

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. XII-bis**  
**n. 142**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2293

L'assassinio di Daphne Caruana Galizia e lo stato di diritto  
a Malta e oltre: garantire che emerga tutta la verità

Trasmessa il 3 luglio 2019

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2293 (2019) <sup>(1)</sup>

### Provisional version

Daphne Caruana Galizia's assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges

#### PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. Daphne Caruana Galizia, Malta's best known and most widely-read investigative journalist, whose work focused on corruption amongst Maltese politicians and public officials, was assassinated by a car bomb close to her home on 16 October 2017. The response of the international community was immediate. Within the Council of Europe, the President of the Parliamentary Assembly, the Secretary General and the Commissioner for Human Rights all called for a thorough investigation into the murder. Ms Caruana Galizia's murder and the continuing failure of the Maltese authorities to bring the suspected killers to trial or identify those who ordered her assassination raise serious questions about the rule of law in Malta.

2. Recalling the recent conclusions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and of the Group of States against Corruption (GRECO) concerning Malta, the Assembly notes the following:

2.1. the Prime Minister of Malta is predominant in Malta's constitutional arrangements, sitting at the centre of political power, with extensive powers of appointment;

2.2. the Office of the Prime Minister has taken over responsibility for various areas of activity that present particular risks of money laundering, including online gaming, investment migration («golden passports») and regulation of financial services, including cryptocurrencies;

2.3. senior officials in the civil service are appointed by the Prime Minister, which is problematic from the perspective of checks and balances. Large numbers of «persons of trust» are appointed to public posts through non-transparent procedures that provide for exceptions to merit-based appointments, which may be illegal, and is a danger to the quality of the civil service;

2.4. Malta's unicameral parliament consists of poorly remunerated part-time members, to many of whom (notably from the governing party) the government has given well-paid positions as contractors, as persons of trust or on public bodies, which – along with the fact that almost half of the governing party members are also ministers – contributes to the parliament as a whole failing to assure an effective control over the executive;

---

(1) *Assembly debate* on 26 June 2019 (24th Sitting) (see Doc. 14906, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2019 (24th Sitting).

2.5. judges and magistrates are appointed by the Prime Minister, who exercises an unfettered discretion to choose from amongst formally qualified candidates and may even disregard the advice of the body established to determine whether candidates are qualified. This allows for potential political influence, which is incompatible with judicial independence and the rule of law;

2.6. the Attorney General is appointed by the Prime Minister and both provides legal advice to the government and prosecutes criminal offences, which is problematic from the perspective of democratic checks and balances and the separation of powers;

2.7. the recently proposed State Advocate Bill does not respond to all of the Venice Commission's recommendations and is inadequate to reform the office of Attorney General;

2.8. the Commissioner of Police is appointed and can be dismissed by the Prime Minister, who dismissed or saw resign four Commissioners between 2013 and 2016. This contributes to a public perception that the police force is not politically neutral in the service of the State when enforcing the law and protecting citizens;

2.9. magisterial inquests as a means of investigating criminal offences improperly allow victims and alleged perpetrators of crimes to choose an avenue of investigation. They are poorly co-ordinated with police investigations, take an inordinately long time and tend towards confusion, inefficiency and ineffectiveness;

2.10. the procedure for committing criminal cases to trial may be extremely slow, with serious consequences if it results in suspects being released on bail upon expiry of the preventive custody time limit;

2.11. the effectiveness of the office of Parliamentary Ombudsman is undermined by the government's failure to provide information necessary for his work and

the parliament's failure to act on cases where public authorities have rejected his recommendations;

2.12. the effectiveness of the office of Auditor General is undermined by a lack of means, resulting in delays to important audits;

2.13. the Financial Intelligence Analysis Unit, Malta's specialist anti-money laundering body, has had its authority and reputation damaged through its role in various recent scandals. The European Banking Authority (EBA) found that the Financial Intelligence Analysis Unit breached European Union antimoney laundering standards in a way that pointed to general and systemic shortcomings;

2.14. the office of Commissioner for Standards in Public Life, intended to prevent conflicts of interest among politicians and State officials, appears to lack the necessary means, including powers of investigation and sanction, to fulfil its role effectively;

2.15. the Freedom of Information Act is undermined by many exceptions to the principle of access to official documents, with the result that public authorities systematically obstruct requests for official documents and the transparency of the administration is not guaranteed;

2.16. the Protection of the Whistle-blower Act, although in many ways laudable, is undermined by a lack of protection for whistle-blowers who report to the media, by the role of the Attorney General and Commissioner of Police in granting immunity to potential whistle-blowers and by the fact that the reporting channel for external whistle-blowers is the Cabinet Office;

2.17. The Permanent Commission Against Corruption is structurally flawed, utterly ineffective in practice and could be abolished, providing other necessary reforms are introduced.

3. The Assembly notes that these fundamental weaknesses have allowed nume-

rous major scandals to arise and go unchecked in Malta in recent years, including the following:

3.1. the Panama Papers revelations concerning several senior government figures and their associates, which have still not been investigated, other than by a magisterial inquiry primarily into the Prime Minister and his wife, whose full results have not been made public;

3.2. the Electrogas affair, in which the Energy Minister, Dr Konrad Mizzi, supervised a highly irregular procedure whereby a major public contract was awarded to a consortium. The consortium included the Azerbaijani State energy company, which also made large profits from a related contract to supply liquid natural gas at a price well above the market rate. Another member of the consortium owned a secret Dubai company, 17 Black, that was expected to make large monthly payments to secret Panama companies owned by Dr Mizzi and Mr Schembri, Chief of Staff of the Prime Minister. 17 Black received large sums of money from an Azerbaijani national and a company owned by a third member of the consortium. Despite being officially informed about the case by the Financial Intelligence Analysis Unit, the police have taken no action against Dr Mizzi or Mr Schembri;

3.3. the Egrant affair, in which, nine months after presenting a report said to exculpate the Prime Minister, the inquiring magistrate, who had been appointed by the Prime Minister, was promoted to judge by the same Prime Minister. The Assembly calls on the Prime Minister to make good on his promise to publish the full inquiry report without further delay;

3.4. the Hillman affair, in which Mr Schembri was allegedly involved in money laundering with Adrian Hillman, then managing director of Allied Newspapers. The police failed to act, despite a Financial Intelligence Analysis Unit report, and a magisterial inquiry is still ongoing two years later;

3.5. the « golden passports » affair, in which Mr Schembri received €100.000 from his long-standing associate Brian Tonna, owner of the accountancy firm Nexia BT, an agent for « golden passport » applicants. The Financial Intelligence Analysis Unit found that Mr Tonna had received this money from three applicants for golden passports. The police have declined to investigate and a magisterial inquiry is still ongoing two years later;

3.6. the Vitals Global Healthcare affair, in which the Health Minister, Dr Mizzi, awarded a major hospitals contract to a consortium with no prior experience in the field and to which the government had allegedly promised the contract before the bidding process began. Vitals Global Healthcare may have received as much as €150 million from the government, yet made negligible progress with promised investments in the hospitals, before being sold to a United States health-care company. The Auditor General is currently investigating this affair;

3.7. the fact that Mr Tonna and his firm Nexia BT, who played key roles in the Panama Papers, Electrogas, Egrant, Hillman and « golden passports » affairs, both received numerous lucrative government contracts, including after Mr Tonna came under investigation. The Accountancy Board has declined to take disciplinary action against them;

3.8. the role of Pilatus Bank, which was rapidly licenced by the Maltese Financial Services Authority (MFSA), leading to significant concerns on the part of the European Banking Authority; whose clients included mainly « politically exposed persons », including Mr Schembri and companies owned by the daughters of the President of Azerbaijan; whose owner was connected to the Prime Minister and Mr Schembri, and was arrested by the United States authorities and charged with violating sanctions against Iran; and which was subsequently closed by the Maltese Financial Services Authority and the European Central Bank.

4. The Assembly concludes that the rule of law in Malta is seriously undermined by the extreme weakness of its system of checks and balances. Noting that individuals such as Dr Mizzi, Mr Schembri and Mr Tonna seem to enjoy impunity, under the personal protection of Prime Minister Muscat, for their involvement in the above affairs, the Assembly considers that recent events in Malta illustrate the serious damage that can result from its dysfunctional system. Despite certain recent steps, Malta still needs fundamental, holistic reform, including subjecting the office of Prime Minister to effective checks and balances, ensuring judicial independence and strengthening law enforcement and other rule of law bodies. Malta's weaknesses are a source of vulnerability for all of Europe: Maltese citizenship is European Union citizenship, a Maltese visa is a Schengen visa, and a Maltese bank gives access to the European banking system. If Malta cannot or will not correct its weaknesses, European institutions must intervene.

5. The Assembly therefore:

5.1. calls on Malta to implement as a matter of urgency the reform packages recommended by the Venice Commission and GRECO, in their entirety. Reforms should be designed and implemented as a coherent, co-ordinated package, through an open, widely inclusive and transparent process;

5.2. welcomes the Prime Minister's initial pledge to implement all of the Venice Commission's recommendations and encourages him to take a similarly positive approach to those of GRECO;

5.3. calls on the Maltese Government to publish a roadmap setting out substantive details of all relevant reform proposals and to seek the opinion of the Venice Commission on it;

5.4. encourages the Prime Minister to refrain from making further judicial appointments until the procedure has been reformed in line with the Venice Commission's recommendations;

5.5. welcomes the Maltese authorities' co-operation with the Council of Europe on reform of the committal procedure;

5.6. urges the Maltese law-enforcement bodies to end the prevailing climate of impunity by robustly investigating and prosecuting those suspected of being involved in or benefiting from the scandals exposed by Daphne Caruana Galizia and her colleagues;

5.7. recalls that evidence is not a precondition for launching a criminal investigation, but its possible result. To prevent impunity, investigations must be launched as soon as there is credible information, such as the Panama Papers, indicating that a criminal offence may have been committed.

6. The Assembly considers that the weaknesses of the rule of law in general and the criminal justice system in particular are also directly relevant to its analysis of the authorities' response to the assassination of Daphne Caruana Galizia. It recalls that 18 months after they were brought to court, the three men suspected of killing Ms Caruana Galizia have still not been put on trial. The custody time limit expires in two months, after which they will have to be released. No-one has been arrested for ordering the assassination. A magisterial inquiry is still ongoing, with no news on its progress.

7. The Assembly notes a series of serious concerns over the investigation into the murder, including:

7.1. the need to recuse a series of magistrates from various roles because of conflicts of interest;

7.2. the need to remove the investigating police officer because of a perceived conflict of interest;

7.3. the Prime Minister's decision to promote to judge the inquiring magistrate, thereby removing him from the inquiry after months of work;

7.4. the failure of the authorities to request possible evidence from the German police;

7.5. the failure of the police to interrogate Economy Minister Chris Cardona, despite claims that he had had contacts with the suspects;

7.6. the allegation that a police officer warned the suspects before they were arrested;

7.7. false claims by the Minister of the Interior about progress in the investigation;

7.8. inflammatory and misleading statements by persons close to the Prime Minister;

7.9. the possibility that the Maltese security service may have had prior intelligence about the murder plot;

7.10. the Director of Europol's complaint about co-operation with the Maltese police on the case.

8. In these circumstances, the Assembly calls on Malta to establish at the earliest opportunity, within three months, an independent public inquiry in order to ensure fulfilment of its obligations under Article 2 of the European Convention on Human Rights.

9. The Assembly resolves to continue following developments in Malta in relation to the above issues and encourages its Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) to address them in its periodic review of Malta.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2293 (2019) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

L'assassinat de Mme Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Daphne Caruana Galizia, la journaliste d'investigation la plus connue et la plus lue de Malte, qui s'était spécialisée dans les faits de corruption des responsables politiques et publics maltais, a été assassinée dans un attentat à la voiture piégée, près de son domicile, le 16 octobre 2017. La communauté internationale a immédiatement réagi. Au sein du Conseil de l'Europe, la Présidente de l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire Général et le Commissaire aux droits de l'homme ont tous appelé à mener une enquête approfondie sur ce meurtre. Le meurtre de Mme Caruana Galizia et le fait que les autorités maltaises n'aient toujours pas traduit en justice les assassins présumés ou n'aient pas identifié les commanditaires de son assassinat soulèvent de graves questions à propos de l'État de droit à Malte.

2. Rappelant les récentes conclusions de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au sujet de Malte, l'Assemblée observe ce qui suit:

2.1. les dispositions constitutionnelles en vigueur à Malte confèrent au Premier ministre une place prépondérante au cour du pouvoir politique, ainsi que des pouvoirs étendus de nomination;

2.2. le Cabinet du Premier ministre a étendu sa compétence à divers domaines d'activité particulièrement exposés au risque de blanchiment de capitaux, dont les jeux en ligne, l'immigration des investisseurs (« passeports en or ») et la régulation des services financiers, notamment des cryptomonnaies;

2.3. les hauts responsables de la fonction publique sont nommés par le Premier ministre, ce qui pose problème sur le plan des freins et contrepoids. Un grand nombre de « personnes de confiance » sont nommées à des postes publics selon une procédure dépourvue de transparence qui fait exception au principe des nominations fondées sur le mérite, ce qui peut être illicite et représente un danger pour la qualité de la fonction publique;

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2019 (24<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 14906, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2019 (24<sup>e</sup> séance).

2.4. le parlement monocaméral de Malte se compose de députés qui per oivent une rémunération à temps partiel insuffisante; le gouvernement a confié à un grand nombre d'entre eux (notamment aux membres du parti au pouvoir) des fonctions bien rémunérées de manière contractuelle, en qualité de personne de confiance ou au sein d'organismes publics, ce qui contribue – si on y ajoute le fait que près de la moitié des membres du parti au pouvoir sont également ministres – à ce que le parlement dans son ensemble n'exerce pas de contrôle effectif sur l'exécutif;

2.5. les juges et les magistrats sont nommés par le Premier ministre, qui les désigne de fa on totalement discrétionnaire parmi des candidats officiellement qualifiés et peut même s'abstenir de suivre l'avis de l'instance mise en place pour déterminer la qualification des candidats. Cette procédure permet l'exercice éventuel d'une influence politique, qui est incompatible avec l'indépendance de la justice et l'État de droit;

2.6. le procureur général est nommé par le Premier ministre; il dispense des conseils juridiques au gouvernement et engage des poursuites pénales, ce qui pose problème au regard des freins et contre-poids démocratiques et de la séparation des pouvoirs;

2.7. le projet de loi récemment déposé relatif à l'Avocat de l'État ne répond pas à l'ensemble des recommandations de la Commission de Venise et est insuffisant pour réformer la fonction de procureur général;

2.8. le chef de la Police est nommé et peut être révoqué par le Premier ministre, qui a révoqué ou vu démissionner quatre chefs de la Police entre 2013 et 2016. Cette situation contribue à susciter dans l'opinion publique le sentiment que les forces de police au service de l'État ne font pas preuve de neutralité politique lorsqu'elles appliquent la loi et protègent les citoyens;

2.9. les enquêtes préliminaires menées par les magistrats sur les infrac-

tions pénales permettent indûment aux victimes et aux auteurs supposés de crimes ou délits de choisir les modalités d'enquête. Elles sont mal coordonnées avec les enquêtes policières, prennent un temps anormalement long et sont sources de confusion, d'inefficience et d'inefficacité;

2.10. la procédure de mise en accusation d'un prévenu devant une juridiction pénale peut être extrêmement lente, ce qui a de graves conséquences si elle aboutit à la libération sous caution de l'intéressé à l'expiration du délai de détention provisoire;

2.11. l'efficacité des services du médiateur parlementaire est compromise par le fait que le gouvernement ne lui communique pas les informations nécessaires à son action et que le parlement n'agit pas dans les situations où les pouvoirs publics écartent ses recommandations;

2.12. l'efficacité de la Cour des Comptes est compromise par son manque de moyens, qui entraîne des retards dans d'importantes vérifications;

2.13. le rôle joué par la Cellule d'analyse du renseignement financier, l'instance maltaise spécialisée dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, dans divers scandales récents a nui à son autorité et à sa réputation. L'Autorité bancaire européenne (ABE) a constaté que la Cellule d'analyse du renseignement financier avait enfreint les normes de l'Union européenne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux d'une manière qui met en évidence des défaillances générales et systémiques;

2.14. le Commissariat aux normes de la vie publique, qui vise à prévenir les conflits d'intérêts chez les responsables politiques et de la fonction publique, semble manquer des moyens nécessaires à l'exercice efficace de sa mission, notamment de pouvoirs d'enquête et de sanction;

2.15. la loi relative à la liberté de l'information est compromise par les nombreuses exceptions dont souffre le principe



de l'accès aux documents officiels, ce qui a pour effet d'amener les pouvoirs publics à faire systématiquement obstruction aux demandes de documents officiels et de ne pas garantir la transparence de l'administration;

2.16. la loi relative à la protection des lanceurs d'alerte, pourtant digne d'éloges à plusieurs égards, est compromise par le manque de protection des lanceurs d'alerte qui signalent des faits aux médias, par le rôle joué par le procureur général et le chef de la Police dans l'octroi d'une immunité aux éventuels lanceurs d'alerte et par le fait que le dispositif de signalement prévu pour les lanceurs d'alerte externes passe par le Cabinet du Premier ministre;

2.17. la Commission permanente de lutte contre la corruption est structurellement biaisée, en pratique totalement inefficace et pourrait être supprimée, sous réserve que d'autres réformes nécessaires soient mises en place.

3. L'Assemblée note que ces défaillances fondamentales ont permis à de nombreux scandales majeurs de survenir et de rester impunis à Malte ces dernières années, notamment les faits suivants:

3.1. les révélations des Panama Papers qui concernent plusieurs personnalités de haut rang du gouvernement et leurs collaborateurs, qui n'ont toujours pas fait l'objet d'une enquête, hormis une enquête préliminaire menée par un magistrat principalement sur le Premier ministre et son épouse, dont les conclusions complètes n'ont toujours pas été rendues publiques;

3.2. l'affaire Electrogas, dans laquelle le ministre de l'Énergie, M. Konrad Mizzi, a supervisé une procédure très irrégulière d'attribution d'un important marché public à un consortium. Ce consortium comportait l'entreprise publique azerbaïdjanaise de l'énergie, qui a également réalisé d'importants bénéfices grâce à un contrat connexe de fourniture de gaz naturel liquide à un prix nettement supérieur au

prix du marché. Un autre membre du consortium possédait une société occulte à Dubai, 17 Black, qui devait effectuer d'importants versements mensuels à des sociétés occultes panaméennes appartenant à M. Mizzi et à M. Schembri, chef de cabinet du Premier ministre. 17 Black a reçu d'importantes sommes d'argent d'un ressortissant azerbaïdjanais et d'une société détenue par un troisième membre du consortium. Bien qu'elle ait été officiellement informée de l'affaire par la Cellule d'analyse du renseignement financier, la police n'a pris aucune mesure contre M. Mizzi ou M. Schembri;

3.3. l'affaire Egrant, dans laquelle, neuf mois après la présentation d'un rapport censé disculper le Premier ministre, le magistrat chargé de l'enquête qui avait été nommé par le Premier ministre a été promu juge par ce même Premier ministre. L'Assemblée invite le Premier ministre à tenir sa promesse de publier le rapport d'enquête complet, sans plus tarder;

3.4. l'affaire Hillman, dans laquelle M. Schembri aurait été impliqué dans des faits de blanchiment de capitaux avec Adrian Hillman, à l'époque directeur général d'Allied Newspapers. La police n'a pris aucune mesure, malgré un rapport de la Cellule d'analyse du renseignement financier, et l'enquête judiciaire est toujours en cours au bout de deux ans;

3.5. l'affaire des « passeports en or », dans laquelle M. Schembri a reçu € 100.000 de son vieil associé Brian Tonna, propriétaire du cabinet d'expertise comptable Nexia BT, qui a agi pour le compte des candidats à l'octroi de passeports en or. La Cellule d'analyse du renseignement financier a constaté que M. Tonna avait reçu cet argent de trois candidats à l'octroi de passeports en or. La police a refusé d'enquêter et l'enquête judiciaire est toujours en cours depuis deux ans;

3.6. l'affaire Vitals Global Healthcare, dans laquelle le ministre de la Santé, M. Mizzi, a attribué un important contrat hospitalier à un consortium dépourvu

d'expérience antérieure dans ce domaine et auquel le gouvernement aurait promis ce contrat avant le début de la procédure d'appel d'offres. Vitals Global Healthcare a peut-être reçu jusqu'à 150 millions d'euros du gouvernement, mais a fait des progrès négligeables dans les hôpitaux au regard des investissements promis, avant d'être vendu à une société de soins de santé américaine. La Cour des Comptes enquête actuellement sur cette affaire;

3.7. le fait que M. Tonna et sa société Nexia BT, qui ont joué un rôle essentiel dans l'affaire des Panama Papers, l'affaire Electrogas, l'affaire Egrant, l'affaire Hillman et l'affaire des « passeports en or », aient tous deux obtenus des contrats lucratifs du gouvernement, y compris au moment où M. Tonna faisait l'objet d'une enquête. Le Conseil des experts-comptables a refusé de prendre des mesures disciplinaires à leur encontre;

3.8. le rôle joué par la Pilatus Bank, à laquelle l'Autorité maltaise des services financiers a rapidement octroyé une licence, ce qui a suscité de vives préoccupations de la part de l'Autorité bancaire européenne; parmi les clients de cette banque figuraient principalement des « personnalités politiques exposées », dont M. Schembri, et des sociétés détenues par les filles du Président azerbaïdjanais; le propriétaire de cette banque, qui entretenait des liens avec le Premier ministre et M. Schembri, a été arrêté par les autorités américaines et accusé d'avoir enfreint les sanctions prises contre l'Iran; l'Autorité maltaise des services financiers et la Banque centrale européenne ont par la suite mis fin aux activités de cette banque.

4. L'Assemblée conclut que l'extrême faiblesse de son système de freins et contrepoids porte gravement atteinte à l'État de droit à Malte. Constatant que des personnes comme M. Mizzi, M. Schembri et M. Tonna semblent jouir d'une impunité, sous la protection du Premier ministre Muscat, pour leur implication dans les affaires susmentionnées, l'Assemblée estime que les événements récemment sur-

venus à Malte illustrent le préjudice considérable que peuvent causer les dysfonctionnements de son système. Malgré la prise de certaines mesures récentes, Malte doit encore procéder à une réforme globale profonde, notamment en soumettant le Premier ministre à un système efficace de freins et contrepoids, en garantissant l'indépendance de la justice et en renforçant les services répressifs et les autres instances de l'État de droit. Les défaillances de Malte sont une source de vulnérabilité pour l'ensemble de l'Europe: la nationalité maltaise confère la citoyenneté de l'Union européenne; un visa maltais est un visa Schengen et une banque maltaise donne accès au système bancaire européen. Si Malte ne peut pas ou ne veut pas corriger ses défaillances, les institutions européennes doivent intervenir.

5. En conséquence, l'Assemblée:

5.1. appelle Malte à mettre en œuvre d'urgence la série de réformes recommandées par la Commission de Venise et le GRECO dans son ensemble. Il importe que ces réformes soient conçues et mises en œuvre comme un ensemble cohérent et coordonné, selon un processus ouvert, largement inclusif et transparent;

5.2. se félicite de l'engagement initialement pris par le Premier ministre de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations de la Commission de Venise et l'encourage à adopter la même approche positive envers celles du GRECO;

5.3. appelle le Gouvernement maltais à publier une feuille de route qui définisse le détail essentiel de toutes les propositions de réforme pertinentes et à demander à la Commission de Venise de rendre un avis à son sujet;

5.4. encourage le Premier ministre à s'abstenir de procéder à de nouvelles nominations de juges jusqu'à ce que la procédure soit réformée conformément aux recommandations de la Commission de Venise;

5.5. se félicite de la coopération des autorités maltaises avec le Conseil de l'Eu-

rope sur la réforme de la procédure de mise en accusation;

5.6. invite instamment les services répressifs maltais à mettre fin au climat ambiant d'impunité en procédant résolument à des enquêtes et à l'engagement de poursuites à l'encontre des personnes soupçonnées d'avoir participé aux scandales révélés par Daphne Caruana Galizia et ses confrères ou d'en avoir bénéficié;

5.7. rappelle que la preuve n'est pas une condition préalable de l'ouverture d'une enquête judiciaire, mais que cette dernière peut permettre de l'établir. Afin de prévenir toute impunité, les enquêtes doivent être ouvertes dès que des informations crédibles, comme les Panama Papers, indiquent qu'une infraction pénale peut avoir été commise.

6. L'Assemblée estime que les défaillances de l'État de droit en général et du système de justice pénale en particulier présentent également une pertinence directe pour son analyse de la réaction des autorités à l'assassinat de Daphne Caruana Galizia. Elle rappelle que 18 mois après avoir été inculpés, les trois hommes soupçonnés du meurtre de Mme Caruana Galizia n'ont toujours pas été jugés. À l'expiration du délai de détention provisoire, dans deux mois, ils devront être libérés. Aucun commanditaire de l'assassinat n'a été arrêté. L'enquête judiciaire est toujours en cours, sans qu'aucune information ne soit donnée sur son état d'avancement.

7. L'Assemblée constate que l'enquête ouverte au sujet de cet assassinat suscite une série de graves préoccupations, notamment:

7.1. la nécessité de récuser un certain nombre de magistrats chargés de diverses tâches en raison de conflits d'intérêts;

7.2. la nécessité de dessaisir le fonctionnaire de police chargé de l'enquête en raison d'un conflit d'intérêts apparent;

7.3. la décision du Premier ministre de promouvoir à la fonction de juge le magistrat chargé de l'enquête et, de ce fait, de le dessaisir de cette enquête après des mois de travail;

7.4. le fait que les autorités n'aient pas demandé à la police allemande d'éventuels éléments de preuve;

7.5. le fait que la police n'ait pas interrogé le ministre de l'Économie Chris Cardona, malgré les allégations selon lesquelles il avait eu des contacts avec les suspects;

7.6. l'allégation selon laquelle un fonctionnaire de police a averti les suspects avant leur arrestation;

7.7. les affirmations fallacieuses du ministre de l'Intérieur au sujet des progrès de l'enquête;

7.8. les déclarations incendiaires et trompeuses de personnes proches du Premier ministre;

7.9. le fait que les services de sécurité maltais puissent avoir eu des renseignements préalables sur l'organisation de l'assassinat;

7.10. le fait que le directeur d'Euro-pol se soit plaint de la coopération de la police maltaise dans cette affaire.

8. Dans ces circonstances, l'Assemblée appelle Malte à mettre en place dès que possible, dans un délai de trois mois, une enquête publique indépendante, afin de garantir le respect des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

9. L'Assemblée décide de continuer à suivre l'évolution de la situation à Malte sur les questions susmentionnées et encourage sa commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) à les aborder dans son examen périodique de Malte.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2293 (2019) <sup>(1)</sup>

#### L'assassinio di Daphne Caruana Galizia e lo stato di diritto a Malta e oltre: garantire che emerga tutta la verità

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Daphne Caruana Galizia, la giornalista investigativa più conosciuta e più letta di Malta, che aveva concentrato il proprio lavoro sul tema della corruzione di politici e funzionari pubblici maltesi, è stata assassinata da un'autobomba nei pressi della sua abitazione, il 16 ottobre 2017. La reazione della comunità internazionale è stata immediata. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Presidente dell'Assemblea parlamentare, il Segretario generale e il Commissario per i diritti umani hanno tutti chiesto un'indagine approfondita sull'omicidio. L'omicidio di Caruana Galizia e la persistente incapacità delle autorità maltesi di assicurare alla giustizia i presunti assassini o identificare i mandanti dell'assassinio sollevano gravi interrogativi sulla situazione dello stato di diritto a Malta.

2. Ricordando le recenti conclusioni in relazione a Malta sia della Commissione

europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), sia del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), l'Assemblea rileva quanto segue:

2.1. le disposizioni costituzionali in vigore a Malta assegnano al Primo Ministro un ruolo predominante e lo pongono al centro del potere politico, con ampi poteri di nomina;

2.2. l'Ufficio del Primo Ministro si è assunto la competenza su vari settori di attività particolarmente esposti al rischio di riciclaggio di denaro, quali i giochi online, l'immigrazione di investitori (« passaporti d'oro ») e la regolamentazione dei servizi finanziari, ivi comprese le cripto-valute;

2.3. gli alti funzionari della funzione pubblica sono nominati dal Primo Ministro e ciò risulta problematico dal punto di vista dei pesi e contrappesi. Numerose « persone di fiducia » occupano posizioni pubbliche grazie a nomine stabilite con procedure non trasparenti che derogano dal principio delle nomine basate sul merito, il che può essere illegale e rappresenta un pericolo per la qualità della pubblica amministrazione;

(1) Dibattito in Assemblea del 26 giugno 2019 (24° seduta) (V. Doc. 14906, relazione della Commissione Affari giuridici e Diritti umani, Relatore: On. Pieter Omtzigt). Testo adottato dall'Assemblea il 26 giugno 2019 (24° seduta).

2.4. Il parlamento monocamerale di Malta è composto da membri a tempo parziale e scarsamente retribuiti, a molti di loro (specialmente se appartenenti al partito di governo) il governo ha assegnato incarichi ben retribuiti come contrattisti, persone di fiducia o all'interno di enti pubblici, ciò che — unito al fatto che per quasi la metà i membri del partito di governo sono anche ministri — contribuisce a far sì che il Parlamento nel suo complesso non riesca a garantire un controllo effettivo sull'esecutivo;

2.5. giudici e magistrati sono nominati dal Primo Ministro, che sceglie tra candidati formalmente qualificati esercitando un illimitato potere discrezionale e può persino ignorare il parere dell'organismo competente a determinare se i candidati sono qualificati. Ciò consente una potenziale influenza politica, incompatibile con l'indipendenza della magistratura e con lo stato di diritto;

2.6. il Procuratore Generale è nominato dal Primo Ministro, esercita poteri di azione penale, pur essendo al contempo consulente legale del governo, e questo configura un problema sotto il profilo del principio democratico dei pesi e contrappesi e della separazione dei poteri;

2.7. il progetto di legge, recentemente presentato, sull'Avvocatura di Stato non risponde all'insieme delle raccomandazioni formulate dalla Commissione di Venezia ed è inadeguato a riformare la funzione di procuratore generale;

2.8. il Capo della polizia è nominato dal Primo Ministro che può revocarne la nomina; tra il 2013 e il 2016, quattro Capi della polizia sono stati rimossi o hanno rassegnato le dimissioni. Ciò contribuisce a ingenerare nell'opinione pubblica l'idea che le forze di polizia al servizio dello Stato non siano politicamente neutrali quando applicano la legge e proteggono i cittadini;

2.9. le inchieste giudiziarie come mezzo per indagare su reati penali consentono impropriamente alle vittime e ai

presunti responsabili dei reati di scegliere le modalità di indagine. Sono scarsamente coordinate con le indagini di polizia, richiedono tempi eccessivamente lunghi e sono fonte di confusione, inefficienza e inefficacia;

2.10. la procedura per portare a processo un reato penale può essere estremamente lenta, con gravi conseguenze se ciò comporta il rilascio su cauzione degli indagati per scadenza dei termini di custodia preventiva;

2.11. l'efficacia dell'ufficio del difensore civico parlamentare è compromessa dal fatto che il governo non gli ha fornito le informazioni necessarie per il suo lavoro e dall'inerzia del parlamento nei casi in cui le autorità pubbliche abbiano respinto le sue raccomandazioni;

2.12. l'efficacia dell'ufficio del Revisore generale è indebolita dalla mancanza di mezzi, con conseguenti ritardi nelle verifiche importanti;

2.13. l'Unità di analisi dell'intelligence finanziaria, l'ente maltese specializzato nell'antiriciclaggio di denaro, è stata coinvolta in vari scandali recenti che ne hanno minato l'autorità e la reputazione. L'Autorità bancaria europea (ABE) ha rilevato che l'Unità di analisi dell'intelligence finanziaria ha violato gli standard antiriciclaggio dell'Unione europea facendo emergere carenze generali e sistemiche;

2.14. l'ufficio del Commissario per le regole di condotta nella vita pubblica, volto a prevenire i conflitti di interesse tra politici e funzionari pubblici, sembra non disporre degli strumenti necessari, ivi compresi i poteri di indagine e sanzione, per svolgere efficacemente il proprio ruolo;

2.15. la legge sulla libertà di informazione è compromessa da numerose eccezioni al principio dell'accesso ai documenti ufficiali, con il risultato che le autorità pubbliche ostacolano sistematicamente le richieste di documenti ufficiali e

la trasparenza dell'amministrazione non è garantita;

2.16. la legge sulla protezione degli informatori, sebbene per certi versi lodevole, è vanificata dalla mancanza di protezione degli informatori che riferiscono ai mezzi di informazione, dal ruolo del procuratore generale e del capo della polizia nel concedere l'immunità a potenziali informatori e dal fatto che il canale per le segnalazioni da parte di informatori esterni è il Gabinetto del Primo ministro;

2.17. la Commissione permanente contro la corruzione presenta difetti strutturali, è assolutamente inefficace nella pratica e potrebbe essere abolita, purché si introducano altre riforme necessarie.

3. L'Assemblea rileva che queste criticità fondamentali, negli ultimi anni, hanno consentito l'insorgere a Malta di numerosi grandi scandali che non hanno subito alcun accertamento, tra cui:

3.1. le rivelazioni dei Panama Papers, riguardanti diverse figure di alto livello del governo e dei loro collaboratori, che non sono ancora state sottoposte a indagine, diversamente da un'inchiesta giudiziaria riguardante principalmente il Primo Ministro e sua moglie, i cui risultati completi, però, non sono stati resi pubblici;

3.2. l'affare Electrogas, in cui il ministro dell'Energia, dott. Konrad Mizzi, ha supervisionato una procedura altamente irregolare che ha assegnato un importante contratto pubblico a un consorzio. In questo consorzio figurava la società di Stato per l'energia dell'Azerbaijan, che ha anche ottenuto grandi profitti da un contratto correlato per fornire gas naturale liquido ad un prezzo ben superiore a quello di mercato. Un altro componente del consorzio possedeva una società occulta di Dubai, la 17 Black, che avrebbe dovuto effettuare importanti versamenti mensili a società occulte panamensi di proprietà del dott. Mizzi e del sig. Schembri, capo di gabinetto del Primo ministro. La 17 Black ha ricevuto ingenti somme di denaro da un cittadino azero e da una

società di proprietà di un terzo membro del consorzio. Nonostante fosse stata ufficialmente informata del caso dall'Unità di Analisi dell'Intelligence Finanziaria, la polizia non ha intrapreso alcuna azione contro Mizzi o Schembri;

3.3. l'affare Egrant, in cui, nove mesi dopo aver presentato una relazione che avrebbe scagionato il Primo Ministro, il magistrato inquirente, che era stato nominato dal Primo Ministro, è stato promosso a giudice dal medesimo Primo Ministro. L'Assemblea invita il Primo Ministro a mantenere, senza ulteriori indugi, la promessa di rendere pubblica la relazione completa sull'indagine;

3.4. l'affare Hillman, in cui Schembri è stato presumibilmente coinvolto nel riciclaggio di denaro con Adrian Hillman, allora amministratore delegato di Allied Newspapers. Nonostante un rapporto dell'Unità di Analisi dell'Intelligence finanziaria, la polizia è rimasta inerte e una inchiesta giudiziaria è tutt'ora in corso dopo due anni;

3.5. il caso dei « passaporti d'oro », in cui Schembri ha ricevuto € 100.000 dal suo sodale Brian Tonna, proprietario della società di revisione contabile Nexia BT e intermediatore per i richiedenti « passaporti d'oro ». L'Unità di analisi dell'intelligence finanziaria ha rilevato che Brian Tonna aveva ricevuto quel denaro da tre richiedenti passaporti d'oro. La polizia si è rifiutata di indagare e, a distanza di due anni, l'inchiesta giudiziaria è tutt'ora in corso;

3.6. il caso Vitals Global Healthcare, in cui il ministro della salute, dott. Mizzi, ha aggiudicato un importante contratto ospedaliero a un consorzio privo di esperienza pregressa nel settore e al quale il governo avrebbe promesso il contratto prima ancora dell'apertura della gara. La Vitals Global Healthcare potrebbe aver ricevuto fino a 150 milioni di euro dal governo; tuttavia, rispetto agli investimenti promessi, ha compiuto progressi trascurabili negli ospedali prima di essere venduta a un'azienda sanitaria degli Stati Uniti. Il

revisore generale sta attualmente indagando su questo caso;

3.7. il fatto che Brian Tonna e la sua società Nexia BT, che hanno avuto ruoli chiave nei casi relativi a Panama Papers, Electrogas, Egrant, Hillman e dei « passaporti d'oro », abbiano ottenuto numerosi e lucrosi contratti governativi, anche dopo che Tonna fosse stato indagato. Il Consiglio dei contabili si è rifiutato di prendere provvedimenti disciplinari nei loro confronti;

3.8. il ruolo della Pilatus Bank, che aveva ottenuto rapidamente l'autorizzazione a operare dall'Autorità per i servizi finanziari maltesi (MFSA) suscitando notevoli preoccupazioni da parte dell'Autorità bancaria europea, che annoverava tra i suoi clienti principalmente « persone politicamente esposte », tra cui Schembri e società di proprietà delle figlie del Presidente dell'Azerbaijan, il cui proprietario era collegato al Primo Ministro e a Schembri — proprietario che è stato arrestato dalle autorità degli Stati Uniti con l'accusa di aver violato le sanzioni contro l'Iran — e che è stata successivamente chiusa dall'Autorità maltese per i servizi finanziari e dalla Banca centrale europea.

4. L'Assemblea conclude che lo stato di diritto a Malta è seriamente compromesso dall'estrema debolezza del suo sistema di pesi e contrappesi. Rilevando che personaggi come Mizzi, Schembri e Tonna sembrano godere dell'impunità, sotto la protezione personale del primo ministro Muscat, per il loro coinvolgimento nei casi precedentemente citati, l'Assemblea ritiene che i recenti eventi a Malta illustrino il grave danno che può derivare dal suo sistema disfunzionale. Malgrado la recente assunzione di alcune misure, Malta ha ancora bisogno di profonde riforme fondamentali, tra cui sottoporre la carica di Primo Ministro a un sistema efficace di pesi e contrappesi, garantire l'indipendenza della magistratura e rafforzare i tutori della legge e gli altri organismi dello stato di diritto. Le carenze di Malta sono una fonte di vulnerabilità per tutta l'Eu-

ropa: i cittadini maltesi sono cittadini dell'Unione europea, un visto maltese è un visto Schengen e una banca maltese dà accesso al sistema bancario europeo. Se Malta non può o non vuole correggere le sue mancanze, le istituzioni europee devono intervenire.

5. L'Assemblea pertanto:

5.1. invita Malta ad attuare con urgenza, e nella loro interezza, i pacchetti di riforma raccomandati dalla Commissione di Venezia e dal GRECO. Le riforme dovrebbero essere elaborate e attuate come un pacchetto coerente e coordinato, attraverso un processo aperto, ampiamente inclusivo e trasparente;

5.2. chiede al Governo maltese a pubblicare una *road map* che definisca nei dettagli sostanziali tutte le proposte di riforma pertinenti e alla Commissione di Venezia di emettere in parere in proposito;

5.3. accoglie con favore l'iniziale impegno assunto dal Primo Ministro ad attuare tutte le raccomandazioni della Commissione di Venezia e lo incoraggia ad adottare un approccio altrettanto positivo nei confronti di quelle del GRECO;

5.4. incoraggia il Primo Ministro ad astenersi dal procedere a ulteriori nomine di magistrati fino a quando la procedura non sarà stata riformata in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia;

5.5. accoglie con favore la cooperazione delle autorità maltesi con il Consiglio d'Europa sulla riforma della procedura di rinvio a giudizio;

5.6. esorta i tutori della legge maltesi a porre fine al prevalente clima di impunità, svolgendo decise indagini e perseguendo con fermezza coloro che siano sospettati di essere implicati negli scandali denunciati da Daphne Caruana Galizia e dai suoi colleghi, o di averne tratto vantaggi;

5.7. ricorda che l'assunzione della prova non è presupposto inderogabile per l'avvio di un'indagine penale, ma il suo

possibile risultato. Per prevenire l'impunità, le indagini devono essere avviate non appena vi siano informazioni credibili, come i Panama Papers, che indichino che un reato possa essere stato commesso.

6. L'Assemblea ritiene che le carenze dello stato di diritto, in generale, e del sistema di giustizia penale, in particolare, siano direttamente rilevanti anche per la sua analisi della risposta delle autorità rispetto all'assassinio di Daphne Caruana Galizia. Ricorda che a 18 mesi dall'arresto, i tre uomini sospettati di aver ucciso la signora Caruana Galizia non sono ancora andati a processo. Il termine di custodia scade tra due mesi, dopodiché dovranno essere rilasciati. Nessuno è stato arrestato quale mandante dell'assassinio. L'indagine giudiziaria è tutt'ora in corso, ma non si hanno notizie sui suoi progressi.

7. L'Assemblea rileva che l'indagine in corso sull'omicidio solleva una serie di gravi preoccupazioni, tra cui:

7.1. la necessità di ricusare una serie di magistrati da vari incarichi a causa di conflitti di interesse;

7.2. la necessità di rimuovere il funzionario di polizia che svolge l'indagine a causa di un apparente conflitto di interessi;

7.3. la decisione del Primo Ministro di promuovere alla funzione di giudice il magistrato inquirente e, in tal modo, di privarlo dell'inchiesta dopo mesi di lavoro;

7.4. l'inerzia delle autorità nel richiedere eventuali prove alla polizia tedesca;

7.5. l'inerzia della polizia nel procedere all'interrogatorio del ministro dell'Economia, Chris Cardona, nonostante affermi che questi abbia avuto contatti con i sospettati;

7.6. l'accusa secondo cui un agente di polizia avrebbe avvisato i sospettati prima dell'arresto;

7.7. le false dichiarazioni del Ministro dell'Interno sull'andamento delle indagini;

7.8. le dichiarazioni incendiarie e fuorvianti da parte di persone vicine al Primo Ministro;

7.9. la possibilità che i servizi di sicurezza maltesi avessero ricevuto informazioni relative all'omicidio prima del delitto;

7.10. la scarsa cooperazione della polizia maltese sul caso lamentata dal direttore dell'Europol.

8. In queste circostanze, l'Assemblea chiede a Malta di stabilire quanto prima, entro tre mesi, un'indagine pubblica indipendente al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

9. L'Assemblea decide di continuare a seguire gli sviluppi a Malta in relazione alle questioni summenzionate e incoraggia la sua Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di monitoraggio) a occuparsene nel suo esame periodico di Malta.

