26 ta' Frar, 1954

Imħallfin :

Is-S.T.O. Dr. L. A. Camilleri, LL.D., *President*;
L-Onor. Dr. A.J. Montanaro Gauci, LL.D., C.B.E.
L-Onor. Dr. W. Harding, B.Litt., LL.D.

Edgar Baldacchino et.

versus

Onor. Dr. Tommaso Caruana Demajo, LL.D., ne. et. (*)

Importazzjoni — Atti "Jure Imperii" — Retroattività — "Cinematograph Films (Prohibition of Importation) Regulations, 1954" — Notifikazzjoni tal-Gvern Nru. 67 ta' l-1954.

Skond il-Liġi tad-Dwana, il-Kollettur għandu jikkonsenja l-oġġetti lill-importatur jew lill-persuna li tippreżentalu ċ-ċedola oriġinarja tad-Dwana dwar dawk l-oġġetti firmata mill-importatur. Meta dik iċ-ċedola tiġi regolarment preżentata, il-konsenja ta' l-oġġetti ma tistax tiġi rifjutata mill-Kollettur, ladarba l-importazzjoni relattiva kienet regolari.

U ladarba din hija materja regolata b'liġi, l-awtorità amministrattiva ma tistax iżżomm lill-importatur milli jirtira l-merkanzija minnu importata, meta l-liġi tkun ġiet osservata, bis-saħħa ta' ordni li hija toħroġ "jure imperii"; għax il-"jus imperii" in ġenere, u waħdu, ma jistax jestendi ruħu fuq drittijiet akkwiżiti ta' proprjetà taċ-ċittadini; u meta l-interess publiku huwa urġenti u jinneċessita xi provvediment li bih jista' jilledi dawk id-drittijiet, il-Gvern għandu jirrikorri għall-provvediment leġislattiv opportun.

L-importazzjoni hija kompjuta bil-fatt biss illi l-merkanzija tinġieb minn barra f'dawn il-Gżejjer u jkun spiċċa t-trasport tagħha bil-baħar jew bl-ajru; b'mod illi l-iżbark u l-konsenja tal-merkanzija huma atti separati mill-importazzjoni, u mhux kompriżi fiha. Meta f'liġi li toħroġ ma jkunx hemm klawsola retroattiva, u l-kliem

tagħha ma jkunx jimporta retroattività, dik il-liġi ma għandhiex ikollha effett retroattiv, langas jekk tkun materja ta' interess jew ordni publiku.

B'applikazzjoni ta' dawn il-prinċipji, fil-każ preżenti, ġie ritenut illi l-atturi, li kienu importaw xi "films" ta' oriġini sovjetika, ma setgħux jiġu miċħudin milli jirtiraw mid-Dwana dawk il-pellikoli fuq sempliċi ordni ta' l-awtorità amministrattiva, għax il-pellikoli kienu ġà ġew importati regolarment meta ma kienx hemm ebda liġi li kienet tagħti lill-awtorità amministrattiva l-fakoltà li toħroġ dak l-ordni, għad li kienet għadha ma saretx il-konsenja tagħhom lill-importatur; u illi l-ordni li ġie mogħti bħala att "jure imperii" biex dawk il-pellikoli, regolarment importati, ma jiġux konsenjati lill-importatur, ma kienx att magħmul validament. Ġie ritenut ukoll illi n-Notifikazzjoni tal-Gvern nru. 67 ta' l-1954, li kienet tipprojbixxi l-importazzjoni ta' dawk il-pellikoli, ma kienetx tolqot il-pellikoli ta' l-attur, għax dawn kienu ġà mportati meta ħarġet dik in-Notifikazzjoni, u l-ordni kontenut fiha ma setax ikollu effett retroattiv, għax il-materja hija regolata b'liġi u għalhekk ma setgħetx tinżamm il-konsenja ta' dawk il-films bis-saħħa ta' att kompjut "jure imperii".

Barra minn dan, ġie ritenut ukoll illi l-Government Notice ġà msemmija, nru. 67 ta' l-1954, kienet "ultra vires" f'dik il-parti tagħha li kienet tipprojbixxi l-konsenja ta' dawk il-films, billi l-"enabling law" li bis-saħħa tagħha ġiet maħruġa dik in-Notifikazzjoni ma kienetx tagħti lill-Gvernatur fil-Kunsill il-fakoltà li jipprojbixxi l-konsenja meta l-merkanzija tkun ġà ġiet importata; u li għalhekk dik in-Notifikazzjoni f'dik il-parti tagħha kienet nulla.

Il-Qorti — Rat l-att taċ-ċitazzjoni quddiem il-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili tal-Maestà Tagħha r-Reġina, li bih l-atturi, wara li ppremettew illi huma mportaw regolarment il-films "Marriage of Figaro", "Alexander Nevasky" u l-cartoon "Little Guy Stack"; u illi, wara li għaddiet l-Invoice mid-Dwana, huma marru biex jirtiraw dawn il-films minn Pinto Stores, u l-uffiċjal inkarigat irrifjuta illi jikkonsenjahom, billi

(*) B'digriet tal-1 ta' Marzu 1964 (publikat) ġie miċħud lill-konvenuti l-permess li jappellaw minn din is-sentenza quddiem il-Kumitat Ġudizzjarju tal-Maestà Tagħha r-Reġina.

qal li kellu ordni li ma jippermettulhomx illi jirtirawhom; talbu illi, premessi d-dikjarazzjonijiet u l-provvedimenti opportuni, speċjalment id-dikjarazzjoni ta' l-illegalità tal-pretiż ordni, il-konvenuti jiġu kundannati biex jikkonsenjawlhom l-imsemmija films; u huma jirriżervaw kwalunkwe azzjoni lilhom kompetenti għad-danni; bl-ispejjeż. Il-konvenuti ġew inġunti għas-subizzjoni;

Rat id-dikjarazzjoni ta' l-atturi;

Rat in-nota tal-konvenuti fil-kwalità tagħhom fuq imsemmija, li biha jeċċepixxu (1) illi l-importazzjoni u r-"release" tal-films fil-kwistjoni huma projbiti mis-"Cinematograph Films (Prohibition of Importation) Regulations, 1954"; (2) illi, fi kwalunkwe każ, l-atti li l-atturi jippretendu illeġittimi huma leġittimament magħmula mill-Gvern fl-eżerċizzju tas-setgħat pubbliċi tiegħu. Salvi eċċezzjonijiet oħra;

Rat id-dikjarazzjoni tal-konvenuti u d-dokumenti miġjuba man-nota ta' l-eċċezzjonijiet tagħhom;

Rat is-sentenza mogħtija minn dik il-Qorti fit-18 ta' Frar 1954, li biha (1) ġie dikjarat illi l-ordni għar-rifjut tal-konsenja tal-films imsemmijin fiċ-ċitazzjoni kien illegali, bl-ispejjeż kontra l-konvenuti nomine; u (2) ġiet respinta t-talba ta' l-atturi, bl-ispejjeż, minħabba ċ-ċirkustanzi tal-każ, bejn il-partijiet mingħajr taxxa, bid-dritt tar-Reġistru għall-konvenuti nomine; wara li kkunsidrat;

Illi l-atturi mportaturi tal-films u l-cartoon imsemmijin fiċ-ċitazzjoni, meta huma, fit-8 ta' Frar 1954, per mezz ta' Lorenzo Galea, marru biex jirtirawhom mill-veranda f'Pinto Stores, fejn kienu ġew depożitati, wara li għaddew l-Invoice relativ mid-Dwana, l-uffiċjal inkarigat irrifjuta li jikkonsenjahomlhom, billi kien hemm ordni mill-konvenuti biex huma ma jirtirawhomx;

Illi fl-ewwel lok irid jiġi eżaminat jekk l-ordni fuq imsemmi kienx illegali, kif jippretendu l-atturi, jew, għall-kuntrarju, kienx leġittimu, kif jallegaw il-konvenuti;

Illi, skond l-art. 40 (1) ta' l-Ordinanza tad-Dwana (Kap. 60), il-Kollettur għandu jikkonsenja l-oġġetti lill-importatur jew lill-persuna li tippreżentalu ċ-ċedola oriġinali tad-Dwana dwar dawk l-oġġetti, firmata mill-importatur. Mhux kon-

testat illi l-atturi pprežentaw regolarment dik iċ-ċedola; u għalhekk jidher illi l-konvenut Caruana kellu jikkonsenja dawk il-films ċinematografiċi. Kif xehed dan il-konvenut, il-konsenja ġiet rifjutata mhux għax kien hemm min-naħa ta' l-atturi xi irregolarità fl-importazzjoni ta' dawk il-films, imma biss għaliex huwa kellu l-ordni mill-konvenut Dr. Caruana Demajo biex dik il-konsenja ma tiġix effettwata, liema ordni huwa ttrasmettieh lill-uffiċjal inkarigat għal dik il-konsenja;

Illi jirriżulta li dak l-ordni ġie mogħti fuq deċiżjoni li dan l-aħħar, u wara d-data fuq imsemmija, ġiet meħuda mill-Gvern li ma jippermettix id-dħul f'dawn il-Gżejjer ta' films ċinematografiċi oriġinati fl-Unjoni tar-Republiki Soċjalisti Sovjeti u fil-pajjiżi satelliti għall-istess Unjoni. L-atturi jippretendu illi dik id-deċiżjoni ma kienetx ittieħdet, u kwindi lanqas ma kien hemm l-ordni biex tinżamm il-konsenja ta' l-istess films, meta huma talbu l-konsenja lill-konvenut Caruana, u għalhekk dana ma setax jirrifjuta dik il-konsenja, anzi kellu jeffettwaha skond id-dispożizzjoni tal-liġi fuq imsemmija, ladarba l-importazzjoni relativa kienet regolari. Il-konvenuti jallegaw illi dak l-ordni ġie mogħti mill-Gvern fl-eżerċizzju tad-diskrezzjoni assoluta u eżekutiva tiegħu, fl-interess ġenerali tas-soċjetà, u b'tutela tas-sikurezza ta' l-ordni publiku u tas-sentimenti morali tal-popolazzjoni ta' dawn il-Gżejjer, billi l-Gvern kien jara illi l-importazzjoni ta' dawn il-films kienet timmina dik is-sikurezza;

Illi hi antika u ta' kontinwa applikazzjoni pratika fil-ġurisprudenza ta' dawn il-Qrati d-distinzjoni ta' żewġ personalitajiet fil-Gvern, jiġifieri waħda politika, għall-attijiet li jiġu kompjuti minnu "jure imperii" fl-eżerċizzju tas-sovranità, u l-oħra ġuridika, għall-attijiet li jiġu minnu kompjuti "jure gestionis" fl-eżerċizzju tal-funzjonijiet patrimonjali u ekonomiċi, tant għall-aħjar komodu taċ-ċittadini, kemm għall-lukru. Għal ta' l-ewwel il-Gvern hu superjuri għar-rapporti ta' indoli ġuridika privata, u fl-eżerċizzju tal-poteri tiegħu politiċi hu insindakabili mit-tribunali u eżenti minn kull responsabilità; imma għal tat-tieni "tamquam privatus egisse censetur", u hu sottopost għall-ġurisdizzjoni ċivili jew kum-

merċjali tat-tribunali, skond in-natura ta' l-att li jiġi kompjut minnu. Fi kliem ieħor, skond il-prinċipju segwit kostantement minn dawn il-Qrati (P.A. 15. 2. 1894 "Busuttil vs. La Primaudaye", Vol. XIV, 91; Kummerċ 5. 1. 1902, "Azzopardi vs. Malfiggiani", Vol. XVIII—III—69; Appell 11. 3. 1903, "Amato vs. Merewether", Vol. XVIII—I—87; Appell 1. 6. 1925, "Dr. Busuttil vs. Dr. Mallia", Vol. XXVI—I—164; Appell 12. 10. 1926, "Bugeili vs. Dr. Mifsud", Vol. XXVI—I—571; Appell 22. 6. 1935, "Strickland vs. Galea", Vol. XXIX—I—216), meta l-uffiċjal amministrativ jeżerċita diskrezzjoni assoluta, huwa jaġixxi "jure imperii", skond il-frażeoloġija tad-dottrina kontinentali li hija segwita mill-ġurisprudenza tal-Qrati Tagħna. Kontra din id-diskrezzjoni tiegħu ma jista' jkun hemm ebda appell lill-Qrati ta' Ġustizzja. B'danakollu, l-eżerċizzju ta' diskrezzjoni assoluta jista' jkun sfidat fil-Qorti jekk ikun "ultra vires", jiġifieri jekk ma jkunx fil-limiti tal-poter statutorju li jikkonferixxi d-diskrezzjoni, jew jekk dak l-att ta' diskrezzjoni ma jkunx eżerċitat bil-formalitajiet preskritti, jew mill-awtorità kompetenti nvestita bih mill-liġi. Dan juri illi din id-diskrezzjoni assoluta ma tistax tiġi eżerċitata arbitrarjament, imma biss "intra vires"; u biex tkun tali jeħtieġ illi, fost ħwejjeġ oħra, tkun fil-limiti tal-poter statutorju li jkun ikkonferiha:

Illi, fil-każ taħt eżami, ebda liġi jew regolament statutorju ma ġie msemmi mill-konvenuti bħala dak li kkonferielhom, jew seta' jikkonferilhom, id-dritt li jagħtu dak l-ordni; u għalhekk ma jidherx illi huma dak l-ordni setgħu jagħtuh. Il-konvenuti jallegaw illi għall-eżerċizzju ta' dik id-diskrezzjoni l-Gvern ma għandux bżonn ta' ebda liġi statutorja, jiġifieri meta huwa jaġixxi bħala persuna politika u għall-attijiet li jiġu kompjuti minnu fl-interess ġenerali tas-soċjetà. Apparti jekk dan, di fronti għall-prinċipji fuq imsemmija, jistax ikun hekk, ma jidherx però illi jista' jkun hekk għall-projbizzjoni ta' importazzjoni "ut sic" ta' oġġett. Tabilħaqq, għal dan il-każ hemm il-liġi—liġi li ġiet appuntu applikata mill-

Gvern bir-regolament maħruġ fit-12 ta' Frar, bin-Notifikazzjoni tal-Gvern nru. 67. Kieku l-Gvern kellu effettivament il-poter ta' l-eżerċizzju ta' diskrezzjoni assoluta msemmi mill-konvenuti, ma jidherx li kien ikollu bżonn jirrikorri għall-emanazzjoni ta' dak ir-regolament. Barra minn dan, u kif ingħad, il-Gvern jista' għandu l-eżerċizzju ta' dik id-diskrezzjoni, u għall-finijiet fuq imsemmijin, biex jipprojbixxi xi ħaġa li tkun sejra b'mod imminenti tarreka ħsara għall-ordni publiku jew il-morali publika; imma ċertament dan ma jolqotx l-att iżolat ta' konsenja ta' ħaġa oġġett ta' importazzjoni. L-eżempju ċitat mill-konvenuti, ta' importazzjoni u ta' konsenja ta' bakterja jew ta' bomba atomika, ma jistax jixxebbah għal dak ta' importazzjoni u konsenja ta' films ċinematografiċi. Hu ċar il-perikolu tal-bakterja, li faċilment tista' tinxtered, jew dak tal-bomba atomika, li minn mument għall-ieħor aċċidentalment jew malizzjożament tista' tesplodi; u f'dawn il-każi seta' forsi jkun hemm lok għall-eżerċizzju immedjat ta' dik id-diskrezzjoni mingħajr ma jsir rikors għall-applikazzjoni tal-liġi dwar l-importazzjoni. Imma bl-importazzjoni u konsenja biss ta' dawk il-films u bl-eżistenza tagħhom materjali f'dawn il-Gżejjer, u qabel l-eżibizzjoni tagħhom, ma seta' jkun hemm ebda perikolu għall-ordni u morali publika, u għalhekk il-Gvern ma kellux il-poter juża dik id-diskrezzjoni għall-importazzjoni tagħhom, speċjalment meta, kif ingħad, kien hemm liġi kuntrarja, u l-liġi li tikkonferixxi lill-Gvern jagħmel użu minn dak il-poter il-Gvern ma tagħhiex u ma għamelx dak l-użu tagħha qabel it-12 ta' Frar 1954;

Il-Gvern seta', kieku kien hemm, jew deherlu illi kien hemm, perikolu imminenti jew possibilità ta' dan il-perikolu għall-ordni publiku, jagħmel użu minn dak il-poter; imma għall-każ ta' films, dan il-perikolu jista' javvera ruħu bir-rappreżentazzjoni jew eżibizzjoni tagħhom; u għalhekk il-Gvern seta' talvolta jipprojbixxi, fl-eżerċizzju tad-diskrezzjoni assoluta tiegħu, l-eżibizzjoni ta' dawk il-films ċinematografiċi, jekk fid-diskrezzjoni tiegħu jidhirlu li b'dik l-eżibizzjoni kien hemm perikolu għall-morali publika, imma mhux jirrifjuta l-konsenja tagħhom lill-atturi, li skond id-dispożizzjoni ta' l-

art. 40 (1) ta' l-Ordinanza tad-Dwana kellhom id-dritt jeżiġu l-konsenja tagħhom minn għand il-konvenut Caruana, li minn naħa tiegħu kien fl-obligu li jeffettwalhom dik il-konsenja, la darba, kif huwa xehed, ma kien hemm xejn irregolari fl-importazzjoni tagħhom sa meta sar ir-rifjut ta' l-istess konsenja, u ma kien hemm ebda l-ġi li tipprojbixxi l-importazzjoni ta' dawk il-films. Inutili illi l-konvenuti jallegaw illi l-atturi kkontravvenew għal xi liġijiet ta' importazzjoni; sat-8 ta' Frar 1954, meta ġiet rifjutata l-konsenja tal-films lill-atturi, il-konvenut Caruana ma kienx jaf illi kien hemm xi kontravvenzjoni għall-importazzjoni ta' dawk il-films, u r-rifjut tal-konsenja tagħhom ma sarx għal dik ir-raġuni;

Għalhekk, ir-rifjut ta' konsenja ta' dawk il-films mill-konvenut Caruana, u l-ordni tal-konvenut Dr. Caruana Demajo li ta lok għall-istess rifjut, kienu illegali;

Illi, fit-tieni lok, irid jiġi eżaminat jekk dawk il-films jistgħux jiġu konsenjati lill-atturi, kif dawn qegħdin jitolbu fiċ-ċitazzjoni;

Illi, skond in-Notifikazzjoni tal-Gvern numru 67 tat-12 ta' Frar 1954, ebda film ċinematografiku oriġinat f'xi wieħed mill-pajjiżi msemmijin fl-Iskeda, li fosthom hemm l-Unjoni tar-Repubbliki Soċjalisti, ma għandu jkun importat f'dawn il-Gżejjer jew jgħaddi mill-kontroll tad-Dwana; u għall-finijiet ta' dawn ir-regolamenti, film manifatturat jew prodott fejn ikun ikun għandu jitqies illi kellu l-oriġini tiegħu f'pajjiż inkluż fl-Iskeda, jekk ikun kopja jew riproduzzjoni ta' oriġinal li sar l-ewwelnett, kollu jew parti minnu, f'dak il-pajjiż. Mhux kontestat illi l-films fil-kwistjoni jaqgħu taħt din il-kategorija, u għalhekk l-istess films, u oħrajn bħalhom, skond dak ir-regolament, mit-12 ta' Frar 1954 ma setgħux jiġu importati f'Malta, jew mgħoddija mill-kontroll tad-Dwana;

Illi l-atturi jippretendu illi huma għandhom ikollhom il-konsenja tal-films in kwistjoni għaliex dak ir-regolament ma jolqotx dawk il-films, billi l-istess ġa jinsabu importati, u minn qabel il-ħruġ ta' dak ir-regolament; u l-istess regolament, in kwantu jirrigwarda "l-mogħdija mill-kontroll tad-Dwana", ma jistax ikun ta' ostakolu għal din il-konsenja, billi dak ir-regolament hu "ultra vires", għaliex mhuwiex fil-

limiti, imma jeċċedi l-poteri delegati lill-Gvernatur fil-Kunsill bis-saħħa ta' l-art. 76 ta' Ordinanza tad-Dwana, li fid-dispożizzjoni tiegħu jillimita dawk il-poteri biex jagħmel regolamenti dwar "projbizzjoni, nuqqas jew regolar ta' l-importazzjoni" f'dawn il-Gżejjer, u mhux ukoll "għal mogħdija ta' l-oġġetti importati mill-kontroll tad-Dwana". Il-konvenuti jallegaw illi dawk il-films ma għandhomx jitqiesu sa issa illi ġew importati, għad li waslu u qegħdin Malta, għaliex oġġett għandu jitqies illi jkun importat wara li jkun għadda mill-kontroll tad-Dwana;

Illi, fil-fehma ta' din il-Qorti, il-films fil-kwistjoni għadhom sal-lum ma ġewx importati f'Malta. Biex jiġu konsenjati lill-atturi jeħtieġ illi l-istess films jiġu importati, u minħabba r-regolament maħruġ bin-Notifikazzjoni tal-Gvern fuq imsemmija, din l-importazzjoni l-lum ma tistax issir. U jingħad illi dawk il-films għadhom ma ġewx importati f'Malta, għaliex għandhom jitqiesu li ġew importati f'pajjiż meta jiġu żbarkati u "konsenjati" lill-importatur, jew lil xi ħadd għall-ordni tiegħu, jew meta jiġu maħruġa mit-tqegħid tagħhom fid-depożitu, jekk, minflok ma jiġu konsenjati lill-importatur wara l-iżbark, huma jiġu poġġuti fid-depost. Gie deċiż in re Canada Sugar Co. vs. The Queen, 1898, A.C. 785, illi "Goods are imported into Canada when the goods are landed and delivered to the importer or to his order, or when they are taken out of warehouse, if, instead of being delivered, they have been placed in bond" (Strouds, Judicial Dictionary, 2nd. edition, vuċi "Imported", p. 916). Mhuwiex kontestat illi, wara l-iżbark tagħhom, dawk il-films ma ġewx konsenjati lill-atturi jew lil xi ħadd għall-ordni tagħhom, imma ġew, fejn għadhom, poġġuti fid-depost, jiġifieri ġo veranda f'Pinto Stores, li hu l-lok tad-depożitu; u għalhekk l-atturi l-lum ma jistgħux ikollhom il-konsenja ta' dawk il-films, għaliex l-istess għadhom mhumiex importati, u skond il-liġi issa ma jistgħux jiġu importati;

Illi f'dawn iċ-ċirkustanzi ma hemmx lok li jiġi eżaminat jekk ir-regolament fuq imsemmi, in kwantu jirrigwarda l-mogħdija mill-kontroll tad-Dwana ta' l-oġġetti importati, huwiex "intra vires" jew "ultra vires":

Rat in-nota ta' l-appell ta' l-atturi, u rat il-petizzjoni taghhom, fejn talbu li s-sentenza fuq imsemmija tiġi riformata, billi tiġi konfermata fl-ewwel kap, li bih ġie dikjarat li l-ordni ghar-rifjut tal-konsenja tal-films imsemmija fiċ-ċitazzjoni kien illegali, bl-ispejjeż kontra l-konvenuti nomine, u billi tiġi revokata fit-tieni kap, li bih irrespinġiet it-talba ta' l-atturi, bl-ispejjeż minghajr taxxa, bid-dritt tar-Reġistru ghall-konvenuti, billi minflok jiġi deċiż ghal-tenur tat-talbiet ta' l-atturi, bl-ispejjeż taż-żewġ istanzi kontra l-konvenuti;

Rat ir-risposta tal-konvenuti nomine, li ssottomettew li s-sentenza appellata, in kwantu ċahdet it-talba ta' l-atturi u kkundannathom ihallsu parti mill-ispejjeż, hija ġusta u ghandha tiġi konfermata, bl-ispejjeż kollha kontra taghhom;

Rat in-nota ta' l-appell tal-konvenuti nomine, u rat il-petizzjoni taghhom, fejn talbu li l-imsemmija sentenza tiġi riformata, billi jiġi konfermat it-tieni kap, li bih ġiet respinta t-talba ta' l-atturi u ġie ordnat li jhallsu l-ispejjeż taghhom, u jiġi revokat l-ewwel kap, li bih ġie dikjarat li l-ordni tar-rifjut ghar-rigward tal-konsenja tal-films imsemmija fiċ-ċitazzjoni kien illegali u l-konvenuti ġew kundannati jhallsu l-ispejjeż fuq dak il-kap u l-ispejjeż taghhom u d-dritt tar-Reġistru rigward it-tieni kap, billi minflok jiġi deċiż li t-talba ta' l-atturi tiġi respinta, bl-ispejjeż taż-żewġ istanzi kontra taghhom;

Rat ir-risposta ta' l-atturi, li talbu li l-appell tal-konvenuti nomine jiġi respint, u li jiġi deċiż a termini tal-petizzjoni taghhom;

Eżaminat l-atti tal-kawża;

Semghet id-difensuri ta' l-atturi u d-Deputy Attorney General ghall-konvenuti nomine;

Ikkunsidrat;

Illi mill-provi jirriżulta li l-atturi mportaw mir-Renju Unit il-films in kwistjoni, u fit-8 ta' Frar 1954, meta waslu Malta, l-atturi ghamlu l-"entries" soliti, li ġew approvati mill-Kollettur tad-Dwana; u ghalhekk, per mezz ta' impjegat taghhom, marru biex jirtirawhom f'Pinto Stores. Iżda l-uffiċjal tal-veranda ċompel id-Dwana, u, fuq istruzzjonijiet tal-konvenuti, irrifjuta l-konsenja. L-atturi, per mezz tal-konsu-

lent legali tagħhom, insistew mal-konvenuti biex issirilhom il-konsenja tal-films, u, wara li ġew ippreżentati għal ftit granet, spiċċaw biex ġew infurmati definitivament li l-films ma kienux sejrin jiġu rilaxxjati mid-Dwana, għax kienet sejra toħroġ liġi, kif fil-fatt ħarġet, li tipprojbixxi sew l-importazzjoni kemm ir-rilaxx ta' pellikoli ta' oriġini simili għal dawk in kwistjoni. Dik il-liġi fil-fatt ħarġet fit-12 ta' Frar 1954, bin-Notifikazzjoni tal-Gvern nu. 67 ta' dik is-sena, maħruġa bis-saħħa ta' l-art. 76 tal-Kap. 60 tal-Liġijiet ta' Malta (Ediz. (Riv.). Dawn kienu l-fatti li taw oriġini għal din il-kawża, li ġiet promossa fl-istess jum 12 ta' Frar 1954;

Ikkunsidrat;

Illi l-atturi jippretendu li l-konvenuti nomine ma setgħux jirrifjutaw il-konsenja tal-films in kwistjoni għal dawn ir-raġunijiet:- (a) Għaliex, meta sar ir-rifjut tal-konsenja, ma kien hemm ebda liġi jew regolament li seta' jawtorizza lill-konvenuti nomine li jagħmlu dan ir-rifjut; (b) għaliex il-proċeduri ta' l-importazzjoni kienu regolari u approvati debitament mill-awtoritajiet tad-Dwana; (c) għaliex l-importazzjoni kienet ġa saret, u kienet għalhekk kompjuta fis-sena tal-liġi; (d) għaliex ir-regolamenti maħruġin bin-Notifikazzjoni tal-Gvern numru 67 ta' dis-sena mhumiex retroattivi, u għal dak li jirrigwarda r-rilaxx tal-merkanzija huma "ultra vires";

Ikkunsidrat;

Illi, kwantu għall-pretensjoni tal-konvenuti nomine illi, sa meta ħarġu r-regolamenti fuq imsemmija, kienu għadhom ma rrifjutawx il-konsenja, iżda biss kienu qegħdin jieħdu żmien biex jikkunsidraw il-kwistjoni, u għalhekk mhux rifjut kien hemm, imma sospensjoni, huwa ovvju li fil-fatt il-konvenuti kienu qegħdin jieħdu provvediment in antiċipu ta' liġi li kienet ser toħroġ. Għalhekk fil-fatt ma kienx hemm hlief applikazzjoni preventiva ta' regolamenti futuri. Huwa fatt li sa dak inhar ma kien hemm ebda provvediment leġislattiv li seta' jawtorizza l-projbizzjoni tar-rilaxx tal-films in kwistjoni. Huwa fatt ukoll li mid-depożizzjoni tal-Agent Kollettur tad-Dwana (fol. 60 u 61) jirriżulta li ma kien hemm ebda irregolarità fl-importazzjoni u fil-pratiki doganali li soltu jsiru għall-irtir tal-merkanzija mid-Dwana. Difatti l-konvenut Walter Caruana,

fix-xhieda tiegħu (fol. 61), qal dawn il-kliem:- "Jien tajt l-ordni li l-films ma jiġux 'released' mhux għaliex kien hemm xi irregolarità fl-importazzjoni, imma għaliex kont naf li f'dawk il-films il-Gvern *kellu diffikultà ja...hom inkella ...*, għaliex nisthajjel li ma riedx li jidhru. Fil-proċedura ta' l-importazzjoni kien kollox regolari. L-istruzzjoni li ma jiġux 'released' kienet minħabba d-diffikultà li kienet inqalgħet". Dina d-dispożizzjoni tinnewtralizza u twaqqa' s-*sottomissjoni* tad-difensur tal-konvenuti nomine, waqt it-trattazzjoni ta' dan l-appell, li huma kienu ġustifikati li jżommu r-rilaxx tal-films in kwistjoni minħabba ir-regolarità fil-proċedura ta' l-importazzjoni, konsistenti fin-nuqqas ta' liċenza u dikjarazzjoni meżatta;

Infatti, mid-dokumenti eżibiti fl-inkartament jirriżulta li l-"entries" relativi kienu approvati mill-Awtorità Doganali; u lanqas jista' jingħad illi għall-importazzjoni ta' dawn il-films f'dak iż-żmien kien hemm bżonn liċenza, kif ġie sottomess mid-difensur tal-konvenuti, għaliex taħt l-intestatura 'Origin' ta' l-"Invoice" approvat mid-Dwana (fol. 50 tergo) hemm illi dawna l-films kienu "wholly produced or manufactured in U.K.", u f'dak iż-żmien kien għad ma hemmx id-dispożizzjoni interpretativa kontenuta fit-tieni paragrafu tat-tieni regolament tan-Notifikazzjoni tal-Gvern fuq imsemmija, u biha ntqal illi film, avvolja manifatturat jew prodott inkien ieħor, għandu jitqies li qiegħed oriġina minn pajjiż kompriż fl-Iskeda ta' dak ir-regolament jekk ikun kopja jew riproduzzjoni ta' original li jkun sar l-ewwelnett, kollu jew f'parti minnu, f'dak il-pajjiż. Il-fatt stess li kellu jsir dak ir-regolament interpretativ juri ċar li mingħajru, jekk film ikun interament prodott jew manifatturat f'pajjiż determinat, ma jistax jitqies li oriġina minn pajjiż ieħor, non ostante li jkun kopja jew riproduzzjoni ta' oriġinal li jkun sar l-ewwel darba f'pajjiż ieħor. Fil-fatt dawn il-films kienu interament manifatturati u prodotti fir-Renju Unit, għalkemm ġew kupjati fuq oriġinal li sar band'oħra;

Ikkunsidrat:

Illi anqas jista' jingħad illi l-Gvern, jew l-Awtorità Amministrattiva, setgħet timpedixxi r-rilaxx tal-films "jure im-

perii"; għaliex, ladarba din il-materja hija regolata b'liġi, meta dina l-liġi ġiet osservata, l-Awtorità Amministrativa ma tistax arbitrarjament iżżomm l-importatur milli jirtira l-merkanzija, ġa ladarba tkun proprjetà tiegħu u hu jkun in regola mal-liġi. Il-"Jus Imperii" in genere, u waħdu, ma jistax jestendi ruħu fuq drittijiet akkwiżiti ta' proprjetà taċ-ċittadini; u meta l-interess publiku huwa urġenti, u jinneċessita xi provvediment li bih jista' jiliedi dawk id-drittijiet, il-Gvern għandu jirrikorri għall-provvedimenti leġislativi opportuni. L-att magħmul "jure imperii" huwa "Act of state" fid-Dritt Publiku Ingliż; u a propożitu, l-Anson (Law and Custom of the Constitution, *foot-note page 279 and pages 477, 478*) igħid:— "It must be understood that acts of state as between sovereign and subjects must be acts such as the sovereign can lawfully do. If one should allege of one act complained of, that, though unlawful in itself, it is a matter of state policy or necessity, the answer is, in the words of Lord Camden, that the common law does not understand that kind of reasoning". Kieku kellu jiġi ritenut diversament, tispiċċa kwalunkwe garanzija għat-tutela tad-drittijiet taċ-ċittadin. Ġie osservat mid-difensur tal-konvenuti nomine li anki f'okkażjonijiet ta' merkanzija oħra l-Kollettur ġie li jissospendi l-konsenja sakemm jagħmel verifiki. Dan hu veru, però jiġri mhux bis-saħħa tal-"jus imperii", imma għaliex l-importazzjoni ta' dil-merkanzija l-oħra tkun tista' tikser liġijiet oħra. Hekk, per eżempju, l-importazzjoni ta' esploživi, fejn il-Kollettur tad-Dwana jkun ġustifikat jissospendi l-konsenja sakemm jivverifika jekk hemmx il-liċenza tal-Kummissarju tal-Pulizija bħal ma jrid l-art. 3 tal-Kap. 56. Hekk ukoll fil-każ ta' importazzjoni ta' ħwejjeġ ta' l-ikel li jkunu ta' ħsara għas-saħħa (art. 18 (1) Kap. 54). L-egħmil tal-Kollettur tad-Dwana f'każijiet simili jkun bażat fuq il-liġi, u mhux fuq il-"Jus Imperii";

Ikkunsidrat;

Illi t-teżi tal-konvenuti nomine hija fis-sens li, mentri għar-rigward tal-perijodu preċedenti għan Notifikazzjoni tal-Gvern fuq imsemmija s-sospensjoni jew rifjut tal-konsenja kienu bażati fuq il-"jus imperii", dana r-rifjut, meta baqgħet

in-Notifikazzjoni, kien bażat fuq id-dispożizzjonijiet tagħha; u għalhekk il-Qorti tidħol fl-eżami jekk id-dispożizzjonijiet ta' dik in-Notifikazzjoni jiġġustifikawx dak ir-rifjut;

In konnessjoni ma' dan l-eżami jeħtieġ li jiġi qabel eżaminat jekk, meta ħarġet in-Notifikazzjoni, l-importazzjoni tal-films kienetx ġa saret jew le. Din il-Qorti tirritjeni illi mill-kumpless tad-dispożizzjonijiet tal-Kapitolu 60 (Ediz. Riv.), fosthom l-artikoli 12, 18, 30, 61(a), il-liġi tikkunsidra l-iżbark u l-konsenja tal-merkanzija bħala attijiet separati mill-importazzjoni, u titkellem fuq l-importazzjoni għaliha "per se stante", u antecedenti għall-żbark u l-konsenja. U fis-sens ordinarju tal-kelma, "importazzjoni" tfisser preċiżament dak li jingħad fid-definizzjoni tagħha fl-art. 1 ta' l-"Importation (Control) Regulations, 1948", maħruġa bil-Government Notice no. 669 tal-1948, li jgħid "Importation means and includes the bringing of goods into these Islands from any other place, by whatever means the carriage is effected; and "import" shall be construed accordingly". L-istess konċett huwa kontenut fid-definizzjoni li hemm fl-art. 12 tal-Kap. 161, illi, ċjoè, importazzjoni tfisser iġġib f'dawn il-Gżejjer bl-ajru jew bil-baħar;

Għalhekk, fil-ħsieb ta' dina l-Qorti, l-importazzjoni tkun kompjuta bil-fatt biss illi l-merkanzija tinġieb minn barra f' dawn il-Gżejjer, u jkun spiċċa t-trasport tagħha bil-baħar jew bl-ajru. Is-sentenza tal-Privy Council ċitata mill-Ewwel Qorti u mid-difensur tal-konvenuti nomine ma tgħoddx għall-każ, għaliex bażata fuq liġi diversa tal-Kanada, u l-interpretazzjoni saret għal skopijiet fiskali;

In konsegwenza ta' dawn il-prinċipji, il-films in kwistjoni, meta ħarġet in-Notifikazzjoni tal-Gvern fuq imsemmija, kienu ġa definittivament importati, għalkemm kien għad fadal issir il-konsenja. Għaldaqstant ma jistax jingħad li d-dispożizzjonijiet ta' dik in-Notifikazzjoni jolqtu dawn il-films għaliex l-importazzjoni tagħhom kienet għadha "in corso";

Ikkunsidrat;

Illi d-difensur tal-konvenuti nomine ssottometta illi d-dispożizzjonijiet ta' dik in-Notifikazzjoni tal-Gvern, għalkemm

ma hemmx fiha ebda klawsola retroattiva, ghandhom effett retroattiv minhabba li hi liġi ta' ordni pubbliku, u li ghalhekk l-importazzjoni u/jew ir-rilaxx ta' dawn il-films huma milqutin b'dan l-effett retroattiv. Iżda hija regola universalment rikonoxxuta li, sakemm il-liġi stess ma tgħidux ċar, il-liġijiet godda, hlief dawk li jirrigwardaw materji proċedurali "in corso", ma ghandhomx forza retroattiva. Jgħid a propożitu l-Maxwell (Interpretation of Statutes, 1953 edition, page 213), fuq l-awtorità ta' hafna sentenzi ta' Qrati Ingliżi :- "It is a fundamental rule of English law that no statute shall be construed to have retrospective operation, unless such a construction appears very clearly in the terms of the Act, or arises by necessary and distinct implication". U aktar 'il quddiem l-istess awtur ighid, fuq l-istess awtoritajiet (p. 214) :— "No rule of construction is more firmly established than this - that a retrospective operation is not to be given to a statute so as to impair an existing right or obligation, otherwise than as regards matter of procedure, unless that effect cannot be avoided without doing violence to the language of the enactment". U fil-paġina 215 dan l-awtur jirrileva illi dina r-regola tapplika b'forza akbar "where the enactment would prejudicially affect vested rights, or the legality of past transactions, or impair contracts";

U ghandu jiġi notat illi fin-Notifikazzjoni fuq imsemmija mhux biss ma hemmx ebda "retrospective clause", imma ma hemm xejn fil-"language of the enactment" li jista' lontanament jaċċenna ghall-effett retroattiv. Huwa veru illi f'xi deċiżjonijiet tal-Qrati Taljani, riportati fil-Fadda (Giurisprudenza sul Codice Civile, Disposizioni Preliminari, art. 2), hemm propunjat il-prinċipju illi, meta liġi tkun ispirata minn raġunijiet ta' interess publiku, allura jista' jkollha effett retroattiv bla ma jkun hemm bżonn klawsola espressa retroattiva; iżda hemm numru aktarx akbar ta' deċiżjonijiet fis-sens illi "il principio della irretroattività della legge vale anche per le leggi di ordine pubblico e di interesse generale" (par. 109, loc. cit.); u "per regola generale la legge non ha effetto retroattivo, neanche se trattasi di fatti che si connet-

tono con l'ordine pubblico, quando retroagendo lederebbe un diritto quesito" (par. 111, loc. cit.);

Din il-Qorti hija ta' l-opinjoni illi, meta ma hemmx klawsola retroattiva, u meta l-kliem tal-liġi ma jkunux jimpurtaw retroattività, ma għandux ikun hemm effett retroattiv lanqas jekk ikun materja ta' interess jew ordni publiku. Ebda ħsara ma tista' tiġi minn daqshekk, għaliex huwa faċili għall-leġislatur li, jekk irid, jagħmel klawsola retroattiva; u partikularment f'dan il-każ preżenti, żgur li ma hemmx u ma jistax ikun hemm effett retroattiv; għaliex l-art 76 tal-Kap. 60, li in forza tiegħu saret in-Notifikazzjoni, żgur li ma tax lill-Gvernatur fil-Kunsill il-poter li jagħmel regolamenti b'forza retroattiva, inkwantokkè il-poter leġislativ b'dak l-artikolu tah il-poter li jagħmel regolamenti għall-futur, u mhux li jilleġifera għall-passat;

A propożitu ta' dan il-pont, il-konvenuti nomine nvokaw is-sentenza ta' din il-Qorti ta' l-10 ta' Ottubru 1952, in re "Fenech vs. Patri Zarb ne. et."; iżda l-prinċipju hemm enunċjat jirrigwarda attijiet mibdija taħt il-liġi l-antika u li jestendu ruħhom taħt il-ġdida, jiġifieri ma jkunux għadhom kompjuti; mentri hawn si tratta ta' att definitivament kompjut qabel id-dħul tal- liġi l-ġdida;

Ikkunsidrat;

Illi l-konvenuti nomine, però, jippretendu li l-lum jistgħu jirreżistu t-talba għall-konsenja tal-films in bażi għan-Notifikazzjoni fuq imsemmija. Għal din il-pretensjoni l-atturi joppoñu n-null ta' dik il-parti tar-regolament li tirrigwarda l-konsenja, bħala magħmula "ultra vires";

Ikkunsidrat;

Illi, kif ingħad, in-Notifikazzjoni fuq imsemmija ħarġet bis-setgħa tal-art. 76 tal-Kap. 60, li jgħid hekk:- "Il-Gvernatur fil-Kunsill jista' b'regolament jipprojbixxi, inaqqas, jew jirregola l-importazzjoni f'dawn il-Gżejjer, sew bil-baħar jew bl-ajru, ta' oġġetti jew xi xorta ta' oġġetti". Issa, hu prinċipju illi regolamenti simili "must not be in excess of the statutory power authorising them, nor repugnant to that statute or to the general principles of law" (Maxwell, loc. cit., page 300, u s-sentenzi minnu ċitati fin nota "L").

Għandu jiġi osservat illi l-art. 76 ma tax lill-Gvernatur fil-Kunsill is-setgħa li jagħmel kull xorta ta' regolamenti fid-diskrezzjoni tiegħu, liema diskrezzjoni kienet tkun inkontrollabbli mill-Qrati, imma specifika tassativament liema regolamenti seta' jagħmel. Huwa wkoll "jus receptum" fil-gurisprudenza tagħna illi jmiss lill-Qrati li jeżaminaw jekk regolament ġiex magħmul skond l-"enabling provision" fil-"parent law";

Ikkunsidrat;

Illi, in konnessjoni ma' dan il-pont, jekk ir-regolamenti humiex "intra vires", hu ċert illi l-art. 76 fuq imsemmi ma jagħtix fakoltà lill-Gvernatur fil-Kunsill li jipprojbixxi l-konsenja ta' merkanzija ġa importata; u għalhekk regolament li jipprojbixxi l-konsenja huwa "ultra vires"; prinċipalment għal tliet ragunijiet:- (a) Għaliex mhux fil-limiti ta' l-"enabling law"; (b) għaliex jirripunja u jidderoga għad-dispożizzjonijiet tagħha, li bis-saħħa tagħhom il-konsenja għandha ssir jekk id-dokumenti jkunu in regola; (c) u għaliex regolament simili jkun qiegħed joħloq projbizzjoni ġdida mhux kontemplata fl-"enabling law". Lanqas jistgħu l-konvenuti nomine jgħidu illi l-projbizzjoni tal-konsenja, kontenuta fin-Notifikazzjoni fuq imsemmija, hija "intra vires" għaliex awtorizzata bil-kliem "jirregola l-importazzjoni". Infatti, ir-regolament ta' l-importazzjoni jippresupponi l-importazzjoni, fil-waqt li l-projbizzjoni tar-rilaxx tinnewtralizza u tannulla l-importazzjoni. Għalhekk il-Qorti tikkunsidra li l-projbizzjoni tar-rilaxx, magħmula bir-regolament fuq imsemmi, hija "ultra vires", u konsegwentement nulla u inattendibili;

Fis-sens tal-konsiderazzjonijiet premessi;

Tirrespingi l-appell tal-konvenuti nomine, bl-ispejjeż kontra tagħhom;

U tilqa' l-appell ta' l-atturi, fis-sens li, wara li tiddikjara n-nullità tan-Notifikazzjoni tal-Gvern nru. 67 tal-1964 għar-rigward ta' dik il-parti tagħha li tipprojbixxi l-konsenja tal-films imsemmi in f'dik in-Notifikazzjoni mill-kontroll tad-Dwana, in kwantu dik il-parti hija "ultra vires" tal-"enabling law", u għalhekk inattendibili; bl-ispejjeż kontra l-konvenuti

nomine, tilqa' wkoll it-talba ta' l-istess atturi dedotta bl-att taċ-ċitazzjoni, bl-ispejjeż taż-żewġ istanzi kontra l-konvenuti nomine; u għall-fini ta' dik it-talba jipprefiġġi lill-istess konvenuti nomine t-terminu ta' jumejn;

U f'dan is-sens ipprovdiet fuq iż-żewġ appelli, u rriformat is-sentenza mogħtija mill-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili tal-Maestà Tagħha r-Reġina fit-18 ta' Frar 1954.