



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Juli 2021
(OR. en)

10341/21
ADD 20

JAI 812
FREMP 202
AG 61
POLGEN 127

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. Juli 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2021) 720 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta Begleitunterlage zur ITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 720 final.

Anl.: SWD(2021) 720 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021
SWD(2021) 720 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 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 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DE

DE

ZUSAMMENFASSUNG

Die Reformen von 2020, insbesondere die Reform des Systems der richterlichen Ernennungen und von Disziplinarverfahren, haben zur Stärkung der Unabhängigkeit des maltesischen Justizsystems beigetragen. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz hat sich spürbar verbessert. Es wurden Schritte unternommen, um die Ernennung des Obersten Richters (Chief Justice) zu entpolitisieren, wenngleich bestimmte Aspekte dieses Verfahrens eingehender geprüft werden müssen. Die Übertragung der Zuständigkeiten im Rahmen der Strafverfolgung von der Polizei auf den Generalstaatsanwalt schreitet voran. Diese Übertragung nimmt zwar Zeit in Anspruch, allerdings ist es wichtig, dass sie auch weniger schwere Straftaten umfasst. Derzeit wird erörtert, wie die Unabhängigkeit der Fachgerichte gestärkt werden kann. Hinsichtlich der Effizienz des Justizsystems bestehen nach wie vor große Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf die Dauer von Gerichtsverfahren, die Auswirkungen der geringen Zahl von Richtern und die Digitalisierung des Justizwesens.

Die Regierung hat eine neue gezielte Strategie zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung angenommen. Zwar haben die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden ihre Fähigkeit zur Bearbeitung von Korruptionsfällen verbessert, wie die zunehmende Zahl der eingeleiteten Verfahren zeigt, doch sind die Ermittlungen je nach Komplexität nach wie vor langwierig. Zudem steht eine Erfolgsbilanz von Verurteilungen in Fällen auf hoher Ebene noch aus. Die Reformen in Bezug auf die Ernennung des Polizeichefs und des Beauftragten der Ständigen Kommission gegen Korruption (Permanent Commission against Corruption) sowie die neu organisierte Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem Generalstaatsanwalt liegen noch nicht lange zurück und ihre Ergebnisse müssen sich erst noch zeigen. In Bezug auf die Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität öffentlicher Amtsträger, einschließlich der Mitglieder des Parlaments und der Minister, sind weitere Änderungen geplant. Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens wurden spezielle Richtlinien herausgegeben, um die Korruptionsrisiken während der COVID-19-Pandemie zu mindern.

Im Rahmen der öffentlichen Untersuchung zur Ermordung der Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia wurden in den Jahren 2020 und 2021 weitere Zeugen angehört; die Untersuchung wurde am 15. Juli 2021 abgeschlossen. Es gab Entwicklungen im gesonderten Strafverfahren zu diesem Fall. Journalisten sehen sich nach wie vor mit Hindernissen konfrontiert, wenn sie Zugang zu Informationen bei Behörden beantragen, aber auch bei der Ausübung ihres Berufs im Allgemeinen. Mit der Überarbeitung des maltesischen Rundfunkgesetzes (Broadcasting Act) wurden keine Änderungen eingeführt, die die tatsächliche Unabhängigkeit der Rundfunkbehörde verbessern würden. Angesichts der Tatsache, dass die beiden wichtigsten politischen Parteien eigene Fernseh- und Radiosender besitzen, wurde eine Verfassungsbeschwerde eingereicht, in der der entsprechende Abschnitt des maltesischen Rundfunkgesetzes und die Anwendung dieser Bestimmung durch die Medienregulierungsbehörde angefochten wird. Im Jahr 2020 schuf Malta ein Förderprogramm für Anbieter von Nachrichtenmediendiensten, um den negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie entgegenzuwirken.

Es wurden weitere Reformen durchgeführt, um die Gewaltenteilung zu verbessern. Die 2020 vorgeschlagenen Reformen zur Ernennung von Personen in leitenden Exekutivfunktionen und zur Ernennung bestimmter unabhängiger Kommissionen wurden angenommen. Verbleibende Bedenken hinsichtlich des Ernennungsverfahrens für bestimmte andere öffentliche Einrichtungen werden im Rahmen des Verfassungskonvents (Constitutional

Convention) behandelt. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurden der Zeitplan und die Organisation dieses Konvents jedoch noch nicht festgelegt. Die Rolle des Bürgerbeauftragten wurde gestärkt, allerdings stellte er einen Mangel an Kohärenz bei der Umsetzung seiner Empfehlungen fest. Der Gesetzentwurf zur Einrichtung der nationalen Menschenrechtsinstitution wird derzeit noch im Parlament erörtert. Es bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf den eingeschränkten Rückgriff auf öffentliche Konsultation im Gesetzgebungsverfahren, auch bei Strukturreformen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen beteiligen sich zwar weiterhin aktiv an der öffentlichen Debatte, äußerten jedoch gewisse Bedenken hinsichtlich des Zugangs zu Finanzmitteln und der Maßnahmen des Beauftragten für Freiwilligenorganisationen (Commissioner for Voluntary Organisations).

I. JUSTIZSYSTEM

Das maltesische Justizsystem ist sowohl von der kontinentaleuropäischen als auch von den Rechtstraditionen des Common Law beeinflusst.¹ Die Gerichte sind in 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). 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. Eine Kommission für die Justizverwaltung (Commission for the Administration of Justice) überwacht die Arbeit der Justiz. Es gibt eine Reihe von Fachgerichten, die in speziellen Bereichen Recht sprechen. Im Jahr 2019 wurde eine separate Staatsanwaltschaft eingerichtet. Malta beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft. Die Anwaltskammer (Chamber of Advocates) fungiert als unabhängige und selbstregulierte Standesvertretung der Rechtsanwälte.²

Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der Justiz hat sich verbessert und gilt nun als hoch. Die eher gute bzw. sehr gute Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der breiten Öffentlichkeit

¹ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil I.

² Gesetz Nr. XIX von 2021 – das Gesetz über die (Reform der) Rechtsberufe wurde am 20. April 2021 veröffentlicht. Nach Angaben der maltesischen Regierung (Beitrag zum vorliegenden Bericht) wird mit dem Gesetzentwurf den Empfehlungen des Expertenkomitees zur Überprüfung von Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Moneyval) in Bezug auf die Regulierung der Rechtsberufe Rechnung getragen (siehe Moneyval, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Malta – Fifth Round Mutual Evaluation Report (Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Malta – gemeinsamer Evaluierungsbericht der Fünften Evaluierungsrunde)). Die Anwaltskammer hat Bedenken zu diesem Gesetzentwurf geäußert und argumentiert, dass damit die bestehenden Probleme (wie die Anhebung der ethischen und professionellen Standards in der Anwaltschaft und die Regelung des Berufszugangs für Angehörige der Rechtsberufe) nicht angegangen werden (im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen). Siehe auch Anwaltskammer (2021), Malta Financial Services Authority Consultation on new Company Service Providers Rulebook (Konsultation der maltesischen Finanzdienstleistungsbehörde zum neuen Regelwerk für Anbieter von Unternehmensdienstleistungen). Rückmeldungen und Positionspapier der Anwaltskammer.

(69 %) hat sich seit 2020 (52 %) spürbar verbessert, auch im Vergleich zu 2016 (44 %).³ Die eher gute bzw. sehr gute Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch Unternehmen (67 %) hat sich seit 2020 (48 %) auch deutlich verbessert, wodurch ein zuvor rückläufiger Trend umgekehrt wird.⁴

Das neue System der richterlichen Ernennung hat zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz beigetragen. Das neue, im Juli 2020 angenommene System der Ernennung von Richtern⁵ wurde von der Venedig-Kommission in ihrer Stellungnahme vom Oktober 2020⁶ bewertet. Die Venedig-Kommission begrüßte die Reform, insbesondere die neue Zusammensetzung des Ausschusses für die Ernennung von Richtern (Judicial Appointments Committee, JAC), die Veröffentlichung freier Stellen im Justizwesen, die direkten Vorschläge des JAC von Kandidaten für das Richteramt an den maltesischen Präsidenten, die Vorlage ausführlicher Berichte über die Kandidaten durch den JAC und die Vorstellung der drei am besten geeigneten Kandidaten für die Ernennung durch den JAC.⁷ Diese Reformen, mit denen den Empfehlungen des Europarats Rechnung getragen wird, tragen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz bei.⁸ Die Anwaltskammer⁹ und die zivilgesellschaftlichen Organisationen¹⁰ begrüßten die Reformen. Die Venedig-Kommission bedauert jedoch das von der maltesischen Regierung für die Annahme angewandte Verfahren, das weder eine umfassendere Konsultation der Zivilgesellschaft noch eine breitere öffentliche Debatte ermöglichte,¹¹ wie auch von der Zivilgesellschaft hervorgehoben wurde¹². Sie wies ferner darauf hin, dass vor dem Hintergrund ihrer früheren Empfehlungen die Namen der drei vom Ausschuss für die Ernennung von Richtern vorgeschlagenen Kandidaten veröffentlicht werden sollten, bevor der maltesische Präsident über die Ernennung entscheidet, damit die Transparenz des Verfahrens gewährleistet werden kann; dies war nicht Teil der beschlossenen Reform.¹³ Das neue Verfahren für die Ernennung von Richtern wurde für die

³ Schaubild 48, EU-Justizbarometer 2021. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut und sehr gut), gering (zwischen 30 % und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 % und 59 %), hoch (zwischen 60 % und 75 %) und sehr hoch (über 75 %).

⁴ Schaubild 50, EU-Justizbarometer 2021.

⁵ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta, S. 3. Der Gerichtshof prüfte im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20. April 2021, Repubblica, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311), ob das frühere System für die Ernennung von Richtern, das zwischen 2016 und 2020 in Kraft war, den Anforderungen entsprach. Der Gerichtshof entschied, dass Artikel 19 Absatz 1 EUV dahin auszulegen ist, dass er nationalen Bestimmungen nicht entgegensteht, die dem Premierminister des betreffenden Mitgliedstaats eine entscheidende Befugnis im Richterernennungsverfahren einräumen, aber auch vorsehen, dass in diesem Verfahren ein unabhängiges Gremium tätig wird, das namentlich damit betraut ist, die Richteramtscandidaten zu beurteilen und dem Premierminister eine Stellungnahme zu übermitteln.

⁶ Venedig-Kommission, CDL-AD (2020) 019-e, Opinion of 8 October 2020 on Malta – Opinion on ten Acts and bills implementing legislative proposals subject of Opinion CDL-AD(2020)006 (Stellungnahme vom 8. Oktober 2020 zu Malta – Stellungnahme zu zehn Gesetzen und Gesetzesvorlagen zur Umsetzung von Legislativvorschlägen, die Gegenstand der Stellungnahme CDL-AD(2020)006 sind).

⁷ Ebd., Rn. 24 bis 40.

⁸ Venedig Kommission, Stellungnahme CDL-AD(2020)019-e, und Europarat – Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities (Empfehlung CM/(2010) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern).

⁹ Anwaltskammer, Pressemitteilung vom 14. Mai 2020.

¹⁰ Siehe Repubblica, Pressemitteilung Nr. 52/2021.

¹¹ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 13.

¹² Siehe Repubblica, Pressemitteilung Nr. 117/2020.

¹³ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 31.

Einstellung von vier Richtern und vier Staatsanwälten im April bzw. im Juni 2021 angewandt.

Durch die Reform des Verfahrens zur Entlassung von Richtern (Judges und Magistrates) wurde die Unabhängigkeit der Justiz weiter gestärkt. Das Verfahren zur Entlassung von Richtern (Judges und Magistrates) wurde geändert. Nach dem neuen System¹⁴ ist die Kommission für die Justizverwaltung, die sich mehrheitlich aus Angehörigen des Justizwesens zusammensetzt, für das Verfahren zur Entlassung zuständig; dies steht im Gegensatz zum früheren System, bei dem das Parlament für dieses Verfahren verantwortlich war. In ihrer Stellungnahme vom Oktober 2020 vertrat die Venedig-Kommission die Auffassung, dass die Reform im Wesentlichen mit den bestehenden Standards in Einklang steht.¹⁵

Es wurden Schritte unternommen, um die Ernennung des Obersten Richters zu entpolitisieren. In ihrer Stellungnahme vom Oktober 2020 bekräftigte die Venedig-Kommission erneut, dass die Ernennung des Obersten Richters so weit wie möglich entpolitisiert werden muss.¹⁶ In derselben Stellungnahme wurde die Auffassung vertreten, dass das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Parlament für die Ernennung des Obersten Richters zu einer solchen Entpolitisierung führen würde;¹⁷ allerdings wurde bedauert, dass in diesem Zusammenhang kein Mechanismus vorgesehen ist, um eine Blockade zu verhindern.¹⁸ Ganz allgemein erfordert die Ernennung des Obersten Richters durch das Parlament ohne Beteiligung der Justiz sowie die Möglichkeit, dass eine Person außerhalb des Justizwesens zum Obersten Richter ernannt werden kann, weitere Aufmerksamkeit.¹⁹ Die Anwaltskammer vertrat die Auffassung, dass die Ernennung des Obersten Richters aus dem Kreis der leitenden Richter erfolgen sollte, um zu vermeiden, dass Personen außerhalb des Justizwesens unmittelbar zum Obersten Richter ernannt werden, und dass die Ernennung durch die Angehörigen des Justizwesens selbst erfolgen sollte, ohne Einmischung einer politischen Macht.²⁰

Die Übertragung der Zuständigkeit bei bestimmten Arten von Strafverfahren von der Polizei auf den Generalstaatsanwalt verläuft nach einem Zeitplan, allerdings gibt es keinen Zeitplan für die Übertragung der Zuständigkeit für weniger schwere Straftaten.

¹⁴ Einzelheiten zum Annahmeverfahren sind dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta, Teil I (S. 3–4) zu entnehmen.

¹⁵ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 48.

¹⁶ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 41.

¹⁷ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 42.

¹⁸ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 43. Die Venedig-Kommission ist insbesondere der Auffassung, dass die Ernennung des Obersten Richters durch die Richter des Obersten Gerichtshofs vorzuziehen wäre. In ihren Stellungnahmen an die Venedig-Kommission wies die Regierung darauf hin, dass im Parlament keine Einigung über einen Mechanismus zur Vermeidung von Blockaden erzielt werden konnte.

¹⁹ Es ist festzuhalten, dass die Ernennung des Obersten Richters durch das Parlament ohne Beteiligung der Justiz weiterhin stark politisch geprägt ist. Diese Angelegenheit ist angesichts der verschiedenen Funktionen des Obersten Richters im maltesischen Justizsystem von besonderer Bedeutung (siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil I). Zu den für Gerichtspräsidenten geltenden Normen siehe die Stellungnahme Nr. 19 (2016) des Beirats europäischer Richterinnen und Richter (CCJE) mit dem Titel „Role of Court Presidents“ (Funktionen der Gerichtspräsidenten), Rn. 53. Der derzeitige Oberste Richter, der bereits leitender Richter war, wurde im April 2020 gemäß dem Verfahren ernannt, nach dem eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich ist (bevor dies rechtlich verankert wurde).

²⁰ Anwaltskammer, Pressemitteilung vom 14. Mai 2020.

Bis vor Kurzem wurden sämtliche Strafverfahren vor den Untergerichten (Courts of Magistrates) von der Polizei durchgeführt, während die Generalstaatsanwaltschaft die Fälle vor den Obergerichten (Strafgericht (Criminal Court) und Berufungsgericht für Strafsachen (Court of Criminal Appeal) sowohl in der unteren als auch der oberen Gerichtsbarkeit) verfolgte.²¹ Mit der Übertragung wurde Anfang 2020 begonnen, als 20 neue Anwälte in der Generalstaatsanwaltschaft eingestellt wurden, damit sie die zusätzliche Arbeitsbelastung effizienter bewältigen kann. Am 1. Oktober 2020 endete die erste Phase des Übertragungszeitraums²² und der Generalstaatsanwalt entscheidet von nun an über eine strafrechtliche Verfolgung und die Einleitung von Strafverfahren in Bezug auf bestimmte schwere Straftaten, einschließlich Korruption.²³ Die Regierung plant, bis zum 1. Oktober 2024 jedes Jahr die Zuständigkeit für eine zusätzliche Anzahl von Straftaten an den Generalstaatsanwalt zu übertragen. Allerdings ist die Übertragung der Zuständigkeit für Zuwiderhandlungen oder Straftaten, die mit einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von höchstens zwei Jahren geahndet werden können (Vergehen), nicht geplant. Derzeit ist nicht klar, ob auch diese Fälle von der Übertragung betroffen sein werden. Diese Übertragung erfordert zwar einen gewissen Zeitaufwand,²⁴ allerdings wäre es wichtig, die Zuständigkeit für alle Strafverfahren sowie für Ordnungswidrigkeiten dem Generalstaatsanwalt alsbald zu übertragen.²⁵

Die Garantien in Bezug auf das Verfahren zur Ernennung und Abberufung des Generalstaatsanwalts könnten gestärkt werden. Nach einer im Juli 2020 verabschiedeten Verfassungsänderung kann der maltesische Präsident nach einem mit Zweidrittelmehrheit im Parlament angenommenen Beschluss den Generalstaatsanwalt abberufen. Ähnliche Änderungen wurden für den State Advocate (Rechtsberater der Regierung) angenommen.²⁶ Die Venedig-Kommission empfahl in ihrer Stellungnahme vom Oktober 2020, dass ein Expertengremium über die Gründe für die Abberufung entscheiden sollte oder dass gegen die Entscheidung eines parlamentarischen Ausschusses ein Rechtsbehelf beim Verfassungsgericht möglich sein sollte, bevor das Plenum des Parlaments die endgültige Entscheidung über die Abberufung trifft.²⁷ Nach einer Reform im Jahr 2019 wurden zwar

²¹ Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta (Teil I) erwähnt.

²² Auf der Grundlage der Regelungen über die Verfolgung von Straftaten (Prosecution of Offences Regulations) (Übergangsbestimmungen), 2020 (L.N. 378 von 2020).

²³ Diese umfassen auch vorsätzliche Tötung, Terrorismus, Geldwäsche, Bestechung, Betrug und Unterschlagung, wenn der sich daraus ergebende finanzielle Verlust mindestens fünfzigtausend Euro (50 000 EUR) beträgt, sowie die Hinterziehung von Zöllen.

²⁴ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 57.

²⁵ Siehe hierzu auch Venedig-Kommission, CDL-AD (2020)019, Rn. 98. In diesem Zusammenhang gibt es zwischen der Polizei und der Generalstaatsanwaltschaft einheitliche Arbeitsverfahren (Standard Operating Procedures), durch die eine reibungslose Übernahme dieser Aufgaben durch die Staatsanwälte der Generalstaatsanwaltschaft ermöglicht werden.

²⁶ Siehe Artikel 91A Absatz 5 der maltesischen Verfassung. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Modalitäten für die Abberufung des State Advocate nicht in der Verfassung verankert sind und durch eine absolute Mehrheit des Parlaments geändert werden können. Ferner wird angemerkt, dass die Abberufung des Generalstaatsanwalts und des State Advocate nur im Falle „nachgewiesener Unfähigkeit zur Ausübung des Amtes (sei es aufgrund einer körperlichen oder geistigen Untauglichkeit oder aus anderen Gründen) oder nachgewiesenen Fehlverhaltens“ erfolgen kann.

²⁷ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019, Rn. 49–50. Die Generalstaatsanwaltschaft wies darauf hin, dass das Verfassungsgericht angerufen werden kann, wenn die Entscheidung zur Abberufung eine Verletzung der Menschenrechte zur Folge hat (im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen). Es sei angemerkt, dass die Kommission für die Justizverwaltung als zuständige Stelle für die Untersuchung von Anschuldigungen im Zusammenhang mit einer solchen Abberufung fungiert.

Garantien für das Ernennungsverfahren eingeführt, doch 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 weiterhin aktiv. Viele dieser Gerichte²⁹ werden nach einem Verfahren eingesetzt, an dem die Exekutive beteiligt ist. Die Venedig-Kommission äußerte Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise dieser Fachgerichte,³⁰ da diese ihrer Ansicht nach nicht dieselbe Unabhängigkeit genießen wie die ordentliche Justiz, und bekräftigte im Oktober 2020 ihre diesbezüglichen Empfehlungen.³¹ Zudem äußerten Interessenträger, darunter die Anwaltskammer, ihre Bedenken.³² Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird derzeit erörtert, wie die Unabhängigkeit dieser Fachgerichte überprüft werden kann.

Qualität

Auf dem Gebiet der Digitalisierung des Justizwesens bestehen erhebliche Lücken, die durch die Umsetzung einer künftigen digitalen Strategie geschlossen werden könnten. Im Jahr 2020 wurde eine öffentliche Konsultation zu einer digitalen Strategie und einem Aktionsplan angekündigt, die von der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) des Europarats überwacht und aus dem Programm zur Unterstützung von Strukturreformen finanziert werden sollen. Im Anschluss an das Konsultationsverfahren wird dem Justizministerium etwa Mitte 2021 ein Entwurf für eine digitale Strategie und für einen Aktionsplan vorgelegt. Die Umsetzung der Strategie ist eine wichtige Voraussetzung, um die derzeitigen erheblichen Lücken bei der Digitalisierung des Justizsystems schließen zu können, die von den Interessenträgern insbesondere im Hinblick auf die begrenzte Möglichkeit, ein Verfahren auf elektronischem Wege einzuleiten und zu verfolgen, hervorgehoben wurden.³³ Die Bereiche, die weiter gestärkt werden könnten, umfassen die Nutzung digitaler Technologien durch Gerichte und Staatsanwaltschaften,³⁴ den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel durch Gerichte³⁵ und Staatsanwaltschaften³⁶ sowie

²⁸ In der Praxis erfolgt die Ernennung des Generalstaatsanwalts durch den Präsidenten auf Empfehlung des Premierministers, nachdem dieser die Empfehlung der Ernennungskommission gebührend berücksichtigt hat. Siehe auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil I, S. 6.

²⁹ Siehe auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil I.

³⁰ 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 Tribunal), die Gremien der Gerichte für die Prüfung von Verwaltungssachen (Panels of Administrative Review Tribunals) und das Berufungsgericht für den Strafvollzug (Prison Appeals Tribunal).

³¹ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019, Rn. 98, siehe auch CDL/Rec(2020)006, Rn. 97–98, und CDL-AD(2018)028, Rn. 80–83.

³² Diese Bedenken beziehen sich unter anderem auf die Methodik zur Ernennung der Mitglieder der Gerichte. Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von der Anwaltskammer erhaltene Informationen.

³³ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von der Anwaltskammer erhaltene Informationen.

³⁴ Schaubild 41, EU-Justizbarometer 2021.

³⁵ Schaubild 42, EU-Justizbarometer 2021.

³⁶ Schaubild 43, EU-Justizbarometer 2021.

digitale Lösungen für die Einleitung und Verfolgung von Gerichtsverfahren in Strafsachen³⁷. Nach einem im Februar 2021 verabschiedeten Gesetz kann der Justizminister Regelungen erlassen, mit denen die elektronische Einreichung von strafrechtlichen Vorgängen, die elektronische Übermittlung von Schriftstücken und die Online-Einleitung von Strafverfahren ermöglicht wird.³⁸ Zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie wurden im November 2020 Änderungen an der Gerichtsverfassungs- und Zivilprozessordnung (Code of Organization and Civil Procedure) verabschiedet, durch die es möglich wird, Zivilverfahren online durchzuführen.³⁹

Es wurden Änderungen vorgeschlagen, durch die die Verwaltungsbehörden die Befugnis erhalten würden, Sanktionen für Verstöße zu verhängen, die derzeit von Gerichten entschieden werden. Im Februar 2021 wurden Gesetzesänderungen⁴⁰ vorgeschlagen, mit denen die Arten von Verstößen geregelt würden, die als strafbar angesehen werden könnten, wenn eine Behörde eine zivilrechtliche Strafe, ein Bußgeld oder andere zivil- oder verwaltungsrechtliche Sanktionen oder Maßnahmen verhängt.⁴¹ Mit den Änderungsentwürfen würden die Verwaltungsbehörden in die Lage versetzt, bestimmte Sanktionen für Verstöße strafrechtlicher Art zu verhängen, die zum aktuellen Zeitpunkt nur von den Justizbehörden entschieden werden können. Interessenträger haben diesbezüglich Bedenken zum Ausdruck gebracht, da sie der Ansicht sind, dass diese Änderungen möglicherweise zu Verstößen gegen das Recht auf ein faires Verfahren führen könnten, da sie zu einer Zunahme von Fällen führen würden, die von den Verwaltungsbehörden statt von Gerichten behandelt werden, und da die vorgeschlagenen Änderungen nur durch eine Verfassungsänderung und nicht – wie von der Regierung vorgeschlagen – durch Rechtsvorschriften eingeführt werden können.⁴² In ihrer dringenden Stellungnahme vom 1. Juni 2021 vertrat die Venedig-Kommission die Auffassung, dass die vorgeschlagene Reform durch eine Änderung der Verfassung erreicht werden sollte, wobei sicherzustellen ist, dass die Vereinbarkeit mit Artikel 6 der Europäischen Charta der Menschenrechte weiter geklärt wird.⁴³

³⁷ Schaubild 45, EU-Justizbarometer 2021.

³⁸ Gesetz Nr. III von 2021.

³⁹ Gesetz Nr. LIII von 2020.

⁴⁰ Gesetzentwurf Nr. 198 – Gesetz zur Änderung des Auslegungsgesetzes, Kapitel 249. Im Oktober 2020 wurden Gesetzesänderungen (Gesetzentwurf 166 von 2020) für Artikel 39 der Verfassung vorgeschlagen, um zu bekräftigen, dass die Regulierungsbehörden verwaltungsrechtliche Sanktionen strafrechtlicher Art verhängen können, sofern gegen die Entscheidung über die Verhängung solcher Sanktionen ein Rechtsbehelf vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht oder einem auf der Grundlage eines Gesetzes eingerichteten Fachgericht eingelegt werden kann. Die für die Änderung von Artikel 39 erforderliche Zweidrittelmehrheit des Parlaments wurde jedoch nicht erreicht.

⁴¹ Siehe Artikel 2 des Gesetzentwurfs Nr. 198.

⁴² Pressemitteilung der Anwaltskammer vom 10. März 2021. Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von der Anwaltskammer erhaltene Informationen. Den erhaltenen Informationen zufolge könnte Artikel 39 der Verfassung in der Auslegung des Verfassungsgerichts mit dem Gesetzentwurf umgangen werden, sodass eine Verfassungsänderung erforderlich wäre.

⁴³ Venedig-Kommission, CDL-PI(2021)009, Rn. 96–104. Nach Informationen der maltesischen Behörden beabsichtigt die Regierung, im Einklang mit der dringenden Stellungnahme der Venedig-Kommission Änderungen am Gesetzentwurf 166 von 2020 vorzuschlagen und die parlamentarische Debatte darüber (d. h. über die Verfassungsänderung) wieder aufzunehmen.

Effizienz

Die Verfahrensdauer stellt nach wie vor ein großes Problem dar.⁴⁴ Die Dauer der in erster Instanz anhängigen streitigen Zivil- und Handelssachen war auch 2019 sehr lang (465 Tage), und seit 2017 ist eine steigende Tendenz erkennbar.⁴⁵ Die Dauer dieser Berufungsverfahren war 2019 auch sehr lang (875 Tage).⁴⁶ Die durchschnittliche Dauer von Geldwäschefällen war auch 2019 besonders lang (über 1350 Tage), wenngleich sie rückläufig war.⁴⁷ Die Zeit, die für den Abschluss von Verwaltungssachen in erster Instanz erforderlich ist, ist zwar nach wie vor lang, nimmt seit 2017 aber tendenziell ab.⁴⁸ Die Abschlussquote für Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen sowie sonstige Fälle lag 2019 unter 100 % und nimmt weiter ab.⁴⁹ Die Interessenträger brachten ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Effizienz des maltesischen Justizsystems vor.⁵⁰ Diese Bedenken werden durch die COVID-19-Pandemie noch weiter verstärkt, die dazu führte, dass die Arbeit der Gerichte im Jahr 2020 für einen bestimmten Zeitraum ausgesetzt wurde.⁵¹ Die Pandemie beeinträchtigt die Tätigkeit der Gerichte auch weiterhin. Im November 2020 kündigte der Justizminister Änderungen der Strafverfahren an, um die richterlichen Ermittlungen und Strafverfahren zu beschleunigen und den Rückstand beim Berufungsgericht zu verringern.⁵² Außerdem wurde ein neues Gesetz⁵³ im Bereich der Zivilverfahren erlassen, in dem eine Verkürzung der Beweiserhebung vorgesehen ist. Mit dem Gesetz soll offenbar auch der Rückstand bei Fällen vor dem Berufungsgericht abgebaut werden, da dem Berufungsgericht die Möglichkeit eingeräumt wird, nur dann eine Anhörung einzuberufen, wenn dies erforderlich ist.

Die relativ geringe Zahl von Richtern (Judges und Magistrates) könnte die Effizienz des Justizsystems beeinträchtigen. Die Zahl von Richtern pro Kopf zählt zu den niedrigsten in der EU.⁵⁴ Im April und im Juni 2021 wurden jeweils vier Richter (im April Judges und im Juni Magistrates) ernannt, um freie Stellen zu besetzen, allerdings wurde die Gesamtzahl der Richter (Judges und Magistrates) lediglich um einen Richter erhöht, da die meisten Richter ins Amt berufen wurden, um die in den Ruhestand getretenen oder beförderten Richter zu ersetzen.⁵⁵ Der Richterbund (Association of Judges and Magistrates) forderte die Regierung auf, mindestens sechs weitere Richter zu ernennen, um die Effizienz des maltesischen Justizsystems zu gewährleisten.⁵⁶

⁴⁴ Siehe auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil I.

⁴⁵ Schaubild 7, EU-Justizbarometer 2021.

⁴⁶ Schaubild 8, EU-Justizbarometer 2021.

⁴⁷ Schaubild 22, EU-Justizbarometer 2021.

⁴⁸ Schaubild 9, EU-Justizbarometer 2021.

⁴⁹ Schaubild 11, EU-Justizbarometer 2021.

⁵⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von der Anwaltskammer erhaltene Informationen und Beitrag der Aditus Foundation im Anschluss an den Länderbesuch.

⁵¹ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta, S. 8.

⁵² Siehe Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 23 (vorgelegt im Anschluss an den Länderbesuch). Es wurde insbesondere ein Gesetzentwurf zur Reform des Beweisverfahrens ausgearbeitet, der demnächst dem Ministerkabinett (Cabinet of Ministers) vorgelegt werden soll.

⁵³ Gesetz Nr. XXXII von 2021 – Gesetz zur Justizreform (Zivilverfahren).

⁵⁴ Schaubild 31, EU-Justizbarometer 2021. Im Jahr 2019 gab es in Malta 8,7 Richter pro 100 000 Einwohner.

⁵⁵ Pressemitteilung des maltesischen Richterbundes (Association of Judges and Magistrates) vom 22. April 2021.

⁵⁶ Ebenda.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Der institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung umfasst 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) überwacht das ethische Verhalten von Ministern, parlamentarischen Sekretären und Mitgliedern des Parlaments. Für die Untersuchung und Verfolgung von Wirtschaftskriminalität, einschließlich Korruptionsdelikten und Geldwäsche, sind die Polizei (Abteilung für die Ermittlungen im Bereich Finanzkriminalität (Financial Crimes Investigation Department)) bzw. der Generalstaatsanwalt zuständig. Letzterer wird in einem Übergangszeitraum zwischen 2021 und 2024 die Verfolgung aller Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren geahndet werden, 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. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnt, deckten die laufenden Ermittlungen und die öffentliche Untersuchung, die anlässlich der Ermordung der Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia durchgeführt werden, tief verwurzelte Korruptionsmuster auf und ließen in der Öffentlichkeit den Ruf nach einer deutlichen Aufstockung der Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung und zur Durchführung einer umfassenderen Rechtsstaatlichkeitsreform laut werden.⁵⁷

Nach Ansicht von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft ist das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor relativ hoch. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegt Malta mit 53 von 100 Punkten in der EU Platz 15 und weltweit Platz 52.⁵⁸ Diese Wahrnehmung hat sich in den letzten fünf Jahren⁵⁹ erheblich verschlechtert.⁶⁰

Im März 2021 nahm die Regierung eine gezielte nationale Strategie zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2021–2024 an.⁶¹ Das Ministerkabinett billigte

⁵⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil II.

⁵⁸ Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2020 (2021), S. 2 bis 3. Die Wahrnehmung der Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft im öffentlichen Sektor wahrgenommene Korruption liegt bei über 79 Punkten), relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50) und hoch (Werte unter 50).

⁵⁹ Die im Vorjahresbericht verwendeten Eurobarometer-Daten zur wahrgenommenen und erlebten Korruption der Bürger und Unternehmen werden alle zwei Jahre aktualisiert. Die jüngsten Datensätze sind das Eurobarometer Spezial 502 (2020) und das Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁶⁰ Im Jahr 2015 lag der Wert bei 60, im Jahr 2020 bei 53. Eine erhebliche Verbesserung/Verschlechterung des Wertes entspricht einer Veränderung um mehr als fünf Punkte; eine Verbesserung/Verschlechterung ist eine Veränderung zwischen 4 und 5 Punkten; eine relativ stabile Bewertung ist eine Veränderung zwischen 1 und 3 Punkten (jeweils bezogen auf die letzten fünf Jahre).

⁶¹ Ziel der Strategie ist es, einen an Normen orientierten, institutionellen und operativen Rahmen für die wirksame und effiziente Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption in Malta zu schaffen, Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption auf ein Minimum zu reduzieren und einen Rahmen zu schaffen, mit dem die Abschreckung, Aufdeckung, Identifizierung, Untersuchung und Verfolgung von Betrugs- und Korruptionsfällen erleichtert wird (<https://parlament.mt/media/112504/06624.pdf>). Die Strategie beruht auf den Beratungen eines Koordinierungsausschusses, der gemäß dem Gesetz über die Innenrevision und Finanzermittlungen (Kapitel 461 des Gesetzbuchs von Malta) eingerichtet wurde und sich aus mehreren

die Strategie, die dem Parlament⁶² im Mai 2021 offiziell übermittelt wurde. Sie stützt sich auf die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Informationsaustausch, institutionelle Zusammenarbeit (auf nationaler und internationaler Ebene) sowie Rechenschaftspflicht in Bezug auf die öffentliche Finanzierung.⁶³ Ein Ausschuss unter dem Vorsitz der Abteilung für Innenrevision koordiniert die Umsetzung der Strategie. Vertreter des Amtes des Bürgerbeauftragten, des Privatsektors, der Zivilgesellschaft und von Nichtregierungsorganisationen bedauerten, dass sie vor der Annahme der Strategie weder einbezogen noch konsultiert wurden.⁶⁴

Zwar haben die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden ihre Fähigkeit zur Bearbeitung von Korruptionsfällen verbessert, wie die zunehmende Zahl der eingeleiteten Verfahren zeigt, doch sind die Ermittlungen je nach Komplexität nach wie vor langwierig. Zudem steht eine Erfolgsbilanz von Verurteilungen in Fällen auf hoher Ebene noch aus.⁶⁵ Im Oktober 2020 hat der Generalstaatsanwalt die Verfolgung bestimmter schwerer Straftaten, einschließlich Korruptionsfälle auf hoher Ebene⁶⁶, übernommen. Insgesamt befassen sich 14 Staatsanwälte mit Finanzstraftaten und im zweiten Quartal 2020 ist eine Task Force zu komplexen Finanzstraftaten eingerichtet worden.⁶⁷ Die Zahl der untersuchten und aufgeklärten Fälle von Finanzkriminalität ist infolge der jüngsten Aufstockung der Ressourcen und Kapazitäten der Abteilung für Ermittlungen im Bereich Finanzkriminalität, die zwischen 2019 und September 2020 erfolgte, erheblich gestiegen⁶⁸.⁶⁹ Dennoch ziehen sich die Untersuchungen und die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen nach wie vor in die Länge, insbesondere bei Fällen, bei denen eine umfangreiche Analyse von Finanzdaten erforderlich ist oder die als komplex angesehen werden.⁷⁰ Derzeit sind noch mehrere Korruptionsfälle auf hoher Ebene vor Gericht anhängig.

Es wurden neue Maßnahmen zur Verbesserung der Integrität der Polizei eingeführt. Im September 2020 brachte die Polizei unter der Leitung des neu ernannten Polizeichefs (Police

institutionellen Vertretern zusammensetzt (insbesondere dem Amt des Premierministers, dem Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Regierungsführung (Ministry for Justice, Equality and Governance), dem Ministerium für Finanzen und Beschäftigung (Ministry for Finance and Employment), dem Ministerium für Inneres, nationale Sicherheit und Strafverfolgung (Ministry for Home Affairs, National Security and Law Enforcement) und dem Ersten Staatssekretär (Principal Permanent Secretary)). Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁶² Maltesisches Parlament (2021), Papier Nr. 6624, National Anti-Fraud and corruption Strategy (Nationale Strategie zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung), veröffentlicht vom Amt des Premierministers, Mai 2021 (<https://parlament.mt/en/paper-laid/?id=34616>).

⁶³ Maltesische Regierung (2021), National Anti-Fraud and Corruption Strategy (Nationale Strategie zur Betrugs und Korruptionsbekämpfung).

⁶⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁶⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil II.

⁶⁶ Gemäß den Regelungen über die Verfolgung von Straftaten (Prosecution of Offences Regulations) (Übergangsbestimmungen), 2020, (L.N. 378 von 2020) gehören dazu Terrorismus, Geldwäsche, Bestechung, Korruption, Betrug und Unterschlagung sowie die Hinterziehung von Zöllen.

⁶⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁶⁸ Bei den Untersuchungen (Anstieg um etwa 245 %) und den gelösten Fällen (Anstieg um etwa 280 %); die Zahl der Fälle und der strafrechtlich verfolgten Personen stieg ebenfalls an (um jeweils etwa 50 % bzw. 173 %). Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

⁶⁹ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil II.

⁷⁰ Die Komplexität entsteht durch die Extraterritorialität einiger Verdächtiger oder die aufgetretenen Tatsachen, die ein gemeinsames Vorgehen oder eine Zusammenarbeit mit ausländischen Gerichten erfordern können. Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

Commissioner)⁷¹ eine Strategie für den Wandel (Transformation Strategy) für den Zeitraum 2020–2025⁷² auf den Weg, in dessen Rahmen die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung verstärkt werden sollen.⁷³ Die Polizei hat Richtlinien zur Regelung geschäftlicher Interessen und Nebenbeschäftigungen eingeführt, für deren Überwachung das vom Polizeichef ernannte Bewertungsgremium (Evaluation Board) zuständig ist.⁷⁴ Im Jahr 2020 wurde das Polizeigesetz (Police Act)⁷⁵ geändert, um Polizeibeamte in die Lage zu versetzen, anonym auf Integritätsverstöße innerhalb der Polizei hinzuweisen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme hängt jedoch von ihrer tatsächlichen Umsetzung ab.

Die Unabhängigkeit der Ständigen Kommission gegen Korruption wurde zwar gestärkt, doch mangelt es noch an klaren Ergebnissen der jüngsten Reformen. Die Ständige Kommission gegen Korruption (Permanent Commission against Corruption, PCAC) ist für die Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung und die Durchführung von Verwaltungsermittlungen zuständig. Wie bereits 2020 dargelegt, wurde die PCAC einer Strukturreform⁷⁶ unterzogen, mit der bezweckt wird, das Ernennungsverfahren für ihre drei Mitglieder zu verbessern und den Umfang ihrer Ermittlungsbefugnisse auszuweiten. Die PCAC kann die Polizei zwar um Unterstützung bei der Durchführung von Ermittlungen ersuchen, hat aber weder eigene Ermittler noch Datenanalysten. Ihre Ressourcen sind nach wie vor begrenzt, weshalb weiterhin Bedenken hinsichtlich ihrer Fähigkeit, wirksame Untersuchungen durchzuführen, bestehen.⁷⁷ Polizeiliche Ermittlungen und Bewertungen der PAC können zudem sehr langwierig sein.⁷⁸ Im Jahr 2020 untersuchte die PCAC vier Korruptionsfälle, Anfang 2021 folgten zwei weitere. Es stehen jedoch keine ausführlichen Informationen über die Arbeitsbelastung der PCAC zur Verfügung.⁷⁹ Bislang haben sich nur

⁷¹ Im Jahr 2020 wurde der Polizeichef gemäß dem kürzlich geänderten Verfahren ernannt. Weitere Einzelheiten finden sich im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil II.

⁷² Beitrag Malτας zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Folgende Ergebnisse werden angestrebt: i) Stärkung des Vertrauens, der Glaubwürdigkeit, der Legitimität und der Reaktionsfähigkeit, einerseits von außen aus der Sicht der Gesellschaft und andererseits von innen aus der Sicht der Polizeibeamten und Angestellten der Polizei, ii) Umgestaltung der derzeitigen Organisationsstruktur der Polizei in eine flexible, effiziente, datengesteuerte, gemeinschafts- und ergebnisorientierte sowie moderne Polizei und iii) Innovation und dauerhafte Verwirklichung der positiven Veränderungen, die sich aus der Reform ergeben, durch wirksame und effiziente Führungs- und Managementverfahren. Auf der Grundlage der drei angestrebten Ergebnisse wurden elf strategische Ziele ermittelt.

⁷³ Die Umsetzung dieser Strategie wird vom Polizeiverwaltungsrat (Police Governance Board) überwacht. Beitrag Malτας zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

⁷⁴ Das Bewertungsgremium prüft, ob ein geschäftliches Interesse oder eine Beschäftigung zulässig ist und ob diese mit der Arbeit der Polizeibeamten kollidieren oder das Ansehen der Polizei oder die Fähigkeit des Beamten, seine Aufgaben unparteiisch wahrzunehmen, beeinträchtigen könnte. Diese Regelung enthält auch eine Definition des geschäftlichen Interesses und umfasst das Verfahren, das ein Beamter befolgen muss, um für die Ausübung eines solchen geschäftlichen Interesses freigestellt zu werden. Im Falle eines Verstoßes gegen die Regelung kann der Beamte disziplinarisch belangt werden.

⁷⁵ Regelungen zum Polizeigesetz (Änderung des zweiten Anhangs), 2020.

⁷⁶ Gesetz Nr. XLVI von 2020 – (Geändertes) Gesetz über die Ständige Kommission gegen Korruption.

⁷⁷ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil II.

⁷⁸ Polizeiliche Ermittlungen dauern bekanntermaßen bis zu fünf Jahre, und die PCAC verfügt nicht über Standardarbeitsverfahren, die vorschreiben, wie lange die Untersuchung eines von ihr übernommenen Falles dauern darf. Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁷⁹ Dies umfasst Informationen über die Anzahl der eingegangenen Berichte von Hinweisgebern, die jährlich durchgeführten Untersuchungen und Anhörungen sowie die Anzahl und die Art der abgeschlossenen, als geheim eingestuft oder an das Justizministerium oder die Generalstaatsanwaltschaft weitergeleiteten Fälle.

sehr wenige Hinweisgeber mit Beschwerden an die PCAC gewandt.⁸⁰ Sobald die PCAC einen Fall geprüft hat, kann sie diesen Fall abschließen oder an den Generalstaatsanwalt weiterleiten.⁸¹ Beschließt der Generalstaatsanwalt, keine strafrechtliche Verfolgung einzuleiten, kann die PCAC diesen Beschluss anfechten.⁸² Seit August 2020⁸³ hat die PCAC zwei Fälle an die Generalstaatsanwaltschaft weitergeleitet.⁸⁴

Nach den neuen Bestimmungen kann der Oberste Rechnungsprüfer (Auditor General) seine Feststellungen der Staatsanwaltschaft übermitteln. Die Abteilung für Innenrevision ist für die Prüfung sämtlicher Regierungsstellen zuständig; darunter fällt auch die Überprüfung der Finanzbücher öffentlicher Einrichtungen und von Interessenkonflikten von Beamten.⁸⁵ Das Amt des Obersten Rechnungsprüfers ist für die Rechnungsprüfung öffentlicher Stellen, einschließlich staatlicher Unternehmen, zuständig.⁸⁶ Am 15. März 2021 wurden Änderungen des Gesetzes über den Obersten Rechnungsprüfer und den nationalen Rechnungshof (Auditor General and National Audit Office Act)⁸⁷ angenommen, wonach der Oberste Rechnungsprüfer seine Feststellungen unter bestimmten Umständen direkt an den Generalstaatsanwalt weiterleiten kann.⁸⁸

Das Mandat des Bürgerbeauftragten, der für die Überwachung der Integrität der Beamten zuständig ist, ist abgelaufen. Das Amt des Bürgerbeauftragten⁸⁹ ist befugt, Ermittlungen gegen Beamte und Stellen, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, durchzuführen – auch in Korruptionsfällen, die an den Generalstaatsanwalt weitergeleitet werden. Das Amt des Bürgerbeauftragten hat das Recht, gegen einen Beschluss des Generalstaatsanwalts, einen Korruptionsfall nicht strafrechtlich zu verfolgen, einen

⁸⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen. Wie bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnt, enthält das Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern (Whistleblower Act) von 2013 Bestimmungen sowohl für den Privatsektor als auch für die Verwaltung und jeder Arbeitgeber muss einen Whistleblowing-Beauftragten benennen. Zudem enthält es Bestimmungen zum Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen gegen Mitarbeiter, die eine geschützte Offenlegung vornehmen.

⁸¹ Gemäß dem Gesetz Nr. XLVI von 2020 [ehemaliger Gesetzentwurf Nr. 143] wird der Fall an den Generalstaatsanwalt weitergeleitet, wenn die untersuchte Verhaltensweise korrupt ist oder mit korrupten Verhaltensweisen in Zusammenhang steht oder korrupte Verhaltensweisen fördert.

⁸² Gesetz Nr. XLI von 2020 [ehemaliger Gesetzentwurf Nr. 154]. In ihrer Stellungnahme vom Oktober 2020 (CDL-AD(2020)019-e) schlug die Venedig-Kommission jedoch vor, den Geschädigten⁸² (einschließlich der PCAC) das Recht einzuräumen, den Beschluss des Generalstaatsanwalts, einen Fall nicht strafrechtlich zu verfolgen, anzufechten, unabhängig davon, ob sie selbst beim Generalstaatsanwalt eine Beschwerde eingelegt haben oder nicht.

⁸³ Neues Gesetz über die Ständige Kommission gegen Korruption, geändert durch das Gesetz Nr. XLVI von 2020.

⁸⁴ Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

⁸⁵ In der Abteilung für Innenrevision sind 20 Prüfer tätig; sie verfügt über ein Sekretariat, das in vier Referate unterteilt ist, darunter ein Referat für Ermittlungen (mit drei Ermittlern).

⁸⁶ Im Amt des Obersten Rechnungsprüfers sind 50 Prüfer tätig. Im Jahr 2020 wurden bei insgesamt 120 geprüften Stellen 40 Compliance-Prüfungen und sieben Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt und 19 Berichte (abrufbar auf der Website des Amtes des Obersten Rechnungsprüfers unter <https://nao.gov.mt/en/recent-publications>) veröffentlicht. Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁸⁷ (Geändertes) Gesetz 74 über den Obersten Rechnungsprüfer und den nationalen Rechnungshof (Auditor General and National Audit Office Act).

⁸⁸ In ihrer Stellungnahme von Oktober 2020 zu diesem Gesetzentwurf empfahl die Venedig-Kommission, Formulierungen wie „mit korrupten Verhaltensweisen in Zusammenhang stehend oder korrupte Verhaltensweisen fördernd“ zu verwenden (CDL-AD(2020)019-e).

⁸⁹ Weitere Informationen sind Teil IV unten zu entnehmen.

Rechtsbehelf einzulegen. Dieses Recht wurde bisher nicht ausgeübt.⁹⁰ Das Mandat des derzeitigen Bürgerbeauftragten lief im März 2021 ab, doch der derzeitige Beauftragte bleibt bis zur Ernennung seines Nachfolgers im Amt.⁹¹

Für hochrangige Amtsträger, Mitglieder des Parlaments und Minister gibt es Ethikvorschriften, in denen unter anderem die Offenlegung von Vermögenswerten und Lobbytätigkeiten vorgesehen ist, allerdings sind weitere Änderungen des Integritätsrahmens geplant. Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst (Commissioner for Standards in Public Life, im Folgenden „Beauftragter“) überwacht das ethische Verhalten von Ministern, parlamentarischen Sekretären und Mitgliedern des Parlaments. Die Regelung über Lobbyarbeit und die Ethik-Kodizes für Minister und Mitglieder des Parlaments werden derzeit überarbeitet.⁹² Im Jahr 2020 legte der Beauftragte einen Bericht über den Ethik-Kodex⁹³ vor, der noch vom Parlament geprüft werden muss.⁹⁴ Die Mitglieder des Parlaments und die Minister legen dem Amt des Präsidenten des Parlaments jährlich ihre Vermögenserklärungen vor, und der Beauftragte überprüft diese. Der Beauftragte ist derzeit mit acht Fällen möglicher Interessenkonflikte von Mitgliedern des Parlaments befasst.⁹⁵

Die für Vertrauenspersonen geltenden Verhaltensregeln wurden geändert, allerdings wurden Bedenken hinsichtlich der Durchführbarkeit und der Wirksamkeit der Kontrollen laut. Vertrauenspersonen (Persons of Trust) sind verpflichtet, allgemeine Informationen über Vermögenswerte zu übermitteln.⁹⁶ Sowohl die Venedig-Kommission als auch die Gruppe der Staaten gegen Korruption (Group of States against Corruptions, GRECO) haben Empfehlungen zur Änderungen des Gesetzentwurfs über die Ernennung von Vertrauenspersonen veröffentlicht.⁹⁷ Seit März 2021 ist ein Beamter, der zu einer anderen Verwaltungsstelle abgeordnet wird, nach der Annahme einer eindeutigen Rechtsgrundlage für seine Ernennung⁹⁸ weiterhin an die für seine ursprüngliche Verwaltungsstelle geltenden

⁹⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁹¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen. Für die Ernennung des Bürgerbeauftragten sind die Stimmen von mindestens zwei Dritteln aller Mitglieder des Repräsentantenhauses erforderlich (im Einklang mit Artikel 64A2 der 2020 geänderten Verfassung; siehe [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)055-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)055-e)).

⁹² Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen. Ziel des Projekts ist es, die vorhandenen Ethik-Kodizes zu überprüfen und den Vorschlag zur Regelung von Lobbyarbeit auf der Grundlage von Empfehlungen zu überarbeiten und auszubessern, einschließlich des Integritätsregisters, in dem die Erklärungen zu Vermögenswerten und weiteren Ämtern enthalten sind.

⁹³ Für Mitglieder des Repräsentantenhauses sowie für Minister und parlamentarische Sekretäre.

⁹⁴ Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

⁹⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

⁹⁶ Im Einklang mit dem Ethik-Kodex für Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Anhang zum Gesetz über die öffentliche Verwaltung (Public Administration Act).

⁹⁷ Stellungnahme CDL-AD(2020)019-e, in der die Venedig-Kommission zu dem Schluss kommt, dass zwei Aspekte unmittelbar gesetzlich geregelt werden müssen, und zwar die maximale Anzahl und die Dauer dieser Tätigkeiten (von Vertrauenspersonen). Die Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarats (GRECO) hat in ihrer am 3. April 2019 veröffentlichten Fünften Evaluierungsrunde zum Thema „Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies“ (Prävention von Korruption und Förderung der Integrität in Zentralregierungen (hohe Exekutivfunktionen) und Strafverfolgungsbehörden) empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechtsstellung von Vertrauenspersonen zu klären und die Anzahl solcher willkürlich ernannten Beamten auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

⁹⁸ Gesetz Nr. XVI von 2021 zur Änderung der Gesetze in Bezug auf die Ernennung von Vertrauenspersonen. Heutzutage handelt es sich bei den Vertrauenspersonen nur noch um Personen, die aus dem Privatsektor kommen und in der öffentlichen Verwaltung befristet eingestellt werden. Wird ein Beamter hingegen

Vorschriften gebunden. Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst hat jedoch Bedenken hinsichtlich der Durchführbarkeit und Wirksamkeit der Kontrolle der Verhaltensweisen von Vertrauenspersonen geäußert, insbesondere bezüglich derjenigen, die eng mit einem Minister zusammenarbeiten oder für diesen arbeiten.⁹⁹

Das Programm für Privatinvestoren, in dessen Rahmen die Staatsbürgerschaft als Gegenleistung für im Voraus festgelegte Zahlungen und Investitionen verliehen werden konnte, wurde durch eine neue Regelung ersetzt.¹⁰⁰ Dokumente, die von verschiedenen Medien unter dem Projektnamen „Passport Papers“ veröffentlicht wurden, ließen Zweifel daran aufkommen, ob die Antragsteller des Programms für Privatinvestoren die Anforderungen des Programms erfüllen.¹⁰¹ Die Europäische Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta ein, weil das bisherige und das neue System der Staatsbürgerschaft durch Investition nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind.¹⁰²

Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens wurden spezielle Richtlinien herausgegeben, um die Korruptionsrisiken während der COVID-19-Pandemie zu mindern. Im Jahr 2020 setzte die Abteilung für die Auftragsvergabe (Department for Contracts) im Ministerium für Finanzen und Beschäftigung (Ministry for Finance and Employment) die am 30. April 2020 veröffentlichten Regelungen über die Beschaffung von Immobilien (Procurement of Property Regulations)¹⁰³ um, die auch Bestimmungen zur Bekämpfung von Korruption und geheimen Absprachen enthalten.¹⁰⁴ Die Abteilung für die Auftragsvergabe führte außerdem ein Online-Modul für die Zeit nach dem Vertragsabschluss

vorübergehend zu einer anderen Dienststelle (z. B. einem Ministerium oder einer anderen Einrichtung) abgeordnet, so gilt er nach dem Gesetz nicht als Vertrauensperson im eigentlichen Sinne.

⁹⁹ In der Praxis wird die Kontrolle der Verhaltensweisen (einschließlich Interessenkonflikten und externer Ämter) eines abgeordneten Beamten von der ernennenden Behörde durchgeführt, was zu einem Interessenkonflikt zwischen der kontrollierenden und der kontrollierten Person führen kann. Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

¹⁰⁰ Im Rahmen des Programms für Privatinvestoren wurden bis zu 1800 Investoren, ausgenommen Familienangehörige, als Gegenleistung für erhebliche Investitionen eingebürgert (Regelung 12 der Regelungen für das Programm für Privatinvestoren der Republik Malta, 2014). Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die maltesische Staatsbürgerschaft (Änderung Nr. 2) von 2020 (Gesetz XXXVIII von 2020) wurde die Regelung aufgehoben. Die Bestimmungen über die Gewährung der Staatsbürgerschaft im Rahmen des Programms für Privatinvestoren sind demnach nicht mehr in Kraft und werden durch das Programm zur Gewährung der Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung für außergewöhnliche Leistungen durch Direktinvestition (Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment) ersetzt, das mit der Regelung über die Gewährung der Staatsbürgerschaft für außergewöhnliche Leistungen (Granting of Citizenship for Exceptional Services Regulations) von 2020 eingeführt wurde. Nach der neuen Regelung können jährlich bis zu 400 Investoren und insgesamt 1500 Investoren (ohne Familienangehörige) als Gegenleistung für umfangreiche Investitionen eingebürgert werden. Beitrag Malτας zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

¹⁰¹ Times of Malta, Exposed: the great residency sham to obtain a Maltese passport (Aufgedeckt: der große Schwindel mit dem Wohnsitz zum Erhalt eines maltesischen Passes) vom 22. April 2021.

¹⁰² Pressemitteilungen der Kommission IP/20/1925 und INF/21/2743. Am 20. Oktober 2020 nahm die Kommission ein Aufforderungsschreiben wegen der Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren an. Nach der Änderung der Regelung nahm die Kommission am 9. Juni 2021 ein weiteres Aufforderungsschreiben an, um anhaltenden Bedenken mit Blick auf die neue maltesische Regelung Ausdruck zu verleihen.

¹⁰³ Rechtsvorschrift 601.03, Regelungen für das öffentliche Beschaffungswesen (Public Procurement Regulations).

¹⁰⁴ Siehe Artikel 187 der Rechtsvorschrift 601.03, Regelungen für das öffentliche Beschaffungswesen.

ein, das auf dem offiziellen Portal für das öffentliche Beschaffungswesen¹⁰⁵ zur Verfügung steht und dazu dient, Interessenkonflikte bei Beschaffungsverfahren zu vermeiden.

III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist in der maltesischen Verfassung¹⁰⁶ 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 insgesamt positive Überarbeitung der Diffamierungsgesetze vorgenommen. In der Verfassung sind die Zusammensetzung, die Verfahren zur Ernennung und Abberufung, die Unabhängigkeit der Rundfunkbehörde sowie ihre grundlegenden Aufgaben festgelegt.¹⁰⁷ Das Gesetz über die Informationsfreiheit (Freedom of Information Act) definiert den Rechtsrahmen für den Zugang zu Informationen im Besitz von Behörden.¹⁰⁸ Im Jahr 2020 wurde ein Gesetz erlassen, um die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste¹⁰⁹ in maltesisches Recht umzusetzen.

Die Änderungen des maltesischen Rundfunkgesetzes haben nicht dazu geführt, dass die Unabhängigkeit und die Arbeitsweise der Rundfunkbehörde gestärkt wurden. Die Mitglieder der Rundfunkbehörde werden vom Präsidenten auf Empfehlung des Premierministers und nach Rücksprache mit dem Oppositionsführer ernannt. Bei den fünf Mitgliedern des Leitungs- und Kontrollorgans der Behörde handelt es sich zwar um politische Mandatsträger – und die Zuständigkeiten der Behörde sind gesetzlich klar definiert und in Bezug auf ihre Tätigkeiten legt sie im Allgemeinen Transparenz an den Tag –, aber im Media Pluralism Monitor 2021 (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021) wird angenommen, dass die Unabhängigkeit und die Wirksamkeit der Behörde ein geringes Risiko darstellen.¹¹⁰ Mit dem Gesetz Nr. LVI von 2020, mit dem das Rundfunkgesetz geändert wurde, um es mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Einklang zu bringen, wurden keine Änderungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Rundfunkbehörde eingeführt.¹¹¹

Es bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und der Einflussnahme politischer Parteien auf die Arbeit verschiedener Medien und Rundfunkanstalten. Die beiden wichtigsten im Parlament vertretenen politischen Parteien¹¹² besitzen, kontrollieren oder leiten faktisch eine Reihe von maltesischen Medienunternehmen und Rundfunkanstalten, darunter Online-Nachrichtenportale. Laut dem MPM 2021 bedeutet dies, dass diese beiden Parteien aktiv an der Gestaltung des Arbeitsumfelds von Journalisten beteiligt sind und ihre Medien einen großen Einfluss auf die öffentliche Debatte haben.¹¹³ Dies hat dazu geführt, dass die politische Unabhängigkeit der Medien im Land im

¹⁰⁵ <http://www.etenders.gov.mt>.

¹⁰⁶ Artikel 41 der Verfassung.

¹⁰⁷ Artikel 118 und 119 der Verfassung.

¹⁰⁸ In der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen liegt Malta weiterhin auf Platz 81. Innerhalb der EU belegt Malta somit Platz 25.

¹⁰⁹ Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018.

¹¹⁰ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 10–11.

¹¹¹ Gesetz Nr. LVI von 2020 zur Änderung des Rundfunkgesetzes, Kapitel 350.

¹¹² Die regierende Partit Laburista (PL) und die Oppositionspartei Partit Nazzjonalista (PN).

¹¹³ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 7.

MPM 2021 erneut als hochgradig gefährdet eingestuft wird.¹¹⁴ Wie bereits im MPM 2020 dargelegt und im MPM 2021¹¹⁵ bekräftigt wurde, überwacht und reguliert die Rundfunkbehörde hauptsächlich die öffentlich-rechtlichen Medien (d. h. die Public Broadcasting Services (PBS)), 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. Angesichts dieser Umstände wurde eine Verfassungsbeschwerde eingereicht, um einen Vorbehalt in Artikel 13 Absatz 2 des Rundfunkgesetzes und die Anwendung dieses Vorbehalts durch die Regulierungsbehörde anzufechten, die – so wird argumentiert – die Polarisierung der Medienlandschaft verfestigt.¹¹⁶

Es wurden geringfügige Änderungen an der Satzung des Instituts für maltesische Journalisten (Institute of Maltese Journalists, IGM) vorgenommen. Das IGM, wobei es sich um die 1989 gegründete Berufsorganisation der maltesischen Journalisten handelt, billigte einstimmig eine Reihe von Änderungen seiner Satzung (u. a. eine Erhöhung der Zahl seiner Mitglieder des Leitungs- und Kontrollorgans und einer zusätzlichen Kontrolle seiner Finanzen), die vom Beauftragten für Freiwilligenorganisationen vorgeschlagen wurden.¹¹⁷ Während im MPM 2020 darauf hingewiesen wurde, dass die Wirksamkeit des Instituts in Bezug auf die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit im Allgemeinen nicht als gegeben angesehen wird,¹¹⁸ wurde im MPM 2021 eine Änderung des Handlungsansatzes im vergangenen Jahr festgestellt, da das Institut sich stärker für die Bedürfnisse seiner Mitglieder einsetzt und proaktiv auf Hindernisse reagiert, denen sich Journalisten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenübersehen.¹¹⁹

Die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich haben sich nicht verändert, und es sind auch keine Gesetzesänderungen geplant. Die Rundfunkbehörde sammelt Informationen über die Eigentumsverhältnisse in den Medien; es besteht jedoch keine Verpflichtung, diese der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen. Angesichts der relativ geringen Größe des Medienmarkts ist der Öffentlichkeit weitgehend bekannt, in wessen Besitz sich die Medienunternehmen des Landes befinden. Folglich wird im MPM 2021 dargelegt, dass die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich weiterhin als mit einem mittleren Risiko behaftet eingestuft wird.¹²⁰ Das Rundfunkgesetz enthält spezifische Beschränkungen, damit eine hohe horizontale Eigentumskonzentration im audiovisuellen Mediensektor verhindert wird. Da jedoch keine vollständigen Daten vorliegen, ist eine umfassende Bewertung schwierig.¹²¹

Die Tatsache, dass es keinen Rechtsrahmen für staatliche Werbung gibt, bietet weiterhin Raum für Missbrauch sowohl durch die Regierung als auch durch einzelne

¹¹⁴ Ebd., S. 14.

¹¹⁵ Ebd., S. 11.

¹¹⁶ Rechtssache 47/2021, Lovin Malta Ltd. et/State Advocate, eingereicht am 1. Februar 2021.

¹¹⁷ Beitrag Malts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 47, und im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen, 19. April 2021.

¹¹⁸ 2020 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020), Länderbericht Malta, S. 11.

¹¹⁹ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 10.

¹²⁰ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 12.

¹²¹ Im MPM 2021 wird insbesondere über einen generellen Mangel an Daten über den Marktanteil einzelner Nachrichtenmedien, abgesehen von den Einschaltquoten der vier größten Fernsehsender, berichtet.

Politiker. Dies geht aus Untersuchungen hervor, die der maltesische Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Mittel für angebliche politische Werbung in Printmedien durch einen amtierenden Minister durchgeführt hat.¹²² Der Beauftragte für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst hat im Juni 2021 erstmals einen Entwurf für Leitlinien für staatliche Werbung und Werbematerialien veröffentlicht, zu denen noch eine Konsultation läuft.¹²³

Im April 2020 rief Malta Enterprise ein Förderprogramm für Anbieter von Nachrichtenmediendiensten ins Leben, um die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern. Das Programm, in dessen Rahmen bis Februar 2021 etwas mehr als 1,2 Mio. EUR an Mitteln bereitgestellt wurden, diente der Unterstützung von Medienunternehmen, die mindestens vier Journalisten in Vollzeit beschäftigten und tägliche Nachrichtendienste anbieten. Mehrere große unabhängige Medienunternehmen unterstützten das Programm. Andere Interessenträger, darunter auch einige andere unabhängige Medienunternehmen und -kanäle, bemängelten, dass es dem Programm an Transparenz hinsichtlich der Kriterien für die Bestimmung der zugewiesenen Beträge fehle und dass es so konzipiert sei, dass Medienunternehmen im Besitz der politischen Parteien begünstigt würden.¹²⁴ Im MPM 2021 wird berichtet, dass mehrere Anfragen zur Informationsfreiheit in dieser Angelegenheit unbeantwortet blieben.¹²⁵ Aus den oben genannten Gründen wird im MPM 2021 davon ausgegangen, dass die staatliche Regulierung von Ressourcen und die Unterstützung des Mediensektors weiterhin mit einem mittleren Risiko behaftet ist.¹²⁶

Die Regierung hat eine Überprüfung des Rechtsrahmens für den Zugang zu Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden, eingeleitet. In dem Gesetz über die Informationsfreiheit (Freedom of Information Act) ist festgelegt, dass maltesische Staatsbürger, EU-Bürger und Personen, die seit mindestens fünf Jahren in Malta ansässig sind, Zugang zu Informationen beantragen können, die sich im Besitz von Behörden befinden.¹²⁷ Eine Zugangsverweigerung muss begründet sein und kann angefochten werden. Nach Berichten von Journalisten und nichtstaatlichen Organisationen¹²⁸ und nach Informationen des MPM 2021 stoßen Journalisten bei der Beantragung eines solchen Zugangs immer wieder auf Schwierigkeiten, weil ihre Anträge mit erheblicher Verspätung oder gar nicht beantwortet werden. Das IGM wies außerdem darauf hin, dass die Behörden für gewöhnlich zunächst den uneingeschränkten Zugang zu Informationen und Daten verweigern, und äußerte Bedenken hinsichtlich des Umgangs mit bestimmten Pressekonferenzen im Zusammenhang mit COVID-19, bei denen die Fragen der Journalisten nicht ausgestrahlt wurden.¹²⁹ Aus diesem Grund wurde das Risiko im MPM 2021 für diesen

¹²² Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst (Commissioner for Standards in Public Life), Fallbericht vom 17. März 2021, Nr. K/028.

¹²³ <https://standardscommissioner.com/wp-content/uploads/draft-guidelines-government-advertising-promotional-material.pdf>

¹²⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von mehreren Interessenträgern erhaltene Informationen.

¹²⁵ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 15–16.

¹²⁶ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 15.

¹²⁷ Gesetz über Informationsfreiheit von 2008, in seiner 2012 geänderten Fassung (Kapitel 496 des Gesetzbuchs von Malta).

¹²⁸ Beitrag der nichtstaatlichen Organisation Aditus Foundation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 sowie im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

¹²⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

Bereich als viel höher angegeben, allerdings liegt es weiterhin im mittleren Bereich.¹³⁰ Die Regierung hat angekündigt, dass im Januar 2021 vor dem Hintergrund der Empfehlungen der GRECO zu dieser Frage¹³¹ eine unabhängige Studie in Auftrag gegeben wurde, um diese Frage zu untersuchen.

Im Rahmen der öffentlichen Untersuchung, mit der festgestellt werden soll, ob der Staat für die Ereignisse, die zur Ermordung der Journalistin Daphne Caruana Galizia geführt haben, verantwortlich ist, wurden weitere Zeugen vernommen.¹³² Im Laufe der Jahre 2020 und 2021 wurden im Rahmen der öffentlichen Untersuchung Elemente zutage gefördert, die einige Interessenträger als besorgniserregende Fälle von politischer Einmischung, polizeilicher Vertuschung und Absprachen mit Kriminellen bezeichneten.¹³³ In einer Stellungnahme zur öffentlichen Untersuchung, die von der internationalen Organisation für Meinungsfreiheit Article 19 verfasst und von mehreren internationalen Presseverbänden unterstützt wurde, heißt es, dass die Untersuchung nach Ablauf des Mandats des Ausschusses und der Umsetzung seiner Empfehlungen möglicherweise einen wichtigen Präzedenzfall für die Verwirklichung der Gerechtigkeit für Journalisten auf der ganzen Welt schaffen wird. Zudem wurde geäußert, dass die Arbeit des Untersuchungsausschusses von grundlegender Bedeutung für die Wiedergutmachung für das Opfer, seine Familie und die maltesische Gesellschaft ist.¹³⁴

Journalisten sind bei der Ausübung ihres Berufs nach wie vor mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Dies wurde von Journalisten, dem IGM, im Rahmen des MPM sowie von nichtstaatlichen Organisationen¹³⁵ bestätigt, obwohl im MPM 2021 angegeben wurde, dass sich das Risiko im Vergleich zum MPM 2020 leicht verringert hat.¹³⁶ Die Plattform zur Förderung des Schutzes und der Sicherheit von Journalisten des Europarats veröffentlichte für 2020 zwei neue Warnmeldungen¹³⁷, die noch nicht abgeschlossen sind. Dabei geht es um die Einleitung von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligungen (Strategic lawsuit against public participation, SLAPP)¹³⁸ durch einen britisch-aserbaidshaischen Geschäftsmann gegen fünf maltesische Medienunternehmen und um die angebliche Bestechung eines Journalisten der Times of Malta. Beide Warnmeldungen beziehen sich auf den investigativen Journalismus von Daphne Caruana Galizia bzw. auf das

¹³⁰ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 10.

¹³¹ GRECO (2019), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report (Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht).

¹³² Am 15. Juli 2021 teilte der Untersuchungsausschuss mit, dass er den Bericht ausgearbeitet habe, den er zunächst dem Premierminister und dem State Advocate und anschließend der Familie von Frau Caruana Galizia übermitteln werde. Das Datum der Veröffentlichung wird zu einem späteren Zeitpunkt bekannt gegeben.

¹³³ Reporter ohne Grenzen, Bericht über Malta 2021.

¹³⁴ Article 19 (2021), Public Inquiry into the assassination of Daphne Caruana Galizia (öffentliche Untersuchung der Ermordung von Daphne Caruana Galizia), schriftliche Stellungnahme, 31. März 2021.

¹³⁵ Beitrag der Aditus Foundation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von verschiedenen Interessenträgern erhaltene Informationen.

¹³⁶ 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Malta, S. 9–10.

¹³⁷ Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform zur Förderung des Schutzes und der Sicherheit von Journalisten). Laut der Empfehlung 2016/4 des Europarats sollten die Mitgliedstaaten einen umfassenden Rechtsrahmen schaffen, der es Journalisten und anderen Akteuren der Medienbranche ermöglicht, effektiv und ohne Angst zur öffentlichen Debatte beizutragen.

¹³⁸ Strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung (Strategic lawsuit against public participation).

Strafverfahren im Zusammenhang mit ihrer Ermordung.¹³⁹ Das IGM zeigt sich sehr besorgt angesichts der „Normalisierung von Spott und Hohn“ gegenüber Journalisten in den sozialen Medien.¹⁴⁰

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 Einkammerparlament, das für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt wird. Die Exekutivgewalt liegt beim vom Parlament gewählten Präsidenten 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.

Die Gewaltenteilung im Rahmen des Verfahrens zur Ernennung und Absetzung des maltesischen Präsidenten wurde verstärkt. Nach der im Juli 2020 verabschiedeten Reform wird der maltesische Präsident mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament gewählt, und nicht mehr mit einer einfachen Mehrheit. Dies steht im Einklang mit den Stellungnahmen der Venedig-Kommission, in denen jedoch auch gefordert wurde, einen Mechanismus zur Vermeidung von Blockaden vorzusehen, den es derzeit nicht gibt.¹⁴¹ Außerdem ist für die Absetzung des Präsidenten nunmehr eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich. Die Absetzung kann nur bei nachgewiesener Unfähigkeit zur Ausübung des Amtes¹⁴² oder bei „nachgewiesenem Fehlverhalten“ erfolgen. Die Venedig-Kommission begrüßte die Reform zwar, empfahl aber, dass der Präsident das Recht haben sollte, gegen die Feststellung eines solchen Fehlverhaltens ein Rechtsmittel vor dem Verfassungsgericht einzulegen, idealerweise vor der Schlussabstimmung im Parlament.¹⁴³

Die gestärkte Rolle des Bürgerbeauftragten könnte noch ausgeweitet werden, und der Gesetzentwurf zur Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution wird derzeit noch im Parlament erörtert. Mit einer im Juni 2020 verabschiedeten Reform wurden die Vorschriften für die Ernennung¹⁴⁴, Suspendierung und Entlassung des Bürgerbeauftragten auf Verfassungsebene verankert. Die Venedig-Kommission äußerte sich in ihrer Stellungnahme von Oktober 2020 positiv über die Reform, gab jedoch eine Reihe weiterer Empfehlungen¹⁴⁵

¹³⁹ Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, (Plattform zur Förderung des Schutzes und der Sicherheit von Journalisten) (Warnmeldungen zur Medienfreiheit).

¹⁴⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

¹⁴¹ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 44.

¹⁴² Sei es aufgrund einer körperlichen oder geistigen Untauglichkeit oder aus einem anderen Grund.

¹⁴³ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 45.

¹⁴⁴ Ein Gesetz zur Änderung verschiedener Gesetze mit dem Ziel, das Verfahren zur Ernennung des Ersten Staatssekretärs und der Staatssekretäre zu reformieren. Siehe auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil IV.

¹⁴⁵ Die Venedig-Kommission stellte fest, dass die Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnis des Bürgerbeauftragten, mögliche Beweise für ein korruptes Verhalten direkt an den Generalstaatsanwalt zu verweisen, zu streng sind (die derzeitigen Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnis durch den Bürgerbeauftragten sind streng, da diese Befugnis nur ausgeübt werden kann, wenn der Bürgerbeauftragte über „Beweise für ein korruptes Verhalten“ verfügt, anstatt, wie empfohlen, „mit korrupten Verhaltensweisen in Zusammenhang steht oder [korrupte Verhaltensweisen] fördert“). Darüber hinaus sollte der Bürgerbeauftragte nach Auffassung der Venedig-Kommission nicht nur befugt, sondern sogar verpflichtet sein, korrupte Verhaltensweisen dem Generalstaatsanwalt zu melden. Das Recht, eine Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen, sollte nicht auf Personen beschränkt sein, die angeben,

ab, insbesondere dahin gehend, dass der Bürgerbeauftragte ein Recht auf gerichtliche Überprüfung der Entscheidung über seine Entlassung aufgrund eines „nachgewiesenen Fehlverhaltens“ erhalten sollte.¹⁴⁶ Der amtierende Bürgerbeauftragte bedauerte, dass es keine Konsultation zur Reform gab, und unterbreitete gleichzeitig Vorschläge zur weiteren Stärkung dieses Amtes.¹⁴⁷ Darüber hinaus äußerte der Bürgerbeauftragte Bedenken hinsichtlich mangelnder Folgemaßnahmen zu seinen Empfehlungen und schlug vor, dass das Parlament verpflichtet sein sollte, die vorgelegten Stellungnahmen zu erörtern.¹⁴⁸ Das Mandat des derzeitigen Bürgerbeauftragten endete am 21. März 2021, aber bis zur Veröffentlichung dieses Berichts wurde noch kein Nachfolger benannt.¹⁴⁹ Der Vorschlag zur Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution, der 2019 vorgelegt wurde, wird derzeit noch im Parlament erörtert.

Es wurde eine Verfassungsreform in Bezug auf die Ernennung bestimmter unabhängiger Kommissionen verabschiedet. Die am 24. März 2021¹⁵⁰ verabschiedete Reform sieht vor, dass künftig das Ministerkabinett und nicht mehr der Premierminister für die Ernennung einer Reihe von unabhängigen Kommissionen¹⁵¹ zuständig ist. Die Venedig-Kommission begrüßte die Reform als einen positiven Schritt und gab Empfehlungen für die genaue Formulierung ab.¹⁵² Die Venedig-Kommission bekräftigte zudem ihre Empfehlung, die Verfahren zur Ernennung der Wahlkommission (Electoral Commission), der Kommission für den öffentlichen Dienst (Public Service Commission) und der Rundfunkbehörde zu stärken.¹⁵³ Die Regierung plant, diese Frage im Rahmen des Verfassungskonvents zu erörtern. Aufgrund der derzeitigen COVID-19-Pandemie ist der Zeitpunkt des Konvents noch nicht festgelegt. Die Organisationen der Zivilgesellschaft haben darauf hingewiesen, dass Informationen über den Zeitplan, das Verfahren und die Beteiligung am Konvent veröffentlicht werden müssen.¹⁵⁴

Die für 2020 vorgeschlagenen Reformen zur Ernennung von Personen in leitenden Exekutivfunktionen in der öffentlichen Verwaltung wurden angenommen.¹⁵⁵ Am

Opfer eines Fehlverhaltens gewesen zu sein. Zudem könnte der Bürgerbeauftragte die notwendige Unterstützung von der Regierung erhalten und mit dieser zusammenarbeiten. Siehe Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 67, 69 und 71.

¹⁴⁶ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 67.

¹⁴⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta von dem Bürgerbeauftragten erhaltene Informationen.

¹⁴⁸ Jahresbericht 2019 des Bürgerbeauftragten. In diesem Zusammenhang empfahl die Venedig-Kommission, das Recht des Bürgerbeauftragten auf Information in der Verfassung zu verankern.

¹⁴⁹ Der amtierende Bürgerbeauftragte bleibt bis zur Ernennung eines neuen Amtsinhabers im Amt. Die Medien berichteten am 16. Mai 2021, dass nach Versuchen, einen Kandidaten aus den Reihen der Regierung und der Oppositionsparteien zu ernennen, keine Einigung erzielt wurde. Diesbezüglich laufen weitere Konsultationen.

¹⁵⁰ Siehe auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil IV, S. 18.

¹⁵¹ Dazu gehören die maltesische Zentralbank (Central Bank of Malta), der Informations- und Datenschutzbeauftragte (Information and Data Protection Commissioner), der Vorsitz der maltesischen Finanzdienstleistungsbehörde (Malta Financial Services Authority) und die Mitglieder des Leitungs- und Kontrollorgans der Streitbeilegungsstelle (Arbitration Centre).

¹⁵² Die Venedig-Kommission stellte fest, dass der Wortlaut nach wie vor unzureichend ist („unter gebührender Berücksichtigung“). An anderer Stelle wird folgende Formulierung verwendet: „auf Empfehlung des Ministerkabinetts“ oder „nach Zustimmung des Ministerkabinetts“. Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 84.

¹⁵³ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 85.

¹⁵⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen und Beiträge.

¹⁵⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil IV, S. 11.

24. März 2021 wurde ein Änderungsantrag angenommen, durch den eine klare Rechtsgrundlage für die Ernennung von Vertrauenspersonen geschaffen wurde.¹⁵⁶ Mit einem weiteren Änderungsantrag, der am 24. Mai 2021 angenommen wurde, wird sichergestellt, 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.¹⁵⁷ Mit diesen Änderungen wird versucht, den Empfehlungen der Venedig-Kommission und der GRECO nachzukommen.¹⁵⁸

Es muss sichergestellt werden, dass Urteile des Verfassungsgerichts, in denen Gesetze als nicht mit der Verfassung vereinbar eingestuft werden, konsequent befolgt werden.

Nach Maßgabe der maltesischen Verfassungsordnung haben die Urteile des Verfassungsgerichts keine Erga-Omnes-Wirkung. Gesetze, die für nicht mit der Verfassung vereinbar befunden wurden, bleiben in Kraft, bis das Parlament sie aufhebt. Die Venedig-Kommission stellte fest, dass das Parlament dies in der Praxis nicht konsequent umsetzt, und empfahl in diesem Zusammenhang¹⁵⁹, das Parlament zu verpflichten, für nicht mit der Verfassung vereinbar befundene Bestimmungen aufzuheben oder innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens zu ändern. Derzeit befinden sich keine Initiativen zu dieser Angelegenheit in Planung.¹⁶⁰

Im Rahmen des Verfassungskonvents könnte ein Reflexionsprozess zur Rolle des Parlaments eingeleitet werden.

Die Venedig-Kommission sprach erneut Empfehlungen in Bezug auf das Parlament aus, insbesondere mit Blick auf die Bereitstellung ausreichender Kapazitäten für Forschungen einzelner Mitglieder des Parlaments, eine unabhängige Rechtsberatung für diese Mitglieder des Parlaments und die Gewährleistung, dass Hinterbänkler des Parlaments unabhängiger von Regierungsämtern werden.¹⁶¹ In diesem Zusammenhang gab die Regierung ihre Absicht bekannt, im Rahmen der Verfassungsreform zu erörtern, ob den Mitgliedern des Parlaments die Wahl zwischen Vollzeit- und

¹⁵⁶ Gesetz von 2020 zur Änderung der Gesetze in Bezug auf die Ernennung von Vertrauenspersonen.

¹⁵⁷ Ein Gesetz zur Änderung verschiedener Gesetze mit dem Ziel, das Verfahren zur Ernennung des Ersten Staatssekretärs und der Staatssekretäre zu reformieren.

¹⁵⁸ Venedig-Kommission, Stellungnahme CDL-AD(2020)006, Rn. 115 bis 129; GRECO (2019), Fifth Evaluation Round, Evaluation Report (Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht), Rn. 24 bis 26.

¹⁵⁹ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta – Teil IV, S. 19. Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 98, CDL-AD(2020)006, Rn. 80–84 und CDL-AD(2018)028, Rn. 74–79. Die Venedig-Kommission stellte fest, dass es dem Parlament obliegt, Gesetze aufzuheben oder zu ändern, wenn diese für verfassungswidrig erklärt wurden. Der Venedig-Kommission zufolge scheint dies in der Praxis nicht in allen Fällen zu geschehen, und der Verfassungsgerichtshof sieht sich mit wiederkehrenden Fällen konfrontiert, da die Verwaltung – und scheinbar in manchen Fällen sogar die Richter – die für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen weiterhin anwenden.

¹⁶⁰ Die maltesische Regierung ist der Auffassung, dass die Gewährleistung der Erga-Omnes-Wirkung von Urteilen des Verfassungsgerichts nicht mit den Grundsätzen des maltesischen Rechtssystems vereinbar ist. Die Aditus Foundation äußerte Bedenken hinsichtlich der fehlenden Erga-Omnes-Wirkung und der Einhaltung von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen). Es wird auch darauf hingewiesen, dass nach Maßgabe von Artikel 242 der Zivilprozessordnung (Code of the Organisation of Civil Procedure) (Kapitel 12) ein Gericht, das ein Gesetz für ungültig oder für nicht mit der Verfassung oder den Grundrechten vereinbar befundet, sein Urteil dem Repräsentantenhaus übermitteln muss. Der Premierminister kann innerhalb von sechs Monaten nach dem Tag, an dem das Urteil Rechtskraft erlangt, Regelungen erlassen, mit denen der betreffende Rechtsakt oder die betreffende Bestimmung, der bzw. die für nicht mit der Verfassung oder den Menschenrechten vereinbar befunden wurde, aufgehoben wird.

¹⁶¹ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 98.

Teilzeitarbeit gelassen werden sollte.¹⁶² Die Beratungen über die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Einstellung von Forschungsbeauftragten durch die einzelnen Fraktionen laufen derzeit noch.

Im Gesetzgebungsprozess bestehen nach wie vor Herausforderungen im Hinblick auf den begrenzten Einsatz evidenzbasierter Instrumente und die Effektivität öffentlicher Konsultationen.¹⁶³ Zuvor geäußerte Bedenken in Bezug auf den eingeschränkten Rückgriff auf öffentliche Konsultationen bleiben auch mit Blick auf die im Juni 2020 angenommenen Reformen bestehen.¹⁶⁴ Zivilgesellschaftliche Organisationen äußerten sich auch besorgt über nicht abgehaltene Konsultationen zu Gesetzen, die ihre Arbeit betreffen.¹⁶⁵ Die e-Beteiligungsplattform (e-Participation Platform), die von der Regierung entwickelt wird,¹⁶⁶ soll dazu genutzt werden, öffentliche Konsultationen durchzuführen.¹⁶⁷

Es wurden weitere Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie angenommen. Durch das Gesetz über die öffentliche Gesundheit (Public Health Act)¹⁶⁸ wird der Aufsichtsbehörde für die öffentliche Gesundheit (Superintendent of Public Health) die Befugnis übertragen, den Gesundheitsnotstand auszurufen, ohne dass dafür ein Zeitrahmen für dessen Dauer festgelegt werden muss.¹⁶⁹ Nach diesem Gesetz ist die Aufsichtsbehörde im Falle von Epidemien und Infektionskrankheiten befugt, Anordnungen zu erlassen, abzuändern oder zu widerrufen. Diese Befugnisse wurden von Juni bis Dezember 2020 mehr als 55 Mal und 2021 zweimal (im Januar und im Februar) genutzt.¹⁷⁰ Regelungen und Anordnungen, die im Rahmen des Gesundheitsnotstands erlassen werden, können vom Parlament geprüft werden.¹⁷¹

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen haben Bedenken hinsichtlich des Zugangs zu Finanzmitteln und der Rolle des Beauftragten für Freiwilligenorganisationen (Commissioner for Voluntary Organisations) geäußert. Der zivilgesellschaftliche Raum wird nach wie vor als „beeinträchtigt“ eingestuft, unter anderem angesichts der Bedingungen

¹⁶² Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 heißt es, dass die Venedig-Kommission festgestellt hat, dass das maltesische Parlament gestärkt werden muss, um die Aufgabe als effektive Kontrollinstanz der Regierung wahrnehmen zu können, und dass sie die Änderung des bestehenden Systems hin zu Vollzeitbeschäftigung und -bezahlung der Parlamentsmitglieder empfohlen hat (CDL-AD(2020)006, Rn. 92–94).

¹⁶³ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta, S. 19.

¹⁶⁴ Venedig-Kommission, CDL-AD(2020)019-e, Rn. 95.

¹⁶⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs in Malta erhaltene Informationen.

¹⁶⁶ Siehe den Beitrag der maltesischen Regierung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

¹⁶⁷ So würden die Bürger kontinuierlich über die Rückmeldungen und die bisherigen Verfahrensschritte im Konsultationsverfahren informiert. Mit dem neuen System werden zudem ausführlichere statistische Informationen über die Art der von den Abteilungen und Stellen übermittelten Rückmeldungen geliefert.

¹⁶⁸ Artikel 14 ff. des Gesetzes.

¹⁶⁹ Der Gesundheitsnotstand wurde am 16. März 2020 ausgerufen und am 1. Juli 2020 wieder aufgehoben.

¹⁷⁰ Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

¹⁷¹ Gemäß dem Auslegungsgesetz von 1975 (Kapitel 249) muss jede subsidiäre Rechtsvorschrift, z. B. von der Aufsichtsbehörde erlassene Regelungen und Anordnungen, dem Parlament zur Prüfung vorgelegt werden und kann innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Vorlage aufgehoben oder geändert werden. Nach Angaben der Behörden wurden bisher keine Anträge zur Anfechtung subsidiärer Rechtsvorschriften, die im Rahmen des Gesetzes über die öffentliche Gesundheit seit dessen Änderung im Jahr 2020 eingeführt wurden, vorgelegt; siehe Beitrag des Sekretariats des Parlaments zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

für Journalisten.¹⁷² Zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligen sich aktiv an der öffentlichen Debatte. Sie äußerten sich jedoch besorgt über die im September 2020¹⁷³ verabschiedeten neuen Vorschriften für Mittelbeschaffungsaktivitäten, da dadurch eine doppelte Hürde für Vereine, ihre Tätigkeiten durchzuführen, geschaffen wird¹⁷⁴ und dem Beauftragten für Freiwilligenorganisationen ein unangemessener Ermessensspielraum eingeräumt wird, mit dem er Personen, die Mittel sammeln, diese Tätigkeit verweigern kann.¹⁷⁵ Zivilgesellschaftliche Organisationen brachten ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Maßnahmen des Beauftragten politisch motiviert sein könnten.¹⁷⁶ Im Jahr 2020 standen verschiedene Programme zur Verfügung, darunter ein Nothilfefonds¹⁷⁷, der 2020 eingerichtet wurde, um Freiwilligenorganisationen bei der Bewältigung der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Herausforderungen zu unterstützen. Dieser Fonds wurde bis März 2021 verlängert und mit zusätzlichen 150 000 EUR ausgestattet. Mehr als 120 Gruppen ohne Erwerbszweck erhielten in der ersten Phase des Programms, die im Mai 2020 eingeleitet wurde, eine Förderung in Höhe von insgesamt 125 000 EUR.¹⁷⁸ Am 1. Juli 2021 ist der Beauftragte für Freiwilligenorganisationen zurückgetreten.¹⁷⁹

¹⁷² Einstufung durch CIVICUS, Malta. Die Einstufung basiert auf einer fünfstufigen Skala: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen. CIVICUS ist der Ansicht, dass der zivilgesellschaftliche Raum in Malta beeinträchtigt ist, weil die Bedingungen für Journalisten und Aktivisten, die sich für die Bekämpfung von Korruption einsetzen, schwierig sind.

¹⁷³ Regelungen über Freiwilligenorganisationen (öffentliche Sammelaktionen) (S.L.492.03.) und über Freiwilligenorganisationen (Wohltätigkeitsgeschäfte) (S.L.492.04.). Nach Angaben der maltesischen Behörden waren Gesetzesänderungen in Bezug auf den Zugang zu Finanzmitteln und die Rolle des Beauftragten für Freiwilligenorganisationen erforderlich, um die Empfehlungen von internationalen Organisationen umzusetzen.

¹⁷⁴ Die doppelte Hürde, über die berichtet wurde, ergibt sich aus der Tatsache, dass die Organisationen, die an einer Finanzierung ihrer Tätigkeiten interessiert sind, bei jedem Mal, wenn sie eine solche Finanzierung beantragen wollen, eine Genehmigung der Behörden einholen müssen, obwohl sie bereits im Rahmen des Gesetzes über Freiwilligenorganisationen als solche registriert sind.

¹⁷⁵ In den Jahren 2020 und 2021 nahm das Büro des Beauftragten für Freiwilligenorganisationen mit über 200 Freiwilligenorganisationen Kontakt auf, um Fragen zu ihren jeweiligen Satzungen zu klären. Allein im Jahr 2020 mussten 124 Organisationen Änderungen an ihren Satzungen vornehmen, bevor sie als Freiwilligenorganisationen anerkannt wurden, und der Antrag von 31 Organisationen wurde abgelehnt, da sie ihre Satzungen nicht mit dem Gesetz über Freiwilligenorganisationen in Einklang gebracht hatten. Die Abteilung für Untersuchungen und Überwachung (Investigation and Monitoring Unit) im Büro des Beauftragten für Freiwilligenorganisationen untersuchte im Jahr 2019 neun (9) Fälle und im Jahr 2020 fünf (5) Fälle im Zusammenhang mit verschiedenen Beschwerden über unterschiedliche Freiwilligenorganisationen. Beitrag Maltas zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

¹⁷⁶ Antwort der Organisation Repubblika an den Beauftragten für Freiwilligenorganisationen vom 6. März 2021, in der Repubblika ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck brachte, dass sie von dem Bürgerbeauftragten wegen politischer Beweggründe zum Schweigen gebracht werde (siehe <https://repubblika.org/press-release/government-wants-ban-repubblika/>). In seiner Antwort vom 15. März 2021 wies der Beauftragte die Vorwürfe zurück. Diese Zurückweisung wurde von Repubblika in ihrer Erklärung vom 16. März 2021 abgelehnt. Das Büro des Beauftragten für Freiwilligenorganisationen nimmt weiterhin routinemäßige Verwaltungskontrollen vor, um dafür Sorge zu tragen, dass die Satzungen der bereits registrierten Organisationen sowie der Organisationen, die den Status einer Freiwilligenorganisation beantragen, dem Gesetz über Freiwilligenorganisationen entsprechen.

¹⁷⁷ Der Fonds wird vom maltesischen Rat für den Freiwilligensektor (Malta Council for the Voluntary Sector) in Zusammenarbeit mit dem Parlamentarischen Sekretariat für Freiwilligenorganisationen (Parliamentary Secretariat for Sport, Recreation and Voluntary Organisations) verwaltet. Organisationen, die im Freiwilligensektor tätig und von der COVID-19-Epidemie betroffen sind, können im Rahmen der Regelung bis zu 5000 EUR erhalten.

¹⁷⁸ Es ist gesetzlich vorgeschrieben, dass Informationen über verfügbare nationale und EU-Finanzmittel für Freiwilligenorganisationen auf speziellen digitalen Plattformen zur Verfügung gestellt werden (siehe <https://www.vofunding.org.mt/> und <https://maltacvs.org/latest-news/mobile-app-vo-funding-malta-2/>).

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Article 19 (2021), Public Inquiry into the assassination of Daphne Caruana Galizia, written submission (öffentliche Untersuchung der Ermordung von Daphne Caruana Galizia, schriftliche Stellungnahme), 31. März 2021. [Submission to Public Inquiry \(Einreichung zur öffentlichen Untersuchung\) \(mfrr.eu\)](#).

Association of Judges and Magistrates of Malta (maltesischer Richterbund) (2021), Pressemitteilung vom 11. Februar 2021 (Artikel zur Pressemitteilung: [Government urged to issue a call for more magistrates \(timesofmalta.com\)](#) (Regierung wird aufgefordert, mehr Richter (Magistrates) einzustellen); timesofmalta.com).

BBC (2021), Malta Golden Passports: „Loopholes“ found in citizenship scheme (Malta's goldene Pässe: Schlupflöcher in Staatsbürgerschaftsregelung gefunden), 22. April 2021. <https://www.bbc.com/news/world-europe-56843409>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit) (2021), Media Pluralism Monitor 2021 (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021). <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>.

Chamber of Advocates (2021), A Position Paper of the Chamber of Advocates – Bill 198 – the Supremacy of the Constitution and due process (Positionspapier der Anwaltskammer – Gesetz 198 – Vorrangstellung der Verfassung und ordnungsgemäße Verfahren), 10. März 2021. <https://www.avukati.org/2021/03/10/bill-198-the-supremacy-of-the-constitution-and-due-process/>.

Chamber of Advocates (2021), MFSA Consultation on new CSP Rulebook. Chamber of Advocates Feedback and Position Paper (Konsultation der maltesischen Finanzdienstleistungsbehörde MFSA zum neuen Regelwerk der Anwaltskammer. Rückmeldungen der Anwaltskammer und Positionspapier). <https://www.avukati.org/wp-content/uploads/2021/01/Chambers-response-MFSA-consultation-CSP-Rulebook.pdf>.

Chamber of Advocates (Anwaltskammer) (2020), Pressemitteilung vom 14. Mai 2020. <https://www.avukati.org/2020/05/14/press-release-chamber-of-advocates-may-14-2020/>.

CIVICUS Monitor: Tracking Civic Space – Malta (Überwachungsprogramm zur Beobachtung des zivilen Raums – Malta). <https://monitor.civicus.org/country/malta/>.

Commissioner for Standards in Public Life (Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst) (2021), Fall K/028, Allocation of public funds for alleged political advertising in print media, case report (Zuweisung öffentlicher Mittel für angebliche politische Werbung in Printmedien, Fallbericht). <https://standardscommissioner.com/wp-content/uploads/Commissioner-for-Standards-case-report-K028.pdf>.

Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Malta.

Europäische Kommission, EU-Justizbarometer 2021.

Organisationen vor Ort erhalten individuelle Hilfe und Unterstützung bei den praktischen Aspekten im Zusammenhang mit den Finanzierungsmöglichkeiten der EU.

¹⁷⁹ Independent, Jesmond Saliba nominated to be new commissioner for VOs (Jesmond Saliba zum neuen Beauftragten für Freiwilligenorganisationen ernannt) vom 2. Juli 2021.

[congratulate-four-people-who-will-be-appointed-to-serve-as-judges-in-the-superior-courts-of-malta-we-wish-them-wisdom-and-courage-to-do-work-without-looking-anyone-in-the-face/](#).

Times of Malta (2021), Exposed: the great residency sham to obtain a Maltese passport (Aufgedeckt: der große Schwindel mit dem Wohnsitz zum Erhalt eines maltesischen Passes), 22. April 2021. <https://timesofmalta.com/articles/view/exposed-the-great-residency-sham-to-obtain-a-maltese-passport.866220>.

Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2020 (Korruptionswahrnehmungsindex 2020).

Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 20. April 2021, Repubblica/Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Anhang II: Länderbesuch in Malta

Die Dienststellen der Kommission hielten im April 2021 virtuelle Treffen mit folgenden Stellen ab:

- Aditus Foundation
- Association of Judges and Magistrates of Malta (maltesischer Richterbund)
- Auditor General (Oberster Rechnungsprüfer)
- Broadcasting Authority (Rundfunkanstalt)
- Chamber of Advocates (Anwaltskammer)
- Chief Justice (Oberster Richter) und Mitglieder der Commission for the Administration of Justice (Kommission für die Justizverwaltung)
- Commissioner for Standards in Public Life (Beauftragter für Regeln für das Verhalten im Öffentlichen Dienst)
- Daphne Caruana Galizia Foundation
- Industrial Tribunal (Arbeitsgericht)
- Information and Data Protection Commissioner (Informations- und Datenschutzbeauftragter)
- Institute of Maltese Journalists (Institut für maltesische Journalisten)
- Internal Audit and Investigations Department (Abteilung Innenrevision)
- Lovin Malta
- Ministry for Justice, Equality and Governance (Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Regierungsführung)
- Office of Parliamentary Ombudsman (Amt des parlamentarischen Bürgerbeauftragten) – Malta
- Office of the Attorney General (Generalstaatsanwaltschaft)
- Permanent Commission against Corruption (Ständige Kommission gegen Korruption)
- Polizei Financial Crimes Investigations Department (Abteilung für Ermittlungen im Bereich Finanzkriminalität)
- Prof. Justin Borg-Barthet
- Public Service Commission (Kommission für den öffentlichen Dienst)
- Repubblica
- Sekretariat des Parlaments
- State Advocate

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäischer Journalistenverband
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch

- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (International Federation for Human Rights)
- Internationale Juristenkommission
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders (Reporter ohne Grenzen)
- Transparency International EU