

- *stharrig ġudizzjarju*
- *htieġa li parti effettwata tinghata smiegh minkejja li l-leġislatur ma jesigix smiegh espressament*



FIL-PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

IMHALLEF

ONOR. GRAZIO MERCIECA LL.D.

ILLUM, 14 ta' Lulju, 2020.

Rikors Nru. 764/2016 GM

Enviromental Landscapes Consortium Limited C30405

VS

**Il-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data, il-Ministru
għat-Trasport u l-Infrastruttura**

Il-Qorti,

Rat ir-Rikors Ġuramentat tas-soċjeta` attriċi li permezz tiegħu wara li ppremettiet illi:

1. Fis-6 ta' Ġunju 2016 saret taf b'deċizzjoni tal-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data datat id-19 ta' Jannar 2016 b'liema kien ġiet ordnat l-iżvelar u pubblikazzjoni tal-kuntratt kummerċjali li teżisti bejnha u l-Gvern ta' Malta.
2. Permezz tal-kuntratt *de quo* ġiet inkarigata tagħmel xogħolijiet ta' manutenzjoni ta' diversi bnadi f'Malta u jikkontjeni sigrieti kummerċjali. Informazzjoni oħra ta' valur valur kummerċjali li tigi preġudikata jekk l-informazzjoni tkun iżvelata; u informazzjoni dwar in-negożju tagħha.

3. Għalhekk l-isvelar tal-istess dokument ikun bi preġudizzju serju għad-drittijiet tagħha u fi kwalsiasi każ huwa projbit a tenur ta' l-Art 32 tal-Kap 496.

4. Qabel ha dik id-deċizjoni il-Kummissarju intimat kien sema' rappreżentazzjonijiet mill-persuna li applika għall-izvelar ta' dak il-kuntratt u mill-Ministeru;

5. Qatt ma nġhatat l-opportunita` li tagħmel ir-rappreżentazzjonijiet tagħha u saret taf bl-istess deċizjoni biss fis-6 ta' Gunju 2016 xhur wara li kienet ġja ittiehdet.

Talbet lil din il-Qorti sabiex:

1. Tiddikjara li d-deċizjoni fuq premessa tal-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data tad-19 ta' Jannar 2016 hija nulla u bla effett a tenur tal-Art 469A(b)(ii), (iii) u (iv).

2. Tagħti dawk l-ordnijiet u provvedimenti l-oħra kollha neċessarji sabiex ir-rikorrent jingħata rimedju effettiv

Rat ir-Risposta Ġuramentata tal-Ministru għat-Trasport u l-Infrastruttura ipprezentata fl-4 t'Ottubru 2016 li permezz tagħha eċċepixxa illi:-

1. M'huwiex il-legittimu kuntradittur għaliex kien il-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data li hareġ b'deċizjoni (mhux finali) u mhux hu u għalhekk kwalunkwe lment m'għandux jiġi ndirizzat lejha.

2. Skont l-artiklu 181B(1) tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta, il-Gvern għandu jkun rappreżentat fl-atti u fl-azzjonijiet ġudizzjarji mill-kap tad-dipartiment tal-gvern li jkun inkarigat fil-materja in kwistjoni, li f'dan il-każ huwa s-Segretarju

Permanenti fi ħdan il-Ministeru għat-Trasport u l-Infrastruttura u mhux il-Ministru.

3. Il-Ministru ma ħa l-ebda deċiżjoni u kwindi ma hemm l-ebda forma ta' għemil amministrattiv min-naħa tiegħu. Fil-fatt, minn eżami tar-rikors ġuramentat, ma hemmx dubju li l-ilment tar-rikorrenti mhux indirizzat lejha, iżda speċifikament lejha il-mod kif il-Kummissarju ntimat wasal għad-deċiżjoni tiegħu.

4. L-attriċi missha utillizzati ir-rimedju ordinarju li kellha a dispożizzjoni tagħha qabel ma ntavolat dawn il-proċeduri u dan ai termini tal-artikolu 469A(4).

