



MALTA

**QORTI TAL-APPELL**  
**(Sede Inferjuri)**

**ONOR. IMĦALLEF**  
**LAWRENCE MINTOFF**

Seduta tat-13 ta' Ottubru, 2023

Appell Inferjuri Numru 159/2021 LM

**Subi Koshy, u b'digriet tat-30 ta' Jannar, 2023, l-Avukat Dr. Charmaine  
Cherrett u l-P.L. Hilda Ellul Mercer ġew maħtura bħala Kuraturi Deputati  
sabiex jirrapprezentaw lil Subi Koshy**  
*('l-appellat')*

**vs.**

**Identity Malta Agency**  
*('l-appellanta')*

**Il-Qorti,**

**Preliminari**

1. Dan huwa appell magħmul mill-intimata **Identity Malta Agency** [minn issa 'l quddiem 'l-appellanta'] mid-deċiżjoni tat-30 ta' Novembru, 2021, [minn issa 'l quddiem 'id-deċiżjoni appellata'] mogħtija mill-Bord tal-Appelli dwar l-

Immigrazzjoni [minn issa 'l quddiem 'il-Bord'], li permezz tagħha ħassar id-deċiżjoni tagħha fil-konfront tar-rikorrent **Subi Koshy** [minn issa 'l quddiem 'l-appellat'], filwaqt li laqa' limitatament l-appell ta' dan tal-aħħar u ordna:

- “- That in view of the pandemic and the difficulties in travel between Member States and non-EU countries, the approval-in-principle letter is being extended by this Board for a period of six months, starting from the date of receipt of this decision;*
- That pursuant to this, within two weeks from this decision, an authorised representative of the prospective employer is to submit an affidavit to Identity Malta Agency declaring (if such is still the case) that the appellant’s services are still needed;*
- That Identity Malta Agency, particularly the section dealing with visas, is to afford the appellant all necessary facilitation (in view of the approval-in-principle) according to law.*
- Thereafter, based on the relative affidavit, the Agency is to review the appellant’s application and Jobsplus and on Identity Malta Agency without delay.”*

## **Fatti**

2. Il-fatti tal-appell odjern huma s-segwenti. L-appellat ippreżenta applikazzjoni għal permess uniku lill-appellanta fl-10 ta' Frar, 2020 taħt L.S.217.17. Fid-19 ta' Mejju, 2021 l-appellanta ċaħdet it-talba tiegħu għall-ħruġ tal-imsemmi permess, għaliex huwa kien naqas milli jinformat fi żmien ħmistax-il jum tax-xogħol mill-irċevuta tal-'*Credit Note or Extension of Approval in Principle Letter Offer*' liema miż-żewġ għażliet li offrietlu huwa kien ser jaċċetta.

## **Mertu**

3. L-appellat appella din id-deċiżjoni quddiem il-Bord fid-9 ta' Ġunju, 2021, fejn talab sabiex:

*"...this Honourable Immigration Appeals Board to find for the appellant and to:*

*(a) Declare the decision issued by the Agency on the 19th May, 2021 to be null, void and unenforceable; and consequently to*

*(b) Direct the Agency to accept the appellant's application and to order the Agency to issue the appellant's single work permit within a short and peremptory time period as may be so determined by this Honourable Immigration Appeals Board."*

4. L-appellanta wieġbet fis-26 ta' Lulju, 2021, fejn stqarret li d-deċiżjoni tagħha kellha tigi kkonfermata għal dawk ir-raġunijiet li fissret fir-risposta tagħha.

## **Id-deċiżjoni appellata**

5. Il-Bord wasal għad-deċiżjoni appellata wara li għamel is-segwent i konsiderazzjonijiet:

### **"2. Submissions filed, evidence produced and considerations of the Board**

*The Board observed that when the appeal was filed, the receipt issued instructed the parties to submit any further documentation within fifteen days. At the outset, the Board declares that although it is not legally bound to hold sittings, Art. 3(2) of the Administrative Justice Act (Chapter 490 of the Laws of Malta) stipulates that amongst the principle which the Board, amongst other bodies, is bound to uphold, is the principle of equality of arms. The Board refers to the judgment of the Court of Appeal **Edwin Zarb et vs. Gilbert Spiteri et** (decided on 6th February 2015) in which it was held that the principle audi alteram partem does not necessarily mean that the parties must be physically heard but that they must be given sufficient time to present the*

