



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 317 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{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}

ZUSAMMENFASSUNG

Das Parlament hat in jüngster Zeit einstimmig mehrere wichtige Reformen des maltesischen Justizsystems verabschiedet. Insbesondere sollen Reformen des Systems der richterlichen Ernennungen und von Disziplinarverfahren durch eine Beschränkung der Rollen des Premierministers und des Parlaments die Gewaltenteilung verbessern. Ziel dieser Reformen ist es, die Unabhängigkeit der Justiz und das System der Gewaltenteilung zu stärken und bestimmten Empfehlungen der Venedig-Kommission vom Dezember 2018 sowie Empfehlungen der Europäischen Kommission und des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters Rechnung zu tragen. Die Venedig-Kommission begrüßte die Reformpläne im Großen und Ganzen und bereitet derzeit eine ergänzende Stellungnahme zu den Gesetzestexten dieser Reformen vor. Es wird eine vom „State Advocate“ unabhängige Staatsanwaltschaft geschaffen, die dem Generalstaatsanwalt untersteht. Hinsichtlich der Effizienz des Justizsystems bestehen nach wie vor Bedenken, da die Verfahren auf allen Ebenen und in allen Fallkategorien äußerst langwierig sind.

Es wurden tief verwurzelte Korruptionsmuster aufgedeckt, was zur Folge hatte, dass in der Öffentlichkeit der Ruf nach einer erheblichen Aufstockung der Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung und nach umfassenderen Rechtsstaatsreformen laut wurde. Was Schultersprüche im Bereich der Korruption auf hoher Ebene anbelangt, fällt die Erfolgsbilanz bescheiden aus. Es wurde ein breit angelegtes Reformprojekt in Angriff genommen, um Lücken zu schließen und den institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, einschließlich Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung, zu stärken. Die Reform beinhaltet neue Regeln für die Ernennung des Polizeichefs, die Übertragung der Zuständigkeiten im Rahmen der Strafverfolgung – auch in Korruptionsfällen – von der Polizei auf den Generalstaatsanwalt, eine Reform der Ständigen Kommission gegen Korruption (Permanent Commission Against Corruption) und neue Bestimmungen, die die Einlegung eines Rechtsmittels gegen die Entscheidung des Generalstaatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, ermöglichen. Die wirksame Umsetzung dieser Reformen wird zeigen, inwieweit nicht nur die Empfehlungen der Europäischen Kommission, sondern auch die der Venedig-Kommission und der GRECO, berücksichtigt wurden.

In der Verfassung von Malta ist die Meinungs- und Medienfreiheit verankert. Die Ermordung der wichtigsten maltesischen Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia im Oktober 2017 wurde weithin als Angriff auf die Meinungsfreiheit empfunden und löste Besorgnis über die Medienfreiheit und die Sicherheit von Journalisten in Malta aus. Weitere Bereiche, die Anlass zur Sorge geben, sind die effektive Unabhängigkeit der Medienaufsicht sowie die Androhung rechtlicher Schritte und Online-Drohungen gegen Investigativjournalisten. Der Umstand, dass mehrere maltesische Medienunternehmen und Rundfunkanstalten den beiden wichtigsten, im Parlament vertretenen politischen Parteien gehören und von diesen kontrolliert und geleitet werden, wirkt sich nach wie vor prägend auf die maltesische Medienlandschaft aus.

Im Hinblick auf die Gewaltenteilung hat das Parlament in jüngster Zeit mehrere Reformen verabschiedet. Insbesondere wurden neue Regeln für die Wahl und Amtsenthebung des Präsidenten der Republik sowie Reformen zur Stärkung der Rolle des Bürgerbeauftragten beschlossen. Weitere Gesetzesentwürfe zur Beschränkung der Rolle des Premierministers bei der Ernennung einer Reihe unabhängiger Kommissionen wurden vorgelegt. Diese Reformen sollen die Gewaltenteilung insgesamt stärken und einige Empfehlungen der Venedig-

Kommission Rechnung tragen; letztere arbeitet derzeit an einer ergänzenden Stellungnahme zu den Gesetzestexten dieser Reformen. Die Notwendigkeit weiterer möglicher Verfassungsreformen, beispielsweise in Bezug auf die Arbeitsweise des Parlaments, wird derzeit geprüft. Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen in der öffentlichen Debatte eine immer wichtigere Rolle.

I. JUSTIZSYSTEM

Das maltesische Justizsystem ist sowohl von der kontinentaleuropäischen als auch von den Rechtstraditionen des Common Law beeinflusst. Die Gerichte sind Ober- (Superior Courts) und Untergerichte (Inferior Courts) unterteilt. Die Obergerichte sind mit Richtern (Judges) besetzt und umfassen das Zivilgericht (Civil Court), das Strafgericht (Criminal Court), das Berufungsgericht (Court of Appeal), das Berufungsgericht für Strafsachen (Court of Criminal Appeal) und das Verfassungsgericht (Constitutional Court).¹ Die Untergerichte setzen sich aus Richtern (Magistrates) zusammen und bestehen aus zwei Amtsgerichten: dem Court of Magistrates (Malta) und dem Court of Magistrates (Gozo). An der Spitze der Justiz steht der Oberste Richter (Chief Justice), der auch dem Verfassungsgericht vorsitzt. Die Unabhängigkeit der Justiz ist in der Verfassung, die die Amtssicherheit von Richtern (Judges und Magistrates) gewährleistet, verankert. Eine Kommission für die Justizverwaltung (Commission for the Administration of Justice) überwacht die Arbeit der Justiz.² Es gibt eine Reihe von Fachgerichten, die in speziellen Bereichen Recht sprechen. Derzeit wird eine separate Staatsanwaltschaft eingerichtet. Die Anwaltskammer (Chamber of Advocates) fungiert als unabhängige und selbstregulierte Standesvertretung der Rechtsanwälte. Im Juli 2020 hat das Parlament eine Reihe von Verfassungsreformen im Justizbereich verabschiedet.³

Unabhängigkeit

Die Reform des Systems zur Ernennung von Richtern (Judges und Magistrates) wurde im Juli 2020 verabschiedet. Im Frühjahr 2020 legte die Regierung eine Reihe von Reformvorschlägen vor, die u. a. das System zur Ernennung von Richtern betreffen und den Empfehlungen der Venedig-Kommission vom Dezember 2018 Rechnung tragen sollen.⁴ Der Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung wurde am 29. Juli 2020 vom Parlament verabschiedet. All diese Vorschläge wurden mit der Venedig-Kommission besprochen und von dieser bewertet⁵; eine Stellungnahme der Kommission zu den Gesetzesexten liegt jedoch noch nicht vor. Nach dem bis dahin geltenden Recht ernannte der maltesische Präsident die Richter „im Einklang mit dem Vorschlag des Premierministers“. Ein Ausschuss für die Ernennung von Richtern (Judicial Appointments Committee) stellte fest, ob die Kandidaten die Kriterien für eine Ernennung zum Richter erfüllten, erstellte jedoch weder eine Rangfolge der Kandidaten noch sprach er Präferenzen für einen Kandidaten aus. Die Aufgabe des Ausschusses für die Ernennung von Richtern bestand darin, einen Pool von Kandidaten für das Richteramt zu identifizieren; aus diesem Pool konnte der Premierminister in seinem Ermessen Kandidaten für eine Ernennung zum Richter auswählen, wobei die Rolle des

¹ Das Zivilgericht besteht aus drei unterschiedlichen Kammern, der Kammer „Familiensachen“, der Kammer „Handelssachen“ und der Kammer „Freiwillige Gerichtsbarkeit“.

² Die Kommission für die Justizverwaltung ist Vollmitglied des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen.

³ Gesetz Nr. XLIII von 2020 zur Änderung der maltesischen Verfassung in Bezug auf die Ernennung von Richtern; Gesetz Nr. XLV von 2020 zur Änderung der maltesischen Verfassung und des Gesetzes über die Kommission für die Justizverwaltung, Kap. 369, betreffend die Amtsenthebung von Richtern; Gesetz Nr. XLI von 2020 zur Fortführung der Reformen im Justizwesen durch Einführung der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Generalanwalts, auf Strafverfolgung zu verzichten, und anderer Entscheidungen des Generalstaatsanwalts.

⁴ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2018)028).

⁵ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006).

Präsidenten rein formaler Natur war.⁶ Nach der vom Parlament verabschiedeten neuen Gesetzgebung wurde die Zusammensetzung des Ausschusses für Ernennung von Richtern dahingehend geändert, dass nun mehr als die Hälfte seiner Mitglieder dem Justizwesen angehören.⁷ Einzelne freie Stellen im Justizwesen werden öffentlich ausgeschrieben. Der Ausschuss für Richterernennungen schlägt die drei am besten für eine freie Stelle geeigneten Kandidaten direkt dem Präsidenten der Republik vor, der aus dem Kreis der ihm genannten Kandidaten die Richter (Judges oder Magistrates) auswählt.⁸ Die Bewertungskriterien wurden in der Verfassung verankert. Diese Reformen stärken die Unabhängigkeit der Justiz und tragen den Empfehlungen des Europarates⁹ Rechnung. Diese Thematik hatten auch die Europäische Kommission und der Rat in einer länderspezifischen Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters 2020¹⁰ wie auch das Europäische Parlament¹¹ adressiert. In ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2020 begrüßte die Venedig-Kommission im Großen und Ganzen die Pläne für eine Reformierung der Ernennung von Richtern¹², wies jedoch darauf hin, dass weitere Maßnahmen erforderlich seien, um das grundlegende System der Gewaltenteilung in Einklang mit ihrer Stellungnahme vom Dezember 2018 zu bringen. Außerdem bereitet die Venedig-Kommission derzeit eine ergänzende Stellungnahme zu den Gesetzesresten dieser Reformen vor.¹³ Die Ernennung des Obersten Richters soll gemäß der Reform mit Unterstützung von zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder¹⁴ erfolgen, ohne Beteiligung der Justiz oder des Ausschusses für die Ernennung von Richtern¹⁵. Angesichts der verschiedenen Funktionen des Obersten Richters (Präsident des Verfassungsgerichts,

⁶ Vorbehaltlich bestimmter Anforderungen der Transparenz hat der Premierminister zudem die Möglichkeit, eine Person zu ernennen, die die Auswahlverfahren der Kommission für Ernennung von Richtern nicht durchlaufen hat.

