PRIM’ AWLA TAL-QORTI ĊIVILI
ONOR IMĦALLEF ANNA FELICE

ILLUM IT-TNEJN 24 TA’ MARZU 2025

Rikors Ġuramentat Numru: 223/2021 AF

Geoffrey Azzopardi, Frankie Sammut u Clayton Silvio

vs

Kummissarju tal-Pulizija u l-Avukat tal-Istat

Il-Qorti:

Rat ir-rikors tar-rikorrenti li permezz tiegħu wara li ġie premess:

Illi permezz taċ-ċirkolari interna bir-referenza ***'GHQ Circular no: 8/2018'***, bit-titolu ***'Re: Business, trade or financial activities by members of the Force - notification and determination'***, datata 28 ta' Frar 2018, il-Kummissarju tal-Pulizija waqqaf bord kompost minn tliet uffiċċjali għolja tal-Korp, propju id-Deputat Kummissarju s-Sur Carmelo Magri (bħala Chairperson), il-Kap Eżekuttiv is-Sur Angelo Gafa' (bħala membru) u l-Assistent Kummissarju s- Sur Ramon Mercieca (bħala membru), sabiex jirċievi u jiddetermina talbiet minn membri tal-Korp tal-Pulizija biex jingħataw permess ikollhom jew jieħdu sehem f' *'business, trade or financial activity'* in linea ma' l-artikolu 11 tal-Att Dwar il-Pulizija (KAP.164).

Illi fil-mansjoni tiegħu, il-bord kien marbut li jagħti '*careful consideration to the potential for adverse reputational damage to the Force arising from any perception of any shortfall in the integrity of a member of the Force being associated with the activity.'*"

Illi r-rikorrenti, it-tlieta li huma gradwati fil-liġi u fil-pussess ta' warrant biex jeżerċitaw il-professjoni ta' Avukat, b'mod individwali ressqu talba sabiex jingħataw permess sabiex ikunu jistgħu jeżerċitaw attivitajiet relatati mal-

professjoni tagħhom - naturalment safejn dawn huwa kompatibbli mal-aħjar amministrazzjoni tal-ġustizzja u mal-valuri tal-Korp tal-Pulizija.

Illi l-Bord fuq imsemmi, wara li ħa konjizzjoni tat-talbiet imressqa mir- rikorrenti, fit-termini u in linea ma dak li kienet tipprovdi ċ-ċirkolari msemmija, permezz ta' deċiżjonijiet separati laqa' t-talbiet in parte, iżda b'mod indefinit, tar-rikorrenti Geoffrey Azzopardi, Frankie Sammut u Clayton Silvio, liema deċiżjonijiet ġew ikkomunikati lir-rikorrenti permezz tal-Letter Minutes PD/525435/2/18 tal-25 ta' Settembru 2018, PD/333564/1/18 tat-8 ta' Awwissu 2018, PD/374833/2/18 tat-3 ta' Lulju 2018 rispettivament.

Illi l-permess li ngħata lir-rikorrenti kien sostanzjalment u effettivament ristrett b'tali mod li r-rikorrenti setgħu limitatament: jagħtu pariri legali u jassistu klijenti f'materji ta' natura amministrattiva u dixxiplinari; jabbozzaw kuntratti u leġislazzjonijiet; jagħtu konsulenza f'materji ċivili u lecturing.

Illi abbażi tal-permessi lilhom mogħtija kif suespost, ir-rikorrenti pproċedew biex bdew l-eżerċizzju tal-prattika legali fil-limiti ċirkoskritti mill-istess permessi.

Illi fil-15 ta' Novembru 2020, permezz taċ-ċirkolari interna bir-referenza ***'GHQ Circular 39/2020***' intitolata 'Standard Operating Procedures & Policies List', ir-rikorrenti, flimkien mal-kumplament tal-membri tal-Korp tal- Pulizija, ġew mgħarrfa illi ngħata effett lill-policy ġdida bit-titolu ***'Business Interest & Additional Occupations' (DOK F)*** li tipprovdi fost oħrajn dwar kif membri tal-Korp tal-Pulzija għandhom jitolbu permess sabiex ikollhom jew iżommu 'a business interest and additional occupations', li tinkludi twettiq ta' xogħol part-time, sew abbażi volontarja kif ukoll bi ħlas;

Illi la tali policy u l-anqas iċ-ċirkolari li tatha effett, ma kienu jsemmu xejn dwar dawk il-permessi li kienu ngħataw precedentament ai termini ta' ***'GHQ Circular no: 8/2018'***;

Illi l-għada li ġiet pubblikata 'GHQ Circular 39/2020', propju fis-16 ta' Novembru 2020, inħarġet cirkolari oħra, bir-referenza ***'GHQ Circular bit-titolu ADDITIONAL 40/2020','BUSINESS INTERESTS & OCCUPATIONS' (DOK G),*** fejn ir-rikorrenti ġew infurmati illi:

a. dawk il-permessi kollha dwar 'activities which have been considered as compatible, in line with GHQ Circular 08/2018', u li għaldaqstant, kif tiddikjara l-istess ċirkolari kienu validament mogħtija, ser jiġu lkoll revokati fl-1 ta' Frar 2021; u

b. li jekk iridu li jkollhom, jew għandhom, xi 'Business Interest' għandhom jagħmlu applikazzjoni taħt il-Policy l-ġdida msemmija hawn fuq ***'Business Interest & Additional Occupations'***, liema policy, b'mod espress u diskriminatorju, kienet tidentifika propju l-professjoni legali (klawżola 6.2.3) bhala attività li "it is highly likely to be determined as incompatible with membership of the Malta Police Force" (klawżola 6.2);

Illi din iċ-ċirkolari maħruġa mill-konvenut tmur lil hinn mill-poteri li tagħtih il-ligi u kwindi hija *ultra vires*.

