



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 317 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Malta**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

Het Parlement heeft onlangs unaniem een aantal ingrijpende hervormingen van het Maltese justitieel stelsel goedgekeurd. Met name de hervormingen van het systeem van gerechtelijke benoemingen en van de tuchtprocedures zijn bedoeld om de controles en waarborgen te verbeteren door de rol van de premier en het Parlement in te perken. Deze hervormingen hebben tot doel de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten te versterken en te reageren op een aantal aanbevelingen van de Commissie van Venetië van december 2018 en op de aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad in het kader van het Europees Semester. De Commissie van Venetië heeft de hervormingsplannen in het algemeen toegejuicht en bereidt momenteel een aanvullend advies voor over de wetgevingsteksten van deze hervormingen. Er wordt een openbaar ministerie opgericht dat onder het gezag van de Attorney General staat en volledig gescheiden is van de State Advocate. Wat de efficiëntie van het justitieel stelsel betreft, blijven er belangrijke punten van zorg bestaan, aangezien de gerechtelijke procedures op alle niveaus en in alle categorieën van zaken zeer lang duren.

Er zijn diepe corruptiepatronen aan het licht gekomen en er is bij het publiek een sterke vraag ontstaan naar een aanzienlijk grotere capaciteit om de corruptie aan te pakken en de rechtsstaat in het algemeen te hervormen. Een staat van dienst op het gebied van veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau ontbreekt nog. Er is een breed hervormingsproject gestart om lacunes aan te pakken en het institutionele kader voor corruptiebestrijding te versterken, met inbegrip van wetshandhaving en vervolging. De hervorming omvat nieuwe regels voor de benoeming van het hoofd van de politie (“Police Commissioner”), de overdracht van de verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie — ook voor corruptiezaken — van de politie naar de procureur-generaal, een hervorming van de permanente commissie tegen corruptie, en nieuwe bepalingen om beroep aan te tekenen tegen niet-vervolging door de procureur-generaal. Uit de daadwerkelijke uitvoering van deze hervormingen zal blijken in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de Greco, naast die van de Europese Commissie, zijn opgevolgd.

De Grondwet van Malta voorziet in vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid. De moord op de vooraanstaande onderzoeksjournaliste van Malta, Daphne Caruana Galizia, in oktober 2017 werd algemeen gezien als een aanval op de vrijheid van meningsuiting en leidde tot bezorgdheid over de mediavrijheid en de veiligheid van journalisten in Malta. Andere punten van zorg zijn de effectieve onafhankelijkheid van de regulerende instantie voor de media en de juridische en onlinebedreigingen aan het adres van onderzoeksjournalisten. Het feit dat de twee belangrijkste politieke partijen in het Parlement tal van Maltese mediakanalen en omroepen in handen hebben, controleren of beheren, is nog steeds van grote invloed op het Maltese medialandschap.

Wat controles en waarborgen betreft, heeft het Parlement onlangs een aantal hervormingen goedgekeurd. Er zijn met name nieuwe regels aangenomen voor de verkiezing en afzetting van de President van de Republiek en er zijn hervormingen doorgevoerd om de rol van de ombudsdienst te versterken. Er zijn andere wetsontwerpen ingediend om de rol van de premier bij de benoeming van een aantal onafhankelijke commissies te beperken. Deze hervormingen hebben tot doel het algemene systeem van controles en waarborgen te versterken en tegemoet te komen aan een aantal aanbevelingen van de Commissie van Venetië, die ook een aanvullend advies over de wetgevingsteksten van deze hervormingen

aan het opstellen is. Er wordt nagedacht over de noodzaak van andere mogelijke grondwettelijke hervormingen, onder meer met betrekking tot de werking van het Parlement. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld spelen een steeds grotere rol in het publieke debat.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het Maltese justitieel stelsel wordt beïnvloed door de juridische tradities van zowel het continentaal recht als de common law. De rechterlijke instanties zijn verdeeld in hogere en lagere rechtbanken. Hogere rechtbanken bestaan uit rechters en omvatten het burgerlijk hof (“Civil Court”), het strafhof (“Criminal Court”), het hof van beroep (“Court of Appeal”), het hof van beroep in strafzaken (“Court of Criminal Appeal”) en het grondwettelijk hof (“Constitutional Court”)¹. Lagere rechtbanken zijn samengesteld uit magistraten en omvatten het vredegerrecht (“Court of Magistrates”) van Malta en het vredegerrecht van Gozo. De rechterlijke macht staat onder leiding van de opperrechter, die ook het grondwettelijk hof voorziet. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is verankerd in de Grondwet, die de ambtsekerheid van rechters en magistraten garandeert. Een commissie voor de rechtspraak houdt toezicht op de werkzaamheden van de rechterlijke macht². Er bestaan een aantal gespecialiseerde rechtbanken die op specifieke gebieden oordelen. Er wordt een volledig gescheiden openbaar ministerie opgericht. De orde van advocaten (“Chamber of Advocates”) is de onafhankelijke en zelfregulerende beroepsorganisatie van advocaten. In juli 2020 heeft het Parlement een aantal grondwettelijke hervormingen op het gebied van justitie goedgekeurd³.

Onafhankelijkheid

In juli 2020 is een hervorming van het systeem voor de benoeming van rechters en magistraten goedgekeurd. In het voorjaar van 2020 heeft de regering een reeks voorstellen voor hervormingen ingediend, onder meer met betrekking tot het systeem van justitiële benoemingen, om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Commissie van Venetië van december 2018⁴. De ontwerpwet tot wijziging van de Grondwet is op 29 juli 2020 door het Parlement aangenomen. Al deze voorstellen zijn besproken met en beoordeeld door de Commissie van Venetië⁵, die echter nog geen advies heeft uitgebracht over de wetgevingsteksten. In het vorige kader werden rechters en magistraten benoemd door de President van Malta “in overeenstemming met het advies van de premier”. Een commissie voor gerechtelijke benoemingen stelde vast of de kandidaten voldeden aan de criteria voor gerechtelijke benoemingen, maar gaf geen rangorde van de kandidaten op of gaf geen voorkeur aan een kandidaat. De rol van de commissie voor rechterlijke benoemingen was het

¹ Het burgerlijk hof heeft drie afdelingen, de afdeling voor familieaangelegenheden, de afdeling voor handelszaken en de afdeling voor vrijwillige rechtspraak.

² De commissie voor de rechtspraak is een volwaardig lid van het Europees netwerk van Raden voor de rechtspraak.

³ Wet nr. XLIII van 2020 tot wijziging van de Grondwet van Malta met betrekking tot de benoeming van rechters en magistraten; Wet nr. XLV van 2020 om te voorzien in de wijziging van de Grondwet van Malta en de commissie voor de rechtspraak, hoofdstuk 369, met betrekking tot het ontslaan van rechters en magistraten; Wet nr. XLI van 2020 tot voortzetting van de hervormingen in de justitiële sector door te voorzien in de rechterlijke toetsing van beslissingen tot niet-vervolg en andere beslissingen van de procureur-generaal.

⁴ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2018)028).

⁵ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006).

aanwijzen van een pool van kandidaten voor het gerechtelijk apparaat, waaruit de premier naar eigen goeddunken kandidaten kon selecteren voor benoeming tot rechter of magistraat, terwijl de rol van de President puur formeel was⁶. Volgens de nieuwe wetgeving die door het Parlement is aangenomen, is de samenstelling van de commissie voor rechterlijke benoemingen herzien, waarbij meer dan de helft van de leden van deze commissie nu tot de rechterlijke macht behoort⁷. Er zullen individuele vacatures voor justitiële functies worden gepubliceerd. De commissie voor rechterlijke benoemingen draagt de drie meest geschikte kandidaten voor een vacature rechtstreeks voor aan de President van de Republiek, die uit de namen van de aan hem voorgedragen kandidaten de rechters of magistraten kiest⁸. De evaluatiecriteria zijn vastgelegd in de Grondwet. Deze hervormingen kunnen bijdragen aan de versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van Europa⁹. Deze kwestie is ook aan de orde gesteld door de Europese Commissie en de Raad in een landenspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester 2020¹⁰, en door het Europees Parlement¹¹. In haar advies van 19 juni 2020 heeft de Commissie van Venetië de plannen voor de hervorming van de rechterlijke benoemingen in het algemeen toegejuicht¹², maar er tegelijkertijd aan herinnerd dat er verdere stappen moeten worden ondernomen om te komen tot een adequaat algemeen systeem van controles en waarborgen, overeenkomstig haar advies van december 2018. De Commissie van Venetië bereidt bovendien momenteel een aanvullend advies voor over de wetgevingsteksten van deze hervormingen¹³. Wat de opperrechter betreft, zal de benoeming volgens de hervorming plaatsvinden met de steun van twee derde van de Parlementsleden¹⁴, zonder betrokkenheid van de rechterlijke macht of de commissie voor rechterlijke benoemingen¹⁵. Gezien de verschillende rollen van de opperrechter (voorzitter van het grondwettelijk hof, voorzitter van het hof van beroep, voorzitter van beide beroepskamers) en de belangrijke verantwoordelijkheden van de opperrechter bij het beheer van het justitieel

⁶ De premier kon ook een persoon aanwijzen die niet was geslaagd voor de doorlichting door de commissie voor rechterlijke benoemingen, mits aan bepaalde eisen van transparantie werd voldaan.

