FIL-PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

IMĦALLEF

ONOR. JOSEPH R. MICALLEF LL.D.

ILLUM it-Tlieta, 12 ta' Diċembru, 2017

Kawża Numru 15

Rik. Nru. 834/16JRM

L-Avukat Dottor Alexander **SCHEMBRI** għan-nom u in rappreżentanza tal-assenti Sergey Khotulev

vs

L-AĠENZIJA IDENTITA' MALTA u l-Ministru tal-Ġustizzja, Kultura u Gvern Lokali

Il-Qorti:

Rat ir-Rikors Maħluf imressaq fit-23 ta' Settembru, 2016, li bih u għar-raġunijiet hemm imsemmija, l-attur *nomine* talab li din il-Qorti (a) issib li l-għemil amministrattiv tal-imħarrkin, jew min minnhom, b'riżultat tad-deċiżjoni tat-22 ta' April, 2016, li ċaħdet it-talba tiegħu li jingħata ċittadinanza Maltija skond il-Programm tal-Investitur Individwali tmur kontra l-artikolu 469A(1)(a) u (1)(b)(ii) u (iii) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta, għaliex ma ngħatatlu l-ebda raġuni għal tali ċaħda, u għalhekk l-istess għemil amministrattiv huwa null, invalidu u bla effett; (b) tordna li l-imħarrkin, jew min minnhom, jirrevedu

d-deċizjoni msemmija skond il-liġi u l-prinċipji tal-ġustizzja naturali; (ċ) tillikwida d-danni li ġarrab l-attur; u (d) tikkundanna lill-imħarrkin, jew lil min minnhom, iħallsu d-danni hekk likwidati. Talab ukoll l-ispejjeż;

Rat id-degriet tagħha tat-3 ta' Ottubru, 2016, li bih ordnat in-notifika tal-atti lill-imħarrkin u tat direttivi lill-attur dwar it-tressiq tal-provi min-naħa tiegħu;

Rat it-Tweġiba Maħlufa mressqa mill-Aġenzija mħarrka u l-Ministru mħarrek tal-14 ta' Ottubru, 2016, li biha laqgħu għall-azzjoni attriċi billi, b'mod preliminari, qalu li l-artikolu 469A tal-Kap 12 ma jgħoddx f'dan il-każ billi l-għoti ta' ċittadinanza hija prerogattiva ta' l-Istat u ma taqax taħt it-tifsira ta' "egħmil amministrattiv" skond is-subinċiż (2) ta' l-artikolu 469A tal-Kap. 12; li kemm-il darba l-azzjoni hija bbażata fuq xilja ta' ksur ta' drittijiet fundamentali tal-bniedem, l-artikolu 469A(1)(a) ma jgħoddx, kif ukoll li t-talbiet huma irritwali billi mhumiex konformi mar-Regoli dwar il-Prattika u l-Proċedura fil-Qrati; u li l-Aġenzija mħarrka mhix il-leġittimu kontradittur billi skond l-artikolu 181B tal-Kap. 12, l-għoti ta' ċittadinanza hija funzjoni tal-Ministru mħarrek. Fil-mertu, laqgħu billi saħqu li mxew skond il-liġi u ċaħdu li aġixxew għal raġunijiet mhux xierqa. Jgħidu li mhux il-każ li d-deċiżjoni tiġi riveduta, għax li l-għoti ta' ċittadinanza hija prerogattiva ta' l-Istat u timpinġi fuq materja ta' sigurta' nazzjonali u *public policy*, li l-Istat mhux marbut li jagħti raġunijiet dwar ir-rifjut għal talba għal ċittadinanza u li l-għoti ta' ċittadinanza lil xi persuna mhijiex dritt tagħha. Huma ċaħdu li jaħtu għal xi danni li l-attur jgħid li ġarrab;

Rat id-degriet tagħha tat-8 ta' Novembru, 2016[1], li bih ordnat li qabel kollox tistħarreġ is-siwi tal-ewwel tliet eċċezzjonijiet preliminari;

Rat id-dokumenti mressqa mill-partijiet dwar dawn l-eċċezzjonijiet preliminari;

Rat in-Nota ta' Sottomissjonijiet tat-28 ta' Frar, 2017[2], tal-imħarrkin dwar l-imsemmija eċċezzjonijiet;

Rat in-Nota ta' Sottomissjonijiet tal-11 ta' April, 2017[3], tal-attur bi tweġiba għal dik ta' l-imħarrkin;

Rat l-atti kollha tal-kawża;

[1] Paġ. 21 tal-proċess
[2] Paġġ. 29 – 34 tal-proċess
[3] Paġġ. 38 – 44 tal-proċess

Rat id-degriet tagħha tat-18 ta' Mejju, 2017[4], li bih ħalliet il-kawża għas-sentenza dwar l-imsemmija tliet eċċezzjonijiet preliminari mressqa mill-imħarrkin;

Ikkunsidrat:

Illi din hija azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju. L-attur *nomine* jilmenta li, minkejja li huwa kien jistħoqqlu li jingħata ċittadinanza Maltija b'naturaliżżazzjoni, it-talba tiegħu ġiet miċħuda mill-imħarrkin bla ma ngħatatlu raġuni għal tali ċaħda. Jgħid li d-deċiżjoni tal-imħarrkin hija għemil li sar bi ksur tal-artikolu 469A tal-Kodiċi tal-Organiżżazzjoni u Proċedura Ċivili, u għaldaqstant dik id-deċiżjoni ma tiswiex u hija bla effett. Jgħid li meta talab ġustifikazzjoni għaċ-ċaħda, baqa' ma ngħata ebda raġuni għaliex it-talba tiegħu u ta' membri tal-familja tiegħu ma ntlaqgħux. Minħabba li ħareġ flejjes konsiderevoli, irid li l-imħarrkin, jew min minnhom, iħallsuh id-danni li ġarrab minħabba f'hekk;

Illi għal din l-azzjoni, l-imħarrkin laqgħu għall-azzjoni attriċi billi, b'mod preliminari, qalu li l-artikolu 469A tal-Kap 12 ma jgħoddx f'dan il-każ billi l-għoti ta' ċittadinanza hija prerogattiva ta' l-Istat u ma taqax taħt it-tifsira ta' "egħmil amministrattiv" skond is-subinċiż (2) ta' l-artikolu 469A tal-Kap. 12; li kemm-il darba l-azzjoni hija bbażata fuq xilja ta' ksur ta' drittijiet fundamentali tal-bniedem, l-artikolu 469A(1)(a) ma jgħoddx, kif ukoll li t-talbiet huma irritwali billi mhumiex konformi mar-Regoli dwar il-Prattika u l-Proċedura fil-Qrati; u li l-Aġenzija mħarrka mhix il-leġittimu kontradittur billi skond l-artikolu 181B tal-Kap. 12, l-għoti ta' ċittadinanza hija funzjoni tal-Ministru mħarrek. Laqgħu wkoll b'eċċezzjonijiet fil-mertu;

Illi din is-sentenza tirrigwarda t-tliet eċċezzjonijiet preliminari msemmija;

Illi <u>mill-fatti li joħorġu mill-atti tal-kawża</u> joħroġ li l-attur *proprio* huwa ċittadin Russu u joqgħod ir-Russja. Huwa ressaq applikazzjoni sabiex jingħata ċittadinanza Maltija b'naturaliżżazzjoni skond il-Programm tal-Investitur Individwali tar-Repubblika ta' Malta (minn issa 'l hemm imsejjaħ "IIP"), iżda b'ittra tat-22 ta' April, 2016[5], l-Aġenzija mħarrka ċaħdet it-talba tiegħu billi dehrilha li hu ma jissodisfax il-kriterji mitluba fl-Att Legali 47 tal-2014[6]. L-attur oġġezzjona permezz tal-avukat tal-fiduċja tiegħu għal dan ir-rifjut b'ittra tas-16 ta' Ġunju, 2016[7], u talab li jingħata r-raġunijiet li wasslu għaċ-ċaħda tat-talba tiegħu;

---

[4] Paġ. 37 tal-proċess
[5] Dok. "A" f'paġ. 6 tal-proċess
[6] Regolamenti tal-2014 dwar il-Programm tal-Investitur Individwali (L.S. 188.03)
[7] Dok. "B" f'paġġ. 7-10 tal-proċess

Illi l-Aġenzija mħarrka weġbitu b'ittra tal-20 ta' Ġunju, 2016[8], li biha, filwaqt li tenniet id-deċiżjoni li kienet ġiet mgħarrfa lill-attur, żiedet tgħarrfu li l-Ministru ma kienx obbligat jagħti raġunijiet marbuta mar-rifjut ta' talbiet għall-għoti ta' ċittadinanza Maltija;

Illi fis-26 ta' Lulju, 2016[9], l-attur ipprotesta kontra l-aġir ta' l-imħarrkin, filwaqt li l-imħarrkin rrispondew b'kontro-protest fit-22 ta' Awwissu, 2016[10];

Illi fit-23 ta' Settembru, 2016, l-attur *nomine* fetaħ din il-kawża;

Illi l-Qorti sejra issa tgħaddi biex tagħmel il-konsiderazzjonijiet legali dwar l-eċċezzjonijiet preliminari taħt eżami;

Illi bl-**ewwel eċċezzjoni**, l-imħarrkin jgħidu li l-ilqugħ jew iċ-ċaħda ta' talba għall-għoti ta' ċittadinanza Maltija mhijiex "egħmil amministrattiv" taħt is-subinċiż (2) ta' l-artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta, għaliex hija att ta' prerogattiva tal-Istat. L-imħarrkin jisħqu li l-mertu tad-deċiżjoni li tittieħed mill-Istat ma taqax taħt it-tifsira ta' "egħmil amministrattiv" skond l-artikolu 469A(2) tal-Kap. 12, u għaldaqstant mhix sindakabbli mill-Qrati. Fil-fehma tagħhom, il-liġi nnifisha tgħid li l-Ministru mħarrek mhux marbut li jagħti raġunijiet għad-deċiżjoni taċ-ċaħda u l-mertu ta' tali deċiżjoni mhix suġġett għal appell jew reviżjoni f'xi Qorti[11];

Illi min-naħa tiegħu, l-attur imieri dak li jgħidu l-imħarrkin: jgħid li d-deċiżjoni meħuda mill-imħarrkin hija rifjut għall-applikazzjoni li l-attur kien ressaq skond ir-Regolamenti fis-seħħ u din fiha nnifisha taqa' fil-parametri tat-tifsira ta' "egħmil amministrattiv" skond l-artikolu 469A(2) tal-Kap. 12. Jgħid ukoll li l-artikolu 19 tal-Att dwar iċ-Ċittadinanza[12] ma jgħoddx għal dan il-każ billi l-applikazzjoni ta' l-attur tressqet taħt l-Avviż Legali fuq imsemmi u mhux taħt l-Att dwar iċ-Ċittadinanza;

Illi l-Qorti jidhrilha li l-eċċezzjoni mhix mistħoqqa, għalkemm mhux għar-raġunijiet miġjuba mill-attur *nomine*. Fl-ewwel lok, ma hemm ebda dubju li t-talba tal-attur biex tingħata ċittadinanza u l-proċess li wettqet l-Aġenzija mħarrka biex tistħarreġ t-talba tiegħu huwa proċess amministrattiv għaliex jikkostitwixxu talba lill-awtorita' pubblika li titlob it-teħid ta' deċiżjoni, deċiżjoni li ttieħdet u ġiet mgħarrfa lill-attur. Fil-fatt, ir-rifjut tat-talba taqa' wkoll, skond il-liġi, fit-tifsira ta' "egħmil amministrattiv" kif imfisser fl-artikolu 469A(2) tal-Kodiċi tal-Proċedura Ċivili. Fit-tieni lok, huwa stabbilit ukoll li

[8] Dok. "D" f'paġ. 24 tal-proċess
[9] Dok. "C" f'paġġ. 9-10 tal-proċess
[10] Dok. "E" f'paġġ. 25-26 tal-proċess
[11] Art. 19 tal-Kap 188
[12] Kap 188

biex wieħed jista' jressaq azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju, jeħtieġ juri li kien hemm xi deċiżjoni jew rifjut għal talba magħmula jew il-ħruġ ta' kull ordni, liċenza, permess jew warrant li jsiru minn awtorita' pubblika sakemm din id-deċiżjoni, ordni, liċenzja, permess jew warrant ma ssirx bil-għan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna fi ħdan dik l-istess awtorita'. Iżda mhux kull kitba li toħroġ min ħdan xi awtorita' pubblika tikkostitwixxi "deċiżjoni". Biex ikollha il-kwalitajiet ta' deċiżjoni, dik il-kitba trid tkun għalqet kwestjoni jew ilment billi tgħid li dik hija l-fehma aħħarija tal-awtorita' pubblika li tkun għall-ilment jew għat-talba li jkun sarulha[13]. F'din il-kawża, ma hemmx dubju li l-Aġenzija mħarrka għalqet għal kollox il-kwestjoni li ġiet mitluba tistħarreġ, tant li meta ġiet mitluba biex tagħti spjegazzjoni jew ir-raġunijiet li wasslu għar-rifjut min-naħa tagħha, hija wieġbet li l-Ministru ma kienx tenut jagħti dan it-tagħrif, u li l-kwestjoni kellha tieqaf hemm;

Illi dan iwassal lill-Qorti għall-argument tal-abbli difensuri tal-imħarrkin meta jiċċitaw l-artikolu 19 tal-Att dwar iċ-Ċittadinanza Maltija. Fil-fehma tagħha, dan l-argument imur lil hinn mill-ewwel eċċezzjoni taħt l-artikolu 469A(2) tal-Kodiċi tal-Proċedura Ċivili, u jolqot fil-fatt il-mertu tal-kawża li għad irid jiġi mistħarreġ aktar 'il quddiem. Dak li l-Qorti iżda tista' tgħid f'dan l-istadju huwa li l-proċess mitlub mill-attur mhuwiex meħlus mill-istħarriġ ġudizzjarju kemm jekk l-ilmenti allegati jkunu jikkonsistu jekk l-Aġenzija mħarrka tkunx imxiet mar-regoli ta' proċedura li r-Regolamenti nfushom jistabilixxu li għandha ssegwi u l-mod kif tqis l-applikazzjoni li jkollha quddiemha, u kif ukoll fuq livell amministrattiv ta' stħarriġ ġudizzjarju[14]. Dan naturalment jingħad fil-limiti li jista' jsir dan l-istħarriġ minn din il-Qorti, mingħajr ma hija stess tieħu d-deċiżjoni minflok l-Aġenzija li lilha l-liġi tat dik is-setgħa. Hu mħolli għall-Aġenzija mħarrka li twettaq, bid-diskrezzjoni xierqa, l-għemil amministrattiv li jkun u li tieħu d-deċiżjonijiet li jitnisslu minn eżerċizzju bħal dak. Jekk, wara li tifli l-eżerċizzju, din il-Qorti jidhrilha li għandha tħassar id-deċiżjoni tal-Aġenzija, kulma trid tagħmel il-Qorti hu li terġa' tgħaddi l-każ għas-smigħ lil dik l-Aġenżija għall-kunsiderazzjoni mill-ġdid tal-każ[15];

Illi, minbarra dan, joħroġ ċar ukoll mil-liġi[16] li l-Aġenzija mħarrka hija maħsuba biex teżegwixxi speċifikatament l-funzjonijiet u d-dmirijiet tal-amministrazzjoni pubblika f'materji li jkollhom x'jaqsmu mal-ħruġ ta' passaporti jew dokumenti ta' identita';

Illi għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti qiegħda ssib li l-ewwel eċċezzjoni preliminari tal-imħarrkin mhijiex tajba u mhix sejra tilqagħha;

---

[13] App Ċiv. **3.4.2009** fil-kawża fl-ismijiet ***Jupiter Co Ltd et vs. Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u Ippjanar***
[14] Qorti Kost **17.9.2013** fil-kawża fl-ismijiet ***Grace Sacco vs. Onor. Prim Ministru et***
[15] App. Ċiv. **11.5.2010** fil-kawża fl-ismijiet ***Reginal Fava pro et noe vs. Supritendent tas-Saħħa Pubblika et***
[16] Ara art. 36 u r-Raba' Skeda tal-Kap 497 (l-Att tal-2009 dwar l-Amministrazzjoni Pubblika)

Illi bit-**tieni eċċezzjoni preliminari** mressqa mill-imħarrkin, dik ta' nuqqas ta' applikabbilita' u l-irritwalita' tal-azzjoni in kwantu mibnija fuq l-artikolu 469A(1)(a) tal-Kodiċi tal-Proċedura Ċivili, il-Qorti trid tqis sewwasew x'inhi n-natura tal-azzjoni mibdija mill-attur *nomine*. L-abbli difensuri tal-imħarrkin jisħqu li l-azzjoni kif mibnija hija taħlita ta' azzjonijiet li jiġbru flimkien azzjoni ordinarja ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' egħmil amministrattiv u l-azzjoni "straordinarja" ta' lment ta' ksur ta' jedd fundamentali. Huma jisħqu li dawn iż-żewġ azzjonijiet ma jmorrux flimkien. L-attur, minn naħa l-oħra, jgħid li l-azzjoni hija dik ta' stħarriġ ġudizzjarju kif maħsuba fl-artikolu 469A tal-Kodiċi tal-Proċedura Ċivili u li t-tismija tad-dispożizzjonijiet tal-Kostituzzjoni u tal-Konvenzjoni dwar smigħ xierq huma biss rifless tal-prinċipji ta' ħaqq naturali li l-istess artikolu 469A jinvoka bħala kejl ta' kif l-amministrazzjoni pubblika jmissha timxi fit-twettiq tal-funzjonijiet tagħha;

Illi filwaqt illi huwa minnu li fil-premessi l-attur jixli lill-imħarrkin bi ksur tal-prinċipju ta' smiegħ xieraq kif sanċit kemm fil-Kostituzzjoni ta' Malta kif ukoll fil-Konvenzjoni għall-Protezzjoni tad-Drittijiet tal-Bniedem u tal-Libertajiet Fundamentali, minn eżami tat-talbiet attriċi, il-Qorti tasal għall- fehma li l-azzjoni attriċi hija dik ta' stħarriġ ġudizzjarju, u r-rimedji li qed jintalbu fil-kawża ukoll huma dawk marbuta ma' l-istess azzjoni. Il-Qorti taqbel u ttenni l-fehma tagħha li azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ma għandhiex tkun fl-istess waqt azzjoni ta' lment ta' ksur ta' jedd fundamentali[17]. Minbarra dan, meta l-artikolu 469A(1)(a) jitkellem dwar għemil amministrattiv li jikser il-Kostituzzjoni, huwa mifhum li dawk il-kliem jirreferu għal xi dispożizzjoni tal-istess Kostituzzjoni li mhijiex magħduda fost id-dispożizzjonijiet tal-Kapitolu IV tagħha;

Illi għalhekk, ladarba l-kawża tal-attur *nomine* hija waħda ta' stħarriġ ġudizzjarju u sejra titqies biss fuq dawk il-parametri, l-eċċezzjoni mhijiex tajba, għaliex bħala azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju, l-azzjoni tressqet sewwa u ma hija milquta mill-ebda irritwalita'. Fuq kollox, l-ebda waħda mit-talbiet attriċi ma titlob dikjarazzjoni ta' ksur ta' jedd fundamentali, u l-Qorti tkun qiegħda tiddeċiedi lil hinn mit-talbiet li kieku kellha ssib jew tiddeċiedi dwar ksur bħal dak;

Illi għaldaqstant din it-tieni eċċezzjoni mhix ser tiġi milqugħa billi mhix mistħoqqa;

Illi t-**tielet eċċezzjoni preliminari** li ser tqis il-Qorti hija dik imressqa mill-Aġenzija mħarrka meta tgħid li mhix il-leġittimu kontradittur. Hija toqgħod fuq dak li jrid l-artikolu 181B tal-Kodiċi ta' Proċedura Ċivili u tgħid li l-kuntradittur leġittimu huwa l-Ministru mħarrek;

---

[17] Kost. **18.9.2009** fil-kawża fl-ismijiet ***Christopher Hall et vs Direttur tad-Dipartiment għall-Akkomodazzjoni Soċjali et***

Illi l-attur *nomine* jwarrab bil-qawwa l-imsemmija eċċezzjoni billi jisħaq li l-proċess kollu li wassal għaċ-ċaħda tat-talba tiegħu għall-għoti ta' ċittadinanza Maltija għalih u għall-familja tiegħu twettaq mill-istess Aġenzija u kienet hi li ħadet id-deċiżjoni li minnha jilminta;

Illi l-Qorti ssib li din deċiżjoni issa dwar din l-eċċezzjoni tkun qabel waqtha u jkun għaqli li terġa' tqisha fi stadju xieraq. Dan qiegħed jingħad għaliex, filwaqt li huwa minnu li d-deċiżjoni aħħarija dwar jekk persuna tingħatax jew le ċ-ċittadinanza Maltija taqa' fil-mansjoni waħdanija tal-Ministru mħarrek, mill-provi li nġabu s'issa ma jirriżultax ta' min kienet id-deċiżjoni li t-talba tal-attur ma kenitx tilħaq il-kriterji maħsuba fir-Regolamenti. Kif sewwa jgħid l-attur fis-sottomissjonijiet tiegħu, meta huwa talab li jingħata r-raġuni għat-talba tiegħu, kienet l-Aġenzija li wieġbet u kienet l-istess Aġenzija mħarrka li wettqet il-proċess ta' skrutinju li bih ittieħdet id-deċiżjoni. Kif ingħad qabel, il-liġi tvesti lill-istess Aġenzija bis-setgħat li twettaq il-funzjonijiet ta' amministrazzjoni pubblika dwar talbiet għal ħruġ ta' passaporti. Din hija funzjoni ewlenija fil-proċess ta' għoti ta' ċittadinanza. Jekk il-Qorti sejra tagħmel stħarriġ ġudizzjarju, se tistħarreġ (safejn il-liġi tippermettilha) l-eżerċizzju mwettaq mill-Aġenzija mħarrka, qabel kull ħaġa oħra;

Illi jidher ukoll li l-azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju li fetaħ l-attur *nomine* ma taqax taħt xi waħda mit-tliet kategoriji li jissemmew fl-artikolu 181B(1) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta u ma jistax jingħad li l-Ministru mħarrek huwa "kap ta' dipartiment tal-Gvern" għall-finijiet tal-istess artikolu;

Illi għalhekk, fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet, il-Qorti jidhrilha li jkun għaqli u xieraq li tiddetermina din l-eċċezzjoni preliminari wara li tkun semgħet il-provi kollha u mal-għoti tas-sentenza aħħarija;

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

Tiċħad l-ewwel u t-tieni eċċezzjonijiet preliminari tal-imħarrkin u ssib li mhumiex mistħoqqa, bl-**ispejjeż** kontra l-istess imħarrkin;

Tastjeni milli tqis it-tielet eċċezzjoni preliminari tal-Aġenzija mħarrka billi fl-istat li għadha fih il-kawża ma jidhirx li huwa xieraq u għaqli li tagħti l-fehma tagħha f'dan il-waqt; u

Tordna li l-kawża tkompli tinstema' bit-tressiq tal-provi u bit-trattazzjoni fuq il-mertu.

Moqrija

Onor. Joseph R. Micallef LL.D.,
Imħallef

12 ta' Diċembru, 2017

Geraldine Rickard
Deputat Reġistratur

12 ta' Diċembru, 2017