⁷ Gemäß den Reformen wird sich der Ausschuss für die Ernennung von Richtern aus dem Obersten Richter, zwei Richtern (Judges) und einem von seinesgleichen gewählten Richter (Magistrate), dem Obersten Rechnungsprüfer (Auditor General), dem Bürgerbeauftragten und dem Präsidenten der Anwaltskammer zusammensetzen.

⁸ Die Namen der drei Kandidaten, die sich qualifiziert haben, werden veröffentlicht. Der Premierminister spielt keine Rolle mehr im Ernennungsverfahren.

⁹ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 47. Der vorgelegte Gesetzesentwurf enthält Verfassungsänderungen.

¹⁰ Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Maltes 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Maltes 2020, S. 13. In der Empfehlung wird u. a. dazu aufgerufen, die Reformen zur Beseitigung der derzeitigen Mängel bei den institutionellen Kapazitäten und der Governance abzuschließen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2019 zur Rechtsstaatlichkeit in Malta nach den jüngsten Enthüllungen im Zusammenhang mit der Ermordung von Daphne Caruana Galizia; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zur Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption in der EU, insbesondere in Malta und in der Slowakei; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Malta. In diesen Entschließungen werden nicht nur Bedenken hinsichtlich des maltesischen Justizsystems geäußert, sondern auch in Bezug auf den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, den Medienpluralismus und sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung; mit diesen Punkten befassen sich die Abschnitte II, III und IV dieses Länderkapitels.

¹² Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006).

¹³ Diese Stellungnahme wird voraussichtlich im Oktober 2020 angenommen werden.

¹⁴ Nach früherem Recht wurde der Oberste Richter vom Präsidenten im Einklang mit dem Vorschlag des Premierministers ernannt, ohne Einschaltung der Kommission für die Ernennung von Richtern. Obwohl keine diesbezügliche rechtliche Verpflichtung bestand, da die neuen gesetzlichen Bestimmungen noch nicht in Kraft getreten waren, wurde der amtierende Oberste Richter Maltes im Einvernehmen mit der Opposition gewählt und vom Parlament einstimmig bestätigt.

¹⁵ Nach den neuen Bestimmungen bleibt die Person, die das Amt des Obersten Richters bekleidet, im Amt, solange im Parlament keine Zweidrittelmehrheit erreicht wird; dies gilt selbst dann, wenn die betreffende Person das Alter von 65 Jahren erreicht hat.

Präsident des Berufungsgerichts, Vorsitz in den beiden Berufungsgremien) sowie der wichtigen Aufgaben, die er in der Verwaltung des Justizsystems wahrt (Vorsitzender des Ausschusses für die Ernennung von Richtern, Mitglied der Kommission für die Justizverwaltung, die für disziplinarrechtliche Fragen in Bezug auf Richter zuständig ist), betonte die Venedig-Kommission, wie wichtig eine weitestgehende Entpolitisierung der Ernennung des Obersten Richters sei.¹⁶

Außerdem hat das Parlament die Reform in Bezug auf das Verfahren zur Entlassung von Richtern (Judges und Magistrates) verabschiedet. Nach dem bisher geltenden Rahmen lagen die Entscheidungen über die Entlassung von Richtern in den Händen des Parlaments. Die Venedig-Kommission hat eine Entpolitisierung des Verfahrens empfohlen.¹⁷ Gemäß den Reformen fallen Entscheidungen über die Entlassung von Richtern in den Zuständigkeitsbereich der Kommission für die Justizverwaltung, die mehrheitlich mit Angehörigen des Justizwesens besetzt ist. Die Beteiligung des Parlaments an Entscheidungen über die Entlassung von Richtern entfällt. Darüber hinaus sehen die Reformen die Möglichkeit vor, vor dem Verfassungsgericht Rechtsmittel gegen Entlassungen einzulegen.¹⁸ Diese Reformen stärken die Unabhängigkeit der Justiz und tragen den Empfehlungen des Europarates¹⁹ Rechnung. In ihrer Stellungnahme vom Juni 2020 begrüßte die Venedig-Kommission die Reformpläne²⁰; gegenwärtig bereitet sie eine ergänzende Stellungnahme zu den Gesetzestexten dieser Reformen vor²¹.

Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz erreicht einen Wert, der ungefähr im Durchschnitt liegt. Dies gilt sowohl für die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der breiten Öffentlichkeit (52 % eher gut oder sehr gut) als auch für die Wahrnehmung durch Unternehmen (48 % eher gut oder sehr gut).²²

¹⁶ Die Venedig-Kommission hatte insbesondere empfohlen, den Obersten Richter auf dieselbe Weise wie andere Richter zu ernennen oder im Falle eines Stillstands im Parlament auf ein neutrales Gremium zurückzugreifen.

¹⁷ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2018)028), Rn. 52-53.

¹⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat betont, dass Gerichte, die die Entlassungen von Richtern überprüfen, für die Prüfung aller für den Streitfall, mit dem sie befasst sind, relevanten Sach- und Rechtsfragen zuständig sein müssen; Urteil (Kammer) des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 5. Mai 2020, *Kövesi/Rumänien*, Nr. 3594/19 und Urteil (Große Kammer) des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 6. November 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal*, Beschwerden Nrn. 55391/13, 57728/13 und 74041/13.

¹⁹ Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law Checklists“) der Venedig-Kommission (CDL-AD(2016)017), Rn. 78. Siehe auch Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 69 und Bericht der Venedig-Kommission (CDL-AD(2010)004), Rn. 43. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs (Urteil vom 25. Juli 2018, *LM*, C-216/18 PPU, Rn. 67) bedeutet das Unabhängigkeitserfordernis auch, dass die Disziplinarregelung für diejenigen, die mit der Aufgabe des Richtens betraut sind, die erforderlichen Garantien aufweist, damit jegliche Gefahr verhindert wird, dass eine solche Regelung als System zur politischen Kontrolle des Inhalts justizieller Entscheidungen eingesetzt wird. Regeln, die insbesondere festlegen, welche Verhaltensweisen Disziplinarvergehen begründen und welche Sanktionen konkret anwendbar sind, die die Einschaltung einer unabhängigen Stelle gemäß einem Verfahren vorsehen, das die in den Art. 47 und 48 der Charta niedergelegten Rechte und insbesondere die Rechte der Verteidigung in vollem Umfang sicherstellt, und Regeln, die die Möglichkeit festschreiben, die Entscheidungen der Disziplinarorgane vor Gericht anzufechten, bilden eine Reihe von Garantien, die für die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz wesentlich sind.

²⁰ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 46-52.

²¹ Diese Stellungnahme wird voraussichtlich im Oktober 2020 angenommen werden.

²² Schaubilder 44 und 46, EU-Justizbarometer 2020. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz wird anhand der folgenden Kategorien bewertet: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die

Derzeit wird eine separate Staatsanwaltschaft eingerichtet. Bis vor Kurzem wurde der Großteil der Strafverfolgungen von der Polizei durchgeführt, während die Generalstaatsanwaltschaft nur die schwersten Straftaten direkt verfolgte²³. Außerdem nahm der Generalstaatsanwalt neben seinen Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung auch die Rolle des Rechtsberaters, der den Staat in Gerichtsverfahren vertritt, wahr, was Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung gab.²⁴ 2019 kündigte die Regierung ihre Absicht an, eine separate Staatsanwaltschaft einzurichten, womit sie den Empfehlungen der Venedig-Kommission nachkam.²⁵ In einem ersten Schritt wurde das „Office of State Advocate“ geschaffen, das die nicht im Zusammenhang mit der Strafverfolgung stehenden Aufgaben, die bis dahin der Generalstaatsanwalt wahrgenommen hatte, übernehmen sollte. Der „State Advocate“ fungiert als Rechtsberater der Regierung. Der Generalstaatsanwalt wird für die Verfolgung aller Straftaten zuständig sein. Die Regierung plant, im Oktober 2020 einen Gesetzentwurf ins Parlament einzubringen, der die Strafverfolgungsbefugnisse des Generalstaatsanwalts auch auf weniger schwere Straftaten ausdehnen soll. Die Verlagerung von Fällen von der Polizei auf die Staatsanwaltschaft wird schrittweise, beginnend im Sommer 2020²⁶, erfolgen und soll schließlich zu einer Verlagerung der gesamten Strafverfolgung auf den Generalstaatsanwalt führen²⁷. Daher wird es noch einige Zeit dauern, bevor die Reformen der Staatsanwaltschaft in vollem Umfang wirksam werden können. Was den Generalstaatsanwalt anbelangt, so hat das Parlament im Juli 2019 ein Gesetz verabschiedet, das ein neues Ernennungsverfahren vorsieht. Demzufolge muss der Premierminister bei der Abgabe seiner Empfehlung an den Präsidenten nach Artikel 91 der Verfassung im Hinblick auf die Ernennung des Generalstaatsanwalts die Empfehlungen einer Ernennungskommission gebührend berücksichtigen. Unter Einhaltung des neuen Verfahrens hat der Premierminister am 8. September 2020 den von der Ernennungskommission empfohlenen Kandidaten als Generalstaatsanwalt Maltas angenommen. Durch diese Änderungen wurde im Vergleich zum vorhergehenden Verfahren eine neue Gewaltenteilung aufgenommen. In der Praxis fällt die Ernennung des Generalstaatsanwalts nach wie vor schwerpunktmäßig in die Zuständigkeit des Premierministers – ein Problem, das auch die Venedig-Kommission angesprochen hat.²⁸

Eine große Anzahl von Fachgerichten ist in unterschiedlichen Bereichen aktiv. Zu diesen Gerichten gehören der Beschwerdeausschuss für Flüchtlingsfragen (Refugee Appeals Board), das Gericht für die Prüfung der Entscheidungen der Planungs- und Umweltbehörden (Environment and Planning Review Tribunal), das Arbeitsgericht (Industrial Tribunal), das Berufungsgericht für Verbraucher- und Wettbewerbssachen (Competition and Consumer Appeals Tribunal), das Berufungsgericht für Informations- und Datenschutz (Information and Data Protection Appeals Tribunal), das Gericht für die Prüfung von Zwangsmaßnahmen im Bereich der physischen Gesundheit (Mental Health Review Tribunal), das Patentgericht (Patent Tribunal), das Berufungsgericht für Polizeilizenzen (Police Licences Appeals

Unabhängigkeit der Justiz als „eher gut“ und „sehr gut“ wahr); gering (zwischen 30-39 %), durchschnittlich (zwischen 40-59 %), hoch (zwischen 60-75 %), sehr hoch (mehr als 75 %).

²³ In Verfahren bei unteren Gerichten ermittelte die Polizei und in Verfahren bei Obergerichten ermittelte der Generalstaatsanwalt.

²⁴ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2018)028), Rn. 54-73.

²⁵ Siehe vorstehende Fußnote.

²⁶ Derzeit läuft ein Verfahren zur Einstellung neuer Mitarbeiter für die Staatsanwaltschaft.

²⁷ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 56.

²⁸ Europäische Kommission (2020), Länderbericht Malta (SWD(2020) 517 final, S. 41). Am 15. August 2020 reichte der amtierende Generalstaatsanwalt mit Wirkung vom 9. September 2020 seinen Rücktritt ein. Nach seinem Rücktritt wurde eine Ernennungskommission gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung zur Regelung der Generalbundesanwaltschaft (Attorney General Ordinance) (Kapitel 90) eingesetzt.

Tribunal), die Gremien der Gerichte für die Prüfung von Verwaltungssachen (Panels of Administrative Review Tribunals) und das Berufungsgericht für den Strafvollzug (Prison Appeals Tribunal). Die Venedig-Kommission hat Bedenken zu diesen Fachgerichten geäußert, da diese ihrer Ansicht nach nicht dieselbe Unabhängigkeit genießen wie die ordentliche Justiz.²⁹

Qualität

Es wurden einige Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Justizsystems beschlossen. Insbesondere wurden die folgenden Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Einsatzes von IT-Tools in den Gerichten ergriffen: (i) die elektronische Einreichung und die elektronische Zahlung von Gebühren werden auf eine größere Zahl von Zivilgerichten ausgedehnt; (ii) Bürgern und Angehörigen der Rechtsberufe wird ein kostenloser Online-Zugang gewährt, damit sie die mit ihren Fällen zusammenhängenden Akten einsehen können; und (iii) es wurde die Plattform e-Courts geschaffen, die der Öffentlichkeit und den Angehörigen der Rechtsberufe eine Vielzahl von justizbezogenen Dienstleistungen anbietet. Die Regierung arbeitet derzeit eine digitale Strategie und einen Aktionsplan aus, um den Einsatz von Technologie im Justizsystem zu stärken.³⁰ Im Bereich der justiziellen Aus- und Fortbildung wurde das Budget für den Ausschuss für juristische Studien (Judicial Studies Committee) erhöht³¹, wodurch eine Erweiterung des Angebots und der Qualität der Fortbildungsleistungen ermöglicht wird. Im Jahr 2018 wurden bei einer Reihe wichtiger juristischer Kompetenzen keine Aus- und Fortbildungen verzeichnet.³² Der Mangel an Aus- und Fortbildung im Bereich der Justizethik ist nach wie vor ein Problem.³³

Das System zur Verteilung von Verfahren wird derzeit überarbeitet. Nach dem derzeit geltenden Rechtsrahmen verteilt der Kanzler (Registrar) die Rechtssachen auf Anweisung des Obersten Richters. Im Rahmen dieser Überarbeitung soll ein neues System erarbeitet werden, das der Komplexität der registrierten Fälle Rechnung trägt und damit eine bessere Verteilung des Fallaufkommens und eine Steigerung der Effizienz ermöglicht.

Effizienz

Die Verfahrensdauer zählt nach wie vor zu den längsten in der EU. Trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren ist die Verfahrensdauer auf allen Ebenen und in allen Fallkategorien nach wie vor sehr lang.³⁴ In erstinstanzlichen zivil- und handelsrechtlichen Verfahren benötigten die Gerichte im Jahr 2018 440 Tage, um einen Fall abzuschließen, und

²⁹ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 97-98.

³⁰ Die von der EU finanzierte öffentliche Konsultation wurde im Juli 2020 unter Aufsicht der Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) gestartet.

³¹ Aus den Schaubildern 32 und 33 des EU-Justizbarometers 2020 geht hervor, dass die Gesamtausgaben der Regierung für die Gerichtsbarkeit im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten nach wie vor im Durchschnitt liegen. Das Budget für den Ausschuss für juristische Studien wurde nach Angaben der maltesischen Behörden von 9000 EUR pro Jahr auf 20 000 EUR erhöht.

³² Schaubild 38, EU-Justizbarometer 2020.

³³ GRECO Vierte Evaluierungsrounde – Zweiter Compliance-Bericht zu Malta, Empfehlung vi.

³⁴ Seit 2018 unterstützt die Europäische Kommission Malta im Rahmen des Programms zur Unterstützung der Strukturreformen bei der Reformierung des Justizwesens, in den folgenden Bereichen: i) Verbesserung der Effizienz und Qualität des Justizsystems durch Verkürzung der Verfahren vor dem Amtsgericht, Bewertung der Arbeitsweise des Berufungsgerichts und Unterstützung bei der Ausarbeitung einer Personalstrategie; ii) Erstellung einer digitalen Strategie für das maltesische Justizsystem; iii) Unterstützung beim Umbau der Generalanwaltschaft und des „Office of the State Advocate“.

liegen damit EU-weit ganz weit oben.³⁵ Dies wird durch langwierige Verfahren in zweiter Instanz (durchschnittlich 1120 Tage) zusätzlich verschlimmert.³⁶ Auch die Dauer der verwaltungsrechtlichen Verfahren ist trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren nach wie vor besorgniserregend (durchschnittlich 1057 Tage). Die Abschlussquoten deuten zudem darauf hin, dass die Gerichte derzeit an der Grenze ihrer Kapazitäten arbeiten³⁷, wobei Malta zu den Mitgliedstaaten mit der niedrigsten Zahl von Richtern pro Kopf zählt³⁸. Die durchschnittliche Dauer erstinstanzlicher Geldwäscheverfahren (mehr als 2000 Tage) gibt ebenfalls Anlass zu besonderer Sorge und hat sich im Jahr 2018 weiter erhöht.³⁹ Auf Anordnung der Aufsichtsbehörde für die öffentliche Gesundheit (Superintendent of Public Health) wurden im Rahmen der Notfallmaßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie ab dem 16. März 2020 die Gerichte geschlossen und die Fristen ausgesetzt⁴⁰. Am 5. Juni 2020 wurde diese Anordnung aufgehoben.⁴¹

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Den institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung bilden mehrere staatliche Organe. Die Ständige Kommission gegen Korruption (Permanent Commission Against Corruption) ist für die Korruptionsprävention und die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen korrupter Verhaltensweisen zuständig. Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im öffentlichen Dienst (Commissioner for Standards in Public Life) kann prüfen, ob Minister, parlamentarische Sekretäre oder andere Parlamentsmitglieder in einer Weise gehandelt haben, die gegen das Gesetz verstößt, eine ethische oder sonstige Pflicht verletzt oder einen Machtmissbrauch darstellt. Die Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsdelikten fielen bisher überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Polizei (Abteilung für Wirtschaftskriminalität); im Zuge der laufenden Reformen (siehe Abschnitt I) wird der Generalstaatsanwalt jedoch die Verfolgung aller Straftaten mit einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren, einschließlich von Straftaten im Bereich der Wirtschaftskriminalität, der Korruption und der Geldwäsche, übernehmen. Weitere an der Korruptionsbekämpfung beteiligte Stellen sind die Finanzermittlungsstelle (Financial Intelligence Analysis Unit - FIAU) und die Abteilung für Innenrevision (Internal Audit and Investigations Department). Letztere ist für die Durchführung von internen Prüfungen und Ermittlungen innerhalb sämtlicher Regierungsabteilungen und -stellen zuständig. Korruptionsdelikte werden im Strafgesetzbuch (Criminal Code) geregelt.⁴² Im Juli 2020 hat das Parlament eine Reihe von Reformen im Bereich des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung verabschiedet.⁴³ Die laufenden Ermittlungen und die öffentliche

³⁵ Schaubild 6, EU-Justizbarometer 2020.

³⁶ Schaubild 7, EU-Justizbarometer 2020.

³⁷ Schaubild 8, EU-Justizbarometer 2020.

³⁸ Schaubild 35, EU-Justizbarometer 2020.

³⁹ Schaubild 21, EU-Justizbarometer 2020.

⁴⁰ Während der Schließung der Gerichte forderte die Rechtsanwaltskammer mehrfach die Einführung virtueller Verhandlungen, unter anderem in einem am 20. April 2020 veröffentlichten Bericht mit dem Titel „Bericht über eine mögliche Ausgestaltung der gerichtlichen Arbeitsabläufe in der gegenwärtigen COVID-19-Pandemie-Situation“.

⁴¹ Alle Gerichte wurden wiedereröffnet, einschließlich der Ober- und der Untergerichte, der Berufungsgerichte unabhängig von ihrer Zuständigkeit oder Gerichtsbarkeit, aller auf Gesetz beruhenden Gerichte und aller Gremien, Kommissionen, Ausschüsse oder anderen Einrichtungen, vor denen Verhandlungen stattfinden oder Verfahren eingeleitet werden und bei denen gesetzliche oder Verwaltungsfristen für die Einreichung von Klagen, Klageerwiderungen oder andere Handlungen gelten.

⁴² Kapitel 9 des Gesetzbuchs von Malta (Laws of Malta).

⁴³ Gesetz Nr. XLVI von 2020 zur Änderung verschiedener Gesetze mit dem Ziel, das Verfahren zur Ernennung der Ständigen Kommission gegen Korruption zu reformieren. Gesetz Nr. XLI von 2020 zur Fortführung der

Untersuchung, die anlässlich der Ermordung der Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia durchgeführt werden, deckten tief verwurzelte Korruptionsmuster auf und ließen in der Öffentlichkeit den Ruf nach einer deutlichen Aufstockung der Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung und einer umfassenderen Rechtsstaatlichkeitsreform laut werden.