⁷ Volgens de hervormingen zal de commissie voor rechterlijke benoemingen bestaan uit de opperrechter, twee rechters en een door hun collega's gekozen magistraat, de auditeur-generaal, het hoofd van de ombudsdienst en de voorzitter van de orde van advocaten.

⁸ De namen van de drie gekwalificeerde kandidaten zullen openbaar worden gemaakt. In de benoemingsprocedure zal geen rol meer weggelegd zijn voor de premier.

⁹ Zie Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 47. De ingediende ontwerpwetgeving bevat wijzigingen van de Grondwet.

¹⁰ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Malta en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Malta, blz. 13. In de aanbeveling wordt onder meer gevraagd de hervormingen te voltooiën om de huidige tekortkomingen in de institutionele capaciteit en het bestuur aan te pakken en zo de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vergroten.

¹¹ Resolutie van het Europees Parlement van 18 december 2019 over de rechtsstaat in Malta na de recente onthullingen over de moord op Daphne Caruana Galizia; resolutie van het Europees Parlement van 28 maart 2019 over de situatie van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie in de EU, met name in Malta en in Slowakije; Resolutie van het Europees Parlement van 15 november 2017 over de rechtsstaat in Malta. Deze resoluties geven niet alleen aanleiding tot bezorgdheid over het rechtssysteem in Malta, maar ook over het kader voor corruptiebestrijding, de mediapluriformiteit en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen, die in de afdelingen II, III en IV van dit landenhoofdstuk aan de orde komen.

¹² Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006).

¹³ Dit advies zal naar verwachting in oktober 2020 worden vastgesteld.

¹⁴ Onder het vorige stelsel werd de opperrechter door de President benoemd, overeenkomstig het advies van de premier, zonder dat er een rol was weggelegd voor de commissie voor rechterlijke benoemingen. Hoewel dit wettelijk niet verplicht was, omdat de nieuwe wettelijke bepalingen nog niet van kracht waren, is de huidige opperrechter van Malta in overleg met de oppositie gekozen en unaniem door het Parlement goedgekeurd.

¹⁵ Volgens de nieuwe regels blijft de persoon die het ambt van opperrechter bekleedt, onder alle omstandigheden in functie zolang er geen tweederde meerderheid in het Parlement wordt bereikt, ook als die persoon 65 jaar oud is.

stelsel (voorzitter van de commissie voor rechterlijke benoemingen, lid van de commissie voor de rechtspraak dat verantwoordelijk is voor de justitiële discipline), heeft de Commissie van Venetië onderstreept dat het belangrijk is dat de benoeming van de opperrechter zo veel mogelijk gedepolitiseerd wordt¹⁶.

Het Parlement heeft ook de hervorming goedgekeurd met betrekking tot de procedure voor het ontslag van rechters en magistraten. In het vorige kader lagen de besluiten over ontheffing uit het ambt van rechters en magistraten in handen van het Parlement. De Commissie van Venetië heeft een depolitisering van de procedure aanbevolen¹⁷. Volgens de hervormingen zullen besluiten over ontheffing uit het ambt van rechters en magistraten het prerogatief zijn van de commissie voor de rechtspraak, die voornamelijk bestaat uit leden van de rechterlijke macht. Het Parlement zal niet langer betrokken zijn bij besluiten over het ontheffen van rechters of magistraten uit hun ambt. Bovendien voorzien de hervormingen in beroepen tegen ontslagen bij het grondwettelijk hof¹⁸. Deze hervormingen versterken de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van Europa¹⁹. In haar advies van juni 2020 heeft de Commissie van Venetië de hervormingsplannen toegejuicht²⁰ en zij bereidt momenteel een aanvullend advies voor over de wetgevingsteksten van deze hervormingen²¹.

Het niveau van de gepercipieerde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ligt rond het gemiddelde. Dit geldt zowel voor de perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij het grote publiek (52 % redelijk goed of zeer goed), als voor de perceptie bij bedrijven (48 % redelijk goed of zeer goed)²².

Er wordt een volledig gescheiden openbaar ministerie opgericht. Tot voor kort werd het merendeel van de vervolgingen verricht door de politie, terwijl het bureau van de procureur-

¹⁶ De Commissie van Venetië had met name aanbevolen om de opperrechter op dezelfde wijze te benoemen als andere rechters, of om zich bij een impasse in het Parlement tot een neutraal orgaan te wenden.

¹⁷ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2018)028), punten 52-53.

¹⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft benadrukt dat rechtbanken die ontslagen van leden van de rechterlijke macht beoordelen, bevoegd moeten zijn om alle feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken die relevant zijn voor het geschil dat bij hen aanhangig is (arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 5 mei 2020, Kövesi/Roemenië, nr. 3594/19, en arrest van de Grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6 november 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal*, verzoekschriften nrs. 55391/13, 57728/13 en 74041/13).

¹⁹ Venice Commission, Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)017), punt 78. Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 69, en het verslag van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2010)004), punt 43. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie (arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, punt 67) impliceert de vereiste onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook dat de tuchtregeling voor hen die de taak hebben uitspraak te doen in een geschil, de nodige waarborgen moet omvatten om te voorkomen dat deze kan worden gebruikt als een systeem voor politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen. Regels waarbij met name de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren en de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, die voorzien in het optreden van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarbij de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder met name de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en de mogelijkheid bepalen om in rechte op te komen tegen beslissingen van tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van waarborgen die essentieel zijn voor de vrijwaring van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

²⁰ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 46-52.

²¹ Dit advies zal naar verwachting in oktober 2020 worden vastgesteld.

²² Grafieken 44 en 46, EU-scorebord voor justitie 2020. Het niveau van de gepercipieerde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de rechterlijke onafhankelijkheid als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

generaal alleen de zwaarste misdrijven rechtstreeks vervolgde²³. Bovendien combineerde de procureur-generaal de functie van openbaar aanklager met de rol van juridisch adviseur van de regering, die de staat vertegenwoordigt in gerechtelijke procedures, wat aanleiding gaf tot bezorgdheid over de scheiding der machten²⁴. In 2019 kondigde de regering haar voornemen aan om een afzonderlijk Openbaar Ministerie op te richten, als reactie op de aanbevelingen van de Commissie van Venetië²⁵. Als eerste stap werd het ambt van de staatsadvocaat (“Office of State Advocate”) opgericht om de niet-vervolgingsgerelateerde functies over te nemen die de procureur-generaal in het verleden uitoefende. De staatsadvocaat treedt op als juridisch adviseur van de regering. De procureur-generaal zal verantwoordelijk zijn voor de vervolging van alle delicten. De regering is voornemens in oktober 2020 aan het Parlement een wetsvoorstel voor te leggen waarmee de procureur-generaal de bevoegdheid zal krijgen om ook minder ernstige delicten te vervolgen. De overdracht van zaken van de politie naar het Openbaar Ministerie zal geleidelijk plaatsvinden, te beginnen met de zomer van 2020²⁶, en zou uiteindelijk moeten leiden tot een verschuiving van alle vervolgingen naar de procureur-generaal²⁷. Daarom zal het nog enige tijd duren voordat de hervormingen van het Openbaar Ministerie volledig effectief kunnen worden. Wat betreft de procureur-generaal heeft het Parlement in juli 2019 een wet goedgekeurd die voorziet in een nieuwe benoemingsprocedure. Volgens die wet dient de premier terdege rekening te houden met de aanbevelingen van een benoemingscommissie wanneer hij een aanbeveling formuleert en aan de President voorlegt op grond van artikel 91 van de Grondwet betreffende de benoeming van de procureur-generaal. Overeenkomstig de nieuwe procedure heeft de premier op 8 september 2020 de door de benoemingscommissie aanbevolen kandidaat aanvaard als procureur-generaal van Malta. Deze wijzigingen bieden meer controles en waarborgen dan met de vorige benoemingsprocedure het geval was. In de praktijk blijft de benoeming van de procureur-generaal nog steeds voornamelijk onder de bevoegdheid van de premier, wat als probleem aan de orde was gesteld²⁸.

Een groot aantal gespecialiseerde rechtscolleges is actief op verschillende gebieden. Tot deze rechtscolleges behoren de raad voor vluchtelingenbetwistingen (“Refugee Appeals Board”), het gerecht voor milieu- en stedenbouwtoetsing (“Environment and Planning Review Tribunal”), het gerecht voor consumentenklachten (“Consumer Claims Tribunal”), het gerecht voor mededingings- en consumentenbetwistingen (“Competition and Consumer Appeals Tribunal”), het industrieel gerecht (“Industrial Tribunal”), het gerecht voor informatie- en gegevensbeschermingsbetwistingen (“Information and Data Protection Appeals Tribunal”), het gerecht voor geestelijke gezondheidstoetsing (“Mental Health Review Tribunal”), het octrooigerecht (“Patent Tribunal”), het gerecht voor betwistingen van politievergunningen (“Police Licences Appeals Tribunal”), de kamers van de gerechten voor bestuurlijke toetsing (“Panels of Administrative Review Tribunals”) en het gerecht voor gevangenisbetwistingen (“Prison Appeals Tribunal”). De Commissie van Venetië heeft haar

²³ Vervolgingen voor de lagere rechtscolleges werden verricht door de politie, terwijl vervolgingen voor de hogere rechtscolleges door de Attorney General werden verricht.

