FIL-PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

IMĦALLEF

ONOR. JOSEPH R. MICALLEF LL.D.

ILLUM il-Ħamis, 6 ta' Lulju, 2017

Kawża Nru 4

Rik. Nru. 1040/16JRM

Carmen **GRECH**

vs

Il-PRIM MINISTRU, Is-Segretarju Permanenti Prinċipali, Il-Ministru għad-Djalogu Soċjali, Affarijiet tal-Konsumatur u Libertajiet Ċivili, is-Segretarju Permanenti, Ministru għad-Djalogu Soċjali, Affarijiet tal-Konsumatur u Libertajiet Ċivili, L-Awtorita' ta' Malta għall-Kompetizzjoni u għall-Affarijiet tal-Konsumatur (MCCAA)

Il-Qorti:

Rat ir-Rikors Maħluf imressaq tal-14 ta' Novembru, 2016, li bih u għar-raġunijiet hemm imsemmija, l-attriċi titlob li din il-Qorti ssib li l-imġiba tal-Awtorita' imħarrrka hija abbużiva u illegali; tordna li r-revoka tiġi mħassra; tordna lill-imħarrek Prim' Ministru jieħu dawk il-passi kollha meħtieġa sabiex l-attriċi terġa' titpoġġa fl-istatus li kienet qabel ir-revoka; tillikwida d-danni li ġarrbet l-attriċi b'riżultat ta' dan l-aġir abbużiv; u tordna lill-imħarrkin, jew min minnhom, biex iħallsuha d-danni hekk likwidati;

Rat id-degriet ta' din il-Qorti tal-5 ta' Diċembru, 2016[1], li bih ordnat in-notifika lill-imħarrkin u tat direttivi lill-attriċi dwar it-tressiq tal-provi min-naħa tagħha;

Rat it-Tweġiba Maħlufa mressqa fit-13 ta' Jannar, 2017, li biha l-imħarrkin bl-eskluzzjoni tal-Awtorita' imħarrka, laqgħu preliminarjament billi jgħidu li r-revoka tad-"*detailing"* ma titqiesx bħala "*egħmil amministrattiv*" kif definit fl-artikolu 469A(2) tal-Kap. 12 billi tali revoka saret bil-għan ta' organizzazzjoni u amministrattiva interna. Fil-mertu, jiċħdu li l-imġiba tagħhom hija lil hinn mis-setgħat mogħtija mil-liġi **(***ultra vires)* għal raġunijiet li semmew fit-Tweġiba Maħlufa. Itennu li l-attriċi ma ġarrbet ebda danni minħabba l-imġiba tagħhom u li huma ma ġabux ruħhom b'mala fede jew b'mod irraġonevoli;

Rat it-Tweġiba Maħlufa mressqa fit-13 ta' Jannar, 2017, li biha l-Awtorita' mħarrka laqgħet billi preliminarjament qalet li hija mogħnija minn personalita' ġuridika distinta u għaldaqstant l-okkju tal-kawża għandu jirrifletti dan il-fatt. Tgħid ukoll li d-deċizjoni li tilmeta minnha l-attriċi ttieħdet bl-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna u għalhekk ma titqiesx bħala "*egħmil amministrattiv*" taħt l-artikolu 469A(2). Fil-mertu tgħid li l-azzjoni ttieħedet skond il-liġi inkluż l-artikolu 40(2) tal-Kap. 510 tal-liġijiet ta' Malta, u li l-attriċi ma ġarbet ebda danni bl-imġieba tagħha;

Rat id-degriet tagħha tas-7 ta' Frar, 2017[2], li bih ordnat li ssir korrezzjoni fl-okkju tal-kawża, u li fid-dawl tat-tieni eċċezzjoni preliminari tal-Awtorita' mħarrka, u l-ewwel eċċezzjoni tal-imħarrkin l-oħrajn, il-Qorti ħalliet il-kawża għat-trattazzjoni ta' din l-eċċezzjoni preliminari, u jiġifieri li d-deċiżjoni li minnha tilminta l-attriċi biex jitħassar id-*detailing* saret bil-għan ta' organizzazzjoni u amministrattiva interna u għaldaqstant ma titqiesx bħala "*egħmil amministrattiv*" kif definit fl-artikolu 469A(2) tal-Kap. 12;

Rat il-provi u d-dokumenti li tressqu quddiemha marbuta ma' din l-eċċezzjoni preliminari;

Semgħet it-trattazzjoni ta' din l-eċċezzjoni preliminari mill-avukati difensuri tal-partijiet[3];

[1] Paġġ. 8 – 9 tal-proċess
[2] Paġ. 24 tal-proċess
[3] Paġ. 86 tal-proċess

Rat l-atti kollha tal-kawza;

Rat id-degriet tagħha tad-9 ta' Mejju, 2017[4], li bih ħalliet il-kawża għal-lum għas-sentenza fuq l-imsemmija eċċezzjoni preliminari;

Ikkonsidrat:

Illi din hija azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrattiv. L-attriċi, impjegata fis-settur pubbliku, kienet "*detailed*" mal-kumpannija mħarrka (aktar 'il quddiem imsejha "MCCAA") u fis-sena 2016, l-MCCAA bagħtet tgħarrafha li d-"*detailing*" tagħha ġie revokat. L-attriċi tgħid li l-aġir tal-MCCAA huwa irregolari billi waslet biex hija ġġarab ħsara mingħajr ġustifikazzjoni, id-deċiżzjoni ttieħdet mingħajr il-konsultazzjoni meħtieġa, u li ma tteħdietx għal għanijiet xierqa;

Illi għal din l-azzjoni l-MCCAA kif ukoll l-imħarrkin l-oħra jilqgħu billi, fost oħrajn, jgħidu li d-deċiżjoni li tilmenta minnha l-attriċi ttieħdet bl-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna u għaldaqstant ma titqiesx bħala "*egħmil amministrattiv*" taħt l-artikolu 469A(2);

Illi din is-sentenza qiegħda tingħata dwar l-imsemmija eċċezzjoni preliminari tal-imħarrkin, għaliex jekk kemm-il darba tintlaqa' l-każ tal-attriċi jkollu jieqaf hawn;

Illi għal dawk li jirrigwarda <u>l-fatti li joħorġu mill-atti tal-kawża</u> u li huma rilevanti għal din l-eċċezzjoni preliminari, jirriżulta li l-attriċi hija Uffiċjal Pubbliku u fis-sena 2015, talbet li tiġi "*detailed*" mal-MCCAA bil-għan li ttejjeb il-karriera kif ukoll id-dħul tagħha[5]. It-talba tagħha intlaqgħet[6]. Fil-11 ta' Awwissu, 2016, l-attriċi ġiet mgħarrfa mill-Ministeru tad-Djalogu Soċjali, l-Affarijiet tal-Konsumatur u Libertajiet Ċivili (aktar 'il quddiem imsejjaħ "MSDS"), li d-"*detailing*" ġie revokat, u sabiex tibda tirraporta għax-xogħol ġewwa d-Dipartiment tar-Relazzjonijiet Industrijali (DIER). It-talba biex jinbeda l-proċess tad-"*detailing*" tressqet mill-MCCAA[7], u l-attriċi nżammet fil-għama ta' dan kollu[8]. L-attriċi tgħid li saret inġustizzja magħha[9], filwaqt li l-MCCAA tgħid li dan għamlitu għaliex ma kienx għad hemm il-ħtieġa tas-servizz tagħha u sabiex il-ħiliet tagħha setgħu

[4] Paġ. 86 tal-proċess.
[5] Ara affidavit tal-attriċi f'paġ. 78 tal-proċess
[6] Ara Dok. "LB1" sa Dok. "LB" f'paġġ. 44 sa 51 tal-proċess
[7] Ara Dok. "LB4"sa Dok. "LB5" f'paġ. 52 – 6 tal-proċess
[8] Ara affidavit tal-attriċi f'paġ. 78 tal-proċess
[9] Ibid paġ. 79 tal-proċess

jintużaw aħjar band'oħra[10]. L-Uffiċju tal-Prim'Ministru, minn naħa l-oħra, jgħid li kemm id-"*detailing*" kif ukoll r-revoka tiegħu saru skond il-liġi, jiġifieri b'ħarsien tar-regolamenti tal-"*Manual on Resourcing Policies and Procedures*"[11];

Illi f' Novembru tas-sena 2016, l-attriċi fetħet din il-kawża;

Illi l-konsiderazzjoni legali dwar l-eċċezzjoni taħt eżami jduru mal-kwestjoni tas-setgħa ta' din il-Qorti li tistħarreġ l-ilment tal-attriċi li jirrigwarda r-revoka ta' "*detailing*" tagħha mill-Uffiċċju tal-Prim'Ministru fuq talba ta' istituzzjoni (MCCAA), u l-mod li bih saret din ir-revoka. Minkejja li fir-Rikors Maħluf, l-attriċi tirreferi kemm għall-azzjoni taħt l-artikolu 469A tal-Kodiċi tal-Organiżżazzjoni u Proċedura Ċivili kif ukoll għall-prinċipji ġenerali tad-dritt, li waqt it-trattazzjoni ta' din l-eċċezzjoni mill-abbli avukat tal-attriċi, tali prinċipji ġenerali ġew spjegati li jirreferu fost oħrajn għall-prattika ta' diskriminazzjoni politika, il-Qorti tqis li tabilħaqq l-attriċi għażlet li tressaq il-kawża tagħha speċifikatament taħt l-artikolu 469A tal-imsemmi Kodiċi, li hija azzjoni meqjusa bħala waħda ta' proċedura speċjali dwar stħarriġ tal-għemil tal-amministrazzjoni pubblika;

Illi s-setgħat li l-liġi tagħti lill-Qrati f'azzjonijiet bħal din iridu jitwettqu fil-parametri preċiżi li tistabilixxi l-liġi speċjali. Min-naħa l-oħra, fejn din il-Qorti tissejjaħ biex twettaq is-setgħa tagħha li tistħarreġ għemil ta' xi awtorita' pubblika, u x'aktarx minħabba li dan l-istħarriġ huwa r-rimedju waħdien li jingħata lil min iħossu mġarrab b'dak l-għemil, din għandha twettaqha safejn possibbli u safejn il-liġi ma teskludihiex milli tindaħal, u għandha tagħti lill-esklużjoni tifsira mill-idjaq kontra li terħi milli twettaq is-setgħat tagħha[12];

Illi l-eċċezzjoni taħt eżami trid sewwasew li din il-Qorti ssib li ma tistax tistħarreġ l-ilment tal-attriċi minħabba impediment li tqiegħed il-liġi fuq ix-xorta ta' għemil li l-istess attriċi tilmenta minnu. Il-liġi tfisser x'għandu jitqies bħala "*egħmil amministrativ*" fis-subartikolu 2 tal-artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. B'dik il-frażi, l-liġi tifhem "*il-ħruġ ta' kull ordni, liċenza, permess, warrant, deċiżjoni jew rifjut għal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorita' pubblika, iżda ma tinkludix xi ħaġa li ssir bl-għan ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorita'*". L-imħarrkin jisħqu li r-revoka ta' "*detailing*" ta' uffiċċjal pubbliku minn Awtorita' għal oħra jew minn dipartiment għal dipartiment taqa' fit-tifsira

[10] Ara affidavit ta' Leo Bonniċi mmarkat bħala Dok. "LB" f'paġġ. 42 – 3 tal-proċess
[11] Ara Dok. "LB6" sa Dok. "LB8" f'paġġ. 57 – 60 tal-proċess
[12] App. Ċiv. **30.11.1993** fil-kawża fl-ismijiet ***Sammut noe et vs Kontrollur tad-Dwana*** (Kollez. Vol: **LXXVII.ii.377**)

ta' "*ħaġa li ssir bil-għan ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna*" u għalhekk mhuwiex *"egħmil amministrativ*" kif tifhmu l-liġi biex Qorti jkollha s-setgħa tistħarrġu. Ingħad ukoll li l-fatt nnifsu li l-attriċi ma ressqet ebda talba lill-Awtorita' (MCCAA) biex tiġi meqjusa, fiha nnifisha wkoll twassal biex ir-revoka li nħarġet mill-Uffiċċju tal-Prim Ministru ma titqiesx bħala "*egħmil amministrattiv*" fit-termini tal-istess sub-artikolu 2 tal-artikolu 469A tal-Kodiċi 12 tal-Liġijiet ta' Malta;

Illi l-Qorti jidhrilha illi huwa meħtieġ illi qabel kollox tqis t-tieni parti tad-difiża mressqa mill-imħarrkin, dik li l-attriċi ma ressqet ebda talba biex id-deċiżjoni meħuda tiġi kunsidrata mill-ġdid. Meta wieħed iqis sewwa ċ-ċirkustanzi partikolari tal-każ li l-Qorti għandha quddiemha, wieħed isib li filwaqt li huwa minnu li l-attriċi fis-sena 2016 ma ressqet ebda talba lill-MCCAA biex tiġi meqjusa li waslet għat-teħida ta' deċiżjoni jew ħruġ ta' ordni kontriha, minn naħa l-oħra, id-deċiżjoni li ħadet l-MCCAA fejn talbet ir-revoka tad-"*detailing*" tal-attriċi milli tibqa' impjegata magħha tissarraf biss f'irtirar ta' kunsens li sena qabel (fis-sena 2015) l-istess MCCAA kienet tat għat-talba li tressqitilha mill-attriċi dakinhar. Dan iwassal lill-Qorti għall-fehma illi l-ordni maħruġa mill-Uffiċċju tal-Prim Ministru li wasslet għar-revoka tad-*detailing* tal-attriċi minn mal-MCCAA taqa' fid-definizzjoni ta' "*egħmil amminstrattiv*" u għaldaqstant din il-parti tal-eċċezzjoni qegħda tiġi miċħuda;

Illi l-Qorti jidhrilha li jmiss li wieħed iqis safejn jista' jingħad li għemil amministrativ jaqa' taħt dik it-tifsira ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna fi ħdan awtorita' pubblika. Fin-nuqqas ta' tifsira fil-liġi ta' x'jaqa' taħt il-kappa ta' "*organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna"* fi ħdan awtorita' pubblika, wieħed irid idur għat-tifsira li jista' jingħata mill-awturi jew mill-ġurisprudenza. Kemm hu hekk, il-fatt innifsu li dawn il-kliem mhumiex aħjar imfissrin mil-liġi nnifisha jitlob li Qorti tingħata s-setgħa li tistħarreġ jekk il-fatti partikolari marbutin ma' għemil amministrattiv imressaq quddiemha jaqgħux jew le taħt l-imsemmija eċċezzjoni. Hekk wieħed isib li dawk il-kliem kienu meqjusa li jirreferu għal każijiet li jirrigwardaw trasferimenti ta' uffiċjali pubbliċi minn dipartiment tal-Gvern għal ieħor, jew l-għażla tal-post fejn uffiċjal pubbliku jintbagħat jaħdem[13];

Illi fid-duttrina, l-atti magħmula bil-għan ta' organiżżazzjoni jew tmexxija interna fi ħdan xi awtorita' pubblika jirreferu u jillimitaw irwieħhom għal dawk il-miżuri meħuda biex l-istess awtorita' iżżomm ċerta ordni fit-tmexxija tagħha ta' kuljum. B'dan li fejn tali miżura tilħaq ċerta livell fejn

[13] P.A. JA **30.1.2004** fil-kawża fl-ismijiet ***David Gatt vs Onor. Prim Ministru et*** (konfermata mill-Qorti tal-Appell **6.9.2010**)

tolqot drittijiet ta' persuni, imbagħad dik il-miżura tidħol fit-territorju ta' għemil amministrattiv li dwaru l-Qrati jistgħu jinqdew bis-setgħa tagħhom li jistħarrġu[14];

Illi l-Qorti tagħraf li l-kwestjoni li fuqha tinbena l-azzjoni tal-attriċi hija waħda dwar il-mod kif id-"*detailing*" ingħatat, il-mod arbitrarju kif l-attiċi tallega li sar, u t-trasferiment tagħha minn taqsima għal oħra. Il-fatt li għemil bħal dan ikun iġorr miegħu apprezzament daqstant suġġettiv minn min ikun imsejjaħ biex jagħmel l-għażliet meħtieġa, ma jissarrafx waħdu f'setgħa awtomatika li Qorti, jekk tintalab minn xi ħadd aggravat b'tali proċess, ma tibqax tista' tistħarreġ x'ikun sar f'għemil bħal dak. Dan għaliex wieħed irid jara jekk l-għemil fih innifsu huwiex maħsub għall-organiżżazzjoni jew it-tmexxija interna tal-awtorita' pubblika li tkun għamlitu, jew jekk ikunx motivat minn għanijiet oħrajn[15];

Illi, b'żieda ma' dan, hija l-fehma sħiħa ta' din il-Qorti li meta jitressaq quddiemha każ ta' stħarriġ ġudizzjarju li dwaru titqajjem eċċezzjoni bħal dik li dwarha qiegħda tingħata din is-sentenza, ikun pass għaqli li tqis mhux biss l-għemil kif ikun jidher mad-daqqa t'għajn, imma wkoll x'inhu l-ilment dwar tali għemil. Dan qed jingħad għaliex jekk l-ilment ikun wieħed dwar użu irraġonevoli ta' xi diskrezzjoni, ksur ta' xi wieħed mill-prinċipji tal-ħaqq naturali, jew saħansitra aġir abbużiv jew lil hinn mis-setgħat mogħtija mil-liġi (jiġifieri għemil *ultra vires*), jaqa' fuq il-Qorti d-dmir li tistħarreġ dak il-każ għaliex il-kwestjoni ma tibqax waħda ta' "sempliċi" organiżżazzjoni jew tmexxija interna, imma waħda li tolqot fil-qalba r-raġuni tal-azzjoni dwar stħarriġ ġudizzjarju tal-att amministrattiv li jkun[16];

Illi fil-każ li l-Qorti għandha quddiemha, u filwaqt li bl-ebda mod ma qiegħda tgħaddi xi sura ta' ġudizzju dwar dak li sar fil-fatt fil-każ tal-attriċi, u dan għaliex il-kawża għadha fl-istadju bikri tal-allegazzjoni, fid-dawl tal-qafas li fih tressqet il-kawża u t-talbiet konsegwenzjali, hija waslet għal fehma li l-ilment tal-attriċi jmur lil hinn minn "sempliċi" kwestjoni ta' organiżżazzjoni jew tmexxija interna. Naturalment, dan jitlob li jaqa' fuq l-attriċi d-dmir li ssostni l-allegazzjonijiet tagħha bi provi xierqa fil-waqt xieraq tas-smigħ tal-kawża;

Illi għalhekk, it-tieni eċċezzjoni preliminari tal-Awtorita imħarrka u l-ewwel eċċezzjoni tal-imħarrkin l-oħra mhijiex tajba u b'hekk mhix sejra tintlaqa';

---

[14] Brown, Bell & Galabert <u>French Administrative Law</u> (O.U.P. 5th Edit, 2003) paġġ. 158 – 161
[15] Ara App. Ċiv.**6.7.2007** fil-kawża fl-ismijiet ***Joseph Attard et vs Dr. Ray Busuttil et noe***
[16] App. Ċiv. **16.11.2004** fil-kawża fl-ismijiet ***Denis Tanti vs Prim Ministru et***

Għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti qiegħda taqta' u tiddeċiedi billi:

Tiċħad l-ewwel eċċezzjoni preliminari tal-imħarrek Prim Ministru, is-Segretarju Permanenti Prinċipali, il-Ministru għad-Djalogu Soċjali, Affarijiet tal-Konsumatur u Libertajiet Ċivili, is-Segretarju Permanenti, Ministru għad-Djalogu Soċjali, Affarijiet tal-Konsumatur u Libertajiet Ċivili, u **t-tieni eċċezzjoni preliminari** tal-Awtorita' ta' Malta għall-Kompetizzjoni u għall-Affarijiet tal-Konsumatur (MCCAA), **bl-ispejjeż** kontra tagħhom, u ssib li hija għandha s-setgħa li tistħarreġ l-ilment tal-attriċi; u

Tordna li s-smigħ tal-kawża jitkompla bil-ġbir tal-provi fil-mertu

Moqrija

Onor. Joseph R. Micallef LL.D.
Imħallef

6 ta' Lulju, 2017

Marisa Bugeja
Deputat Registratur

6 ta' Lulju, 2017