PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

Onor. Imħallef Henri Mizzi

Illum 11 ta' Lulju, 2024

Numru: 2

Rikors Ġuramentat Nru. 401/2020

Frances Anastasi

v

Segretarju Permanenti
fil-Ministeru għas-Saħħa
u
Tabib Prinċipali tal-Gvern

Dħul

1. Bint ir-rikorrenti, Gabriella Anastasi ("Gabriella"), hi tifla, jew aħjar tfajla, bi bżonnijiet speċjali. Kellha, għandha u wisq probabbli ser ikollha ukoll bżonn ta' kura medika barra minn Malta.

2. Tul is-snin, Gabriella kellha bżonn tmur, jew aħjar tittieħed, għal tali kura ħafna drabi. Ommha, Frances Anastasi (is-sinjura "Anastasi"), tmur ma' Gabriella kull darba. Imma s-sinjura Anastasi mhix biss omm eżemplari; hi ukoll, professjonalment, *charge nurse* u hi impjegata bħala tali mal-Is

3. tat.

4. Is-sinjura Anastasi tgħid li kull meta Gabriella kellha ssiefer għall-kura, l-iStat kellu jibgħat *accompanying nurse* magħha. Tgħid ukoll li *nurse* qatt ma ntbagħat u li għaliex, meta marret ma bintha għall-kura barra, hi qdiet ukoll il-funzjoni ta' *accompanying nurse,* allura għandha dritt għal dak il-kumpens li jitħallas lil dawk li jaqdu il-funzjoni ta' *accompanying nurse* skont ftehim bejn l-iStat u n-*nurses*. L-iStat irrifjuta t-talba tagħha għal ħlas anki wara li l-Ombudsman wera l-fehma li hi kellha titħallas. B'hekk, tgħid is-Sinjura Anastasi, l-iStat mexa b'mod li jissarraf f'amministrazzjoni ħażina u, għalhekk, jistħoqqilha li tieħu l-kumpens relattiv, kemm għall-passat u kif ukoll għall-futur.

5. Is-sinjura Anastasi fissret il-każ tagħha b'dan il-mod fir-rikors li bih inbdew dawn il-proċeduri:

> "Illi hi impjegata bhala 'Charge Nurse' mas-servizz tas-sahha, u hi ukoll omm ta' tifla bi bzonnijiet specjali u in oltre bi htigijiet medici illi jirrikjedu safar ta' spiss ghall-kura medika.
>
> Illi ghal dan is-safar is-servizz mediku jkun irid jipprovdi servizz ta' 'nurse' biex takkumpanja lill-pazjenta. Ghandu jigi nnotat, kif jigi spjegat aktar waqt is-smiegh, illi fit-30 u aktar drabi li sar dan is-safar, l-Intimati qatt ma baghtu 'nurse' ghallavolja kien hemm il-htiega ghal dan.
>
> Illi apparti li hi 'Charge Nurse' ikkwalifikata, l-Rikorrenti hi ovvjament familjari mal-problemi serji ta' sahha li ggarrab bintha u tista' - kif gieli kellha taghmel - tintervjeni b'mod professjonali u immedjat jekk jinqalghu episodji waqt il-vjagg u mod iehor,
>
> Illi f'dan ir-rigward talbet illi tinghata l-'allowance' ikkontemplat fil-Ftehim Settorali iffirmat bejn il-Gvern u l-MUMN pero' giet irrifjutata - dan l-'allowance' ilu fis-seh mill-2010 u ghandu jigi nnutat illi kieku ma vjjaggatx il-Rikorrenti, il-Gvern xorta kien ikollu jhallas 'nurse' ghal dan il-ghan.
>
> Illi l-Rikorrenti rreferiet il-kaz lill-Ombudsman li wara d-debita nvestigazzjoni, bir-Rapport Nru HS0030 (Annes Dok A) ta ragun ghal kollox lilha, li regghet talbet illi tithallas l-'allowance' dovut, liema talba regghet giet rifjutata minghajr raguni valida.
>
> Illi mitlubin jottemporaw ruhhom, l-Intimati rrifjutaw (Dok. B u C) bl-istess ezitu wara Protest Gudizzjarju (DoK. C u E)
>
> Illi ghalhekk fil-fehma tar-Rikorrenti l-agir tal-Intimati jikkostitwixxi amministrazzjoni hazina b'dan illi hu azzjonabbli skont l-Art. 469A tal-Kap 12, kif ukoll eghmil azzjonabbli b'dan illi l-Rikorrenti qeghda tigi ttratta b'mod hazin minn entita' pubblika bi ksur tal-principji generali tad-dritt, fejn cittadin ghandu dritt jippretendi li jigi ttrattat b'mod ragjonevoli u ekwu."

6. Għal dawn ir-raġunijiet, talbet lill-qorti biex:

> "1) tiddikjara illi l-eghmil tal-Intimati kif deskritt hawn fuq hu bi ksur tad-drittijjiet tagha kif premess
> 2) tillikwida l-ammont kollu dovut lill-Rikorrenti minn meta l-'allowance' de quo gie fis-sehh u dan b'riferenza ghad-drabi kollha li fihom l-Rikorrenti akkumpanjat lit-tifla taghha
> 3) tordna illi l-Intimati ihallsu tali ammont lill-Rikorrenti
> 4) tordna illi tali hlas ikompli jsir fil-futur
>
> Bl-ispejjez u bl-imgħax skond il-ligi."

7. Il-konvenuti, li in effett qed jirrappreżentaw lill-iStat, irrispondew, sostantivament, hekk: (i) li l-azzjoni hi perenta billi għaddew iktar minn sitt xhur mill-egħmil in kwistjoni (art. 469A(3) tal-Kap 12); (ii) li s-sinjura Anastasi kellha tgħid jekk hix qed taġixxi skont l-art. 469A(1)(a) jew (b) tal-Kap 12, jew it-tnejn; u (iii) li, fil-mertu, l-pretensjoni tas-sinjura Anastasi hi infondata billi, fost raġunijiet oħra, hi ma kellhiex dritt titħallas bħala *nursing escort* għaliex qatt ma applikat biex tkun fuq il-lista ta' *nursing escorts*.

Kif imxiet il-kawża

8. B'sentenza mogħtija fl-4 ta' Marzu 2022, il-qorti sabet li l-kawża, sakemm tressqet skont l-art. 469A(1)(b) tal-Kap. 12, tressqet tard. Minn dik is-sentenza ma tressaqx appell, għalkemm għadu miftuħ għas-sinjura Anastasi li tressaq appell minnha wara din is-sentenza.

9. Ġie ċċarat, permezz ta' nota tat-8 ta' Marzu 2022,[1] li s-sinjura Anastasi kienet qiegħda tibbaża l-każ tagħha mhux biss fuq l-art. 469A(1)(b) (li dwaru rriżervat id-dritt tal-appell) imma ukoll fuq l-art. 469A(1)(a) tal-Kap. 12. Wara li tressqet din in-nota, il-qorti semgħet il-provi dwar il-mertu. Minn naħa tas-sinjura Anastasi dawn kienu jikkonsistu, prinċipalment, fil-prova li s-sinjura Anastasi ngħatat *leave* speċjali, imħallas, biex tmur ma Gabriella għall-kura f'varji okkażjonijiet;[2] lista ta' dati, bejn 2002 u 2020 meta s-sinjura Anastasi akkumpanjat lil Gabriella għall-kura barra minn Malta;[3] posta elettronika li

---

[1] Paġ. 66
[2] Paġ. 71 – 80
[3] Paġ. 87 - 88

tindika li ma hemmx *guidelines* dwar trattament mediku lill-qraba;[4] posta elettronika minn Dr Natasha Azzopardi Muscat;[5] posta elettronika minn Joseph Cacciattolo;[6] il-Kodiċi ta' l-Etika u r-Regolamenti ta' l-Professjonijiet Mediċi u tad-Dentistrija;[7] il-Kodiċi ta' Etika ta' *Nurses* u *Midwives*;[8] komptuazzjoni, mill-uffiċju ta' l-Ombudsman, tal-kumpens li, fil-fehma tiegħu, hi intitolata għalih is-sinjura Anastasi, preżumibbilment sad-data tal-komputazzjoni;[9] xhieda tas-sinjura Anastasi (li kellha tixhed iżjed minn darba għaliex ir-*recording* intilef);[10] ir-rapport tal-Ombudsman;[11] u l-korrispondenza dwar it-talba tagħha għal ħlas, wara l-imsemmi rapport.[12]

10. Minn naħa tal-iStat, tressqet l-ittra li biha t-talba tas-sinjura Anastasi kienet ġiet miċħuda qabel ir-rapport ta' l-Ombudsman;[13] u tressqet Charlene Fenech, segretarja tal-hekk imsejjaħ *Treatment Abroad Committee.*[14]

11. Wara li ngħalqu l-provi, il-partijiet ngħataw żmien biex iressqu noti. Dawn tressqu, rispettivament, fil-15 ta' Marzu 2024 u fil-15 ta' Mejju 2024.[15]

L-art. 469A(1)(a) tal-Kap. 12 ma japplikax għall-art. 33 sa 45 tal-Kostituzzjoni

12. Kif rajna, ġie deċiż li l-każ tas-sinjura Anastasi mibni fuq l-art. 469A(1)(b) tal-Kap. 12 ma jistax jinstema' għaliex tressaq tard. Għalhekk, sakemm dik id-deċiżjoni ma titwarrabx mill-Qorti ta' l-Appell, kien ċar, wara s-sentenza parzjali, li din il-qorti ma tistax tqis il-każ tas-sinjura Anastasi mibni (*inter alia*) fuq allegazzjonijiet li l-awtoritajiet pubbliċi wettqu egħmil li ma kienux awtorizzati li jwettqu; jew li l-istess awtoritajiet għamlu dak li għamlu fuq il-bażi ta' konsiderazzjonijiet irrilevanti jew ħżiena. Minkejja dan, xorta saru sottomissjonijiet f'dan ir-rigward,[16] ħaġa li l-avukati tagħha kellhom id-dover li jevitaw.

---

[4] Paġ. 89
[5] Paġ. 90 - 91
[6] Paġ. 92
[7] Paġ. 93 - 104
[8] Paġ. 105 – 112. Ġie eżebit ukoll dokument li jidher li hu esteru (paġ. 116 – 138). Il-portata tiegħu mhix ċara.
[9] Paġ. 139
[10] Paġ. 141 – 153; u 157 - 160
[11] Paġ 3 - 17
[12] Paġ. 18 - 19
[13] Paġ. 35
[14] Paġ. 160 - 164
[15] Paġ. 182 – 188; u paġ. 189 - 198
[16] Ara para. 4.1 – 4.5, 5.1 - 5.7 u, sa ċertu punt, 6.1 – 6.8 tan-nota tas-sinjura Anastasi. Ara ukoll in-nota tal-intimati, para. 13 – 15

13. L-unika argument li, f'dan l-istadju, jista' jitqies leġittimu hu dak imressaq f'para. 6.9 tan-nota tas-sinjura Anastasi, għaliex hu l-uniku wieħed mibni fuq diżpozizzjoni tal-Kostituzzjoni. Hi tgħid hekk:

> "…huwa sottomess illi l-allowance illi l-esponenti qegħda titlob hija waħda li hija entitolata għaliha peress illi hija kienet in-nurse illi skortat lill bintha fuq dawn il-vjaġġi neċessarji għall-għixien tagħha. Li kieku ma kinitx hemm hi, il-Gvern kien ikollu jibgħat nurse escort oħra u jħallsilha l-istess allowance. Dan ifisser illi l-esponenti kellha aspettattiva leġittima li tirċievi l-allowance – liema allowance għandu jitqies bħala 'possediment' ai fini tal-Artikolu 37 tal-Kostituzzjoni. Iċ-ċaħda tal-istess allowance mingħajr ġustifikazzjoni valida, u bl-ebda mod fl-interess pubbliku, huwa għalhekk bi ksur tal-Artikolu 37 tal-Kostituzzjoni u dan apparti li jxejjn ukoll id-dritt tal-esponenti li taħdem, speċjalment fid-dawl taċ-ċirkostanzi tagħha fejn kemm it-tifla u kemm ir-raġel jirrikjedu daqshekk mill-attenzjoni tagħha."

14. Imma anki din is-sottomissjoni hi problematika. Hemm bżonn, biex (biss) jitqies jekk hemmx, kif allegat, 'possediment', il-qorti l-ewwel trid tqis l-argumenti mibnija fuq l-art. 469A(1)(b) tal-Kap. 12. Kif rajna, din xi ħaġa li ma tistax issir; almenu mhux issa. Imma iktar importanti minn hekk, il-ġurisprudenza f'dawn l-aħħar ħmistax-il sena u fuqhom hi fis-sens li ma tistax tinfetaħ kawża ordinarja ghal stharrig gudizzjarju taht l-art. 469A(1)(a) tal-Kap. 12 fejn l-allegazzjoni hi waħda ta' ksur tad-drittijiet fundamentali, għaliex dak l-artikolu jirreferi ghal ksur tal-Kostituzzjoni minn egħmil amministrattiv li (i) ma jkunx jammonta għal ksur, jew allegat ksur, tad-drittijiet fundamentali kif protetti bl-artikoli 33 sa 45 tal- Kostituzzjoni, u li (ii) ai termini ta' l-istess Kostituzzjoni jkun jista' jiġi mistħarreġ mill-qrati ordinarji.[17]

15. Dan ifisser li l-qorti ma tistax tqis l-allegazzjonijiet tas-sinjura Anastasi kif mibnija fuq l-art. 469A(1)(a) tal-Kap. 12.[18]

Dritt taċ-ċittadin li jiġi trattat b'mod raġjonevoli u ekwu?

16. Fir-rikors li bih nbdew dawn il-proċeduri, s-sinjura Anastasi qalet li l-egħmil tal-iStat jikkostitwixxi (i) amministrazzjoni ħażina li dwarha tista' titressaq kawża skont l-art. 469A tal-Kap. 12 u (ii) egħmil azzjonabbli għaliex hi ġiet trattata b'mod ħażin minn entità

---

[17] *Christopher Hall v Direttur tad-Dipartiment għall-Akkomodazzjoni Soċjali et*, Qorti Kostituzzjonali, 18 ta' Settembru 2009. Ara ukoll il-ġurisprudenza elenkata f'*footnote* 3, paġ 90 fil-ktieb tal-Professur Tonio Borg, *Judicial Review of Administrative Action in Malta*, 2020. Ara ukoll il-kritika f'paġ. 89 - 93 tal-istess ktieb.

[18] Dan mingħajr ma l-qorti tidħol fil-kwistjoni ta' kemm is-sinjura Anastasi setgħet tressaq it-talbiet kif ressqithom, partikolarment meta ma għamlet ebda allegazzjoni li tqiegħed il-kawża fil-parametri tal-art. 469A(5) tal-Kap. 12: ara nota tal-intimati, para. 22 - 24

pubblika bi ksur tal-prinċipji ġenerali tad-dritt, fejn ċittadin għandu dritt jippretendi li jiġi trattat b'mod raġonvevoli u ekwu.

17. L-attriċi ma tispjegax il-bażi ta' dan l-argument. Apparti paragrafu pjuttost retoriku fin-nota ta' sottomissjonijiet,[19] ma tressaq ebda argument li jista' jsostnih, wisq anqas dottrina jew ġurisprudenza li tavallah.

18. Il-liġi teskludih: l-art. 469A tal-Kap 12 jgħid espressament li l-qrati għandhom ġurisdizzjoni biex jitħarrġu l-validità ta' egħmil amministrattiv, jew li jiddikjarawh null, invalidu jew mingħajr effett, fil-każijiet elenkati fih biss. Dan ifisser li l-qorti ma tistax iżżid mal-każijiet li fir-rigward tagħhom tista' teżerċita l-ġurisdizzjoni ta' reviżjoni ġudizzjarja ta' egħmil amministrattiv.[20]

19. Din il-bażi tal-azzjoni hi, għalhekk, ukoll ħażina.

Għal dawn ir-raġunijiet, il-qorti tiċħad it-talbiet, bl-ispejjeż kontra s-sinjura Anastasi.

Henri Mizzi
Imħallef

Tristan Duca
Deputat Reġistratur

---

[19] Para. 7.3

[20] Jingħad is-segwenti f'*Judicial Review*, *op cit*, paġ 23 - 24: "Naturally there are some terms such as *rules of natural justice*, or *the abuse of power*, where, in spite of the fact that today there is no longer a *lacuna* or hiatus in this aspect of Maltese public law and therefore the principles of Englich common law can no longer be availed of in order to fill such loophole, the norms of English common law will continue to be used in order to clarify, amplify and interpret the current statutory provisions. What perhaps is no longer permitted is to create *new* grounds of review drawn from English common law which are not expressly or implicitly included in article 469A. Jurisprudence has shown that even *after* the 1995 amendments, Englich common law is still a source for regulating areas not covered by article 469A in virtue of the judicial doctrine invariably applied by our courts of referring to English common law whenever a *lacuna* exists in public law." (L-emfażi hi fl-oriġinal.) Il-qorti taqbel ma' din l-analiżi. Tosserva biss li - almenu kif tifhimha hi - l-użu tal-avverbju 'perhaps' ma kienx maħsub biex joħloq dubju. L-awtur, fil-fehma tal-qorti, pjuttost kien qed juża *English understatement*. Jekk il-qorti fehmet ħażin, allura ma taqbilx mal-awtur, għaliex l-art. 469A hu ċar biżżejjed: fejn ma hemmx *lacuna*, il-qorti ma tistax toħloq każijiet oħra li tista' tistħarreġ.