FIL-PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

IMĦALLEF

ONOR. JOSEPH R. MICALLEF LL.D.

ILLUM il-Ħamis, 11 ta' Ġunju, 2020

Kawża Nru.

Rik. Nru. 858/10JRM

Noel **TANTI** u Antoine Tanti

vs

MINISTRU TAL-ĠUSTIZZJA W INTERN

Il-Qorti:

Rat ir-Rikors maħluf imressaq fit-30 ta' Awwissu, 2010, li bih u għar-raġunijiet hemm imsemmija, l-atturi jitolbu li din il-Qorti ssib li r-regolament 8 tal-Avviz Legali 397 tal-2003[1], huwa *ultra vires* il-poteri tal-Ministru mħarrek u għalhekk null u bla effett. Talbu wkoll l-ispejjeż;

[1] *Regolamenti ta' l-2003 dwar Il-Qorti Ċivili (Sezzjoni tal-Familja), il-Qorti Ċivili (Sezzjoni ta' Ġurisdizzjoni Ġenerali) u Il-Qorti tal-Maġistrati (Għawdex)(Ġurisdizzjoni Superjuri)(Sezzjoni tal-Familja)* (L.S. 12.20)

Rat id-degriet tagħha tat-2 ta' Settembru, 2010[2], li bih ordnat in-notifika lill-imħarrek u tat direttivi lill-atturi dwar it-tressiq tal-provi min-naħa tagħhom;

Rat in-Nota ta' l-atturi tat-22 ta' Settembru, 2010[3], li biha stqarru li minħabba n-natura tal-azzjoni, ma kellhomx xhieda x'iressqu;

Rat it-Tweġiba Maħlufa mressqa fl-4 ta' Otturbu, 2010, li biha l-Ministru mħarrek laqa' għat-talba attriċi fil-mertu billi qal li fil-ħruġ tal-imsemmi Avviż Legali hu mexa skond is-setgħat mogħtija lilu mill-Parlament meta ppromulga l-artikolu 193A u l-artikolu 470 tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta, kif ukoll l-artikolu 37 tal-Kodiċi Ċivili. Żied jgħid li d-dispożizzjoni tar-regolament numru 8 huwa l-effett u l-loġika wara d-dħul tal-proċedura tal-medjazzjoni, u t-termini huma parti integrali mill-proċedura legali. Jiċħad għaldaqstant li mexa lil hemm mis-setgħat mogħtija lilu mill-liġi;

Rat id-degriet tagħha tal-11 ta' Jannar, 2011[4] li bih awtorizzat lill-partijiet iressqu s-sottomissjonijiet tagħhom bil-miktub;

Rat in-Nota ta' Sottomissjonijiet tal-atturi tal-11 ta' Frar, 2011[5];

Rat in-Nota ta' Sottomissjonijiet tal-Ministru mħarrek tat-13 ta' Mejju, 2011[6], bi tweġiba għal dik tal-atturi;

Semgħet it-trattazzjoni ulterjuri tal-avukati tal-partijiet;

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

Ikkonsidrat:

Illi din hija azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' liġi sussidjarja. L-azzjoni titlob it-tħassir ta' regolament maħruġ mill-Ministru mħarrek minħabba nuqqas ta' setgħa joħroġ regolament bħal dak. L-atturi jilmentaw mill-għemil tal-Ministru mħarrek dwar il-mod kif parti mill-Kodiċi tal-Organiżżazzjoni u Proċedura Ċivili nbidel b'riżultat ta' regolamenti li saru mill-istess Ministru, meta jisħqu li ma kellux setgħa li jagħmel dawk it-tibdiliet. Iridu li l-Qorti ssib li r-regolament imsemmi (regolament 8) huwa għalhekk null u bla effett;

---

[2] Paġġ. 3 u 4 tal-proċess
[3] Paġ. 9 tal-proċess
[4] Paġ. 13 tal-proċess
[5] Paġġ. 14 sa 17 tal-proċess
[6] Paġġ. 18 sa 21 tal-proċess

Illi għal din l-azzjoni, l-imħarrek laqa' b'numru ta' eccezzjonijiet fil-mertu, li bihom ċaħad x-xiljiet attriċi u jgħid li s-setgħa ngħatatlu mill-Parlament meta ppromulga l-artikolu 193A u l-artikolu 470 tal-imselli Kodiċi u kif ukoll l-artikolu 37 tal-Kodiċi Ċivili. Jisħaq li r-regolament ma jibdilx id-dispożizzjonijiet tal-Kodiċi, imma jħaddem dawk id-dispożizzjonijiet billi japplika proċedura partikolari quddiem il-Qorti x-xierqa. Iżid jgħid li d-dispożizzjonijiet tar-regolament 8 huma biss l-effett loġiku u meħtieġ wara li ddaħħlet il-proċedura tal-medjazzjoni fi kwestjonijiet matrimonjali u mhuwiex sewwa li min jinqeda b'dik il-proċedura jitqies li ma ħarisx iż-żminijiet (termini) maħsuba fil-liġi għaliex, wara kollox, iż-żminijiet ukoll jagħmlu parti integrali mill-proċedura;

Illi bħala <u>fatti relevanti li joħorġu mill-atti tal-kawża</u> jirriżulta li fl-2003, il-Ministru responsabbli għall-Ġustizzja ħareġ Regolamenti marbuta mal-proċess ta' medjazzjoni fil-qasam ta' litigazzjoni dwar il-familja, fosthom regola[7] li tistabbilixxi l-preżentata ta' ittra fir-Reġistru tal-Qorti li fiha parti titlob l-awtorizzazzjoni tal-Qorti biex tipproċedi bil-kawża għall-firda personali, kif ukoll regola[8] dwar meta jitqiesu li jkunu nbdew proċeduri għall-finijiet tal-proċeduri taħt dawn ir-regolamenti, meta taħt xi liġi oħra, parti tkun meħtieġa li trid tipproċedi quddiem qorti fi żmien stabbilit;

Illi l-attur Noel Tanti għadda minn proċeduri ta' firda personali minn ma' martu Sylvana Tanti. Huwa jgħid[9] li r-regolament 8 tal-imsemmija Regolamenti huwa ta' ħsara għalih u għal ħuh Antoine Tanti, l-attur l-ieħor fil-kawża;

Illi fit-30 ta' Awwissu, 2010, infetħet din il-kawża;

Illi bħala <u>kunsiderazzjonijiet ta' xejra legali</u> marbutin mal-eċċezzjonijiet taħt eżami, l-atturi jilmentaw mill-effett ħażin li ġabhulhom il-bidliet fil-proċedura li ddaħħlu malli ġew fis-seħħ ir-Regolamenti. B'mod partikolari, jilmintaw mir-regolament 8[10], u li dak ir-regolament jolqothom ħażin. Jgħidu li l-Ministru mħarrek ma ngħata l-ebda setgħa minn xi liġi biex seta' jdaħħal fis-seħħ dak ir-regolament;

Illi, min-naħa tiegħu, il-Ministru mħarrek jisħaq li dak ir-regolament, bħall-bqija tar-Regolamenti, sar bis-saħħa ta' setgħat mogħtijin lilu mil-liġi ewlenija u bis-saħħa tagħha u jwarrab ix-xilja li huwa b'xi mod għamel lilu nnifsu ogħla mil-liġi;

---

[7] Regolament numru 4 ta' A.L. 397 ta' l-2003

[8] Regolament numru 8 tal-A.L. 397 ta' l-2003: *"Meta persuna tkun meħtieġa taħt xi liġi tipproċedi quddiem xi qorti f'xi żmien partikolari, dawk il-proċeduri għandhom għall-finijiet ta' dawn il-proċeduri jitqiesu li jkunu hekk inbdew malli tiġi ppreżentata fir-reġistru tal-Qorti l-ittra msemmija fil-paragrafu (1) tar-regolament 4."*

[9] Ara Nota ta' Sottomissjonijiet f'paġ. 17 tal-proċess

[10] Bis-saħħa tal-art 3 tal-Att XIII tal-2018, dan ir-regolament issa sar regolament 9 tar-Regolamenti, imma baqa' jgħid l-istess ħaġa

Illi l-qofol tal-azzjoni attriċi huwa maħsub biex ir-regolament jitqies bla siwi u effett. Jidher li l-azzjoni attriċi tissejjes fuq dak li jgħid l-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni, li jagħti l-jedd lil kull persuna li tħossha aggravata b'liġi li, f'kull żmien u bla ma għandha għalfejn turi interess, titlob dikjarazzjoni tan-nuqqas ta' siwi ta' dik il-liġi għal kull raġuni li tkun minbarra inkonsistenza mad-dispożizzjonjiet tal-Kapitolu IV tal-istess Kostituzzjoni;

Illi l-kelma *"liġi*" għall-finijiet tal-imsemmi artikolu 116 tal-Kostituzzjoni ta' Malta ngħatat tifsira wiesa' mill-Qrati tagħna li tinkludi wkoll leġislazzjoni sussidjarja b'dan li liġi sussidjarja tista' tkun kontestata wkoll fuq is-saħħa ta' dan l-artikolu. Meħuda flimkien mat-tifsira mogħtija fl-Att dwar l-Interpretazzjoni[11], liġi sussidjarja tinkludi "*… l-għoti jew il-ħrug ta' xi ordni, warrant, skema, regoli, regolamenti, bye-laws jew dokument ieħor*"[12]. Il-Qrati tagħna fissru d-distinzzjoni bejn dak li jikkostitwixxi att amministrattiv u dak li jikkostitwixxi att leġislattiv. Huwa għalhekk miżmum li: "*Meta l-leġislatur, bl-emendi introdotti fl-Artikolu 742 tal-Kodiċi ta' Organiżżazzjoni u Proċedura Ċivili permezz ta' l-Att VIII ta' l-1981 ipprova jirrestrinġi u jillimita l-istħarriġ ġudizzjarju ta' l-egħmil 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 jikkozzaw 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 – stħarrig ġudizzjarju li baqa' bla mittiefes proprju in virtu` tal-garanzija kontenuta fl-Artikolu 116*"[13];

Illi ngħad b'awtorità li "*It would be wrong, however, to give the impression that the courts only allow to be done those things expressly provided for by statute, inexorably holding all else to be ultra vires. Any such doctrine would result in public authorities being unduly hampered in the discharge of their general responsabilities. Accordingly, the courts have developed a doctrine under which they interpret statutes as authorising not only those things expressly provided for, but also acts "reasonably incidental" to those expressly stated. The classic formulation of this principle remains that of Lord Selborne in A-G vs Great Eastern Rly Co: .. the doctrine ought to be reasonably understood and applied, and .. whatever may fairly be regarded as incidental to, or consequential upon, those things which the legislature has authorised,*

[11] Art. 8 tal-Kap 249
[12] P.A. AE **17.6.2013** fil-kawża fl-ismijiet ***Falcon Investments Limited vs L-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u Ippjanar et,*** (konfermata mill-Qorti tal-Appell Ċivili fis-**27.10.2017**)
[13] App Ċiv. **8.11.2005** fil-kawża fl-ismijiet ***Carmelo Borġ vs Il-Ministru Responsabbli mill-Ġustizzja u l-Intern et.***

ought not (unless expressly prohibited) to be held, by judicial construction, to be ultra vires”[14];

Illi tfisser ukoll b'mod ċar li "*The principles upon which the court determines the validity of regulations made by Order-in-Council are well settled ... The courts have no concern with the reasonableness of the regulation; they have no concern with its policy or that of the Government responsible for its promulgation. They merely construe the Act under which the regulation purports to be made giving the statute .. such fair, large and liberal interpretation as will best attain its objects. Then they look at the regulation complained of. If it is within the objects and intention of the Act, it is valid. If not, however reasonable it may appear, or however necessary it may be considered, it is ultra vires and void ...*"[15];

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 mil-liġi ewlenija u ma tkunx tiswa. Dan huwa l-qofol tal-azzjoni li l-Qorti għandha quddiemha llum;

Illi s-setgħat mogħtijin minn liġi ewlenija jistgħu jkunu espressi jew impliċiti, u bosta drabi jiġri 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*

[14] Alex Carroll, Constitutional and Administrative Law, (4th. Edit.) pgg. 155 – 6
[15] *Per* Oster J fil-kawża ***Carroll v. A-G for New Zealand*** (1933) NZLR 1461 at 1478, CA

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"[16];

Illi l-awturi jgħallmu wkoll 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*"[17];

Illi l-Qorti għaldaqstant sejra tistħarreġ jekk huwiex minnu li r-regolament attakkat mill-atturi nħareġ mill-persuna t-tajba u jekk dik il-persuna kellhiex is-setgħa li toħroġ dak ir-regolament. Il-Qorti tqis li t-talba attriċi ssemmi biss ir-regolament u mhux ir-Regolamenti u trid iżżomm mat-talba u ma tmurx lil hinn minnha. Dan ifisser li l-atturi ma jidhirx li jilmentaw li l-Ministru mħarrek seta' kellu s-setgħa li joħroġ il-bqija tar-regolamenti li jinsabu fl-Avviż Legali partikolari;

Illi l-Avviż Legali jiddikjara li r-Regolamenti nħarġu mill-Ministru mħarrek bis-saħħa tas-setgħat mogħtijin lilu fl-artikoli 193A u 470 tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta u kif ukoll bis-saħħa tal-artikolu 37 tal-Kodiċi Ċivili. L-imsemmi Avviż Legali jitqies bħala waħda mil-liġijiet sussidjarji kemm taħt il-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta u kif ukoll taħt il-Kodiċi Ċivili. L-artikolu 193A(1) jiddisponi li l-kawżi għandhom jiġu assenjati skond ir-regoli tal-qorti jew regolamenti magħmula skond l-artikolu 29 tal-Kodiċi. Min-naħa l-oħra, l-artikolu 470 jiddisponi li t-talba għall-awtorizżazzjoni jew permess jew għall-għoti ta' provvediment jew ordni ta' għamla ċivili trid titressaq quddiem it-taqsima tal-Qorti Ċivili kif jiġi preskritt b'regolament. Filwaqt li l-artikolu 37(1) tal-Kodiċi Ċivili jgħid li l-kawżi kollha għall-firda personali jinġiebu fis-sezzjoni xierqa tal-Qorti Ċivil kif jiġi stabbilit b'regolamenti magħmulin mill-Ministru responsabbli għall-ġustizzja;

Illi l-atturi jissottomettu li l-ebda wieħed mill-artikoli msemmija fl-Avviż Legali ma jagħti setgħa lill-Ministru mħarrek li joħroġ ir-regolament mertu ta' din il-kawża. Huma jgħidu li, b'dak ir-regolament, il-Ministru ta lilu nnifsu s-setgħa li jibdel il-Kodiċi tal-Proċedura Ċivili b'sempliċi leġislazzjoni sussidjarja. Għalihom, dak ir-regolament mess dispożizzjoni ewlenija fil-Kodiċi tal-Proċedura li titkellem dwar kif u meta parti jitqies li fetħet kawża, u r-regolament jibdel dik ir-regola proċedurali. Jisħqu li dik il-bidla li r-

[16] HWR Wade & CF Forsyth Administrative Law (11th Edit, 2014) f'paġġ. 177 u 737
[17] JM Evans De Smith's Judicial Review of Administrative Action (4th Edit,1980) f'paġ. 376

regolament ġab miegħu ma setgħet qatt iseħħ jekk mhux permezz ta' emenda fil-Kodiċi tal-Proċedura li tkun saret f'Att mgħoddi kif imiss mill-Kamra tar-Rappreżentanti;

Illi l-Ministru mħarrek, min-naħa l-oħra, jgħid li r-regolament 8 ma huwiex emenda għall-Kodiċi tal-Proċedura, iżda biss dispożizzjoni maħsuba biex tfisser u tistabilixxi l-bidu ta' proċedura konsegwenzjali għall-introduzzjoni tal-istadju tal-medjazzjoni fi kwestjonijiet matrimonjali. Jgħid ukoll li t-termini huma parti minn kull proċedura legali;

Illi, f'linja ġenerali, is-setgħa tal-Ministru jagħmel ir-regolamenti toħroġ mill-artikolu 193A meta moqri flimkien mal-artikolu 29 tal-Kodiċi tal-Proċedura. Toħroġ ukoll mill-artikolu 37(1) tal-Kodiċi Ċivili safejn huwa jista' jistabilixxi quddiem liema taqsima tal-Qorti Ċivili għandhom jitressqu proċeduri jew kawżi għal firda personali. Għalkemm l-atturi jgħidu li l-artiklu 29 tal-Kap 12 jgħodd biss għas-setgħat li jħaddan il-Bord tar-Regoli, l-istess artikolu jagħti xorta waħda s-setgħa lill-Ministru mħarrek li huwa wkoll jagħmel regolamenti fuq kull ħaġa msemmija fl-artikolu 29(2)[18] li jipprovdi għall-għemil ta' regoli "għal kull ħaġa li tolqot it-tmexxija tal-qrati u t-tmexxija tal-kawżi". Huwa minnu wkoll li l-ebda regolament hekk maħruġ "ma għandu jkun ma jaqbilx ma' jew imur kontra d-dispożizzjonijiet ta' dan il-Kodiċi"[19]. Jidher li t-tismija ta' termini għat-tressiq ta' atti ġudizzjarji fi proċediment ta' kawżi kienet taqa' fost is-setgħat delegati lill-Bord (jew, fin-nuqqas, lill-Ministru) taħt l-artikolu 29(2) tal-Kodiċi, ukoll meta t-termini stabbiliti fir-regolamenti ma jaqblux ma' termini msemmija fl-istess Kodiċi[20];

Illi r-regolament 8 jaħseb għal dawk iċ-ċirkostanzi fejn persuna tkun meħtieġa taħt xi liġi biex tipproċedi quddiem qorti. Fil-qafas tar-Regolamenti u l-għamla ta' kwestjonijiet li huma maħsuba li jirregolaw, jidher li r-regolament 8 sar sewwasew biex jiddetermina li, fi proċeduri ta' kwestjonijiet matrimonjali, it-tressiq tal-ittra maħsuba fir-regolament 4(1) tfisser il-ftuħ formali tal-proċedura. Dan jorbot sewwa mad-dispożizzjonijiet tal-Kodiċi li jitkellmu fuq il-ħruġ ta' atti kawtelatorji minn xi parti f'koppja kontra l-parti l-oħra[21], ladarba l-ittra msemmija fir-regolament 4(1) hija l-bidu tal-proċedura li twassal għall-awtorizzazzjoni tal-parti biex tiftaħ il-kawża għall-firda personali. Mill-ewwel premessa tar-rikors li bih l-atturi fetħu din il-kawża, joħroġ li r-raġuni li wasslithom biex jiftħuha kienet marbuta sewwasew mal-ħruġ ta' mandat kawtelatorju;

[18] It-tieni *proviso* tal-art. 29(2) tal-Kap 12
[19] L-ewwel *proviso* tal-art. 29(2) tal-Kap 12
[20] App. Ċiv. **16.4.2012** fil-kawża fl-ismijiet ***Richard John Bridge vs Onor. Ministru tal-Ġustizzja et***
[21] Art. 843(1) tal-Kap 12

Illi dawn il-kostatazzjonijiet juru li dak li jipprovdi r-regolament 8 mhuwiex kontra xi dispożizzjoni tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta li torbot lil xi persuna biż-żmien meta għandha tiftaħ kawża. Joħroġ ukoll li l-Ministru mħarrek seta' joħroġ l-imsemmi regolament għaliex kien jaqa' fis-setgħat mogħtijin lilu mil-liġi prinċipali u għalhekk ma ntweriex li l-ħruġ ta' dak ir-regolament huwa għemil *ultra vires*;

Illi fid-dawl ta' dawn il-konsiderazzjonijiet, il-Qorti ssib li l-atturi naqsu milli jsostnu l-pretensjonijiet tagħhom u għalhekk mhix se tilqa' t-talba tagħhom għaliex l-eċċezzjonijiet tal-imħarrek huma mistħoqqa;

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

Tiċħad it-talba attriċi u ssib li l-regolament 8 tal-Avviż Legali 397 tas-sena 2003 inħareġ '*intra vires*' is-setgħat tal-Ministru, u għalhekk mhux milqut minn ebda nullità; u

Tordna li l-atturi jħallsu **l-ispejjeż** tal-kawża.

Moqrija

Onor. Joseph R. Micallef LL.D.
Imħallef

11 ta' Ġunju, 2020

Marisa Bugeja
Deputat Reġistratur

11 ta' Ġunju, 2020