



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 720 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{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}

STRESZCZENIE

Reformy z 2020 r., w szczególności reforma systemu powoływania sędziów i dyscypliny sądowej, przyczyniły się do zwiększenia niezależności maltańskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Postrzeganie niezależności sądów uległo znacznej poprawie. Podjęto działania mające na celu odpolitycznienie procesu powoływania prezesa Trybunału Konstytucyjnego, jednak niektóre aspekty tej procedury wymagają dalszej uwagi. Następują postępy w procesie przekazywania Prokuratorowi Generalnemu postępowań prowadzonych przez policję. Chociaż przekazywanie to wymaga czasu, istotne jest, aby obejmowało również mniej poważne przestępstwa. Prowadzone są dyskusje nad zwiększeniem niezależności wyspecjalizowanych trybunałów. Nadal istnieją poważne wyzwania związane z efektywnością systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności czasem trwania postępowań sądowych, skutkami niskiej liczby sędziów i cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości.

Rząd zatwierdził ukierunkowaną krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych i korupcji. Chociaż organy ścigania radzą sobie lepiej ze sprawami dotyczącymi korupcji, o czym świadczy wzrost liczby wszczętych spraw, postępowania przygotowawcze nadal trwają długo w zależności od stopnia złożoności, a wyniki dotyczące wyroków skazujących w sprawach na wysokim szczeblu nie zostały jeszcze ustalone. Reformy dotyczące powoływania Komendanta Policji oraz komisarzy Stałej Komisji ds. Walki z Korupcją, a także reorganizacji współpracy między policją a Prokuratorem Generalnym zostały przeprowadzone niedawno i na ich wyniki trzeba jeszcze poczekać. Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące uczciwości zawodowej urzędników publicznych, w tym posłów do parlamentu i ministrów, przewidywane są dalsze zmiany. Wprowadzono szczegółowe wytyczne w celu zmniejszenia ryzyka korupcji w procesie udzielania zamówień publicznych podczas pandemii COVID-19.

W 2020 r. i 2021 r. nadal wysłuchiowano zeznań w toku dochodzenia publicznego w sprawie zabójstwa dziennikarki śledczej Daphne Caruany Galizii, a dochodzenie to zostało zakończone w dniu 15 lipca 2021 r. Miały miejsce postępy w odrębnym postępowaniu karnym związanym z tą sprawą. Dziennikarze wciąż napotykają trudności przy zwracaniu się o dostęp do informacji będących w posiadaniu organów publicznych, a także ogólnie przy wykonywaniu swojego zawodu. Nowelizacja maltańskiej ustawy o radiofonii i telewizji nie przyniosła żadnych zmian, które zwiększyłyby rzeczywistą niezależność Urzędu Radiofonii i Telewizji. W związku z tym, że dwie główne partie polityczne posiadają własne stacje telewizyjne i radiowe, wniesiono skargę konstytucyjną, w której zakwestionowano stosowny artykuł maltańskiej ustawy o radiofonii i telewizji oraz stosowanie tego przepisu przez organ regulacyjny ds. mediów. W 2020 r. Malta ustanowiła program wsparcia dla dostawców mediów informacyjnych w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii COVID-19.

Przeprowadzono dalsze reformy służące wzmocnieniu mechanizmów kontroli i równowagi. Przyjęto zaproponowane w 2020 r. reformy dotyczące powoływania wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze oraz powoływania członków niektórych niezależnych komisji. Pozostałe kwestie związane z procesem powoływania na stanowiska w niektórych innych podmiotach publicznych zostaną rozwiązane w ramach konwencji konstytucyjnej. Ze względu na pandemię COVID-19 termin i organizacja tej konwencji nie zostały jednak jeszcze ustalone. Rola Rzecznika Praw Obywatelskich została wzmocniona, chociaż

zauważył on brak konsekwencji w działaniach podejmowanych w wyniku jego zaleceń. Projekt ustawy ustanawiającej krajową instytucję praw człowieka jest nadal dyskutowany w parlamencie. Nadal istnieją wyzwania związane z ograniczonym wykorzystaniem konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa, w tym w procesie przeprowadzania reform strukturalnych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nieustannie aktywnie uczestniczą w debacie publicznej, wyraziły jednak pewne obawy co do dostępu do finansowania i działań Komisarza ds. Organizacji Działających na Zasadzie Wolontariatu.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Na maltański system wymiaru sprawiedliwości mają wpływ zarówno tradycje prawa kontynentalnego, jak i prawa zwyczajowego (*common law*)¹. Sądy dzielą się na sądy drugiej i pierwszej instancji. W sądach drugiej instancji orzekają sędziowie (*judges*) i obejmują one Sąd Cywilny, Sąd Karny, Sąd Apelacyjny, Sąd Apelacyjny ds. Karnych i Trybunał Konstytucyjny. Do sądów pierwszej instancji należą sądy pokoju (*magistrates*) i obejmują one Sąd Pokoju dla Malty oraz Sąd Pokoju dla Gozo. Na czele systemu sądownictwa stoi prezes (Chief Justice), który przewodniczy również Trybunałowi Konstytucyjnemu. Komisja ds. Wymiaru Sprawiedliwości nadzoruje pracę sądownictwa. Funkcjonuje szereg wyspecjalizowanych trybunałów orzekających w określonych dziedzinach. W 2019 r. została utworzona w pełni odrębna prokuratura. Malta uczestniczy w pracach Prokuratury Europejskiej. Izba Adwokacka (Chamber of Advocates) jest niezależnym i samoregulującym się samorządem zawodowym adwokatów².

Niezależność i niezawisłość

Poziom postrzeganej niezależności sądów uległ poprawie i obecnie jest wysoki. Poziom dość dobrego lub bardzo dobrego postrzegania niezależności sądów przez ogół społeczeństwa (69 %) znacząco wzrósł od 2020 r. (52 %), w tym w porównaniu z 2016 r. (44 %)³. Poziom dość dobrego lub bardzo dobrego postrzegania niezależności sądów wśród przedsiębiorstw (67 %) również znacząco wzrósł od 2020 r. (48 %), odwracając tym samym wcześniejszą tendencję spadkową⁴.

¹ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część I.

² Ustawa nr XIX z 2021 r. – Ustawa o zawodach prawniczych (reforma) została opublikowana w dniu 20 kwietnia 2021 r. Według rządu maltańskiego (uwagi przekazane na potrzeby niniejszego sprawozdania), projekt ustawy ma na celu wykonanie zaleceń wydanych przez Komitet Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL) w stosunku do regulacji zawodów prawniczych (zob. MONEYVAL, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Malta – 5th Round Mutual Evaluation Report). Izba Adwokacka wyraziła obawy w odniesieniu do tego projektu ustawy, twierdząc, że nie dotyczy on nierozwiązanych kwestii (takich jak podniesienie standardów etyki i profesjonalizmu w zawodach prawniczych oraz środków regulujących wejście na rynek osób wykonujących zawody prawnicze) (informacje uzyskane w kontekście wizyty na Malcie). Zob. również Izba Adwokacka (2021), „Malta Financial Services Authority Consultation on new Company Service Providers Rulebook”. Chamber of Advocates Feedback and Position Paper.

³ Wykres 48, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

⁴ Wykres 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

Nowy system powoływania na stanowiska sędziowskie przyczynił się do wzmocnienia niezależności sądów. Ocenę nowego systemu powoływania na stanowiska sędziowskie⁵, przyjętego w lipcu 2020 r., przeprowadziła Komisja Wenecka w swojej opinii z października 2020 r.⁶ Komisja ds. Powoływania Sędziów z zadowoleniem przyjęła reformę, pozytywnie oceniając nowy skład Komisji ds. Powoływania Sędziów („JAC”), publikowanie informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich, bezpośrednie proponowanie przez JAC prezydentowi Malty kandydatów na stanowiska sędziowskie, przedstawianie przez JAC szczegółowych raportów dotyczących kandydatów oraz przedstawianie przez JAC trzech najbardziej odpowiednich kandydatów na poszczególne stanowiska⁷. Reformy te, uwzględniające zalecenia Rady Europy, przyczyniają się do wzmocnienia niezależności sądów⁸. Izba Adwokacka⁹ oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego¹⁰ z zadowoleniem przyjęły reformy. Komisja Wenecka wyraziła jednak żal odnośnie do procedury, jaką zastosował rząd maltański w celu uchwalenia tego systemu, która nie pozwoliła na przeprowadzenie szerszych konsultacji wśród społeczeństwa obywatelskiego ani na szerszą debatę publiczną¹¹, co też zostało podkreślone przez społeczeństwo obywatelskie¹². Komisja wskazała również, że zgodnie z jej poprzednimi zaleceniami nazwiska trzech kandydatów proponowanych przez Komisję ds. Powoływania Sędziów powinny zostać podane do wiadomości publicznej zanim prezydent Malty podejmie decyzję w sprawie powołania, aby zapewnić przejrzystość tego procesu, gdyż nie stanowiło to części uchwalonej reformy¹³. Nową procedurę powoływania na stanowiska sędziowskie zastosowano do naboru czterech sędziów i czterech sędziów pokoju, odpowiednio w kwietniu i czerwcu 2021 r.

Reforma procedury odwoływania sędziów pokoju i sędziów również wzmocniła niezależność sądów. Wprowadzono zmiany procedury odwoływania sędziów pokoju i sędziów. W ramach nowego systemu¹⁴ procedura odwoływania leży w zakresie kompetencji Komisji ds. Wymiaru Sprawiedliwości, która składa się w większości z pracowników wymiaru sprawiedliwości, w odróżnieniu od poprzedniego systemu, w którym za tę procedurę odpowiadał parlament. W swojej opinii z października 2020 r. Komisja Wenecka uznała, że reforma jest ogólnie zgodna z istniejącymi normami¹⁵.

⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie, s. 2. Trybunał Sprawiedliwości dokonał oceny zgodności z przepisami poprzedniego systemu powoływania sędziów, obowiązującego od 2016 r. do 2020 r., na podstawie wykładni uzyskanej w trybie odesłania prejudycjalnego (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, Republika). Trybunał uznał, że art. 19 ust. 1 TUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie niezależnego organu, który ma w szczególności za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii.

⁶ Komisja Wenecka, „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”.

⁷ Tamże, pkt 24–40.

⁸ Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD(2020)019-e oraz rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie: niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów.

⁹ Izba Adwokacka, komunikat prasowy z dnia 14 maja 2020 r.

¹⁰ Zob. Republika, komunikat prasowy n.52/2021.

¹¹ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 13.

¹² Zob. Republika, komunikat prasowy n.117/2020.

¹³ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 31.

¹⁴ Szczegóły dotyczące procesu uchwalania wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., w rozdziale dotyczącym Malty – część I, s. 2–3.

¹⁵ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 48.

Podjęto działania mające na celu odpolitycznienie procesu powoływania prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W swojej opinii z października 2020 r. Komisja Wenecka ponownie wskazała na potrzebę odpolitycznienia w największym możliwym stopniu powoływania prezesa Trybunału Konstytucyjnego¹⁶. W tej samej opinii uznano, że wymóg uzyskania większości dwóch trzecich głosów w parlamencie w celu powołania prezesa Trybunału Konstytucyjnego prowadziłyby do takiego odpolitycznienia¹⁷, lecz wyrażono żal, że w kwestii tej nie przewidziano mechanizmu zapobiegającego impasowi¹⁸. Ujmując rzecz bardziej ogólnie powoływanie prezesa przez parlament bez udziału sądownictwa, rozważane wraz z możliwością powołania osoby spoza sądownictwa na stanowisko prezesa, będzie wymagało dalszej uwagi¹⁹. Izba Adwokacka wyraziła pogląd, że prezes Trybunału Konstytucyjnego powinien być powoływany spośród sędziów wyższych rangą, co tym samym wykluczałoby możliwość bezpośredniego powoływania osób z zewnątrz na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego, oraz że pracownicy wymiaru sprawiedliwości powinni sami dokonywać tego powołania bez interwencji jakichkolwiek sił politycznych²⁰.

Niektóre rodzaje postępowań prowadzonych przez policję są przekazywane Prokuratorowi Generalnemu zgodnie z harmonogramem, jednak nie istnieje żaden termin przekazywania spraw dotyczących mniej poważnych przestępstw. Do niedawna wszystkie postępowania przed sądami pierwszej instancji (Sądami Pokoju) były prowadzone przez policję, natomiast Prokuratura Generalna prowadziła postępowania przed sądami drugiej instancji (Sądem Karnym i Sądem Apelacyjnym ds. Karnych – zarówno izbą wyższą, jak i niższą)²¹. Proces przekazywania rozpoczął się na początku 2020 r., kiedy to w Prokuraturze Generalnej zatrudniono 20 nowych prawników, aby mogła ona skuteczniej radzić sobie z dodatkowym obciążeniem pracą. Dnia 1 października 2020 r. zakończył się pierwszy etap przejściowy²² i Prokurator Generalny przejął uprawnienia do podejmowania decyzji o ściganiu i wszczynaniu postępowań w sprawie określonych poważnych przestępstw, w tym korupcji²³. Do dnia 1 października 2024 r. rząd planuje kontynuować coroczne przekazywanie dodatkowej liczby spraw o przestępstwa Prokuratorowi

¹⁶ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 41.

¹⁷ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 42.

¹⁸ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 43. Komisja Wenecka uważa w szczególności, że bardziej pożądanym byłoby powoływanie prezesa (Chief Justice) przez sędziów Sądu Najwyższego. W uwagach skierowanych do Komisji Weneckiej rząd wskazał, że nie można było osiągnąć w parlamencie porozumienia w kwestii mechanizmu zapobiegającego impasowi.

¹⁹ Zauważono, że powołanie prezesa (Chief Justice) przez parlament bez udziału sądownictwa zachowuje silny element polityczny. Kwestia ta ma szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę liczne role, jakie pełni prezes Trybunału Konstytucyjnego w maltańskim systemie wymiaru sprawiedliwości (zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część I). Jeżeli chodzi o normy mające zastosowanie do prezesów sądów, zob. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), opinia nr 19 (2016), „Rola prezesów sądów”, pkt 53. Obecny prezes Trybunału Konstytucyjnego, który był już sędzią wyższym rangą, powołano w kwietniu 2020 r. zgodnie z procedurą opartą na większości dwóch trzecich głosów w parlamencie (zanim obowiązek ten ustanowiono w przepisach).

²⁰ Izba Adwokacka, komunikat prasowy z dnia 14 maja 2020 r.

²¹ Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie (część I).

²² Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ścigania przestępstw (przepisy przejściowe), 2020 (obwieszczenie prawne nr 378 z 2020 r.).

²³ Obejmują one także umyślne zabójstwo, terroryzm, pranie pieniędzy, łapownictwo, nadużycie finansowe i sprzeniewierzenie środków publicznych, jeżeli poniesiona strata wynosi co najmniej pięćdziesiąt tysięcy euro (50 000 EUR), jak również uchylanie się od płacenia ceł.

Generalnemu. Plan ten nie obejmuje jednak przekazywania spraw o wykroczenia ani spraw o przestępstwa zagrożone karą grzywny lub karą pozbawienia wolności w wymiarze maksymalnie dwóch lat (postępowanie uproszczone). Nie jest obecnie jasne, czy te sprawy również podlegałyby przekazaniu. Chociaż proces przekazywania wymaga odpowiedniego czasu²⁴, należałoby możliwie najszybciej przekazać wszystkie sprawy, w tym o wykroczenia, Prokuratorowi Generalnemu²⁵.

Istnieje potrzeba wzmocnienia zabezpieczeń związanych z procedurą powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego. W następstwie przyjętej w lipcu 2020 r. zmiany konstytucji Prokuratora Generalnego odwołać może Prezydent Malty po przyjęciu przez parlament rezolucji większością dwóch trzecich głosów. Podobne zmiany wprowadzono w odniesieniu do Adwokata Generalnego²⁶. W opinii z października 2020 r. Komisja Wenecka zaleciła, aby organ ekspercki decydował w sprawie podstaw odwołania z urzędu lub aby istniała możliwość zaskarżenia decyzji komisji parlamentarnej do Trybunału Konstytucyjnego, zanim parlament na posiedzeniu plenarnym podejmie ostateczną decyzję o odwołaniu²⁷. Jeżeli chodzi o procedurę powoływania, chociaż w następstwie reformy z 2019 r. wprowadzono dodatkowe zabezpieczenia, w praktyce powołanie Prokuratora Generalnego pozostaje w dużej mierze w gestii Premiera, na co zwrócono uwagę jako na kwestię budzącą niepokój²⁸.

Nadal funkcjonuje znaczna liczba wyspecjalizowanych trybunałów. Wiele z nich²⁹ powołuje się w drodze procedury, w której uczestniczy władza wykonawcza. Komisja Wenecka wyraziła obawy dotyczące działania tych wyspecjalizowanych trybunałów, uznając, że nie mają one takiego samego poziomu niezależności jak sądy powszechne³⁰, i powtórzyła swoje zalecenia z października 2020 r. w tym zakresie³¹. Zainteresowane strony, w tym Izba

²⁴ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 57.

²⁵ Zob. również Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 98. W tym kontekście obowiązujące procedury współdziałania między policją a Prokuraturą Generalną mają zapewnić płynne przejście tych obowiązków przez prokuratorów w Prokuraturze Generalnej.

²⁶ Zob. art. 91A ust. 5 konstytucji maltańskiej. Należy jednak zauważyć, że tryb odwoływania Adwokata Generalnego nie jest usankcjonowany w konstytucji i może zostać zmieniony bezwzględną większością głosów w parlamencie. Należy także odnotować, że odwołanie Prokuratora Generalnego i Adwokata Generalnego może nastąpić wyłącznie w przypadku „udowodnionej niezdolności do pełnienia urzędu (wynikającej ze złego stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego bądź jakiegokolwiek innej przyczyny) lub udowodnionego przewinienia podczas sprawowania urzędu publicznego”.

²⁷ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 49–50. Prokuratura Generalna wskazała, że można zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku gdy decyzja o odwołaniu może prowadzić do naruszenia praw człowieka (informacje otrzymane podczas wizyty krajowej na Malcie). Należy zauważyć, że Komisja ds. Wymiaru Sprawiedliwości pełni funkcję organu odpowiedzialnego za badanie zarzutów w sprawie takiego odwołania.

²⁸ W praktyce Prokuratora Generalnego powołuje Prezydent na podstawie zalecenia Premiera, po należyтым uwzględnieniu przez Premiera zaleceń Komisji ds. Powołania. Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część I, s. 5.

²⁹ Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część I.

³⁰ Obejmują one: Radę Apelacyjną ds. Uchodźców, Trybunał ds. Środowiska i Kontroli Planowania Przestrzennego, Trybunał ds. Roszczeń Konsumentkich, Trybunał Apelacyjny ds. Konkurencji i Konsumentów, Sąd Pracy, Trybunał Apelacyjny ds. Ochrony Informacji i Danych, Trybunał ds. Zdrowia Psychicznego, Trybunał ds. Patentów, Trybunał Apelacyjny ds. Licencji Policyjnych, zespoły orzekające Trybunału ds. Kontroli Administracyjnej i Trybunał Apelacyjny ds. Więzień.

³¹ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 98; zob. również CDL-AD(2020)006, pkt 97–98; oraz CDL-AD(2018)028, pkt 80–83.

Adwokacka, również wyraziły obawy³². W kontekście Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności toczą się dyskusje na temat weryfikacji niezależności tych wyspecjalizowanych trybunałów.

Jakość

Istnieją istotne luki, jeżeli chodzi o cyfryzację systemu wymiaru sprawiedliwości, do usunięcia których mogłoby się przyczynić wdrożenie przyszłej strategii cyfrowej. W 2020 r. ogłoszono konsultacje publiczne w sprawie strategii cyfrowej i planu działania, które mają być nadzorowane przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy i finansowane z programu wspierania reform strukturalnych. Po zakończeniu procesu konsultacji projekt strategii cyfrowej i planu działania zostanie przedstawiony około połowy 2021 r. Ministerstwu Sprawiedliwości. Wdrożenie strategii jest konieczne do celów wyeliminowania obecnych istotnych luk w procesie cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości, na które zwracają uwagę zainteresowane strony, w szczególności w odniesieniu do ograniczonych możliwości wnoszenia spraw do sądu i śledzenia przebiegu postępowania drogą elektroniczną³³. Obszary, które można jeszcze bardziej wzmocnić, obejmują wykorzystanie technologii cyfrowej przez sądy i prokuraturę³⁴, wykorzystanie narzędzi łączności elektronicznej przez sądy³⁵ i prokuraturę³⁶ oraz rozwiązania cyfrowe do prowadzenia i śledzenia przebiegu postępowań sądowych w sprawach karnych³⁷. Uchwalona w lutym 2021 r. ustawa umożliwi Ministrowi Sprawiedliwości wydawanie rozporządzeń, które pozwolą na składanie drogą elektroniczną orzeczeń sądu w sprawach karnych, składanie drogą elektroniczną zawiadomień oraz prowadzenie drogą elektroniczną postępowań sądowych w sprawach karnych³⁸. Aby stawić czoła pandemii COVID-19, w listopadzie 2020 r. przyjęto zmiany w kodeksie organizacji i postępowania cywilnego, które umożliwią prowadzenie postępowań cywilnych drogą elektroniczną³⁹.

Zaproponowane zostały zmiany, które uprawniałyby organy administracji do nakładania sankcji za naruszenia, o których obecnie decydują sądy. W lutym 2021 r. zaproponowano zmiany legislacyjne⁴⁰, które regulowałyby rodzaje naruszeń, które mogłyby zostać uznane za noszące znamiona przestępstwa w sytuacjach, gdy organ publiczny nakłada sankcję cywilną, grzywnę administracyjną bądź inne sankcje lub środki o charakterze cywilnym lub administracyjnym⁴¹. Projekt zmian uprawniałby organy administracji do nakładania określonych sankcji za naruszenia noszące znamiona przestępstwa, o których

³² Obawy te dotyczą m.in. sposobu powoływania członków trybunałów. Informacje uzyskane od Izby Adwokackiej podczas wizyty na Malcie.

³³ Informacje uzyskane od Izby Adwokackiej podczas wizyty na Malcie.

³⁴ Wykres 41, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³⁵ Wykres 42, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³⁶ Wykres 43, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³⁷ Wykres 45, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³⁸ Ustawa nr III z 2021 r.

³⁹ Ustawa nr LIII z 2020 r.

⁴⁰ Projekt ustawy nr 198. Ustawa o zmianie ustawy o wykładni, rozdział 249. W październiku 2020 r. zaproponowano zmiany legislacyjne (projekt ustawy nr 166 z 2020 r.) w art. 39 konstytucji, aby potwierdzić, że organy regulacyjne mogą nakładać sankcje administracyjne o charakterze karnym, o ile decyzję o nałożeniu takich sankcji można zaskarżyć do niezależnego i bezstronnego sądu lub trybunału ustanowionego na mocy ustawy. Nie uzyskano jednak parlamentarnej większości dwóch trzecich głosów wymaganej do zmiany art. 39.

⁴¹ Zob. art. 2 projektu ustawy nr 198.

obecnie mogą decydować wyłącznie organy sądowe. Zainteresowane strony wyraziły obawy w tym względzie, stwierdzając, że zmiany te mogą prowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, ponieważ doprowadziłyby do zwiększenia liczby spraw rozpoznawanych przez organy administracji zamiast przez sądy, a także ponieważ proponowane zmiany mogłyby zostać wprowadzone wyłącznie w drodze zmiany konstytucji, a nie w drodze ustawy, jak proponował rząd⁴². W wydanej w trybie pilnym opinii z dnia 1 czerwca 2021 r. Komisja Wenecka uznała, że proponowaną reformę należy przeprowadzić w drodze zmiany konstytucji z jednoczesnym dalszym doprecyzowaniem jej powiązań z art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka⁴³.

Efektywność

Długość postępowań w dalszym ciągu stanowi poważny problem⁴⁴. W 2019 r. czas trwania procesowych spraw cywilnych i gospodarczych w pierwszej instancji pozostawał bardzo długi (465 dni), przy czym wykazał tendencję wzrostową od 2017 r.⁴⁵ Czas trwania tych postępowań w drugiej instancji również był bardzo długi (875 dni) w 2019 r.⁴⁶ Średni czas trwania spraw dotyczących prania pieniędzy był w dalszym ciągu szczególnie długi w 2019 r. (ponad 1 350 dni), mimo że wykazywał tendencję spadkową⁴⁷. Chociaż czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w pierwszej instancji pozostał długi, to od 2017 r. występuje tendencja spadkowa⁴⁸. Wskaźnik zamykanych spraw cywilnych, gospodarczych i innych w 2019 r. wyniósł poniżej 100 % i wykazywał tendencję spadkową⁴⁹. Zainteresowane strony zgłosiły poważne obawy co do efektywności maltańskiego systemu wymiaru sprawiedliwości⁵⁰. Obawy te pogłębia pandemia COVID-19, która doprowadziła do zawieszenia pracy sądów na pewien czas w 2020 r.⁵¹ i nadal utrudnia działalność sądów. W odniesieniu do postępowań karnych w listopadzie 2020 r. Minister Sprawiedliwości zapowiedział zmiany mające na celu przyspieszenie dochodzeń prowadzonych przez sędziów pokoju i postępowań karnych, a także ograniczenie zaległości w Sądzie Apelacyjnym⁵². Ponadto uchwalono nową ustawę⁵³ w dziedzinie postępowania cywilnego, która przewiduje

⁴² Komunikat prasowy Izby Adwokackiej z dnia 10 marca 2021 r. Informacje uzyskane od Izby Adwokackiej oraz podczas wizyty na Malcie. Jak wynika z otrzymanych informacji, projekt ustawy mógłby stanowić obejście art. 39 konstytucji zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie wymagałby zmiany konstytucji.

⁴³ Komisja Wenecka, CDL-PI(2021)009, pkt 96–104. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od władz maltańskich rząd zamierza zaproponować zmiany projektu ustawy nr 166 z 2020 r. i wznowić debatę parlamentarną na ten temat (tj. na temat zmiany konstytucji), zgodnie z wydaną w trybie pilnym opinią Komisji Weneckiej.

⁴⁴ Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część I.

⁴⁵ Wykres 7, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴⁶ Wykres 8, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴⁷ Wykres 22, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴⁸ Wykres 9, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴⁹ Wykres 11, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁵⁰ Informacje otrzymane od Izby Adwokackiej podczas wizyty na Malcie oraz uwagi otrzymane od Fundacji Aditus w następstwie tej wizyty.

⁵¹ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie, s. 6.

⁵² Zob. informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 23 (przekazane w następstwie wizyty w tym państwie). W szczególności opracowano projekt ustawy, w którym szczegółowo opisano reformę procedury gromadzenia dowodów i który ma zostać wkrótce przedstawiony Radzie Ministrów.

⁵³ Ustawa nr XXXII z 2021 r. – ustawa o reformie systemu wymiaru sprawiedliwości (postępowania cywilnego).

skrócenie procesu gromadzenia dowodów. Wydaje się również, że ustawa ma na celu zmniejszenie liczby zaległych spraw przed Sądem Apelacyjnym, ponieważ umożliwia temu Sądowi wyznaczanie rozprawy wyłącznie w razie konieczności.

Na efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości może mieć wpływ fakt, że liczba sędziów i sędziów pokoju jest stosunkowo niska. Liczba sędziów w przeliczeniu na mieszkańca jest jedną z najniższych w UE⁵⁴. Chociaż w kwietniu 2021 r. powołano czterech sędziów w celu uzupełnienia istniejących wolnych stanowisk, a w czerwcu 2021 r. powołano czterech sędziów pokoju, oznacza to zwiększenie ogólnej liczby sędziów i sędziów pokoju o jedną osobę, ponieważ większość wolnych stanowisk powstała w celu zastąpienia sędziów i sędziów pokoju w stanie spoczynku lub tych, którzy awansowali⁵⁵. Stowarzyszenie Sędziów i Sędziów Pokoju wezwało rząd do powołania co najmniej sześciu nowych sędziów pokoju, aby zapewnić efektywność maltańskiego systemu wymiaru sprawiedliwości⁵⁶.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Institutionalne ramy antykorupcyjne obejmują szereg organów. Stała Komisja ds. Walki z Korupcją odpowiada za zapobieganie korupcji i prowadzenie dochodzeń administracyjnych w sprawie praktyk korupcyjnych. Komisarz ds. Norm w Życiu Publicznym monitoruje etykę postępowania ministrów, sekretarzy parlamentarnych i posłów do parlamentu. Postępowania przygotowawcze oraz wnoszenie oskarżenia w sprawach o przestępstwa gospodarcze, w tym przestępstwa korupcyjne i pranie pieniędzy, należą odpowiednio do właściwości policji (wydział dochodzeń w sprawach o przestępstwa finansowe) oraz Prokuratora Generalnego. W okresie przejściowym w latach 2021–2024 Prokurator Generalny przejmie ściganie wszystkich przestępstw zagrożonych karą powyżej dwóch lat pozbawienia wolności. Inne organy zaangażowane w walkę z korupcją to jednostka analityki finansowej (FIAU) oraz Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń. Ten ostatni prowadzi wewnętrzne audyty i dochodzenia we wszystkich departamentach i agencjach rządowych. Jak stwierdzono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., trwające dochodzenie policyjne i odrębne dochodzenie publiczne w sprawie zabójstwa dziennikarki śledczej Daphne Caruany Galizii ujawniły głęboko zakorzenioną korupcję i wywołały zdecydowane wezwanie ze strony społeczeństwa do znacznego wzmocnienia zdolności do walki z korupcją oraz do przeprowadzenia szerzej zakrojonej reformy na rzecz praworządności⁵⁷.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. W opublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Malta, z wynikiem 53/100, zajmuje 15. miejsce w Unii Europejskiej i 52. na świecie⁵⁸. Wskaźnik ten uległ znacznemu pogorszeniu⁵⁹ w ciągu ostatnich pięciu lat⁶⁰.

⁵⁴ Wykres 31, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. W 2019 r. na Malcie przypadało 8,7 sędziów na 100 000 mieszkańców.

⁵⁵ Komunikat prasowy maltańskiego Stowarzyszenia Sędziów i Sędziów Pokoju, 22 kwietnia 2021 r.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część II.

⁵⁸ Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r. (2021) s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzeganej korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach

W marcu 2021 r. rząd zatwierdził ukierunkowaną krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych i korupcji na lata 2021–2024⁶¹. Rada Ministrów zatwierdziła strategię, która w maju 2021 r. została publicznie ogłoszona w parlamencie⁶². Jej filarami są szkolenia i edukacja, wymiana informacji, współpraca instytucjonalna (krajowa i międzynarodowa), a także odpowiedzialność w zakresie finansowania publicznego⁶³. Wdrażanie strategii koordynuje komitet, któremu przewodniczy Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń (IAID). Przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych wyrazili ubolewanie, że nie zostali zaproszeni do uczestnictwa ani nie przeprowadzono z nimi konsultacji przed przyjęciem strategii⁶⁴.

Chociaż organy ścigania radzą sobie lepiej ze sprawami dotyczącymi korupcji, o czym świadczy wzrost liczby wszczętych spraw, postępowania przygotowawcze nadal trwają długo w zależności od ich stopnia złożoności, a wyniki dotyczące wyroków skazujących w sprawach na wysokim szczeblu nie zostały jeszcze ustalone⁶⁵. Od października 2020 r. Prokurator Generalny przejął odpowiedzialność za ściganie niektórych poważnych przestępstw⁶⁶, w tym korupcji na wysokim szczeblu. Łącznie 14 prokuratorów zajmuje się przestępstwami finansowymi, a od drugiego kwartału 2020 r. działa grupa zadaniowa ds. złożonych przestępstw finansowych⁶⁷. Liczba zbadanych i rozstrzygniętych spraw dotyczących przestępstw finansowych znacznie wzrosła⁶⁸ w następstwie niedawnego zwiększenia zasobów i możliwości departamentu ds. dochodzeń w sprawach o przestępstwa

z wynikiem powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

⁵⁹ W 2015 r. osiągnięto wynik 60, natomiast w 2020 r. – 53. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁶⁰ Przedstawione w ubiegłym roku dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.).

⁶¹ Celem strategii jest stworzenie „normatywnych, instytucjonalnych i operacyjnych ram skutecznego i efektywnego zwalczania nieprawidłowości, nadużyć finansowych i korupcji na Malcie”, a także „ograniczenie nieprawidłowości, nadużyć finansowych i korupcji do niezbędnego minimum oraz stworzenie ram, które ułatwią zapobieganie przypadkom nadużyć finansowych i korupcji, ich wykrywanie, identyfikację, prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz wnoszenie i popieranie oskarżenia w ich sprawie” (<https://parlament.mt/media/112504/06624.pdf>). Strategia jest wynikiem dyskusji prowadzonych przez Komitet Koordynacyjny ustanowiony na podstawie ustawy o audycie wewnętrznym i dochodzeniach finansowych (rozdział 461 Zbioru praw Malty), składający się z przedstawicieli szeregu instytucji (tj. Kancelarii Premiera; Ministerstwa Sprawiedliwości, Równości i Sprawowania Rządów; Ministerstwa Finansów i Zatrudnienia; Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Bezpieczeństwa Narodowego i Ścigania Przestępstw; oraz Głównego Stałego Sekretarza). Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁶² Parlament maltański (2021), dokument nr 6624, Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, opublikowany przez Kancelarię Premiera, maj 2021 r. (<https://parlament.mt/en/paper-laid/?id=34616>).

⁶³ Rząd maltański (2021), Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

⁶⁴ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁶⁵ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część II.

⁶⁶ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ścigania przestępstw (przepisy przejściowe), 2020 (obwieszczenie prawne nr 378 z 2020 r.) obejmują one terroryzm, pranie pieniędzy, łapownictwo, korupcję, nadużycia finansowe i sprzeniewierzenie środków publicznych oraz uchylanie się od płacenia ceł.

⁶⁷ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁶⁸ Pod względem liczby postępowań przygotowawczych (wzrost o ok. 245 %), rozstrzygniętych spraw (wzrost o ok. 280 %), liczby spraw i osób ściganych (wzrost odpowiednio o ok. 50 % i 173 %). Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

finansowe (FCID), które nastąpiło w okresie od 2019 r. do września 2020 r.⁶⁹ Czas trwania postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących korupcji w dalszym ciągu jest jednak długi, zwłaszcza w przypadku spraw wymagających analizy dużych ilości danych finansowych lub spraw uznanych za złożone⁷⁰. Obecnie przed sądem toczy się szereg spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

Wprowadzono nowe środki mające na celu poprawę uczciwości zawodowej policji. We wrześniu 2020 r., pod przewodnictwem nowo powołanego Komendanta Policji⁷¹, policja rozpoczęła wdrażanie strategii transformacyjnej na lata 2020–2025⁷², mającej na celu wzmocnienie środków antykorupcyjnych⁷³. Policja wdrożyła politykę regulującą interesy gospodarcze i zawody dodatkowe, do monitorowania której upoważniona jest Rada Oceniająca powoływana przez Komendanta Policji⁷⁴. W 2020 r. zmieniono ustawę o policji⁷⁵, aby umożliwić funkcjonariuszom policji składanie anonimowych doniesień o naruszeniu zasad uczciwości zawodowej w policji. Skuteczność tego środka będzie jednak zależała od jego faktycznego wdrożenia.

Chociaż wzmocniono niezależność Stałej Komisji ds. Walki z Korupcją, nadal brakuje wyraźnych rezultatów niedawnych reform. Stała Komisja ds. Walki z Korupcją (PCAC) odpowiada za zapobieganie korupcji w administracji publicznej i może prowadzić dochodzenia administracyjne. Jak poinformowano w 2020 r., PCAC przeszła reformę strukturalną⁷⁶, której celem było usprawnienie procedury powoływania trzech komisarzy i rozszerzenie zakresu ich kompetencji dochodzeniowych. Chociaż PCAC może zwrócić się do policji o pomoc w prowadzeniu dochodzeń, sama nie posiada własnych śledczych ani analityków danych; jej zasoby pozostają ograniczone, w związku z czym utrzymują się obawy co do jej zdolności do prowadzenia skutecznych dochodzeń⁷⁷. Czas trwania

⁶⁹ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Malty – część II.

⁷⁰ Złożoność wynikająca z ekstraterytorialności niektórych podejrzanych lub zaistniałych faktów, które mogą wymagać wspólnego działania lub współpracy z zagranicznymi jurysdykcjami. Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁷¹ W 2020 r. powołano Komendanta Policji zgodnie z niedawno zmienioną procedurą. Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje, zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część II.

⁷² Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. Pożądane wyniki obejmują: (i) zwiększenie zaufania, pewności, legalności i zdolności reagowania na czynniki zewnętrznie – z punktu widzenia społeczności – oraz wewnętrznie – z punktu widzenia funkcjonariuszy i pracowników policji; (ii) przekształcenie obecnej organizacji policji w elastyczne, efektywne, oparte na danych, skoncentrowane na społeczności, ukierunkowane na wyniki i nowoczesne siły policyjne oraz (iii) innowacyjność i utrzymanie pozytywnych zmian wynikających z reformy dzięki przywództwu i praktykom zarządzania, które są zarówno skuteczne, jak i efektywne. Na podstawie powyższych trzech pożądanych wyników określono jedenaście celów strategicznych.

⁷³ Wdrażanie tej strategii monitoruje Rada ds. Zarządzania Policją. Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

⁷⁴ Komisja Oceniająca sprawdza, czy dany interes gospodarczy lub dany rodzaj zatrudnienia powinien być dozwolony, czy też nie, ponieważ mogłyby kolidować z pracą funkcjonariuszy policji lub negatywnie wpływać na reputację policji bądź możliwość wykonywania obowiązków w sposób bezstronny przez funkcjonariusza. Polityka ta obejmuje również definicję interesu gospodarczego oraz opis formalności, których musi dopełnić funkcjonariusz, aby uzyskać pozwolenie na realizację takiego interesu gospodarczego. W przypadku naruszenia polityki wobec funkcjonariusza wszczynane jest postępowanie dyscyplinarne.

⁷⁵ Rozporządzenie z 2020 r. w sprawie zmiany załącznika drugiego do ustawy o policji.

⁷⁶ Ustawa nr XLVI z 2020 r. o zmianie ustawy o Stałej Komisji ds. Walki z Korupcją.

⁷⁷ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Malty – część II.

dochodzeń policyjnych i ocen PCAC może być ponadto bardzo długi⁷⁸. W 2020 r. PCAC zbadała cztery sprawy o korupcję, a na początku 2021 r. dwie sprawy. Nie ma jednak żadnych szczegółowych informacji na temat obciążenia pracą PCAC⁷⁹. Do tej pory bardzo niewielu sygnalistów wniosło skargi do PCAC⁸⁰. Po zakończeniu badania akt PCAC może zamknąć sprawę lub przekazać ją Prokuratorowi Generalnemu⁸¹. Jeżeli Prokurator Generalny odmówi wszczęcia postępowania, PCAC może zaskarżyć tę decyzję⁸². Od sierpnia 2020 r.⁸³ PCAC przekazała dwie sprawy Prokuraturze Generalnej⁸⁴.

Nowe przepisy umożliwiają Rewidentowi Generalnemu powiadomienie prokuratury o swoich ustaleniach. Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń (IAID) jest odpowiedzialny za kontrolę wszystkich departamentów rządowych, w tym weryfikację ksiąg finansowych instytucji publicznych oraz konfliktów interesów urzędników publicznych⁸⁵. Biuro Rewidenta Generalnego posiada kompetencje do przeprowadzania kontroli rachunków departamentów publicznych, w tym przedsiębiorstw państwowych⁸⁶. W dniu 15 marca 2021 r. przyjęto zmiany ustawy o Rewidencie Generalnym i Krajowej Izbie Kontroli⁸⁷, które przewidują, że w szczególnych okolicznościach Rewident Generalny może przekazać swoje ustalenia bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu⁸⁸.

Wygasł mandat Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest odpowiedzialny za gwarantowanie uczciwości zawodowej urzędników służby cywilnej. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁹ jest uprawnione do prowadzenia dochodzeń w sprawie urzędników i instytucji pełniących funkcje administracyjne, w tym w sprawach o korupcję, które są przekazywane Prokuratorowi Generalnemu. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich ma prawo zaskarżyć decyzję Prokuratora Generalnego o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie

⁷⁸ Wiadomo, że dochodzenia policyjne trwają do pięciu lat, zaś PCAC nie posiada obowiązujących procedur działania określających czas trwania sprawy, którą bada. Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁷⁹ Takich jak informacje na temat liczby zgłoszeń otrzymanych od sygnalistów, dochodzeń, przesłuchań przeprowadzonych w ciągu roku lub liczby i rodzajów spraw zakończonych, utajnionych lub przekazanych Ministerstwu Sprawiedliwości bądź Prokuraturze Generalnej.

⁸⁰ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., ustawa z 2013 r. o ochronie sygnalistów obejmuje zarówno sektor prywatny, jak i publiczny – wymaga się w niej od pracodawców wyznaczenia osób, którym sygnalista zgłasza przypadki naruszeń, i zawiera ona przepisy zapobiegające odwetowi na pracownikach, którzy dokonują objętego ochroną ujawnienia.

⁸¹ Zgodnie z USTAWĄ nr XLVI z 2020 r. [dawny projekt ustawy nr 143] sprawę przekazuje się Prokuratorowi Generalnemu, jeżeli „zachowanie będące przedmiotem dochodzenia nosi znamiona korupcji, jest związane z praktykami korupcyjnymi lub sprzyja takim praktykom”.

⁸² Ustawa nr XLI z 2020 r. [dawny projekt ustawy nr 154]. W opinii z października 2020 r. (CDL-AD(2020)019-e) Komisja Wenecka zasugerowała jednak, aby przyznać osobom posiadającym status pokrzywdzonego⁸² (w tym PCAC) prawo do zaskarżenia decyzji Prokuratora Generalnego o odmowie wszczęcia postępowania „niezależnie od tego, czy same zgłosiły się do Prokuratora Generalnego”.

⁸³ Nowa ustawa o Stałej Komisji ds. Walki z Korupcją, zmieniona ustawą nr XLVI z 2020 r.

⁸⁴ Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

⁸⁵ IAID zatrudnia 20 urzędników ds. audytu oraz posiada sekretariat podzielony na cztery departamenty, w tym departament ds. dochodzeń (w którym zatrudnionych jest trzech śledczych).

⁸⁶ W biurze Rewidenta Generalnego zatrudnionych jest 50 audytorów. W 2020 r. przeprowadzono 40 kontroli zgodności i siedem kontroli wykonania zadań oraz opublikowano 19 sprawozdań (na stronie internetowej Krajowej Izby Kontroli (<https://nao.gov.mt/en/recent-publications>)) łącznie w odniesieniu do 120 skontrolowanych podmiotów. Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁸⁷ Ustawa nr 74 o zmianie ustawy o Rewidencie Generalnym i Krajowej Izbie Kontroli.

⁸⁸ W opinii z października 2020 r. w sprawie tego projektu ustawy Komisja Wenecka zaleciła użycie sformułowania „związane z korupcją lub sprzyjające korupcji”. CDL-AD(2020)019-e.

⁸⁹ Aby uzyskać więcej informacji, zob. część IV poniżej.

o korupcję. Dotychczas nie skorzystało ono z tego prawa⁹⁰. Mandat obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich wygaś w marcu 2021 r., dlatego obecny przewodniczący pełni tę funkcję do czasu mianowania następcy⁹¹.

Urzędników wysokiego szczebla, posłów do parlamentu i ministrów obowiązują zasady etyki zawodowej, w tym dotyczące ujawniania informacji majątkowych i lobbingu, chociaż przewiduje się dalsze zmiany w ramach uczciwości zawodowej. Komisarz ds. Norm w Życiu Publicznym („komisarz”) monitoruje etykę postępowania ministrów, sekretarzy parlamentarnych i posłów do parlamentu. Rozporządzenie w sprawie lobbingu oraz kodeksy etyki ministrów i posłów do parlamentu są obecnie poddawane przeglądowi⁹². W 2020 r. komisarz przedstawił sprawozdanie dotyczące kodeksu etyki⁹³, które musi zostać rozpatrzone przez parlament⁹⁴. Co roku posłowie do parlamentu i ministrowie składają oświadczenia majątkowe w biurze przewodniczącego Zgromadzenia, a komisarz dokonuje ich weryfikacji. Komisarz śledzi obecnie osiem przypadków potencjalnego konfliktu interesów w odniesieniu do posłów do parlamentu⁹⁵.

Zmieniono zasady etyki mające zastosowanie do osób zaufania publicznego, ale pojawiły się obawy co do wykonalności i skuteczności kontroli. Osoby zaufania publicznego mają obowiązek złożyć podstawowe oświadczenie majątkowe⁹⁶. Zarówno Komisja Wenecka, jak i Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) wydały zalecenia dotyczące zmian w projekcie ustawy o powoływaniu osób zaufania publicznego⁹⁷. Od marca 2021 r., po przyjęciu jasnej podstawy prawnej powoływania takich osób⁹⁸, urzędnik publiczny oddelegowany do innego organu administracji pozostaje związany przepisami mającymi zastosowanie do organu administracji publicznej, z którego go oddelegowano. Komisarz ds. Norm w Życiu Publicznym wyraził jednak obawy co do wykonalności

⁹⁰ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁹¹ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie. Powołany Rzecznik Praw Obywatelskich będzie musiał uzyskać poparcie „nie mniej niż dwóch trzecich głosów oddanych przez wszystkich członków Izby” (zgodnie z art. 64A ust. 2 konstytucji znowelizowanej w 2020 r., [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 Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie. Celami projektu są przegląd obowiązujących kodeksów etyki oraz – na podstawie zaleceń – przegląd i poprawa wniosku w sprawie regulacji lobbingu, w tym rejestru uczciwości zawodowej, który zawiera oświadczenia majątkowe i informacje o zajmowanych stanowiskach.

⁹³ Dla członków Izby Reprezentantów oraz ministrów i sekretarzy parlamentarnych.

⁹⁴ Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

⁹⁵ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

⁹⁶ Zgodnie z kodeksem etyki dla pracowników sektora publicznego załączonym do ustawy o administracji publicznej.

⁹⁷ Dokument CDL-AD(2020)019-e, w którym Komisja Wenecka stwierdziła, że „dwie kwestie powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie: maksymalna liczba i czas trwania takich powołań” (tj. osób zaufania publicznego). W piątej rundzie oceny – „Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (najwyższe funkcje kierownicze) i organach ścigania” opublikowanej dnia 3 kwietnia 2019 r. przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO) GRECO „zaleca wdrożenie środków w celu rozstrzygnięcia sytuacji prawnej osób zaufania publicznego oraz ograniczenia liczby takich urzędników powoływanych w sposób uznaniowy do bezwzględnego minimum”.

⁹⁸ Ustawa nr XVI z 2021 r. mająca na celu zmianę przepisów dotyczących powoływania osób zaufania publicznego. Obecnie osobami zaufania publicznego są wyłącznie te osoby, które pochodzą z sektora prywatnego i są powoływane na tymczasowe stanowisko w administracji publicznej. Jeżeli natomiast urzędnik publiczny jest tymczasowo oddelegowany do innej służby publicznej (np. do ministerstwa lub dowolnej innej instytucji), nie jest on uznawany przez prawo za osobę zaufania publicznego *stricto sensu*.

i skuteczności kontroli etyki postępowania osób zaufania publicznego, zwłaszcza tych, które bliżej współpracują z ministrem lub pracują pod jego kierownictwem⁹⁹.

Program dla Inwestorów Indywidualnych umożliwiający przyznanie obywatelstwa w zamian za wcześniej ustalone płatności i inwestycje zastąpiono nowym systemem¹⁰⁰. Dokumenty opublikowane przez różne źródła medialne w ramach projektu pod nazwą „passport papers” wywołały wątpliwości co do spełniania wymogów Programu dla Inwestorów Indywidualnych przez wnioskodawców tego programu¹⁰¹. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Malcie w związku z poprzednim i nowym systemem obywatelstwa dla inwestorów w odniesieniu do zgodności z prawem Unii¹⁰².

Wprowadzono szczegółowe wytyczne w celu zmniejszenia ryzyka korupcji w procesie udzielania zamówień publicznych podczas pandemii COVID-19. W 2020 r. Departament Umów w Ministerstwie Finansów i Zatrudnienia wdrożył rozporządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych na nieruchomości¹⁰³ opublikowane dnia 30 kwietnia 2020 r., które zawiera przepisy przeciwdziałające korupcji i znowom¹⁰⁴. Departament Umów wdrożył również internetowy moduł po zawarciu umowy w ramach oficjalnego portalu zamówień publicznych¹⁰⁵ mający na celu zapobieganie konfliktom interesów w postępowaniach o udzielenie zamówienia.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

Wolność wypowiedzi jest zapisana w konstytucji Malty¹⁰⁶ oraz ustawie o ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (rozdział 319 Zbioru praw Malty). Ustawą z dnia 14 maja 2018 r. o mediach i zniesławieniu uchylono ustawę prasową z 1974 r., co spowodowało ogólną pozytywną zmianę przepisów dotyczących zniesławienia. W konstytucji określono skład oraz procedurę powoływania i odwoływania członków Urzędu Radiofonii i Telewizji, zapewniono jego niezależność, a także wskazano podstawowe

⁹⁹ W praktyce kontrolę etyki (w tym konfliktów interesów i zajmowanych stanowisk zewnętrznych) oddelegowanego urzędnika publicznego powierza się organowi powołującemu, co stwarza możliwość wystąpienia konfliktu interesów między osobą kontrolującą a kontrolowaną. Informacje uzyskane podczas wizyty w państwie.

¹⁰⁰ Program dla Inwestorów Indywidualnych pozwolił na naturalizację do 1 800 inwestorów z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu w zamian za znaczące inwestycje (art. 12 rozporządzenia w sprawie Programu dla Inwestorów Indywidualnych Republiki Malty, 2014). Program ten uchylono w wyniku uchwalenia ustawy z 2020 r. o drugiej zmianie ustawy o obywatelstwie maltańskim (ustawa nr XXXVIII z 2020 r.) (zmiana nr 2). Przepisy dotyczące przyznawania obywatelstwa w ramach Programu dla Inwestorów Indywidualnych przestały zatem obowiązywać, a program ten zastąpiono programem „Obywatelstwo maltańskie w drodze naturalizacji za wyjątkowe usługi świadczone w ramach inwestycji bezpośrednich” ustanowionym na mocy rozporządzenia z 2020 r. o przyznawaniu obywatelstwa tytułu wyjątkowych usług. Nowy program pozwala na naturalizację do 400 inwestorów rocznie i 1 500 inwestorów łącznie w zamian za znaczne inwestycje z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu. Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁰¹ Times of Malta, „Exposed: the great residency sham to obtain a Maltese passport”, 22 kwietnia 2021 r.

¹⁰² Komunikaty prasowe Komisji IP 20/1925 i INF/21/2743. W dniu 20 października 2020 r. Komisja przyjęła wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczącego programu obywatelstwa dla inwestorów, a po jego zmianie, w dniu 9 czerwca 2021 r., Komisja przyjęła dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia w celu rozszerzenia zastrzeżeń na nowy program prowadzony przez Maltę.

¹⁰³ Przepisy pomocnicze 601.03, rozporządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych.

¹⁰⁴ Zob. art. 187 przepisów pomocniczych 601.03, rozporządzenie w sprawie udzielania zamówień publicznych.

¹⁰⁵ <http://www.etenders.gov.mt>

¹⁰⁶ Art. 41 konstytucji.

funkcje¹⁰⁷. W ustawie o swobodnym dostępie do informacji ustanowiono ramy prawne dostępu do informacji będących w posiadaniu organów publicznych¹⁰⁸. W 2020 r. uchwalono przepisy mające na celu transpozycję dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹⁰⁹ do prawa maltańskiego.

Nowelizacja maltańskiej ustawy o radiofonii i telewizji nie przyniosła żadnych zmian, które wzmocniłyby niezależność i funkcjonowanie Urzędu Radiofonii i Telewizji. Członków Urzędu Radiofonii i Telewizji powołuje Prezydent po zasięgnięciu opinii Premiera i po konsultacji z liderem opozycji. Chociaż wszystkich pięciu członków tego Urzędu pochodzi z nadania politycznego, biorąc pod uwagę, że organ ten ma jasno określone obowiązki prawne i jest co do zasady przejrzysty w swoich działaniach, w monitorze pluralizmu mediów (MPM) z 2021 r. uznano, że niezależność i skuteczność tego organu są obciążone niskim ryzykiem¹¹⁰. W ustawie nr LVI z 2020 r., którą zmieniono ustawę o radiofonii i telewizji w celu jej dostosowania do dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, nie wprowadzono żadnych zmian mających wpływ na niezależność Urzędu Radiofonii i Telewizji¹¹¹.

Nadal istnieją obawy związane z własnością partii politycznych i ich wpływem na pracę szeregu środków masowego przekazu i nadawców. Dwie główne partie polityczne reprezentowane w parlamencie¹¹² są faktycznymi właścicielami szeregu maltańskich środków masowego przekazu i nadawców, w tym internetowych portali informacyjnych, kontrolują je lub nimi zarządzają. W MPM 2021 stwierdzono, że taki stan rzeczy oznacza, iż te dwie partie „aktywnie przyczyniają się do kształtowania środowiska pracy dziennikarzy”, a ich środki masowego przekazu mają „duży wpływ na dyskurs publiczny”¹¹³. W związku z tym w MPM 2021 ponownie uznano, że niezależność polityczna mediów w państwie jest poważnie zagrożona¹¹⁴. Jak wskazano w MPM 2020 i powtórzono w MPM 2021¹¹⁵, Urząd Radiofonii i Telewizji monitoruje i reguluje głównie media publiczne (tj. Publiczne Służby Nadawcze (PBS)), pozwalając *de facto* dwóm pozostałym głównym stacjom nadawczym, należącym odpowiednio do Partii Pracy i Partii Narodowej, aby „równoważyły się nawzajem pod względem redakcyjnym”. Wobec tego stanu rzeczy wniesiono skargę konstytucyjną w celu zakwestionowania zastrzeżenia zawartego w art. 13 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji oraz stosowania przez organ regulacyjny tego zastrzeżenia, które, jak się twierdzi, utrwała spolaryzowaną strukturę mediów¹¹⁶.

Wprowadzono niewielkie zmiany w statucie Instytutu Dziennikarzy Maltańskich. Instytut Dziennikarzy Maltańskich – organizacja zawodowa dziennikarzy na Malcie, która powstała w 1989 r. – jednogłośnie zatwierdził szereg zmian w swoim statucie (w tym zwiększenie liczby członków zarządu i dodatkową kontrolę finansów) zaproponowanych

¹⁰⁷ Art. 118 i 119 konstytucji.

¹⁰⁸ Malta utrzymała 81. miejsce na świecie w światowym rankingu wolności prasy prowadzonym przez Reporterów bez Granic. Oznacza to, że państwo to plasuje się na 25. miejscu w UE.

¹⁰⁹ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r.

¹¹⁰ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 10–11.

¹¹¹ Ustawa nr LVI z 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, rozdział 350.

¹¹² Rządząca Partit Laburista (PL) i opozycyjna Partit Nazzjonalista (PN).

¹¹³ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 7.

¹¹⁴ Tamże, s. 14.

¹¹⁵ Tamże, s. 11.

¹¹⁶ Sprawa 47/2021 – Lovin Malta Ltd. et/Adwokat Generalny, wniesiona dnia 1 lutego 2021 r.

przez komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu¹¹⁷. Chociaż w MPM 2020 wskazano, że co do zasady uznaje się, że instytut nie chroni skutecznie niezależności redakcyjnej¹¹⁸, w MPM 2021 zauważono zmianę podejścia w ciągu ostatniego roku polegającą na tym, że instytut zaczął „w bardziej otwarty sposób mówić o potrzebach swoich członków oraz podejmować szeroko zakrojone działania, aby wyeliminować wszelkie przeszkody napotymane przez dziennikarzy podczas wykonywania obowiązków”¹¹⁹.

Nie odnotowano żadnych zmian w zakresie przejrzystości własności mediów i nie planuje się żadnych zmian legislacyjnych. Urząd Radiofonii i Telewizji gromadzi informacje na temat własności środków masowego przekazu, ale nie ma obowiązku udostępniania tych informacji ogółowi społeczeństwa. Ze względu na stosunkowo niewielki rozmiar rynku mediów opinia publiczna jest w dużej mierze świadoma tego, kto jest właścicielem przedsiębiorstw medialnych w państwie. W związku z tym w MPM 2021 utrzymano wynik średniego ryzyka, jeżeli chodzi o przejrzystość własności mediów¹²⁰. Ustawa o radiofonii i telewizji zawiera szczególne ograniczenia mające na celu zapobieżenie wysokiemu stopniowi horyzontalnej koncentracji własności w sektorze mediów audiowizualnych. Brak pełnych danych utrudnia jednak dokonanie pełnej oceny¹²¹.

Brak ram prawnych regulujących reklamy państwowe nadal stwarza pole do nadużyć zarówno dla rządu, jak i dla poszczególnych polityków. Wynika to z dochodzeń prowadzonych przez maltańskiego Komisarza ds. Norm w Życiu Publicznym w sprawie przydziału funduszy publicznych na domniemaną reklamę polityczną w prasie drukowanej przez urzędującego ministra rządu¹²². Projekt wytycznych dotyczących reklamy i materiałów promocyjnych rządu został po raz pierwszy wydany przez Komisarza ds. Norm w Życiu Publicznym w czerwcu 2021 r. i oczekuje obecnie na konsultacje¹²³.

W kwietniu 2020 r. agencja Malta Enterprise uruchomiła program wsparcia dla dostawców mediów informacyjnych w celu złagodzenia negatywnych skutków pandemii COVID-19. Program ten, w ramach którego do lutego 2021 r. rozdysponowano nieco ponad 1,2 mln EUR środków, miał na celu pomoc operatorom medialnym zatrudniającym co najmniej czterech dziennikarzy w pełnym wymiarze czasu pracy i świadczącym codzienne usługi informacyjne. Szereg dużych niezależnych domów mediowych broniło programu. Inne zainteresowane strony, w tym niektóre inne niezależne domy mediowe i środki masowego przekazu, stwierdziły, że program charakteryzował się brakiem przejrzystości pod względem kryteriów stosowanych do określenia przydzielanych kwot oraz że opracowano go w taki sposób, że przynosiłby on korzyści domom mediowym będącym własnością partii politycznych¹²⁴. W MPM 2021 wskazano, że szereg wniosków dotyczących swobodnego dostępu do informacji pozostało bez odpowiedzi¹²⁵. Z powyższych wskazanych powodów w

¹¹⁷ Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 47, oraz informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie, 19 kwietnia 2021 r.

¹¹⁸ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 11.

¹¹⁹ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 10.

¹²⁰ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 12.

¹²¹ W MPM 2021 zwrócono uwagę zwłaszcza na ogólny brak danych dotyczących udziału poszczególnych portali informacyjnych w rynku – poza wskaźnikami oglądalności czterech największych stacji telewizyjnych.

¹²² Komisarz ds. Norm w Życiu Publicznym, sprawozdanie ze sprawy z dnia 17 marca 2021 r., nr K/028.

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

¹²⁴ Informacje uzyskane od szeregu zainteresowanych stron podczas wizyty na Malcie.

¹²⁵ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 15–16.

MPM 2021 utrzymano wynik średniego ryzyka, jeżeli chodzi o regulację przez państwo zasobów sektora mediów i wsparcia dla tego sektora¹²⁶.

Rząd rozpoczął przegląd ram prawnych umożliwiających dostęp do informacji będących w posiadaniu organów publicznych. Ustawa o swobodnym dostępie do informacji stanowi, że obywatele Malty, obywatele Unii i osoby, które zamieszkiwały na Malcie przez okres co najmniej pięciu lat, mają prawo zwrócić się o dostęp do informacji będących w posiadaniu organów publicznych¹²⁷. Każda odmowa udzielenia dostępu musi być uzasadniona i można się od niej odwołać. Według dziennikarzy, NGO¹²⁸ i MPM 2021 dziennikarze stale napotykały trudności przy ubieganiu się o taki dostęp związane ze stanowczym oddaleniem wniosku, znacznymi opóźnieniami i brakiem odpowiedzi. Ponadto Instytut Dziennikarzy Maltańskich zwrócił uwagę na fakt, że organy publiczne zwykle początkowo odmawiają pełnego dostępu do informacji i danych, a także zgłosił zastrzeżenia związane z obsługą niektórych konferencji prasowych dotyczących COVID-19, podczas których nie transmitowano pytań dziennikarzy¹²⁹. Z tych powodów w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. istotnie zwiększono wynik oceny ryzyka dla tego obszaru, utrzymując go jednak w zakresie ryzyka średniego¹³⁰. Rząd ogłosił, że w świetle zaleceń GRECO na ten temat¹³¹ zainicjowano w styczniu 2021 r. niezależne badanie w celu zbadania tej kwestii.

W ramach dochodzenia publicznego wdrożonego w celu ustalenia, czy państwo ponosi jakąkolwiek odpowiedzialność za okoliczności, które doprowadziły do zabójstwa dziennikarki Daphne Caruany Galizii, nadal wysłuchiwało zeznań świadków¹³². W ciągu lat 2020 i 2021 dochodzenie publiczne wskazało na przypadki ingerencji politycznej, tuszowania przez policję oraz zмовы z przestępcami, które przedstawiciele niektórych zainteresowanych stron uznali za niepokojące¹³³. W uwagach organizacji Article 19, międzynarodowej organizacji na rzecz wolności słowa, przekazanych na potrzeby dochodzenia publicznego i popartych przez kilka międzynarodowych stowarzyszeń prasowych, stwierdzono, że jeśli wypełniony zostanie mandat dochodzenia, a ustalone w jego ramach zalecenia zostaną wdrożone „ma to potencjał utworzenia ważnego precedensu na rzecz uzyskania sprawiedliwości dla dziennikarzy na całym świecie” dodając, że praca w ramach dochodzenia „jest konieczna w celu zapewnienia zadośćuczynienia ofierze, jej rodzinie i społeczeństwu maltańskiemu”¹³⁴.

Dziennikarze wciąż napotykają wiele wyzwań przy wykonywaniu swojego zawodu. Potwierdzili to dziennikarze, Instytut Dziennikarzy Maltańskich, monitor pluralizmu

¹²⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 15.

¹²⁷ Ustawa z 2008 r. o swobodnym dostępie do informacji, zmieniona w 2012 r. (rozdział 496 Zbioru praw Malty).

¹²⁸ Uwagi przekazane przez organizację pozarządową Aditus Foundation na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. oraz informacje uzyskane od kilku zainteresowanych stron podczas wizyty na Malcie.

¹²⁹ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

¹³⁰ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 10.

¹³¹ GRECO (2019), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report [Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające].

¹³² W dniu 15 lipca 2021 r. rada prowadząca dochodzenie ogłosiła, że sporządziła sprawozdanie, które w pierwszej kolejności prześle do premiera i Adwokata Generalnego, a następnie do rodziny pani Caruany Galizii. Data publikacji sprawozdania zostanie ogłoszona w późniejszym terminie.

¹³³ Reporterzy bez Granic, (2021), sprawozdanie dotyczące Malty.

¹³⁴ Article 19 (2021), Dochodzenie publiczne w sprawie zabójstwa Daphne Caruany Galizii, uwagi przekazane na piśmie, 31 marca 2021 r.

mediów, a także organizacje pozarządowe¹³⁵, chociaż w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. odnotowano nieznaczny spadek ryzyka w porównaniu z monitorem pluralizmu mediów z 2020 r.¹³⁶ W 2020 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano dwa nowe wpisy¹³⁷ w odniesieniu do wniesienia strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej¹³⁸ przez biznesmena brytyjsko-azerbejdżańskiego przeciwko pięciu maltańskim mediom oraz rzekomego przekupstwa dziennikarza Times of Malta; żadnej z tych spraw jeszcze nie rozstrzygnięto. Oba wpisy odnoszą się, odpowiednio, do dziennikarstwa śledczego prowadzonego przez Daphne Caruanę Galizię oraz postępowania karnego związanego z jej zabójstwem¹³⁹. Instytut Dziennikarzy Maltańskich wyraził obawy w związku z tym, co nazywa „uznaniem za normę ośmieszanie i wyszydzanie” dziennikarzy w mediach społecznościowych¹⁴⁰.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Malta jest republiką parlamentarną, w której władzę ustawodawczą sprawuje Izba Reprezentantów – jednoizbowy parlament wybierany na pięcioletnią kadencję. Władzę wykonawczą sprawują Prezydent, wybierany przez parlament, oraz Gabinet pod przewodnictwem Premiera. Wszyscy ministrowie rządu, w tym Premier, muszą być członkami parlamentu. Sprawy konstytucyjne rozpoznaje Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja ustanawia szereg niezależnych organów, w tym Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wzmocniono mechanizmy kontroli i równowagi w procedurze powoływania i odwoływania prezydenta Malty. Reforma uchwalona w lipcu 2020 r., przewiduje, że Prezydent Malty wybierany będzie większością dwóch trzecich głosów w parlamencie, a nie zwykłą większością głosów. Jest to zgodne z opiniami Komisji Weneckiej, która jednak wzywała również do zapewnienia mechanizmu zapobiegającego impasowi, którego obecnie brak¹⁴¹. Ponadto odwołanie prezydenta wymaga obecnie większości dwóch trzecich głosów w parlamencie, a decyzję w tej sprawie można podjąć wyłącznie na podstawie udowodnionej niezdolności do pełnienia urzędu¹⁴² lub „udowodnionego przewinienia podczas sprawowania urzędu publicznego”. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła reformę lecz zaleciła, aby prezydent miał prawo odwołania się do Trybunału Konstytucyjnego przeciwko stwierdzeniu takiego niewłaściwego zachowania, najlepiej przed ostatecznym głosowaniem w parlamencie¹⁴³.

¹³⁵ Uwagi przekazane przez Aditus Foundation na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. oraz informacje uzyskane od kilku zainteresowanych stron podczas wizyty na Malcie.

¹³⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Malty, s. 9–10.

¹³⁷ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy. Zgodnie z zaleceniem Rady Europy 2016/4 państwa członkowskie powinny ustanowić kompleksowe ramy legislacyjne umożliwiające dziennikarzom i innym podmiotom ze środowiska mediów wnoszenie wkładu w debatę publiczną w sposób skuteczny i bez obaw.

¹³⁸ Strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej.

¹³⁹ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (wpisy dotyczące wolności mediów).

¹⁴⁰ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

¹⁴¹ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 44.

¹⁴² Wynikającej ze złego stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego bądź jakiegokolwiek innej przyczyny.

¹⁴³ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 45.

Wzmocniona rola Rzecznika Praw Obywatelskich mogłaby zostać dalej wzmocniona i projekt ustawy ustanawiającej krajową instytucję praw człowieka jest nadal omawiany w parlamencie. Przyjęta w czerwcu 2020 r. reforma przeniosła zasady powoływania¹⁴⁴, zawieszania i odwoływania Rzecznika Praw Obywatelskich na poziom konstytucyjny. W swojej opinii z października 2020 r. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła reformę, lecz sformułowała szereg dodatkowych zaleceń¹⁴⁵, zalecając w szczególności, aby Rzecznik Praw Obywatelskich miał prawo do kontroli sądowej swojego odwołania ze względu na „udowodnione przewinienie podczas sprawowania urzędu publicznego”¹⁴⁶. Urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził żal z powodu braku konsultacji na temat reformy i przedstawił propozycje dotyczące dalszego wzmocnienia tego urzędu¹⁴⁷. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził obawy dotyczące braku działań następczych w wyniku jego zaleceń i zaproponował, aby parlament został zobowiązany do podjęcia dyskusji na temat przedstawionych opinii¹⁴⁸. Mandat obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich wygasł w dniu 21 marca 2021 r., lecz do dnia publikacji niniejszego sprawozdania nie powołano jego następcy¹⁴⁹. Wniosek dotyczący ustanowienia krajowej instytucji praw człowieka, zaproponowany w 2019 r., jest nadal omawiany w parlamencie.