²⁴ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2018)028), punten 54 tot en met 73.

²⁵ Zie vorige voetnoot.

²⁶ Er loopt een procedure voor de aanwerving van nieuw personeel voor het Openbaar Ministerie.

²⁷ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punt 56.

²⁸ Europese Commissie, Country Report Malta 2020, SWD(2020) 517 final, blz. 41. Op 15 augustus 2020 heeft de zittende procureur-generaal zijn ontslag ingediend, met ingang van 9 september 2020. Na het ontslag werd een benoemingscommissie opgericht overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder a), van de verordening betreffende de procureur-generaal (hoofdstuk 90).

bezorgdheid geuit over deze gespecialiseerde rechtscolleges, omdat zij van mening is dat zij niet dezelfde mate van onafhankelijkheid genieten als de gewone rechterlijke macht²⁹.

Kwaliteit

Er zijn enkele maatregelen genomen om de kwaliteit van het justitiële stelsel te verbeteren. Met name zijn de volgende maatregelen genomen om het gebruik van IT-instrumenten in rechtbanken verder te verbeteren: (i) e-filing en de elektronische betaling van honoraria wordt uitgebreid tot meer civiele rechtbanken; (ii) er wordt gratis onlinetoegang verleend aan burgers en rechtsbeoefenaren om stukken in verband met hun zaken in te zien; en (iii) er is een platform voor e-rechtbanken gecreëerd, dat het grote publiek en de rechtsbeoefenaren een groot aantal diensten op het gebied van justitie biedt. De regering is bezig met de opstelling van een digitale strategie en een actieplan om het gebruik van technologie in het rechtsstelsel te versterken³⁰. Wat de justitiële opleiding betreft, is het budget voor het comité voor justitiële studies verhoogd³¹, waardoor het aanbod en de kwaliteit van de opleidingsdiensten kunnen worden uitgebreid. In 2018 zijn er geen justitiële opleidingen opgetekend met betrekking tot een aantal belangrijke juridische vaardigheden³². Het gebrek aan opleiding op het gebied van de rechtsethiek blijft een probleem³³.

Het systeem voor de toewijzing van zaken wordt momenteel herzien. In het huidige kader wijst de griffier zaken toe volgens de instructies van de opperrechter. Het doel van de herziening is een nieuw systeem op te zetten dat de complexiteit van de geregistreerde zaken weerspiegelt, waardoor de hoeveelheid zaken beter kan worden verdeeld en de efficiëntie kan worden vergroot.

Efficiëntie

De duur van de gerechtelijke procedure is nog steeds een van de langste in de EU. Ondanks enkele verbeteringen in de afgelopen jaren blijven procedures op alle niveaus en in alle categorieën van zaken zeer lang aanslepen³⁴. In 2018 hadden de rechtbanken in eerste aanleg 440 dagen nodig om een zaak af te handelen, wat tot de langste termijnen in de EU³⁵ behoort. Dit wordt nog verergerd door aanslepende procedures in tweede aanleg

²⁹ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 97-98.

³⁰ In juli 2020 is een door de EU gefinancierde openbare raadpleging opgezet waarop toezicht zal worden uitgeoefend door de European Commission for the Efficiency of Justice (Cepej).

³¹ Uit de grafieken 32 en 33 van het EU-scorebord voor justitie 2020 blijkt dat de totale overheidsuitgaven voor rechterlijke instanties op een gemiddeld niveau blijven in vergelijking met andere lidstaten. Het budget voor het comité voor justitiële studies is volgens de informatie van de Maltese autoriteiten verhoogd van 9 000 EUR per jaar tot 20 000 EUR.

³² Grafiek 38, EU-scorebord voor justitie 2020.

³³ GRECO Fourth Evaluation Round - Second Compliance Report on Malta, aanbeveling vi.

³⁴ Sinds 2018 heeft de Europese Commissie Malta steun voor hervormingen in de justitiële sector verleend door middel van het steunprogramma voor structurele hervormingen, dat betrekking heeft op i) verbetering van de efficiëntie en de kwaliteit van het justitiële stelsel door de duur van de procedures voor het vredegerecht te verkorten, de werking van het hof van beroep te beoordelen en steun te verlenen voor de ontwikkeling van een personeelsstrategie; ii) het opzetten van een digitale strategie voor het Maltese justitiële stelsel; iii) steun voor reorganisatie van het ambt van procureur-generaal en het ambt van staatsadvocaat.

³⁵ Grafiek 6, EU-scorebord voor justitie 2020.

(gemiddeld 1 120 dagen)³⁶. Ook de duur van de procedures voor de administratieve rechtbanken blijft een punt van zorg (gemiddeld 1 057 dagen), ondanks enkele verbeteringen in de afgelopen jaren. Uit de afhandelingspercentages blijkt ook dat de rechtbanken momenteel op de grens van hun capaciteit werken³⁷, waarbij Malta tot de lidstaten met het laagste aantal rechters per hoofd van de bevolking behoort³⁸. De gemiddelde duur van witwaszaken in eerste aanleg (meer dan 2 000 dagen) is ook een bijzonder punt van zorg en is in 2018 verder verslechterd³⁹. De rechtbanken werden gesloten en de termijnen werden met ingang van 16 maart 2020 geschorst op bevel van de hoofdinspecteur van de volksgezondheid (“Superintendent of Public Health”) als onderdeel van de noodmaatregelen om de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden⁴⁰. Op 5 juni 2020 is dit bevel ingetrokken⁴¹.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

Het institutionele kader voor corruptiebestrijding bestaat uit verschillende autoriteiten. De permanente commissie tegen corruptie is verantwoordelijk voor het voorkomen van corruptie en het uitvoeren van administratieve onderzoeken naar corrupte praktijken. De commissaris voor normen in het openbare leven (“Commissioner for Standards in Public Life”) kan nagaan of ministers, parlementaire secretarissen of andere leden van het Parlement hebben gehandeld op een manier die in strijd is met de wet, een ethische of andere plicht, of die machtsmisbruik vormt. Het onderzoek naar en de vervolging van corruptiedelicten viel tot nu toe voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van de politie (eenheid economische delicten); als gevolg van de lopende hervormingen (zie deel I) zal de procureur-generaal echter de vervolging van alle delicten met een veroordeling tot meer dan twee jaar gevangenisstraf overnemen, met inbegrip van economische delicten, corruptie en het witwassen van geld. Andere organen die betrokken zijn bij de bestrijding van corruptie, zijn de eenheid voor de analyse van de financiële inlichtingen (“Financial Intelligence Analysis Unit” - FIAU) en de afdeling interne audit en onderzoek (“Internal Audit and Investigations Department”). Deze laatste voert interne audits en onderzoeken uit binnen alle overheidsdepartementen en -agentschappen. Corruptiedelicten zijn opgenomen in het wetboek van strafrecht⁴². In juli 2020 heeft het Parlement een aantal hervormingen goedgekeurd met betrekking tot het kader voor corruptiebestrijding⁴³. Het onderzoek en een apart openbaar onderzoek naar de moord op onderzoeksjournaliste Daphne Caruana Galizia hebben diepe corruptiepatronen aan het licht gebracht en een sterke maatschappelijke vraag

³⁶ Grafiek 7, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁷ Grafiek 8, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁸ Grafiek 35, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁹ Grafiek 21, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁴⁰ Tijdens de sluitingsperiode van de rechtbanken heeft de orde van advocaten meermaals opgeroepen tot de invoering van virtuele zittingen, onder meer in een verslag van 20 april 2020 met de titel “Report on how the Court can function in the current situation due to the COVID-19 pandemic” (Verslag over het functioneren van de rechtbanken in de huidige situatie als gevolg van de COVID-19-pandemie).

⁴¹ Alle rechterlijke instanties zijn heropend, met inbegrip van de hogere en de lagere rechtbanken, de hoven van beroep ongeacht hun bevoegdheid of jurisdictie, alle bij wet opgerichte rechtscolleges en alle raden, commissies, comités of andere entiteiten waar een procedure wordt gevoerd of zaken aanhangig zijn die onderworpen zijn aan wettelijke of administratieve termijnen voor het indienen van vorderingen, verweren of andere handelingen.

⁴² Hoofdstuk 9 van de wetten van Malta.

⁴³ Wet nr. XLVI van 2020 tot wijziging van diverse wetten met het oog op de hervorming van de procedure voor benoemingen door de permanente commissie tegen corruptie. Wet nr. XLI van 2020 tot voortzetting van de hervormingen in de justitiële sector door te voorzien in de rechterlijke toetsing van beslissingen tot niet-vervolgving en andere beslissingen van de procureur-generaal.

opgeroepen om de capaciteit van corruptiebestrijding te verhogen en de rechtsstaat in het algemeen te hervormen.