5. Fil-mertu l-allegazzjonijiet tal-attriċi huma infondati fil-fatt u fid-dritt;

Rat ir-Risposta Ġuramentata tal-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data li permezz tagħha eċċepixxa illi:

1. Din il-Qorti m'għandhiex ġurisdizzjoni biex tisma' l-kaz odjern peress illi l-funzjonijiet tal-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data (il-Kummissarju) mhumiex sindakabbli a bażi tal-provvedimenti tal-artikolu 37 tal-Att dwar il-Protezzjoni u l-Privatezza tad-Data, li jstabilixxi li "l-Kummissarju għandu jaġixxi b'mod indipendenti u ma jkunx suġġett għad-direzzjoni jew kontroll ta' ebda persuna jew awtorità (enfazi miżjuda)"; Għaldaqstant, is-smiegħ tal-kawża jippreġudika l-indipendenza tal-Kummissarju fl-eżerċizzju tal-funzjonijiet regolatorji tiegħu li huma neċessarji f'soċjeta` demokratika sabiex ikun żgurat li l-ligi kkonċernata tiġi osservata;

2. Huwa ma jaqbilx mal-allegazzjonijiet u pretensjonijiet tar-rikors ġuramentat, stante li huma nfondati fil-fatt u fid-dritt:

3a L-attriċi, b'mod żbaljat, tistqarr illi d-deċiżjoni tal-Kummissarju datata 19 ta' Jannar 2016 (annessa u mmarkata bħala 'Dok A') "ittieħdet kontra s-soċjeta'

appellanti". Id-deċiżjoni in kwistjoni ttiehdet kontra l-Ministeru għat-Transport u l-Infrastruttura, *qua* l-Awtorita' Pubblika (il-Ministeru) u għalhekk mhux kontra s-soċjeta' attriċi u dan b'konformita' mad-disposizzjonijiet tal-Att dwar il-Liberta' tal-Infommazzjoni, Kapitolu 496 tal-Liġijiet ta' Malta (l-Att).

3b L-Att ma jimponi l-ebda obbligu fuq il-Kummissarju sabiex jinvolvi terzi persuni matul il-kors tal-investigazzjoni tal-każ. Ir-relazzjoni tal-Kummissarju hija biss mal-awtorita' pubblika li tkun iddeċidiet illi tirrifjuta tipprovdi lill-applikant bl-informazzjoni mitluba. Fil-fatt artiklu 23(3) tal-Att jobbliga speċifikament lill-Kummissarju sabiex 'jibgħat notifika tad-deċiżjoni tiegħu (f'dan l-Att imsejha "avviż ta' deċiżjoni") lill-applikant u lill-awtorita' pubblika".

3c Id-deċiżjoni in kwistjoni giet appellata u qed tinstema' quddiem it-Tribunal tal-Appelli dwar L-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data (it-Tribunal). Bis-saħħa tal-artikolu 39 tal-Att, dan huwa l-uniku rimedju legali li applikant jew awtorita' pubblika tista' teżercita meta ma taqbilx ma' deċiżjoni tal-Kummissarju. Is-seduta li jmiss hija skedata għal nhar it-tlettax (13) ta' Ottubru 2016 fis-saġhtejn ta' wara noskinhar għall-konkluzzjoni tal-appellanti.

4. Il-Kummissarju mhuwiex se jidhol fil-mertu tal-publikazzjoni tal-kuntratt o meno, u dan għaliex tali materja ma taqax taħt il-kompetenza ta' din l-Onorabbli Qorti iżda taħt il-kompetenza tat-Tribunal li preżentament qiegħed jisma' l-appell mressaq quddiemu mill-Ministeru.

5. L-attriċi, li f'dan ir-rikors qegħdha tallega li għandha nteress kummerċjali li l-kuntratt in kwistjoni ma jigix żvelat, naqset milli tidher quddiem it-Tribunal meta giet mitluba mill-Ministeru sabiex tagħti x-xhieda, hekk kif jidher mill-verbal tat-Tribunal anness u mmarkat bħala 'Dok B'.

