-stħarriġ ġudizzjarju ta' azzjoni amministrattiva
-nuqqas ta' tiġdid ta' kuntratt ta' mpjieg għal żmien determinat
-xi ħaġa li ssir bl-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna
-rassenja ġurisprudenzjali
-Artiklu 469A(2) tal-Kap 12

QORTI ĊIVILI
PRIM'AWLA

ONOR. IMĦALLEF
GRAZIO MERCIECA LL.D.

Rik. Ġur. 63/2015 GM

Alan Joseph Fiott (K.I. 154383M)
vs
Id-Direttur Generali, Servizzi Edukattivi
fi ħdan il-Ministeru għall-Edukazzjoni u Xogħol

Seduta tas-26 ta' Frar 2019

Il-Qorti:

Rat illi permezz tar-rikors maħluf tiegħu, l-attur ippremetta li:

1. Kien impjegat mal-Ministeru għall-Edukazzjoni u Xogħol fil-grad ta' "Supply Learning Support Assistant";
2. Permezz ta' ittra ta' nhar id-9 ta' Diċembru 2013 indirizzata lill-esponenti mid-Direttur Generali, Servizzi Edukattivi fi hdan il-Ministeru għall-Edukazzjoni u Xogħol ("id-Direttur konvenut") huwa ġie infurmat, fost affarijiet ohra, illi ser jittiehdu passi dixxiplinarji kontra tiegħu skond regolament 20 (2) tar-Regolamenti tas-sena 1999 dwar il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku (Proċedura ta' Dixxiplina) talli: *Nhar l-Erbgħa, 13 ta Novembru, 2013 int ikkonfrontajt lil Ms Ingrid Fiorentino fuq ir-rapport li hi kienet għamlet, data 14 t'Ottubru, 2013, dwar l-imġieba u l-attitudni tiegħek waqt il-qadi ta' dmirijietek l-iskola primarja ta' Hal Tarxien, mill-bidu tas-sena skolastika 2013-2014".* Permezz tal-istess ittra, l-esponenti ġie akkuzat formalment bl-akkuzi li jirrizultaw mil-imsemmija ittra u ġie wkoll infurmat mid-Direttur konvenut li dawn huma reati gravi li jistgħu iwasslu għat-tkeccija ta' l-esponenti. L-esponenti ingħata zmien sabiex jagi r-raġunijiet tiegħu għaliex huea jhoss li ma huwiex ħati ta' dawn ir-reati;
3. L-esponenti wiegeb permezz ta' ittra mibgħuta minnu stress nhar il-15 ta' Dicembru, 2013 lid-Direttur konvenut, fejn, filwaqt illi fil-mertu ikkontesta l-akkuzi migjuba kontra tiegħu, huwa iddefenda lilu innifsu wkoll billi irrileva li huwa ma kienx jahdem fl-iskola primarja ta' Hal Tarxien li kienet indikata fl-akkuzi igjuba kontrih izda fl-iskola primarja tal-Marsa;

4. Permezz ta’ email ta’ nhar il-31 ta’ Jannar, 2014 mibgħut mid-Direttur konvenut lill-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku, id-Direttur konvenut talab direzzjoni mingħand il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku dwar dan l-izball fl-akkuza u permezz ta’ email ta’ nhar il-11 ta’ Frar, 2014, il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku iddecidiet billi idderiġiet lid-Direttur konvenut ikompli bil-kaz kontra l-esponenti b’dan illi tigi korretta l-akkuza originali mahruga kontra l-esponenti. L-esponenti ma kienx avzat jew infurmat dwar dan kollu billi l-komunikazzjonijiet kienu interni bejn l-imsemmija Direttur konvenut u l-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku;
5. Id-Direttur konvenut hareg akkuzi godda kontra l-esponenti permezz ta’ ittra tiegħu ta’ nhar il-11 ta’ Frar, 2014, fejn, fost l-ohrajn, informa lil-esponenti li *għandek tkun taf li fuq struzzjonijiet tal-Kummissjoni għas-Servizz Pubbliku, din l-ittra għandha tgħodd daqs li kienet harget fid-data ta’ l-akkuza originali;*
6. Permezz ta` ittra ta` nhar it-3 ta` Marzu, 2014, l-esponenti ġie infurmat dwar in- nomina ta` Bord tad- Dixxiplina, liema Bord ta` Dixxiplina kien magħmul minn Victor Aguis, Amanda Muscat u Jacqueline Pace Delicata u dwar is-smiegħ li kien ser jinzamm quddiem l-istess Bord. Nhar l- 4 ta` April, 2014 il-Bord imsemmi hareg ir-rapport tiegħu fejn l- esponenti ġie misjub ħati ta` xi akkuzi migjuba kontrih;
7. Ir- rapport tal- Bord tad- Dixxiplina ġie riferut lill- Kummisjoni dwar is- Servizz Pubbliku u sussegwentament l- espnenti ġie infrmat li l-kaz in kwistjoni ser jinstema` mill- Kummissjoni dwar is- Servizz Pubbliku u dana permezz ta` ittra ta` nhar l- 14 ta` Mejju, 2014;

8. L- esponenti kien ipprotesta ruhu bil- qawwa kollha dwar kif kienu qegħdin jitmexxew il-proċeduri fil- confront tiegħu, kemm da parti tad- Direttur konvenut kif ukoll da parti tal- Kummissjoni dwar is- Servizz Pubbliku, ipprezenta protest gudizzjarju li jgib in- numru 218/2014 u mandat ta` inibizzjoni bin- numru 803/2014/JZM u wara li ntlaqa` l-imsemmi mandat ta` inibizzjoni huwa ipproċeda b`kawża kontra, fost l-oħrajn, id-Direttur konvenut, sabiex jimpunja l-egħemjjel amministrattivi mehuda kontra tiegħu, **Joseph Fiott v. Il-Kummissjoni dwar is- Servizz Pubbliku et** u għadha qedgħa tinstema` minn dina l- Onorabbli Qorti;
9. Minkejja dan kollu, senjament li l-esponenti kien qiegħed u għadu qiegħed jimpunja l-egħmil amministrattiv, fost l-oħrajn, tad-Direttur konvenut, id-Direttur konvenut uniateralment iddeċieda li ma jgeddidx il-kuntratt ta' xogħol ta' l-esponenti. F'termini prattici, dan ifisser li dak li ma rnexxielux jottjeni bil-proċeduri monki li kienu u għadhom sal- gurnata tal-lum pendenti kontra l-esponenti hadu b'idejh;
10. F'termini legali, dan kollu jfisser li tali deċiżjoni da parti tad-Direttur konvenut hija għal darb'oħra egħmil amministrattiv li huwa null, invalidu u mingħajr effett;
11. L-esponenti ipprotesta ruhu dwar dan kollu permezz ta` protest gudizzjarju ipprezentat minnu kontra d- Direttur konvenut lanqas biss wiegeb għal tali protest gudizzjarju;
12. L-egħmil amministrattiv tad- Direttur konvenut ikkaġuna danni u għadu qiegħed jikkaġuna danni lill- esponenti;

Talab lill-Qorti sabiex:

1. Tiddikjara u tiddeciedi illi d-deċiżjoni illi ha d- Direttur konvenut fil-konfront tal-esponenti li biha unilateralment iddeċieda li ma jgeddidx il- kuntratt u mingħajr effett billi, fost 'ijiet ohra:

(i) Fl-ewwel lok, egħmil amminitrattiv huwa *ultra vires* in kwantu id-Direttur konvenut naqas milli josserva l-principji tal-gustizzja naturali fit-twettiq ta' l-imsemmi egħmil amministrattiv jew fid-deliberazzjonijiet ta' qabel dwar dak l-egħmil għall-finijiet ta l-artikolu 469A(1)(b)(ii) tal-kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta stante illi, fost affarijiet ohra, id-Direttur konvenut ma ta l-ebda jedd lill-esponenti sabiex jinstema' qabel ma kkomunika d-deċiżjoni tegħu u l-anqas ma ta l-ebda raġuni għal tali deċiżjoni;

(ii) Fit-tieni lok, tali egħmil amministrattiv huwa *ultra vires* in kwantu jikkostitwixxi abbuż tas-setgħa tad-Direttur konvenut billi dan l-egħmil huwa msejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti u billi ma ġiex imsejjes fuq kunsiderazzjonijiet li huma rilevanti għal-finijiet tal-artikolu 469A(1)(b)(iii) tal-kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta stante illi, fost raġunijiet ohra, jidher illi tali deċiżjoni ttiehdet mill-istess Direttur konvenut sabiex, kif ingħad, jittenta jikseb riżultat li ma kienx irnexxielu jikseb bi-proċeduri monki li kienu u għadhom pendenti kontra l-esponenti;

(iii) Fi-tielet lok, tali egħmil amministrattiv huwa *ultra vires* in kwantu jmur kontra l-ligi għall-finijiet ta' l-artikolu 469(1)(b)(iii) tal-kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta – fosthom il-Kostituzzjoni ta' Malta u l-kap 319 tal-Ligijiet ta' Malta u l-Kap 452 tal-Ligijiet ta' Malta – u dana billi, in kwantu l-Kostituzzjoni ta' Malta u l-kap 319 tal-

Ligijiet ta’ Malta, effettivament tali egħmil amministrattiv qiegħed u ser ikompli jċaħħad lill-esponenti milli jingħata u jkollu smiegħ xieraq fil-proċeduri dixxiplinari li għadhom pendenti kontra tiegħu f’kaz ta’ ezitu favorevoli fil-kawża li għandha n-numru tar-rikors mahluf 600/2014/JRM fl-ismijiet **Alan Joseph Fiott vs Il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku et** u għadha qegħda tinstema’ minn dina l-Onorabbli Qorti u in kwantu l-kap 452 tal-Ligijiet ta’ Malta billi l-esponenti ma ngħata l-ebda raġuni kif jiddisponi l-artikolu 41 tal-kap 452 tal-Ligijiet ta` Malta għalkemm talabha;

2) Tiddikjara u tiddeċiedi illi d-Direttur konvenut huwa ħati u responsabbli għad-danni kollha ikkaġunati lill-esponenti konsegwenza tad-deċiżjoni tiegħu hawn impunjata, tillikwida tali danni u tikkundanna lid-Direttur konvenut iħallas lill-esponenti d-danni hekk likwidati;

Rat illi permezz tar-risposta ġuramentata tiegħu, il-konvenut wieġeb li:

1. Preliminarjament il-fatt li kuntratt definit ma ġiex imġedded mill-esponent ma jammontax għal għemil amministrattiv kif definit fl-artikolu 469A(2) tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta’ Malta u għalhekk il-proċeduri odjerni huma inammissibbli;

2. Fil-mertu, l-esponent qed jiċħad bil-qawwa kollha l-allegazzjonijiet u l-pretensjonijiet imressqa mir-rikorrent fil-konfront

tiegħu peress li dawn huma nfondati fil-fatt u fid-dritt kif ukoll qed jikkontesta t-talbiet attriċi bħala nfondati fil-fatt u fid-dritt;

3. Ir-rikorrent daħal f'kuntratt definit mal-Gvern sabiex jokkupa l-pożizzjoni ta' *Supply Learning Support Assistant* liema pożizzjoni minnha nnifisha hija waħda temporanja;

4. Kuntratt definit jimplika li meta jagħlaq iż-żmien partikolari mniżżel fil-kuntratt, dak l-impjieg jiġi tterminat awtomatikament;

5. L-esponent dejjem aġixxa skont il-liġi u għalhekk żgur li mhux ħati u responsabbli għall-allegati danni li r-rikorrenti qed isostni li ġew ikkaġunati lilu bħala konsegwenza tal-fatt li l-kuntratt definit ma ġiex imġedded mill-esponent;

Rat l-atti kollha proċesswali;

Rat li l-attur naqas li jippreżenta nota ta' sottomissjonijiet fit-terminu lilu mogħti filwaqt li l-konvenut xorta waħda ppreżenta nota ta' sottomissjonijiet;

Ikkunsidrat:

Illi l-attur kien impjegat sa mit-8 ta' Jannar 2007[1] mal-Ministeru tal-Edukazzjoni u Xogħol fil-grad ta' *Supply Learning Support Assistant* b'kuntratt definit bil-possibilita` li jiġi estiż. Fil-fatt fuq talba tal-attur il-

[1] Fol 243

perjodu baqa' jiġi estiż sal-31.08.2014. F'Lulju 2014 l-attur reġa' talab estensjoni iżda fis-27.08.2014 ġie nfurmat li t-talba ġiet miċħuda. Fiott talab spjegazzjoni; is-Segretarju Permanenti wieġbu li kienet prerogattiva tal-*management* jekk il-kuntratt jiġġeddidtx jew le[2]. Meta kien impjegat Fiott, kien hemm madwar elf LSA's b'kuntratt indefinit u madwar 800 imsejjħa "supply"[3] b'kuntratt definit bħalu; ħafna għażlu li ma jġeddux il-kuntratt; jidher li kien biss fil-każ ta' Fiott li t-terminazzjoni kienet *management driven* iġifieri l-"*management* ħass li ma kienx idoneu li jkun imġedded il-kuntratt"[4];

Illi skont George Borg, Direttur Generali *Education Services*, "Ma tajtux kuntratt ieħor lis-Sur Fiott għas-sempliċi raġuni illi *as from day one* li s-Sur Fiott kien magħna, aħna konna ħafna pożittivi lejh, għennih kemm stajna, u kull post tax-xogħol li kien is-Sur Fiott dejjem kellna l-problemi"[5]. Qabel ġie ngaġġat bħala LSA kien *supply teacher* iż-Żurrieq u ġie tterminat il-kuntratt għax kien hemm disgwid mal-ġenituri minħabba li ma kienx qiegħed jgħallem lit-tfal kif suppost. Meta daħal bħala LSA, kellu problemi mal-*istaff*, mal-*lecturers* kollegi tiegħu, mad-Deputy Director tal-ITS; ċertu xogħol ma riedx jagħmlu u kien arroganti. Tal-ITS ma riduħx u ngħata cans ieħor. Is-sena ta' wara ntbagħat l-iskola primarja tal-Marsa iżda kien hemm l-istess problemi. Kien jikkonfronta lill-għalliem quddiem klassi tfal. Kien jikkonfronta lill-*Assistant Head* u saħansitra lis-Surmast.[6] Tressaq tlett darbiet quddiem bord tad-dixxiplina. L-ewwel darba, dwar xogħlu fl-ITS ġie deċiż li jingħata ċans ieħor billi kien għadu ġdid, u nstab "*not guilty*". It-

---

[2] Fol 30
[3] fol 33
[4] xhieda ta' Joseph Micallef a fol 35
[5] fol 8
[6] fol 54

tieni darba nstab ħati fuq żewġ *counts* u mhux ħati fuq *count* ieħor. It-tielet kien għadu pendenti[7] għax inħareġ mandat t'inibizzjoni fuq talba tal-attur. Qabel inħareġ il-mandat intbagħat jagħmel xogħol klerikali Santa Luċija biex ma jkollux iktar kwistjonijiet. Iżda anke hemm kellu l-problemi għax ħarbat staff sħiħ u s-Surmast tefgħu *reception*. Id-DG, in vista ta' dan ir-rekord ħażin, iddeċieda li ma jġeddidtx il-kuntratt. Id-DG ma kellimx lil Fiott qabel iddeċieda li ma jġeddidlux il-kuntratt[8];

Illi l-attur qiegħed jallega li l-aġir tad-DG huwa *ultra vires* minħabba li:

(i) ma ngħatax jedd li jinstama' qabel ikkomunika d-deċiżjoni tiegħu u lanqas ta raġuni għaliha (Art. 469A(1)(b)(ii) Kap 12);

(ii) ġie msejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti (Art. 469A(1)(b)(iii) Kap 12) billi permezz tiegħu id-DG ipprova jikseb riżultat li ma kienx irnexxilu jikseb bil-proċeduri ta' dixxiplina;

(iii) jikser 469A(1)(b)(iv) għaliex jikser il-liġijiet fosthom il-Kostituzzjoni ta' Malta u il-Kap 319 billi ikompli jċaħħdu minn smiegħ xieraq fil-proċeduri dixxiplinarji, u l-Kap 452 billi ma ngħata l-ebda raġuni kif jiddisponi l-Art. 41 tiegħu;

Is-sustanza tad-difiża tad-DG hija li:

[7] fol 55
[8] fol 56

(i) in-nuqqas ta' tiġdid ta' kuntratt definit mhux egħmil amministrattiv skont 469A(2)

(ii) kuntratt definit ifisser li jintemm awtomatikament għeluq iż-żmien tiegħu;

Illi l-konvenut jissottometti li n-nuqqas ta' tiġdid tal-kuntratt tal-attur mhux sindakabbli mill-Qorti billi l-liġi stess teskludi mid-definizzjoni ta' egħmil amministrattiv "xi ħaġa li ssir bl-għan (fit-test Ingliż: "intended for") ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna" ta' awtorita` pubblika (Art. 469A(2) Kap 12). Din l-esklużjoni ddaħħlet fil-liġi bl-Att XXIV.1995 (emendat: IV.1996.8) u hija kunċett ġdid fid-dritt amministrattiv Malti, b'mod ġenerali bbażat fuq dak Ingliż; u forsi addirittura aljen għalih, billi hu misluf mid-dritt amministrattiv Franċiż. Il-liġi tagħna ma tagħtix definizzjoni ta' x'inhi xi ħaġa li ssir bil-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni nterna ta' xi awtorita` pubblika u dan xi drabi kkawża problemi ta' nterpretazzjoni għall-imħallfin. Għalhekk huwa mportanti fl-ewwel lok li wieħed jifhem it-tifsira u l-portata tiegħu fil-fonti tiegħu;

Illi skont awtur Franċiż[9], "*les mesures d'ordre interieur sont des decisions unilaterales emanant d'une autorite administrative. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours et leur domaine va en se restrignant*." L-awtur ikompli jgħid li dawn l-atti jgawdu immunita' ġurisdizzjonali għal żewġ raġunijiet: (1) <u>huma unikament ta' ordni nterna</u>. Ordni li ma tistax tkun effikaċi jekk tkun issindakata mill-Qorti, u li kieku kien hekk, tiġi mminata l-awtorita' ġerarkika u (2) <u>l-importanza minima</u> tagħhom. Huma ma

[9] Ramu de Bellescize, *Droit Administrativ General*, 5 edition 2017-2018, paġna 67

jbiddlux il-qagħda ġuridika ta' dawk li jiġu effettwati minnhom. Il-Qorti m'għandhiex toqgħod tinħela fuq il-ftietaq;

Illi l-istess awtur iżid li l-miżuri ta' xorta interna huma numerużi, iżda jinsabu l-iktar fejn id-dixxiplina hija importanti, bħall-armata, l-iskejjel u l-ħabsijiet, kif ukoll fir-relazzjoni bejn amministrazzjoni u l-personnell tagħha bħat-tqassim tax-xogħol, it-tqassim f'diversi dipartimenti u l-fissazzjoni tal-ħinijiet tax-xogħol. Fil-qasam edukattiv, il-kastigi lill-istudenti, bħat-twissijiet u l-homework żejjed huma miżuri ta' ordni nterna. Fl-armata, il-kastigi mogħtija skont ir-regolamenti ta' dixxiplina ġenerali kienu kkunsidrati wkoll miżuri ta' ordni ntern. B'danakollu, din l-ideja ġiet abbandunata minħabba l-effetti tagħhom fuq il-liberta` ta' movement tas-suldati. Fil-ħabs, it-trasferiment ta' priġunier f'post ta' sigurta` għolja kienet meqjusa bħala sempliċi miżura ta' sigurta`; b'danakollu, il-ġurisprudenza poġġiet din il-miżura taħt il-kontroll tal-Qorti. It-tendenza tal-ġurisprudenza Franċiża hi li ċċekken il-kategorija ta' miżuri nterni insindakabbli, bħalma għamlet fis-sentenzi ta' **Hardouin** u **Marie** (1995);

Illi fi kliem Brown & Bell, "The French draw a distinction between *actes administratifs* and those measures which may be regarded as no more than the administration putting its own house in order. Such domestic 'house-rules' are described as measures of purely internal organization within the administration (*mesures d'ordre interieur administratives)* and are not normally open to judicial review at all. Thus, one cannot challenge a departmental circular giving advice (as distinct from directives) on the interpretation of a statute. *Mesures d'ordre interieur* are regarded, in general, as matters within the complete discretion of the administration, or

where, as Rivero expressed it, 'the administration has the benefit of a large measure of autonomy'. But above a certain point, the administrative measure may become, because of its gravity, an *acte administrative* within the cognizance of the administrative judge: see CE 26 January 1966, DAVIN, where the peremptory expulsion of a pupil from a state school was adjudged so grave a sanction as to fall outside the category of such 'measures' and to be an *acte administrative* open to judicial review"[10];

Illi l-ġurisprudenza tagħna fir-rigward żviluppat b'mod konformi mad-dottrina u l-ġurisprudenza Franċiża. Din il-Qorti sejra tagħmel riassunt ta' uħud mis-sentenzi skont id-diversi tipi ta' atti amministrattivi:

(1) **<u>każ ta' ħatra interna</u>**

F'każ fejn konsulent mediku **Dr. Louis Buhagiar,** tneħħa minn " *Senior Consultant"* u tpoġġa ieħor minfloku, ġie deċiż li <u>kien att ta' amministrazzjoni interna</u>. Għalhekk il-Qorti qalet li ma setgħetx tidħol f'deċiżjonijiet amministrattivi li jirrigwardaw l-amministrazzjoni nterna tal-isptar. Ma kinitx kariga li toħroġ mill-*Public Service Commission*, li ma tagħraf l-ebda karika ta' *Senior Consultant*. Marbuta magħha kellha *allowance* nominali li sussegwentement tneħħiet. Kienet kwistjoni ta' *internal appointment* immirata sabiex ikun hemm tmexxija aħjar tal-*administrative matters* tal-isptar. Il-mansjonijiet marbutin magħha ma kienu jvarjaw xejn fil-grad ta' konsulent, ħlief li jkun konsulent b'doveri amministrattivi ulterjuri. "Fil-fehma ta' din il-Qorti, il-każ odjern huwa proprju każ ta' miżura interna li ttieħdet sabiex jinżamm ċertu ordni fit-

[10] L. Neville Brown and John S. Bell, French Administrative Law, 5th Edition, 1998, page 159

tmexxija ta' kuljum tas-sezzjoni dipartimentali in kwistjoni u bl-ebda mod ma laqtet id-drittijiet tal-attur stante li l-għażla kienet fid-diskrezzoni tal-Kap tad-Dipartiment u r-rimunerazzjoni kienet waħda nominali"[11];

(2) **<u>sejħa għall-applikazzjonijiet</u>**

Dr. Emmanuel Borda applika għal żewġ sejħiet għal postijiet fid-Dipartiment tal-Ekonomija fl-Universita ta' Malta iżda ma ntgħażilx. Allega li dan kien minħabba l-eta tiegħu li ma kinitx waħda mir-rekwiżiti. L-Universita eċċepiet li dan kien eżerċizzju t'amministrazzjoni nterna. Il-Prim'Awla tal-Qorti Civili qalet li dan kien ikun il-każ kieku s-sejħa għall-applikazzjonijiet "kienet waħda interna biss, jew kieku ntwera li d-deċiżjoni kienet waħda ta' ri-organizzazzjoni tad-Dipartiment konċernat" iżda s-sejħa kienet miftuħa għall-barranin. Il-Qorti laqgħet it-talba tal-attur. L-appell qalibha għax qal li ma kienx hemm prova ta' dan.[12]

(3) **<u>każijiet ta' promozzjonijiet</u>**

Hemm diversi orjentamenti ġurisprudenzjali dwar promozzjonijiet:

(3.1) Wieħed li <u>l-Qrati ma kellhomx is-setgħa jindagaw</u>, bħalma kien il-**każ ta' Edward Falzon**, li kien pulizija li żamm milli jitwettaq ħold-up fuq bank. F'każ simili fejn pulizija kienu nvoluti f'ingaġġ armat, il-prattika kostanti kienet li ġew promossi għall-grad ta' surgent minnufih. Falzon

[11] Dr. Louis Buhagiar v Prim Ministru et 27.05.2016, Qorti tal-Appell (Superjuri)
[12] Dr Emmanuel Borda v Professur Roger Ellul-Micallef 29.05.2009, Qorti tal-Appell, Vincent DeGaetano, Albert J Magri, Tonio Mallia

kiteb lill-Kummissarju li wieġbu li promozzjoni kienet fid-diskrezzjoni tiegħu. Talab lill-Qorti tiddikjara li dan kien aġir diskriminatorju, irraġonevoli u mhux għal konsiderazzjonijiet ġusti. Il-Kummissarju eċċepixxa li l-promozzjonijiet kienu insindakabbli għax atti t'amministrazzjoni interna u fil-mertu li ma kienx irraġonevoli; Falzon ma kienx l-uniku membru tal-Korp li wettaq att ta' qlubija u ġie ppremjat biss b'medalja. Il-Qorti qalet li hemm relazzjoni kuntrattwali bejn il-Gvern u l-impjegati tiegħu, anke jekk hija waħda speċjali. Ma jeżisti l-ebda jedd ta' promozzjoni fis-servizz pubbliku. Għalhekk mhux każ ta' ksur ta' obbligi kuntrattwali, f'liema każ il-Qorti mhux biss tindaga iżda wkoll tagħti rimedju, bħalma tat f'każijiet bħal dawn, e.g. Carmelo Magri v Kummissarju tal-Pulizija 05.10.1998 Qorti tal-Appell u Helen mart Victor Borg v Prim Ministru 09.02.2001. B'danakollu, interessanti li l-Qorti ħasset li kellha żżid li l-konvenut, fl-eżerċizzju tad-diskrezzjoni tiegħu, "għandu jieħu in kunsiderazzjoni l-fatturi kollha rilevanti fl-interess tas-servizz pubbliku u tan-nazzjon in ġenerali (artikolu 110(2)(ċ) tal-Kostituzzjoni ta' Malta). Fl-eżerċizzju ta' dan id-dritt għandu jiġi aċċertat li ma jkun hemm ebda distinzjoni, esklużjoni, jew preferenza minħabba l-fehma politika ta' dak li jkun, f'liema każ din il-Qorti jkollha ġurisdizzjoni – ħaġa li mhijiex qed tiġi allegata fil-każ in eżami"[13];

(3.2) orjentament oppost iqis il-promozzjonijiet bħala ċirkostanza li primarjament tolqot lill-uffiċċjal ikkonċernat iżjed mit-tmexxija dipartimentali interna[14]. **Nikol Borg**, impjegat fis-servizz pubbliku, ilmenta

---

[13] Edward Falzon v Kummissarju tal-Pulizija 22.10.2002 Prim'Awla, per Imħ. Albert J. Magri LXXXVI.iii.410

[14] Nikol Borg v Segretarju Permanenti fl-Uffiċċju tal-Prim Ministru 27.01.2006 Qorti tal-Appell Ċivili; Maġġur Claudio Terribile v Prim Ministru 04.11.2009 Qorti tal-Maġistrati (Għawdex) Superjuri, ippreseduta mill-Maġistrat Paul Coppini

li ma ngħatax promozzjoni b'effett immedjat. It-talba tiegħu ġiet miċħuda mill-Prim'Awla għax saret wara ż-żmien perentorju ta' sitt xhur; u s-sentenza ġiet ikkonfermata fl-appell. F'attentat biex idur ma' dan l-ostaklu, l-attur stess allega li kien att t'amministrazzjoni nterna. L-ewwel Qorti qalet li l-kwistjoni kienet tmur lil hinn minn amministrazzjoni nterna "għaliex jirrigwardaw aspetti finanzjarji jew retributtivi li l-attur, wara kollox, qiegħed jimmira li jikseb jekk jingħata għarfien retrospettiv għall-iskala li jippretendi li ma ngħatatlux f'waqtha".[15] Il-Qorti tal-Appell kienet tal-istess fehma billi "hija kwistjoni li primarjament tolqot lil dik il-persuna u ma tikkonċernax l-amministrazzjoni interna per se. Inoltre l-aspetti finanzjarji ta' għoti ta' promozzjoni jew nuqqas ta' tali għotja huma ta' ċerta mportanza għall-uffiċċjal pubbliku konċernat, u tali aspetti ċertament ma jistħoqqilhomx li jiġu ekwiparati ma' dawk ta' miżura merament ta' organizzazzjni jew amministrazzjoni interna". Imbagħad il-Qorti kompliet tgħid li jidher li s-sitwazzjoni hija l-istess taħt il-liġi Franċiża, u ċċitat lil L Neville Brown u John S Bell, paġna 200.[16]

(3.3) orjentament lil aktarx jieħu t-triq tan-nofs. **Raymond Camilleri** u oħrajn, uffiċċjali tal-Forzi Armati ta' Malta, allegaw li eżerċizzju ta' promozzjonijiet kien abbuživ għax irraġonevoli ex Art 469A(1)(b). billi nies b'anzjanita jew kwalifiki inqas minn tagħhom ingħataw promozzjoni iżda huma le. Il-Prim'Awla rrimarkat li dan l-eżerċizzju jħaddem element qawwi ta' diskrezzjoni u jkun marbut ma' kriterji uħud minnhom soġġettivi. Din is-soġġettivita` ma ssarrafx waħedha f'setgħa awtomatika li tistħarreġ. Dan għaliex wieħed irid jara jekk l-eżerċizzju fih innifsu hux maħsub għal-

[15] Nikol Borg v Segretarju Permanenti fl-Ufficcju tal-Prim Ministru 17.10.2002 Prim'Awla, per J.R. Micallef
[16] Nikol Borg v Segretarju Permanenti fl-Ufficcju tal-Prim Ministru 27.01.2006 Qorti tal-Appell (De Gaetano, Anton Depasquale, Albert J Magri)

organizzazzjoni jew it-tmexxija interna. Il-Prim'Awla qalet li f'każ bħal dan, "ikun pass għaqli li tqis mhux biss l-għamil kif ikun jidher mid-daqqa t'għajn, imma wkoll x'inhu l-ilment dwar l-għamil. Dan 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 (ultra vires) jaqa' fuq il-Qorti d-dmir li tistħarreġ dak il-każ għaliex il-kwistjoni ma tibqax waħda ta' "sempliċi" organizzazzjoni jew tmexxija interna, imma waħda li tolqot fil-qalba r-raġuni tal-azzjoni dwar stħarriġ ġudizzjarju tal-att amministrattiv li jkun". Il-Qorti ddeċidiet li tissindika l-eżerċizzju tal-promozzjonijiet.[17]

(4) ***transfers***

Denis Tanti kien nursing officer mad-Dipartiment tas-Sahha u f'Marzu 1993 ngħata dmirijiet fil-*male surgical ward* fl-Isptar San Luqa. Fis-7 t'Awwissu 1993 ippreżenta protest ġudizzjarju dwar diskriminazzjoni fl-għoti tal-promozzjonijiet. L-għada li ppreżenta l-protest ġie trasferit għal tal-Ferħa Estate, f'Ħal Għargur. Skontu kienet ritorsjoni. Tilef LM150 nursing premium fis-sena minħabba t-*transfer*. Ġie eċċepit li t-transfer kien miżura t'amministrazzjoni nterna u sar minħabba l-esiġenzi tas-servizz. Il-Qorti tal-Appell qalet li mhux biżżejjed li jiġi allegat li att kien miżura t'amministrazzjoni jew organizzazzjoni nterna; il-Qorti ordinarja hi vestita b'ġurisdizzjoni biex tindaga jekk tali miżura kinitx tabilħaqq ta' din ix-xorta jew le. Jekk jirriżulta fil-pożittiv, tieqaf hemm. Jekk jirriżulta li jkun biss kopertura, allura l-Qorti teżerċita s-setgħat tagħha taħt l-Art. 469A.

[17] Raymond Camilleri v Il-Kap Kmandant tal-Forzi Armati 26.10.2010, Prim'Awla, per Onor. Imħallef J.R. Micallef

Ġaladarba kien hemm suspett raġonevoli li t-transfer kien att ta' ritorsjoni, u ma ngħatat l-ebda raġuni oħra l-għala ngħata t-transfer, intefa' fuq il-konvenut il-piż biex juri li kien hemm raġuni tajba għala ħa dik il-miżura[18];

Ikkunsidrat:

Illi din il-Qorti, diversament preseduta, kellha l-okkażjoni li titratta l-każ ta' **Aaron Haroun** li mhux biss jaqa' f'din il-kategorija iżda li kellu fattispeċje li jixbħu ħafna lil dawk tal-każ preżenti. Haroun kien inħatar Assistant Manager Korrettiv fid-Dipartiment tas-Servizzi Korrettivi għal żmien sentejn mis-07.10.1996; liema kuntratt seta' jiġġedded għal tlett snin oħra iżda li fil-fatt iġġedded għal sena oħra biss. Minkejja l-perjodi tal-ħatra, kull parti kellha l-jedd tittermina l-kuntratt bi preavviż ta' tlett xhur. Tul il-ħatra ta' Haroun kien hemm diversi ilmenti mill-*employer* dwar l-imġieba tiegħu fuq il-post tax-xogħol. Fit-12.07.1999 inħareġ charge kontra Haroun. Fit-12.10.1999 intalab bil-fomm biex joħroġ dak il-ħin stess bil-leave. Fil-25.10.1999 inżamm l-ewwel smiegħ tal-Bord tad-Dixxiplina. Fis-26.10.1999 l-attur ġie mgħarraf li l-impjieg tiegħu kien qiegħed jintemmlu b'seħħ minn dakinhar u li l-kuntratt ma kienx qiegħed jiġġedded. Ma ngħata l-ebda raġuni għal din id-deċiżjoni. F'Ġunju 2000 il-Bord tad-Dixxiplina sab li Haroun ma kienx ħati. Il-Qorti ddeċidiet li ma kienx hemm bżonn ta' preavviż ladarba l-kuntratt kien wieħed għal żmien definit; ma kienx hemm bżonn l-għoti ta' raġuni għax din kienet waħda sekondarja; ir-raġuni ewlenija – u suffiċjenti - kienet li għalaq iż-żmien miftihem bla ma ġie mġedded; u li r-raġuni li fuqha ttieħdet id-deċiżjoni kienet billi l-attur naqas li jilħaq il-livell meħtieġ ta' ħila professjonali fit-twettiq ta' xogħolu – kien

[18] Denis Tanti v Prim Ministru 16.11.2004 Qorti tal-Appell (Superjuri)

hemm każijiet oħrajn apparti l-okkażjoni meta tressaq quddiem il-Bord tad-Dixxiplina - u din ma kinitx kunsiderazzjoni barra minn posthom. Lanqas kien hemm ksur ta' ġustizzja naturali għaliex tul iż-żmien l-attur kien ġie mwiddeb diversi drabi dwar l-imġieba tiegħu fuq il-post tax-xogħol;

Illi fil-każ ta' Ħaroun, ġie eċċepit li kien każ insindakabbli għax kien att ta' amminstrazzjoni nterna iżda l-Qorti ma jidhirx li ħadet qies ta' din l-eċċezzjoni, almenu mhux espressament;

Illi din il-Qorti tifhem li oġġettivament, in-nuqqas ta' tiġdid ta' kuntratti ta' mpjieg għal żmien definit mill-amministrazzjoni governattiva huwa att ta' organizzazzjoni u amministrazzjoni interna, u bħala tali mhux sindakabbli minn din il-Qorti sakemm isir għal skop ta' esiġenzi tas-servizz u mhux għal xi skop estranju bħal sabiex issir xi tip ta' diskriminazzjoni kontra l-impjegat. Lanqas ma jista' jingħad f'dan il-każ li l-att amministrattiv huwa ta' serjeta` tali li jeffettwa d-drittijiet tal-impjegat, appuntu għaliex l-impjegat ma jkollu l-ebda dritt li l-kuntratt jiġġeddidlu – kuntrarjament għall-każ ta' impjegat li jiġi effettwat ħażin id-dħul tiegħu, jew il-pensjoni tiegħu, jew jisfa' mkeċċi jew saħansitra mqar trasferit minn post għall-ieħor inġustament. Għalhekk, din il-Qorti, fuq l-iskorta tal-awtorita` u tar-raġunament tal-każa ta' **Denis Tanti** fuq imsemmi, kull m'għandha tagħmel hu li tikkonstata jekk l-iskop tad-deċiżjoni kinitx tar-retta amministrazzjoni pubblika; u, jekk jirriżultalha fil-pożittiv, tieqaf hemm. Sa ċertu punt, mill-ottika tal-loġika dan jista' jitqies bħala argument ċirkuwitu, għaliex kull egħmil amministrattiv, anke dak li ma jkunx eżenti minn stħarriġ ġudizzjarju billi jkun att t'amministrazzjoni nterna, huwa bħala prinċipju sindakabbli jekk ikun ultra vires, fosthom minħabba li jittieħed għal għanijiet irrelevanti

jew mhux xierqa. Imbagħad mill-ottika legali jista' jitqies li jġib fix-xejn l-eżenzjoni ta' atti amministrattivi mill-istħarriġ ġudizzjarju u dan kontra r-rieda tal-leġislatur kif espressa b'mod ċar u inekwivoku permezz tat-test tal-liġi. B'danakollu, minn eżami bir-reqqa tat-test tal-liġi, ma jiżżultax li l-Qorti tkun qiegħdha tiżbalja la fuq livell ta' silloġiżmu loġiku u lanqas fuq dak ta' interpretazzjoni tal-liġi. Dan billi mill-mod kif inhi vergata l-liġi, mhux biżżejjed li att ikun oġġettivament wieħed ta' amministrazzjoni nterna (bħalma bla dubbju huwa *transfer*) imma biex jattira l-insindakabilita` tal-Qrati, jinħtieġ li l-għan tal-att ikun ukoll tali: "xi ħaġa li ssir bl-għan ta'" (fit-test Ingliż: "*intended for*"). Apparti minn hekk, jekk jirriżulta li l-iskop kien ir-retta amministrazzjoni jew organizzazzjoni interna, **il-Qorti tieqaf hemm u ma tkunx tista' teżamina l-att amministrattiv taħt l-irjus l-oħra tal-*ultra vires*, bħal-ksur ta' ġustizzja naturali, jew in-nuqqas ta' għoti ta' raġuni.** Tant hu hekk li din il-Qorti, diversament ippreseduta, fil-każ ta' **Emanuel Borda,** qalet li jekk deċiżjoni tittieħed bil-għan fuq imsemmi, ma jistax isir stħarriġ ġudizzjarju ukoll meta jkun seħħ nuqqas ta' tħaris ta' xi prinċipju ta' ġustizzja naturali jew xi ksur ieħor ikkontemplat fl-Art. 496A[19];

Illi mill-provi jirriżulta li l-oġġettiv tal-konvenut kien biss li jingħata servizz professjonali f'materja ferm delikata tal-edukazzjoni ta' tfal bi bżonnijiet speċjali u għalhekk ċertament id-deċiżjoni tiegħu tibqa' fil-parametri ta' att ta' amministrazzjoni interna kif mifhum mil-liġi. Għaldaqstant il-Qorti tista', anzi għandha, tieqaf hawn, tilqa' l-eċċezzjoni preliminari tal-konvenut, u tiċħad it-talba tal-attur mingħajr ma tindaga d-diversi kawżali li fuqha hija msejjsa t-talba tiegħu;

[19] Dr Emmanuel Borda v Profs Roger Ellul Micallef 30.01.2003, Prim'Awla, *obiter*

Illi b'danakollu, anke kieku din il-Qorti kellha ma tilqax l-eċċezzjoni preliminari tal-konvenut, u tqis id-diversi kawżali li fuqhom huma bbażati t-talbiet tal-attur, xorta waħda l-azzjoni tiegħu ma kinitx tirnexxi, u dan għall-istess raġunijiet mogħtija fil-każ ta' **Haroun** fuq imsemmi li din il-Qorti sejra tiċċita *verbatim* xi siltiet minnhom:

(i) L-ewwel kawżali kienet li l-attur ma ngħatax jedd li jinstama' qabel ma l-konvenut ikkomunika d-deċiżjoni tiegħu (Art. 469A(1)(b)(ii) Kap 12): "jifdal il-kawżali tan-nuqqas ta' tħaris tal-prinċipji tal- ġustizzja naturali. L-attur jidher li jisħaq fuq il-prinċipju li ma ngħatax raġuni għaliex intalab li jieqaf mix-xogħol u għaliex il-kuntratt tal-impieg tiegħu ma ġġeddidx. Kif issemma aktar qabel, l-għeluq taż-żmien miftiehem kien raġuni li l-attur kien jaf biha sa minn dakinhar li bdielu l-kuntratt. Minbarra dan, intwera li huwa kien ġie mwiddeb aktar minn darba bil-miktub li l-prestazzjoni tiegħu ma kenitx meqjusa tajba u kienu saħansitra nbidlulu l-mansjonijiet tiegħu bit-tama li jkun jista' juri titjib f'xogħolu. Fil-fehma tal-Qorti, dawn kienu fihom infushom ċirkostanzi li bis-saħħa tagħhom ma jistax jingħad li l-attur baqa' mċaħħad minn raġuni għat-teħid tad-deċiżjoni li l-kuntratt tal-impieg tiegħu ma jerġax jiġġedded wara Ottubru tal-1999";

(ii) It-tieni lment tal-attur hu li l-aġir tal-konvenut ġie msejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti (Art. 469A(1)(b)(iii) Kap 12) billi permezz tiegħu id-DG ipprova jikseb riżultat li ma kienx irnexxilu jikseb bil-proċeduri ta' dixxiplina: " Illi jekk ir-raġunijiet li fuqhom straħ id-Direttur imħarrek biex jirrakkomanda li l-kuntratt tal-attur ma jiġġeddidx kienu l-episodji li ssemmew qabel (lil hinn mill-kwestjoni tal-ħin li l-attur kien

iqatta' biex jittraduċi jew jagħmilha ta' interpretu fil-Qorti), ma jidhirx li dawn kienu konsiderazzjonijiet irrilevanti għall-finijiet tal-artikolu 469A(1)(b)(iii) tal- Kap 12. Għall-kuntrarju, jekk jitressqu lmenti dwar nuqqas ta' dixxiplina jew nuqqas ta' tħaris tar-regolamenti li jirrigwardaw it-tmexxija tal- Faċilita', dawn ma jistgħux jitqiesu bħala kunsiderazzjonijiet barra minn posthom jekk id-Direttur ried jikkunsidra l-livell ta' ħidma tas-subalterni tiegħu". Il-konvenut ma kellu l-ebda obbligu li jġedded il-kuntratt biex jistenna l-eżitu tal-proċeduri ġudizzjarji dwar il-Bord tad-Dixxiplina. Wara kollox, bħal fil-każ ta' **Haroun**, id-deċiżjoni tiegħu ma kinitx ibbażata biss fuq dak l-inċident partikolari;

(iii) it-tielet kawżali hija vjolazzjoni tal-Artiklu 469A(1)(b)(iv) għaliex jikser il-liġijiet fosthom il-Kostituzzjoni ta' Malta u il-Kap 319 billi ikompli jċaħħdu minn smiegħ xieraq fil-proċeduri dixxiplinarji, u l-Kap 452 billi ma ngħata l-ebda raġuni kif jiddisponi l-Art. 41 tiegħu. "Illi l-istess ħaġa tista' tingħad dwar ir-raġuni tat-temm tal-impieg. Ladarba dan huwa każ fejn il-kuntratt ma ġġeddidx, l-għoti ta' raġuni tista' tkun biss ċirkostanza sekondarja għaliex f'kuntratt bħal dak ir-raġuni ewlenija tat-temm tal-impieg hi l-fatt li għalaq iż-żmien miftiehem tal-kuntratt bla ma reġa' ġie mġedded. Fi kliem ieħor, f'kuntratt ta' mpieg għal żmien definit, l-għeluq taż-żmien waħdu huwa r-raġuni (miftehma mill-partijiet sa mill-bidu tar-rabta kuntrattwali ta' bejniethom), minkejja li seta' kien hemm jew ma kienx hemm raġuni tajba oħra li wasslet lil xi waħda mill-partijiet li ma ġġeddux";

Illi tħares minn fejn tħares lejha, l-azzjoni tal-attur ma tistax tirċievi favur;

Decide:

Għal dawn il-motivi, il-Qorti tilqa' l-eċċezzjoni preliminari tal-konvenut li m'għandhiex kompetenza tissindika l-operat tiegħu f'dan il-każ billi ma jaqax taħt id-definizzjoni ta' egħmil amministrattiv u konsegwentement tiċħad it-talbiet tal-attur, bl-ispejjeż a kariku tiegħu.

Onor. Imħallef

Grazio Mercieca