Malta scoort 54/100 in de corruptieperceptie-index van Transparency International en staat op de 14e plaats in de EU en op de 50e plaats wereldwijd⁴⁴. 89 % van de Maltese respondenten in een Eurobarometer-enquête ziet corruptie in Malta als wijdverbreid (EU-gemiddelde 71 %) en 54 % voelt zich in het dagelijkse leven persoonlijk getroffen door corruptie (EU-gemiddelde: 26 %)⁴⁵. Wat het bedrijfsleven betreft, is 76 % van de bedrijven van mening dat corruptie wijdverbreid is (EU-gemiddelde 63 %), terwijl 60 % van de bedrijven vindt dat corruptie een probleem is bij het zakendoen (EU-gemiddelde: 37%). Tegelijkertijd vindt 37 % van de respondenten dat er genoeg geslaagde vervolgingen zijn om mensen ervan te weerhouden zich met corrupte praktijken in te laten (EU-gemiddelde: 36 %), terwijl 45 % van de bedrijven vindt dat mensen en bedrijven die worden betrappt op omkoping van een hooggeplaatste ambtenaar daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde: 31 %)⁴⁶.

Er zijn wijzigingen goedgekeurd met betrekking tot de permanente commissie tegen corruptie (“Permanent Commission Against Corruption” - PCAC), waardoor structurele zwakke punten worden aangepakt en de rol van de premier bij de benoeming van de leden van deze commissie wordt beperkt. De PCAC is verantwoordelijk voor de preventie van corruptie en het administratief onderzoek naar meldingen van corruptie. Zij voert onderzoeken uit op eigen initiatief of naar aanleiding van verslagen die zij ontvangt. In het vorige systeem meldde de PCAC haar onderzoeksbevindingen aan de minister van Justitie en de wet vereiste geen follow-uphandhaving of vervolging. Transparantie over welke gevallen de PCAC heeft onderzocht en welke aanbevelingen zijn gedaan, is ook als een punt van zorg naar voren gebracht⁴⁷. De Europese Commissie, de Commissie van Venetië en de Greco hebben hun bezorgdheid geuit over de beperkte doeltreffendheid van de onderzoeken en over het feit dat de benoeming van de leden van de PCAC afhangt van de premier⁴⁸. De regering heeft in het voorjaar van 2020 voorstellen gedaan om de benoemingsprocedure te wijzigen. Deze voorstellen zijn op 29 juli 2020 door het Parlement aangenomen. Volgens de nieuwe procedure wordt de voorzitter van de PCAC door de President van de Republiek benoemd overeenkomstig een resolutie die het Parlement met een tweederde meerderheid aanneemt⁴⁹. De twee overige leden van de PCAC worden benoemd door de President, respectievelijk op advies van de premier en op advies van de oppositieleider. Volgens de nieuwe regels worden de onderzoeksbevoegdheden van de PCAC uitgebreid tot een breder scala van corrupte praktijken. De nieuwe wetgeving bepaalt met name dat, wanneer de PCAC van mening is dat de onderzochte gedragingen corrupt zijn, verband houden met of bevorderlijk zijn voor corrupte praktijken, het verslag van de resultaten van het onderzoek aan de procureur-generaal wordt toegezonden⁵⁰. Door de

⁴⁴ Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

⁴⁵ Special Eurobarometer 502.

⁴⁶ Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁴⁷ Europese Commissie, Country Report for Malta 2019, SWD(2019) 1017 final, blz. 41.

⁴⁸ Europese Commissie, Country Report for Malta 2019, SWD(2019) 1017 final, blz. 41; GRECO (2019), Fifth Evaluation Round - Evaluation Report; advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2018)028), punt 72.

⁴⁹ Volgens de nieuwe procedure blijft de persoon die het voorzitterschap bekleedt, in elk geval in functie zolang er geen tweederde meerderheid in het Parlement wordt bereikt.

⁵⁰ Soortgelijke bepalingen zijn op 29 juli 2020 vastgesteld voor de ombudsdienst. Met name indien de ombudsdienst tijdens of na een onderzoek van mening is dat er aanwijzingen zijn voor corrupte praktijken zoals gedefinieerd in de wet inzake de permanente commissie tegen corruptie, kan hij zijn bevindingen

veranderingen zal de PCAC samen met de ombudsdienst, de commissaris voor normen in het openbare leven en de auditeur-generaal in beroep kunnen gaan tegen een beslissing tot niet-vervolgving van de procureur-generaal. De middelen⁵¹ van de PCAC blijven echter beperkt, waardoor twijfels rijzen over de capaciteit van de PCAC om doorslaggevende onderzoeken uit te voeren. In haar advies van juni 2020 toonde de Commissie van Venetië zich ingenomen met de hervormingsplannen en zij bereidt momenteel een aanvullend advies voor over de wetgevingsteksten van de hervormingen⁵².

De behandeling van corruptiezaken op hoog niveau vertoont tekortkomingen. Met name strafdossiers tegen hoge ambtenaren in uitvoerende functies blijven naar verluidt hangen in het beginstadium van de strafprocedure. Ondanks het feit dat er in dergelijke gevallen nieuw bewijsmateriaal is verstrekt, blijft het onduidelijk of de relevante onderzoeksprocedures in gang zijn gezet⁵³. Vervolgingen van misdrijven in verband met corruptie worden uitgevoerd door de ambtenaren van de eenheid economische delicten van de uitvoerende politie (“Executive Police”) van Malta. Zoals opgemerkt in het landverslag van het Europees Semester 2020⁵⁴ en de resoluties van het Europees Parlement⁵⁵ werden onderzoeken door de politie fragmentarisch gevoerd en zijn misdrijven in verband met corruptie en machtsmisbruik niet effectief vervolgd. Volgens de autoriteiten zijn er in 2019 zeven lopende onderzoeken gemeld naar corruptie waarbij overheidsfunctionarissen betrokken zijn en hadden twee betrekking op corruptiezaken op hoog niveau. Hoewel er al een beroep tegen niet-vervolgving door de politie bestaat, is er een nieuwe bepaling ingevoerd om dergelijke beroepen ook tegen niet-vervolgving door de procureur-generaal mogelijk te maken⁵⁶.

Het selectie- en benoemingsproces van het hoofd van de politie is hervormd⁵⁷, een kwestie die eveneens naar voren is gebracht door de Commissie van Venetië in haar advies van december 2018. Op 1 april 2020 heeft het Parlement overeenstemming bereikt over een wetsvoorstel tot wijziging van de selectie- en benoemingsprocedure voor het hoofd van de politie⁵⁸. De commissie voor ambtenarenzaken (“Public Service Commission”) zal op

rechtstreeks aan de procureur-generaal voorleggen. Soortgelijke bepalingen met betrekking tot de commissaris voor normen in het openbare leven en de auditeur-generaal zijn in juli 2020 in het Parlement ingediend.

⁵¹ Tot nu toe is de PCAC bestaft met drie leden en een fulltime secretaris.

⁵² Dit advies zal naar verwachting in oktober 2020 worden uitgebracht.

⁵³ GRECO (2019), Fifth Evaluation Round, Evaluation Report, punt 107.

⁵⁴ Europese Commissie, Country Report for Malta 2020, SWD(2020) 517 final, blz. 40-41.

⁵⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 18 december 2019 over de rechtsstaat in Malta na de recente onthullingen over de moord op Daphne Caruana Galizia. Resolutie van het Europees Parlement van 28 maart 2019 over de situatie van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie in de EU, met name in Malta en in Slowakije.

⁵⁶ Een deel van de hervorming omvat de invoering van een vordering tot rechterlijke toetsing van beslissingen van de procureur-generaal om niet te vervolgen. De vordering stelt de benadeelde partij (het slachtoffer) in staat om een dergelijke beslissing bij de rechter aan te vechten. Vóór een dergelijk bezwaar kan de benadeelde partij het Openbaar Ministerie verzoeken de genomen beslissing te heroverwegen; indien het Openbaar Ministerie zijn beslissing niet wijzigt, kan de benadeelde partij de zaak bij de rechtbank aanhangig maken en op grond van onwettigheid of onredelijkheid verzoeken om rechterlijke toetsing van de beslissing van de procureur-generaal tot niet-vervolgving. In het kader van de hervorming zijn ook de auditeur-generaal, de commissaris voor normen in het openbare leven, de permanente commissie tegen corruptie en de ombudsdienst bevoegd om rechterlijke toetsing van een besluit tot niet-vervolgving van de procureur-generaal te vragen indien zij bij de procureur-generaal melding hebben gemaakt van corrupte praktijken zoals gedefinieerd in de wet inzake de permanente commissie tegen corruptie.

⁵⁷ Er wordt opgemerkt dat de voorbije zeven jaar achtereenvolgens vijf hoofden van de politie werden benoemd.

⁵⁸ Op 23 juni 2020 is een nieuw hoofd van de politie benoemd volgens de nieuwe regels.

volledig onafhankelijke en autonome wijze een openbare oproep moeten doen en twee kandidaten aan de ministerraad voordragen. Deze moet dan één kandidaat selecteren uit de twee kandidaten op de shortlist. De nieuwe voorgestelde methode houdt ook in dat de uiteindelijk voorgedragen kandidaten voor de publieke benoemingscommissie van het Parlement worden voorgedragen om aan parlementaire controle te worden onderworpen.

De middelen en de capaciteit van de eenheid economische delicten van de politie zijn uitgebreid. Tussen december 2019 en september 2020 heeft de eenheid economische delicten aanzienlijk meer politieagenten ter beschikking gekregen: het aantal is gestegen van 58 tot 98. De nadruk ligt op gebieden waarvoor de politie in het verleden geen capaciteit had, waaronder economische en financiële delicten. Andere gebieden waarop de capaciteit naar verwachting zal worden vergroot, zijn de capaciteiten voor blockchainanalyse, de verbetering van het instrument voor inlichtingenanalyse en de toegang tot aanvullende databanken⁵⁹.