Malta belegt im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International mit 54 von 100 Punkten Platz 14 in der EU und weltweit Platz 50.⁴⁴ 89 % der Malteser, die im Rahmen einer Eurobarometer-Umfrage befragt wurden, nehmen die Korruption in Malta als weitverbreitet wahr (EU-Durchschnitt: 71 %) und 54 % der Menschen fühlen sich in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen (EU-Durchschnitt: 26 %).⁴⁵ 76 % der befragten Unternehmen erklären, dass Korruption im Land weitverbreitet ist (EU-Durchschnitt: 63 %), während 60 % die Auffassung vertreten, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 37 %). Gleichzeitig sind 37 % der Befragten der Auffassung, dass die Strafverfolgung in Malta genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 45 % die Auffassung vertreten, dass Personen und Unternehmen, die der Bestechung eines hohen Beamten überführt werden, eine angemessene Strafe erhalten (EU-Durchschnitt: 31 %).⁴⁶

Es wurden Änderungen in Bezug auf die Ständige Kommission gegen Korruption (PCAC) verabschiedet, die strukturelle Schwächen beseitigen und die Rolle des Premierministers bei der Ernennung ihrer Mitglieder einschränken. Die PCAC ist für die Korruptionsprävention und die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen zu Berichten im Zusammenhang mit Korruption zuständig. Sie nimmt Ermittlungen von sich aus oder ausgehend von Berichten, die ihr übermittelt werden, auf. Nach dem früheren System unterrichtete die PCAC den Justizminister über die Ergebnisse ihrer Ermittlungen; weitere Vollstreckungs- oder Verfolgungshandlungen waren nicht gesetzlich vorgeschrieben. Auch die Transparenz darüber, in welchen Fällen die PCAC ermittelte, und welche Empfehlungen sie abgab, gab Anlass zur Besorgnis.⁴⁷ Die Europäische Kommission, die Venedig-Kommission und die GRECO äußerten Bedenken hinsichtlich der begrenzten Effektivität ihrer Ermittlungen und beanstandeten, dass die Ernennung der PCAC-Mitglieder vom Premierminister abhängig ist.⁴⁸ Die Regierung legte im Frühjahr 2020 Vorschläge zur Änderung des Ernennungsverfahrens vor. Diese Vorschläge wurden am 29. Juli 2020 vom Parlament angenommen. Nach dem neuen Verfahren wird der Vorsitzende der PCAC vom Präsidenten der Republik ernannt, der im Einklang mit einem mit einer Zweidrittelmehrheit gefassten Parlamentsbeschluss handelt.⁴⁹ Die beiden anderen verbleibenden Mitglieder der PCAC werden vom Präsidenten auf Vorschlag des Premierministers bzw. des Oppositionsführers ernannt. Nach den neuen Regeln werden die Ermittlungsbefugnisse der PCAC auf ein breiteres Spektrum korrupter Verhaltensweisen erweitert. Insbesondere ist nach neuem Recht vorgesehen, dass der Bericht mit den Ergebnissen der Untersuchung direkt

Reformen im Justizwesen durch Einführung der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Generalanwalts, auf Strafverfolgung zu verzichten, und anderer Entscheidungen des Generalstaatsanwalts.

⁴⁴ Transparency International (2020), Korruptionswahrnehmungsindex 2019.

⁴⁵ Eurobarometer Spezial 502.

⁴⁶ Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁴⁷ Europäische Kommission (2019), Länderbericht Malta (SWD(2019) 1017 final, S. 41.

⁴⁸ Europäische Kommission (2019), Länderbericht Malta (SWD(2019) 1017 final, S. 41. GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluierungsbericht; Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2018)028), Rn. 72.

⁴⁹ Nach dem neuen Verfahren bleibt die Person, die das Amt des Vorsitzenden bekleidet, im Amt, solange im Parlament keine Zweidrittelmehrheit erreicht wird.

an den Generalstaatsanwalt übermittelt wird, wenn die untersuchte Verhaltensweise nach Ansicht der PCAC korrupt ist oder mit korrupten Verhaltensweisen in Zusammenhang steht oder korrupte Verhaltensweisen fördert.⁵⁰ Durch die Änderungen wird die PCAC zusammen mit dem Bürgerbeauftragten, dem Beauftragten für Regeln für das Verhalten im öffentlichen Dienst und dem Obersten Rechnungsprüfer die Möglichkeit erhalten, ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Generalstaatsanwalts, auf Strafverfolgung zu verzichten, einzulegen. Die Mittel⁵¹, die der PCAC zur Verfügung stehen, sind jedoch nach wie vor beschränkt, wodurch ihre Fähigkeit zur Durchführung effizienter Untersuchungen in Frage gestellt wird. Die Venedig-Kommission hat die Reformpläne in ihrer Stellungnahme vom Juni 2020 im Großen und Ganzen begrüßt und bereitet derzeit eine ergänzende Stellungnahme zu den Gesetzestexten der Reformen vor.⁵²

Bei der Bearbeitung von Fällen im Bereich der Korruption auf hoher Ebene gibt es Defizite. Berichten zufolge „versanden“ insbesondere Anschuldigungen gegen Personen in leitenden Exekutivfunktionen bereits in einem frühen Stadium des Strafverfahrens. Auch wenn in diesen Fällen neue Beweise auftauchen, bleibt unklar, ob Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden.⁵³ Für die Verfolgung von Korruptionsdelikten sind die Beamten der Abteilung für Wirtschaftskriminalität (Economic Crimes Unit), die bei der Exekutivpolizei (Executive Police) Maltas angesiedelt ist, zuständig. Im Länderbericht des Europäischen Semesters 2020⁵⁴ und den Entschließungen des Europäischen Parlaments⁵⁵ wurden die polizeilichen Ermittlungen als lückenhaft eingestuft; demnach wurden Straftaten im Bereich der Korruption und des Machtmissbrauchs nicht wirksam verfolgt. Nach Angaben der Behörden wurden 2019 sieben laufende Ermittlungen wegen Korruption von Beamten gemeldet, von denen zwei Korruptionsfälle auf hoher Ebene betrafen. Während es bereits nach der früheren Rechtslage die Möglichkeit gab, Rechtsmittel gegen den Verzicht der Polizei auf Strafverfolgung einzulegen, wurde eine neue Bestimmung eingeführt, die solche Rechtsmittel auch zulassen, wenn der Generalstaatsanwalt auf eine Strafverfolgung verzichtet.⁵⁶

⁵⁰ Ähnliche Bestimmungen wurden am 29. Juli 2020 für den Bürgerbeauftragten verabschiedet. Wenn der Bürgerbeauftragte insbesondere während oder nach Abschluss von Ermittlungen zur Einschätzung gelangt, dass Beweise für korrupte Verhaltensweisen im Sinne des Gesetzes über die Ständige Kommission gegen Korruption (Permanent Commission Against Corruption Act) vorliegen, kann er seine Erkenntnisse direkt an den Generalstaatsanwalt weiterleiten. Ähnliche Bestimmungen wurden im Parlament im Juli 2020 für den Beauftragten für Regeln für das Verhalten im öffentlichen Dienst eingebracht.

⁵¹ Bisher ist die PCAC mit drei Mitgliedern und einem Vollzeit-Sekretär besetzt.

⁵² Diese Stellungnahme wird voraussichtlich im Oktober 2020 angenommen werden.

⁵³ GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht, Rn. 107.

⁵⁴ Europäische Kommission (2020), Länderbericht Malta (SWD(2020) 517 final, S. 40).

⁵⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2019 zur Rechtsstaatlichkeit in Malta nach den jüngsten Enthüllungen im Zusammenhang mit der Ermordung von Daphne Caruana Galizia. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zur Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption in der EU, insbesondere in Malta und in der Slowakei.

⁵⁶ Ein Teil der Reform beinhaltet die Einführung einer Klage gegen Entscheidungen des Generalstaatsanwalts, auf Strafverfolgung zu verzichten. Die Klage soll dem Geschädigten (Opfer) die Möglichkeit geben, eine solche Entscheidung vor Gericht anzufechten. Vor einer solchen Anfechtung kann die geschädigte Partei den Staatsanwalt auffordern, die getroffene Entscheidung nochmals zu überprüfen; ändert der Staatsanwaltschaft seine Entscheidung nicht, kann die geschädigte Partei eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des Generalstaatsanwalts, auf die Strafverfolgung zu verzichten, unter Berufung auf ihre Rechtswidrigkeit oder Unverhältnismäßigkeit beantragen. Im Rahmen der Reform sind auch der Oberste Rechnungsprüfer, der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im öffentlichen Dienst, die Ständige Kommission gegen Korruption und der Bürgerbeauftragte berechtigt, eine gerichtliche Überprüfung einer Entscheidung des

Das Verfahren zur Auswahl und Ernennung des Polizeichefs wurde reformiert⁵⁷, ein Thema, auf das auch die Venedig-Kommission in ihrer Stellungnahme vom Dezember 2018 eingeht. Am 1. April 2020 stimmte das Parlament einem Gesetzesentwurf zu, durch den das Verfahren zur Auswahl und Ernennung des Polizeichefs geändert wird.⁵⁸ Demnach wird die Kommission für den öffentlichen Dienst (Public Service Commission) verpflichtet, in völliger Unabhängigkeit und Autonomie eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen und dem Ministerkabinett zwei Kandidaten vorzuschlagen. Das Kabinett muss sich dann für einen der beiden vorausgewählten Kandidaten entscheiden. Die neu vorgeschlagene Vorgehensweise sieht zudem vor, dass sich die in die engere Wahl gezogenen Kandidaten einer parlamentarischen Kontrolle durch den Ausschuss für öffentliche Ernennungen (Public Appointments Committee) des Parlaments stellen.