*evidence they wish to present. It is up to the Court (or in this case, the Board) to decide what should be done in the interest of justice.*

*The Board noted that the Agency addressed its decision to the prospective employer (Key Contractors Limited – Trejjet Isouard, Marsa), not to the appellant. This is in violation of Regulation 15 of S.L. 217.17, which requires that the appellant be personally served with the decision. No appeal can be fuori termine when the decision subject to appeal was addressed to the prospective employer, not to the appellant personally.*

*The Board noted that in paragraph 6 of its reply, the Agency argued that as its decision was pursuant to a ‘pragmatic administrative initiative’, this Board lacked competence to adjudge the appeal in terms of Article 25A(1)(c) of the Immigration Act.*

*The Board noted that in virtue of Regulation 3(1)(a) of Subsidiary Legislation 595.07, Identity Malta Agency “shall carry out functions and duties of the public administration’ in relation to ‘visas, residence permits, work permits and other administrative matters related to expatriates”.*

*Article 25A(1)(c) of the Immigration Act empowers this Board to “hear and determine appeals or applications in virtue of the provisions of this Act or regulations made thereunder or in virtue of any other law.”*

*It is clear to the Board that as this is an appeal concerning a Single Permit application lodged pursuant to the provisions of S.L. 217.17, this Board enjoys competence to handle this appeal. Article 25A(1)(c) makes that clear (“...to hear and determine appeals or applications in virtue of the provisions of this Act or regulations made thereunder...”).*

*The administrative methodology which the Agency adopts is also subject to this Board’s scrutiny. This is because S.L. 217.17 itself spells out what methods the Agency must use to process Single Permit applications. This Board must therefore examine whether the methods used by the Agency were lawful. This is not because this Board enjoys competence to examine how administrative authorities operate, but simply because the Agency’s administrative procedures do not operate in vacuo, but greatly affect the immigration status of applicants and appellants. Therefore, insofar as the Agency’s methods impact the immigration status of applicants and appellants, those methods can be scrutinised by this Board.*

*The Board now refers to paragraphs 3, 4 and 5 of the reply and notes that the Agency was wrong to only notify prospective employers. The wording of S.L. 217.17 refers specifically to applications being lodged by applicants, not by prospective employers.*

*Therefore, the Agency had to allow the applicants themselves to choose, not their prospective employers. It is the applicant who is in control of his application. Therefore, all communication must be addressed to the applicant, not the prospective employer.*

*The holding of a press conference and the publication of the new administrative procedure on the website do not operate in such a way as to bypass the text and the spirit of the law.*

*There is also an inconsistency in the Agency's reply. Whereas in paragraph 3, the Agency claims that it had informed the prospective employer via the postal services, in paragraph 5 it then states that "the appellant failed to inform the Agency".*

*How can the Agency expect the appellant to provide feedback when it would have addressed its communication not to him, but to the prospective employer?*

*Having made these considerations, the Board holds that it does have competence to decide this appeal and shall provide further hereunder."*

## **L-Appell**

6. L-appellanta pprezentat ir-rikors tal-appell tagħha quddiem din il-Qorti fil-21 ta' Diċembru, 2021, fejn qiegħda titlobha sabiex jogħgobha:

*"...tħassar u tirrevoka s-sentenza appellata tal-Bord tal-Appelli dwar Immigrazzjoni tat-30 ta' Novembru 2021 fl-ismijiet premessi u tordna l-Bord jieħu deċiżjoni mill-ġdid skont il-konsiderazzjonijiet magħmula minn din il-Qorti, bl-ispejjeż taz-żewġ istanzi kontra l-appellat."*

Tgħid li l-aggravji tagħha huma dawn: (a) il-Bord ma kellux ġurisdizzjoni jisma' u jiddeċiedi l-appell imressaq mill-appellat; (b) id-deċiżjoni tal-Bord kif espressa fl-ewwel paragrafu tad-*decide* hija *ultra vires* u *extra petita*, għaliex il-Bord m'għandux il-funzjoni ta' *regolatur* ta' *policies*; (c) id-deċiżjoni tal-Bord kif

espressa fit-tielet paragrafu tal-istess *decide* hija rritwali u ma tistax tagħmel stat fil-konfront tal-*Visa Unit*.

### **Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti**

7. Il-Qorti ser tgħaddi sabiex tikkunsidra l-aggravji tal-appellanta, u dan fid-dawl tal-konsiderazzjonijiet magħmulin mill-Bord fid-deċiżjoni appellata fejn applikabbli.

*L-ewwel aggravju: [nuqqas ta' ġurisdizzjoni tal-Bord]*

8. L-appellanta tgħid li l-Bord ma kellux ġurisdizzjoni sabiex jittratta l-appell tal-appellat. Filwaqt li tagħmel riferiment u tiċċita l-para. (ċ) tal-artikolu 25A(1) tal-Kap. 217, tikkontendi li l-każ odjern jikkonċerna *policy* li saret minnha stess, u għalhekk ma jittrattax disposizzjoni tal-liġi jew ta' xi regolament magħmul taħtu jew disposizzjoni ta' xi liġi oħra. Hija tiċċita wkoll dak li qal il-Bord fid-deċiżjoni appellata, fejn iddikjara li safejn il-proċeduri tal-appellata kienu jolqtu l-*istatus* ta' immigrazzjoni tal-applikanti u tal-appellanti, dawn setgħu jiġu nvestigati minnu. Tikkontendi li l-*policy* in kwistjoni kienet inħolqot minnha sabiex toffri benefiċċju żejjed lill-principali prospettivi, liema benefiċċju ma kienx jinsab fil-liġi li ttrasponiet id-Direttiva tal-Kunsill 2011/98/KE. Tispjega li l-imsemmija *policy* kienet saret riżultat tas-sitwazzjoni eċċezzjonali li ħolqot il-pandemija permezz ta' restrizzjonijiet fuq l-ivvjagġar. L-appellanta taċċetta li l-Bord għandu ġurisdizzjoni li jassigura li hija timxi mal-liġi meta tikkunsidra l-applikazzjonijiet, iżda tikkontendi li huwa ma jista' jagħti l-ebda provvediment li *policy* li hija tkun ħarġet ma tkunx tilħaq dak mistenni. Filwaqt li tagħmel

riferiment għall-massima legali *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacit*, tissottometti li l-legislatur ma riedx li l-Bord ikollu ġurisdizzjoni 'l hinn minn dak li jiddisponi għalih il-para. (ċ) tas-subartikolu 25A(1) tal-Kap. 217, u għalhekk kien żbaljat meta ċaħad l-eċċezzjoni tagħha.

9. Il-Qorti tgħid li l-Bord kien korrett fid-deċiżjoni tiegħu. Il-Bord osserva dak li jiddisponi għalih il-para. (a) tas-subregolament 3(1) ta' L.S. 595.07 dwar il-funzjonijiet u d-doveri tal-appellanta, u anki l-para. (ċ) tas-subartikolu 25A(1) tal-Kap. 217 li tagħmel riferiment għalih l-istess appellanta. Qal li kien jirrizulta ċar li l-appell quddiemu, li kien jirrigwarda applikazzjoni għal permess uniku, kien jaqa' fil-kompetenza tiegħu, u ċċita d-disposizzjonijiet tal-imsemmi para. (ċ) tas-subartikolu 25A(1) tal-Kap. 217. Sostna li b'hekk anki l-metodoloġija amministrattiva addottata mill-appellanta kienet taqa' taħt l-iskrutinju tiegħu, u dan għaliex il-L.S.217.17 kienet saħansitra tindika l-proċess li għandha ssegwi l-imsemmija appellanta sabiex tikkunsidra applikazzjonijiet għal permess uniku. Ikkontenda li huwa kien tenut jeżamina jekk il-metodoloġija wżata mill-appellanta kinitx waħda legali, għaliex il-proċeduri amministrattivi tagħha kienu jolqtu l-*istatus* ta' immigrazzjoni tal-applikanti. Il-Qorti tagħraf li d-disposizzjonijiet tal-para. (ċ) tas-subartikolu 25A(1) tal-Kap. 217 jagħtu lill-Bord is-setgħa li jisma' u jiddeċiedi applikazzjonijiet u appelli li jkunu saru taħt id-disposizzjonijiet ta' dik il-liġi jew taħt ir-regolamenti li jkunu saru taħtha, kif ukoll taħt kull liġi oħra. Tgħid li jekk il-Qorti tilqa' l-argument tal-appellanta, hija tkun qegħda tippermettiha tevita r-responsabbiltà għad-deċiżjonijiet tagħha fir-rigward tal-applikanti. Dak li qegħda tippretendi l-appellanta jwassal biss, u dan għall-kuntrarju ta' dak li qegħda ssostni, sabiex titwarrab dik li hija bla dubju r-rieda tal-legislatur fil-konfront tagħha, jiġifieri r-responsabbiltà għal għemilha