Przyjęto reformę konstytucyjną dotyczącą powoływania członków niektórych niezależnych komisji. Reforma przyjęta w dniu 24 marca 2021 r.¹⁵⁰ przewiduje przeniesienie uprawnień związanych z powoływaniem szeregu niezależnych komisji¹⁵¹ z Premiera na Gabinet Ministrów. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjęła tę reformę jako pozytywną i wydała zalecenia dotyczące dokładnych sformułowań do użycia w tym zakresie¹⁵². Komisja Wenecka powtórzyła również swoje zalecenie dotyczące wzmocnienia procedur powoływania Komisji Wyborczej, Komisji ds. Służby Publicznej oraz Urzędu Radiofonii

¹⁴⁴ Ustawa zmieniająca szereg ustaw, mająca na celu zreformowanie procedury powoływania głównego stałego sekretarza i stałych sekretarzy. Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część IV.

¹⁴⁵ Komisja Wenecka zauważyła, że próg warunkujący wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego uprawnień w zakresie kierowania potencjalnych dowodów praktyk korupcyjnych bezpośrednio do Prokuratora Generalnego jest zbyt wysoki (obecny próg warunkujący wykonywanie uprawnień przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest wysoki, ponieważ może on je wykonywać tylko w przypadku posiadania „dowodów na jakiegokolwiek praktyki korupcyjne”, a nie – jak określono w zaleceniu – posiadania dowodów „związanych z korupcją lub sprzyjających korupcji”). Ponadto w opinii Komisji Weneckiej Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być nie tylko upoważniony, lecz wręcz zobowiązany do zgłaszania Prokuratorowi Generalnemu praktyk korupcyjnych, a prawo złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich nie powinno być ograniczone do osób, które twierdzą, że padły ofiarą jakiegokolwiek nadużycia. Rzecznik Praw Obywatelskich powinien ponadto korzystać z niezbędnego wsparcia i współpracy ze strony rządu. Zob. Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 67, 69, 71.

¹⁴⁶ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 67.

¹⁴⁷ Informacje uzyskane od Rzecznika Praw Obywatelskich podczas wizyty na Malcie.

¹⁴⁸ Sprawozdanie roczne Rzecznika Praw Obywatelskich z 2019 r. W tej kwestii Komisja Wenecka zaleciła wpisanie do konstytucji prawa Rzecznika Praw Obywatelskich do informacji.

¹⁴⁹ Urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich pełni nadal swoje obowiązki do czasu powołania nowej osoby na ten urząd. W następstwie podjętych przez rząd oraz partie opozycyjne prób znalezienia kandydata w dniu 16 maja 2021 r. media doniosły, że nie osiągnięto porozumienia. Trwają dalsze konsultacje w tym względzie.

¹⁵⁰ Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część IV, s. 15.

¹⁵¹ Należą do nich Bank Centralny Malty, Komisarz ds. Informacji i Ochrony Danych, Maltański Urząd ds. Usług Finansowych oraz członkowie zarządu Centrum Arbitrażowego.

¹⁵² Komisja Wenecka zauważyła, że sformułowanie jest nadal mało rygorystyczne („po należyтым uwzględnieniu”). Sformułowanie użyte w innym miejscu brzmi: „po zasięgnięciu opinii Gabinetu Ministrów” lub „po uzyskaniu zgody Gabinetu Ministrów”. Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 84.

i Telewizji¹⁵³. Rząd planuje omówić tę kwestię w ramach konwencji konstytucyjnej. Ze względu na obecną pandemię COVID-19 termin konwencji nie został jeszcze ustalony. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreśliły potrzebę przekazania informacji na temat terminu, przebiegu i udziału w konwencji¹⁵⁴.

Przyjęto zaproponowane w 2020 r. reformy dotyczące powoływania wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze w administracji publicznej¹⁵⁵. W dniu 24 marca 2021 r. przyjęto zmianę ustanawiającą jasne podstawy powoływania osób zaufania publicznego¹⁵⁶. Dzięki innej zmianie, przyjętej w dniu 24 maja 2021 r., zapewniono, aby Komisja ds. Służby Publicznej, która jest niezależnym organem konstytucyjnym, przekazywała Prezydentowi Republiki zalecenia dotyczące powoływania i odwoływania stałych sekretarzy na podstawie jasnych i z góry ustalonych wymogów¹⁵⁷. Zmiany te mają na celu realizację zaleceń Komisji Weneckiej i GRECO¹⁵⁸.

Istnieje potrzeba zapewnienia konsekwentnych działań podejmowanych w następstwie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w przypadku stwierdzenia niezgodności ustaw z konstytucją. Zgodnie z maltańskim porządkiem konstytucyjnym wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie wywołują skutków *erga omnes*. Ustawy uznane za niezgodne z konstytucją pozostają w mocy, dopóki parlament ich nie uchyli. Komisja Wenecka stwierdziła, że w praktyce nie wydaje się, aby parlament konsekwentnie zapewniał takie działania następcze i zaleciła w tej kwestii¹⁵⁹ wprowadzenie obowiązku, aby parlament uchylał lub zmieniał przepisy uznane za niezgodne z konstytucją w ograniczonych ramach czasowych. Obecnie nie istnieją zaplanowane inicjatywy mające na celu rozwiązanie tej kwestii¹⁶⁰.

Podczas konwencji konstytucyjnej można by uwzględnić analizę roli parlamentu. Komisja Wenecka powtórzyła swoje zalecenia w odniesieniu do parlamentu dotyczące w szczególności zapewnienia poszczególnym posłom dostatecznego potencjału badawczego, niezależnych porad prawnych, oraz zapewnienia, aby szeregowi posłowie do parlamentu stali

¹⁵³ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 85.

¹⁵⁴ Informacje i uwagi uzyskane podczas wizyty na Malcie.

¹⁵⁵ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: Rozdział dotyczący Malty – część IV, s. 9.

¹⁵⁶ Ustawa z 2020 r. przewidująca zmianę ustaw dotyczących powołania osób zaufania publicznego.

¹⁵⁷ Ustawa zmieniająca szereg ustaw, mająca na celu zreformowanie procedury powoływania głównego stałego sekretarza i stałych sekretarzy.

¹⁵⁸ Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2020)006), pkt 115–129; GRECO (2019), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report [Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające], pkt 24–26.

¹⁵⁹ Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie – część I, s. 15. Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 98, CDL-AD(2020)006, pkt 80–84 i CDL-AD(2018)028, pkt 74–79. Komisja Wenecka zauważyła, że uchylenie lub zmiana ustaw uznanych za niezgodne z konstytucją leży w gestii parlamentu. Komisja Wenecka zauważyła, że „w praktyce wydaje się, iż nie ma to miejsca we wszystkich przypadkach i sprawy wpływające do Trybunału Konstytucyjnego powtarzają się, ponieważ administracja – a wydaje się, że niekiedy nawet sędziowie – dalej stosują przepisy uznane za niezgodne z konstytucją”.

¹⁶⁰ Rząd maltański uznaje, że zapewnienie, aby wyroki Trybunału Konstytucyjnego wywoływały skutki *erga omnes*, byłoby niezgodne z zasadami maltańskiego systemu prawnego. Aditus Foundation wyraziła obawy dotyczące braku skutków *erga omnes* oraz zgodności z art. 6 EKPC (informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie). Zauważyła również, że zgodnie z art. 242 kodeksu organizacji postępowania cywilnego (Cap 12), jeżeli sąd stwierdza, że ustawa jest nieważna lub narusza konstytucję lub prawa podstawowe, musi powiadomić Izbę Reprezentantów o swoim orzeczeniu. Premier może w ciągu sześciu miesięcy od daty uprawomocnienia się tego orzeczenia określić przepisy usuwające dany instrument prawny lub jego przepis, które uznano za niezgodne z konstytucją lub prawami człowieka.

się mniej zależni od stanowisk rządowych¹⁶¹. W tym względzie rząd ogłosił zamiar podjęcia dyskusji w kontekście reformy konstytucyjnej, czy posłowie powinni mieć wybór między pracą w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy¹⁶². Trwają dyskusje na temat przyznania dodatkowych środków na zatrudnienie urzędników ds. badań przez poszczególne grupy parlamentarne.

Nadal istnieją wyzwania w ramach procesu stanowienia prawa związane z ograniczonym wykorzystaniem instrumentów opartych na dowodach i skutecznością konsultacji publicznych¹⁶³. Wcześniejsze zastrzeżenia dotyczące ograniczonego zakresu przeprowadzania konsultacji publicznych pozostają aktualne w odniesieniu do reform przyjętych w czerwcu 2020 r.¹⁶⁴ Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły również obawy dotyczące braku konsultacji w kwestii ustaw, które mają wpływ na ich funkcjonowanie¹⁶⁵. Platforma e-uczestnictwa tworzona przez rząd¹⁶⁶ ma być wykorzystywana do przeprowadzania konsultacji publicznych¹⁶⁷.

Nadal wprowadzano środki mające na celu stawienie czoła pandemii COVID-19. W ustawie o zdrowiu publicznym¹⁶⁸ nadano Naczelnemu Inspektorowi ds. Zdrowia Publicznego uprawnienia do ogłaszania stanu zagrożenia zdrowia publicznego bez konieczności określania ram czasowych jego trwania¹⁶⁹. W tej samej ustawie nadano Naczelnemu Inspektorowi uprawnienia do wydawania, zmieniania lub uchylania zarządzeń w przypadku epidemii i chorób zakaźnych. Uprawnienia te zostały wykorzystane ponad 55 razy w okresie od czerwca do grudnia 2020 r. i dwa razy (w styczniu i lutym) 2021 r.¹⁷⁰ Rozporządzenia i zarządzenia wydawane w stanie zagrożenia zdrowia publicznego mogą być poddawane kontroli parlamentarnej¹⁷¹.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły obawy dotyczące dostępu do finansowania oraz roli Komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu. Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego wciąż uważa się za zawężoną m.in.

¹⁶¹ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 98.

¹⁶² Jak odnotowano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., Komisja Wenecka stwierdziła, że parlament maltański musi zostać wzmocniony, aby mógł skutecznie kontrolować rząd, i zaleciła zmianę systemu w celu zapewnienia pracy w pełnym wymiarze czasu i wynagrodzenia członków (CDL-AD(2020)006 pkt 92–94).

¹⁶³ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie, s. 15.

¹⁶⁴ Komisja Wenecka, CDL-AD(2020)019-e, pkt 95.

¹⁶⁵ Informacje uzyskane podczas wizyty na Malcie.

¹⁶⁶ Zob. uwagi rządu maltańskiego do sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁶⁷ Obywatele byliby w szczególności powiadamiani o udzielonych odpowiedziach oraz o etapach proceduralnych przeprowadzonych do tej pory w ramach procesu konsultacji. Nowy system wprowadzi również bardziej szczegółowe informacje statystyczne o rodzaju odpowiedzi udzielonych przez departamenty/podmioty.

¹⁶⁸ Art. 14 i nast. ustawy.

¹⁶⁹ Stan zagrożenia zdrowia publicznego ogłoszono w dniu 16 marca 2020 r. i zniesiono w dniu 1 lipca 2020 r.

¹⁷⁰ Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁷¹ Zgodnie z ustawą o wykładni z 1975 r. (rozdział 249) wszystkie przepisy wykonawcze – takie jak rozporządzenia i zarządzenia wydawane przez Naczelnego Inspektora – muszą być przedstawiane do kontroli parlamentarnej, a parlament może je unieważnić lub zmienić w terminie 60 dni od ich przedstawienia. Według organów publicznych do tej pory nie złożono żadnych wniosków zaskarżających przepisy wykonawcze wprowadzone na podstawie ustawy o zdrowiu publicznym od czasu jej zmiany w 2020 r.; zob. uwagi przekazane przez sekretariat parlamentu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

ze względu na warunki pracy dziennikarzy¹⁷². Organizacje społeczeństwa obywatelskiego aktywnie uczestniczą w debacie publicznej. Wyraziły one jednak obawy dotyczące nowych zasad dotyczących gromadzenia środków finansowych, przyjętych we wrześniu 2020 r.¹⁷³, gdyż są one postrzegane jako stawianie podwójnej przeszkody dla prowadzenia działalności przez stowarzyszenia¹⁷⁴ i przyznawanie nadmiernej swobody uznania Komisarzowi ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu w zakresie odmawiania zgody na działanie w charakterze podmiotu gromadzącego środki¹⁷⁵. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły obawy, że działania Komisarza mogą być politycznie motywowane¹⁷⁶. W 2020 r. dostępne były różne programy, w tym fundusz nadzwyczajny¹⁷⁷ ustanowiony w 2020 r., aby pomóc organizacjom działającym na zasadzie wolontariatu w sprostaniu wyzwaniom spowodowanym przez pandemię COVID-19, który to fundusz przedłużono do marca 2021 r. i zasilono dodatkową kwotą 150 000 EUR. Z pierwszego etapu programu uruchomionego w maju 2020 r. i dysponującego funduszami w wysokości 125 000 EUR skorzystało ponad 120 grup nienastawionych na zysk¹⁷⁸. W dniu 1 lipca 2021 r. Komisarz ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu podał się do dymisji¹⁷⁹.

¹⁷² Oceny przyznane przez CIVICUS, Malta. Oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. Główne przesłanki dla uznania przez CIVICUS przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego Malty za zawężoną dotyczą nieprzyjaznych warunków pracy dla dziennikarzy i działaczy antykorupcyjnych.

¹⁷³ Rozporządzenia w sprawie organizacji działających na zasadzie wolontariatu (zbiórki publiczne) (S.L.492.03.) i rozporządzenia w sprawie organizacji działających na zasadzie wolontariatu (sklepy charytatywne) (S.L.492.04.). Zgodnie z informacjami uzyskanymi od władz maltańskich konieczne są zmiany prawne w zakresie dostępu do finansowania oraz roli Komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu, aby organizacje międzynarodowe mogły wprowadzić zalecenia.

¹⁷⁴ Zgłoszona podwójna przeszkoda wynika z faktu, że organizacje zainteresowane otrzymaniem finansowania na swoją działalność muszą zwracać się o zgodę władz za każdym razem, gdy zamierzają pozyskiwać takie finansowanie, mimo że są już zarejestrowane na podstawie ustawy o organizacjach działających na zasadzie wolontariatu.

¹⁷⁵ W latach 2020 i 2021 Biuro Komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu skontaktowało się z ponad 200 organizacjami działającymi na zasadzie wolontariatu w kwestii ich statutów. Tylko w 2020 r. 124 organizacje musiały zmienić swój statut przed uzyskaniem zatwierdzenia jako zarejestrowane organizacje działające na zasadzie wolontariatu, a wnioski 31 organizacji odrzucono, ponieważ nie zmieniły one swoich statutów w celu dostosowania ich do ustawy o organizacjach działających na zasadzie wolontariatu. Sekcja ds. dochodzeń i monitorowania w Biurze Komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu zbadała dziewięć (9) spraw w 2019 r. i pięć (5) spraw w 2020 r. w odniesieniu do różnych skarg dotyczących różnych organizacji działających na zasadzie wolontariatu. Informacje przekazane przez Maltę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁷⁶ Odpowiedź stowarzyszenia Repubblika z dnia 6 marca 2021 r. skierowana do Komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu, w której stowarzyszenie Repubblika wyraża obawy, że stało się celem działań Komisarza wynikających z motywów politycznych w ramach próby zmuszenia go do milczenia (zob. <https://repubblika.org/press-release/government-wants-ban-repubblika/>). W swojej odpowiedzi z dnia 15 marca 2021 r. Komisarz odpierał stawiane mu zarzuty. W swoim oświadczeniu z dnia 16 marca 2021 r. Repubblika odrzuciła jego argumenty. Biuro Komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu nadal przeprowadza rutynowe kontrole administracyjne w celu zapewnienia zgodności statutów organizacji działających na zasadzie wolontariatu już w nim zarejestrowanych, a także ubiegających się o status takiej organizacji, z ustawą o organizacjach działających na zasadzie wolontariatu.

¹⁷⁷ Funduszem zarządza Rada Malty ds. sektora wolontariackiego we współpracy z sekretariatem parlamentarnym ds. sportu, rekreacji i organizacja działających na zasadzie wolontariatu. Organizacje pracujące w sektorze wolontariackim, które dotknęła epidemia COVID-19, kwalifikują się w ramach tego programu do otrzymania kwoty do 5 000 EUR.

¹⁷⁸ Udzielanie informacji na temat dostępnego finansowania krajowego i unijnego dla organizacji działających na zasadzie wolontariatu jest wymagane prawem i zapewniane na specjalnych platformach cyfrowych (zob. <https://www.vofunding.org.mt/> and <https://maltacvs.org/latest-news/mobile-app-vo-funding-malta-2/>).

Lokalne organizacje mają zapewnioną indywidualną pomoc i wsparcie w zakresie aspektów praktycznych związanych z możliwościami finansowania unijnego.

¹⁷⁹ Independent z dnia 2 lipca 2021 r., „Jesmond Saliba nominated to be new commissioner for VOs” [Jesmond Saliba powołany na nowego komisarza ds. organizacji działających na zasadzie wolontariatu].

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej <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>.

„CIVICUS Monitor tracking civic space – Malta” (<https://monitor.civicus.org/country/malta/>).

Article 19 (2021), Dochodzenie publiczne w sprawie zabójstwa Daphne Caruany Galizii. Uwagi przekazane na piśmie, 31 marca 2021 r. ([Submission to Public Inquiry \(mfr.eu\)](https://www.article19.org/resources/view/submission-to-public-inquiry-malta/)).

BBC (2021), „Malta golden passports: 'Loopholes' found in citizenship scheme”, 22 kwietnia 2021 r., (<https://www.bbc.com/news/world-europe-56843409>).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), monitor pluralizmu mediów w 2021 r. (<https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), badanie Eurobarometr Flash 482: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: Korupcja.

GRECO (2019), „Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on Malta on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies” .

Izba Adwokacka (2020), komunikat prasowy z dnia 14 maja 2020 r. (<https://www.avukati.org/2020/05/14/press-release-chamber-of-advocates-may-14-2020/>).

Izba Adwokacka (2021) „A Position Paper of the Chamber of Advocates” – „Bill 198 – the Supremacy of the Constitution and due process”, 10 marca 2021 r. (<https://www.avukati.org/2021/03/10/bill-198-the-supremacy-of-the-constitution-and-due-process/>).

Izba Adwokacka (2021), „MFSA Consultation on new CSP Rulebook. Chamber of Advocates Feedback and Position Paper” (<https://www.avukati.org/wp-content/uploads/2021/01/Chambers-response-MFSA-consultation-CSP-Rulebook.pdf>).

Komisarz ds. Norm w Życiu Publicznym (2021), Case K/028, „Allocation of public funds for alleged political advertising in print media, case report” (<https://standardscommissioner.com/wp-content/uploads/Commissioner-for-Standards-case-report-K028.pdf>).

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie na temat praworządności, rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Malcie.

Komisja Europejska (2021), Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Maltańskie Stowarzyszenie Sędziów i Sędziów Pokoju (2021), komunikat prasowy z dnia 11 lutego 2021 r. (artykuł na temat komunikatu prasowego: [„Government urged to issue a call for more magistrates” \(timesofmalta.com\)](https://www.timesofmalta.com/articles/view/malta/government-urged-to-issue-a-call-for-more-magistrates)).

Parlament Malty (2021), Paper Laid No.: 6624, „National Anti-Fraud and Corruption Strategy published by the Office of the Prime Minister”, maj 2021 (<https://parlament.mt/en/paper-laid/?id=34616>).

Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich Malta (2020), Sprawozdanie roczne za 2019 r. (<https://www.ombudsman.org.mt/category/annual-reports/>).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), 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 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)019-e)).

Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezależności, efektywności i odpowiedzialności.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2016), „Recommendations and Declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society”, (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44>).

Rada Europy: Platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>).

Rada Europy: Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (2016) „Opinion No. 19 on the role of Court Presidents” (<https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux>).

Reporterzy bez Granic – Malta (<https://rsf.org/en/taxonomy/term/150>).

Repubblika (2020), komunikat prasowy nr 117/2020 ([Stqarrija PR 117/2020 - Repubblika](https://www.repubblika.com/stqarrija-pr-117-2020-repubblika)).

Repubblika (2021), komunikat prasowy nr 34/2021, „Reply to the Commissioner for Voluntary Organisations”, 16 marca 2021 r. (<https://repubblika.org/press-release/reply-commissioner-voluntary-organisations-remarks-press/>).

Repubblika (2021), komunikat prasowy nr 52/2021, „We 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”, 15 kwietnia 2021 r. (<https://repubblika.org/press-release/we-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/>).

Rząd maltański (2021), krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych i korupcji (https://parlament.mt/media/112436/national-anti-fraud-and-corruption-strategy_en.pdf).

Times of Malta (2021), „Exposed: the great residency sham to obtain a Maltese passport”, 22 kwietnia 2021 r. (<https://timesofmalta.com/articles/view/exposed-the-great-residency-sham-to-obtain-a-maltese-passport.866220>).

Transparency International (2021), „Corruption Perceptions Index 2020”.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika/II-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Załącznik II: Wizyta na Malcie

W kwietniu 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

- Aditus Foundation
- Adwokat Generalny
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich – Malta
- Daphne Caruana Galizia Foundation
- Departament ds. Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń
- Instytut Dziennikarzy Maltańskich
- Izba Adwokacka
- Komisarz ds. Informacji i Ochrony Danych
- Komisarz ds. Norm w Życiu Publicznym
- Komisja ds. Służby Publicznej
- Lovin Malta
- Maltańskie Stowarzyszenie Sędziów i Sędziów Pokoju
- Ministerstwo Sprawiedliwości, Równości i Sprawowania Rządów
- Policja: Departament ds. walki z przestępstwami finansowymi
- Prezes i członkowie Komisji ds. Wymiaru Sprawiedliwości
- Prof. Justin Borg-Barthet
- Prokuratura Generalna
- Repubblika
- Rewident Generalny
- Sąd Pracy
- Sekretariat Parlamentu
- Stała Komisja ds. Walki z Korupcją
- Urząd Radiofonii i Telewizji

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników

- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE