QORTI TAL-APPELL

IMĦALLFIN

S.T.O. PRIM IMĦALLEF JOSEPH AZZOPARDI
ONOR. IMĦALLEF GIANNINO CARUANA DEMAJO
ONOR. IMĦALLEF NOEL CUSCHIERI

Seduta ta' nhar il-Ġimgħa 12 ta' Lulju 2019

Numru 13

Rikors maħluf numru 2/2010 JRM

Paul Demicoli

v.

Ministru tal-Politika Soċjali, Segretarju Permanenti fil-Ministeru tal-Politika Soċjali, u l-Avukat Ġenerali

1. Dan huwa appell tal-konvenuti minn sentenza mogħtija mill-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili fis-16 ta' Jannar 2018 li biha sabet li fil-ħruġ tar-Regolamenti tal-2004 dwar il-Post tax-Xogħol (Bżonnijiet Minimi tas-Saħħa u s-Sigurtà tax-Xogħol f'Siti ta' Kostruzzjoni) [L.S. 424.29 jew "ir-Regolamenti"] magħmula bis-saħħa tal-Avviż Legali numru 281/04[1], il-ministru konvenut mar lil hinn mis-setgħat mogħtijin mill-

[1] Dawn ir-Regolamenti llum huma mħassra u sostitwiti bl-A.L. 88 tal-2018 [L.S. 424.36], iżda d-disposizzjoni milquta b'din il-kawża reġgħet iddaħħet fir-Regolamenti l-ġodda.

Att prinċipali meta fit-tifsira tal-kelma 'klijent' iddaħħal ukoll min ikun sid tal-post fejn ikunu qegħdin isiru xogħlijiet ta' bini, u kull fejn, fl-imsemmija Regolamenti, hemm disposizzjonijiet li jitfgħu responsabilità fuq sidien ta' postijiet bħal dawk għall-għanijiet tal-istess Regolamenti. L-ewwel qorti għalhekk iddikjarat illi, safejn joħolqu responsabilità fuq sidien ta' postijiet fejn ikunu qegħdin isiru xogħlijiet, dawk ir-Regolamenti ma jiswewx.

2. Il-fatti li wasslu għal din il-kawża ġew imfissra hekk fis-sentenza li minnha sar l-appell:

> »… jirriżula li l-attur huwa bennej tas-sengħa li, fl-aħħar snin, kien imdaħħal ukoll f'xogħol ta' żvilupp u xiri ta' bini bil-ħsieb li jtejbu b'xogħlijiet u jerġa' jbigħu;
>
> »illi fl-1995 kien daħal fuq att ta' konvenju biex jixtri post f'San Pawl il-Baħar ħalli jkun f'qagħda li jirranġah u jerġa' jbigħu. Minħabba li l-bejjigħa kienu għaddejjin minn proċess ta' firda personali fil-qorti, il-konvenju baqa' jiġġedded sa ma ntemm il-każ tagħhom. L-attur spiċċa xtara l-post fl-2003;
>
> »illi hekk kif sar sid il-post, l-attur qabbad żewġ bennejja tas-sengħa biex jagħmlu x-xogħolijiet ta' tibdil fih skond permess li kien inħareġ mill-awtorità kompetenti sa miż-żmien li l-konvenju kien għadu fis-seħħ;
>
> »illi f'jum f'Ġunju tal-2004, meta kien għaddej ix-xogħol fuq is-sit minn kumpannija mqabbda mill-attur, il-bini ċeda u kien hemm telf ta' ħajja wkoll meta ċeda l-bini. L-attur ma kienx fuq il-post meta nqala' l-inċident. Il-Pulizija Eżekuttiva ħadet passi bil-qorti u xliet lill-attur quddiem il-Qorti tal-Maġistrati bħala Qorti Istruttorja;
>
> »illi l-ministru mħarrek ħareġ ir-Regolamenti dwar il-Postijiet tax-Xogħol (Bżonnijiet Minimi tas-Saħħa u Sigurtà tax-Xogħol f'Siti ta' Kostruzzjoni) (minn issa 'l hemm imsejħa "ir-Regolamenti") bis-saħħa tas-setgħat mogħtijin lilu mill-artikolu 12 tal-liġi ewlenija (minn issa 'l hemm imsejħa "l-Att"). Il-ministru qiegħed l-imsemmi Avviż Legali fuq il-mejda tal-Kamra tar-Rappreżentanti waqt is-seduta tat-18 ta' Mejju 2004. Ir-Regolamenti daħlu fis-seħħ fl-14 ta' Mejju, 2004 dakinhar li saret il-pubblikazzjoni tagħhom fil-ħarġa tal-Gazzetta tal-Gvern;
>
> »illi l-abbozzar tar-Regolamenti sar mill-Awtorità għas-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol (minn issa 'l hemm imsejħa "l-Awtorità") u kienet l-istess Awtorità li issuġġeriet lill-ministru mħarrek li jagħmel il-leġislazzjoni sussidjarja«

3. L-attur fetaħ il-kawża tallum għaliex igħid li l-liġi sussidjarja maħruġa bis-saħħa ta’ Avviż Legali mill-ministru konvenut, safejn tqiegħed responsabbiltà fuq sidien ta’ postijiet fejn ikun qiegħed isir xogħol, tmur lil hinn mill-setgħat mogħtija fil-liġi ewlenija li bis-saħħa tagħha suppost li nħareġ l-imsemmi Avviż Legali, għax il-liġi ewlenija teskludi lis-sid, okkupant jew possessur ta’ post bħal dak mit-tifsira ta’ ‘min iħaddem’. L-attur għalhekk talab illi l-qorti:

»1. tiddikjara li l-Ministru għal Politika Soċjali aġixxa *ultra vires* il-poteri tiegħu meta ħejja u daħħal fis-seħħ prinċipji ġodda ta’ responsabilità legali tas-sid fl-Avviż Numru 281/04 pubblikat fil-Gazzetta tal-Gvern nhar l-14 ta’ Mejju tas-sena 2004 u senjatament fejn jingħad fl-artikolu 2(ċ) li “klijent” “tfisser il-persuna naturali jew legali għal min jitwettaq proġett” u l-artikolu 3 fejn elenka ċerta dmirijiet legali tal-istess “klijent” kif fuq indikat u kif ukoll kull fejn fl-istess Avviż Legali jissemmew ir-responsabbilitajiet legali relattivi għall-istess “klijent”; u

»2. konsegwentement tiddikjara bħala nulli u bla effett l-artikoli fuq ċitati u kif ukoll kull fejn issir riferenza għal dan il-prinċipju ġdid ta’ responsabbilità.«

4. Il-konvenuti wieġbu hekk:

»1. Preliminarjament illi l-Avukat Ġenerali għandu jinħareġ mill-kawża *ai termini* tal-artikolu 181B tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta’ Malta.

»2. illi *inoltre* t-talba tar-rikorrent hija inakkoljibbli [*sic*] *stante* illi hija infondata fil-fatt u fid-dritt, u dan għar-raġunijiet …:

»a) illi l-eċċipjent jibda biex jirrileva illi skond l-artikolu 12 ta’ l-Att dwar l-Awtorita’ għas-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol (Kap. 424),

»“12. (1) Il-Ministru (li jkun inkarigat mis-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol) jista’ jagħmel regolamenti biex jissalvagwardja s-saħħa u s-sigurtà fuq il-postijiet tax-xogħol, biex jiddetermina l-prekawzjonijiet li għandhom jittieħdu għal dan il-għan u ġeneralment biex iġib fis-seħħ xi waħda mid-disposizzjonijiet ta’ dan l-Att, u partikolarment, iżda mingħajr ħsara għall-ġeneralità ta’ dak hawn aktar qabel imsemmi, il-Ministru jista’ jagħmel regolamenti -

»“(*a*) biex jippreskrivi kull ħaġa li hi meħtieġa jew awtorizzata li tkun preskritta skond dan l-Att;

»“… … …

»“(*j*) dwar kull ħaġa oħra li għandha x’taqsam mas-saħħa u s-sigurtà fuq il-postijiet tax-xogħol.”

»b) illi wieħed għandu jinnota li l-istess artikolu 12 fis-subartikolu (2) tiegħu ikompli jistipula illi:

»"(2) Mingħajr ħsara għal kull ħaġa hawn fuq imsemmija, regolamenti magħmula taħt dan l-artikolu jistgħu wkoll –

»(*a*) jiddistingwu bejn klassijiet differenti ta' postijiet tax-xogħol, klassijiet differenti ta' xogħol u bejn klassijiet differenti ta' ħaddiema, u jistgħu wkoll jagħmlu distinzjonijiet li jitqiesu xierqa;"

»illi minn dan għandu jirriżulta illi l-ministru huwa mogħti l-poter illi permezz ta' regolamenti jirregola kull aspett li għandu x'jaqsam mas-saħħa u s-sigurtà fuq il-post tax-xogħol, inkluż illi, jekk jidhirlu meħtieġ, jagħmel distinzjonijiet bejn kategoriji differenti ta' persuni, inklużi allura s-sidien tal-art.