Die Ressourcen und Kapazitäten der polizeilichen Abteilung für Wirtschaftskriminalität wurden aufgestockt. Zwischen Dezember 2019 und September 2020 wurde die Zahl der in der Abteilung für Wirtschaftskriminalität tätigen Polizeibeamten ganz erheblich erhöht: von damals 58 auf jetzt 98 Mitarbeiter. Der Schwerpunkt liegt auf Bereichen, für deren Abdeckung der Polizei in der Vergangenheit die Kapazitäten fehlten, einschließlich der Wirtschafts- und Finanzkriminalität. Weitere Bereiche, in denen die Kapazitäten aufgestockt werden sollen, betreffen die Kapazitäten für Blockchain-Analysen, die Verbesserung des nachrichtendienstlichen Analyseinstruments und der Zugang zu weiteren Datenbanken.⁵⁹

Das Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern (Whistleblower Act) ist 2013 in Kraft getreten. Es enthält Bestimmungen für Verfahren zur Meldung unzulässiger Verhaltensweisen sowohl für den Privatsektor als auch für die Verwaltung.⁶⁰ Jeder Arbeitgeber, einschließlich aller Ministerien, muss einen Whistleblowing-Beauftragten benennen, der Meldungen von Mitarbeitern entgegennimmt, die eine geschützte Offenlegung einer unzulässigen Verhaltensweise vornehmen möchten. Im Gegenzug muss der Whistleblowing-Beauftragte Maßnahmen ergreifen oder – im Falle von Handlungen, die Straftaten darstellen – innerhalb einer angemessenen Frist Anzeige bei der Polizei erstatten. Die Meldung von Missständen (Whistleblowing) kann Sachverhalte vor oder nach Inkrafttreten des Gesetzes betreffen. Diese Rechtsvorschriften schützen Hinweisgeber, die in gutem Glauben handeln. Bisher ist jedoch nur eine begrenzte Anzahl von Whistleblower-Meldungen eingegangen.

Es wurden Vorschläge zur Ernennung von Personen in leitenden Exekutivefunktionen eingebracht. Es wurden Änderungsanträge eingereicht, die sicherstellen sollen, dass die Empfehlungen, die die Kommission für den öffentlichen Dienst, bei der es sich um ein unabhängiges Verfassungsorgan handelt, dem Präsidenten der Republik in Bezug auf die Ernennung und Entlassung von Staatssekretären (Permanent Secretaries) unterbreitet, auf klaren und vorab definierten Vorgaben basieren. Im Hinblick auf die sogenannten

Generalstaatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, beantragen, wenn sie dem Generalstaatsanwalt korrupte Verhaltensweisen im Sinne des Gesetzes über die Ständige Kommission gegen Korruption gemeldet haben.

⁵⁷ Es ist anzumerken, dass in den vergangenen sieben Jahren fünf aufeinanderfolgende Polizeichefs ernannt wurden.

⁵⁸ Am 23. Juni 2020 wurde im Einklang mit den neuen Vorschriften ein neuer Polizeichef ernannt.

⁵⁹ Die maltesische Polizei ist im Begriff, eine Software zu erwerben, die einen Abgleich verschiedener Daten in einer zentralen Datenbank ermöglichen und der Polizei die Koordination mit anderen maltesischen Stellen erleichtern würde. Das Projekt wird durch das europäische Förderprogramm Hercule III finanziert.

⁶⁰ Kapitel 527 des Gesetzbuchs von Malta (Laws of Malta).

Vertrauenspersonen (Persons of Trust) wurden Änderungsanträge in Bezug auf das Gesetz über die Öffentliche Verwaltung (Public Administration Act) und das Gesetz über Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst (Standards in Public Life Act)⁶¹ eingereicht, die eine klare Rechtsgrundlage für die Ernennung dieser Vertrauenspersonen schaffen. Damit folgt Malta den Empfehlungen der Venedig-Kommission und der GRECO⁶² zu Staatssekretären⁶³ und Vertrauenspersonen⁶⁴. Die Venedig-Kommission bereitet derzeit eine ergänzende Stellungnahme zu den dem Parlament vorgelegten Gesetzestexten vor.⁶⁵

Es wurde eine öffentliche Konsultation im Hinblick auf die Einführung von Vorschriften zur Regelung von Lobbyarbeit eingeleitet; derartige Vorschriften gibt es derzeit noch nicht. Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst hat ein Konsultationspapier mit Vorschlägen für Vorschriften zur Regelung von Lobbyarbeit veröffentlicht.⁶⁶ Im Anschluss an dieses Papier möchte der Beauftragte Empfehlungen für die im Gesetz über Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst vorgesehenen Änderungen der für Minister und Parlamentsmitglieder geltenden Ethikkodizes abgeben.⁶⁷ Das Ministerium für Umwelt, Klimawandel und Planung (Ministry for the Environment, Climate Change and Planning) hat im Rahmen eines Pilotprojekts eine Transparenzregister-Plattform eingerichtet, die bereits in Betrieb ist.

Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst hat Bedenken im Hinblick auf Interessenkonflikte von Parlamentsmitgliedern geäußert. Seit der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst im Jahr 2018 seine Arbeit aufgenommen hat, werden die Vermögenserklärungen der Parlamentsmitglieder einer Überprüfung unterzogen. Dies ist das Ergebnis des „Gesetzes für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst (Standards in Public Life Act), das am 30. Oktober 2018 in Kraft getreten ist. Der Beauftragte wird die Erklärungen prüfen und zudem eine Überarbeitung der im Rahmen dieser Erklärungen beizubringenden Angaben vorschlagen. Mit Ausnahme der Erklärungen, die von Ministern und parlamentarischen Sekretären stammen, erfolgt jedoch keine Veröffentlichung. Im Hinblick auf Interessenkonflikte hat der Beauftragte im Juli 2019 über eine von einem Mitglied des Parlaments eingereichte Beschwerde entschieden; diese Beschwerde bezog sich auf den potenziellen Interessenkonflikt von Mitgliedern des Parlaments, die Ämter im öffentlichen Sektor bekleiden oder Vertragsleistungen für den öffentlichen Sektor erbringen. In seinem Fallbericht⁶⁸ stellte der Beauftragte fest, dass zwei

⁶¹ Kapitel 595 des Gesetzbuchs von Malta (Laws of Malta).

⁶² Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 115-129; GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht, Rn. 24-26;

⁶³ Staatssekretäre sind Beamte der höchsten Ebene. Nach den geltenden Bestimmungen sieht Artikel 92 Absatz 3 der Verfassung vor, dass die Befugnis zur Ernennung und Entlassung der Staatssekretäre beim Präsidenten liegt, der auf Vorschlag des Premierministers handelt, der selbigen nach Rücksprache mit der Kommission für den öffentlichen Dienst abgibt.

⁶⁴ Nach den geltenden Bestimmungen wird nach dem am 30. Oktober 2018 in Kraft getretenen Gesetz über Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst eine Vertrauensperson definiert als Angestellter oder Person, die bzw. der im privaten Sekretariat eines Ministers oder eines parlamentarischen Sekretärs tätig ist und als Berater eines Ministers oder eines parlamentarischen Sekretärs fungiert oder in einem Ministerium oder einem parlamentarischen Sekretariat in leitender Funktion tätig ist und nicht unter Einhaltung des Verfahrens in Artikel 110 der Verfassung eingestellt wurde.

⁶⁵ Diese Stellungnahme wird voraussichtlich im Oktober 2020 angenommen werden.

⁶⁶ „Towards the Regulation of Lobbying in Malta“ (Auf dem Weg zu Regelungen für Lobbyarbeit in Malta), Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst, 28. Februar 2020.

⁶⁷ Die Empfehlungen des Beauftragten für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst sind für die Regierung nicht bindend.

⁶⁸ Fallbericht Nr. K/002, beschlossen am 5. Juli 2019, Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst.

Drittel der Hinterbänkler des Parlaments Ämter im öffentlichen Sektor bekleideten oder Verträge mit dem öffentlichen Sektor geschlossen hatten, und gelangte zum Schluss, dass die Beschäftigung bzw. Beauftragung von Hinterbänkern durch die Regierung grundlegend falsch ist, weshalb er eine Beendigung dieser Praxis forderte. Eine mögliche Reform des Abgeordnetenstatus wird im Rahmen des Prozesses zur Reform der Verfassung in Erwägung gezogen.⁶⁹ Für Personen in leitenden Exekutivfunktionen wie Staatssekretäre und Vertrauenspersonen gelten nicht dieselben Deklarationspflichten wie für Mitglieder des Parlaments. Sie müssen die nach dem Ethikkodex für öffentliche Bedienstete (Code of ethics for public employees) (im Anhang zum Gesetz über die öffentliche Verwaltung⁷⁰) vorgesehenen Angaben beibringen. Vertrauenspersonen werden einer Überprüfung durch den Beauftragten für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst unterzogen.⁷¹

III. MEDIENPLURALISMUS

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist in der maltesischen Verfassung⁷² sowie im Gesetz über die Europäische Konvention (Kapitel 319 des Gesetzbuchs von Malta) verankert. Mit dem Medien- und Diffamierungsgesetz (Media and Defamation Act) vom 14. Mai 2018 wurde das Pressegesetz von 1974 (1974 Press Act) aufgehoben und eine Überarbeitung der Diffamierungsgesetze vorgenommen. Die Unabhängigkeit der Rundfunkbehörde wird von der Verfassung garantiert. Der Umstand, dass mehrere Medien im Eigentum der beiden wichtigsten politischen Parteien oder unter deren redaktioneller Kontrolle stehen, prägt die maltesische Medienlandschaft nach wie vor. Die Ermordung der Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia im Oktober 2017 wurde weithin als Angriff auf die Meinungsfreiheit empfunden und löste Besorgnis über die Medienfreiheit und die Sicherheit von Journalisten in Malta aus.⁷³

Die Unabhängigkeit der Rundfunkbehörde ist in der Verfassung verankert.⁷⁴ Die Verfassung legt die Kriterien für die Eignung und den Ausschluss der Mitglieder der Rundfunkbehörde und die Art und Weise ihrer Ernennung fest. Wie in Vorschriften des Sekundärrechts näher geregelt, ist die Rundfunkbehörde eine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die von der Regierung und anderen privaten oder öffentlichen Einrichtungen rechtlich und funktional unabhängig ist.⁷⁵ Gegen Entscheidungen der Rundfunkbehörde können sowohl vor dem Berufungsgericht als auch vor dem Verfassungsgericht Rechtsmittel eingelegt werden. Die Behörde wird mit Mitteln aus dem Konsolidierten Staatsfonds (State's Consolidated Fund) finanziert, der für die Gehälter der

⁶⁹ Siehe Abschnitt IV.