6. Jopponi għall-ispejjeż kollha ta' dawn il-proċeduri għaliex ir-rikorrent ma għarrab l-ebda ksur tal-jeddijiet fundamentali tiegħu u dan għaliex il-Kummissarju mexxa b'mod regolari u skond l-Att u ma hemm lok għall-ebda danni favurih u għalhekk, l-azzjoni hija fiergħa u vessatorja;

Rat l-atti l-oħrajn tal-kawża;

Rat li din il-Qorti, diversament kostitwita, b'sentenza in parte tal-24 ta' Mejju 2018 (fol 103) ċaħdet ir-raba' eċċezzjoni tal-Ministru u l-ewwel eċċezzjoni tal-Kummissarju;

Qrat in-noti ta' sottomissjonijiet ippreżentati mil-litiganti rispettivi;

Semgħet it-trattazzjoni bil-fomm tal-abbli avukati difensuri tagħhom;

Ikkunsidrat:

Fatti tal-każ

Illi dwar il-fatti tal-każ prattikament m'hemmx kontestazzjoni. Jirriżulta li:

1. Permezz t'applikazzjoni datata 23 ta' Ġunju 2015, ċertu Alfred E. Baldacchino issottometta rikjesta skont tal-Att dwar il-Libertà tal-Infommazzjoni (Artiklu 6 tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta), li permezz tagħha talab lill-Ministeru għat-Trasport u Infrastruttura kopja tal-Ftehim bejn il-Gvern ta' Malta u Environmental Landscapes Consortium Limited.

2. Fit-23 ta' Lulju 2015, il-Ministeru rrifjuta t-talba u dan skont l-artikolu 31(2) tal-Kap. 496. L-applikant gie nformat ukoll li huwa seta' jirrevedi d-deċiżjoni tal-

Ministeru permezz ta' proċeduri nterni ta' reviżjoni fi hdan il-Ministeru. L-applikant talab sabiex il-Ministeru jirrevedi d-deċiżjoni tiegħu. Wara din ir-reviżjoni, il-Ministeru tenna permezz ta' komunikazzjoni datata 13 ta' Awwissu 2015 li l-applikazzjoni kienet qed tiġi miċhuda;

3. Baldacchino ssottometta applikazzjoni quddiem il-Kummissarju għall-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data sabiex il-każ jiġi nvestigat u johroġ deċiżjoni f'dan ir-rigward;

4. Wara li sema' ż-żewġ partijiet – ċjoe` lil Baldacchino u lill-Ministru - , il-Kummissarju wasal għad-deċiżjoni tiegħu nhar id-19 ta' Jannar 2016 fejn sostna dan li ġej:

“In view of the above, the decision taken by the MTI to refuse Mr. Baldacchino’s request pursuant to the exemption provided under articles 31(2) of the Act, due to clause 27 of the Agreement, was not justified and the Commissioner has resolved that there are no impediments to release a copy of the Agreement. Hence, in the spirit of transparency and accountability as contemplated by the Act, the MTI is instructed to accede to Mr. Baldacchino’s request by not later than twenty-five working days from receipt of this decision.”

5. Skont l-artikolu 39 tal-Kap. 496, il-Ministeru appella mid-deċiżjoni tal-Kummissarju quddiem it-Tribunal tal-Appelli dwar l-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data. Huwa nforma lill-attriċi bl-appell sabiex titla' tixhed u tikkonferma l-oġġezzjonijiet tal-Ministeru għall-pubblikazzjoni tal-ftehim in kwistjoni b'mod speċjali fid-dawl ta' dik li tissejjaħ ‘Non-disclosure Clause’ preżenti fil-kuntratt bejn il-Gvern u l-intimat. Din kienet l-ewwel okkażjoni li fiha l-attriċi saret taf bit-talba ta' Baldacchino. Ir-rappreżentanti tal-attriċi ma tfaċċawx għas-seduti ffissati apposta, minkejja li kienu jafu bihom, għalkemm it-Tribunal fuq talba tagħha ippermettietliha tintervjeni *in statu et terminis*. Fis-17

ta' Frar 2017 it-Tribunal ċaħad talba tal-intervenuta għas-soprassessjoni sakemm tinqata' din il-kawża, u fl-14 ta' Settembru 2017 ċaħad l-appell tal-Ministeru.

6. L-attriċi appellat quddiem il-Qorti tal-Appell (Kompetenza Inferjuri) li bi provvedimenti tas-27 t'Awwissu 2018 issoprassjediet sakemm tinqata' din il-kawża ;

Kunsiderazzjonijiet legali

Ikkunsidrat :

Illi din il-Qorti taqbel mat-tieni eċċezzjoni tal-Ministru li skont l-artiklu 181B(1) tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta, il-Gvern għandu jkun rappreżentat fl-atti u fl-azzjonijiet ġudizzjarji mill-kap tad-dipartiment tal-gvern li jkun inkarigat fil-materja in kwistjoni, li f'dan il-każ huwa s-Segretarju Permanenti fi ħdan il-Ministeru għat-Trasport u l-Infrastruttura u mhux il-Ministru u għalhekk sejra tilliberaħ mill-osservanza tal-ġudizzju;

Illi għalkemm jinħtiġilha tieqaf hawn f'dan ir-rigward, tissokta tgħid, obiter, li taqbel ukoll mat-tielet eċċezzjoni tal-Ministru li ma ħa l-ebda deċiżjoni u kwindi ma hemm l-ebda forma ta' eġħmil amministrattiv min-naħa tiegħu, anzi oppona bil-qawwa kollha li jittieħed dan l-eġħmil u għalhekk kieku kellu l-legittimazzjoni passiva, ma kinitx sejra ssibu ħati ta' xi trasgressjoni li taqa' taħt id-disposizzjonijiet tal-Art. 469A tal-Kap 12;

Illi fid-difiża tiegħu, il-Kummissarju jistrieħ prinċipalment fuq id-dispożizzjonijiet tal-artiklu 23(3) tal-Att dwar il-Liberta' tal-Infurmazzjoni li jobbligah speċifikatament sabiex 'jibgħat notifika tad-deċiżjoni tiegħu (f'dan l-Att imsejha "avviż ta' deċiżjoni") lill-applikant u lill-awtorita' pubblika". Finnota ta' sottomissjonijiet aħħarija tiegħu imbagħad jissokta jgħid li skont il-kodiċi

ta' prattika ppubblikat taht l-istess Att, kien imiss lill-Ministeru li jinforma lill-attriċi bit-talba ta' Baldacchino. Min-naħa tiegħu, il-Ministru jsostni li, skont Sezzjoni 6 tal-istess kodiċi ta' prattika, kien ikollu dan l-obbligu biss li kieku d-dokument ma kienx wieħed eżentat taht l-istess Att. F'dan il-każ, il-Ministeru kien konvint li ma kienx eżentat u allura ma ħassx il-ħtieġa li jikkomunika mal-attriċi;

Illi din il-Qorti ma taqbilx ma' din l-eċċezzjoni tal-Kummissarju. Fl-ewwel lok, l-Art. 23(3) iċċitat minnu jirreferi għan-notifika tad-**deċiżjoni** li jkun ħa, u mhux għall-**applikazzjoni** li ssir quddiemu skont l-Art. 23(1). Fit-tieni lok, anke kieku kien hekk il-każ, il-Kummissarju ma kienx jinheles mill-obbligu bażiku li jinforma lill-attriċi bl-applikazzjoni, bħala l-persuna l-iktar milquta fil-laħam il-ħaj minnha, biex tkun f'qagħda biex tippreżenta l-veduti tagħha fir-rigward. Fil-kliem awtorevoli ta' **De Smith**:

“There is a presumption that procedural fairness is required whenever the exercise of a power adversely affects an individual’s rights...”¹

“The right to a fair procedure is not confined to those who are direct parties to a decision...”²

“Supplementing statutory procedures

“Can the courts supplement the statutory procedures with requirements over and above those specified? For example, can the courts impose a requirement upon a local planning authority to consult on a planning application with neighbours where no such requirement is provided in the statute? There have been cases where Courts have supplemented a statutory scheme (hawn tiġi ċċitata ġurisprudenza estensiva). Indeed, recently, a majority of the Supreme Court expressed the following view:

“ The duty of fairness governing the exercise of a statutory power is a limitation on the discretion of the decision-maker which is implied into the statute. But the fact that the statute makes some provision for the procedure to be followed before or after the exercise of a statutory power does not of itself impliedly exclude either the duty of fairness in general or the duty of

¹ De Smith's Judicial Review, 8th ed., 2018, para 7-018, paġna 302

² op.cit. para 7-024, paġna 394

prior consultation in particular, where they would otherwise arise' (Bank Mellatt (2013) UKSC 39; (2014) A.C. 700 at (35))".³

L-istess awtur iktar 'il quddiem fl-opra tiegħu iżid jgħid li:

"While the statute is an essential factor it is not the only feature and where the statutory procedure is 'insufficient to achieve justice', the courts will supplement the statutory code to the extent necessary to ensure that it operates fairly, or if the statute is silent, add or imply a code. Rules and regulations may also be supplemented with fair procedures. In all cases, though, any implied or inserted procedures must not frustrate the statutory scheme".

"In sostenn ta' dak li jgħid fl-estratt appena ċitat, fil-footnote numru 205, id-De Smith jagħmel dawn ir-riferenzi:

*"Doody (1994) 1 A.C. 531 AT 562; Khatun (2004) EWCA Civ 55; (2005) Q.B. 37 at (30)(Laws LJ noting that 'a right to be heard (can) be inserted or implied into the statutory scheme not by virtue of the statute's words, but by force of our public law standards of procedural fairness'). Wiseman(1971) A.C. 297 at 308, 311, 312, 317G and 320; Lloyd (1987) A.C. at 702H-703A (Lord Bridge)... Feggetter (2003) Q.B. 219 at (44)(Sedley LJ noting that '(t)he process is not one of discerning implied terms but of adding necessary ones')"*⁴;

Illi għalhekk il-Kummissarju, anke jekk it-test espress tal-liġi ma jobbligahx espressament, kellu l-obbligu li jinnotifika lill-attriċi bl-ilment *de quo* u jagħtiha kull opportunita' xierqa li tressaq l-oġġezzjonijiet tagħha għalih;

Ikkunsidrat:

Illi l-ksur ta' *procedural fairness* (Art. 469A(b) (ii)) da parti tal-Kummissarju iwassal għat-tħassir tad-deċiżjoni tiegħu li jordna jew jawtorizza l-pubblikazzjoni tal-kuntratt *de quo* u li jisma' l-każ mill-ġdid. Għalhekk, almenu f'dan l-istadju ikun superfluwu li l-Qorti tindaga jekk id-deċiżjoni, tmurx kontra l-liġi (Art. 469A(b)(iv) inkella jekk kinitx imsejjsa fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti

³ op.cit. para 7-013, pagna 389

⁴ op.cit. para 7-042, pagna 409

(Art. 469A(b)(iii). Dan anke sabiex din il-Qorti ma tippregudikax is-smiegh mill-gdid tal-ilment ta' Baldacchino, u ma taqax fit-tentazzjoni li tissostitwixxi d-diskrezzjoni tagħha għal dik tal-Kummissarju;

Decide

Għal dawn il-motivi, il-Qorti:

1. Tillibera lill-Ministru għat-Trasport u l-Infrastruttura mill-osservanza tal-gudizzju billi tilqa' l-ewwel eċċezzjoni tiegħu;
2. Tilqa' in parte l-ewwel talba billi tiddikjara li d-deċizjoni fuq premissa tal-Kummissarju għall-Infommazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data tad-19 ta' Jannar 2016 hija nulla u bla effett a tenur tal-Art 469A(b)(ii).
3. Tilqa' t-tieni talba billi tordna lill-Kummissarju jisma' mill-gdid l-ilment ta' Alfred Baldacchino b'dan illi jinnotifika lill-attriċi bl-istess ilment u jagħtiha kull opportunita' li tissottometti r-raġunijiet għall-oġġezzjonijiet tagħha fir-rigward.

Stante n-novita' u ċ-ċirkostanzi partikolari tal-każ, l-ispejjeż kemm ta' din is-sentenza kif ukoll tas-sentenza in parte jinqasmu nofs bin-nofs bejn l-attriċi u l-Kummissarju konvenut.

Moqrija.

ONOR. IMĦALLEF
GRAZIO MERECIECA