»ċ) illi, *oltre* dan, jekk wieħed jara r-Regolamenti dwar il-Post tax-Xogħol (Bżonnijiet Minimi tas-Saħħa u s-Sigurtà tax-Xogħol f'Siti ta' Kostruzzjoni) in kwistjoni għandu jintebaħ illi skond ir-regolament 1(2):

»"L-iskop ta' dawn ir-Regolamenti huwa biex jiġu stabbiliti l-bżonnijiet minimi ta' saħħa u sigurtà għas-siti tax-xogħol ta' kostruzzjoni."

»illi għalhekk ma jista' jkun hemm ebda dubju li dan ir-Regolament u kull regola magħmula taħtu saru skond ma jipprovdi l-Kap. 424, billi l-iskop huwa kumplimentari għal dak li tipprovdi l-liġi prinċipali.

»d) illi *inoltre* huwa irrilevanti l-fatt li d-definizzjoni tal-kelma 'klijent' iddaħħlet l-ewwel darba fir-Regolament li qed jiġi impunjat. Dan għaliex il-liġi prinċipali tagħti d-dritt li jiġu stabbiliti definizzjonijiet ġodda permezz ta' Regolamenti, u dan skond il-paragrafu (*a*) tal-artikolu 12 tal-Kap. 424 hawn fuq ikkwotat.

»e) illi addizzjonalment qed jiġi eċċepit ukoll illi, apparti mid-difiża esposta fil-paragrafu preċedenti, it-talbiet tar-rikorrent m'għandhomx jintlaqgħu anke minħabba li l-kategorija tas-sidien ta' art, inkluża fid-definizzjoni lamentata, hija diġà inkluża fl-att prinċipali fl-artikolu 2 taħt id-definizzjoni ta' 'min iħaddem' u dan bil-mod segwenti:

»"'min iħaddem' tfisser il-persuna li għaliha jsir xogħol jew jiġi mogħti servizz minn ħaddiem jew li jkollha relazzjoni ta' xogħol ma' ħaddiem, u tinkludi kuntrattur jew subkuntrattur li jagħmel xogħol jew jagħti servizz jew jintrabat biex jagħmel xi xogħol jew jagħti xi servizzi, …".

»illi l-Kap. 424 huwa rigoruż fejn jidħlu r-responsabbiltajiet ta' min iħaddem, inklużi allura s-sidien, u fil-fatt il-leġislatur ittratta dawn id-dmirijiet fl-artikolu 6 tal-istess Att.

»illi għalhekk is-sidien ta' art diġà kienu inklużi bħala kategorija fl-att prinċipali, u kull ma sar fir-Regolament 281 tal-2004 kien illi l-leġislatur ried jagħmel distinzjoni oħra fil-kategoriji. Għal dan il-għan il-leġislatur inkluda lis-sidien kif ukoll persuni oħra diġà inklużi fid-definizzjoni ta' 'min iħaddem' f'kategorija oħra distinta, u *cioè* dik ta' 'klijent'.

»Konsegwentement il-fatti jindikaw biċ-ċar li r-Regolament kollu kemm hu huwa ġustament intiż biex isaħħaħ is-saħħa u sigurtà fuq il-post tax-xogħol u li jwettaq l-għanijiet tal-Att prinċipali. Huwa għalhekk manifest illi dan ir-Regolament u senjatament ir-regolamenti 2(*ċ*) u 3 tal-Avviż Legali 281/04 li minnhom qiegħed jilmenta l-attur la huma *ultra vires* fis-sens proċedurali u lanqas fis-sens sostantiv.

»illi għaldaqstant l-ebda wieħed mill-eċċipjenti ma aġixxa *ultra vires* il-poteri tiegħu u t-talbiet tar-rikorrent għandhom jiġu miċħuda bl-ispejjeż kontra l-istess rikorrent.»

5. L-ewwel qorti ddeċidiet hekk:

»tilqa' l-ewwel talba attriċi u ssib li, fil-ħruġ tal-leġislazzjoni sussidjarja magħmula fl-Avviż Legali numru 281/04, il-ministru mħarrek mar lil hinn mis-setgħat mogħtijin mill-Att prinċipali meta fit-tifsira tal-kelma 'klijent' iddaħħal ukoll min ikun sid tal-post fejn ikunu qegħdin isiru xogħlijiet ta' bini u kull fejn, fl-imsemmija Regolamenti, hemm dispożizzjonijiet li jitfgħu responsabbiltà fuq sidien ta' postijiet bħal dawk għall-finijiet tal-istess Regolamenti;

»tilqa' t-tieni talba attriċi u ssib li, safejn l-imsemmija dispożizzjonijiet u r-Regolamenti jirreferu għall-imsemmi prinċipju ta' responsabbiltà, dawk ir-Regolamenti huma bla ebda siwi u effett dwar sidien ta' postijiet fejn ikun qegħdin isiru xogħolijiet;

»tiċħad l-eċċezzjonijiet tal-imħarrkin bħala mhux mistħoqqa fil-fatt u fid-dritt; u

»tordna li l-imħarrkin iħallsu l-ispejjeż tal-kawża flimkien u solidalment bejniethom.«

6. Il-konsiderazzjonijiet li wasslu lill-ewwel qorti għad-deċiżjoni tagħha ġew imfissra hekk fis-sentenza appellata:

»Ikkunsidrat:

»illi din hija azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' liġi sussidjarja. L-attur jgħid li liġi sussidjarja maħruġa bis-saħħa ta' Avviż Legali mill-ministru mħarrek tmur lil hinn mill-prinċipji u setgħat maħsuba fil-liġi ewlenija li bis-saħħa tagħha suppost li nħareġ l-imsemmi Avviż Legali, u dan safejn tqiegħed responsabbiltà fuq sidien ta' postijiet fejn ikun qiegħed isir xogħol, meta l-liġi ewlenija teskludi mit-tifsira ta' 'min iħaddem' sewwasew lil sid, okkupant jew possessur ta' post bħal dak. Huwa jgħid li, safejn il-liġi sussidjarja mhijiex fil-limiti tal-liġi ewlenija, id-dispożizzjonijiet tal-Avviż Legali li jgħabbu b'responsabbiltà lil sidien postijiet fejn ikun qiegħed isir xogħol ma jiswewx u huma bla effett u jrid li l-qorti ssib li, b'dan il-mod, il-ministru jitqies li mexa lil hinn (*ultra vires*) is-setgħat mogħtijin lilu mill-liġi;

»illi għal din l-azzjoni l-imħarrkin laqgħu billi, b'mod preliminari, qalu li l-imħarrek Avukat Ġenerali jmissu jinħareġ mill-kawża bl-ispejjeż għall-attur, għaliex mhuwiex il-kontradittur leġittimu tal-azzjoni attriċi għall-finijiet tal-artikolu 181B tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. Fil-mertu, laqgħu billi qalu li t-talbiet attriċi ma jmisshomx jintlaqgħu għaliex il-liġi ewlenija tagħti lill-ministru mħarrek kull setgħa li jagħmel ir-Regolamenti li minnhom jilminta l-attur li hija l-liġi ewlenija nnifisha li, f'dispożizzjonijiet oħrajn tagħha, tiġbor fiha nies bħall-attur fir-responsabbiltajiet mistennija li jintrefgħu fejn ikun qegħdin isiru xogħlijiet;

»… … …

»illi l-kunsiderazzjonijiet ta' xejra legali marbuta mal-każ li l-qorti għandha quddiemha jitolbu stħarriġ tas-siwi tar-Regolamenti safejn jgħabbu b'responsabbiltajiet dwar il-ħarsien ta' saħħa u sigurtà fuq lantijiet ta' xogħol li fihom ikun qiegħed isir bini jew xogħlijiet bħalu. L-azzjoni attriċi mhijiex maħsuba li twaqqa' l-effett tar-Regolamenti, imma biss ta' dawk id-dispożizzjonijiet tiegħu [*recte*, tagħhom (tar-Regolamenti)] li l-attur iqis li jmorru lil hinn mis-setgħat mogħtijin mill-Att innifsu;

»illi qabel ma l-qorti tgħaddi biex tistħarreġ il-kwestjoni fil-mertu, jidhrilha xieraq li tqis l-eċċezzjoni preliminari li qajmu l-imħarrkin. Din tgħid li l-imħarrek Avukat Ġenerali mhuwiex il-kontradittur leġittimu tal-azzjoni attriċi u jmissu jinħeles milli jibqa' fil-kawża;

»illi l-ebda waħda mill-partijiet ma ittrattat speċifikatament din l-eċċezzjoni, imma lanqas ma kienet irtirata. Għalhekk, jeħtieġ li l-qorti tqisha;

»illi l-imħarrkin isejsu l-eċċezzjoni fuq id-dispożizzjonijiet tal-artikolu 181B tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta u jgħidu li l-Avukat Ġenerali ma jmissux tħarrek f'din il-kawża billi l-atti huma sħaħ bil-fatt li tħarrku l-ministru u s-segretarju permanenti;