In 2013 is de wet op de bescherming van klokkenluiders in werking getreden. Deze houdt in dat zowel in de particuliere sector als bij de overheid procedures moeten worden ingesteld om ongepaste praktijken te melden⁶⁰. Elke werkgever, inclusief alle ministeries, moet een rapporterende ambtenaar voor klokkenluiden aanwijzen om meldingen te ontvangen van werknemers die onder bescherming een ongepaste praktijk openbaar wensen te maken. De rapporterende ambtenaar voor klokkenluiden moet op zijn beurt actie ondernemen of – in het geval van handelingen die een strafbaar feit vormen – binnen een redelijke termijn aangifte doen bij de politie. Klokkenluiden kan worden uitgeoefend voor zaken die voor of na de inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden. Deze wetgeving biedt bescherming aan degenen die te goeder trouw handelen. Het aantal klachten van klokkenluiders is tot nu toe echter vrij beperkt.

Er zijn voorstellen gedaan voor de benoeming van hoge ambtenaren in uitvoerende functies. Er zijn amendementen ingediend om ervoor te zorgen dat de commissie voor ambtenarenzaken, een onafhankelijk grondwettelijk orgaan, aan de President van de Republiek aanbevelingen doet voor benoeming en ontslag van permanente secretarissen, op basis van duidelijke en vooraf vastgestelde vereisten. Wat de vertrouwenspersonen betreft, zijn er amendementen ingediend op de wet op het openbaar bestuur en de wet op de normen in het openbare leven⁶¹, die een duidelijke rechtsgrondslag voor hun benoeming vormen. Dit vloeit voort uit de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de Greco⁶² inzake permanente secretarissen⁶³ en vertrouwenspersonen⁶⁴. De Commissie van Venetië bereidt een aanvullend advies voor over de wetgevingsteksten die aan het Parlement zijn voorgelegd⁶⁵.

⁵⁹ Het Maltese politiekorps is software aan het aanschaffen om in staat te zijn verschillende gegevens in een gecentraliseerde database te controleren, waardoor het politiekorps ook gemakkelijker zal kunnen afstemmen op andere Maltese entiteiten. Het project wordt gesteund door de Europese Hercules III-financiering.

⁶⁰ Hoofdstuk 527 van de wetten van Malta.

⁶¹ Hoofdstuk 595 van de wetten van Malta.

⁶² Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 115-129. GRECO (2019), Fifth Evaluation Round, Evaluation Report, punten 24-26.

⁶³ Permanente secretarissen zijn de hoogste ambtenaren. Volgens de huidige regels bepaalt artikel 92, lid 3, van de Grondwet dat de bevoegdheid om permanente secretarissen te benoemen en de bevoegdheid om hen uit hun ambt te ontheffen, berust bij de President, handelend in overeenstemming met het advies van de premier, nadat deze met de commissie voor ambtenarenzaken heeft overlegd.

⁶⁴ Volgens de huidige regels, overeenkomstig de wet op de normen in het openbare leven van 30 oktober 2018, wordt een vertrouwenspersoon gedefinieerd als elke werknemer of persoon die werkzaam is in het privé-secretariaat van een minister of een parlementair secretaris, die optreedt als adviseur of consultant van een

Er is een openbare raadpleging gestart voor de invoering van een reglement op lobbywerk, dat op dit moment ontbreekt. De commissaris voor normen in het openbare leven heeft een adviesnota gepubliceerd met voorstellen om lobbywerk te reguleren⁶⁶. De commissaris is van plan aanbevelingen te doen voor wijzigingen in de ethische codes voor ministers en parlementsleden, zoals vastgelegd in de wet op de normen in het openbare leven⁶⁷. Het ministerie van Milieu, Klimaatverandering en Planning heeft een platform voor het transparantieregister opgericht, dat reeds operationeel is als proefproject.

De commissaris voor normen in het openbare leven heeft zijn bezorgdheid geuit over belangenconflicten van parlementsleden. Sinds de commissaris voor normen in het openbare leven in 2018 is gaan functioneren, worden de vermogensaangiften van parlementsleden aan een nader onderzoek onderworpen. Dit vloeit voort uit de wet inzake normen in het openbare leven, die op 30 oktober 2018 in werking is getreden. De commissaris zal de aangiften bestuderen en eveneens een herziening van de in te dienen gegevens voorstellen. De aangiften worden echter niet openbaar gemaakt, met uitzondering van de aangiften van ministers en parlementaire secretarissen. Wat belangenconflicten betreft, heeft de commissaris een besluit genomen over een klacht van juli 2019 van een parlements lid in verband met het potentiële belangenconflict van parlementsleden die functies binnen de publieke sector bekleden of contractuele diensten aan de publieke sector leveren. In zijn casusverslag⁶⁸ heeft de commissaris vastgesteld dat twee derde van de backbenchers van het Parlement benoemingen in of contracten met de publieke sector heeft en heeft hij geconcludeerd dat de inzet van backbenchers door de regering fundamenteel verkeerd is. Hij heeft dan ook opgeroepen om een einde te maken aan deze praktijk. Een mogelijke hervorming van het statuut van de parlementsleden wordt overwogen in het kader van het grondwettelijke hervormingsproces⁶⁹. Voor personen die belast zijn met uitvoerende topfuncties, zoals permanente secretarissen en vertrouwenspersonen, gelden niet dezelfde aangifteverplichtingen als voor parlementsleden. Zij zijn verplicht om de basisinformatie te verstrekken op grond van de ethische code voor overheidswerknemers die aan de wet op het openbaar bestuur is toegevoegd⁷⁰. Vertrouwenspersonen zijn onderworpen aan het toezicht van de commissaris voor normen in het openbare leven⁷¹.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De vrijheid van meningsuiting is vastgelegd in de Grondwet van Malta⁷², evenals in de wet inzake het Europees Verdrag (hoofdstuk 319 van de wetten van Malta). Bij de media- en smaadwet van 14 mei 2018 is de perswet van 1974 ingetrokken, waardoor de smaadwetgeving hervormd is. De onafhankelijkheid van de omroepautoriteit wordt gewaarborgd door de Grondwet. Het feit dat de twee belangrijkste politieke partijen tal van mediakanalen in handen hebben of er redactionele controle op uitoefenen, blijft het Maltese

minister of van een parlementair secretaris of handelt in een uitvoerende rol in een ministerie of een parlementair secretariaat, en die niet is aangesteld volgens de procedure van artikel 110 van de Grondwet.

⁶⁵ Dit advies zal naar verwachting in oktober 2020 worden uitgebracht.

⁶⁶ “Towards the Regulation of Lobbying in Malta”, commissaris voor normen in het openbare leven, 28 februari 2020.

⁶⁷ De aanbevelingen van de commissaris voor normen in het openbare leven zijn niet bindend voor de regering.

⁶⁸ Casusverslag nr. K/002, aangenomen op 5 juli 2019, commissaris voor normen in het openbare leven.

⁶⁹ Zie deel IV.

⁷⁰ De Greco heeft een aanbeveling gedaan over de uitbreiding van de aangifteverplichtingen voor parlementsleden tot personen die belast zijn met de hoogste uitvoerende taken. Zie GRECO Fifth Evaluation Round, Evaluation Report, punten 94-95.

⁷¹ Bijdrage van Malta aan het verslag over de rechtsstaat, blz. 42.

⁷² Artikel 41 van de Grondwet.

medialandschap vormgeven. De moord op de onderzoeksjournaliste Daphne Caruana Galizia in oktober 2017 werd algemeen gezien als een aanval op de vrijheid van meningsuiting en gaf aanleiding tot bezorgdheid over de mediavrijheid en de veiligheid van journalisten in Malta⁷³.

De onafhankelijkheid van de omroepautoriteit is verankerd in de Grondwet⁷⁴. In de Grondwet is vastgelegd volgens welke criteria leden in aanmerking komen voor of uitgesloten worden van benoeming in de omroepautoriteit en op welke wijze de benoeming plaatsvindt. Zoals nader gespecificeerd in het afgeleide recht, is de autoriteit een publiekrechtelijk lichaam met een eigen rechtspersoonlijkheid, dat juridisch en functioneel onafhankelijk is van de regering en van andere particuliere of openbare organen⁷⁵. Tegen de beslissingen van de autoriteit kan beroep worden ingesteld bij het hof van beroep en bij het grondwettelijk hof. De autoriteit wordt gefinancierd uit het geconsolideerde staatsfonds, dat de salarissen van de werknemers dekt⁷⁶. Daarnaast financiert de autoriteit haar uitgaven uit de inning van omroepbijdragen en boetes die aan de omroepen worden opgelegd.