Illi r-rikorrenti ma kellhom l-ebda raġuni għaliex jaħsbu jew jiddubitaw li ma kinux ser jibqgħu jgawdu mid-dritt kwezit mogħtija lilhom mill-istess Kummissarju konvenut, b'mod li kellhom aspettativa leġittima f'dan ir-rigward.

Barra minn hekk, iċ-ċirkolari in kwistjoni inħarġet bl-iskop li twettaq revoka tal-permessi mogħtija lir-rikorrenti mingħajr ma dawn ġew mgħarrfa b'raġunijiet għal tali revoka u mingħajr ma ngħataw l-opportunità li jressqu jew jid- defendu l-posizzjoni tagħhom, u kwindi bi ksur tal-prinċipji tal-ġustizzja natu- rali. Lanqas ma ġie allegat li r-revoka tal-permessi validament mogħtija lir- rikorrenti kienet se ssir minħabba xi ksur ta' xi kondizzjoni tal-permess da parti tagħhom, jew min minnhom, u għalhekk l-istess ċirkolari kien se jkollha effett punittiv fil-konfront tar-rikorrenti meta ma jistħoqqilhom ebda piena.

Illi r-rikorrenti dejjem imxew fit-termini u l-limiti mogħtija lilhom fil-permess li ngħatalhom, u dejjem aġixxew b'lealtà, b'integrità u b'onestà.

Illi sabiex jissalvagwardjaw l-interessi tagħhom ir-rikorrenti intavolaw rikors għall-ħruġ ta' mandat ta' inibizzjoni, liema rikors (Mandat Nru 121/2021/1AF) intlaqa' definittivament fit-23 ta' Frar 2021. (DOK H),

Intalbet din il-Qorti:

i. tiddeċiedi u tiddikjara illi ċ-ċirkolari maħruġa mill-Kummissarju kon- venut, bir-referenza 'GHQ Circular 40/2020', bit-titolu 'BUSINESS INTERESTS & ADDITIONAL OCCUPATIONS', hija ultra vires is- setgħat ta' l-istess konvenut u kwindi m'għandha l-ebda effett fil-liġi u dan a tnur ta' l-artikolu 469A (1) (b) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Procedura Civili;

ii. konsegwentement tħassar, tannulla u tirrexxindi l-istess ċirkolari maħruġa mill-Kummissarju konvenut;

Bl-ispejjeż, kompriżi dawk tal-protest ġudizzjarju bin-numru 407/2020 u tal-mandat ta' inibizzjoni bin-numru 121/2021, kontra l-konvenut, li huwa minn issa nġunt in subizzjoni.

B'riserva wkoll għal kull dritt tar-rikorrenti għar-riżarciment tad-danni li jistgħu talvolta jġarrbu.

Rat id-dokumenti annessi.

Rat ir-risposta tal-Kummissarju tal-Pulizija u l-Avukat tal-Istat li permezz tagħha ġie eċċepit illi:

Illi, preliminarjament, l-eċċepjenti Avukat ta' l-Istat ma huwiex il-legittimu kuntradittur ta' l-atturi, u dan stante li *ai termini* ta' l-Artikolu 181B(2) għandu jigi indirizzat biss meta ma jistax jiġi indirizzat Dipartiment tal-Gvern, mentri l-atturi intavolaw din il-kawza ukoll kontra l-Kummissarju tal-Pulizija bhala l-entita` li tista' twieġeb għat-talbiet tagħhom, u l-eċċepjenti kellu biss jiġi notifikat bl-atti promoturi b'notifika ulterjuri;

Illi, preliminarjament, u mingħajr preġudizzju għall-premess, iċ-ċirkolari kontestata ma tistax titqies bħala att amministrattiv li jista' jaqa' taħt l-iskrutinju ta' l-Artikolu 469A, in kwantu l-ħruġ ta' dan iċ-ċirkolari u d-deċizjoni kontenenti fih kien intiz għall-organizzazzjoni u amministrazzjoni interna tal-Korp tal-Pulizija għall-iskop ta' titjieb fil-governanza tajba, u dan *ai termini* ta' l-Artikolu 469A(2);

Illi, preliminarjament, u mingħajr preġudizzju għall-premess, l-atturi għandhom jispeċifikaw taħt liema kap ta' l-Artikolu 469A(1)(b) qegħdin isejsu l-azzjoni tagħhom sabiex il-kawza tieħu direzzjoni u l-eċċepjenti jkunu jistgħu iressqu difiza xierqa, u l-eċċepjenti qiegħed jirrizervaw minn issa li jintavolaw eċċezzjonijiet ulterjuri wara li l-atturi jagħmlu tali kjarifika;

Illi, fil-mertu, u mingħajr preġudizzju għall-premess, iċ-ċirkolari 40/2020 bit-titolu *'BUSINESS INTERESTS & ADDITIONAL OCCUPATIONS'* ma hiex *ultra vires* u ma ġew infranti ebda disposti ta' l-Artikolu 469A(1)(b) kif allegat;

Illi b'referenza għar-raba' premessa tar-rikors promotur, qiegħed jiġi ċċarat li ma huwiex minnu li l-permessi li kienu ngħataw lill-atturi fis-sena 2018 ingħatawlhom b'mod indefinit. Di piu`, ma hemm xejn li kien josta lill-eċċepjenti Kummissarju tal- Pulizija li jirrevedi s-sitwazzjoni minn zmien għal zmien;

Illi ċ-ċirkolari 40/2020 kontestata inħarġet sabiex tiġi zgurata professjonalita` u governanza tajba fil-korp tal-Pulizija, u dan ukoll in sodisfazzjon ta' kriterji u

suġġerimenti internazzjonali li kienu saru proprju fuq il-kwistjoni ta' governanza tajba reċentement;

Illi tajjeb li jingħad illi uħud mill-atturi kienu inqabdu jaġixxu professjonalment f'ambiti li, filwaqt li *strictu sensu* kienu fl-operat tal-permess mogħti lilhom, effettivament kienu b'kunflitt ta' interess flagranti, u bla mistħija ta' xejn jaġixxu kontra l-Korp stess u/jew l-operat tiegħu, li fl-aħħar mill-aħħar kien l-employer tagħhom stess, u dan kif se jiġi ppruvat ampjament waqt it-trattazzjoni tal-kawza. Filwaqt illi jiġi ċarat a skans ta' kwalunkwe malintiz li ma kenux dawn l-okkazjonijiet li waslu għall-ħruġ taċ-ċirkolari kontestat, effettivament l-overhaul tas-sistema preċedenti u tal-permessi li kienu *in vigore* kienet neċessarja għall-izvilupp professjonali tal-Korp bħala entita', izjed u izjed la l-opeat tal-Korp kien u għadu taħt l-iskrutinju tal-pubbliku;

Illi l-atturi lanqas ma huma korretti meta jargumentaw illi huma għandhom aspettattiva leġittima li jibqgħu igawdu mill-permess li ingħatalhom fis-sena 2018. Il-fatt li kien ingħatalhom permess ma jagħtihomx aspettativa leġittima li jibqgħu igawdu minn dak il-permess *ad eternum*.

Illi fl-aħħar net għandu jiġi ravvizat illi l-applikazzjoni taċ-ċirkolari 40/2020 hija mifruxa mall-Korp tal-Pulizija kollu u għalhekk l-effetti tagħha ma jieqfux biss ma' l-atturi. L-atturi qegħdin jaġixxu għalihom nfushom u mhux għan-nom tal-membri l-oħra tal-Korp, u għalhekk għandu jiġi aċċertat li l-effett ta' kwalunkwe deċizjoni li tista' tkun favorevoli għall-atturi tgħodd għalihom, u għalihom biss.

Salv eċċzzjonijiet ulterjuri.

Bl-ispejjez, inkluz dawk tal-kontro-protest ġudizzjarju ntavolat fil-15 ta' Jannar 2021, kif ukoll dawk relatati mall-Mandat ta' Inibizzjoni 121/2021.

Rat illi fl-udjenza tat-23 ta' Settembru 2021 il-Qorti awtorizzat lill-intimati jressqu eċċezzjoni ulterjuri.

Rat illi l-intimati eċċepew ulterjorment illi:

In-nuqqas ta' interess ġuridiku tal-attur Geoffrey Azzopardi in segwitu ghad-detailing tiegħu fl-uffiċċju tal-Avukat Ġenerali fil-mori tal-kawża.

Salv eċċezzjonijiet ulterjuri.

Rat illi fl-udjenza tat-13 ta' Frar 2023 il-Qorti ordnat l-allegazzjoni tal-atti tal-mandat t'inibizzjoni bin-numru 121/21 fl-ismijiet premessi.

Semgħet ix-xhieda.

Rat l-atti kollha tal-kawża inkluż ukoll l-atti allegati.

Rat in-noti ta' sottomissjonijiet finali.

Rat li l-kawża tħalliet għas-sentenza.

Ikkunsidrat:

Illi din hija kawża ai termini tal-Artikolu 469A tal-Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta. L-ilment tar-rikorrenti huwa fir-rigward tal-fatt illi ċ-ċirkolari nterna bin-numru 40/2020 intitolata Business Interests and Additional Occupations tas-16 ta' Novembu 2020 hija ultra vires il-poteri tal-Kummissarju tal-Pulizija għar-raġunijiet indikati fl-Artikolu 469A (1)(b)(i), (ii) u (iii) tal-Kap 12.

L-intimati laqgħu għall-azzjoni b'diversi eċċezzjonijiet kemm preliminari kif ukoll fil-mertu tal-azzjoni.

Qabel xejn ikun utli li jiġu traċċjati l-fatti saljenti li jirriżultaw mill-provi u li jsawwru l-vertenza odjerna.

Ir-rikorrenti, ilkoll membri tal-Korp tal-Pulizija, ilkoll segwew il-kors tal-liġi fl-Universita` u ggradwaw minnu b'suċċess. Fi żminijiet differenti wara li kisbu l-warrant għall-prattika tal-avukatura, ir-rikorrenti, separatment talbu u kisbu permess sabiex fil-ħin liberu tagħhom jipprattikaw il-professjoni t'Avukat. Dan għamluh abbażi taċ-ċirkolari nterna GHQ Circular 8/2018 intitolata *Re: Business, trade or financial activities by members of the Force – notification and determination* datata 28 ta' Frar 2018 permezz ta' liema twaqqaf bord kompost minn membri, fi grad għoli, tal-Korp li kellhom il-kompitu li jiddeċiedu dwar talbiet ta' membri tal-Korp sabiex jingħataw permess sabiex ikollhom sehem f'*business, trade* jew *financial activity*. Għad illi ġie lilhom akkordat tali permess, dan kien soġġett għal diversi limitazzjonijiet u cioe illi r-rikorrenti jwettqu biss xogħol fi sfera legali li ma tfixkilx ix-xogħol tagħhom bħala Pulizija. Fil-fatt kif jidher mill-permessi li kopja tagħhom tinsab esebita in atti, r-rikorrenti ġew awtorizzati sabiex jagħtu pariri legali u jassistu klijenti f'materji ta' natura amministrattiva u dixxiplinari, jabbozzaw kuntratti u liġijiet, *lecturing* u konsulenza f'materja ta' dritt ċivili.

Fil-15 ta' Novembru 2020 ħarġet iċ-ċirkolari numru 39/2020 intitolata *Standard Operating Procedures & Policies List*. Permezz ta' din iċ-ċirkolari, il-membri tal-Korp ġew informati li kienet daħlet fis-seħħ *policy* ġdida bit-titolu *Business Interest & Additional Occupations* li fost l-oħrajn tittratta t-twettieq ta' xogħol fuq bażi *part*

time, sew dak bi ħlas kif ukoll dak fuq bażi ta' volontarjat. Din il-*policy* ma għamlet ebda referenza għall-permessi akkordati ai termini tal-*policy* numru 8/2018.

Fis-16 ta' Novembru 2020 inħarġet ċirkolari oħra u cioe dik bin-numru 40/2020 intitolata *Business Interests & Additional Occupations*. Ai termini ta' din iċ-ċirkolari, permessi akkordati ai termini taċ-ċirkolari numru 8/2018 kellhom jiġu revokati fl-1 ta' Frar 2021 u li min kien interessat jikseb permess bħal dan kellu jerġa japplika mill-ġdid.

Għal dak illi jolqot espliċitament il-każ ta' llum, fil-punt indikat bin-numru 6.2 tal-polza bin-numru 40/2018 jingħad hekk:

> *6.2 It is not possible to provide a definitive list of specific occupations, interests or activities that are likely to lead to an application being rejected because of the need to consider each case on its merits and to assess the risks involved. However, if a Business interest involves any of the following it is highly likely to be determined as* <u>*incompatible*</u> *with membership of the Malta Police Force.*

Imbagħad fil-punt numru 6.2.3 jingħad speċifikament illi:

> *6.2.3 The activity of a legal profession that would present a conflict of interest in the administration of justice (e.g. Legal Practice, Legal Consultancy, Notary Public)*

Peress illi ħassewhom aggravati b'dak li jipprovdu l-paragrafi numerati 6.2 u 6.2.3, ir-rikorrenti talbu l-ħruġ ta' mandat t'inibizzjoni bin-numru 121/21 fejn talbu proprju li l-Kummissarju tal-Pulizija jiġi mwaqqaf milli jwettaq fis-seħħ iċ-ċirkolari bin-numru 40/2020. Din il-Qorti laqgħet it-talba tar-rikorrenti b'deċiżjoni tat-23 ta' Frar 2021.

Fl-affidavit tiegħu il-Kummissarju tal-Pulizija Angelo Gafa xehed illi ai termini tal-Artikolu 11 tal-Kap 164 tal-Liġijiet ta' Malta, kif kien fiż-żmien interessat, kull membru tal-Korp għandu jkun dedikat il-ħin kollu għall-Korp tal-Pulizija u m'għandux jagħmel xogħol ieħor jekk mhux bil-permess tal-Kummissarju tal-Pulizija. Spjega illi l-Kummissjoni GRECO u dik ta' Venezja ikkritikaw il-governanza tal-Korp tal-Pulizija. Spjega illi wara r-rapport redatt mill-Kummissjoni GRECO kien meħtieġ illi ssir reviżjoni tal-*policy* tax-xogħol intrapriż fuq bażi *part-time* mill-membri tal-Korp tal-Pulizija u kien għalhekk illi mbagħad ħarġet iċ-ċirkolari bin-numru 40/2020. Il-Kummissarju żied jgħid illi wara li fl-24 ta' Mejju 2022 il-Kummissjoni GRECO għamlet rievalwazzjoni tas-sitwazzjoni f'pajjiżna, fir-rigward ta' dak illi għandu x'jaqsam mal-Korp tal-Pulizija, din osservat illi l-iżviluppi huma

"*a welcome development*" iżda qalet li għad fadal xi jsir. Temm jgħid illi r-riformi kollha li saru, saru għall-ġid tal-Korp u f'ġieħ it-trasparenza fl-iskrutinju pubbliku.

L-Eċċezzjonijiet peliminari

Preliminarjament ġie eċċepit illi l-intimat Avukat tal-Istat mhuwiex leġittimu kuntradittur għat-talbiet tar-rikorrenti in vista ta' dak li jipprovdi l-Artikoli 181B tal-Kap 12.

L-interess ġuridiku tal-Avukat tal-Istat f'kawżi fil-konfront ta' entitajiet pubbliċi ġie diversi drabi trattat mill-Qrati u għalhekk mhux meħtieġ li l-Qorti tiddiskuti din il-materja fit-tul. F'dan ir-rigward il-liġi hija ċara. L-Avukat tal-Istat għandu rappreżentanza residwali biss u cioe rappreżentanza li tiskatta unikament fil-mument meta m'hemmx kap ta' dipartiment fil-konfront ta' min tiġi ndirizzata il-kawża.

Fil-każ ta' llum jidher bl-aktar mod ċar li l-Avukat tal-Istat ma kellu ebda involviment la fil-ħruġ u l-implementazzjoni taċ-ċirkolarijiet mertu ta' din il-kawża u lanqas fl-għoti tal-permessi lir-rikorrenti. Aktar min hekk, iċ-ċirkolarijiet inħarġu kollha kemm huma mill-Korp tal-Pulizija li f'dawn il-proċeduri huwa debitament rappreżentat mill-Kummisarju tal-Pulizija.

Għalhekk, la darba l-Istat huwa debitament rappreżentat mill-Kummissarju tal-Pulizija qua kap tal-Korp tal-Pulizija, m'hemmx lok għall-Avukat tal-Istat li jkun parti f'din il-kawża. Konsegwentement, sejjer jiġi liberat mill-osservanza tal-ġudizzju.

Permezz tal-eċċezzjoni ulterjuri, l-intimat Kummissarju tal-Pulizija eċċepixxa li r-rikorrenti Geoffrey Azzopardi m'għadx fadallu nteress ġuridiku f'dawn il-proċeduri stante illi fil-mori ta' dawn il-proċeduri ġie *detailed* fl-Uffiċċju tal-Avukat Ġenerali sabiex jaqdi funzjoni qua European Public Prosecutor.

Mill-provi jirriżulta li għad li r-rikorrenti Azzopardi ġie *detailed* kif ingħad, dan ma rriżenjax mill-Korp tal-Pulizija b'tant illi meta dan l-inkarigu jispiċċa huwa jista' jirritorna lura bala membru attiv tal-Korp. Il-Qorti tqis għalhekk illi anki jekk illum il-ġurnata r-rikorrenti Azzopardi m'huwiex jaħdem fi ħdan il-Korp u lanqas mhu qiegħed jirċievi s-salarju tiegħu minn hemm, xorta waħda għadu membru tal-Korp. Is-sitwazzjoni kienet tkun ferm differenti li kieku in vista tad-*detailing* huwa rriżenja mill-Korp. Għalhekk, la darba r-rikorrenti Azzopardi għadu jirriżulta bħala Membru tal-Korp bil-fakolta' li jirritorna lura, il-Qorti tqis illi għad għandu dak l-interess li trid il-liġi sabiex jipproċedi b'din il-kawża.

Il-Kummissarju ntimat eċċepixxa wkoll illi r-rikorrenti għandhom jindikaw taħt liema paragrafu tal-Artikolu 469A (1)(b) qegħdin jinkwadraw l-azzjoni odjerna. Il-Qorti tqis din l-eċċezzjoni bħala sorvolata billi fin-nota ta' sottomissjonijiet tagħhom ir-rikorrenti ndikaw dan u l-intimati laqgħu adegwatament.

Fil-mertu, il-kontestazzjoni prinċipali tal-Kummissarju ntimat hija fis-sens illi ċ-ċirkolari attakkata ma tistax titqies bħala att amministrattiv ai termini tal-Artikolu 469A għaliex din iċ-ċirkolari hija ntiża għall-organizazzjoni u amministrazzjoni nterna tal-Korp u għalhekk tinkwadra taħt il-paragrafu numru (2) tal-Artikolu 469A tal-Kap 12.

Ai termini tal-Artikolu 469A(2) tal-Kap 12:

> *"egħmil amministrattiv" tfisser il-ħruġ ta' kull ordni, liċenza, permess, warrant, deċiżjoni jew ir-rifjut għal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorità pubblika, iżda ma tinkludix xi ħaġa li ssir bl-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorità*:

Waqt illi l-liġi tagħti definizzjoni ta' dak illi jikkostitwixxi egħmil amministrattiv, il-liġi tonqos milli tindika liema huma dawk l-atti t'organizazzjoni jew amministrazzjoni interna.

Il-Kummissarju ntimat jisħaq illi ma sar ebda att amministrattiv f'dan il-każ għaliex fil-fehma tiegħu il-miżuri l-ġodda jikkostitwixxu eżerċizzju ta' organizzazzjoni u amministrazzjoni interna tal-Korp tal-Pulizija.

Hawnhekk il-Qorti sejra tagħmel referenza għall-kawża fl-ismijiet Nikol Borg vs Segretarju Permanenti fl-Uffiċċju tal-Prim Ministru fejn fis-sentenza tagħha tas-27 ta' Jannar 2006 il-Qorti tal-Appell spjegat illi:

> *Sfortunatament il-ligi ma tiddefinixxiex il-frazi "organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna". Fis-sentenza taghha tas-7 ta' Ottubru 2005 fl-ismijiet Edward Paul Tanti v. Segretarju Amministrattiv tal-Ufficcju tal-Prim Ministru, din il-Qorti irriteniet illi "Ghalkemm huwa minnu li d-definizzjoni ta' 'eghmil amministrattiv' teskludi 'xi haga li ssir bl-ghan ta' organizzazzjoni interna jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorita` ', din l-eskluzjoni ma tirriferix ghal decizjoni bhal dik li qed jilmenta minnha l-appellant – cioe` jekk hu ghandux jinghata pensjoni skond il-grad li bih huwa spicca minn mac-civil jew il-grad ekwivalenti ghax-xoghol li effettivament kien jaghmel – izda tirreferi biss, kif jindika l-uzu tal-kelma 'interna', ghal affarijiet organizzattivi u amministrattivi interni ta' l-awtorita` , bhal*

per ez. tqassim ta' xoghol, orarji ta' xoghol, proceduri ta' kif isir ix-xoghol fi hdan dik l-awtorita` ."

In oltre jidher li fir-redazzjoni ta' l-Artikolu 469A, il-legislatur kien in parti ispirat mill-pozizzjoni legali taht id-dritt amministrattiv franciz. Fil-fatt, mhux biss ir-ragunijiet li ghalihom jista' wiehed jitlob stharrig gudizzjarju ta' att amministrattiv huma simili, izda anki taht id-dritt amministrattiv Franciz, l-hekk imsejha "mesures d'ordre interieur administratives" ma jistghux jigu mistharrga mit-tribunali amministrattivi. L-awturi L. Neville Brown u John S. Bell fil-ktieb taghhom French Administrative Law (ed. 1993 pag. 154-155) jghidu hekk:

"The French draw a distinction between actes administratifs and those measures which may be regarded as no more than the administration putting its own house in order. Such domestic 'house-rules' are described as measures of purely internal orgnisation within the administration (mesures d'ordre interieur administratives) and are not normally open to judicial review at all. Thus one cannot challenge a departmental circular giving advice (as distinct from directives) on the interpretation of a statute; nor an instruction about school uniform or curricula ... A similar attitude is taken towards disciplinary measures in the armed forces. ... ... But above a certain point the administrative measure may become, because of its gravity, an acte administratif within the cognizance of the administrative judge (see CE 26 January 1966 DAVIN, where the peremptory expulsion of a pupil from a state school was adjudged so grave a sanction as to fall outside the category of such 'measures', and to be an acte administratif open to judicial review)."

Fis-sentenza fl-ismijiet Raymond Camilleri et vs Il-Kap Kmandant tal-Forzi Armati et, deċiża minn din il-Qorti diversament preseduta fis-26 t'Ottubru 2010, ingħad:

"Illi fid-duttrina dawn l-atti magħmula bil-għan ta' organiżżazzjoni jew tmexxija interna fi ħdan xi awtorita' pubblika jirreferu u jillimitaw irwieħhom għal dawk il-miżuri meħuda biex l-istess awtorita' iżżomm ċerta ordni fit-tmexxija tagħha ta' kuljum. B'dan li fejn tali miżura tilħaq ċerta livell fejn tolqot drittijiet ta' persuni, imbagħad dik il-miżura tidħol fit-territorju ta' għamil amministrativ li dwaru l-Qrati jistgħu jinqdew bis-setgħa tagħhom li jistħarrġu;

...

Illi, b'żieda ma' dan, hija l-fehma sħiħa ta' din il-Qorti li meta jitressaq quddiemha każ ta' stħarriġ ġudizzjarju li dwaru titqajjem eċċezzjoni bħal dik li dwarha qiegħda tingħata din is-sentenza, ikun pass għaqli li tqis mhux biss l-għamil kif ikun jidher mad-daqqa t'għajn, imma wkoll x'inhu l-ilment dwar tali għamil. Dan jingħad għaliex jekk l-ilment ikun wieħed dwar użu irraġonevoli ta' xi diskrezzjoni, ksur ta' xi wieħed mill-prinċipji tal-ħaqq naturali, jew saħansitra aġir abbużiv jew lil hinn missetgħat mogħtija mil-liġi (jiġifieri għamil ultra vires), jaqa' fuq il-Qorti d-dmir li tistħarreġ dak il-każ għaliex il-kwestjoni ma tibqax waħda ta' "sempliċi" organiżżazzjoni jew tmexxija interna, imma waħda li tolqot fil-qalba r-raġuni tal-azzjoni dwar stħarriġ ġudizzjarju tal-att amministrativ li jkun;"

Din il-Qorti taqbel ma' dan it-tagħlim. Fil-każ ta' llum l-ilment tar-rikorrenti huwa dirett lejn il-fatt illi l-permess in kwistjoni ġie akkordat lilhom in linea ma' dak li kien jipprovdi l-Artikolu 11 tal-Kap 164 fiż-żmien relattiv u li r-revoka ravviżata permezz taċ-ċirkolari numru 40/2020 tolqot attivita' svolta mir-rikorrenti fil-ħin liberu tagħhom. Fil-fehma ta' din il-Qorti, il-miżura in kwistjoni tolqot direttament id-drittijiet tar-rikorrenti. Għad illi r-rikorrenti jibqgħu f'kull waqt membri tal-Korp u allura jridu dejjem jaġixxu b'mod rett u eżemplari, jibqa' l-fatt illi l-permess in kwistjoni jimpatta attivitajiet li huma jiżvolġu fil-ħin liberu tagħhom. Tqis għalhekk illi ma jistgħax jingħad illi din il-miżura hija waħda mmirata lejn it-tmexxija aktar ordnata u organizzata tal-Korp. Fuq kollox, ir-rikorrenti qegħdin jilmentaw ukoll mill-fatt li l-implementazzjoni ta' din il-miżura tilledi l-prinċipji ta' ġustizzja naturali tar-rikorrenti.

Lil hinn minn jekk ir-rikorrenti għandhomx raġun fil-mertu, fatt dan li ser jiġi stabbiliti aktar 'il quddiem f'din is-sentenza, il-miżura in kwistjoni ma tistax tiqies bħala waħda ta' organizazzjoni jew amministrazzjoni interna. Għalhekk, la darba l-miżura in kwistjoni tinkwadra perfettament fir-*raison d'etre* tal-azzjoni ai termini tal-Artikolu 469A tal-Kap 12, il-Qorti għandha s-setgħa, anzi id-dmir, li tistħarreġ l-ilment tar-rikorrenti.

Ir-rikorrenti jilmentaw mill-fatt illi l-miżura in kwistjoni hija ai termini tal-Artikolu 469A(1)(b)(i) tal-Kap 12 ultra vires il-poteri tal-Kummissarju tal-Pulizija. Fin-nota ta' sottomissjonijiet tagħhom spjegaw illi waqt li ai termini tal-Artikolu 11 tal-Kap 164 il-Kummissarju tal-Pulizija għandu l-poter illi jagħti permess bħal dak in kwistjoni, l-istess dispożizzjoni ma tagħtix ukoll lill-Kummissarju s-setgħa li jirtira dak il-permess leġġerment. Jisħqu illi l-permess ingħata lilhom mingħajr indikazzjoni ta' terminu ta' validita' b'tant li la ma kienx soġġett għall-kondizzjoni ta' revoka, reviżjoni jew terminu allura l-Kummissarju ma setax jirtira dak il-

permess leġġerment u bla raġuni. Jissottomettu ulterjorment illi n-nuqqas ta' terminu ta' żmien għall-validita' tal-permess ħoloq fihom aspettattiva' leġittima. F'dan ir-rigward issottomettew illi una volta li kisbu l-warrant sabiex jipprattikaw il-professjoni legali huma kellhom żewġ għażliet u cioe iħallu l-Korp tal-Pulizija sabiex jipprattikaw bħala Avukati jew inkella jibqgħu membri tal-Korp u jipprattikaw il-professjoni legali fil-limiti tal-permess akkordat lilhom. Huma qagħdu għat-tieni għażla anke wara li għamlu l-konsiderazzjonijiet ekonomiċi.

Fin-nota ta' sottomissjonijiet responsiva, l-intimat Kummissarju tal-Pulizija wieġeb illi l-ħruġ taċ-ċirkolari in kwistjoni mhuwiex regolat permezz tal-Artikolu 11 tal-Kap 164 u allura ma jirriżulta ebda impediment għall-Kummissarju intimat illi joħroġ iċ-ċirkolari de quo.

L-Artikolu 11 tal-Kap 164 kif kien fiż-żmien relattiv tassew illi jitkellem dwar il-poter tal-Kummissarju li jakkorda permess iżda jonqos milli jitkellem dwar ir-revoka ta' tali permessi. Dan premess, m'hemmx dubju illi l-ħsieb tal-leġislatur wara l-implementazzjoni ta' din id-dispożizzjoni kien dak li jiġi evitat xi kunflitt t'interess bejn ix-xogħol tal-Pulizija u attivita' oħra li l-membri tal-Korp jintraprendu fil-ħin liberu tagħhom. Żgur għalhekk illi l-Artikolu 11 tal-Kap 164 ma jistax jiġi nterpretat bħala li jżomm lill-Kummissarju ntimat milli joħroġ ċirkolari ġodda b'regoli differenti li jinbidlu sabiex iservu aħjar il-bidliet fiż-żmien, l-esiġenzi tal-Korp u l-aspettattivi tal-poplu li f'kull waqt irid ikollu fiduċja sħiħa fil-Korp.

Il-Qorti tqis għalhekk illi għad li l-leġislatur naqas milli jindika li l-Kummissarju tal-Pulizija għandu l-awtorita' li jirtira permess bħal dak mertu ta' din il-kawża, dan in-nuqqas m'għandux jinftiehem bħala li l-Kummissarju m'għandux tali awtorita'. Li kieku l-Qorti kellha tabbraċċja din it-teżi, dan ikun ifisser li permess jingħata *ad aeternum* mingħajr possibilita' ta' revoka f'każ li ċ-ċirkostanzi hekk ikunu jesiġu. Żgur li dan ma kienx il-ħsieb tal-leġislatur u lanqas ma hija l-fehma tal-Qorti li din tkun interpretazzjoni korretta fl-ispirtu tal-liġi.

Għalhekk, il-Qorti tqis illi l-azzjoni tar-rikorrenti ma tistax tirnexxi taħt l-Artikolu 469A(1)(b)(i) tal-Kap 12.

A tenur tal-Artikolu 469A(1)(b)(ii) tal-Kap 12, l-egħmil amministrattiv huwa meqjus ultra vires jekk isir bi vjolazzjoni tal-prinċipji ta' ġustizzja naturali. F'dan ir-rigward ir-rikorrenti jilmentaw mill-fatt li l-Kummissarju pproċeda bil-promulgazzjoni taċ-ċirkolari numru 40/2020 mingħajr ma kkonsulta ma dawk li bħar-rikorrenti diġa kienu ngħataw permess. Jgħidu għalhekk illli dan sar bi ksur tal-prinċipju ta' audi alteram partem.

Jirriżulta li ai termini taċ-ċirkolari numru 40/2020 il-permessi kollha akkordati kellhom jiġu revokati b'effett mill-1 ta' Frar 2020. Fin-nota ta' sottomissjonijiet

tiegħu l-Kummissarju ntimat jikkonċedi li ma saret ebda konsultazzjoni ma' dawk ikkonċernati.

Il-prinċipji tal-ġustizzja naturali jassiguraw ekwita fil-proċess ġuridiku. Kif ingħad fis-sentenza ta' din il-Qorti diversament preseduta tal-21 ta' Mejju 2009 fl-ismijiet Paul Borg vs l-Awtorita` Dwar it-Transport Pubbliku:

> "*bilkemm ghandu jinghad li l-htiega li t-tribunali jew awtoritajiet amministrattivi jharsu b'mod skrupluz itthaddin ta' dawn il-principji hija wahda li m'ghandux ikun hemm disposizzjoni espressa tal-ligi biex wiehed japplikaha. It-tharis ta' dawn il-principji fit-tmexxija talamministrazzjoni pubblika ghandu jkun il-kejl minimu li jiggarantixxi t-trasparenza u s-siwi tal-ghamil amministrattiv. Ghall-kuntrarju, in-nuqqas ta' tharis ta' dawn il-principji jwassal ghall-irritwalita' tal-ghemejjel hekk imwettqa u ghat-thassir taghhom*".

F'Evans De Smith's Judicial Review Administrative Action (4th Edit. – pag. 196) jingħad illi:

> "*Natural Justice generally requires that the persons liable to be directly affected by the proposed administrative acts,decisions or proceedings be given adequate notice of what is proposed, so that they might be in a position: (a) to make representations on their own behalf; or (b) to appear at a hearing or inquiry (if one is to be held); and (c) effectively to prepare their own case and to answer the case (if any) they have to meet....In a large majority of the reported cases where breach of the audi alteram partem rule has been alleged, no notice whatsoever of the action taken or proposed to be taken was given to the person claiming to be aggrieved, and failure to give him proper notice was tantamount to denial of an opportunity to be heard on that matter*"

Il-Qorti tqis illi ġie sodisfaċentement ippruvat li f'dan il-każ kien hemm nuqqas t'osservanza tal-prinċipju *audi alteram partem* fis-sens illi ma kienx hemm smiegħ xieraq mingħajr l-opportunita' li r-rikorrenti jsemmgħu leħinhom.

Jibqa' għalhekk sabiex jiġi stabbilit jekk l-egħmil amministrattiv in kwistjoni huwiex ultra vires għaliex sar b'abbuż tas-setgħa tal-Kummissarju tal-Pulizija billi dan sar għal għanijiet mhux xierqa jew huwa mssejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti.

Kif ġie mfisser mix-xhieda tal-Kummissarju tal-pulizija Angelo Gafa, iċ-ċirkolari numru 40/2020 kienet xprunata minn rapport redatt mill-Kummissjoni GRECO.

Jidher illi, l-investigazzjoni tal-Kummissjoni GRECO nibtet minn sitwazzjoni fil-pajjiż li ġibdet kritika u tefgħet taħt il-lenti l-operat tal-istituzzjonijiet ta' pajjiżna inkluż dak tal-Pulizija Eżekuttiva. Dan kollu attratta istituzzjonijiet u korpi fi ħdan l-Unjoni Ewropea sabiex jiskrutinizzaw l-operat tal-istituzzjonijiet f'pajjiżna. Fost l-oħrajn sar skrutinju mill-GRECO li fir-rapport tagħha tat-3 ta' April 2019 qalet hekk:

> "*The GET considers that there is a need for a more robust approach in respect of outside activities. As things stand, too much discretion is left to the newly established body to decide which parallel activities are permissible or not. ...* ***GRECO recommends that the exercise of parallel activities is regulated by more explicit and strict criteria and that additional measures be taken to promote such rules and to ensure effective compliance with these.***" (fol. 155)

Kemm abbażi tar-rakkomandazzjonijiet tal-Kummissjoni GRECO kif ukoll wara artiklu li deher f'ġurnal lokali dwar allegat xogħol li kien qiegħed isir bil-moħbi minn membri tal-Korp tal-Pulizija, il-Kummissarju intimat ħass il-bżonn li jieħu passi sabiex iwaqqaf kull abbuż.

Il-Qorti taqbel mas-sottomissjoni tal-Avukat tal-Istat fis-sens illi l-motivazzjoni tal-Kummissarju tal-Pulizija wara l-introduzzjoni taċ-ċirkolari 40/2020 la saret sabiex jintlaħqu għanijiet mhux xierqa u wisq inqas kienet imsejjsa fuq kunsiderazzjonijiet irrelevanti. Il-Kummissarju tal-Pulizija sab ruħu f'sitwazzjoni fejn jew kien ser jara x'hemm bżonn isir biex titranġa s-sitwazzjoni altrimenti kien ser ikollu jkompli jiffaċċja kritika u tnaqqis tal-fiduċja fl-operat tal-Korp in ġenerali. Mill-banda l-oħra, għad illi r-rakkomandazzjonijiet tal-Kummissjoni riedu ċertament jingħataw piż, ma rriżultax suġġeriment li permessi ġa konċessi kellhom jiġu addirittura rtirati.

Il-Qorti fliet ir-rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni GRECO hawn fuq ċitata. Dak li l-Kummissjoni kienet qegħda tgħid huwa li ***the exercise of parallel activities is regulated by more <u>explicit and strict criteria</u> and that <u>additional measures</u> be taken***. Il-Kummissjoni għalhekk ma qalitx illi membri tal-Korp tal-Pulizija ma jistgħux jintraprendu xogħol fuq bażi part time jew volontaju iżda illi dawn l-attivtiajiet għandhom ikun regolati permezz ta' regoli aktar riġidi. M'hemmx dubju illi l-ħsieb tal-Kummissjoni GRECO kien dak li jitnaqqas l-abbuż waqt illi titkabbar it-trasparenza u jiġu evitati sitwazzjonijiet imbarazzanti ta' kunflitt t'interess bejn ix-xogħol qua membri tal-Korp u xogħol privat. M'hemmx dubju illi x-xogħol tal-Pulizija u dak ta' Avukat jistgħu faċilment jagħtu lok għal kunflitt t'interess u allura wieħed jifhem li hemm bżonn ta' regoli aktar stretti f'dan ir-rigward.

Fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet il-Qorti tqis illi ma ġiex sodisfaċentement ippruvat illi l-egħmil amministrattiv imwettaq mill-Kummissarju tal-Pulizija sar bi ksur tal-Artikolu 469A (1)(b)(iii).

Decide

Għalhekk u għar-raġunijiet kollha hawn fuq premessi, din il-Qorti qegħda taqta' u tiddeċiedi din il-kawża billi:

Tilqa' l-ewwel eċċezzjoni tal-intimat Avukat tal-Istat u waqt illi tiddikjara li mhuwiex leġittimu kuntradittur għat-talbiet tar-rikorrenti, tilliberah mill-osservanza tal-ġudizzju.

Tastjeni milli tieħu konjizzjoni ulterjuri tat-tielet eċċezzjoni tal-intimat Kummissarju tal-Pulizija stante illi ġiet sorvolata.

Tiċħad l-eċċezzjoni ulterjuri.

Tiċħad il-bqija tal-eċċezzjonijiet sa fejn kompatibbli ma dak illi ngħad aktar 'il fuq.

Tilqa' l-ewwel talba u tiddikjara li ċ-ċirkolari bin-numru GHQ 40/20 hija ulta vires ai termini tal-Artikolu 469A (1)(b)(ii) tal-Kap. 12.

Tilqa' t-tieni talba u tħassar u tannulla l-istess ċirkolari.

Tordna li l-ispejjeż ta' din il-kawża u dawk tal-mandat t'inibizzjoni bin-numru 121/2020 jitħallsu in kwantu għas-sehem ta' wieħed minn sitta (1/6) mir-rikorrenti u s-sehem ta' ħamsa minn sitta mill-intimat Kummissarju tal-Pulizija.

IMĦALLEF

Deputat Reġistratur