⁷⁰ Die GRECO legte eine Empfehlung vor, die Deklarationspflichten für Mitglieder des Parlaments auf Personen in leitenden Exekutivfunktionen auszudehnen. Siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde, Evaluierungsbericht, Rn. 94-95;

⁷¹ Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, S. 42.

⁷² Artikel 41 der Verfassung.

⁷³ Zwischen 2019 und 2020 fiel Malta im Pressefreiheitsindex (World Press Freedom Index) von Reporter ohne Grenzen um vier weitere Plätze nach unten und steht jetzt weltweit auf Rang 81.

⁷⁴ Artikel 119 Absatz 1 der Verfassung sieht vor, dass die Rundfunkbehörde bei der Ausübung ihrer Aufgaben nicht der Leitung oder Kontrolle einer anderen Person oder Behörde untersteht und dass sie sicherzustellen hat, dass in Fragen politischer Auseinandersetzungen oder Arbeitskämpfe oder im Zusammenhang mit der aktuellen öffentlichen Ordnung die gebotene Unparteilichkeit gewahrt bleibt und dass die Rundfunkinfrastrukturen und die Sendezzeit gerecht auf Personen, die verschiedenen politischen Parteien angehören, aufgeteilt werden.

⁷⁵ Artikel 4 Absatz 1 des Rundfunkgesetzes (Broadcasting Act) vom 1. Juni 1991.

Mitarbeiter aufkommt.⁷⁶ Daneben finanziert die Behörde ihre Ausgaben durch die Erhebung von Lizenzgebühren und durch die gegen Rundfunkanstalten verhängten Bußgelder.

Die Mitglieder der Rundfunkbehörde werden vom Präsidenten, auf Vorschlag des Premierministers, der nach Rücksprache mit dem Oppositionsführer ergeht, ernannt. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020 („MPM 2020“) weist im Hinblick auf die Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit der Rundfunkbehörde ein mittleres Risiko aus, da es sich bei allen fünf Mitgliedern des Gremiums faktisch um politische Ernennungen handelt. Sie wurden von den beiden wichtigsten politischen Parteien Maltas ausgewählt, während der Vorsitzende im Allgemeinen im gegenseitigen Einvernehmen dieser beiden Parteien gewählt wird. Der MPM 2020 weist darauf hin, dass die Behörde hauptsächlich die öffentlich-rechtlichen Medien (d. h. die Public Broadcasting Services (PBS)) überwacht und reguliert, während sie den beiden anderen großen Rundfunkanstalten, die sich im Eigentum der Labour Party bzw. der Nationalist Party befinden, *de facto* „die Möglichkeit gibt, sich redaktionell selbst auszugleichen“. Die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMSD)⁷⁷ legt eine Reihe spezifischer Garantien für die Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden fest. Ein Gesetzesentwurf zur Umsetzung dieser Richtlinie wird derzeit im Parlament erörtert.⁷⁸

Das Institut für maltesische Journalisten (Institute of Maltese Journalists; IGM) wurde 1989 als Zusammenschluss von Personen, die in den Medien tätig sind, gegründet. Das IGM hat einen Kodex für journalistische Ethik (Code of Journalistic Ethics)⁷⁹ erlassen und die Einrichtung einer Kommission für Presseethik (Press Ethics Commission; PEC) überwacht, die Beschwerden gegen Journalisten im Zusammenhang mit diesem Kodex bearbeitet. Das IGM war maßgeblich an der Verabschiedung von Änderungen des maltesischen Pressegesetzes beteiligt, das heute die Vertraulichkeit von Quellen, die zivilrechtliche Immunität, das Recht auf Information und das Recht auf Gegendarstellung beinhaltet. Der MPM 2020 weist darauf hin, dass das Institut für maltesische Journalisten, der einzige professionelle Journalistenverband im Land, im Allgemeinen für die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit nicht als effektiv gilt und offenbar nicht über eine ausreichend starke Stimme verfügt, um das Wohlergehen seiner Mitglieder zu gewährleisten.⁸⁰

Die Rundfunkbehörde sammelt Informationen über die Eigentumsverhältnisse in den Medien; es besteht jedoch keine Verpflichtung, diese der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen. Hiervon betroffen sind Radio- und Fernsehsender im Eigentum der politischen Parteien, die als private Rundfunkanbieter behandelt werden. Im Falle einer Änderung der Beteiligungsverhältnisse eines Medienunternehmens muss die Behörde informiert werden, die im Anschluss daran eine Due-Diligence-Prüfung durchführt. Die Eintragung der Unternehmen und Informationen zu den Eigentumsverhältnissen sind über das Online-Register des maltesischen Unternehmensregisters (Malta Business Register) abrufbar. Es besteht keine spezifische rechtliche Verpflichtung für Medienunternehmen, Informationen zu ihren Eigentumsstrukturen in einer für die Öffentlichkeit leicht zugänglichen Form zu veröffentlichen. Auch wenn die Rundfunkbehörde berechtigt ist, von Lizenzinhabern Informationen aller Art einzuholen, veröffentlicht die Behörde diese Informationen nicht.

⁷⁶ Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b des Rundfunkgesetzes.

⁷⁷ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU.

⁷⁸ Der Gesetzesentwurf (Broadcasting Amendment Bill Nr. 145) liegt derzeit zur Erörterung im Ausschuss zur Prüfung von Gesetzesentwürfen (Consideration of Bills Committee).

⁷⁹ Kodex für journalistische Ethik: <https://igm.org.mt/resources/code-of-journalistic-ethics/>.

⁸⁰ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020, Länderbericht Malta, S. 11.

Nach Angaben des MPM 2020 weiß die Öffentlichkeit zwar im Großen und Ganzen, wem die Medienunternehmen im Land gehören; dennoch weist er ein mittleres Risiko aus, was die Transparenz der Eigentumsverhältnisse in den Medien anbelangt.⁸¹

Politischen Parteien ist es ausdrücklich gestattet, landesweite Fernseh- und Rundfunkdienste zu besitzen, zu kontrollieren oder diese Dienste redaktionell zu verantworten. Dieser Grundsatz ist im Rundfunkgesetz verankert. Die beiden wichtigsten im Parlament vertretenen politischen Parteien besitzen, kontrollieren oder leiten faktisch mehrere maltesische Medienunternehmen und Rundfunkanstalten. Dies veranlasst den MPM 2020 zu der Einschätzung, dass die politische Unabhängigkeit der Medien hochgradig gefährdet ist; gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass „*es keine einheitlichen rechtlichen Garantien [gibt], wenn es um die Ernennung oder Entlassung von Redakteuren geht, was zur Folge hat, dass, angesichts der Tatsache, dass politische Parteien mehrere Medienunternehmen besitzen, eine politische Einflussnahme auf derartige Ernennungen oder Entlassungen unvermeidlich ist*“.⁸²

Es gibt keinen Rechtsrahmen zur Regulierung der staatlichen Werbung. Dies birgt gewisse Risiken für Missbrauch durch die Regierung wie auch durch einzelne Politiker.⁸³ Die Regierung setzt staatliche Werbung das ganze Jahr hinweg ein, vor allem aber in den Monaten vor einer Wahl, als eine Form der indirekten politischen Werbung. Eine vor Kurzem durchgeföhrte Untersuchung des maltesischen Beauftragten für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst ist zum Ergebnis gelangt, dass es weitverbreitete Praxis sei, dass Minister öffentliche Mittel zur Generierung von Inhalten für ihre persönlichen Social-Media-Seiten verwenden. Der Beauftragte schlug daher Richtlinien für die Nutzung von sozialen Medien durch Minister und parlamentarische Sekretäre vor, zu deren Einhaltung sich die Regierung seinem Bericht zufolge verpflichtet hat.⁸⁴ Angesichts dessen weist der MPM 2020 im Hinblick auf die staatliche Regulierung von Ressourcen und die Unterstützung der Medienbranche ein mittleres Risiko aus.

Das Gesetz über die Informationsfreiheit (Freedom of Information Act) definiert den Rechtsrahmen für den Zugang von Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden. Nach diesem Gesetz können maltesische Staatsbürger, EU-Bürger und Personen, die seit mindestens fünf Jahren in Malta ansässig sind, Zugang zu diesen Informationen beantragen.⁸⁵ Eine Zugangsverweigerung muss begründet und kann angefochten werden. Die weit gefasste Definition der Verweigerungsgründe sowie die Verwaltungskosten, die im Rahmen dieses Verfahrens anfallen, erschweren jedoch häufig den Zugang zu öffentlichen Informationen.⁸⁶ Nach Berichten von Journalisten kam es vor, dass sie bei der Beantragung eines solchen Zugangs auf Schwierigkeiten stießen, weil ihre Anträge mit erheblicher Verspätung oder gar nicht beantwortet wurden.⁸⁷ Aus diesen Gründen bewertet der MPM 2020 den Zugang zu Informationen mit einem mittleren Risiko. Angesichts der Bedeutung dieses Rechts ist dies besonders besorgniserregend. In Reaktion auf die GRECO-

⁸¹ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020, Länderbericht: Malta, S. 12.

⁸² Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020, Länderbericht Malta, S. 13.

⁸³ Siehe vorstehende Fußnote.

⁸⁴ Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst, Fallbericht vom 7. Mai 2020, Nr. K/010.

⁸⁵ Gesetz über Informationsfreiheit von 2008, in seiner 2012 geänderten Fassung (Kapitel 496 des Gesetzbuchs von Malta).

⁸⁶ GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht.

⁸⁷ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020, Länderbericht Malta, S. 11, stellt fest, dass nach Berichten einer bestimmten Nachrichtenredaktion 80 % der Anfragen an die staatlichen Stellen unbeantwortet geblieben sind.

Empfehlungen prüft die Regierung derzeit Möglichkeiten, von der engen Auslegung des öffentlichen Interesses an der Verbreitung wegzukommen.