De leden van de omroepautoriteit worden door de President benoemd overeenkomstig het advies dat de premier na overleg met de oppositieleider heeft gegeven. De Media Pluralism Monitor 2020 (“MPM 2020”) kent aan de onafhankelijkheid en de effectiviteit van de omroepautoriteit een middelmatig risico toe, aangezien alle vijf leden van het bestuur in feite politiek benoemd zijn. De leden zijn door de twee belangrijkste politieke partijen van Malta geselecteerd en de voorzitter wordt over het algemeen door deze twee partijen in onderlinge overeenstemming gekozen. Volgens de MPM 2020 houdt de autoriteit immers hoofdzakelijk toezicht op de overheidsmedia (d.w.z. de publieke omroepdiensten) door middel van regulering, terwijl de twee andere belangrijkste omroepen – die respectievelijk eigendom van de Labourpartij en de Nationalistische Partij zijn – *de facto* wordt toegestaan “zich redactioneel in evenwicht te brengen”. De herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD-richtlijn)⁷⁷ bevat een reeks specifieke garanties voor de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de nationale regulerende instantie voor de media. Een wetsvoorstel tot omzetting van deze richtlijn wordt momenteel in het Parlement besproken⁷⁸.

Het instituut van Maltese journalisten (IGM) werd in 1989 opgericht als vereniging van beroepsbeoefenaars van de media. Het IGM heeft een code voor journalistieke ethiek vastgesteld⁷⁹ en toezicht gehouden op de oprichting van een commissie voor journalistieke ethiek (“Press Ethics Commission” - PEC), die klachten tegen journalisten met betrekking tot deze code moet behandelen. Het IGM heeft bijgedragen aan de goedkeuring van wijzigingen in de Maltese perswet, die vandaag de vertrouwelijkheid van de bronnen, de relatieve onschendbaarheid, het recht op informatie en het recht van weerwoord bevat. Volgens de MPM 2020 wordt het instituut van Maltese journalisten, de enige professionele

⁷³ Tussen 2019 en 2020 is Malta nog eens vier plaatsen gedaald in de persvrijheidsindex van Reporters Without Borders en staat het land nu wereldwijd op de 81e plaats.

⁷⁴ Volgens artikel 119, lid 1, van de Grondwet is de omroepautoriteit bij de uitoefening van haar taken niet onderworpen aan de leiding of de controle van enige andere persoon of autoriteit, en moet zij ervoor zorgen dat de nodige onpartijdigheid in acht wordt genomen ten aanzien van kwesties van politieke of sectoriële controverse of met betrekking tot het huidige overheidsbeleid en dat de omroepfaciliteiten en de omroeptijd eerlijk worden verdeeld tussen personen die tot verschillende politieke partijen behoren.

⁷⁵ Artikel 4, lid 1, van de omroepwet van 1 juni 1991.

⁷⁶ Artikel 24, lid 1, onder b), van de omroepwet.

⁷⁷ Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU.

⁷⁸ De omroepwet (wijziging) (nr. 145) is in afwachting van de bespreking in de commissie voor de behandeling van de wetsvoorstellen.

⁷⁹ Code voor journalistieke ethiek: <https://igm.org.mt/resources/code-of-journalistic-ethics/>

journalistenorganisatie in het land, over het algemeen niet effectief geacht in het waarborgen van de redactionele onafhankelijkheid, en lijkt het instituut niet sterk genoeg om het algemene welzijn van zijn leden te waarborgen⁸⁰.

De omroepautoriteit verzamelt eigendomsinformatie van mediakanalen, maar er zijn geen verplichtingen om deze gemakkelijk toegankelijk te maken voor het publiek. Hieronder vallen ook radio- en televisiestations die eigendom zijn van de politieke partijen en die worden behandeld als commerciële omroepen. Wanneer zich een wijziging in het aandeelhouderschap van het mediabedrijf voordoet, moet de autoriteit op de hoogte worden gebracht, waarna zij een due-diligenceonderzoek uitvoert. De registratie van de bedrijven en de eigendomsinformatie is beschikbaar via het onlineregister van het Maltese handelsregister. Er bestaan geen specifieke wettelijke verplichtingen voor mediabedrijven om hun eigendomsstructuren zodanig te publiceren dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is voor het publiek. Bovendien heeft de omroepautoriteit het recht om alle soorten informatie te verkrijgen die zij nodig acht van de vergunninghouders, maar zij maakt deze informatie niet bekend. Hoewel het publiek volgens de MPM 2020 in grote lijnen weet wie de eigenaar is van mediabedrijven in het land, wordt wat de transparantie van het media-eigendom betreft, een middelgroot risico vastgesteld⁸¹.

Het is politieke partijen uitdrukkelijk toegestaan om eigenaar te zijn van, controle uit te oefenen op of redactioneel verantwoordelijk te zijn voor landelijke televisie- en radiodiensten. Dit is vastgelegd in de omroepwet. De twee belangrijkste politieke partijen die in het Parlement zijn vertegenwoordigd, bezitten, controleren of beheren tal van Maltese mediakanalen en omroepen. Dit brengt de MPM 2020 ertoe de politieke onafhankelijkheid van de media te beschouwen als een acuut hoog risico, terwijl ook wordt aangegeven dat er geen gemeenschappelijke regelgevingswaarborgen zijn als het gaat om het benoemen of ontslaan van redacteurs. Daaruit volgt dat, aangezien politieke partijen meerdere mediakanalen bezitten, politieke beïnvloeding bij dergelijke benoemingen of ontslagen onvermijdelijk is⁸².

Er is geen wettelijk kader dat staatsreclame reguleert. Dit creëert bepaalde risico's op misbruik, zowel door de overheid als door individuele politici⁸³. De regering gebruikt het hele jaar door, maar vooral in de maanden voorafgaand aan een verkiezing, regeringsadvertenties als een vorm van indirecte politieke reclame. Uit een recent onderzoek van de Maltese commissaris voor normen in het openbare leven is een wijdverbreide praktijk naar voren gekomen, namelijk dat ministers openbare middelen gebruiken voor het genereren van inhoud voor hun persoonlijke socialemediapagina's. De commissaris heeft daarom richtsnoeren voorgesteld voor het gebruik van sociale media door ministers en parlementaire secretarissen en, volgens zijn verslag, heeft de regering ermee ingestemd om zich aan die richtsnoeren te houden⁸⁴. Op basis van deze factoren wijst de MPM 2020 op een middelgroot risico wat betreft overheidsregulering van middelen en steun voor de mediasector.

De wet op de vrijheid van informatie stelt het wettelijk kader vast voor de toegang tot informatie die in het bezit is van de overheid. De wet bepaalt dat Maltese burgers, EU-burgers en mensen die ten minste vijf jaar in Malta hebben verbleven, in aanmerking komen

⁸⁰ Media Pluralism Monitor 2020, landverslag over Malta, blz. 11.

⁸¹ 2020 Media Pluralism Monitor, Country Report: Malta, blz. 12.

⁸² 2020 Media Pluralism Monitor, Country Report: Malta, blz. 13-16.

⁸³ Zie vorige voetnoot.

⁸⁴ Commissaris voor normen in het openbare leven, casusverslag van 7 mei 2020, nr. K/010.

om toegang tot dergelijke informatie te vragen⁸⁵. Elke weigering om toegang te verlenen moet worden gemotiveerd en kan worden aangevochten. De brede definitie van de weigeringsgronden en de administratieve kosten van de procedure belemmeren echter vaak de toegang tot openbare informatie⁸⁶. Journalisten hebben gevallen gemeld waarin zij moeilijkheden ondervonden bij het aanvragen van dergelijke toegang, als gevolg van aanzienlijke vertragingen en het uitblijven van een antwoord⁸⁷. Om deze redenen beoordeelt de MPM 2020 de toegang tot informatie als een middelgroot risico. Omdat dit recht belangrijk is, is dit bijzonder zorgwekkend. De regering overweegt momenteel een mogelijke manier om een einde te maken aan de enge interpretatie die wordt gegeven aan een bekendmaking van algemeen belang, teneinde te reageren op de aanbevelingen van de Greco.

Er loopt een openbaar onderzoek onder leiding van een voormalige rechter naar de moord op journaliste Daphne Caruana Galizia. Onder grote druk van de familie van de journaliste, het Maltese maatschappelijk middenveld en Europese en internationale persverenigingen werd in september 2019 een openbaar onderzoek ingesteld. In een resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa werd uitdrukkelijk opgeroepen tot het instellen van dit onderzoek⁸⁸. Dit openbaar onderzoek heeft tot doel vast te stellen of de staat heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen om preventieve operationele maatregelen te nemen ter bescherming van personen wier leven wordt bedreigd door criminele handelingen, met name in het geval van journalisten, en om specifiek onderzoek te doen naar alle omstandigheden rond de moord op Caruana Galizia. Het openbaar onderzoek heeft tot nu toe een reeks elementen aan het licht gebracht die door de organisaties voor persvrijheid zijn gekwalificeerd als “verontrustende onthullingen van staatscorruptie en straffeloosheid in verband met de zaak [...] die de zwakke punten in de rechtsstaat van Malta onderstrepen, alsmede de diepgewortelde straffeloosheid voor de moord op Caruana Galizia en het machtsmisbruik op hoog niveau dat zij heeft onderzocht”⁸⁹. De MPM 2020 komt in zijn score met betrekking tot het beroep, de normen en het beschermingsstatuut voor journalisten tot een gemiddeld risico, namelijk dat “gezien de lopende ontwikkelingen en onthullingen in verband met de zaak Caruana Galizia, alsmede de lopende onderzoeken van onafhankelijke journalisten naar corruptie op hoog niveau, zonder problemen kan worden gesteld dat degenen die in het beroep werkzaam zijn, zich bedreigd voelen”. De MPM 2020 verwijst naar een reeks haatcampagnes tegen onderzoeksjournalisten die zich kritisch tonen voor de staat. Deze campagnes zijn aan het licht gebracht na een onderzoek door een onafhankelijk onlineplatform⁹⁰. De Europese Commissie heeft herhaaldelijk benadrukt dat de

⁸⁵ Wet inzake vrijheid en informatie van 2008, zoals gewijzigd in 2012 (hoofdstuk 496 van de wetten van Malta).

⁸⁶ GRECO (2019), Fifth Evaluation Round - Evaluation Report.

⁸⁷ 2020 Media Pluralism Monitor, Country Report: Malta, blz. 11. Volgens de melding van een bepaalde redactiekamer zou 80 % van de verzoeken tot overheidsinstanties onbeantwoord bleven.

⁸⁸ Resolutie 2293 (2019), aangenomen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op 26 juni 2019, naar aanleiding van het verslag van rapporteur Pieter Omtzigt met de titel “Daphne Caruana Galizia’s assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges”.

⁸⁹ Verklaring ondertekend door ARTICLE 19, Association of European Journalists (AEJ), Committee to Protect Journalists (CPJ), European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), European Federation of Journalists (EFJ), Free Press Unlimited, Index on Censorship, International Freedom of Expression Exchange (IFEX), International Press Institute (IPI), Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT), PEN America, PEN International, Scottish PEN en Transparency International (<https://www.article19.org/resources/malta-renewed-call-for-justice-1000-days-after-the-assassination-of-daphne-caruana-galizia/>).

⁹⁰ 2020 Media Pluralism Monitor, Country Report: Malta, blz. 11.

verantwoordelijken voor de moord op Caruana Galizia voor de rechter moeten worden gebracht, zonder enige politieke inmenging⁹¹.

De gevolgen van de moord op Malta's belangrijkste onderzoeksjournaliste zijn nog steeds voelbaar in Malta. Het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten maakte in 2019 melding van drie klachtmeldingen die nog moeten worden opgelost⁹². De staat heeft antwoord gegeven in verband met twee klachten. De eerste klacht betreft een cyberaanval op het onafhankelijke onlinemediaplatform voor onderzoeksjournalistiek The Shift News. De tweede en derde klacht betroffen juridische intimidatie van drie journalisten die een boek voorbereidden en daarvoor onderzoek deden naar de moord op mevrouw Caruana Galizia, en de behandeling van journalisten na een persconferentie op het kantoor van de premier⁹³. Het platform meldde één ingediende klacht in 2020 met betrekking tot een soort SLAPP-zaak⁹⁴ van een zakenman tegen The Shift News.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Malta is een parlementaire republiek waar de wetgevende macht berust bij het Huis van Afgevaardigden, een eenkamerparlement dat is gekozen voor een termijn van vijf jaar. De uitvoerende macht berust bij de President, die door het Parlement wordt gekozen, en bij het kabinet onder leiding van de premier. Alle ministers van de regering, inclusief de premier, moeten lid zijn van het Parlement. Grondwettelijke zaken worden door het grondwettelijk hof behandeld. De Grondwet stelt een aantal onafhankelijke autoriteiten in, waaronder de ombudsdienst. In juli 2020 heeft het Parlement een aantal grondwettelijke hervormingen⁹⁵ goedgekeurd.

Er is een grondwettelijke hervorming van de verkiezingsprocedure voor de President van Malta goedgekeurd. De hervorming, die op 29 juli 2020 is goedgekeurd, bepaalt dat de President van Malta in het Parlement in plaats van met een gewone meerderheid zal worden gekozen met een tweederde meerderheid, overeenkomstig het advies van de Commissie van Venetië van juni 2020. Volgens de nieuwe regels blijft de persoon die het ambt van President bekleedt, in functie zolang er geen tweederde meerderheid in het Parlement wordt bereikt. Voorts is voor het ontslag van de President een tweederde meerderheid in het Parlement vereist. Een procedure voor de verkiezing en afzetting van de President bij tweederde meerderheid van het Parlement werd aanbevolen door de Commissie van Venetië⁹⁶ en zou kunnen bijdragen tot een sterkere rol van de President bij het controleren van de regering. De

⁹¹ Gezamenlijke verklaring van eerste vicevoorzitter Timmermans, vicevoorzitter Ansip en de commissarissen Jourová en Gabriel, één jaar na de moord op de Maltese journaliste Daphne Caruana Galizia, 16 oktober 2018. Zie ook de resoluties van het Europees Parlement waarnaar in de voorgaande paragrafen wordt verwezen.

⁹² Raad van Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom> Zoals vermeld in aanbeveling 2016/4 van de Raad van Europa moeten de lidstaten een uitgebreid wetgevingskader invoeren om journalisten en andere media-actoren in staat te stellen effectief en zonder vrees bij te dragen aan het publieke debat.

⁹³ De Maltese autoriteiten hebben op deze laatste klachtmelding geantwoord.

⁹⁴ Strategic lawsuit against public participation (strategische rechtszaak tegen publieke participatie).

⁹⁵ Wet nr. XLIV van 2020 tot wijziging van de Grondwet van Malta met betrekking tot de benoeming van de President van Malta; Wet nr. XLIV van 2020 tot wijziging van de wetten die de ombudsdienst regelen.

⁹⁶ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 86 tot en met 91. De Commissie van Venetië had ook aanbevolen om te voorzien in een getrap mechanisme ter voorkoming van blokkeringen.

Commissie van Venetië bereidt momenteel een aanvullend advies voor over de wetgevingstekst van deze hervorming⁹⁷.

Er is ook een grondwettelijke hervorming goedgekeurd om de rol van de ombudsdienst te versterken, terwijl een voorstel voor de oprichting van een mensenrechteninstelling in het Parlement wordt besproken. De ombudsdienst heeft tot taak een onderzoek in te stellen naar de maatregelen die de regering of enige andere bij wet ingestelde autoriteit neemt, en kan onderzoek voeren op eigen initiatief of op basis van een klacht. De hervorming, die op 29 juli 2020 door het Parlement is aangenomen, legt in de Grondwet de methode voor benoeming en ontslag van het hoofd van de ombudsdienst vast⁹⁸, evenals zijn recht op toegang tot informatie. De hervorming bepaalt ook dat indien de ombudsdienst tijdens of na een onderzoek van mening is dat er aanwijzingen zijn voor corrupte praktijken zoals gedefinieerd in de wet inzake de permanente commissie tegen corruptie, de ombudsdienst zijn bevindingen rechtstreeks aan de procureur-generaal kan voorleggen. De hervorming is bedoeld om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de Commissie van Venetië⁹⁹. Er zij op gewezen dat de Verenigde Naties ook hebben aanbevolen de onafhankelijkheid van het bureau van de kinderrechtencommissaris te versterken door te zorgen voor voldoende specifieke en afzonderlijke menselijke, technische en financiële middelen, alsmede voor de immuniteiten die nodig zijn om het bureau effectief te laten functioneren¹⁰⁰. In 2019 is een voorstel voor de oprichting van een mensenrechteninstelling bij het Parlement ingediend. Het wetsvoorstel betreffende de oprichting van een commissie voor mensenrechten en gelijkheid wordt besproken in de bevoegde parlementaire commissies¹⁰¹.

Een grondwettelijke hervorming met betrekking tot de benoemingen in bepaalde onafhankelijke commissies is aan het Parlement voorgelegd. De regering stelde voor dat de bevoegdheden met betrekking tot de benoeming van een aantal onafhankelijke commissies zouden verschuiven van de premier naar het kabinet van ministers, onder meer met betrekking tot de centrale bank van Malta en de commissaris voor informatie en gegevensbescherming. In haar advies van juni 2020 toonde de Commissie van Venetië zich ingenomen met het voornemen van de regering om de benoeming van andere onafhankelijke autoriteiten, zoals de kiescommissie, de commissie voor ambtenarenzaken en de omroepautoriteit, verder te bespreken in het kader van de door de President geleide constitutionele conventie¹⁰².

Er is ook een denkproces over de rol van het Parlement op gang gebracht. Er worden hervormingen overwogen met betrekking tot het statuut van de parlementsleden, ook al zijn er nog geen concrete maatregelen voorgesteld¹⁰³. De Commissie van Venetië heeft

⁹⁷ Dit advies zal naar verwachting in oktober 2020 worden uitgebracht.

⁹⁸ De hervorming bepaalt ook dat zolang er in het Parlement geen tweederde meerderheid wordt bereikt, de persoon die de ombudsdienst leidt, onder alle omstandigheden in functie blijft.

⁹⁹ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 61 tot en met 64. De Commissie van Venetië bereidt momenteel een aanvullend advies voor over de wetgevingstekst. Dit advies zal naar verwachting in oktober 2020 worden uitgebracht.

¹⁰⁰ United Nations Committee on the Rights of the Child (2019).

¹⁰¹ Bijdrage van het European Network of National Human Rights Institutions aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

¹⁰² Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 65 tot en met 69.

