

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XII-bis**  
n. **375**

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2451

---

Il rispetto degli obblighi di adesione al Consiglio d'Europa da parte di Malta

---

*Trasmessa il 28 giugno 2022*

---

## PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

### RESOLUTION 2451 (2022) <sup>(1)</sup>

Provisional version

#### The honouring of membership obligations to the Council of Europe by Malta

##### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Malta became the 18th member State of the Council of Europe in 1965. Recently it has been in the focus of attention of the international community, including the Parliamentary Assembly as a result of the assassination of anti-corruption journalist Daphne Caruana Galizia, and the authority's response to it. The Assembly reiterates its position taken in Resolution 2293 (2019) « Daphne Caruana Galizia's assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges ». It welcomes the establishment, on its recommendation, of an independent public inquiry commission. It notes with concern the findings by this commission published on 29 July 2021 of malfunctioning democratic institutions in the country, and in particular its conclusion that there is a culture of impunity and institutional omerta in Malta. The Assembly calls upon the Maltese authorities to continue their work and efforts to fully address the concerns and recommendations expressed in the report by the independent public inquiry commission.

(1) *Assembly debate* on 23 June 2022 (23rd sitting) (see Doc. 15546, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Bernard Fournier and Mr George Loucaides). *Text adopted by the Assembly* on 23 June 2022 (23rd sitting).

2. The Assembly's report on Daphne Caruana Galizia's assassination, as well as the opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the constitutional arrangements for the separation of powers and independence of the judiciary, laid bare a systemic malfunctioning of democratic and rule of law institutions, and were a watershed moment for the country. The Assembly therefore very much welcomes the reforms initiated by the authorities to address the shortcomings and recommendations made in these texts, especially with regard to the independence of the judiciary and appointment procedures for official positions. While these reforms constitute marked progress, they only partially address the concerns and shortcomings that were noted. In the view of the Assembly, a comprehensive and holistic reform of Malta's democratic institutions and system of checks and balances is still urgently needed. This all the more important in the context of the deeply rooted political and social polarisation in Malta, which permeates nearly all aspects of the Maltese society and endangers the functioning of its democratic institutions.

3. The Assembly therefore welcomes the establishment, by the President of Malta, of a Constitutional Convention to formulate a reform of Malta's constitutional framework, which will help assure that these reforms

have wide support and acceptance in the Maltese society. The Assembly encourages the authorities to ensure a broad and comprehensive consultation process, and to provide the Constitutional Convention with a clear mandate and strict timeframe to complete its work.

4. Malta's Parliament consists of part-time members of parliament. This undermines its capacity for legislative initiative as well as its capacity to provide proper parliamentary oversight over the executive. In addition, the need for members of parliament to have secondary employment increases the vulnerability of the parliament to corruption and conflicts of interest. The Assembly therefore recommends a far-reaching reform of the Maltese Parliament with the aim of establishing a full-time parliament that can provide proper parliamentary oversight and regain legislative initiative. In addition, the Assembly invites the Maltese Parliament to:

4.1. considerably limit and circumscribe the possibility for, and types of, secondary employment by members of parliament;

4.2. define and delimit by law the list of allowed secondary functions, including in Officially Appointed Bodies, for members of parliament;

4.3. abolish the constitutional requirement that stipulates that ministers must be members of parliament;

4.4. introduce public financing for political parties with a view to reduce their dependency on private donations which have an inherent risk for conflicts of interest and corruption.

5. The Assembly welcomes the reforms that have been implemented with regard to the appointment process of judges and magistrates. These reforms have strengthened the system of checks and balances over this appointment process and reduced its vulnerability to politicisation. This is a step forward with regard to strengthening the judiciary. In this respect it particularly welcomes the strengthening of the role of the President in the appointment process while

reducing the extensive and discretionary powers of the Prime Minister. Given the increased powers of the President, his or her direct election by the Maltese citizens should be explored.

6. The reform of the judicial appointment process, and the reform of the prosecution service, separating the function of State advocate from that of the Attorney General and removing the Attorney General from the Commission for the Administration of Justice are important steps to strengthen the independence and impartiality of the judiciary. Another welcome development in that respect has been moving the responsibility for prosecuting most crimes from the police to the Attorney General. At the same time, the Assembly encourages the authorities to implement further reforms as recommended by the Venice Commission and the Independent Public Inquiry Commission. It reiterates that strengthening parliamentary oversight over the executive is essential in this respect. In addition, the Assembly recommends that the parliament adopts the required legislation that ensures that acts that have been declared unconstitutional by the Constitutional Court immediately lose their legal force.

7. Despite welcome reforms, the Prime Minister maintains considerable control over the civil service, which undermines the latter's independence from political forces. A key concern in this respect is the excessively high number of political appointees, also known as persons of trust, in Malta's civil service, which are appointed bypassing the legal civil service appointments procedures. The high number of political appointees, and lack of legal regulations governing these positions, increases the vulnerability of Malta's civil service to conflicts of interest and cronyism. Recent reforms have not sufficiently addressed this issue and the Assembly therefore urges the authorities to implement additional reforms with a view to legally limiting the appointment of persons of trust to a small number of clearly defined and regulated positions.

8. The Assembly welcomes the recent reforms that have strengthened the posi-

tion and independence of the Ombudsperson, who performs an important institutional oversight function over the authorities. However, it regrets the lack of enforcement of the right of information of the Ombudsperson, and the limited follow up given by the parliament and executive to its reports, which weaken the efficient functioning of this important institution.

9. A key concern for the Assembly is the continuing vulnerability of Malta's public sector to corruption. Despite the high perception of corruption there has been little visible response and a coherent overall strategy to prevent corruption in public institutions is lacking. This has created a culture of impunity. Overcoming this culture of impunity and institutional omerta is one of the key challenges facing the Maltese society and its democratic institutions and should be addressed as a matter of utmost priority. In this respect, the Assembly:

9.1. regrets the structural weaknesses that have limited the results and effectiveness of the Permanent Commission Against Corruption;

9.2. welcomes the establishment of the Commissioner for Standards in Public Life and the effective functioning of his Office. The Assembly recommends the authorities to strengthen the powers and the resources given to the Commissioner for Standards in Public Life and to consider the further streamlining of anti-corruption institutions to avoid overlap and interference between them;

9.3. recommends that the authorities further strengthen the Whistle-blowers Act to ensure that whistle-blowers that divulge their knowledge to the media are sufficiently protected, and to change the requirement that external whistle-blowers have to report to the Cabinet of Ministers Office to be granted immunity from prosecution, which can act as a barrier for civil servants to come forward and report fraud and corruption;

9.4. deplores the structural lack of implementation and enforcement of the Freedom of Information Act that renders

this law ineffective. This needs to be addressed as a matter of urgency. In this respect, it is important to underscore that a culture of transparency and openness cannot be achieved by legislation alone but also needs commensurate change of behaviour and attitude;

9.5. is concerned about the vulnerability to corruption and money laundering of Malta's « citizenship by investment programme » and calls on Malta to abolish this programme.

10. The Assembly is deeply concerned about the polarised media environment and the challenges faced by the media, including direct threats to journalists, that negatively affect press freedom in Malta. It therefore welcomes the recent establishment of a Committee of Experts on Media with a view to strengthening media freedom in Malta. The abuse of anti-defamation legislation and Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) to silence journalists, is an issue of increasing concern that needs to be addressed as a matter of urgency.

11. The Assembly is concerned that, despite considerable progress, gender inequality and stereotypes remain deeply rooted in the Maltese society. Despite improvements in the legislation, representation of women in politics and government is still low. The Assembly, however, welcomes the amendments to the Constitution to put in place a gender-corrective mechanism, and its application following the general elections in March that has resulted in 12 additional seats for women. The Assembly therefore welcomes the new Equality Law that is before the parliament and encourages the parliament to adopt it without delay. The Assembly notes that Malta is one of the very few Council of Europe member States to prohibit abortion entirely, including in cases of rape or danger to the life of the mother. Reproductive rights and health are a key aspect of women rights that need to be improved in Malta as a matter of priority.

12. The Assembly recognises that Malta is a Mediterranean frontline State with regard to irregular migrants and asylum

seekers, whose numbers are very high in comparison to Malta's small population. The Assembly calls upon other European States to show commensurate solidarity with Malta in this respect. At the same time, it urges the Maltese authorities to ensure that its responsibilities and human rights obligations with regard to irregular migrants and asylum seekers are fully honoured, and to step up efforts in this regard.

13. Malta faces important challenges to the functioning of its democratic and rule

of law institutions, which, if left unaddressed, could affect the level of democratic consolidation in the country. The Assembly welcomes the efforts of the Maltese authorities in this respect, but further reforms, in particular with regard to its institutional checks and balances and the fight against corruption are still needed. It invites its Monitoring Committee to continue following the developments in the country and report back to the Assembly if the developments so warrant.

## ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

### RÉSOLUTION 2451 (2022) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

#### Le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de Malte

##### ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. Malte est devenue le 18<sup>ème</sup> État membre du Conseil de l'Europe en 1965. Elle a récemment été au centre de l'attention de la communauté internationale, y compris de l'Assemblée parlementaire, à la suite de l'assassinat de la journaliste spécialisée dans les faits de corruption, Daphne Caruana Galizia, et de la réaction des autorités. L'Assemblée réaffirme la position qu'elle a prise dans la Résolution 2293 (2019) « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite ». Elle se félicite de la création, sur sa recommandation, d'une commission d'enquête publique indépendante. Elle prend note avec préoccupation des conclusions de cette commission publiées le 29 juillet 2021 sur le dysfonctionnement des institutions démocratiques du pays, en particulier du fait qu'il règne à Malte une culture de l'impunité conjuguée à une omerta institutionnelle. L'Assemblée demande aux autorités maltaises de poursuivre leurs travaux et leurs efforts pour prendre pleinement en compte les préoccupations et les recommandations

exprimées dans le rapport de la commission d'enquête publique indépendante.

2. Le rapport de l'Assemblée sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les dispositions constitutionnelles concernant la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires ont mis en évidence un dysfonctionnement systémique des institutions démocratiques et chargées de l'État de droit, et ont été un tournant majeur pour le pays. L'Assemblée se félicite donc des réformes engagées par les autorités pour remédier aux insuffisances et donner suite aux recommandations présentées dans ces textes, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la justice et les procédures de nominations à des fonctions officielles. Si ces réformes constituent un progrès notable, elles ne répondent qu'en partie aux préoccupations et aux insuffisances constatées. De l'avis de l'Assemblée, il est urgent de procéder à une réforme complète et globale des institutions démocratiques et du système d'équilibre des pouvoirs de Malte. Cela s'impose dans le contexte d'une polarisation politique et sociale profondément ancrée à Malte, présente dans presque tous les aspects de la société maltaise et qui met en péril le fonctionnement des institutions démocratiques.

(1) *Discussion par l'Assemblée le 23 juin 2022 (23<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 15546, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Bernard Fournier et M. George Loucaides). Texte adopté par l'Assemblée le 23 juin 2022 (23<sup>e</sup> séance).*



3. L'Assemblée se félicite donc de la mise en place, par le Président maltais, d'une Convention constitutionnelle chargée de concevoir une réforme du cadre constitutionnel maltais qui contribuera à ce que ces réformes soient largement soutenues et acceptées par la société maltaise. L'Assemblée encourage les autorités à faire en sorte que le processus de consultation soit large et global et à doter la Convention constitutionnelle d'un mandat clair et d'un calendrier strict pour accomplir cette tâche.

4. Le Parlement maltais est composé de députés qui exercent leurs fonctions à temps partiel, ce qui nuit à sa capacité d'initiative en matière législative et à l'exercice d'un véritable contrôle parlementaire sur l'exécutif. En outre, la nécessité pour les députés d'avoir un emploi secondaire expose davantage le parlement à la corruption et aux conflits d'intérêts. L'Assemblée recommande par conséquent une réforme de grande ampleur du Parlement maltais afin de mettre en place un parlement exerçant à temps plein, capable d'assurer un véritable contrôle parlementaire et de reprendre l'initiative législative. En outre, l'Assemblée invite le Parlement maltais:

4.1. à limiter et à circonscrire considérablement la possibilité pour les députés d'occuper un emploi secondaire et les catégories d'emplois concernés;

4.2. à définir et à délimiter par la loi la liste des fonctions secondaires que les députés sont autorisés à exercer, notamment au sein d'organes officiellement désignés;

4.3. à supprimer l'obligation constitutionnelle imposée aux ministres d'être députés;

4.4. à mettre en place un financement public des partis politiques en vue de réduire leur dépendance aux dons privés, qui comporte un risque inhérent de conflit d'intérêts et de corruption.

5. L'Assemblée salue les réformes mises en œuvre en ce qui concerne la nomination des juges et des magistrats. Ces réformes ont renforcé le système d'équilibre des pouvoirs dans ce processus de nomination en

réduisant son risque de politisation. Il s'agit d'un pas en avant vers le renforcement du pouvoir judiciaire. À cet égard, l'Assemblée se félicite en particulier du raffermissement du rôle du Président dans les procédures de nomination et de la réduction des larges pouvoirs discrétionnaires du Premier ministre. Compte tenu des pouvoirs accrus du Président, son élection directe par les citoyens maltais devrait être étudiée.

6. La réforme de la procédure de nomination des juges et celle du ministère public, la séparation de la fonction d'avocat d'État de celle de procureur général, et le retrait du procureur général de la Commission pour l'administration de la justice sont des étapes importantes pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Un autre développement positif dans ce domaine a été le transfert de la responsabilité de la poursuite de la plupart des crimes de la police au procureur général. Dans le même temps, l'Assemblée encourage les autorités à mettre en œuvre d'autres réformes, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et de la Commission d'enquête publique indépendante. Elle déclare de nouveau que le renforcement du contrôle parlementaire de l'exécutif est essentiel à cet égard. En outre, l'Assemblée recommande au parlement d'adopter la législation nécessaire pour garantir que les actes déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle perdent immédiatement leur force juridique.

7. Malgré des réformes encourageantes, le Premier ministre continue d'exercer un contrôle considérable sur la fonction publique, ce qui compromet son indépendance vis-à-vis des forces politiques. Le nombre excessivement élevé de personnes nommées dans la fonction publique maltaise pour des raisons politiques, couramment dénommées personnes de confiance, en contournant les procédures légales de nomination dans la fonction publique est un sujet de préoccupation majeur à cet égard. Le nombre élevé de nominations politiques et l'absence de réglementation relative à ces postes exposent davantage la fonction publique maltaise aux conflits

d'intérêts et au népotisme. Les réformes récentes n'ont pas suffisamment abordé cette question et l'Assemblée invite donc instamment les autorités à engager des réformes supplémentaires afin de limiter légalement la nomination de personnes de confiance à un petit nombre de postes clairement définis et réglementés.

8. L'Assemblée se félicite des réformes récentes qui ont renforcé la position et l'indépendance du médiateur, qui exerce une fonction importante de contrôle institutionnel des autorités. Elle regrette toutefois que le droit du médiateur à l'information ne soit pas appliqué et que le parlement et l'exécutif ne donnent qu'une suite limitée à ses rapports, ce qui nuit au bon fonctionnement de cette importante institution.

9. La vulnérabilité persistante du secteur public maltais à la corruption est une préoccupation majeure de l'Assemblée. Malgré le niveau élevé de perception de la corruption, les réactions n'ont guère été visibles et il n'existe pas de stratégie globale et cohérente de prévention de la corruption dans les institutions publiques, d'où une culture d'impunité. L'un des principaux défis pour la société maltaise et ses institutions démocratiques est de venir à bout de cette culture d'impunité et de cette omerta institutionnelle avant toute autre considération. À ce sujet, l'Assemblée:

9.1. regrette les faiblesses structurelles qui ont limité les résultats et l'efficacité de la Commission permanente de lutte contre la corruption;

9.2. se félicite de la nomination du Commissaire aux normes de la vie publique et du bon fonctionnement de son Bureau. L'Assemblée recommande aux autorités de renforcer les pouvoirs et les ressources du Commissaire aux normes de la vie publique et d'envisager de rationaliser davantage les institutions de lutte contre la corruption afin d'éviter les chevauchements et les interférences entre elles;

9.3. recommande aux autorités de renforcer encore la loi sur les lanceurs d'alerte pour que les lanceurs d'alerte qui divulguent des informations aux médias

bénéficient d'une protection suffisante, et de modifier l'obligation faite aux lanceurs d'alerte externes de s'adresser au Bureau du Cabinet des ministres pour bénéficier de l'immunité de poursuites, ce qui pourrait empêcher des agents publics de se manifester pour dénoncer des actes de fraude et de corruption;

9.4. déplore l'inapplication et le non-respect structurels de la loi sur la liberté d'information qui rendent cette loi inefficace, auxquels il convient de remédier sans tarder. À ce sujet, il importe de souligner que la législation ne peut à elle seule aboutir à une culture de la transparence et de l'ouverture et qu'elle doit être accompagnée, dans la même mesure, d'un changement de comportement et d'attitude;

9.5. s'inquiète de la vulnérabilité du « programme de citoyenneté par investissement » à la corruption et au blanchiment de capitaux et demande à Malte de supprimer ce programme.

10. L'Assemblée est profondément préoccupée par la polarisation de l'environnement médiatique et par les difficultés auxquelles les médias font face, dont des menaces directes contre des journalistes, qui nuisent à la liberté de la presse à Malte. Elle se félicite donc de la création récente d'un comité d'experts sur les médias en vue de renforcer la liberté des médias à Malte. L'utilisation abusive de la législation interdisant la diffamation et des poursuites-bâillons pour réduire les journalistes au silence est un problème de plus en plus préoccupant qui doit être traité sans tarder.

11. L'Assemblée constate avec préoccupation qu'en dépit de progrès considérables, les inégalités entre les femmes et les hommes et les stéréotypes restent profondément enracinés dans la société maltaise. Les femmes demeurent peu représentées en politique et au gouvernement malgré l'amélioration de la législation. L'Assemblée salue en revanche les modifications constitutionnelles qui visaient à mettre en place un mécanisme correctif en matière de parité hommes-femmes, et l'application de ce mécanisme à la suite des



élections législatives du mois de mars qui se sont traduites par l'obtention de 12 sièges supplémentaires pour des femmes. L'Assemblée se félicite en conséquence de la nouvelle loi sur l'égalité dont le parlement est saisi et encourage ce dernier à l'adopter sans retard. L'Assemblée note que Malte est l'un des très rares États membres du Conseil de l'Europe à interdire totalement l'avortement, y compris en cas de viol ou de danger pour la vie de la mère. Les droits et la santé en matière de procréation sont un aspect essentiel des droits des femmes qui doivent être améliorés en priorité à Malte.

12. L'Assemblée reconnaît que Malte est un État méditerranéen qui se trouve en première ligne en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile dont le nombre est très élevé pour un pays peu peuplé comme Malte. L'Assemblée demande instamment aux autres États européens de faire preuve

d'une solidarité proportionnée avec Malte. Dans le même temps, elle exhorte les autorités maltaises à s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs obligations en matière de droits de l'homme vis-à-vis des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile et à intensifier leurs efforts à cet égard.

13. Malte fait face à d'importantes difficultés liées au fonctionnement de ses institutions démocratiques et de l'État de droit qui, si elles ne sont pas surmontées, pourraient peser sur la consolidation démocratique du pays. L'Assemblée se félicite des efforts des autorités maltaises à ce sujet, mais d'autres réformes, concernant en particulier le système institutionnel d'équilibre des pouvoirs et la lutte contre la corruption, demeurent nécessaires. Elle invite sa commission de suivi à continuer d'observer l'évolution de la situation dans le pays et à lui rendre compte si l'évolution le justifie.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2451 (2022) <sup>(1)</sup>

#### Il rispetto degli obblighi di adesione al Consiglio d'Europa da parte di Malta

##### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Nel 1965 Malta è diventata il diciottesimo Stato membro del Consiglio d'Europa. Recentemente è stata al centro dell'attenzione della comunità internazionale, compresa l'Assemblea parlamentare, a seguito dell'assassinio della giornalista anticorruzione Daphne Caruana Galizia e della reazione delle autorità. L'Assemblea ribadisce la posizione assunta nella Risoluzione 2293 (2019) su « L'assassinio di Daphne Caruana Galizia e lo Stato di diritto a Malta e altrove: garantire che emerga tutta la verità ». Accoglie con favore l'istituzione, su sua raccomandazione, di una Commissione d'inchiesta pubblica indipendente. Prende atto con preoccupazione delle conclusioni di questa commissione in merito al malfunzionamento delle istituzioni democratiche nel Paese, e in particolare della sua conclusione che a Malta esiste una cultura dell'impunità e dell'omertà istituzionale. L'Assemblea esorta le autorità maltesi a continuare il lavoro e l'impegno per dare pieno riscontro alle preoccupazioni e alle raccomandazioni espresse nel rapporto della Commissione d'inchiesta pubblica indipendente.

(1) Dibattito in Assemblea del 23 giugno 2022 (23° seduta) (V. Doc. 15546, relazione della Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di monitoraggio)), correlatori: On. Bernard Fournier e On. George Loucaides). *Testo adottato dall'Assemblea il 22 giugno 2022 (23ª seduta)*

2. la relazione dell'Assemblea sull'assassinio di Daphne Caruana Galizia e il parere della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) sulle disposizioni costituzionali per la separazione dei poteri e l'indipendenza della magistratura hanno messo a nudo il malfunzionamento sistemico delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto, e hanno rappresentato un momento di svolta per il Paese. L'Assemblea accoglie quindi con grande favore le riforme avviate dalle autorità per colmare le lacune e le raccomandazioni contenute in tali testi, specie per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura e le procedure di nomina a cariche ufficiali. Pur rappresentando un notevole progresso, tali riforme affrontano solo in parte le preoccupazioni e le carenze rilevate. Secondo l'Assemblea, una riforma d'insieme e completa delle istituzioni democratiche e del sistema di pesi e contrappesi di Malta rimane un'urgente necessità. Ciò è tanto più importante in un contesto di polarizzazione politica e sociale profondamente radicata a Malta, che impregna praticamente ogni aspetto della società maltese e mette a repentaglio il funzionamento delle sue istituzioni democratiche.

3. L'Assemblea accoglie quindi con favore l'istituzione, da parte del Presidente di Malta, di una Convenzione costituzionale incaricata di formulare una riforma del quadro costituzionale maltese, che contribuirà a far sì che tali riforme godano di ampio sostegno e accettazione nella società

maltese. L'Assemblea esorta le autorità a garantire un processo di consultazione ampio e completo e a dotare la Convenzione costituzionale di un mandato chiaro e un calendario stringente per portare a termine il suo lavoro.

4. Il Parlamento di Malta è formato da deputati a tempo parziale. Ciò ne compromette la capacità d'iniziativa legislativa nonché quella di esercitare un adeguato controllo parlamentare sull'esecutivo. Oltre a ciò, la necessità per i parlamentari di avere un impiego secondario aumenta la vulnerabilità del Parlamento alla corruzione e ai conflitti di interesse. L'Assemblea raccomanda perciò una riforma di ampio respiro del Parlamento maltese, allo scopo d'istituire un Parlamento a tempo pieno in grado di fornire un adeguato controllo parlamentare e di recuperare l'iniziativa legislativa. L'Assemblea invita inoltre il Parlamento maltese a:

4.1. limitare e circoscrivere considerevolmente la possibilità e le tipologie di impiego secondario dei parlamentari;

4.2. definire e delimitare per legge l'elenco delle funzioni secondarie consentite ai parlamentari, anche in seno a organi di nomina ufficiale;

4.3. abolire l'obbligo costituzionale che prevede che i ministri debbano essere membri del Parlamento;

4.4. introdurre il finanziamento pubblico dei partiti politici al fine di ridurre la loro dipendenza dalle donazioni private, che presentano un rischio intrinseco di conflitti di interesse e corruzione.

5. L'Assemblea plaude alle riforme attuate per quanto riguarda la procedura di nomina di giudici e magistrati. Tali riforme hanno rafforzato il sistema di controlli ed equilibri applicato a questa procedura di nomina riducendone la vulnerabilità alla politicizzazione. Si tratta di un passo avanti nel rafforzamento del sistema giudiziario. A tale proposito, l'Assemblea accoglie con particolare favore il rafforzamento del ruolo del Presidente nella procedura di nomina, e della parallela riduzione dei poteri ampi e discrezionali del Primo Ministro. Dati i

poteri accresciuti del Presidente, occorrerebbe vagliare la possibilità di una sua elezione diretta da parte dei cittadini maltesi.

6. La riforma della procedura di nomina dei giudici e la riforma dell'ufficio del pubblico ministero, con la separazione della funzione di avvocato dello Stato da quella di procuratore generale e la rimozione del procuratore generale dalla Commissione per l'amministrazione della giustizia, sono passi importanti per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura. Un altro sviluppo positivo in questo senso è stato lo spostamento della responsabilità di perseguire la maggior parte dei reati dalla polizia al procuratore generale. Allo stesso tempo, l'Assemblea esorta le autorità ad attuare ulteriori riforme come raccomandato dalla Commissione di Venezia e dalla Commissione d'inchiesta pubblica indipendente. Ribadisce che a tal fine è essenziale rafforzare il controllo parlamentare sull'esecutivo. Inoltre, l'Assemblea raccomanda al Parlamento di adottare la legislazione necessaria a garantire che gli atti dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale perdano immediatamente la loro forza giuridica.

7. Nonostante le apprezzabili riforme, il Primo Ministro mantiene un notevole controllo sulla funzione pubblica, il che mina l'indipendenza di quest'ultima dalle forze politiche. Una delle principali preoccupazioni a tale proposito è il numero troppo alto delle persone di nomina politica, note anche come persone di fiducia, nella funzione pubblica maltese, le quali vengono nominate aggirando le procedure legali di nomina della funzione pubblica. L'elevato numero di persone di nomina politica e la mancanza di norme giuridiche che regolino tali posizioni aumentano la vulnerabilità della funzione pubblica maltese ai conflitti di interesse e al clientelismo. Le recenti riforme non hanno affrontato a sufficienza questo problema, pertanto l'Assemblea esorta le autorità ad attuare ulteriori riforme al fine di limitare legalmente la nomina di persone di fiducia a un piccolo numero di posizioni chiaramente definite e regolamentate.

8. L'Assemblea plaude alle recenti riforme che hanno rafforzato la posizione e l'indipendenza del Difensore civico (*Ombudsperson*), che svolge un'importante funzione di controllo istituzionale sulle autorità. Si rammarica però della mancata applicazione del diritto dell'*Ombudsperson* all'informazione e dello scarso seguito dato dal Parlamento e dall'esecutivo ai suoi rapporti, cosa che nuoce all'efficienza operativa di questa importante istituzione.

9. Una preoccupazione fondamentale dell'Assemblea è la persistente vulnerabilità del settore pubblico maltese alla corruzione. Nonostante l'alto grado di percezione della corruzione, la risposta è stata poco visibile e manca una strategia globale coerente che impedisca la corruzione nelle pubbliche istituzioni. Ciò ha creato una cultura dell'impunità. Superare questa cultura dell'impunità e dell'omertà istituzionale è una delle sfide principali che la società maltese e le sue istituzioni democratiche devono affrontare con la massima priorità. A tale riguardo, l'Assemblea:

9.1. si duole delle debolezze strutturali che hanno limitato i risultati e l'efficacia della Commissione permanente contro la corruzione;

9.2. accoglie con favore l'istituzione del Commissario per gli standard nella vita pubblica e l'efficace funzionamento del suo ufficio. L'Assemblea raccomanda alle autorità di rafforzare i poteri e le risorse conferiti al Commissario per gli standard nella vita pubblica e di prendere in considerazione una maggiore razionalizzazione delle istituzioni anticorruzione onde evitare sovrapposizioni e interferenze tra di esse;

9.3. raccomanda alle autorità di rafforzare ulteriormente la legge sugli informatori civici (*Whistle-blowers Act*), per garantire che gli informatori che divulgano le loro conoscenze ai media siano sufficientemente protetti, e di modificare il requisito secondo cui gli informatori esterni devono riferire all'Ufficio del Gabinetto dei Ministri per ottenere l'immunità dai procedimenti giudiziari, il che può costituire per i dipendenti pubblici un impedimento a farsi avanti e denunciare frodi e corruzione;

9.4. deplora la mancanza strutturale di attuazione e applicazione della legge sulla libertà di informazione, che rende tale legge inoperante. Questo problema deve essere affrontato con urgenza. A tale proposito, è importante sottolineare che una cultura di trasparenza e apertura non può essere conseguita con la sola legislazione, ma richiede anche un cambiamento in pari misura dei comportamenti e degli atteggiamenti;

9.5. è preoccupata per la vulnerabilità alla corruzione e al riciclaggio del programma maltese di «cittadinanza tramite gli investimenti» e invita Malta ad abolirlo.

10. L'Assemblea è profondamente preoccupata per la polarizzazione dell'ambiente mediatico e per le criticità che i media si trovano ad affrontare, comprese le minacce dirette ai giornalisti, che incidono negativamente sulla libertà di stampa a Malta. Plaude quindi alla recente istituzione di un Comitato di esperti sui media con l'obiettivo di rafforzare la libertà dei media a Malta. L'abuso della legislazione antidiffamazione e delle cause strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP) per mettere a tacere i giornalisti è un problema sempre più preoccupante che va affrontato con urgenza.

11. L'Assemblea è preoccupata dal fatto che, nonostante i notevoli progressi, la disparità e gli stereotipi di genere rimangono profondamente radicati nella società maltese. Nonostante i miglioramenti apportati alla legislazione, la rappresentanza femminile in politica e al governo è ancora modesta. L'Assemblea, nondimeno, accoglie con favore gli emendamenti alla Costituzione volti a introdurre un meccanismo correttivo in materia di parità uomo-donna e la relativa attuazione dopo le elezioni politiche di marzo che ha portato a 12 seggi in più per le donne. L'Assemblea accoglie quindi con favore la nuova legge sulla parità all'esame del Parlamento e lo incoraggia a adottarla in tempi rapidi. L'Assemblea rileva che Malta è uno dei pochissimi Stati membri del Consiglio d'Europa a vietare completamente l'aborto, anche nei casi di stupro o di pericolo per la vita della madre. I diritti riproduttivi e la salute riproduttiva

sono un elemento chiave dei diritti delle donne, che a Malta devono essere migliorati in via prioritaria.

12. L'Assemblea riconosce che Malta è uno Stato in prima linea nel Mediterraneo per quanto riguarda i migranti irregolari e i richiedenti asilo, il cui numero è assai elevato rispetto all'esigua popolazione maltese. L'Assemblea invita gli altri Stati europei a dar prova di una corrispondente solidarietà con Malta a tale riguardo. Allo stesso tempo, esorta le autorità maltesi a far sì che le loro responsabilità e i loro obblighi in materia di diritti umani nei confronti dei migranti irregolari e dei ri-

chiedenti asilo siano pienamente rispettati, e a intensificare gli sforzi in tal senso.

13. Malta si trova davanti a sfide importanti per il funzionamento delle sue istituzioni democratiche e dello Stato di diritto, le quali, se non affrontate, potrebbero incidere sul grado di consolidamento della democrazia nel Paese. L'Assemblea plaude agli sforzi delle autorità maltesi a tal fine, ma servono ancora ulteriori riforme, specie in materia di pesi e contrappesi istituzionali e di lotta alla corruzione. Invita la sua Commissione di monitoraggio a continuare a seguire gli sviluppi nel Paese e a riferire all'Assemblea qualora il loro andamento lo giustificasse.

PAGINA BIANCA



PAGINA BIANCA



\*180122199100\*