»illi bl-imsemmija eċċezzjoni l-Avukat Ġenerali jgħid li ma huwiex il-kontradittur leġittimu tal-azzjoni attriċi. Huwa jidher li jsejjes din l-eċċezzjoni fuq il-kwestjoni tan-nuqqas ta' interess ġuridiku fil-pretensjonijiet attriċi fil-konfront tiegħu. Ta' min jgħid li fl-ebda parti tar-rikors maħluf ma jiddaħħal fil-ġrajja li minnhom jilminta l-attur u lanqas intwera waqt is-smigħ tal-kawża fejn kien is-sehem tiegħu jew x'sura ta' rimedju jista' jintalab jagħti f'każ li l-attur jingħata raġun;

»illi l-qorti tqis, madankollu, li l-qofol tal-azzjoni attriċi hija l-għemil leġislattiv tal-ministru mħarrek u s-siwi ta' parti mill-istess għemil. Jidher li l-għamla ta' azzjoni mnedija mill-attur mhijiex waħda li għaliha jgħoddu d-dispożizzjonijiet tal-artikolu 181B(1) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta, iżda dan huwa każ li jdaħħal fis-seħħ id-dispożizzjonijiet tas-sub-inċiż ta' warajh. Il-qorti tqis li f'azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju dwar is-siwi ta' liġi, l-imħarrek Avukat Ġenerali huwa l-persuna li tirrappreżenta lill-gvern u jmissu jkun parti fil-kawża, u dan ukoll jekk l-azzjoni ssir kontra l-ministru li taħt l-awtorità tiegħu jkun inħareġ l-att leġislattiv attakkat;

»illi għalhekk, il-qorti qiegħda tiċħad din l-eċċezzjoni preliminari billi ma ssibx li hija tajba fil-fatt u lanqas fil-liġi;

»illi għal dak li jirrigwarda l-kunsiderazzjonijiet tal-azzjoni attriċi fil-mertu tajjeb li wieħed iżomm quddiem għajnejh li l-attur qiegħed jattakka parti minn leġislazzjoni sussidjarja minħabba li jgħid li tistabilixxi ħwejjeġ ta' responsabbiltà li l-leġislazzjoni ewlenija ma tgħidhomx. Huwa jgħid li, minħabba f'hekk, xi dispożizzjonijiet tal-liġi sussidjarja saru lilhinn mis-setgħat mogħtijin fil-liġi ewlenija u l-ministru f'dan ir-rigward qabeż is-setgħat li tagħtih dik il-liġi billi "ma setax jintroduċi tali forma ta' leġislazzjoni bl-awtorità tiegħu nnifsu mingħajr l-intervent parlamentari";

»illi b'mod partikolari, l-attur jilminta mill-fatt li l-liġi ewlenija (jiġifieri l-Att) ma titfa' l-ebda responsabbiltà fuq sid ta' post li fih ikun qiegħed

jew sejjer isir xogħol ta' kostruzzjoni, filwaqt li jgħid li l-liġi sussidjarja (ir-Regolamenti) ddaħħal responsabbiltà legali fuq sidien ta' postijiet li fihom ikun għaddej xogħol bħal dak. Dan sar billi, fir-Regolamenti, ddaħħlet it-tifsira ta' "klijent" li tgħodd fiha lil sid il-post li fih ikun qiegħed isir xogħol ta' kostruzzjoni. Huwa jisħaq li dak li jissemma fir-Regolamenti jmur lil hinn minn dak li ried il-Parlament meta għadda l-Att;

»illi, min-naħa tagħhom, l-imħarrkin iwarrbu l-argumenti tal-attur billi jgħidu li s-setgħa mogħtija lill-ministru biex jagħmel ir-Regolamenti toħroġ mill-artikolu 12 tal-Att innifsu li jagħtih setgħat wiesgħa li jinkludu wkoll li jagħraf bejn klassijiet differenti ta' postijiet tax-xogħol u distinzjonijiet li jitqiesu xierqa safejn għandu x'jaqsam mas-saħħa u s-sigurtà fuq il-post tax-xogħol. Iżidu jgħidu li l-fatt li r-Regolamenti daħħlu t-tifsira ta' "klijent" meta din ma tinstabx fl-Att ma jfissirx li dak ir-regolament sar lil hinn mis-setgħat tal-Att: mhux darba li l-leġislazzjoni sussidjarja taħt xi Att iżżid provvedimenti li l-Att innifsu ma jkunx semma u sewwasew għaliex ikun maħsub li l-leġislazzjoni sussidjarja tipprovdi dwar ċirkustanzi partikolari li l-liġi ewlenija ma tkunx ipprovdiet għalihom. L-imħarrkin jgħidu li lanqas huwa minnu li r-rabta jew responsabbiltà legali ta' sidien ta' postijiet li fihom ikun għaddej xogħol ta' bini ddaħħlet biss bis-saħħa tar-Regolamenti: l-Att innifsu diġà jikontempla responsabbiltà bħal dik taħt it-tifsira ta' "min iħaddem";

»illi l-qorti tqis li huwa fis-setgħa tagħha li tara jekk kemm-il darba xi provvediment li għandu s-saħħa ta' liġi nħariġx sewwa mill-awtorità mogħnija bis-setgħa li tagħmlu. Dan ifisser li l-eżami jrid isir kemm dwar il-persuna li tkun għamlet xi liġi bħal dik u kif ukoll dwar jekk il-persuna li kienet mogħtija s-setgħa li tagħmel liġi bħal dik baqgħetx fil-limiti ta' dik is-setgħa jew marritx lil hinn minnhom. Fil-każ ta' leġislazzjoni sussidjarja, il-qorti trid dejjem tkejjel is-setgħat tal-awtorità li tagħmel liġi sussidjarja mas-setgħat li jkunu ngħataw fil-liġi ewlenija għaliex huwa minn din il-liġi li l-awtorità tingħata 'delega' biex toħroġ liġijiet sussidjarji;

»illi sakemm l-awtorità tibqa' fil-qafas tad-'delega', kull dispożizzjoni bis-saħħa ta' liġi magħmula minn dik l-awtorità jkollha s-saħħa tal-istess liġi li ddelegatha u tkun tiswa. Bosta drabi, il-liġi sussidjarja tkun trid tinqara flimkien mal-liġi ewlenija u titfissar minn din tal-aħħar. Imma jekk toħroġ minn dak il-qafas, il-liġi sussidjarja tkun saret lil hinn mis-setgħat mogħtija mill-liġi ewlenija u ma tkunx tiswa. Dan huwa l-qofol tal-azzjoni li l-qorti għandha quddiemha llum;

»illi l-azzjoni attriċi tissejjes fuq l-aspett sostantiv u mhux dak proċedurali tar-Regolamenti. L-attur ma għandu l-ebda lment fuq il-mod kif ir-Regolamenti tqiegħdu fuq il-mejda tal-Kamra tar-Rappreżentanti jew il-mod kif kienu ippubblikati fil-Gazzetta tal-Gvern. Il-proċess kollu biex bih ir-Regolamenti daħlu fis-seħħ ma jidhirx li b'xi mod naqas milli jħares dak li titlob il-liġi u lanqas jidher li xi ħadd ipprova jattakka r-Regolamenti fiż-żmien mogħti mill-Ordnijiet tal-Kamra meta dawn tqiegħdu fuq il-mejda tal-Kamra tar-Rappreżentanti;

»illi s-setgħat mogħtijin minn liġi ewlenija jistgħu jkunu espressi jew impliċiti, u bosta drabi jkun hekk minħabba li l-liġi ewlenija ma tkunx maħsuba li tidħol fl-irqaqat kollha taċ-ċirkostanzi li huma maħsuba li tirregola. Ir-rieda tal-leġislatur tkun li, fejn jidħlu kwestjonijiet ta'

speċjalizzazzjoni jew ċirkostanzi partikolari, tkun il-liġi sussidjarja li tieħu ħsieb tirregola dawk l-aspetti. F'dan ir-rigward jingħad li "*A statutory power will be construed as impliedly authorising everything which can fairly be regarded as incidental or consequential to the power itself. And this doctrine is not applied narrowly. … … …. It is axiomatic that delegated legislation in no way partakes of the immunity which Acts of Parliament enjoy from challenge in the courts, for there is a fundamental difference between a sovereign and a subordinate law-making power. Even where, as is often the case, a regulation is required to be approved by resolutions of both Houses of Parliament, it still falls on the 'subordinate' side of the line, so that the court may determine its validity. The court has to look for the true intent of the empowering Act in the usual way*";

»illi huwa miżmum ukoll li "*If an Act authorises the making of regulations to 'modify or extend' certain of its provisions, it would seem that such regulations, provided that they are related to the provisions in question, cannot be impugned in the courts*";

»illi l-qorti tqis li r-Regolamenti li dwarhom l-attur ressaq din il-kawża huma maħsuba biex jistabilixxu ħtiġijiet minimi ta' saħħa u sigurtà għas-siti ta' xogħol ta' kostruzzjoni u jridu jinqraw u jitħaddmu mar-Regolamenti dwar Dispożizzjonijiet Ġenerali dwar is-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol. Il-qorti tqis ukoll li, minbarra li l-imsemmija Regolamenti jistabilixxu ħtiġijiet u proċeduri li jridu jitħarsu fil-każijiet u fiċ-ċirkostanzi li jsemmu, jistabilixxu wkoll sanzjonijiet għal min jonqos milli jħares dak li huwa preskritt. Tali sanzjonijiet, fil-każijiet xierqa, jikkostitwixxu reati u l-piż tal-prova jaqa' fuq il-persuna mixlija li turi "li ma kienx prattikabbli u jew li ma kienx raġonevolment prattikabbli li jsir aktar milli fil-fatt ikun sar biex jitwettaq id-dmir jew ir-rekwiżit, jew li ma kienx hemm mezz prattikabbli aħjar minn dak fil-fatt użat biex jiġi mwettaq id-dmir jew ir-rekwiżit". L-attur fetaħ din il-kawża sewwasew għaliex tnedew kontrih proċeduri fil-qrati ta' kompetenza kriminali minħabba l-inċident li nqala' fuq is-sit li tiegħu huwa s-sid;

»illi, minbarra dan, ir-Regolamenti daħlu fis-seħħ b'mod li jolqot ukoll każijiet li setgħu ġraw qabel id-data li fihom daħlu fis-seħħ. Ħareġ ukoll mill-provi li kienu r-Regolamenti li daħħlu għall-ewwel darba l-klassi tal-'klijent' li fiha bdew jaqgħu wkoll persuni li jkunu s-sid tas-sit li fih ikun qiegħed isir x-xogħol ta' kostruzzjoni li għalihom jirreferu l-istess Regolamenti;

»illi l-qorti tqis li l-għan ewlieni tal-Att huwa dak li jiżgura l-ħarsien lil min jaħdem u wkoll lil terzi persuni minn periklu għal saħħithom jew ħajjithom minħabba xogħlijiet li jkunu għaddejjin f'siti tax-xogħol jew li għalih jista' jidħol jew minn ħdejh ikun għaddej il-pubbliku, ukoll jekk il-post huwa ta' sidien privati. Mill-bixra ġenerali tal-istess Att, l-għan tal-liġi huwa dak li jagħti ħarsien fil-qafas ta' kundizzjonijiet ta' impieg jew ħatra ta' twettiq ta' xogħol hekk li l-liġi tqis id-disposizzjonijiet ta' dak l-Att bħala parti mill-kundizzjonijiet magħrufin tal-impieg ta' impjegati li għalihom jgħoddu dawk id-disposizzjonijiet jew ta' xi regolamenti magħmulin taħtu. Hemm saħansitra disposizzjoni tal-liġi li tgħid li, f'każ fejn il-liġi tax-xogħol (impieg) dwar kundizzjonijiet ta' saħħa u sigurtà ma taqbilx mal-Att, għandhom jirbħu d-dispożizzjonijiet tal-liġi tax-xogħol;

»illi, fil-fehma tal-qorti, dawn il-kunsiderazzjonijiet jagħtu l-ħjiel veru tal-għanijiet tal-Att u l-qafas li fih iridu jinqraw u jiftehmu. Il-qorti ma taqbilx mas-sottomissjoni magħmula mill-imħarrkin li l-Att diġà jgħabbi lil sid ta' post fejn ikun qiegħed isir ix-xogħol ta' kostruzzjoni b'respons-abbiltà għas-saħħa u s-sigurtà tal-ħaddiema li jitqabbdu jagħmlu dak ix-xogħol f'dak il-post. Il-qorti tqis li, għall-kuntrarju, fit-tifsira ta' 'min iħaddem', l-Att jeskludi lis-"sidien, okkupanti jew pussessuri li għalihom ikun qiegħed isir ix-xogħol", u jorbothom biss u jqishom bħala 'min iħaddem' jekk kemm-il darba biss dawn is-sidien, okkupanti jew pussessuri jipprovdu għodod, materjal u tagħmir. Minbarra dan, tali responsabbiltà toħroġ biss dwar difetti jew nuqqasijiet fit-tagħmir provdut mis-sidien tas-sit u li jkunu jafu jew setgħu jkunu jafu minn qabel dwar tali nuqqasijiet. Jekk, imbagħad, wieħed jifli l-miżuri li l-Att jaħseb għalihom biex min iħaddem imissu jieħu biex jeħles id-dannu fiżiku u psikoloġiku, korriment jew mewt ta' ħaddieħor, joħroġ ċar li l-fehma tal-leġislatur kienet mitfugħa fuq min iħaddem u mhux fuq min jinzerta jkun is-sid tal-post li fih isir ix-xogħol;

»illi l-qorti dehrilha li kien xieraq tagħmel dawn l-osservazzjonijiet għaliex huwa minn dan il-qafas li tista' tqis jekk iż-żieda tal-kategorija ta' 'klijent' fir-Regolamenti bħala l-persuni li jistgħu jitgħabbew b'res-ponsabiltà taħt l-istess Regolamenti hijiex żieda li taqa' fil-qafas imsemmi jew jekk tmurx lil hinn minnu. Fil-fehma tal-qorti, dik il-kategorija tmur lil hinn mill-għanijiet tal-Att. Il-qorti lanqas ma taqbel mal-imħarrkin meta jgħidu li s-setgħat mogħtijin fl-artikolu 12 tal-Att huma wesgħin biżżejjed biex jistgħu jagħtu s-saħħa lill-ministru mħarrek biex joħroġ leġislazzjoni sussidjarja biex iżżid kategoriji ta' persuni (li ma jissemma xejn dwarhom fl-Att) biex jitgħabbew b'responsabbiltà bħallikieku kienu kategoriji bħal dawk li jissemmew. Terġa' ttenni li n-natura tar-responsabbiltà maħsuba fl-Att hija waħda li titlob tifsir preċiż, l-aktar minħabba r-riperkussjonijiet ta' xejra penali li dik ir-responsabbiltà ġġib magħha. Dan jingħad ukoll b'ħarsien tar-regola li *nulla pœna sine prævia lege* u li għalhekk ma għandhiex tħalli li regolament jew liġi ta' natura sussidjarja tikkastiga persuna li l-liġi ewlenija ma tikkontemplax;

»illi l-qorti tagħmilha ċara li dawn il-kunsiderazzjonijiet jgħoddu u huma limitati għall-prinċipji mqanqla mill-attur. Qiegħda ssejjes biss il-fehmiet tagħha fuq iċ-ċirkostanza f'każ li huwa ma kellu x'jaqsam xejn max-xogħlijiet li matulhom seħħ l-inċident li wassal għat-tiġrif u l-mewt ta' ħaddiem fuq is-sit li huwa ġid tiegħu. Qiegħda wkoll tillimita dan l-istħarriġ tagħha tal-liġi fuq iċ-ċirkostanzi tal-attur bħala sid tas-sit fejn sar ix-xogħol, lil hinn minn jekk huwiex ukoll bennej tas-sengħa. Lanqas ma qiegħda bl-ebda mod tindaħal fl-apprezzament tal-fatti li jridu jsiru mill-qorti kompetenti. Dan jingħad ukoll għaliex, fl-ewwel lok, ma tressqu l-ebda provi dwar id-dinamika tal-inċident u lanqas tas-sehem li kellu l-attur fil-każ, u għaliex, fit-tieni lok, xogħol din il-qorti f'każ ta' stħarriġ ġudizzjarju ma jinbidilx fit-teħid ta' setgħat li jaqgħu f'idejn il-qrati jew awtoritajiet kompetenti. Madankollu, safejn ir-Regola-menti jridu li s-sidien tas-siti li fihom ikun qegħdin isiru xogħlijiet ta' kostruzzjoni jitqiesu bl-istess responsabbiltà daqs min ikun qabbad lill-ħaddiema biex jagħmlu dawk ix-xogħlijiet, ir-Regolamenti jmorru lil hinn minn dak li jipprovdi l-Att;

»illi dan ifisser li, safejn ir-Regolamenti jmorru lil hinn mis-setgħat mogħtija mill-Att, ir-Regolamenti ma jiswewx u l-ministru mħarrek ma

mexiex tajjeb meta ħareġ l-imsemmija Regolamenti u daħħal f'responsabbiltà lil min ikun sid jew possessur ta' mkien li fih isir xogħol ta' kostruzzjoni, safejn tali sid jew possessur ma jkunx ukoll indaħal fit-tmexxija, sorveljanza jew twettiq ta' tali xogħlijiet;

»illi l-qorti trid tagħmilha ċara wkoll li l-fatt li waslet għal din il-fehma ma jfissirx li r-Regolamenti kollha kienu ħżiena u bla siwi: din is-sentenza hija limitata għal dawk id-disposizzjonijiet fir-regolament 2 (tifsira ta' "klijent"), ir-regolament 3 meta jirreferi għal 'klijent' u regolamenti oħrajn li jirreferu għal 'klijent' u dak li huma meħtieġa jwettqu, safejn dik il-kelma tgħodd fiha sidien jew pussessuri ta' siti fejn ikun qiegħed isir xogħol ta' kostruzzjoni u ma jkollhom xejn x'jaqsmu mat-treġija tal-istess xogħlijiet. Mill-bqija, ir-Regolamenti jibqgħu bla mittiefsa f'dak li jirrigwarda s-siwi tagħhom;

»illi għalhekk, il-qorti sejra tilqa' l-ewwel talba attriċi għaliex mistħoqqa fil-fatt u fil-liġi;

»illi minħabba f'dan, sejra tilqa' wkoll it-tieni talba attriċi minħabba li ladarba li f'dak l-aspett fuq imfisser sid ta' sit li fih ikun qed isir ix-xogħol maħsub fir-Regolamenti m'għandux jitqies li huwa persuna li tħaddem, kull fejn ir-Regolamenti jirreferu għas-sid bħala 'klijent' ma jiswewx għaliex huma *ultra vires* il-liġi ewlenija.«

7. Il-konvenuti appellaw b'rikors tat-30 ta' Jannar 2018 li għalih l-attur wieġeb fid-19 ta' Diċembru 2018.

8. L-ewwel aggravju jolqot iċ-ċaħda tal-eċċezzjoni li l-Avukat Ġenerali ma huwiex kontradittur leġittimu f'din il-kawża, u ġie mfisser hekk:

»… L-esponenti jissottomettu li bħala regola jinżel mill-artikolu 181B tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta illi l-gvern għandu jkun rappreżentat fl-atti fl-azzjonijiet ġudizzjarji mill-kap tad-dipartiment tal-gvern li jkun inkarigat fil-materja in kwistjoni. Is-sub-inċiż (2) ta' dan l-istess artikolu imbagħad jipprovdi illi l-Avukat Ġenerali għandu jirrappreżenta lill-gvern f'dawk l-atti u l-azzjonijiet ġudizzjarji li minħabba n-natura tat-talba ma jkunux jistgħu jkunu diretti kontra xi wieħed jew aktar mill-kapijiet tad-dipartimenti l-oħra tal-gvern.

»Illi fuq l-iskorta ta' dan l-artikolu tal-liġi, meħud mill-kodiċi tal-proċedura, wieħed jista' jidentifika liema hija dik l-entità partikolari li għandha tirrappreżenta lill-gvern fl-atti u fl-azzjonijiet ġudizzjarji. F'dan il-kuntest, huwa bil-wisq evidenti li l-ħsieb tal-leġislatur hawnhekk kien propriju li l-gvern f'azzjonijiet ġudizzjarji ma jiġix rappreżentant minn pluralità ta' persuni jew entitajiet iżda minn persuna waħda jew minn entità waħda biss. Dan ġie mniżżel fil-liġi sabiex tiġi riflessa kemm l-unitarjetà tal-gvern u kif ukoll biex anke ma jiġux inkorsi spejjeż ġudizzjarji multepliċi u inutli bil-preżenza ta' numru ta' imħarrkin diversi li wara kollox ikunu qegħdin jirrappreżentaw lill-istess persuna, f'dan il-każ il-gvern.

»Issa, f'dan il-każ, huwa importanti ħafna li jiġi rilevat li effettivament ir-rikorrenti mhuwiex qiegħed jattakka xi liġi prinċipali iżda liġi sussidjarja, ossia l-Avviż Legali 281 tal-2004. Jinżel mill-preambolu ta' dawn ir-regolamenti stess li dawn ir-Regolamenti ġew magħmula mill-ministru appellant, wara konsultazzjoni mal-Awtorità dwar is-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol, skont is-setgħat mogħtija lilu bl-artikolu 12 tal-Att dwar l-Awtorità għas-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol. Dan ifisser li teknikament skond l-artikolu 181B tal-Kap. 12 tal-Liġijiet l-Avukat Ġenerali mhuwiex il-leġittimu kontradittur f'tali azzjoni. Dan għaliex, ladarba r-Regolamenti li qegħdin jiġu attakkati mir-rikorrenti ġew introdotti mhux mill-Parlament iżda mill-ministru appellant bl-għejun tal-Awtorità dwar is-Saħħa u s-Sigurtà fuq il-Post tax-Xogħol, allura r-rikorrenti setgħa faċilment jidentifika min huma l-entitajiet tal-gvern li għandhom iwieġbu għal pretensjonijiet tiegħu. Kemm hu hekk, il-ministru appellant jinsab mħarrek f'dawn il-proċeduri. illi wieħed ma jridx jinsa wkoll li l-azzjoni li intavola r-rikorrenti hija azzjoni prettament ta' stħarriġ ġudizzjarju u mhijiex waħda kostituzzjonali u ġaladarba qiegħed jattakka aġir ta' persuna partikolari u *cioè* tal-ministru appellant, ir-rikorrenti kellu jintavola l-proċeduri odjerni kontra dak il-ministru bil-konsegwenza li l-ewwel qorti kellha takkolji l-eċċezzjoni tan-nuqqas ta' *locus standi* tal-Avukat Ġenerali.

»Illi għalhekk dan l-aggravju huwa ġustifikat u għandu jiġi milqugħ.«

9. Effettivament li qegħdin igħidu l-konvenuti hu illi kellu jiġi mħarrek il-ministru biss u mhux ukoll l-Avukat Ġenerali.

10. Dan iżda jmur kontra dak li igħid l-istess art. 181B tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili li fuqu qegħdin jistrieħu l-konvenuti. Dak l-artikolu mkien ma jsemmi ministru bħala dak li jidher f'isem il-gvern, u għalhekk *se mai* huwa l-ministru li ġie mħarrek ħażin. Tassew li kien il-ministru li għadda r-Regolamenti b'liġi, iżda hekk kif, għalkemm huwa l-Parlament (il-Kamra tad-Deputati bil-kunsens tal-President ta' Malta) li jgħaddi b'liġi Att tal-Parlament, meta jiġi impunjat Att tal-Parlament il-konvenut xorta jkun l-Avukat Ġenerali, mhux il-Parlament, daqstant ieħor meta jiġi impunjat Avviż Legali l-konvenut ikun l-Avukat Ġenerali, mhux il-ministru li jkun għamel dak l-Avviż Legali.

11. Avviż Legali huwa strument leġislativ daqskemm huwa strument leġislativ Att tal-Parlament, u għalhekk din il-qorti taqbel mal-ewwel qorti meta qalet illi "f'azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju dwar is-siwi ta' liġi, l-imħarrek Avukat Ġenerali huwa l-persuna li tirrappreżenta lill-gvern u jmissu jkun parti fil-kawża"; fejn din il-qorti ma taqbilx hu meta l-ewwel qorti kompliet tgħid illi "dan ukoll jekk l-azzjoni ssir kontra l-ministru li taħt l-awtorità tiegħu jkun inħareġ l-att leġislativ attakkat" għax l-art. 181B tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili ma jridx li ministru qatt jidher f'isem il-gvern f'azzjoni ġudizz-jarja.

12. Madankollu, billi ma tressqet ebda eċċezzjoni dwar il-leġittimazzjoni passiva tal-ministru, din il-qorti sejra tgħid biss illi l-ewwel aggravju tal-konvenuti huwa ħażin u għalhekk tikkonferma ċ-ċaħda tal-eċċezzjoni li l-Avukat Ġenerali ma huwiex kontradittur leġittimu.

13. Fit-tieni u t-tielet aggravji – li huma marbuta ma' xulxin u għalhekk il-qorti sejra tqishom flimkien – il-konvenuti jgħidu illi l-azzjoni li kellu jagħmel l-attur ma hijiex dik tallum iżda dik taħt l-art. 116 tal-Kostituzzjoni ta' Malta.

14. Ifissru t-tieni aggravju hekk:

> »illi l-ewwel qorti kienet żbaljata meta laqgħet l-azzjoni kif proposta mir-rikorrenti bħala azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju liema azzjoni hija waħda irritwali u improponibbli *stante* li l-validità ta' liġi prinċipali u sussidjarja tista' tiġi kontestata biss skont il-mekkaniżmu li tipprovdi għalih il-Kostituzzjoni permezz tal-artikolu 116 tagħha.
>
> »L-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni jipprovdi illi "Dritt ta' azzjoni għal dikjarazzjoni li xi liġi tkun invalida għal xi raġunijiet ħlief inkonsistenza mad-disposizzjonijiet tal-artikoli 33 sa 45 ta' din il-Kostituzzjoni tkun tappartjeni lill-persuni kollha mingħajr distinzjoni u persuna li ġġib azzjoni bħal dik ma tkunx meħtieġa turi xi interes personali b'appoġġ

għall-azzjoni tagħha". illi għalhekk l-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni jipprovdi għall-possibilità ta' *actio popularis* sabiex jiġi attakkat u impunjat att leġislattiv liema azzjoni tispetta lil kull individwu mingħajr il-ħtieġa li jintwera interess ġuridiku. illi fl-azzjoni odjerna r-rikorrent talab sabiex isir stħarriġ ġudizzjarju ta' disposizzjonijiet fil-liġi sussidjarja u dan għall-għan aħħari li tali disposizzjonijiet jiġu dikjarati bħala nulli u invalidi. L-esponenti jissottomettu li r-rikorrenti ma setax juża azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju sabiex jilħaq l-iskop tiegħu iżda kellu jintavola azzjoni abbażi tal-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. illi strument leġislattiv ma jaqax fil-parametri tal-istħarriġ li jaħseb għalih l-artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta. F'dan ir-rigward l-esponenti jagħmel riferenza għas-sentenza fl-ismijiet <u>*Fish and Fish Co. Ltd v.* L-Onorevoli Ministru għall-Iżvilupp Sostenibbli, l-Ambjent u Tibdil fil-Klima *et*</u> (rikors ġuramentat numru 334/2016) deċiża mill-Prim Awla tal-Qorti Ċivili (appellata) fid-29 ta' Marzu 2017 fejn ġie ritenut illi "Il-qorti tqis illi r-rimedju tal-attur biex jattakka validità ta' strument leġislattiv ma jinstabx fl-artikolu 469A iżda banda oħra. Il-qorti hi marbuta ma' dak mitlub u ma tistax tissostitwixxi d-diskrezzjoni tagħha *oltre* dak mitlub jew minflok dak mitlub. Il-qorti wkoll ma taqbilx mas-soċjetà attriċi li jekk l-ewwel żewġ talbiet mhux sindikabbli bil-proċedura tal-artikolu 469A xorta l-qorti trid tieħu konjizzjoni tat-tielet talba. Dan għaliex it-tielet talba hi l-konsegwenza naturali tal-ewwel żewġ talbiet u hi dipendenti fuq l-eżitu tagħhom".

»Minn dak provdut fl-Aatikolu 116 tal-Kostituzzjoni u fl-artikolu 95(2)(*e*) tal-Kostituzzjoni: waħda mill-Qrati Superjuri, magħmula minn tlieta mill-imħallfin li jkunu jistgħu, skont xi liġi li għal dak iż-żmien tkun isseħħ f'Malta, joqgħodu fil-Qorti tal-Appell, għandha tkun magħrufa bħala l-Qorti Kostituzzjonali u jkollha ġurisdizzjoni li tisma' u tiddeċiedi – (*e*) appelli minn deċiżjonijiet ta' xi qorti ta' ġurisdizzjoni oriġinali f'Malta fuq kwistjonijiet dwar il-validità ta' liġijiet li ma jkunux dawk li jistgħu jaqgħu taħt l-artikolu 46 ta' din il-Kostituzzjoni, joħroġ ċar li l-qorti kompetenti hija il-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili fis-sede kostituzzjonali tagħha.

»Dan ifisser li l-azzjoni maħsuba fl-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni għandha tiġi intavolata quddiem il-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili fis-sede kostituzzjonali tagħha u dan *stante* li meta artikolu 116 tal-Kostituzzjoni jinqara mal-artikolu 95(2)(*e*) tal-Kostituzzjoni jinżel biċ-ċar li appelli dwar il-validità ta' liġijiet (mhux dawk l-azzjonijiet intavolati abbażi ta' allegazzjonijiet ta' ksur ta' drittijiet fundamentali) għandhom jinstemgħu u jiġu deċiżi mill-Qorti Kostituzzjonali. B'hekk jiġi ribadit li l-qorti kompetenti hija l-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (sede kostituzzjonali). Apparti minn dak appena ravviżat, bil-promulgazzjoni tal-artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta ma kien hemm bl-ebda deroga mill-istħarriġ ġudizzjarju ta' liġijiet, liema stħarriġ ġudizzjarju ta' liġijiet baqa' bla mittiefes in virtù tal-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni u dawn iż-żewġ artikoli bl-ebda mod ma jissostitwixxu lil xulxin jew b'xi mod jidħlu fuq xulxin *stante* li jirregolaw stħarriġ ta' żewġ affarijiet differenti: l-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni jirregola l-istħarriġ ġudizzjarju ta' liġijiet filwaqt li l-artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta jirregola l-istħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrattiv.

»illi ġaladarba l-azzjoni ittentata mir-rikorrenti hija waħda ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' liġi, l-ewwel qorti kellha tiddeċiedi billi tiddikjara li l-azzjoni odjerna kellha tiġi intavolata abbażi tal-artikolu 116 tal-

Kostituzzjoni u ssir quddiem il-Prim Awla tal-Qorti Ċivili fis-sede kostituzzjonali tagħha.«

15. It-tielet aggravju mbagħad ġie mfisser hekk:

»illi mingħajr preġudizzju għas-suespost, l-ewwel qorti kienet żbaljata meta ma waslitx għall-konklużjoni li l-artikolu 469A tal-Kap. 12 ma japplikax.

»L-esponenti jissottomettu li l-artikolu 469A tal-Kapitolu 12 jiddefinixxi l-għemil amministrattiv bħala "l-ħruġ ta' kull ordni, liċenzja, permess, *warrant*, deċiżjoni jew ir-rifjut għal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorità pubblika, iżda ma tinkludix xi ħaġa li ssir bl-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorità …". illi għal dak li jirrigwarda t-tifsira ta' għemil amministrattiv, l-esponenti jirreferi għad-deċiżjoni fl-ismijiet *Garden of Eden Garage Limited v.* Awtorità dwar it-Trasport ta' Malta deċiża mill-Qorti ta' l-Appell fit-28 ta' Ġunju 2012 fejn ġie osservat 'illi biex għamil amministrattiv ikun jista' jiġi mistħarreġ minn qorti, irid ikun jirrigwarda att li jikkostitwixxi deċiżjoni minn awtorità pubblika … L-att deċiżjonali jista' jkun wieħed fejn tittieħed deċiżjoni li tilqa' talba, daqskemm jista' jkun wieħed fejn it-talba ma tintlaqax …". illi fil-kawża fl-ismijiet *Tat-Taljan Co. Ltd v.* L-Awtorità tal-Ippjanar *et* deċiża mill-Qorti Kostituzzjonali fit-2 ta' Novembru 2001 ġie osservat illi "Għemil amministrattiv soġġett għall-verifika u stħarriġ skond dik id-disposizzjoni kien jinkludi wkoll 'il-ħruġ ta' kull ordni, liċenzja, permess, *warrant*, deċiżjoni jew ir-rifjut għal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorità pubblika'".

»illi huwa ċar li dak li qed jintalab fil-kawża odjerna mhuwiex l-istarriġ ta' għemil amministrattiv iżda strument leġislattiv. illi 'liġi' ma taqax fit-tifsira ta' għemil amministrattiv li nsibu fl-artikolu 469A (2) tal-Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta. F'dan ir-rigward, l-esponenti jagħmlu riferenza għas-sentenza fl-ismijiet Carmelo Borg *v.* Il-Ministru responsabbli mill-Ġustizzja u l-Intern *et* (ċitazzjoni numru 839/2005) deċiża mill-Qorti tal-Appell fit-8 ta' Novembru 2005 fejn ġie osservat illi:

> »"9. in il-qorti ma tistax taqbel mal-appellant li l-liġi sussidjarja in diżamina u / jew il-bidu fis-seħħ tagħha jammonta għal 'għemil amministrattiv' għall-finijiet tal-artikolu 469A tal-Kap. 12. Din il-liġi u / jew il-bidu fis-seħħ tagħha hija eminentement att jew għemil leġislattiv, għalkemm imwettqa mir-ram eżekuttiv tal-gvern fuq delega tar-ram leġislattiv … … … fis-sistema legali tagħna qatt ma ġie dubitat li liġi sussidjarja tista' tiġi sindakata mill-qorti ta' ġurisdizzjoni ordinarja – in effetti mill-Prim'Awla – biex wieħed jara jekk tali liġi hix *intra vires* jew *ultra vires* is-setgħat mogħtija mill-Parlament. Id-dritt ta' kull persuna li titlob lill-qorti li hekk tissindika tali liġijiet illum huwa garantit bl-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni meta moqri flimkien mad-definizzjoni ta' 'liġi' mogħtija fl-artikolu 124(2)(2)(*e*) tal-istess Kostituzzjoni (bi dritt ta' appell skond kif provvdut fl-artikolu 95(2)(*e*) tal-istess Kostituzzjoni, *cioè* lill-Qorti Kostituzzjonali u mhux lil din il-qorti). Meta l-leġislatur, bl-emendi introdotti fl-artikolu 742 tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili permezz tal-Att VIII tal-1981 ipprova jirrestrinġi u jillimita l-istħarriġ ġudizzjarju tal-għemil amministrattiv, kien evidenti li dawn l-emendi ma kienu b'ebda mod jolqtu jew jirreferu għall-istħarriġ ġudizzjarju tal-validità ta' liġijiet, *sia* jekk prinċipali u *sia* jekk

sussidjarji. Mod ieħor, kien ikun ifisser li dawk l-emendi kienu jokkozzaw mal-imsemmi artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. Għalhekk, anke meta dawn l-emendi ġew abrogati fl-1995 u minflokhom daħal l-artikolu 469A, kien evidenti li dana l-artikolu ma kien b'ebda mod intiż biex imiss jew xort'oħra jirregola il-*judicial review* ta' liġijiet – stħarriġ ġudizzjarju li baqa' bla mittiefes proprju *in virtù* tal-garanzija kontenuta fl-artikolu 116.

»"10. Għandu jiġi osservat, *inoltre*, li d-definizzjoni ta' 'għemil amministrattiv' fis-subartikolu (2) tal-artikolu 469A hija wkoll ċara fil-portata tagħha. Għall-finijiet ta' l-imsemmi artikolu 469A "l-espressjoni 'għemil amministrattiv' tfisser il-ħruġ ta' kull ordni, liċenzja, permess, *warrant*n deċiżjoni jew ir-rifjut għal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorità pubblika …". L-argument tal-appellant li għax il-ministru għażel li jsejjaħ din il-liġi sussidjarja 'ordni' allura din taqa' fid-definizzjoni ta' 'għemil amministrattiv' għall-finijiet tal-artikolu 469A huwa argument li din il-qorti tista' biss tikkwalifikah bħala banali. Mhux biss il-kelma 'ordni' fid-definizzjoni imsemmija trid neċessarjament tiġi interpretata *eiusdem generis* mal-kliem 'liċenzja', 'permess', '*warrant'*, 'deċiżjoni' u 'rifjut għal talba', iżda, kif tajjeb osservaw l-appellati fir-risposta tagħhom, il-kelma 'liġi' skond l-Att dwar l-Interpretazzjoni (Kap. 249) tinkludi kull dokument li jkollu s-saħħa ta' liġi. Fi kliem ieħor, il-kelma 'ordni', bħalma tista' tintuża bħala l-isem ta' xi liġi – minflok, per eżempju, 'regolamenti' – tista' wkoll tintuża fis-sens ta' ordni amministrattiv li jkun jikkwalifika bħala 'għemil amministrattiv' għall-finijiet tal-imsemmi artikolu 469A. Din il-qorti tagħmilha ċara li hija konxja li hemm diverġenza bejn it-test Malti u t-test Ingliż tad-definizzjoni ta' 'għemil amministrattiv' – it-test Ingliż igħid "'administrative act' *includes* …" – iżda, apparti li t-test Malti jipprevali, dan ma jnaqqas xejn mill-forza tal-argument kontenut f'dan il-paragrafu".

»L-esponenti jissottomettu li l-aggravju tal-esponenti mhuwiex li l-qrati nostrani ma għandhomx kompetenza li jistħarrġu liġijiet sussidjarji jew li r-rikorrenti ma għandux rimedju ġudizzjarju sabiex jippromwovi ġudizzjarjament talba sabiex jattakka u jittenta jimpunja att leġislattiv. Dak li qiegħed jiġi sottomess mill-esponenti huwa li l-artikolu 469A tal-Kap. 12 li fuqu hija mibnija dina l-kawża ma jistax jintuża bħala bażi biex tiġi kontestata liġi. illi fil-fehma tal-esponenti l-azzjoni tar-rikorrenti taqa' l-barra mill-parametri stabbiliti permezz tal-artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta u li azzjoni bażata fuq dan l-artikolu qatt ma tista' twassal għat-tħassir ta' liġi u lanqas dina l-azzjoni ma tista' twassal għar-rimedji li qed jintalbu fir-rikors promotur u dan *stante* li dak li qed jintalab ir-reviżjoni ġudizzjarja tiegħu ma jinkwadrax taħt it-tifsira ta' għemil amministrattiv li jaħseb għalih l-artikolu 469A tal-Kap. 12.«

16. L-argument f'dawn l-aggravji essenzjalment hu illi l-azzjoni tal-attur hija msejsa fuq l-art. 469A tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili. Iżda la l-attur u lanqas l-ewwel qorti ma jsemmu dan l-artikolu: li talab l-attur hu illi l-ewwel qorti tħassar xi disposizzjonijiet ta' Avviż Legali għax huwa *ultra vires* mogħtija mill-Att ewlieni, u,

għalkemm l-ewwel qorti tassew tgħid illi "din hija azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' liġi sussidjarja", ma qalitx illi l-azzjoni hija msejsa fuq l-art. 469A. Il-fatt illi l-art. 469A isemmi stħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrativ ma jfissirx illi ma jistax isir stħarriġ ġudizzjarju tal-validità ta' leġislazzjoni sussidjarja taħt disposizzjoni oħra ta' liġi. Dak ukoll ikun stħarriġ ġudizzjarju, għalkemm mhux taħt l-art. 469A.

17. Il-kwistjoni *se mai* hija jekk l-azzjoni kellhiex issir quddiem il-Prim'Awla fil-kompetenza "ordinarja" tagħha jew fil-kompetenza kostituzzjonali.

18. Jingħad qabel xejn illi l-Prim'Awla, kemm fil-kompetenza ordinarja u kemm f'dik kostituzzjonali, hija waħda u l-istess qorti. Għalhekk, ladarba l-azzjoni nbdiet quddiem il-Prim'Awla, saret sew, kemm jekk dik il-qorti trid tqis l-azzjoni bis-setgħat ordinarji tagħha u kemm jekk trid tqisha bis-setgħat kostituzzjonali. Barra minn hekk, kif jingħad fis-sentenza ta' din il-qorti tat-8 ta' Novembru 2005 fl-ismijiet <u>Carmelo Borg *v.* Il-Ministru responsabbli mill-Ġustizzja u l-Intern *et*</u> (ċitazzjoni numru 839/2005), ċitata mill-konvenuti stess:

> »… … … fis-sistema legali tagħna qatt ma ġie dubitat li liġi sussidjarja tista' tiġi sindakata mill-qorti ta' ġurisdizzjoni ordinarja – in effetti mill-Prim'Awla – biex wieħed jara jekk tali liġi hix *intra vires* jew *ultra vires* is-setgħat mogħtija mill-Parlament.«

19. Il-kwistjoni hi jekk l-appell iridx isir quddiem din il-qorti jew quddiem il-Qorti Kostituzzjonali, fid-dawl ta' dak li tgħid l-istess sentenza: "bi dritt ta' appell skond kif provvdut fl-artikolu 95(2)(*e*) tal-istess Kostituzzjoni, *cioè* lill-Qorti Kostituzzjonali u mhux lil din il-qorti". Bla ma tidħol fil-kwistjoni jekk dan huwiex minnu jew le, il-qorti tosserva

li *se mai* dan jolqot il-validità tal-appell tal-konvenuti mhux tal-azzjoni tal-attur.

20. Għal dawn ir-raġunijiet it-tieni u t-tielet aggravji huma miċħuda.

21. Fir-raba' aggravju l-konvenuti jgħidu illi l-azzjoni waqgħet b'dekadenza ta' sitt xhur taħt l-art. 469A(3) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili. Ladarba iżda, kif rajna, l-azzjoni ma saritx taħt l-art. 469A, dan l-aggravju huwa ħażin u huwa miċħud.

22. Il-ħames aggravju tal-konvenuti jolqot il-meritu. F'dan l-aggravju l-konvenuti jgħidu illi l-ministru kellu s-setgħa, taħt l-art. 12 tal-Att ewlieni, illi b'leġislazzjoni sussidjarja iżżid kategorija ta' persuni biex jitgħabbew b'responsabbiltà. Ifissru dan l-aħħar aggravju tagħhom hekk:

> »illi l-ewwel qorti kienet żbaljata meta ddeċidiet li l-ministru appellant ma kellux is-setgħa abbażi tal-artikolu 12 tal-Att prinċipali sabiex joħroġ leġislazzjoni sussidjarja biex iżżid kategorija ta' persuni biex jitgħabbew b'responsabbilità.
>
> »… … …
>
> »L-esponenti jibdew biex jissottomettu li l-ewwel qorti ma tatx id-dovut konsiderazzjoni għall-fatt li dak li jagħmel l-Avviż Legali 281 tal-2004 huwa effettivament li jittrasponi d-Direttiva tal-Kunsill Ewropew bin-numru 92/57/EEC tal-24 ta' Ġunju 1992 *on the implementation of minimum safety and health requirements at temporary or mobile construction sites (eighth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC)*. illi malli l-Istat Malti sar parti mill-Unjoni Ewropeja kellu l-obbligu li jittrasponi fil-liġijiet nostrana l-liġijiet li kienu jiffurmaw l-*acquis communitaire*. illi l-Avviż Legali 281 tal-2004 serva sabiex l-Istat Malti jittrasponi d-Direttiva surriferita. illi jekk wieħed jagħti ħarsa lejn l-artikolu 2 tal-istess Direttiva nsibu li t-terminu "*client*" huwa definit bħala "*means any natural or legal person for whom a project is carried out*". illi jekk wieħed iħares lejn ir-regolament 2 tal-Avviż Legali 281 tal-2004 jidher li għad-definizzjoni ta' "*client*" intużaw l-istess kliem *verbatim* li uża l-leġislatur ewropew fid-Direttiva u *cioè* "*'client' means any natural or legal person for whom a project is carried out*". illi abbażi ta' dan l-obbligu ewropew waħdu l-ewwel qorti kellha tirriġetta l-azzjoni tar-rikorrenti.

»illi huwa prinċipju stabbilit fil-liġi ewropeja illi jekk Stat Membru tal-Unjoni Ewropeja jitrasponi b'mod ħażin id-disposizzjonijiet ta' Direttiva tali disposizzjonijiet tad-Direttiva jkollhom effett dirett f'dak l-Istat Membru partikolari. illi ġaladarba qegħdin nittrattaw liġi ewropea wieħed ma jridx jinsa wkoll il-prinċipju tas-supremazija ta' tali liġi li tirriżulta mill-provvedimenti tal-Kostituzzjoni ta' Malta.

»illi mingħajr preġudizzju għas-suespost, l-esponenti jirrilevaw li l-artikolu 12 tal-Kap. 424 tal-Liġijiet ta' Malta jagħti l-poter lill-ministru sabiex jagħmel regolamenti fuq kull kwistjoni li tirrelata ma "*occupational health and safety*" (ara l-artikolu 12(1)(*j*) tal-Kap. 424 tal-Liġijiet ta' Malta. illi ċertament li l-Avviż Legali 281 tal-2004 jittratta kwistjonijiet li jaqgħu fl-ambitu tal-artikolu 12(1)(*j*) tal-Att. illi mbagħad l-artikolu 12(2)(*a*) jipprovdi illi:

> »"(2) Without prejudice to any matter aforesaid, regulations made under this article may also –
>
> »"(a) distinguish between different classes of work places, different classes of work and between different classes or workers, and may also make other distinctions as may be deemed appropriate".

»illi l-Avviż Legali 281 tal-2004 jaħseb għall-protezzjoni tal-ħaddiema fuq siti ta' kostruzzjoni u dan billi jkun hemm kordinazzjoni aħjar bejn il-partijiet involuti fil-proġett ta' kostruzzjoni. illi dak li jagħmel l-Avviż Legali huwa li jipprovdi għal dawk id-distinzjonijiet neċessarji, skont id-Direttiva tal-Unjoni Ewropea, sabiex jipproteġi l-ħaddiema fuq il-post tax-xogħol tagħhom. illi ġaladarba l-artikolu 12 jagħti tali poter lill-ministru, fil-fehma tal-esponenti l-ewwel qorti ma kinitx korretta meta osservat li peress li d-definizzjoni tat-terminu 'employer' jeskludi s-sid tal-proprjeta' allura l-Avviż Legali ma setgħax jinkludi lis-sid. Dan qiegħed jingħad abbażi ta' żewġ binarji u cioe' li d-Direttiva tal-Unjoni Ewropeja tassattivament imponiet ir-responsabbilita' tal-klijent kif ukoll abbażi tal-Artikolu 12 tal-Kap. 424 li jaħseb għal dawk l-istanzi fejn il-Ministru jista' jipprovdi għal distinzjonijiet oħra u f'dan il-każ inħolqot distinzjoni bid-definizzjoni ta' 'client' fl-Avviż Legali 281 tal-2004 kif setgħa jsir ai termini tal-Artikolu 12 tal-Kap. 424.«

23. L-Avviż Legali nħareġ taħt l-art. 12 tal-Kap. 254 u mhux taħt id-Direttiva 92/57/EEC. Jekk il-Kap. 254 u r-Regolamenti magħmula taħtu ma jaħsbux għal dak li kellhom jaħsbu għalih kif trid id-Direttiva, din tkun raġuni għala jiġu impunjati l-liġi ewlenija u l-leġislazzjoni sussidjarja magħmula bis-saħħa tagħha, iżda mhux biex tinħoloq responsabilità kriminali jekk mhux bis-saħħa ta' att leġislativ li jiswa.

24. L-argument l-ieħor imressaq f'dan l-aggravju hu li l-art. 12 tal-Kap. 254 jagħti lill-ministru s-setgħa li jagħmel id-disposizzjonijiet tal-Avviż Legali li dwarhom saret il-kawża.

25. Id-disposizzjonijiet tal-Kap. 424 li fuqhom jistrieħu l-konvenuti jgħidu hekk:

> »"12. (1) Il-Ministru jista' jagħmel regolamenti biex jissalvagwardja s-saħħa u s-sigurtà fuq il-postijiet tax-xogħol, biex jiddetermina l-prekawzjonijiet li għandhom jittieħdu għal dan il-għan u ġeneralment biex iġib fis-seħħ xi waħda mid-disposizzjonijiet ta' dan l-Att, u partikolarment, iżda mingħajr ħsara għall-ġeneralità ta' dak hawn aktar qabel imsemmi, il-Ministru jista' jagħmel regolamenti -
>
> »(*a*) biex jippreskrivi kull ħaġa li hi meħtieġa jew awtorizzata li tkun preskritta skond dan l-Att;
>
> »… … …
>
> »(*j*) dwar kull ħaġa oħra li għandha x'taqsam mas-saħħa u s-sigurtà fuq il-postijiet tax-xogħol.
>
> »(2) Mingħajr ħsara għal kull ħaġa hawn fuq imsemmija, regolamenti magħmula taħt dan l-artikolu jistgħu wkoll –
>
> »(*a*) jiddistingwu bejn klassijiet differenti ta' postijiet tax-xogħol, klassijiet differenti ta' xogħol u bejn klassijiet differenti ta' ħaddiema, u jistgħu wkoll jagħmlu distinzjonijiet li jitqiesu xierqa;«

26. Huwa wkoll, iżda, relevanti dak li jgħid l-art. 2 dwar tifsier tal-kliem użat fil-liġi ewlenija. Il-persuni regolati bil-liġi huma "ħaddiem" u "min iħaddem" u għalhekk il-liġi tista' tolqot biss dawk il-persuni u mhux persuni oħra, għax, kif sewwa osservat l-ewwel qorti, "l-għan tal-liġi huwa dak li jagħti ħarsien fil-qafas ta' kundizzjonijiet ta' impieg jew ħatra ta' twettiq ta' xogħol" u "dawn il-kunsiderazzjonijiet jagħtu l-ħjiel veru tal-għanijiet tal-Att u l-qafas li fih iridu jinqraw u jiftehmu". It-tifsira ta' "min iħaddem" hija din:

> »"min iħaddem" tfisser il-persuna li għaliha jsir xogħol jew jiġi mogħti servizz minn ħaddiem jew li jkollha relazzjoni ta' xogħol ma' ħaddiem,

u tinkludi kuntrattur jew subkuntrattur li jagħmel xogħol jew jagħti servizz jew jintrabat biex jagħmel xi xogħol jew jagħti xi servizzi, u

»(*a*) għal dak li jirrigwarda xogħol magħmul taħt kuntratt ta' servizz, tfisser il-kuntrattur jew is-subkuntrattur, iżda ma tinkludix id-diretturi, *managers*, soċji jew sidien, okkupanti jew possessuri li għalihom ikun qed isir ix-xogħol, minbarra fil-każ fejn għodod, materjal jew tagħmir ikun provdut minnhom, dwar xi difetti li dan l-apparat jista' jkollu, liema difetti jkunu magħrufa u ma ġewx indikati, jew li setgħu ikunu magħrufa;

»(*b*) għal dak li jirrigwarda l-organizzazzjonijiet l-oħra kollha, inklużi dawk volontarji, jew għal dak li jirrigwarda xi forma oħra ta' impieg taħt kuntratt ta' servizz, tinkludi kull waħda mill-persuni li tidderieġi fuq kullħadd jew li tieħu ħsieb it-treġija ta' kuljum.«

27. Meta l-liġi espressament teskludi lil "sidien, okkupanti jew possessuri li għalihom ikun qed isir ix-xogħol" mill-operazzjoni tagħha ħlief f'ċirkostanzi partikolari, ma tistax leġislazzjoni sussidjarja magħmula bis-saħħa ta' dik il-liġi iddaħħal lil dawk il-persuni lura taħt l-operazzjoni tal-liġi. Għalhekk safejn ir-Regolamenti impunjati jfittxu li jolqtu wkoll "il-persuna naturali jew legali għal min jitwettaq proġett", qegħdin imorru lil hinn minn dak li trid il-liġi ewlenija.

28. Il-qorti għalhekk taqbel mal-ewwel qorti illi t-talbiet tal-attur għandhom jintlaqgħu, bil-preċiżazzjoni illi d-disposizzjonijiet impunjati jitqiesu li ma jiswewx biss fejn ifittxu li jolqtu lil "sidien, okkupanti jew possessuri li għalihom ikun qed isir ix-xogħol minbarra fil-każ fejn għodod, materjal jew tagħmir ikun provdut minnhom, dwar xi difetti li dan l-apparat jista' jkollu, liema difetti jkunu magħrufa u ma ġewx indikati, jew li setgħu ikunu magħrufa" u bil-preċiżazzjoni wkoll, ġà magħmula mill-ewwel qorti, li ma hija qiegħda tingħata ebda deċiżjoni dwar jekk l-attur jintlaqatx jew le bir-Regolamenti.

29. Dan l-aħħar aggravju wkoll għahekk huwa miċħud.

30. Għal dawn ir-raġunijiet il-qorti tipprovdi dwar l-appell billi tirriforma s-sentenza appellata fis-sens li tikkonfermaha fejn laqgħet it-talbiet tal-attur iżda żżid tippreċiża illi d-disposizzjoniijet impunjati tar-Regolamenti ma jolqtux sidien, okkupanti jew possessuri li għalihom ikun qed isir ix-xogħol minbarra fil-każ fejn għodod, materjal jew tagħmir ikun provdut minnhom, dwar xi difetti li dan l-apparat jista' jkollu, meta dawk id-difetti jkunu magħrufa u ma ġewx indikati, jew setgħu jkunu magħrufa.

31. L-ispejjeż, kemm tal-ewwel grad kif ukoll ta' dan l-appell, iħallsuhom il-konvenuti appellanti.

Joseph Azzopardi President	Giannino Caruana Demajo Imħallef	Noel Cuschieri Imħallef

Deputat Reġistratur
rm