¹⁰³ Het proces wordt gestuurd door een comité dat bestaat uit de twee belangrijkste politieke partijen en wordt voorgezeten door de President. Begin 2020 is een openbare raadpleging gehouden. De commissaris voor normen in het openbare leven heeft voorstellen gedaan om de rol van het Parlement te versterken: Commissioner for Standards in Public Life, "Towards Higher Standards in Public Life, Proposals to

vastgesteld dat het Maltese Parlement moet worden versterkt om een doeltreffende controle op de regering te kunnen verrichten¹⁰⁴, en heeft aanbevolen het systeem te wijzigen om te voorzien in voltijds werk en betaling van de leden. Daarnaast wordt aanbevolen dat de leden gebruik kunnen maken van niet-partijgebonden onderzoekscapaciteit en/of van een adviesorgaan op hoog niveau. Bovendien moet uitgebreid gebruik van gedelegeerde wetgeving worden vermeden.

De arresten van het grondwettelijk hof hebben geen uitwerking *erga omnes*. Het is aan het Parlement om wetten in te trekken of te wijzigen indien het grondwettelijk hof een of meer bepalingen daarvan ongrondwettelijk heeft verklaard. De Commissie van Venetië heeft vastgesteld dat dit in de praktijk niet in alle gevallen lijkt te gebeuren, wat leidt tot een verdere toepassing van bepalingen die ongrondwettelijk zijn bevonden¹⁰⁵.

Er blijven problemen bestaan met betrekking tot het beperkte gebruik van op feitenmateriaal gebaseerde instrumenten en de doeltreffendheid van openbare raadplegingen in het wetgevingsproces. Hoewel er verschillende kanalen bestaan om het publiek te raadplegen, is er een zekere vrijheid om al dan niet grootschalige openbare raadplegingen te organiseren en is er een groot aantal uitzonderingen. De resultaten van de openbare raadplegingsprocedures worden niet altijd tijdig en op vlot toegankelijke wijze online gepubliceerd¹⁰⁶. Bovendien ontbeert Malta volgens de OESO een systematische aanpak om na te gaan of de wet- en regelgeving de beoogde beleidsdoelstellingen heeft bereikt¹⁰⁷. Er worden momenteel initiatieven gepland in verband met onlineraadplegingen en een elektronisch inspraakplatform, als onderdeel van het strategisch plan voor de digitalisering van het openbaar bestuur 2019-2021.

In het kader van de noodtoestand op het gebied van de volksgezondheid zijn maatregelen genomen om het hoofd te bieden aan de pandemie. De wet betreffende de volksgezondheid verleent de hoofdinspecteur van volksgezondheid de bevoegdheid om in geval van epidemieën en besmettelijke ziekten beschikkingen uit te vaardigen, te wijzigen of in te trekken, terwijl rechterlijke toetsing mogelijk is¹⁰⁸. De noodtoestand op het gebied van de volksgezondheid is op 1 april 2020 door de hoofdinspecteur uitgeroepen met terugwerkende kracht vanaf 7 maart 2020¹⁰⁹, en is op 30 juni 2020 opgeheven.

Organisaties uit het maatschappelijk middenveld spelen een steeds grotere rol in het publieke debat. De ruimte voor het maatschappelijk middenveld wordt beschouwd als ingeperkt gezien de hierboven aangehaalde omstandigheden voor journalisten¹¹⁰.

Modernise the Provisions of the Constitution on Parliament, the Judiciary and Public Administration”, 30 oktober 2019.

¹⁰⁴ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 92, 93 en 94.

¹⁰⁵ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2020)006), punten 80 tot en met 84. Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2018)028), punten 74 tot en met 79.

¹⁰⁶ GRECO (2019) Fifth Evaluation Round - Evaluation report.

¹⁰⁷ OESO (2019), Indicators of Regulatory Policy and Governance – Malta.

¹⁰⁸ Op 29 mei 2020 oordeelde het burgerlijke hof in eerste aanleg (First Hall, Civil Court), in een zaak dat het recht op bescherming tegen willekeurige arrestatie of detentie werd geschonden door de beschikking van de hoofdinspecteur van volksgezondheid, waarin de wettelijke termijnen voor onbepaalde tijd werden opgeschort.

¹⁰⁹ Tijdens de noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid kan de hoofdinspecteur maatregelen nemen om de bedreiging voor de volksgezondheid te beperken, weg te nemen of op te heffen, onder meer door afzondering of isolatie van personen, evacuatie, of het voorkomen van toegang tot enige ruimte.

¹¹⁰ Beoordelingen door CIVICUS. Beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, ingeperkt, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

Tegelijkertijd nemen organisaties uit het maatschappelijk middenveld actiever deel aan het publieke debat, na de moord op onderzoeksjournaliste Daphne Caruana Galizia. De belangrijkste wet die het kader voor het maatschappelijk middenveld regelt, is de wet op de vrijwilligersorganisaties¹¹¹, volgens welke organisaties van het maatschappelijk middenveld vrijwilligersorganisaties zijn die onafhankelijk en autonoom zijn van de overheid en hun status te allen tijde door de overheid moet worden gerespecteerd. Hoewel de structuren voor de betrokkenheid en participatie van het maatschappelijk middenveld kunnen worden verbeterd, zijn de organisaties van het maatschappelijk middenveld de afgelopen jaren steeds meer betrokken bij discussies over kwesties die verband houden met de rechtsstaat, onder meer over de noodzaak van hervormingen in verband met de organisatie van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie¹¹². De overheid heeft zich ertoe verbonden verschillende wetteksten te wijzigen om te garanderen dat de kwetsbaarheid van vrijwilligersorganisaties wordt verholpen¹¹³.

¹¹¹ Hoofdstuk 492 van de wetten van Malta.

¹¹² Bijdragen van de middenveldorganisaties Repubblika en de Daphne Caruana Galizia Foundation aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

¹¹³ Bijdrage van Malta aan het verslag over de rechtsstaat 2020. Op 29 juli 2020 is wetgeving tot wijziging van de wet betreffende de vrijwilligersorganisaties en het burgerlijk wetboek en de wet betreffende trusts en trustees aangenomen.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*.

* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

CIVICUS, Monitor tracking civic space, Malta. <https://monitor.civicus.org/country/malta/>

Commissioner for Standards in Public Life (2020), *Towards the Regulation of Lobbying in Malta*.

Commissioner for Standards in Public Life, *Case Report No. K/002*, 2019.

Daphne Caruana Galizia Foundation, bijdrage aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Directoraat-generaal Communicatie (2019), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.

European Network of National Human Rights Institutions (2020), bijdrage van het Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen aan de raadpleging van belanghebbenden voor het verslag over de rechtsstaat 2020.

Europees Hof voor de Rechten van de mens, arrest van de Grote Kamer van 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal, verzoekschriften nrs. 55391/13, 57728/13 and 74041/13.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van de Kamer van 5 mei 2020, Kövesi/Roemenië, verzoekschrift nr. 3594/19.

Europese Commissie (2019), *Business Eurobarometer Survey*.

Europese Commissie (2019), *Country Report Malta*, SWD(2019) 1017 final.

Europese Commissie (2020), *Country Report Malta*, SWD(2020) 517 final.

Europese Commissie, *EU-scorebord voor justitie 2020*.

GRECO (2019), *Fifth Evaluation round - Evaluation Report on Malta on preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies*.

GRECO (2019), *Fourth Evaluation Round - Second Compliance Report on Malta on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU.

Maltese regering (2020), bijdrage van Malta aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

OESO (2019), *Indicators of Regulatory Policy and Governance – Malta*.

Raad van de Europese Unie (2018), *Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Malta en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Malta*.

Raad van Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Malta*. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/malta>

Raad van Europa: Committee of Ministers (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Raad van Europa: Committee of Ministers (2016), *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member states on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.

Raad van Europa: Parliamentary Assembly (2019), *Resolution 2293 (2019) of the Parliamentary Assembly: Daphne Caruana Galizia's assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges*.

Raad van Europa: Venice Commission (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Raad van Europa: Venice Commission (2016), *Rule of Law Checklist* (CDL-AD(2016)017).

Raad van Europa: Venice Commission (2018), *Malta – Opinion on constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the judiciary and law enforcement* (CDL-AD(2018)028).

Raad van Europa: Venice Commission (2020) – *Malta – Opinion on proposed legislative changes* (CDL-AD(2020)006).

Reporters without Borders, *Malta*. <https://rsf.org/en/taxonomy/term/150>

Repubblika, bijdrage aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Resolutie van het Europees Parlement van 15 november 2017 over de rechtsstaat in Malta.

Resolutie van het Europees Parlement van 18 december 2019 over de rechtsstaat in Malta na de recente onthullingen over de moord op Daphne Caruana Galizia.

Resolutie van het Europees Parlement van 28 maart 2019 over de situatie van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie in de EU, met name in Malta en in Slowakije.

Transparency International (2020), *Country Data – Malta*.
<https://www.transparency.org/en/countries/malta>

United Nations Committee on the Rights of the Child (2019).

Virtueel landbezoek aan Malta in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Bijlage II: landbezoek aan Malta

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtueel vergaderd met:

- Association of Judges
- Association of Magistrates
- Attorney General
- Broadcasting Authority Malta
- Chamber of Advocates
- Commissioner for Standards in Public Life
- Ministerie van Justitie
- Permanent Commission Against Corruption (PCAC)
- Politie: Economic Crime Unit
- Republika (ngo)
- State Advocate

* De Commissie heeft eveneens de volgende organisaties ontmoet in een aantal horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU