MALTA

QORTI TAL-APPELL
(Sede Inferjuri)

ONOR. IMĦALLEF
LAWRENCE MINTOFF

Seduta tat-22 ta' Frar, 2023

Appell Inferjuri Numru 69/22 LM

Caroline Muscat
('l-appellata')

vs.

Resource, Recovery and Recycling Agency u *ai termini* tal-Avviż Legali 256 tal-2021 isimha ġie mibdul għal Ekonomija Ċirkulari Malta
('l-appellanta')

Il-Qorti,

<u>Preliminari</u>

1. Dan huwa appell magħmul minn **Ekonomija Ċirkulari Malta** (Circular Economy Malta) [minn issa 'l quddiem 'l-appellanta'] mid-deċiżjoni mogħtija fit-30 ta' Mejju, 2022 [minn issa 'l quddiem 'id-deċiżjoni appellata'] mit-Tribunal tal-Appelli Dwar l-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data [minn issa 'l quddiem

'it-Tribunal'], li permezz tagħha ddeċieda r-rikors tal-appell tagħha fil-konfront ta' **Caroline Muscat** [minn issa 'l quddiem 'l-appellata'], billi ċaħdu u kkonferma d-deċiżjoni tal-Kummissarju għall-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data tat-23 ta' Lulju, 2021 [minn issa 'l quddiem 'il-Kummissarju' u 'id-deċiżjoni tal-Kummissarju' rispettivament], filwaqt li ordna lill-imsemmi Kummissarju sabiex jgħaddi lill-appellata kopja tad-dokumenti mogħtija lilu mill-appellanta.

<u>Fatti</u>

2. Il-fatti tal-appell odjern jirrigwardaw rikjesta magħmula lill-appellanta mill-appellata fid-29 ta' Diċembru, 2020 għal -

> *'list of all contracts and/or payments, including direct orders, entered into between the Agency or any of its departments and Mediatoday Co Ltd, Business 2 Business Ltd, or Saviour Balzan between 2013 and the day when this request is replied to, including contract/direct order reference number, date of award, scope of contract/direct order and value, name/position of official authorizing the respective contract/payment'.*

Fit-28 ta' Jannar, 2021 l-imsemmija appellanta irrifjutat ir-rikjesta *ai termini* tal-para. 14(g) tal-Kap. 496 għar-raġuni mfissra li *'document requested is not held by the Public Authority',* u għalhekk l-appellata talbitha sabiex tikkonsidra mill-ġdid ir-rikjesta tagħha. Iżda l-appellanta baqgħet ferma fil-pożizzjoni tagħha u l-appellata minnufih ressqet ilment quddiem il-Kummissarju fit-13 ta' Frar, 2021 sabiex jinvestiga il-każ. Il-Kummissarju wara li kkunsidra s-sottomissjonijiet magħmulin mill-appellanta in sostenn tad-deċiżjoni tagħha għal rifjut, fit-23 ta' Lulju, 2021 iddeċieda kif ġej:

> *"On the basis of the foregoing, in terms of article 23(3)(b) of the Act, the Commissioner hereby decides that the Public Authority holds documentation which*

> *meets the terms of the request submitted by the applicant and therefore there is no legal impediment which could hinder the disclosure of the copies of* "payments, including direct orders, entered into between the Agency or any of its departments and Mediatoday Co Ltd, Business 2 Business Ltd, or Saviour Balzan".
>
> *Consequently, by virtue of article 12(1)(b) of the Act, the Public authority is hereby being instructed to provide the applicant with copies of payments made to Mediatoday Co. Ltd, Mr Saviour Balzan and, or Business 2 Business Ltd, from 2013 up till the date of the issuance of this decision notice.*
>
> *The Public Authority shall provide the applicant with access to the documents mentioned in the preceding paragraph by not later than twenty (2) working days from the date of receipt of this decision notice, and inform the Commissioner immediately thereafter".*

Mertu

3. L-appellanta appellat mid-deċiżjoni tal-Kummissarju quddiem it-Tribunal permezz tal-preżentata ta' rikors mhux datat, fejn talbet lill-imsemmi Tribunal sabiex -

> *"...jogħġbu jħasssar id-deċiżjoni tal-Kummissarju mogħtija fit-23 ta' Lulju, 2021, stante li d-deċiżjoni ma ttieħditx skont il-liġi u li d-diskrezzjoni eżerċitata mill-Kummissarju ma kinitx korretta, bl-ispejjeż kontra l-appellata."*

4. L-appellata laqgħet billi filwaqt li għamlet riferiment għar-risposta tagħha ntavolata fil-proċeduri fl-ismijiet **Caroline Muscat *vs.* Projects Malta**, deċiżjoni tal-Kummissarju ref. FOI/60/2021, esprimiet ix-xewqa tagħha li s-sottomissjonijiet magħmula hemmhekk jidħlu fl-atti ta' kull appell ieħor li sar fil-konfront tagħha, anki dawk mhux elenkati aktar 'il fuq fit-tweġiba tagħha.

Id-Deċiżjoni Appellata

5. It-Tribunal wasal għad--sentenza appellata wara li għamel is-segwenti konsiderazzjonijiet rilevanti għal dan l-appell:

"Ikkunsidra:

L-ewwelnett l-appellanti huwa awtorità pubblika skont id-definizzjoni mogħtija fil-Kap 496 tal-Ligijiet ta' Malta u li għalhekk bħala awtorità pubblika kif sewwa jikkontendi l-Kummissarju f'para 11 tad-dikjarazzjoni tiegħu, hija titħallas minn fondi pubbliċi u dan iwassal għall-aspettattiva li l-pubbliku għandu jkun jaf fejn marru l-flus għand min u għaliex.

***Rigward l-ewwel agravju** li d-deċiżjoni tal-Kummissarju tat-23 ta' Lulju 2021 cioe li d-deċiżjoni mhix motivata, hija qasira u bażata fuq l-ispirtu u l-iskop tal-Att, dan it-Tribunal jirrileva li l-Kummissarju fid-deċiżjoni tiegħu, taqbel magħha jew ma taqbilx, hija bbażata fuq il-motivazzjoni mogħtija fil-paragrafi 7 sa 10 tal-istess deċiżjoni.*

Fir-rigward dan it-Tribunal jagħmel referenza għad-deċiżjoni tal-Qorti tal-Appell sede Inferjuri per Imh Sciberras tal-20 ta' Ottubru 2003 fl-ismijiet Tomlin Company Limited v Jon David Limited liema Qorti ddeċidiet li Qorti mhijiex strettament obbligata li tispeċifika r-raġunijiet għaliex kienet qed tiċħad l-eċċezzjonijiet tal-konvenut. Hi biss meħtieġa li tqis dawn l-eċċezzjonijiet fl-isfond tar-raġunijiet li fuqhom tkun qed tibbaża d-deċiżjoni tagħha. Deċiżjoni trid tkun motivata fid-dawl tal-eċċezzjonijiet mogħtija imma mhux meħtieġa għal validità tas-sentenza li telabora oltre dawn l-eċċezzjonijiet mogħtija.

Fid-deċiżjoni tiegħu l-Kummissarju elenka fil-parti intitolata Legal analysis and Decision *u a bazi tal-paragrafi 7 sa 10 tal-istess deċiżjoni huwa wasal għad-deċiżjoni tiegħu. Wieħed jista' ma jaqbilx ma din il-motivazzjoni msemmija f'dawn il-paragrafi iżda dan ma jfissirx li d-deċiżjoni tal-Kummissarju mhix waħda motivata anzi kienet ibbażata fuq l-osservazzjonijiet magħmula f'para 7 sa para 10 tal-istess deċiżjoni.*

Għaldaqstant din l-eċċezzjoni qed tiġi miċħuda.

***It-tieni aggravju** tal-Appellanti, huwa li l-Kummissarju ddeċieda billi ordna l-produzzjoni ta' dokumenti differenti minn dawk mitluba mill-applikanta –* ultra vires *u* extra petita *cioe li l-ordni hija sabiex jiġu esebiti l-kuntratti meta t-talba ta' Caroline Muscat hija sabiex jiġu esebita l-lista tal-kuntratti.*

It-talba tal-appellata hija hekk:

'list of all contracts and/or payments, including direct orders, entered into between the Commission or any of its departments and Mediatoday Co Ltd, Business 2 Business Ltd or Saviour Balzan between 2013 and the day when this request is replied to, including contract/director order reference number, date of award, scope of contract/direct order and value, name/position of official authorising the respective contract/payment'.

Illi kif dejjem ġie ritenut mil-Qrati tagħna hemm l-'extra petita' *jew l-*'ultra petita' *meta tiġi sostitwita għall-azzjoni jew għad-domanda avvanzata mill-attur azzjoni jew domanda oħra li minnu ma ġietx proposta jew meta d-deċiżjoni tmur aktar 'l hemm mid-domanda jew azzjoni avvanzata." (vide fost oħrajn sentenza tal-Qorti tal-Appell per Prim Imh Sir Anthony J Mamo deċiża fis-6 ta' Novembru 1961 fl-ismijiet Professur Joseph Galea vs Dr Antonio Bonnici).*

Illi mit-talba tal-appellata li saret lil Kummissarju jirrizulta ċar li meta hija talbet lista tal-kuntratti eċċ hija ssostanzjat dan bis-segwenti ċioe "entered into between the Agency etc".

Illi mill-atti jirrizulta lil Kummissarju wara talba espliċita li għamel a bazi tal-artikolu 24 tal-Kap. 496 li ġie determinat li tabilħaqq saru pagamenti mill-appellanti lill-kumpanniji u lill-persuna indikati fir-rikjesta.

Li għalhekk ma għandux raġun l-appellanti meta f'dan l-aggravju jallega li se mai l-Kummissarju kellu jordnalha tippreżenta l-lista tal-kuntratti eċċ u mhux il-kuntratti per se u għaldaqstant id-deċiżjoni tal-Kummissarju ma jistgħax jingħad li tmur oltre dak rikjest mill-appellata Caroline Muscat f'dan ir-rigward.

*Illi l-**artikolu 2 tal-Kap 496** jagħti tifsira ta' 'dokument' u l-informazzjoni mitluba mill-appellanti taqa' taħt din it-tifsira.*

Għaldaqstant dan l-aggravju qed jiġi miċħud.

***Dwar it-tielet aggravju** l-appellanti tilmenta li l-Kummissarju naqas li jeżerċita d-diskrezzjoni tiegħu b'mod korrett meta interpreta t-talba tal-appellanti bħala li tinkludi l-kuntratti per se u mhux lista ta' kuntratti.*

Mid-deċiżjoni tal-Kummissarju jirriżulta para 10 li l-appellanti ppreżenta dokumenti lill-Kummissarju li juru li saru pagamenti lil MediaToday Co. Limited.

Li a fini ta' trasparenza dawn id-dokumenti kellhom u għandhom jiġu mgħoddija lill-parti l-ohra f'dan l-appell.

Dan it-Tribunal filwaqt li jagħmel referenza għal dak rilevat minnu dwar it-tieni aggravju tal-appellanti, jirrileva wkoll li minn imkien ma jirriżulta li l-appellanti qed tiġi ordnata tippreżenta xi dokument jew dokumenti li ma ma jeżistux iżda

> *informazzjoni li turi a bazi ta' x'hiex saru dawn il-pagamenti ċioe hux a bazi ta' kuntratt jew ta'* direct order *u jippreżentaw prova tal-istess.*
>
> *Għaldaqstant anke dan l-aggravju qed jiġi miċħud".*

L-Appell

6. L-appellanta ppreżentat ir-rikors tal-appell tagħha fl-14 ta' Ġunju, 2022, fejn qegħda titlob lil din il-Qorti sabiex jogħġobha tħassar u tirrevoka d-deċiżjoni appellata, filwaqt li ssib ukoll li għandha titħassar u tiġi revokata d-deċiżjoni tal-Kummissarju, bl-ispejjeż kontra l-appellata. Tgħid li l-aggravji tagħha huma s-segwenti: (a) id-deċiżjoni appellata skartat l-aggravju tagħha dwar l-prinċipju ta' *ultra petita* u *ultra vires,* u dan mingħajr motivazzjoni tajba u/jew li hija msejsa fuq il-liġi; u (b) id-deċiżjoni appellata in kwantu ordnat li d-dokumentazzjoni kellha tiġi mgħoddija lill-appellata ġaladarba kienet ġiet imgħoddija lill-Kummissarju, hija nieqsa minn kull motivazzjoni legali u tmur kontra l-ispirtu tal-liġi.

7. L-appellata laqgħet permezz tat-tweġiba tagħha tat-23 ta' Awwissu, 2022, fejn talbet lil din il-Qorti sabiex tiċħad l-appell odjern u tikkonferma d-deċiżjoni appellata bl-ispejjeż, filwaqt li stiednet lill-Qorti sabiex tikkunsidra jekk l-appellanta għandhiex tbati spejjeż doppji stante li l-imsemmi appell huwa msejjes biss fuq argumenti li kienu tressqu qabel u ġew skartati għal kollox.

Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti

8. Din il-Qorti ser tgħaddi sabiex tikkunsidra l-aggravji rispettivi tal-appellanta, u dan fid-dawl tar-risposta ntavolata mill-appellata, u tal-konsiderazzjonijiet magħmulin mit-Tribunal fid-deċiżjoni appellata.

9. L-appellanta tispjega li l-ewwel aggravju tagħha huwa li fid-deċiżjoni appellata ġie skartat l-aggravju tagħha fir-rigward tal-prinċipju ta' *ultra petita* u ta' *ultra vires,* u dan mingħajr motivazzjoni tajba u/jew li hija msejsa fuq il-liġi. Tgħid li quddiem it-Tribunal hija kienet insistiet li d-deċiżjoni tal-Kummissarju li jordna l-produzzjoni ta' dokumenti, meta dak li ntalab kien biss lista, kienet bla dubju ta' xejn *ultra petita* u *extra petita.* L-appellanta tikkontendi li jekk l-appellata riedet il-kuntratti, din kienet tenuta li titlobhom espressament, u sussegwentement jiġi kkunsidrat jekk hija kinitx obbligata li tipproduċihom, jew jekk kinitx applikabbli xi waħda jew iktar mill-eċċezzjonijiet permessi mil-liġi. L-appellanta ssostni li l-mod kif ġie skartat l-argument tagħha, kien imur kontra l-prinċipji bażiċi taċ-ċertezza legali. Kien ifisser ukoll li fil-qasam speċifiku tad-dritt tal-informazzjoni, dan jista' iwassal sabiex awtorità pubblika tiġi ordnata tgħaddi dokumentazzzjoni li hija ma kinitx intalbet għaliha, mingħajr l-opportunità ta' dibattitu dwar jekk din filfatt tistax tiġi prodotta jew le. Hija hawn tagħmel riferiment għall-insenjament espress mill-Qorti tal-Appell (Superjuri) fis-sentenza tagħha tal-25 ta' April, 2008 Rik. Nru. 8/2003 fl-ismijiet **Noel Attard *vs.* Peter u Doris konjugi Theuma** dwar dak li huwa kkunsidrat bħala *extra petita* u dak meqjus bħala *ultra petita.* L-appellanta tissottometti li dak li ntalbet kienet 'lista' u mhux id-dokumenti hemm elenkati, u għalhekk il-Kummissarju qatt ma seta' jordna l-produzzjoni ta' dak li huwa differenti minn dak li ntalab mill-applikant. It-tieni aggravju tal-appellanta huwa li d-deċiżjoni tat-Tribunal sabiex id-dokumentazzjoni li kien irċieva l-Kummissarju għandha tgħaddi lill-appellata, hija nieqsa minn kull motivazzjoni legali, u saħansitra tmur kontra l-ispirtu tal-liġi. Tagħmel riferiment għal dak li qal ukoll il-Bord li *"...a fini ta' trasparenza dawn id-dokumenti kellhom u għandhom jiġu*

mgħoddija lill-parti l-oħra f'dan l-appell", u tikkontendi li b'hekk appell min-naħa tal-awtorità pubblika minn deċiżjoni tal-Kummissarju ma jistax ikollu effettività legali. Tikkontendi li l-iskambju tad-dokumenti mal-Kummissarju appellat huwa u għandu jkun proċess kunfidenzjali, u huwa ntiż biex l-imsemmi Kummissarju jkun jista' jiddeċiedi dwar il-produċibilità o meno tad-dokument/dokumenti in kwistjoni, u dan filwaqt li d-deċiżjoni tiegħu jista' isir appell minnha quddiem it-Tribunal u sussegwentement quddiem din il-Qorti. Tissuġġerixxi li t-Tribunal seta' għażel din il-motivazzjoni sabiex jiġġustifika l-ordni tal-Kummissarju għall-produzzjoni ta' dokumenti meta dawn ma kienux ġew mitluba mill-appellata. Iżda din il-motivazzjoni mhijiex waħda b'fondament legali, u tmur kontra kull kunċett ta' ġustizzja u ordni pubbliku.

10. L-appellata fit-tweġiba tagħha tibda billi tirrileva li fir-rikors tal-appell ma kien hemm l-ebda ndikazzjoni tan-numru tal-karta tal-identità tal-appellata, u anki n-notifika saret għand Fenech & Fenech, Triq San Ġwann, Valletta, minflok f'Highland View Apartments/4 Triq Raddet ir-Roti, Xemxija, San Pawl il-Baħar. Fit-tieni lok tirrileva li l-Kummissarju li kien jagħmel parti mill-proċeduri quddiem it-Tribunal, ma jidhirx fl-okkju tar-rikors tal-appell. Fit-tielet lok tgħid li hija kienet qegħda ssostni li l-appell odjern għandu jiġi mwarrab għaliex jidher ċar li kien hemm tentattiv sabiex jiġi preġudikat l-operat ġurnalistiku tal-appellata u dak tan-*newsroom* li hija tagħmel parti minnha. Tikkontendi li l-appell ikompli bit-tattiċi wżati kontra l-appellata fi stadju iktar bikri tal-proċeduri, fejn hija kienet qegħda inutilment u intortament tiġi soġġetta għal pressjonijiet finanzjarji. Għalhekk mad-daqqa t'għajn kien jidher li dan l-appell, bħal dawk ta' qablu, kien wieħed ta' SLAPP għal dawk ir-raġunijiet oħra li kienu ser jiġu spjegati waqt it-trattazzjoni tal-kawża. Dwar l-ewwel aggravju, tgħid li

d-deċiżjoni appellata hija tassew motivata u spjegata, u għalhekk hija ma kellha xejn iktar x'iżżid. Dwar it-tieni aggravju, tissottometti li hija mhijiex qegħda tifhem l-import tiegħu. Għal dak li jirrigwarda l-appell sħiħ, l-appellata tirrileva li l-Aġenzija appellanta mhijiex qegħda tressaq xi argument ġdid, u saħansitra irriproduċiet mill-ġdid l-argumenti li ġew trattati u mwarrba mit-Tribunal. Għalhekk din il-Qorti ma kellhiex tiddistruba jew tissindika l-apprezzament tal-fatti relattivi, inkluż il-valutazzjoni u l-piż mogħti lill-istess, imma anki l-applikazzjoni tal-liġi kif magħmula mit-Tribunal. Il-fatt li l-appellanta qegħda tittanta tbiddel id-deċiżjoni li ngħatat kontriha proprju f'dawn il-proċeduri ta' appell, tgħid li juri kemm bl-ebda mod din ma trid tottempora ruħha mal-obbligu ta' kull entità pubblika li tagħti rendikont tal-infiq ta' fondi pubbliċi. L-appellata ssostni li l-informazzjoni mitluba kienet u għadha materja ta' interess pubbliku li tinforma d-dibattitu politiku fil-pajjiż. Għalhekk, l-appell odjern huwa wieħed infondat fil-fatt u fid-dritt, iktar u iktar meħud in konsiderazzjoni l-jedd fundamentali tagħha kif sanċit bl-Artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropeja tad-Drittijiet tal-Bniedem li tirċievi u tagħti informazzjoni.

11. Il-Qorti tgħid li jonqos issa li jiġi nvestigat dak li qal it-Tribunal. Wara li kkunsidra t-talba li kienet għamlet l-appellata lill-appellanta, it-Tribunal spjega t-tifsira ta' *extra petita* u ta' *ultra petita* skont l-insenjament tal-Qrati tagħna, u ddikjara li fil-każ odjern l-appellanta ma kellhiex raġun tikkontendi li l-Kummissarju kien marbut jordnalha tippreżenta lista tal-kuntratt, iżda mhux il-kuntratti nnifishom. It-Tribunal għaraf li l-Kummissarju fil-fatt kien għamel talba lill-imsemmija appellanta *ai termini* tal-artikolu 24 tal-Kap. 496, fejn ġie stabbilit li tassew saru pagamenti mingħandha lill-kumpanniji u lill-persuna ndikati mill-appellata fir-rikjesta tagħha. Il-Qorti taċċetta li mhuwiex daqstant ċar

hawnhekk il-ħsieb tat-Tribunal, iżda ċertament l-appellanta kienet u għadha qegħda tittanta tevita r-responsabbiltajiet tagħha taħt il-Kap. 496, billi tissuġġerixxi interpretazzjoni restrittiva għall-aħħar ta' dik il-liġi. Mingħajr l-iċken dubju, hija taf sew x'ried ifisser it-Tribunal fil-ftit kliem tiegħu, u dan kif fehmet ukoll din il-Qorti. Iżda ma tistax l-appellata tikkontendi nuqqas ta' motivazzjoni suffiċjenti msejsa fil-liġi, fejn mingħajr studju fil-fond ta' kliem it-Tribunal, wieħed jifhem mill-ewwel għal dak li wasal għalih. Jekk kif l-appellanta ddikjarat fit-tweġiba tagħha lill-Kummissarju, ma kinitx fil-pussess ta' dak mitlub minnha, jiġifieri l-lista bid-dettalji skont ir-rikjesta tal-appellata tad-29 ta' Diċembru, 2020, iżda l-istess informazzjoni kienet tinstab u setgħet tittieħed mid-diversi dokumenti fil-pussess tagħha, il-Qorti tikkunsidra li d-deċiżjonijiet rispettivi tal-Kummissarju u tat-Tribunal huma tajba, għaliex l-istess informazzjoni l-appellata kienet minflok ser tirċeviha permezz tad-dokumenti nfushom. B'hekk sewwa kkunsidra wkoll it-Tribunal li l-informazzjoni msemmija kienet taqa' taħt it-tifsira mogħtija mill-artikolu 2 tal-Kap. 496 għall-kelma 'dokument', fejn il-Qorti tirrileva li fil-każ in kwistjoni hija rilevanti l-ewwel parti ta' din it-tifsira, li tipprovdi li dokument ifisser *'kull oġġett miżmum għand awtorità pubblika u li fuqu kienet irreġistrata informazzjoni fi kwalunkwe forma'.* Għalhekk huwa irrilevanti jekk l-informazzjoni tingħatax fil-forma rikjesta jew f'xi forma oħra, u dan dejjem sakemm tiġi milqugħa r-rikjesta fis-sustanza tagħha. Isegwi li t-Tribunal kien korrett ukoll meta ordna li d-dokumenti li għalihom isir riferiment fil-para. 10 tad-deċiżjoni tal-Kummissarju, kellhom jgħaddu għand l-appellata.

12. Għaldaqstant l-aggravji tal-appellanta mhumiex ġustifikati, u l-Qorti tiċħadhom.

<u>Decide</u>

Għar-raġunijiet premessi, il-Qorti tiddeċiedi dwar l-appell tal-appellanta billi tiċħdu, filwaqt li tikkonferma d-deċiżjoni appellata fl-intier tagħha.

L-ispejjeż tal-proċeduri quddiem it-Tribunal jibqgħu kif deċiżi, u dawk tal-appell odjern għandhom jitħallsu mill-appellanta.

Moqrija.

Onor. Dr Lawrence Mintoff LL.D.
Imħallef

Rosemarie Calleja
Deputat Reġistratur