Die derzeit von einem ehemaligen Richter geführte öffentliche Untersuchung zur Ermordung der Journalistin Daphne Caruana Galizia dauert weiter an. Nach erheblichem Druck seitens der Familie der Journalistin sowie der maltesischen Zivilgesellschaft und der europäischen und internationalen Presseverbände wurde im September 2019 eine öffentliche Untersuchung aufgenommen. Eine Entschließung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates forderte ausdrücklich die Aufnahme einer solchen Untersuchung.⁸⁸ Im Rahmen dieser öffentlichen Untersuchung soll festgestellt werden, ob der Staat seinen positiven Verpflichtungen nachgekommen ist, vorbeugende operative Maßnahmen zum Schutz von Personen, deren Leben durch strafbare Handlungen gefährdet ist, insbesondere im Falle von Journalisten, zu ergreifen und konkret alle Umstände der Ermordung von Frau Caruana Galizia zu untersuchen. Die öffentliche Untersuchung hat bisher eine Reihe von Elementen ans Licht gebracht, die von Pressefreiheitsorganisationen als „*beunruhigende Enthüllungen von staatlicher Korruption und Straflosigkeit im Zusammenhang mit dem Fall [...][bezeichnet wurden]*; diese Enthüllungen legen die Schwächen der maltesischen Rechtsstaatlichkeit offen und zeigen, dass sowohl der Mord an Caruana Galizia als auch der von ihr untersuchte Machtmisbrauch auf hoher Ebene zu keinerlei strafrechtlichen Konsequenzen geführt hat“.⁸⁹ Der MPM 2020, der für den Beruf des Journalisten, die Standards und den Schutzbereich ein mittleres Risiko ausweist, weist darauf hin, dass „*angesichts der laufenden Entwicklungen und Enthüllungen im Zusammenhang mit dem Fall Caruana Galizia sowie der anhaltenden Ermittlungen unabhängiger Journalisten im Bereich der Korruption auf hoher Ebene mit Sicherheit gesagt werden kann, dass sich die in diesem Beruf tätigen Personen bedroht fühlen*“. Der MPM 2020 berichtet von einer Reihe von Hasskampagnen gegen staatskritische Investigativjournalisten, die nach einer Untersuchung einer unabhängigen Online-Plattform aufgedeckt wurden⁹⁰. Die Europäische Kommission hat wiederholt betont, dass die Verantwortlichen für die Ermordung von Daphne Caruana Galizia vor Gericht gestellt werden müssen, ohne Einflussnahme seitens der Politik.⁹¹

Die Auswirkungen der Ermordung von Malts wichtigster Investigativjournalistin sind in Malta nach wie vor spürbar. Die Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten hat im Jahr 2019 drei Warnungen gemeldet⁹², die bisher noch nicht geklärt wurden. Der Staat hat auf zwei Warnungen reagiert.

⁸⁸ Entschließung 2293 (2019) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 26. Juni 2019, im Anschluss an einen Bericht des Berichterstatters Pieter Omtzigt mit dem Titel „Daphne Caruana Galizia’s assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges“.

⁸⁹ Erklärung unterzeichnet von: ARTICLE 19, Association of European Journalists (AEJ), Committee to Protect Journalists (CPJ), Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (ECPMF), der 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 und Transparency International. <https://www.article19.org/resources/malta-renewed-call-for-justice-1000-days-after-the-assassination-of-daphne-caruana-galizia/>.

⁹⁰ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020, Länderbericht Malta, S. 11.

⁹¹ Gemeinsame Erklärung des Ersten Vizepräsidenten Timmermans, des Vizepräsidenten Ansip sowie der Kommissionsmitglieder Jourová und Gabriel ein Jahr nach der Ermordung der maltesischen Journalistin Daphne Caruana Galizia, 16. Oktober 2018. Siehe auch die in den vorausgegangenen Abschnitten genannten Entschließungen des Europäischen Parlaments.

⁹² Europarat, Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>. Laut der Empfehlung 2016/4 des Europarates

Die erste Warnung bezog sich auf einen Cyberangriff auf die unabhängige, investigative Online-Medienplattform The Shift News. Die zweite und dritte Warnung betrafen die rechtliche Einschüchterung von drei Journalisten, die Recherchen für ein Buch über die Ermordung von Daphne Caruana Galizia angestellt hatten, bzw. die Behandlung von Journalisten nach einer Pressekonferenz im Büro des Premierministers.⁹³ 2020 meldete die Plattform eine Warnung, die sich auf eine SLAPP-ähnliche Maßnahme⁹⁴ eines Geschäftsmanns gegen The Shift News bezog.

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Malta ist eine parlamentarische Republik, in der die gesetzgebende Gewalt im Repräsentantenhaus (House of Representatives) liegt, einem Ein-Kammer-Parlament, das für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt wird. Die Exekutivgewalt liegt beim Präsidenten, der vom Parlament gewählt wird, sowie beim Kabinett, unter der Leitung des Premierministers. Alle Minister, einschließlich des Premierministers, müssen dem Parlament angehören. Verfassungsrechtliche Fälle werden vor dem Verfassungsgericht verhandelt. Die Verfassung sieht eine Reihe unabhängiger Behörden vor, darunter das Amt des Bürgerbeauftragten. Im Juli 2020 hat das Parlament eine Reihe von Verfassungsreformen verabschiedet.⁹⁵

Es wurde eine Verfassungsreform des Verfahrens zur Wahl des Präsidenten von Malta verabschiedet. Die am 29. Juli 2020 verabschiedete Reform sieht vor, dass der Präsident von Malta im Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit statt mit einfacher Mehrheit gewählt wird, wie in der Stellungnahme der Venedig-Kommission von Juni 2020 empfohlen. Nach den neuen Regelungen bleibt die Person, die das Amt des Präsidenten bekleidet, im Amt, so lange im Parlament keine Zweidrittelmehrheit erreicht wird. Darüber hinaus ist für eine Amtsenthebung des Präsidenten eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich. Die Venedig-Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass Wahl und Amtsenthebung des Präsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament erfolgen⁹⁶; dies könnte dazu beitragen, die Position des Präsidenten bei der Kontrolle der Regierung zu stärken. Die Venedig-Kommission bereitet derzeit eine ergänzende Stellungnahme zum Gesetzestext dieser Reform vor.⁹⁷

Außerdem wurde eine Verfassungsreform zur Stärkung der Position des Bürgerbeauftragten genehmigt und ein Vorschlag zur Einrichtung einer Menschenrechtsinstitution wird derzeit im Parlament erörtert. Der Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, die Maßnahmen der Regierung oder anderer gesetzlich vorgesehener Behörden zu untersuchen, und kann von sich aus oder ausgehend von einer Beschwerde Ermittlungen aufnehmen. Mit der Reform, die am 29. Juli 2020 vom Parlament verabschiedet wurde,

sollten die Mitgliedstaaten einen umfassenden Rechtsrahmen schaffen, der es Journalisten und anderen Akteuren der Medienbranche ermöglicht, effektiv und ohne Angst zum öffentlichen Diskurs beizutragen.

⁹³ Die maltesischen Behörden haben auf letztgenannte Warnung reagiert.

⁹⁴ Strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung (Strategic lawsuit against public participation).

⁹⁵ Gesetz Nr. XLIV von 2020 zur weiteren Änderung der maltesischen Verfassung in Bezug auf die Ernennung des Präsidenten der Republik Malta; Gesetz Nr. XLII aus 2020; zur Änderung der Gesetze zur Regelung des Amts des Bürgerbeauftragten.

⁹⁶ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 86-91. Außerdem hat die Venedig-Kommission einen gestaffelten Mechanismus zur Vermeidung eines Stillstands (anti-deadlock mechanism) empfohlen.

⁹⁷ Diese Stellungnahme wird voraussichtlich im Oktober 2020 angenommen werden.

werden das Verfahren zur Ernennung und Amtsenthebung des Bürgerbeauftragten⁹⁸ sowie das Recht des Bürgerbeauftragten auf Zugang zu Informationen in die Verfassung aufgenommen. Außerdem sieht die Reform vor, dass der Bürgerbeauftragte seine Erkenntnisse direkt an den Generalstaatsanwalt weiterleiten kann, wenn er während oder nach Ermittlungen zur Einschätzung gelangt, dass Beweise für korrupte Verhaltensweisen im Sinne des Gesetzes über die Ständige Kommission gegen Korruption (Permanent Commission Against Corruption Act) vorliegen. Mit der Reform sollen die Empfehlungen der Venedig-Kommission umgesetzt werden.⁹⁹ Es ist anzumerken, dass die Vereinten Nationen zudem empfohlen haben, die Unabhängigkeit des Amtes des Kinderbeauftragten (Office of the Commissioner for Children) durch Bereitstellung angemessener, spezifischer und gesonderter personeller, technischer und finanzieller Ressourcen zu stärken und ihm stärker ausgestaltete Immunitäten für eine effektive Ausübung seiner Funktion zu gewähren.¹⁰⁰ Ein Vorschlag zur Schaffung einer Menschenrechtsinstitution wurde dem Parlament 2019 vorgelegt. Der Gesetzesentwurf über die Einrichtung einer Kommission für Menschenrechte und Gleichberechtigung (Human Rights and Equality Commission) wird derzeit in den zuständigen Parlamentsausschüssen erörtert.¹⁰¹

Dem Parlament wurde eine Verfassungsreform betreffend die Ernennung bestimmter unabhängiger Kommissionen vorgelegt. Die Regierung hat vorgeschlagen, die Befugnisse für die Ernennung einer Reihe unabhängiger Kommissionen – unter anderem in Bezug auf die maltesische Zentralbank (Central Bank of Malta) und den Informations- und Datenschutzbeauftragten (Information and Data Protection Commissioner) – vom Premierminister auf das Kabinett zu verlagern. In ihrer Stellungnahme vom Juni 2020 hat die Venedig-Kommission die Absicht der Regierung begrüßt, die Besetzung weiterer unabhängiger Behörden wie der Wahlkommission (Electoral Commission), der Kommission für den öffentlichen Dienst (Public Service Commission) und der Rundfunkbehörde im Rahmen des vom Präsidenten geleiteten Verfassungskonvents weiter zu erörtern.¹⁰²

Außerdem wurde ein Reflexionsprozess zur Rolle des Parlaments eingeleitet. Reformen bezüglich der Stellung der Mitglieder des Parlaments werden in Betracht gezogen, auch wenn noch keine konkreten Maßnahmen vorgeschlagen wurden.¹⁰³ Die Venedig-Kommission hat festgestellt, dass das maltesische Parlament gestärkt werden muss, um die Aufgabe als effektive Kontrollinstanz der Regierung wahrnehmen zu können¹⁰⁴, und die Änderung des bestehenden Systems hin zu einer Vollzeitbeschäftigung und -bezahlung der Parlamentsmitglieder empfohlen. Darüber hinaus hat sie empfohlen, dass die Mitglieder die überparteiliche Forschungskapazitäten und/oder ein hochrangiges Beratungsgremium nutzen

⁹⁸ Die Reform sieht zudem vor, dass die Person, die das Amt des Bürgerbeauftragten bekleidet, im Amt bleibt, solange im Parlament keine Zweidrittelmehrheit erreicht wird.

⁹⁹ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 61-64. Die Venedig-Kommission bereitet derzeit eine ergänzende Stellungnahme zu dem Gesetzestext vor. Diese Stellungnahme wird voraussichtlich im Oktober 2020 angenommen werden.

¹⁰⁰ Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (2019).

¹⁰¹ Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

¹⁰² Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 65-69.

¹⁰³ Der Prozess wird von einem Ausschuss geleitet, dem die beiden wichtigsten politischen Parteien angehören, unter dem Vorsitz des Präsidenten. Anfang 2020 wurde eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst hat Vorschläge zur Stärkung der Rolle des Parlaments unterbreitet: Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst, Towards Higher Standards in Public Life, Proposals to Modernise the Provisions of the Constitution on Parliament, the Judiciary and Public Administration, 30. Oktober 2019.

¹⁰⁴ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 92-94.

können sollten. Darüber hinaus sollte nicht in großem Umfang auf übertragene Gesetzgebung zurückgegriffen werden.

Entscheidungen des Verfassungsgerichts haben keine Erga-Omnes-Wirkung. Es obliegt dem Parlament, Gesetze aufzuheben oder zu ändern, wenn ein Urteil des Verfassungsgerichts eine oder mehrere Bestimmungen dieser Gesetze für verfassungswidrig erklärt hat. Die Venedig-Kommission hat festgestellt, dass dies in der Praxis nicht in allen Fällen geschieht, mit der Folge, dass Bestimmungen, die für verfassungswidrig befunden wurden, weiterhin angewendet werden.¹⁰⁵

Herausforderungen bestehen nach wie vor im Hinblick auf den begrenzten Einsatz evidenzbasierter Instrumente und die Effektivität öffentlicher Konsultationen im Gesetzgebungsprozess. Es sind zwar verschiedene Kanäle zur Konsultation der Öffentlichkeit vorhanden; allerdings besteht ein gewisser Ermessensspielraum hinsichtlich der Entscheidung, ob umfangreiche öffentliche Konsultationen eingeleitet werden sollen oder nicht, und es existieren zahlreiche Ausnahmen. Die Ergebnisse von öffentlichen Konsultationen werden nicht immer rechtzeitig und leicht zugänglich im Internet veröffentlicht.¹⁰⁶ Darüber hinaus mangelt es Malta laut der OECD an einem systematischen Ansatz zur Überprüfung, ob Gesetze und Vorschriften die angestrebten politischen Ziele erreicht haben.¹⁰⁷ Im Rahmen des Strategischen Plans für die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung 2019-2021 werden derzeit Initiativen im Bereich der Online-Konsultation und einer e-Beteiligungsplattform geplant.

Im Rahmen des Gesundheitsnotstands wurden Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie verabschiedet. Nach dem Gesetz über die öffentliche Gesundheit (Public Health Act) ist die Aufsichtsbehörde für die öffentliche Gesundheit (Superintendent of Public Health) im Falle von Epidemien und Infektionskrankheiten befugt, Anordnungen zu erlassen, abzuändern oder zu widerrufen; diese Handlungen können jedoch einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden.¹⁰⁸ Der Gesundheitsnotstand wurde von der Aufsichtsbehörde für die öffentliche Gesundheit am 1. April 2020 rückwirkend ab dem 7. März 2020 ausgerufen¹⁰⁹ und am 30. Juni 2020 aufgehoben.

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen in der öffentlichen Debatte eine immer wichtigere Rolle. Der zivilgesellschaftliche Raum wird angesichts der oben genannten Bedingungen für Journalisten als „beeinträchtigt“ eingestuft.¹¹⁰ Gleichzeitig bringen sich zivilgesellschaftliche Organisationen seit der Ermordung der Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia aktiver in die öffentliche Debatte ein. Das zentrale Gesetz zur Regelung des Rahmens für die Zivilgesellschaft ist das Gesetz über Freiwilligenorganisationen (Voluntary Organisations Act¹¹¹), wonach zivilgesellschaftliche Organisationen freiwillige, von der

¹⁰⁵ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)006), Rn. 80-84. Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2018)028), Rn. 74-79.

¹⁰⁶ GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht.

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

¹⁰⁸ Am 29. Mai 2020 entschied die First Hall des Civil Court in einem Fall, dass eine Anordnung der Aufsichtsbehörde für die öffentliche Gesundheit, mit der gesetzliche Fristen auf unbestimmte Zeit ausgesetzt wurden, das Recht auf Schutz vor willkürlicher Festnahme oder Inhaftierung verletzt hatte.

¹⁰⁹ Während des Gesundheitsnotstands konnte die Aufsichtsbehörde Maßnahmen zur Verringerung und Beseitigung von Gefahren für die öffentliche Gesundheit anordnen, einschließlich der Absonderung oder Isolierung von Personen, Evakuierungen und Zutrittsverboten zu bestimmten Bereichen.

¹¹⁰ CIVICUS-Bewertungen. Die Bewertung erfolgt anhand einer fünfstufigen Skala: offen (open), beeinträchtigt (narrowed), beschränkt (obstructed), unterdrückt (repressed) und geschlossen (closed).

¹¹¹ Kapitel 492 des Gesetzbuchs von Malta (Laws of Malta).

Regierung unabhängige und autonome Organisationen sind, deren Status die Regierung jederzeit achten muss. Die Strukturen für die Beteiligung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft sind zwar verbesserungswürdig, dennoch haben sich zivilgesellschaftliche Organisationen in den letzten Jahren verstärkt in Diskussionen über Fragen der Rechtsstaatlichkeit, unter anderem über die Notwendigkeit von Reformen im Zusammenhang mit der Organisation des Justizsystems und der Korruptionsbekämpfung, eingebracht.¹¹² Die Regierung hat ihre Entschlossenheit bekundet, verschiedene Gesetze zu ändern, um der erhöhten Vulnerabilität von Freiwilligenorganisationen Rechnung zu tragen.¹¹³

¹¹² Beiträge der zivilgesellschaftlichen Organisationen „Repubblika“ und „Daphne Caruana Galizia Foundation“ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

¹¹³ Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020. Am 29. Juli 2020 wurde ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Freiwilligenorganisationen und des Zivilgesetzbuches sowie des Gesetzes über Treuhandgesellschaften und Treuhänder (Trusts and Trustees Act) verabschiedet.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*.

*Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (2019).

CIVICUS Monitor: Tracking Civic Space, Malta. <https://monitor.civicus.org/country/malta/>.

Daphne Caruana Galizia Foundation, Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst (2020), Towards the Regulation of Lobbying in Malta.

Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst, Fallbericht Nr. K/002, 2019.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Malta.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2019 zur Rechtsstaatlichkeit in Malta nach den jüngsten Enthüllungen im Zusammenhang mit der Ermordung von Daphne Caruana Galizia.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zur Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption in der EU, insbesondere in Malta und in der Slowakei.

Europäische Kommission (2019), Business Eurobarometer Survey.

Europäische Kommission (2019), Länderbericht Malta (SWD(2019) 1017 final).

Europäische Kommission (2020), Länderbericht Malta (SWD(2020) 517 final).

Europäische Kommission, EU-Justizbarometer 2020.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, European Court of Human Rights, Urteil (Kammer) vom 5. Mai 2020, *Kövesi/Rumänien*, Beschwerden Nr. 3594/19.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil (Große Kammer) vom 6. November 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal*, Beschwerden Nrn. 55391/13, 57728/13 und 74041/13.

Europarat, Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten – Malta <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/malta>.

Europarat: Ministerkomitee (2016), Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren.

Europarat: Ministerkomitee des Europarats (2010), Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuständigkeiten von Richtern.

Europarat: Parlamentarische Versammlung (2019), Entschließung 2293 (2019) der Parlamentarischen Versammlung: Daphne Caruana Galizia's assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges.

Europarat: Venedig-Kommission (2010), Bericht über die Unabhängigkeit der Justiz – Teil I: Die Unabhängigkeit der Richter (CDL-AD(2010)004).

Europarat: Venedig-Kommission (2018), Malta – Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Bestimmungen, der Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgung in Malta (CDL-AD(2018)028).

Europarat: Venedig-Kommission (2020) – Malta – Opinion on proposed legislative changes (Stellungnahme zu vorgeschlagenen Gesetzesänderungen) (CDL-AD(2020)006).

Europarat: Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law Checklist“) der Venedig-Kommission (2016) (CDL-AD(2016)017).

European Network of National Human Rights Institutions (2020), Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen im Rahmen der Konsultation der Interessenträger für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482: Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Eurobarometer Spezial 502: Korruption.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 25. Juli 2018, *LM*, C- 216/18 PPU.

GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluation Report on Malta on preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies (Evaluierungsbericht zu Malta zur Korruptionsprävention und zur Förderung der Integrität in Zentralregierungen und Strafverfolgungsbehörden).

GRECO (2019), Vierte Evaluierungsrounde – Zweiter Compliance-Bericht zu Malta zur Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte.

Maltesische Regierung (2020), Beitrag aus Malta für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

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

Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rats vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Maltas 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Maltas 2020.

Reporter ohne Grenzen, Malta. <https://rsf.org/en/taxonomy/term/150>.

Repubblika, Beitrag für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

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

Virtueller Länderbesuch in Malta im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2020), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Anhang II: Länderbesuch in Malta

Im Juni 2020 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- der Association of Judges
- der Association of Magistrates
- dem Generalstaatsanwalt
- der maltesischen Rundfunkbehörde
- der Anwaltskammer
- dem Beauftragten für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst
- dem Justizministerium
- der Ständige Kommission gegen Korruption (PCAC)
- der Polizei: Abteilung für Wirtschaftskriminalität
- der NRO Repubblika
- dem State Advocate

*Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferenz Europäischer Kirchen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (International Federation for Human Rights)
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU