FIL-PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

IMĦALLEF

ONOR. JOSEPH R. MICALLEF LL.D.

ILLUM il-Ħamis, 12 ta' Marzu, 2020

Kawża Nru. 26

Rik. Nru. 1274/12JRM

Gaston **CARUANA**

vs

L-AWTORITA' MALTIJA DWAR IL-LOGĦOB[1]

Il-Qorti:

Rat ir-Rikors maħluf imressaq fis-27 ta' Dicembru, 2012, li bih u għar-raġunijiet hemm imsemmija, l-attur talab li din il-Qorti (1) ssib li d-deċiżjoni li ħadet l-Awtorità mħarrka fl-4 ta' Lulju, 2012, u mgħarrfa minnha lill-kumpannija Maltco Lotteries Limited b'ittra tat-30 ta' Awwissu, 2012, li biha ċaħdet l-applikazzjoni tal-attur hija għemil amministrattiv '*ultra vires*' li huwa null u mingħajr effett billi (a) jikser il-liġi għall-finijiet tal-artikolu

[1] Illum magħrufa l-Awtorità ta' Malta dwar il-Logħob (bis-saħħa tal-Att XVI tal-2018, Kap 583)

469A(1)(b)(iv) tal-Kap. 12 ladarba l-'*fit and proper test*' li għalih kien suġġettat l-attur ma jgħoddx għall-impjieg u kariga li huwa kellu mal-kumpannija Maltco Lotteries Limited; (b) huwa *ultra vires* billi l-Awtorità mħarrka naqset li tħares il-prinċipji tal-ġustizzja naturali fit-twettieq tal-egħmil tagħha għall-finijiet tal-artikolu 469A(1)(b)(ii) tal-Kap. 12 meta la tagħtu smigħ kif imiss, lanqas tat l-ebda raġuni jew motivazzjoni fid-deċiżjonjijiet tagħha w id-deċiżjoni ttieħdet bi ksur tal-prinċipji amministrattivi ta' '*legal certainty', 'legitimate expectations'* u *'vested rights'*; (ċ) huwa *ultra vires* ukoll billi jikkostitwixxi abbuż tas-setgħa ta' l-Awtorità mħarrka billi dan l-għemil huwa msejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux relevanti għall-finijiet ta' l-artikolu 469A(1)(b) tal-Kap. 12 ladarba ma jidhirx li hija tat każ li l-kumpannija li magħha huwa kien jaħdem iddikjarat li hu dejjem qeda dmiru fuq xogħolu kif imiss; (2) issib lill-Awtorità mħarrka responsabbli għad-danni mġarrba minnu għall-finijiet tal-artikolu 469A(5) tal-Kap. 12; (3) tillikwida d-danni mġarrba, jhekk meħtieġ billi taħtar perit għal dan il-għan; u (4) tikkundannaha tħallsu d-danni hekk likwidati. Talab ukoll l-ispejjeż;

Rat id-degriet tagħha tal-4 ta' Jannar, 2013[2], li bih ordnat in-notifika lill-Awtorità mħarrka u tat direttivi lill-attur dwar it-tressiq tal-provi min-naħa tiegħu;

Rat it-Tweġiba Maħlufa mressqa fl-1 ta' Frar, 2013, li biha l-Awtorità mħarrka laqgħet fil-mertu billi tgħid li hija mxiet ma' dak li titlob il-liġi fl-artikolu 11 tal-Kapitolu 438 tal-Liġijiet ta' Malta biex tara li l-impjegati tal-kumpannija Maltco Lotteries bħala detenturi ta' liċenzja huma xierqa biex iwettqu l-funzjonijiet tagħhom. Tgħid li hija mxiet b'bona fidi u fl-aħjar interessi tal-industrija tal-logħob f'Malta u fl-ispirtu ta' dak mitlub mill-Kapitolu 438 tal-Liġijiet ta' Malta. Tiċħad li taħti għal xi danni li l-attur seta' ġarrab u titlob li tissejjaħ fil-kawża l-kumpannija Maltco Lotteries a tenur ta' l-artikolu 961 tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta;

Rat ix-xhieda u d-dokumenti mressqa quddiemha;

Rat id-degriet tagħha tat-15 ta' Mejju, 2014[3], li bih ordnat it-trattazzjoni tal-għeluq;

Rat li għal żmien il-partijiet kienu qed jippruvaw jittranżiġu l-kwestjoni li għandhom bejniethom[4];

Rat li t-trasazzjoni bejn il-partjiet ma seħħetx;

---

[2] Paġġ. 17 u 18 tal-proċess
[3] Paġ. 173 tal-proċess
[4] Ara paġġ. 174 sa 178 tal-proċess

Semgħet it-trattazzjoni bil-fomm (traskritta) mill-abbli avukat tal-attur[5];

Rat in-Nota ta' Sottomissjonijiet tal-Awtorità mħarrka tat-18 ta' Diċembru, 2015[6], bi tweġiba għat-trattazzjoni tal-attur;

Rat l-atti kollha tal-kawża;

Rat id-degrieti tagħha li bihom ħalliet il-kawża għas-sentenza;

Ikkonsidrat:

Illi din hija azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju. L-attur jilmenta mil-mod kif l-Awtorità mħarrka ħadet deċiżjoni li biha ma laqgħetx talba magħmula f'ismu biex seta' jkompli jaħdem mal-kumpannija Maltco Lotteries Limited (minn issa 'l quddiem imsejħa 'Maltco') billi ma kkwalifikax għall-'*fit and proper test*' li kull applikant kien soġġett għalih. Jgħid li ma kellu qatt jgħaddi minn dan it-*test*, għaliex il-kariga li huwa kien jokkupa mal-Maltco ma taqax fl-ambitu ta' dan l-eżerċizzju. Itenni li, hi u għaddejja tifli l-applikazzjoni tiegħu, l-Awtorità ma bagħtetx għalih biex tkellmu, u ma għarrfitu b'ebda raġuni għaliex it-talba li saret f'ismu ma ntlaqgħetx. Jilmenta wkoll li l-Awtorità sejset id-deċiżjoni tagħha fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti ladarba xogħlu ma' Maltco dejjem wettqu kif imiss u l-imgħallem tiegħu qatt ma lmenta minnu. Jitlob għalhekk li din il-Qorti tħassar id-deċiżjoni tal-Awtorità u tordnalha tikkumpensah għad-danni li ġarrab minħabba fiha;

Illi min-naħa tagħha, l-Awtorità tilqa' għal din l-azzjoni billi tgħid li hu fid-dmir tagħha li tara li l-impjegati kollha ta' kumpanniji li jkunu minnha liċenzjati jkunu xierqa biex jaħdmu f'din l-industrija. Tiċħad kull xilja li saret kontra tagħha, w tgħid li m'għandha tbati ebda danni. Talbet ukoll li tissejjaħ fil-kawża l-kumpannija Maltco sabiex twieġeb għat-talbiet attriċi;

Illi bħala <u>fatti rilevanti</u> jirriżulta li l-attur beda jaħdem ma' Maltco f'April tal-2004 bħala "*call centre supervisor*" fuq kuntratt ta' mpieg għal żmien indefinit[7]. Tul iż-żmien ta' prova, l-attur intalab minn Maltco biex jimla formola b'applikazzjoni b'tagħrif li ntalab jimla. Il-formola ngħatat lil kull impjegat ta' Maltco f'ċerti kategoriji. Fost it-tagħrif li huwa ipprovdielha,

[5] Paġġ. 180 sa 185 tal-proċess
[6] Paġġ. 187 sa 202 tal-proċess
[7] Dok. "GC1" f'paġġ. 34 sa 40 tal-proċess. Dwar ix-xogħol li kien mitlub jagħmel l-attur, ara x-xhieda ta' Iohannis Katakis f'paġ. 146 tal-proċess

irriżulta li bejn Novembru 1997 u April, 1999, l-attur kien xellef difru mal-ġustizzja[8]. Minħabba dan it-tagħrif, f'Ġunju 2004[9], Maltco bagħtet tgħarraf lill-attur li ma kenitx ser iżżommu aktar bħala impjegat magħha. Minkejja dan, l-attur baqa' jaħdem ma' Maltco għal tmien (8) snin u ma sabet xejn x'tgħid fih għaliex kienet sabitu bħala mpjegat li jaqdi dmirijietu tajjeb fuq il-post tax-xogħol[10];

Illi f'Ġunju, 2012, Maltco talbet lill-Awtorità li li ġġeddilha l-liċenza li hija kellha sabiex tkun tista' tibqa' taħdem fil-qasam tal-logħob. Bħala parti mill-proċess, l-impjegati ta' Maltco ntalbu sabiex jimlew applikazzjoni – imsejħa "*National Lottery Approval of Employee application Form*"[11] – u jgħaddu tagħrif lill-Awtorità, fost oħrajn, dwar il-kondotta kriminali tagħhom fil-passat[12]. Maltco għaddiet l-applikazzjoni tal-attur lill-Awtorità[13] u b'ittra tat-30 ta' Awwissu, 2012[14], l-Awtorità għarrfet lil Maltco li l-attur kien weħel mill-'*fit and proper test*'. Jirriżulta li Maltco ittantat iżżomm lill-attur bħala impjegat magħha, iżda billi baqa' ma ntlaħaq ebda ftehim f'dan ir-rigward mal-Awtorità, b'ittra ta' l-10 ta' Ottubru, 2012[15], Maltco bagħtet tgħarraf lill-attur li kienet temmitlu l-impjieg tiegħu magħha minn dakinhar stess;

Illi ma jirriżultax li l-Awtorità qatt bagħtet għall-attur qabel ma ttieħdet id-deċiżjoni fil-konfront tiegħu[16];

Illi fit-8 ta' Ottubru, 2012[17], l-attur bagħat ittra uffiċjali lill-Awtorità fejn talabha tirtira d-deċiżjoni tagħha. Għall-istess ittra, l-Awtorità wieġbet f'ittra tat-22 ta' Novembru, 2012[18], fejn ċaħdet it-talba tiegħu;

Illi fis-27 ta' Diċembru, 2012, l-attur fetaħ din il-kawża;

Illi l-<u>konsiderazzjonijiet ta' natura legali</u> f'din il-kawża jolqtu l-mertu proprju tal-każ. Permezz tat-talbiet attriċi, l-attur jitlob li l-Qorti ssib li d-deċiżjoni li biha l-Awtorità warrbet l-applikazzjoni tiegħu tmur lil hinn *('ultra vires')* mis-setgħat tagħha billi (a) l-Awtorità ma messha qatt applikat il-*fit and proper test* fil-konfront tiegħu, dan għaliex il-*fit and proper test* jgħodd għal kategoriji oħrajn ta' mpieg fil-qasam u mhux għal dik li hu kellu mal-Maltco; u/jew (b) li l-Awtorità naqset milli tħares il-prinċipji tal-ġustizzja naturali; u/jew

[8] Paġġ. 72 sa 80 tal-proċess
[9] Dok. "GC2" f'paġ. 41 tal-proċess
[10] Dokti. "GC9" u "GC10" f'paġġ. 59 – 60 tal-proċess. Ara x-xhieda ta' Iohannis Katakis f'paġ. 147 tal-proċess
[11] Dok "RP1", f'paġġ. 115 sa 126, b'mod partikolari f'paġ. 118 tal-proċess
[12] Ara x-xhieda ta' Ruben Portanier f'paġġ. 131 sa 132 tal-proċess. Ara wkoll ix-xhieda ta' Dr Joseph Borġ f'paġ. 160 tal-proċess
[13] Ara x-xhieda ta' Ruben Portanier f'paġ. 134 tal-proċess
[14] Dok. "GC13" f'paġ. 98 tal-proċess
[15] Dok. "GC14" f'paġ. 99 tal-proċess
[16] Ara x-xhieda ta' Ruben Portanier f'paġ. 135 u 156 tal-proċess
[17] Dok. "GC2" f'paġġ. 9 sa 13 tal-proċess
[18] Dok. "GC3" f'paġġ. 14 sa 16 tal-proċess

(ċ) li d-deċiżjoni li l-Awtorità ħadet kienet fil-fatt imsejsa fuq kunsiderazzjonijiet mhux relevanti; u (2) għalhekk l-Awtorità jmissha tagħmel tajjeb għad-danni li huwa jgħid li ġarrab b'riħet id-deċiżjoni tagħha;

Illi qabel ma l-Qorti tgħaddi biex tqis il-kwestjoni fil-mertu, jidhrilha li għandha tittratta eċċezzjoni mqajma mill-istess Awtorità fil-bidu tal-kawża u li baqgħet ma rtirathiex, għalkemm talbet żmien biex tirregola ruħha dwarha matul is-smigħ tal-kawża[19]. Dik l-eċċezzjoni kienet titlob is-sejħa fil-kawża ta' Maltco;

Illi l-Qorti jidhrilha li dik l-eċċezzjoni ma kinitx tajba. L-azzjoni tal-attur hija waħda ta' stħarriġ ġudizzjarju tad-deċiżjoni tal-Awtorità mħarrka li ssib li l-attur ma kienx jgħaddi mill-għarbiel tal-"*fit and proper*". Maltco ma għażlitx dak ir-riżultat bħala raġuni biex tkeċċi lill-attur mill-impieg, imma kellha tagħmel hekk għaliex li kieku kellha tħallih fl-impieg magħha, l-Awtorità ma kenitx iġġeddilha l-liċenza biex taħdem f'Malta. Maltco keċċiet lill-attur minn impjegat tagħha minkejja fiha, għaliex magħha l-attur kien wera li huwa impjegat għaqli, ħabrieki u ta' min joqgħod fuqu. Wara kollox, Maltco kien ilha mill-2004 taf bl-imgħoddi tal-attur, u għalhekk, għall-finijiet ta' din l-azzjoni tallum, is-sejħa fil-kawża tagħha ma kienet tiswa bl-ebda mod, lanqas biex biha l-ġudizzju jkun sħiħ. Minbarra dan, ħareġ ukoll li Maltco ma kellha l-ebda sehem fil-proċess li wassal għat-teħid tad-deċiżjoni li l-attur ma kienx "*fit and proper*" u jidher li, saħansitra, ippruvat tikkonvinċi lill-Awtorità tibdel il-fehma tagħha dwar l-attur;

Illi għalhekk, din il-Qorti ma tilqax l-eċċezzjoni msemmija;

Illi, dwar il-mertu f'din il-kawża, l-attur jallega li bħala *Call Centre Supervisor*, xogħolu ma kienx jolqot l-operat, il-promozzjoni jew il-bejgħ ta' logħbiet awtorizzati[20]. Għaldaqstant, l-Awtorità ma kellhiex għalfejn tagħmel eżerċizzju ta' stħarriġ fuqu biex tara jekk setax ikun impjegat minn Maltco, jew jekk dan it-tagħrif kellux jitqies biex iġġedded il-liċenza ta' Maltco. Jgħid ukoll li l-Awtorità ħadet deċiżjoni mingħajr ma bagħtet għalih jew kelmitu, kif ukoll li naqset li tqis ir-rakkomandazzjoni li l-istess prinċipal tiegħu (Maltco f'dan il-każ) ta dwaru, li kienet tirrifletti tmien snin ta' ħidma li huwa ta f'Maltaco, qabel ma l-Awtorità waslet għad-deċiżjoni tagħha;

Illi meta l-Qorti tintalab biex tistħarreġ għemil amministrativ trid tara li dak l-għemil ikun twettaq sewwa. B'dan wieħed jifhem li (a) l-għemil ikun sar taħt jew bis-saħħa ta' liġi; (b) minn persuna jew awtorità li tkun ingħatatilha dik is-setgħa bil-liġi; u (ċ) li hi u twettaq tali setgħa dik il-persuna

[19] Verbal tat-13.3.2013 f'paġ. 112 tal-proċess
[20] Art. 11(ċ) tal-Kap 438

jew dik l-awtorità tkun inqdiet biha b'mod li ma tużahiex ħażin jew għal għanijiet mhux xierqa. Fejn it-twettiq ta' xi setgħa jġib miegħu l-użu ta' diskrezzjoni, l-liġi trid ukoll li dik id-diskrezzjoni tissejjes fuq kunsiderazzjonijiet rilevanti b'ħarsien tar-regoli ta' ġustizzja naturali;

Illi jibqa' wkoll il-fatt li meta Qorti tintalab tistħarreġ għemil amministrativ, hija tista' u għandha tgħarbel kif l-awtorità pubblika tkun eżerċitat id-diskrezzjoni tagħha w ta' xiex tkun ħadet kunsiderazzjoni f'dak l-eżerċizzju[21]. Iżda l-Qorti ma għandha qatt tissostitwixxi b'tagħha d-diskrezzjoni li hija bil-liġi mħollija f'idejn dik l-awtorità[22], u wisq anqas tgħaddi biex hija stess tieħu deċiżjoni li, bil-liġi, tkun tmiss lil dik l-awtorità mogħnija bis-setgħa meħtieġa[23]. U għalhekk, sakemm dan l-eżerċizzju jibqa' wieħed "ta' kassazzjoni", l-Qorti ma tindaħalx dwar jekk id-deċiżjoni jew l-għemil imwettaq ikunx wieħed sostantivament korrett, sakemm ikun formalment raġonevoli u jaqa' fil-limiti tas-setgħat mogħtija lil dik l-awtorità li tkun wettqet l-istess għemil;

Illi dawn il-parametri huma mfissra b'mod ċar u tajjeb f'dan il-kliem meta jingħad li l-istħarriġ ġudiżżjarju "*does not allow the court of review to examine the evidence with a view to forming its own view about the substantial merits of the case. It may be that the tribunal whose decision is being challenged has done something which it had no lawful authority to do. It may have abused or misused the authority which it had. It may have departed from the procedures which either by statute or at common law as matter of fairness it ought to have observed. As regards the decision itself it may be found to be perverse or irrational, or grossly disproportionate to what was required. Or the decision may be found to be erroneous in respect of a legal deficiency, as for example, through the absence of evidence, or of sufficient evidence to support it, or through account being taken of irrelevant matter, or through a failure for any reason to take account of a relevant matter, or through some misconstruction of the terms of the statutory provision which the decision maker is required to apply. But while the evidence may have to be explored in order to see if the decision is vitiated by such legal deficiencies, it is perfectly clear that in a case of review, as distinct from ordinary appeal, the court may not set about forming its own preferred view of the evidence*"[24];

Illi fid-dawl ta' dawn ir-regoli, il-Qorti għaldaqstant sejra tibda biex tistħarreġ jekk l-Awtorità kellhiex is-saħħa bil-liġi li tħaddem il-'*fit and proper test*' fil-konfront ta' l-attur. L-Awtorità tgħid li s-setgħa tagħha tirriżulta

[21] P.A. GV **5.10.2001** fil-kawża fl-ismijiet ***Joseph Attard vs Enemalta Corporation*** (każ ta' eżami intern) (mhix appellata)
[22] P.A. PS **28.1.2004** fil-kawża fl-ismijiet ***Anthony Psaila vs Kummissarju tal-Pulizija*** (każ ta' talba għal ħruġ ta' liċenza) (mhix appellata)
[23] App. Ċiv. **11.5.2010** fil-kawża fl-ismijiet ***Reginald Fava pro et noe vs Suprintendent tas-Saħħa Pubblika noe et*** (każ dwar għoti ta' liċenza għall-ftuħ ta' spiżerija għal żmien li jagħlaq)
[24] In ***Re Reid vs Secretary of State for Scotland*** **(1999)**

mill-artikoli 11 u 29 tal-Att dwar il-Lotteriji u Logħob Ieħor (Kap. 438), li bihom l-Awtorità għandha il-funzjoni (taħt l-artikolu 11) u s-setgħa (taħt l-artikolu 29) li tistħarreġ dwar kemm detentur jew applikant ta' liċenzja maħruġa minnha, huwa xieraq li jitħalla jaħdem fil-qasam tal-logħob f'Malta;

Illi fil-fatt taħt is-subinċiż (ċ) tal-artikolu 11 tal-Kap. 438[25], hija l-funzjoni ta' l-Awtorità li "*tistħarreġ dwar kemm detenturi ta' liċenzja u l-provdituri prinċipali tagħhom ikunu idonei u biex tiżgura li kull min ikun involur fl-operat, promozzjoni jew bejgħ ta' logħbiet awtorizzati operati minn dawk id-detenturi ta' liċenzja jkun adatt u idoneu biex iwettaq il-funzjonijiet tiegħu relattivi għal dawk il-logħbiet*". Taħt is-sub-inċiż (1)(ċ) tal-artikolu 29, l-Awtorità m'għandhiex toħroġ liċenzja kemm-il darba ma tkunx sodisfatta li "*kull min l-Awtorità jkun jidhrilha li kemm hu possibbli jkun jista' jmexxi l-kummerċ jew xi parti mill-kummerċ tal-operazzjoni tal-Lotterija Nazzjonali jkun idoneu u adatt għaldaqstant*";

Illi mill-atti jirriżulta li l-mod kif l-Awtorità wżat din is-setgħa kienet billi, fost oħrajn, talbet mingħand kull impjegat li jaħdem ma' Maltco biex jimla applikazzjoni w jiddikjara n-natura ta' xogħol li jagħmel magħha, fejn u x'kien il-ġeneru ta' xogħol li ħadem fih qabel, u jekk ġiex f'kuntatt mal-Qrati tal-Ġustizzja billi qattx tressaq, ġiex arrestat jew ġiex akkużat b'offiżi ta' natura kriminali;

Illli b'daqshekk il-Qorti ma tarax li l-Awtorità ħarġet 'il barra minn friexha jew marret kontra l-liġi. L-Awtorità kellha kull setgħa li tistħarreġ dwar l-impjegati ta' entità liċenzjata minnha u tassigura li l-entità hija idoneja li taħdem fil-qasam tal-logħob li għalih kienet liċenzjata, l-aktar minħabba l-implikazzjonijiet li t-tħaddim ta' nies li jkunu xellfu difrejhom mal-liġi jista' jġib miegħu f'qasam bħal dan. Jidher ukoll li, għall-kuntrarju ta' dak li jargumenta l-attur, l-Awtorità għandha s-setgħa mil-liġi li twettaq eżerċizzju bħal dan, billi jirrigwarda eżerċizzju ta' "*due diligence*" mistenni fir-rigwarda ta' kull liċenzjat u dawk li l-liċenzjat iħaddem miegħu[26]. Mhux hekk biss, imma l-Awtorità tista' tagħmel dan ma' kull kategorija ta' impjegat imdaħħal fit-tħaddim, il-promozzjoni u l-bejgħ ta' logħob liċenzjat[27];

Illi fis-sottomissjonijiet tiegħu, l-għaref difensur tal-attur jisħaq li l-għamla ta' xogħol li l-attur kien iddaħħal jaħdem għalih – "*call centre supervisor*" – ma huwiex impieg li jaqa' fit-tifsira tad-dispożizzjonijiet tal-artikolu 11(ċ) tal-Att. Il-Qorti ma tistax toqgħod fuq dan l-argument. Ix-xogħol li l-attur kien jagħmel jew jista' jintalab jagħmel minn Maltco ma kienx definit

[25] Għalkemm din il-liġi nbidlet b'oħra – il-Kap 583 – il-każ jirrigwarda l-Kap 438 li kien il-liġi fis-seħħ fiż-żmien rilevanti għall-każ
[26] Xhieda ta' Oliver Żammit f'paġ. 170 tal-proċess
[27] *Ibid.* f'paġ. 171 tal-proċess

jew imfisser bis-saħħa tat-tikketta jew nomenklatura wżata fil-kuntratt tal-impieg tiegħu. Ma hemmx klawsola ta' "*job description*" fl-imsemmi kuntratt. Għall-kuntrarju, klawsola ewlenija fl-istess kuntratt tgħid li, minkejja s-sejħa uffiċjali tal-impieg tiegħu, Maltco żammet sħiħ il-jedd li fid-diskrezzjoni tagħha tordna lill-attur jagħmel jew jaqdi dmirijiet oħrajn "*not within the scope of his/her normal duties and the employee agrees to perform those duties*"[28];

Illi fuq is-saħħa ta' dan l-argument tal-attur, il-Qorti ma ssibx li l-Awtorità mxiet 'il barra mis-setgħat tagħha biex tqis it-tagħrif mibgħut lilha minn Maltco f'isem l-attur. Kif jidher aktar 'il quddiem f'din is-sentenza, ir-raġuni dwar jekk it-tagħrif miġbur mill-Awtorità mingħand l-attur kenitx ħaġa f'lokha toħroġ minn ċirkostanza oħra imma mhux mill-għamla ta' xogħol li ngħata jagħmel minn Maltco;

Illi madankollu, dak li l-aktar iħasseb lill-Qorti f'dan il-każ huwa l-mod kif l-Awtorità għamlet l-eżerċizzju ta' stħarriġ u waslet għad-deċiżjoni aħħarija li l-attur (li kien ilu jaħdem ma' Maltco għal tmien snin) mhux idoneju li jkompli jaħdem mal-kumpannija liċenzjata. Mill-atti ma jirriżultax fuq liema kriterji mxiet l-Awtorità biex waslet li tieħu tali deċiżjoni. Ma jidhirx li l-Awtorità tat piż lir-rakkomandazzjoni li ħarġet Maltco fil-konfront ta' l-attur li tistqarr li tul is-snin ta' ħidma tiegħu magħha u li kien għaqli u ħabrieki fuq xogħlu. Il-Qorti tqis li tali rakkomandazzjoni ma setgħetx tiġi skartata kif ġieb u laħaq, ladarba nħarġet mill-aħjar persuna li kienet f'qagħda li titfa' dawl fuq l-imġiba tiegħu fuq il-post tax-xogħol. Mill-atti jirriżulta wkoll li l-Awtorità naqset li tagħmel kuntatt mal-attur jew li tibgħat għalih u tkellmu, u d-deċizjoni tagħha ttieħdet purament fuq il-fatt li, snin qabel ma beda jaħdem ma' Maltco, hu kien xellef difru mal-ġustizzja. Iżda anke fil-konfront ta' dan il-fatt, il-Qorti tqis li l-piena li l-attur fl-aħħar mill-aħħar ngħata għar-reati li bihom nsab ħati kienu dawk ta' '*probation*', u li l-atti kriminali saru 'l fuq minn għaxar snin qabel[29];

Illi l-Qorti tqis li l-ħarsien tal-prinċipji ta' ħaqq naturali fit-teħid ta' deċiżjonijiet minn awtorità pubblika huwa ħtieġa u dmir, għaliex f'każ ta' nuqqas, tali għemil jintlaqat b'irritwalità u ma jkunx jgħodd[30], u dan jgħodd kemm jekk il-liġi tistabilixxi dak il-ħarsien espressament u kif ukoll jekk ma ssemmi xejn[31]. Kif ingħad drabi oħra, taħt it-tifsira ta' twettiq ta' setgħat b'mod "*ultra vires*", taqa' wkoll it-twettiq ta' setgħat b'mod ħażin, b'mod partikolari bi ksur tal-prinċipji tal-ħaqq naturali[32];

---

[28] Klawsola 2.1 f'paġ. 36 tal-proċess

[29] Ara f'dan il-kuntest Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva, 26.04.2012, fil-kawża fl-ismijiet Anton Mario Sciberras vs. Kummissarju tal-Pulizija

[30] Ara App. Inf. PS **19.5.2004** fil-kawża fl-ismijiet ***Joseph Debono vs Phonica Systems Ltd.***

[31] Ara. P.A. TA **16.11.2017** fil-kawża fl-ismijiet ***Midi p.l.c. vs Awtorità dwar it-Trasport ta' Malta et*** (mhix appellata)

[32] App. Ċiv. **19.10.2010** fil-kawża fl-ismijiet ***General Workers' Union vs Bank of Valletta p.l.c.***

Illi l-attur iqis li l-Awtorità, fir-rigward tiegħu, taħti għal ksur ta' mill-anqas żewġ regoli ta' ħaqq naturali – (i) il-jedd li jitħalla jgħid tiegħu qabel ma ttieħdet id-deċiżjoni, u (ii) l-għoti lilu tar-raġuni għaliex ittieħdet deċiżjoni bħal dik dwaru; u wkoll (iii) li d-deċiżjoni meħuda kienet waħda msejsa fuq kunsiderazzjonijiet mhux xierqa u għalhekk irraġonevoli;

Illi dwar l-ewwel kawżali, ma hemm l-ebda dubju li, bejn il-jum meta l-formola mimlija mill-attur intbagħtet minn Maltco lill-Awtorità u d-data meta l-Awtorità tat id-deċiżjoni impunjata, l-istess Awtorità lill-attur ma kellmitu qatt u lanqas qatt bagħtet għalih. Id-deċiżjoni meħuda kienet tolqot lill-attur fil-laħam il-ħaj għaliex fuqha kien jiddependi l-impieg tiegħu. Għalhekk, għalkemm l-Awtorità tgħid li l-eżerċizzju kien maħsub biex jara jekk tiġġeddidx il-liċenza ta' Maltco, id-deċiżjoni ttieħdet dwar l-attur: huwa, u ħadd aktar, kien is-suġġett tad-deċiżjoni li ttieħdet mill-Awtorità u huwa l-persuna l-aktar diretta li tistenna l-ħarsien tar-regoli ta' ħaqq naturali fit-teħid ta' dik id-deċiżjoni[33];

Illi fis-sottomissjonijiet tagħha[34], l-Awtorità tgħid li ma kellhiex għalfejn tibgħat għall-attur għaliex it-tagħrif li minħabba fih instab li ma kienx "*fit and proper*" kien tagħrif li tah huwa nnifsu billi l-formola kienet waħda ta' "*self certification*" u d-deċiżjoni kienet frott tal-għoti ta' dak it-tagħrif;

Illi l-Qorti ma tistax toqgħod fuq din is-sottomissjoni. L-Awtorità ma tistax tfarfar l-obbligu li għandha li tħares ir-regola tal-*audi et alteram partem* billi tistaħba wara t-tagħrif li l-attur, b'bona fidi u ġenwinament (u allaħares għamel mod ieħor, għaliex f'parti oħra tal-formola, iffirma dikjarazzjoni li t-tagħrif mogħti kien minnu u li l-Awtorità setgħet tagħmel stħarriġ minn għejjun oħra u tfittex jekk kienx qed jgħid is-sewwa), taha kif mitlub. Ibda biex, huwa mgħallem li din ir-regola "*is the more far-reaching of the principles of natural justice, since it can embrace almost every question of fair procedure, or due process, and its impications can be worked out in great detail. It is also broad enough to include the rule against bias, since a fair hearing must be an unbiased hearing.. .. The courts took their stand several centuries ago on the broad principle that bodies entrusted with legal power could not validly exercise it without first hearing the person who was going to suffer.. .. .. Since the courts have been enforcing this rule for centuries, and since it is self-evidently desirable, it might be thought that no trained professional, whether judge or administrator, would be likely to overlook it*"[35];

---

[33] App. Ċiv. **28.6.2013** fil-kawża fl-ismijiet ***Boris Arcidiacono et vs Salvu Schembri et***
[34] Paġ. 194 tal-proċess
[35] H.W.R. Wade & C.F. Forsyth Administrative Law (11th Edit.), pġ. 405

Illi f'dan ir-rigward u b'riferenza partikolari għaċ-ċirkostanzi tal-każ li għandha quddiemha, il-Qorti tislet dan il-kliem minn sentenza klassika li kienet tirrigwarda t-teħid ta' deċiżjoni f'qasam sindakali imma li tgħodd xejn anqas għall-oqsma regolatorji bħalma huma dawk li jaqgħu taħt l-Awtorità: "*These bodies, however, which exercise a monopoly in an important sphere of human activity, with the power of depriving his man of his livelihood, must act in accordance with the elementary rules of justice. They must not condemn a man without giving him an opportunity to be heard in his own defence: and any agreement or practice to the contrary would be invalid*"[36]. Is-"smigħ" ma jfissirx bilfors li l-parti trid tidher u tagħmel is-sottomissjonijiet tagħha daqslikieku kienet qiegħda tidher f'kawża, jew li tabilfors ikun qiegħed jidher xi avukat magħha: biżżejjed li, qabel ma tittieħed id-deċiżjoni, l-awtorità pubblika tkun tat lil dik il-parti l-opportunità li tressaq il-każ tagħha, imqar bil-miktub[37];

Illi l-ħarsien effettiv ta' din ir-regola ta' ħaqq naturali trid titwettaq kull fejn "*prior to a decision being taken in the exercise of statutory power which may adversely affect the interest of individuals, those individuals shall be alerted to the fact of, and the reasons for, the impending decision or action, and be permitted reasonable opportunity to make representations*"[38]. Din id-duttrina turi kif awtorità pubblika jmissha timxi f'kull każ fil-ħarsien ta' din ir-regola qabel ma tieħu deċiżjoni, aktar u aktar meta d-deċiżjoni li tkun taf tolqot ħażin lill-parti li dwarha tittieħed bħal f'dan il-każ. L-atteġġament tal-Awtorità f'dan il-każ – ta' wieħed li jagħti l-ħabel biex il-parti titgħallaq bih – huwa sewwasew il-kontra ta' dak li huwa mistenni;

Illi l-Awtorità ma tat lill-Qorti l-ebda raġuni oħra, tajba jew ħażina, biex tiġġustifika għaliex ma ħaditx il-fehma tal-attur qabel ma ħadet id-deċiżjoni tagħha. Fid-dawl ta' dan, il-Qorti ssib li l-attur għandu raġun jilmenta li l-Awtorità naqset milli tħares il-prinċipji tal-ħaqq naturali fil-proċess li wassal għat-teħid tad-deċiżjoni attakkata;

Illi, għalkemm dwar din il-kawżali, wieħed jista' jieqaf hawnhekk, il-Qorti jidhrilha xieraq ukoll li tqis iż-żewġ kawżali l-oħrajn: dik ta**n-nuqqas ta' għoti ta' raġuni** u dik li l-Awtorità mxiet b'mod irraġonevoli mal-attur;

Illi dwar tal-ewwel, jidher ċar li meta l-Awtorità bagħtet tgħarraf lil Maltco li l-attur ma kienx għadda mill-għarbiel tal-"*fit and proper*", ma tat l-ebda ħjiel ta' raġuni x'wassalha biex tqis dan. Ir-raġuni ngħatat lil Maltco u kienet din li kellha tgħarraf lill-attur bir-raġuni u ttemmlu l-impieg tiegħu minn magħha;

---

[36] *Per Denning LJ* fil-kawża fl-ismijiet ***Abbott vs Sullivan*** **(1952)** 1 KB 189 u ara wkoll il-kawża fl-ismijiet ***Edwards vs SOGAT*** **(1971)** Ch. 354

[37] Wade & Forsyth *op. cit.* pġ. 437

[38] B.L. Jones & K. Thompson <u>*Garner's Administrative Law*</u> (8th Edit.), pġ. 240

Illi l-Awtorità ma ressqet l-ebda sottomissjoni dwar dan l-ilment tal-attur;

Illi l-għoti u t-tismija ta' raġuni li jkunu wasslu għal deċiżjoni amministrattiva huma għodda meħtieġa li biha wieħed jista' jqis is-siwi ta' dik id-deċiżjoni. Fuq is-saħħa ta' dik jew dawk ir-raġunijiet, wieħed ikun jaf x'ikun wassal lill-awtorità biex tiddeċiedi kif iddeċidiet, x'qieset biex waslet għal deċiżjoni bħal dik[39], u x'rimedju jista' jkollu dwarha. L-awturi jgħallmu li "*The principles of natural justice do not, as yet, include any general rule that reasons should be given for decisions. Nevertheless there is a strong case to be made for the giving of reasons as an essential element of administrative justice. The need for it has been sharply exposed by the expanding law of judicial review, now that so many decisions are liable to be quashed or appealed against on grounds of improper purpose, irrelevant considerations and errors of law of various kinds. Unless the citizen can discover the reasoning behind the decision, he may be unable to tell whether it is reviewable or not, and so he may be deprived of the protection of the law. A right to reasons is therefore an indispensable part of a sound system of judicial review. Natural justice may provide the best rubric for it, since the giving of reasons is required by the ordinary man's sense of justice. It is also a healthy discipline for all who exercise power over others. .. .. Notwithstanding that there is no general rule requiring the giving of reasons, it is increasingly clear that there are many circumstances in which an administrative authority which fails to give reasons will be found to have acted unlawfully*"[40];

Illi huwa minnu li r-raġuni li l-Awtorità tat lil Maltco għaliex l-attur weħel mill-għarbiel tal-"*fit and proper*", kien it-tagħrif li huwa ta dwar xi episodji ġudizzjarji tiegħu tal-imgħoddi. Imma dan sar magħruf mill-attur wara li ttieħdet id-deċiżjoni meta kien tard wisq biex seta' jipprova jirrimedja l-qagħda;

Illi l-Qorti hija tal-fehma li ċ-ċirkostanzi li kien jinsab fihom l-attur kienu jaqgħu taħt il-kunsiderazzjonijiet li għadhom kemm saru u li jwasslu wkoll biex id-deċiżjoni tal-Awtorità titqies imtebba' b'illegalità;

Illi għal dak li jirrigwarda l-kawżali ta**r-raġonevolezza tad-deċiżjoni** tal-Awtorità, hemm ukoll x'wieħed jgħid. L-attur jissottometti li l-Awtorità mxiet b'mod irraġonevoli u sejset id-deċiżjoni tagħha fuq għanijiet mhux xierqa u fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti meta qabdet mat-tagħrif li kien imur lura għal bosta snin qabel daħal fl-impieg u, minkejja li kien ilu mat-

[39] App. Ċiv. **4.3.1992** fil-kawża fl-ismijiet ***Alfred Sant vs Kummissarju tat-Taxxi Interni*** (mhix pubblikata)
[40] Wade & Forsyth *op. cit.* paġġ. 440 – 1

tmien snin jaħdem ma' Maltco bla problemi u bla ntoppi, ma qieset xejn aktar minn hekk biex tara jekk kienx tabilħaqq "*fit and proper*" li jkun impjegat ta' Maltco fil-qasam tal-logħob;

Illi l-Awtorità, min-naħa tagħha, tisħaq li dak li għamlet kienet marbuta bih fil-qadi tal-funzjonijiet tagħha regolatorji li tara li l-industrija tal-logħob "tkun ħielsa minn kull attività kriminali"[41]. Hija tgħid li dak li għamlet kien daqshekk raġonevoli li kien il-konsekwenza naturali tat-tagħrif li l-attur ta dwaru nnifsu u li l-effetti tiegħu kienu mistennija mill-istess attur;

Illi biex imġiba titqies abbużiva min jallegaha jrid juri li kien hemm element ta' intenzjoni biex wieħed jagħmel il-ħsara, liema fehma wieħed jista' jasal biex juriha b'xi prova ta' mġiba esterna li tagħmel parti mill-eżerċizzju diskrezzjonali li jkun. Minbarra dan, l-eżerċizzju diskrezzjonali jrid ikun kemm "*rite*" u kif ukoll "*recte*", jiġifieri jrid jitwettaq skond il-proċedura stabilita u kif ukoll imħaddem b'ħaqq[42]. Dan kollu jitlob ukoll li d-diskrezzjoni titwettaq b'mod raġonevoli;

Illi jista' jingħad li id f'id mal-kwestjoni tar-raġonevolezza ta' deċiżjoni jew għemil amministrattiv, tidħol ukoll dik tar-rilevanza tal-kunsiderazzjonijiet li jintgħamlu biex twassal għat-teħid ta' tali deċiżjoni jew għemil. Din ukoll hija waħda mill-kawżali li fuqhom l-attur isejjes il-każ tiegħu[43]. Magħhom u minħabba l-kawżali speċifika tat-tħaddim tar-raġonevolezza, jidħol tabilfors l-element tat-tħaddim tad-diskrezzjoni li l-liġi tagħni biha lill-awtorità amministrattiva pubblika li tkun ħadet dik id-deċiżjoni. B'"diskrezzjoni" wieħed jifhem dak li fid-duttrina huwa mfisser bħala "*(the) power to make a choice between alternative courses of action or inaction*"[44];

Illi l-Qorti tifhem li ladarba eżerċizzju bħal dak jimplika diskrezzjoni, dan ifisser li t-twettiq ta' dik id-diskrezzjoni, għall-finijiet ta' stħarriġ ġudizzjarju, tippermetti li l-persuna mogħnija b'dik is-setgħa diskrezzjonali ma tkunx marbuta mal-elementi oġġettivi għall-formazzjoni tal-ħsieb tagħha, li huwa fdat għall-prudenza suġġettiva ta' dik il-persuna u li timplika tabilfors element soġġettiv[45]. Madankollu, dik id-diskrezzjoni trid titwettaq fil-parametri tal-liġi li tawtoriżżaha, b'mod raġonevoli, b'ekwità u ħaqq[46] u mingħajr abbuż ta' dik l-istess diskrezzjoni. Huwa magħruf ukoll li t-twettiq ta' diskrezzjoni bħal dik dettat minn xi sura ta' pressjoni jew tehdid minn terza persuna inissel ċirkostanza fejn dik id-diskrezzjoni titqies li twettqet ħażin, għaliex għall-eżerċizzju tal-arbitriju ħieles u raġunat tal-persuna

[41] Art. 11(e) tal-Kap 438
[42] App. Inf. PS **26.2.2010** fil-kawża fl-ismijiet ***Peter J. Azzopardi et noe vs Awtorità għas-Servizzi Finanzjarji***
[43] Art. 469A(1)(b)(iii) tal-Kap 12
[44] DeSmith, Woolfe & Jowell <u>*Principles of Judicial Review*</u> (5th Edit, 1995), paġ. 296
[45] App. Ċiv. **30.11.1993** fil-kawża fl-ismijiet ***Sammut noe et vs Kontrollur tad-Dwana*** (Kollez. Vol: **LXXVII.ii.376**)
[46] App. Ċiv. **21.4.1961** fil-kawża fl-ismijiet ***Masini noe vs Podestà noe*** (Kollez. Vol: **XLV.i.110**)

awtorizzata jkun daħal l-element li l-ħsieb li wassal għad-deċiżjoni kien wieħed imġiegħel;

Illi kien għalhekk li, mal-medda taż-żmien, issawru regoli li jħarsu l-imsemmija setgħat diskrezzjonali u kif il-Qrati kellhom iqisu l-istħarriġ tagħhom dwarhom. Ewlenija fost dawn ir-regoli hi li awtorità li hija mogħnija b'diskrezzjoni tista' tiġi ordnata teżerċitaha f'każ li tkun naqset li tagħmel dan, imma ma tistax tiġi dettata x'għandha tiddeċiedi jew li twettaqha b'xi mod partikolari. Biex jiġi assikurat li din id-diskrezzjoni kienet imwettqa, jeħtieġ li lill-Qorti jirriżultalha li dik l-awtorità tassew qieset il-kwestjoni li kellha quddiemha, u li dan għamlitu mingħajr l-indħil tal-ebda ħaddieħor jew bla ma poġġiet lilha nnifisha f'qagħda fejn ma setgħetx jew irrifjutat li twettaq dik id-diskrezzjoni[47]. Siewi wkoll li jiġi aċċertat jekk l-awtorità mistħarrġa għamlitx dak li kienet espressament miżmuma milli tagħmel, jew jekk għamlitx xi ħaġa li ma kinitx awtorizzata tagħmel. Fuq kollox, l-awtorità mistħarrġa trid tkun imxiet *bona fide* u qieset il-konsiderazzjonijiet rilevanti tal-każ. Dawn huma, fil-qosor, il-ġabra tal-kategoriji fid-Dritt Amministrattiv ta' nuqqas ta' eżerċizzju ta' diskrezzjoni u ta' eċċess jew abbuż ta' dak l-eżerċizzju;

Illi marbut sfiq ma' dawn il-prinċipji wieħed isib ukoll it-test tar-raġonevolezza tat-twettiq tad-diskrezzjoni. Id-dmir li awtorità taġixxi raġonevolment mhux l-istess bħad-dmir li taġixxi *bona fide*[48]. Għalhekk, filwaqt li mhux kull eżerċizzju raġonevoli ta' ġudizzju huwa bilfors korrett, lanqas mhuwa bilfors irraġonevoli kull eżerċizzju ta' ġudizzju żbaljat[49]. F'każ bħal dan, ix-xiber li l-Qorti jidher li għandha tuża biex tkejjel bih ikun dak li tqis jekk id-deċiżjoni li minnha jkun hemm ilment kinitx mistennija li tittieħed minn persuni raġonevoli;

Illi l-kittieba awtorevoli f'dan il-qasam jgħallmu li r-rwol ewlieni tal-Qrati fid-dritt amministrattiv huwa dak li jiżguraw li ma tonqosx il-legalità fl-għemil mistħarreġ, iżjed minn dak li jaraw li l-awtorità pubblika mistħarrġa tkun iddeċidiet sewwa. Hekk ukoll tfissret il-qagħda f'bosta deċiżjonijiet tal-qrati[50];

Illi huwa stabilit li biex jitqies jekk awtorità wettqitx b'mod raġonevoli d-diskrezzjoni mogħtija lilha bis-saħħa ta' xi liġi, irid jintwera li dik l-awtorità mxiet ma' dak li kellha jew messha tagħmel u mhux biss ma' dak li

---

[47] Ara App. Ċiv. **20.5.1982** fil-kawża fl-ismijiet ***Fenech Adami et vs Cremona pro et noe*** (mhix pubblikata)
[48] Ara, per eżempju, ***R vs Roberts, ex p. Scurr*** **(1924)** 2 K.B. 695
[49] Ara, per eżempju, ***R. vs W*** **(1971)** A.C. 682
[50] Ara l-bosta riferenzi msemmija minn din il-Qorti (JZM) fis-sentenza tad-**9.6.2011** fil-kawża fl-ismijiet ***Mario Debono et vs Tabib Prinċipali tal-Gvern et***

setgħet tagħmel[51]. Dan ifisser li l-kejl ta' r-raġonevolezza jkun wieħed oġġettiv marbut maċ-ċirkostanzi fattwali li fihom dik l-istess diskrezzjoni titwettaq[52];

Illi huwa mgħallem fid-duttrina li "*A person in whom is vested a discretion must exercise his discretion upon reasonable grounds. A discretion does not empower a man to do what he likes merely because he is intended to do so – he must not in the exercise of his discretion do what he likes but what he ought. In other words, he must by the use of his reason ascertain and follow the course which reason directs. He must act reasonably. ... Virtually, all administrative decisions are rational in the sense that they are given for intelligible reasons, but the question then is whether they measure up to the legal standard of reasonableness within which the deciding authority has genuinely free discretion. If it passes those bounds, it acts ultra vires*"[53]. Il-kejl ta' twettiq raġonevoli ta' diskrezzjoni amministrativa jinbena fuq kriterji oġġettivi[54];

Illi fil-każ li l-Qorti għandha quddiemha, ma jidhirx li wieħed jista' jgħid li t-tagħrif li l-Awtorità talbet li jingħatalha fin-*National Lottery Approval of Employee application Form* kien magħmul għal għan mhux xieraq għall-finijiet tal-artikolu 469A(1)(b)(iii) tal-Kapitolu 12. Il-problema jqum fuq il-kwestjoni dwar jekk id-deċiżjoni li ħadet l-Awtorità li ma tqisx lill-attur bħala tajjeb biex iżomm l-impieg tiegħu ma' Maltco kenitx waħda msejsa fuq kunsiderazzjoni mhux rilevanti, għall-finijiet tal-istess sub-inċiż;

Illi fil-każ tallum joħroġ ċar li t-tagħrif dwar l-imgħoddi tal-applikant (b'mod partikolari, jekk kienx imdaħħal f'xi proċeduri ta' xejra kriminali) hija biss waħda minn bosta taqsimiet li wieħed ried jimla fl-imsemmija formola. Imkien ma hemm imsemmi li t-tagħrif f'xi taqsima jiswa aktar minn tagħrif f'xi taqsima oħra. Jidher ċar li d-deċiżjoni tal-Awtorità li tqis lill-attur mhux "*fit and proper*" kienet imsejsa biss fuq it-tagħrif li taha dwar il-każijiet li kellu fil-Qorti tal-Maġistrati. L-Awtorità la fissret lill-attur u wisq anqas lil din il-Qorti għaliex ma dehrilhiex li kellha titfa' fil-keffa tal-miżien it-tagħrif kollu l-ieħor li taha l-attur u li tatha Maltco dwar il-ħidma għaqlija tiegħu u l-mod ta' min ifaħħru li bih kien wettaq xogħlu f'dan il-qasam għal qrib tmien sħiħ sħaħ qabel ma ntalab jimla l-formola. F'każijiet bħal dawn, in-nuqqas min-naħa ta' xi awtorità li tqis il-fatti kollha rilevanti jaf iwassal għat-teħid ta' deċiżjoni msejsa fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti[55]. Fi kliem ieħor, l-Awtorità rabtet il-fehma tagħha ma' ċirkostanza ta' fażi mbiegħda f'ħajjet l-attur (li wera li kien irriforma minnha u bidel ħajtu), u warrbet għal

---

[51] H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative Law (11th. Edit), pġ. 295
[52] App. Ċiv. **27.3.2009** fil-kawża fl-ismijiet ***Carmelo Dingli et vs Kontrollur tad-Dwana et***
[53] HWR Wade & CF Forsyth Administrative Law (11th. Edit.), paġġ. 295 – 6
[54] P.A. RCP **20.10.2009** fil-kawża fl-ismijiet ***Stephanie Dalli vs Dr. Valerie Sollars et*** (mhix appellata)
[55] Ara b'eżempju, Maġ. (Għ) AE **29.2.2008** fil-kawża fl-ismijiet ***Piju Attard et vs Kunsill Lokali tal-Munxar*** (mhix appellata)

kollox ċirkostanzi aktar attwali u pertinenti biex tqis jekk kienx tajjeb biex iżomm impieg tiegħu ma' Maltco u, fuq kollox, jekk bih bħala wieħed mill-impjegati, Maltco kienx jistħoqqilha li tiġġeddilha l-liċenza biex tkompli taħdem f'Malta. Fit-tieni lok, ħareġ mill-provi wkoll li s-sistema tal-istħarriġ ta' impjegati bħala "*fit and proper*" kien tnieda mill-Awtorità għal nies li daħlu jaħdmu ma' kumpanniji liċenzjati wara li kienet ħarġet il-liċenza (fil-każ tal-Maltco)[56] u għalhekk ma messhiex intalbet ukoll fir-rigward tal-attur u oħrajn bħalu li kienu ilhom żmien approvati bħala impjegati sa minn snin qabel;

Illi dawn il-konsiderazzjonijiet kollha jwasslu lill-Qorti għall-fehma li fil-proċess li wassal għat-teħid tad-deċiżjoni impunjata, l-Awtorità mxiet ħażin mal-attur billi wettqet għemil amministrattiv bi ksur tal-prinċipji tal-ħaqq naturali u wkoll imsejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti u għalhekk mhux raġonevoli, għall-finijiet tal-artikolu 469A(1)(b)(ii) u (iii) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta;

Illi għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti tasal għall-fehma li **l-ewwel talba attriċi** jistħoqqilha tintlaqa' taħt l-ewwel żewġ kawżali tagħha u ssib li d-deċiżjoni meħuda mill-Awtorità saret bi ksur tal-liġi u ma tiswiex;

Illi fit-**talbiet attriċi l-oħrajn** l-attur jitlob li l-Qorti ssib li, minħabba l-imġiba tagħha, l-Awtorità għandha twieġeb għall-ħlas tad-danni li huwas ġarrab b'riħet id-deċiżjoni impunjata;

Illi għal dawn it-talbiet, l-Awtorità targumenta li l-attur kien messu jitlob kumpens mingħand Maltco għaliex magħha kien impjegat u kienet hi li temmitlu l-impieg minn magħha;

Illi l-Qorti jidhrilha li ma tistax toqgħod fuq din is-sottomissjoni tal-imħarrka. Fl-ewwel lok, il-ħsara li ġarrab l-attur kien minħabba d-deċiżjoni amministrattiva meħuda mill-Awtorità. Fit-tieni lok, Maltco ma keċċitx lill-attur mill-impieg għaliex riedet jew għax kellha raġunijiet tajba biex tagħmel hekk: kellha tkeċċih minkejja fiha nnifisha għaliex sakemm kien idum impjegat magħha l-attur, l-Awtorità ma kenitx disposta li ġġeddilha l-liċenza biex tibqa' taħdem f'Malta fil-qasam tal-logħob;

Illi d-danni li jintalbu taħt l-artikolu 469A(5) tal-Kapitolu 12 tal-Ligijiet ta' Malta huma marbutin sfiq mar-responsabbiltà li ġġib fuqha l-awtorità pubblika bi twettiq ta' delitt jew kważi-delitt li joħroġ mill-għemil amministrattiv impunjat. Il-liġi tagħna tipprovdi espressament għall-għoti ta' danni f'każijiet li l-liġi taħseb għalihom. Bħala prinċipju, l-għoti ta' kumpens

[56] Xhieda ta' Dr Joseph Borġ f'paġ. 166 tal-proċess

għad-danni mġarrba minħabba għemil amministrattiv huwa limitat, jekk mhux ukoll eskluż. Kemm hu hekk huwa mgħallem li "*The absence of a right to damages on judicial review grounds has historically been justified principally on the basis that the purpose of the supervisory jurisdiction of the Administrative Court is not to compensate individuals but to act as a check on the exercise of the powers of public bodies. As noted by Lord Woolf in the 2005 ALBA annual lecture: "The justification for not giving damages for judicial review is that the proceedings are brought for the benefit of the public as a whole, good administration being for the benefit of the public as well as the individual applicant.*"[57] *However, like the Law Commission, and many members of the profession, Lord Woolf also questioned why the court should not also be empowered to award damages to an individual who has suffered loss as a result of maladministration. The theoretical distinction between a supervisory and compensatory jurisdiction is brought into stark contrast when the practicalities of awarding damages in judicial review proceedings are considered. The court is rightly wary of substituting its own decision for that of the public authority. The introduction of a damages remedy may, however, undermine this approach, as the quantum of, if not entitlement to, damages is likely to be contingent upon the remaking of the impugned decision*"[58];

Illi għalhekk, meta qorti tintalab tgħaddi għall-għoti ta' danni minħabba l-għemil amministrattiv, dan jitlob li dik il-Qorti ma tinsiex il-funzjoni tagħha li ma tidħolx minflok l-awtorità li tkun qiegħda tistħarreġ. Jitlob ukoll li jekk tqis li għandha tagħti kumpens għad-danni mġarrba, dan għandha tagħmlu biss jekk kemm-il darba jirriżultaw xi waħda jew aktar mill-kontinġenzi speċifiċi maħsuba mil-liġi. B'żieda ma' dan, fil-qasam tad-dritt pubbliku Ingliż li minnu nstiltu d-dispożizzjonijiet relattivi tal-proċediment tal-istħarriġ ġudizzjarju fl-ordinament Malti, inkiteb li "*Damages are available as a remedy in judicial review in limited circumstances. Compensation is not available merely because a public authority has acted unlawfully. For damages to be available there must be either: (a) A recognised 'private' law cause of action such as negligence or breach of statutory duty or; (b) A claim under European law or the Human Rights Act 1998*"[59] *"(i)t is now clear that what might be called administrative torts are a subject of importance, and often of difficulty, in administrative law. .. the remedy of damages, which has always been an essential element in the protection of the citizen against public authorities, is already gaining greater prominence as a means of ensuring that powers are exercised responsibly, in good faith and with due care*"[60];

---

[57] Lord Woolf, "*Has the Human Rights Act made Judicial Review Redundant?*" Alba Annual Lecture (23 November 2005).
[58] Hogan Lovells *Damages in Judicial Review: The Commercial Context* (2008)
[59] Public Law Project Information Leaflet (Series 5)
[60] HWR Wade & CF Forsyth *Administrative Law* (9th Edit, 2004) paġ. 560

Illi huwa minħabba f'hekk li l-artikolu 469A(5) jistabilixxi wkoll li d-danni li dwarhom titkellem il-liġi tagħna huma dawk akwiljani li jitnisslu minn delitt jew kważi-delitt li joħroġ mill-att amministrattiv. Iżda l-liġi tgħid ukoll li "*Dawk id-danni id-danni ma għandhomx jingħataw mill-qorti meta, minkejja l-annullament tal-att amministrattiv, l-awtorità pubblika ma tkunx aġixxiet in mala fede jew b'mod mhux raġonevoli jew meta l-azzjoni mitluba setgħet legalment u raġonevolment ġiet miċħuda taħt kull setgħa oħra"*. Dan ifisser, għalhekk, li l-għoti ta' danni b'kumpens għall-ħsara mġarrba minn għemil amministrattiv jitlob it-twettiq ta' kundizzjonijiet mhux traskurabbli[61];

Illi f'kull każ, l-għoti ta' kumpens taħt l-imsemmija dispożizzjoni tal-liġi titlob li qabel kollox ikun sar proċess ta' stħarriġ ġudizzjarju li jsib li l-għemil amministrattiv ikun milqut b'xi nuqqas li jwassal għat-tħassir tiegħu[62]. Minbarra dan, il-bażi tal-ħsara trid tkun dik akwiljana mibnija fuq in-negliġenza jew id-*dolo* u ma jidhirx li tiġbor fiha l-ħlas ta' kumpens morali[63]. Illi biex tkun tista' tintlaqa' talba għall-għoti tal-kumpens għd-danni taħt l-artikolu 469A(5) tal-Kodiċi tal-Proċedura, mhuwiex meħtieġ li l-għemil ikun sar b'ħażen: ikun biżżejjed jekk l-għemil amministrattiv ma jkunx twettaq b'mod raġonevoli;

Illi fil-każ li l-Qorti għandha quddiemha, ħareġ li l-Awtorità mxiet b'mod mhux raġonevoli mal-attur, u għaldaqstant kien hemm l-elementi biżżejjed biex isejsu t-talbiet li l-attur ressaq. Madankollu, meta persuna titlob il-ħlas tal-kumpens għad-danni mġarrba minħabba għemil amministrattiv, jaqa' fuqha li turi bi provi tajbin biżżejjed x'ikunu d-danni li tkun ġarrbet. Din ir-regola ma hija xejn differenti minn dik mistennija f'azzjoni ordinarja ta' danni akwiljani. Mill-atti il-Qorti għandha ħjiel ta' kemm l-attur kien jaqla' kemm dam jaħdem ma' Maltco, għaliex l-attur ressaq provi ammissibbli f'dan ir-rigward[64]. Jirriżulta li, wara li ngħatat id-deċiżjoni tal-Awtorità f'Awwissu tal-2012, huwa tħallas paga minn Maltco sa l-10 ta' Ottubru, 2012[65]. L-attur jgħid ukoll li ma sabx impjieg, iżda naqas li jgħarraf lill-Qorti jekk din il-qagħda nbidlitx matul iż-żmien li l-kawża kienet miexja;

Illi fin-nuqqas ta' dan it-tagħrif, il-Qorti sejra tqis li jkun xieraq li tagħtih kumpens li jkopri x-xhur minn Ottubru 2012 sa Diċembru 2014. Tali kumpens, meqjus fuq il-provi mressqa, jitla' għal ħamsin elf u ħamsin euro (€ 50,050)[66];

---

[61] App. Ċiv. **31.1.2019** fil-kawża fl-ismijiet ***Mizzi Antiques Ltd vs Chairman tal-Malta Enterprise***

[62] App. Ċiv. **31.5.2013** fil-kawża fl-ismijiet ***Karmenu Mifsud vs Awtorità Dwar it-Trasport ta' Malta et***

[63] P.A. NC **22.12.2003** fil-kawża fl-ismijiet ***Denise Buttiġieġ vs Rettur ta' l-Università ta' Malta et*** (mhix appellata)

[64] Dokti "GC15" sa "GC21" f'paġġ. 100 – 6 tal-proċess

[65] Affidavit ta' l-attur f'paġ. 32 tal-proċess

[66] Ara Dok. "GC21" minn fejn jirriżulta d-dħul wara t-tnaqqis tat-taxxa u sigurtà soċjali għas-sena 2011 (€23,100): Billi l-attur tħallas sa' Ottubru 2012, b'mod approssimattiv, jiġi li huwa ntitolat għal xahrejn paga għas-sena 2012 (€3,850) + sentejn paga sas-sena 2014 (€23,100 x 2=€46,200) = €50,500

Illi għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti se tilqa' **t-tieni, it-tielet u ir-raba' talbiet** attriċi, filwaqt li se tiċħad l-eċċezzjonijiet fil-mertu dwarhom;

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

Tilqa l-ewwel talba attriċi w ssib ma tiswiex id-deċiżjoni meħuda mill-Awtorità mħarrka f'Awwissu tal-2012, li biha sabet li l-attur ma kienx tajjeb biex jibqa' jżomm l-impieg tiegħu ma' Maltco, għaliex ittieħdet b'nuqqas ta' tħaris tal-prinċipji tal-ġustizzja naturali fit-twettiq tal-għemil amministrattiv jew fid-deliberazzjonijiet ta' qabel dwar dak l-għemil amministrattiv għal finijiet ta' l-artikolu 469A(1)(b)(ii) tal-Kap. 12, kif ukoll għaliex l-Awtorità mħarrka abbużat mis-setgħat tagħha billi l-għemil tagħha kien imsejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux relevanti għall-finijiet ta' l-artikolu 469A(1)(b)(iii) tal-Kap. 12;

Tilqa' it-tieni talba attriċi w issib li l-Awtorità mħarrka għandha tagħmel tajjeb għad-danni mġarrba mill-attur minħabba dik id-deċiżjoni;

Tilqa' it-tielet talba attriċi u tillikwida d-danni mġarrba mill-attur fis-somma ta' ħamsin elf u ħamsin euro (€50,050);

Tilqa' ir-raba' talba attriċi u tikkundanna lill-Awtorità mħarrka tħallas l-imsemmija somma ta' € 50,050 lill-attur bħala danni mġarrba minnu; u

Tordna li l-Awtorità mħarrka tħallas l-**ispejjeż tal-kawża**.

Moqrija

Onor. Joseph R. Micallef LL.D.
Imħallef

12 ta' Marzu, 2020

Marisa Bugeja
Deputat Registratur

12 ta' Marzu, 2020