u t-twarrib ta' kull arbitrarjetà. Il-Qorti tgħid li ma jistax isegwi li filwaqt li l-appellanta għandha s-setgħa li tiddeciedi dwar l-applikazzjonijiet li jsiru *ai termini* tar-Regolament 12 tal-L.S.217.17, hija tista' tevita kull responsabbiltà għad-deċiżjoni finali tagħha.

10. Għaldaqstant il-Qorti ma ssibx dan l-ewwel aggravju tal-appellanta ġustifikat, u tiċħdu.

*It-tieni aggravju:*                    [*l-ewwel paragrafu tad-deċiżjoni appellata huwa ultra vires u extra petita*]

11. L-appellanta tikkontendi li fejn il-Bord iddecieda li l-approvazzjoni *in principle* għandha tiġi estiża għal sitt xhur oħra mid-data tan-notifika tad-deċiżjoni tiegħu, dan ma setax isir għaliex il-Bord m'għandux il-funzjoni li jirregola *policies* li jkunu saru minnha. B'hekk tgħid huwa ma seta' qatt jestendi terminu li mhux mogħti bil-liġi u skont il-minimi mposti mid-Direttiva tal-Kunsill 2011/98/KE kif trasposta fil-liġi Maltija. L-appellanta tissottometti li meta tikkunsidra l-ħruġ ta' permessi, hija għandha dejjem tqis il-ħtiġijiet tas-suq tax-xogħol bħal fil-każ fejn inħarġet il-*policy* in kwistjoni, u dan skont l-ispirtu tal-liġi u anki tad-Direttiva msemmija. Filwaqt li tiċċita d-disposizzjonijiet tar-Regolament 12 tal-L.S.217.17, l-appellanta ssostni li t-terminu li jkun ngħata l-applikant meta tinħareġ l-approvazzjoni ta' permess *in principle*, jingħata għaliex ma jistax jiġi preżunt li wara li jiddekorru diversi xhur, is-sitwazzjoni fil-pajjiż u l-ħtiġijiet fis-suq tax-xogħol ikunu ser jibqgħu l-istess. Tispjega li l-possibbiltà ta' estensjoni tat-terminu kienet inħolqot minn *policy ex gratia* minnha stess stante l-effetti tal-pandemija, u fl-ittra lill-appellat kienet



għamlitha ċara li jekk huwa kien ser jagħzel *credit note*, hija kienet ser tikkunsidra l-applikazzjoni tiegħu mill-ġdid. Tispjega wkoll li l-ħruġ ta' *policies* godda kien jinvolvi wkoll element politiku fejn ikunu saru diversi konsultazzjonijiet mal-awtoritajiet kollha konċernati, u dejjem meħuda in konsiderazzjoni l-bżonnijiet tal-pajjiż. L-appellanta tammetti li l-Bord għandu l-obbligu li jaċċerta ruħu jekk hija tkunx aġixxiet fil-parametri tal-liġi, iżda bla dubju ma kellu l-ebda mansjoni li joħloq xi *policies* huwa stess billi jsir ir-regolatur tas-suq tax-xogħol fil-pajjiż billi jestendi terminu 'l hinn minn dak li tipprovdi għalih il-liġi. Għalhekk tgħid li hawnhekk il-Bord aġixxa *ultra vires* u d-deċiżjoni appellata għandha tiġi kkunsidrata bħala *extra petita*.

12. Il-Qorti tgħid li hawnhekk ukoll id-deċiżjoni appellata saret fil-parametri stabbiliti mil-liġi. Tqis li fid-dawl ta' dak li ġie deċiż mill-istess Bord li l-appellanta m'għamlitx sew meta nnotifikat biss il-prinċipali prospettivi u mhux l-applikanti li kienu ngħataw id-dritt tal-għażla mill-imsemmija appellanta, il-Bord ma setax mexa mod ieħor jekk tassew l-għażla li ngħatat kellha tkun waħda reali. Id-deċiżjoni tiegħu li jestendi l-perijodu fejn l-applikant kellu jeżerċita d-dritt tal-għażla, filfatt mhijiex waħda ta' estensjoni iżda waħda fejn ikkonċediet id-dritt li ngħata mill-appellanta stess lill-appellat, li ċċaħħad lilu meta n-notifika tal-għażla saret b'mod inkorrett.

13. Għaldaqstant il-Qorti ssib dan it-tieni aggravju mhux ġustifikat, u tiċħdu wkoll.

*It-tielet aggravju:* [it-tielet paragrafu tad-deċiżjoni appellata huwa irritwali u ma jistax jagħmel stat fil-konfront tal-Visa Unit]

14. L-appellanta tispjega li t-tielet aggravju tagħha jolqot it-tielet paragrafu tad-deċiżjoni appellata, u tgħid li dan huwa rritwali u ma jista' jagħmel l-ebda stat fil-konfront tal-*Visa Unit*. Tispjega li l-permessi ta' residenza u dawk tal-*visas* huma separati, u huma regolati b'ligijiet distinti minn xulxin, filwaqt li tagħmel riferiment u tiċċita r-Regolament 10 tal-L.S. 217.17. Tirrileva li fil-każ odjern, l-applikazzjoni kienet tirrigwarda permess ta' residenza biss. Dwar il-*Visa Unit* tispjega li din għalkemm tagħmel parti minnha, hija regolata b'ligi separata u saħansitra ma kinitx tagħmel parti fid-deċiżjoni tagħha u anki fl-appell quddiem il-Bord, sabiex b'hekk hija ma kellha l-ebda opportunità li tressaq il-provi u s-sottomissjonijiet tagħha. L-appellanta tikkontendi li l-Bord ma kienx wera għaliex l-appellat kellu jiġi ttrattat b'mod differenti mill-*Visa Unit* billi jingħata *visa*, u għalhekk dan seta' jittiehed bħala aġir diskriminatorju fil-konfront ta' applikanti oħra.

15. Il-Qorti tikkunsidra li l-Bord għamilha ċara li t-tielet paragrafu tad-deċiżjoni appellata jolqot lill-appellanta, fejn ordna li l-appellat għandu jingħata l-faċilitazzjoni neċessarja kollha skont il-ligi, u dan fid-dawl tal-*approval-in-principle*. Iżda l-Bord indika li tali faċilitazzjoni kellha ssir partikolarment minnaħa tas-sezzjoni tal-appellanta li tikkontrolla l-ħruġ ta' *visas*. Filwaqt li l-Qorti tirrileva li l-imsemmi Bord ma ta l-ebda ordni sabiex tinħareġ *visa* lill-appellat, tirrileva li ma jsegwix li l-appellat jiġi pprezentat b'*approval-in-principle letter* mingħajr ma jitħalla jidħol hawn Malta. Għalhekk l-appellanta għandha tikkunsidra d-deċiżjoni appellata minn dan l-aspett, fejn ċertament ma tista' tiġi allegata l-ebda diskriminazzjoni fil-konfront ta' applikanti oħra.

16. Għaldaqstant il-Qorti tqis li t-tielet aggravju tal-Aġenzija appellanta mhuwiex ġustifikat, u tiċċdu.

**Decide**

**Għar-raġunijiet premissi, il-Qorti tiċċad l-appell tal-appellanta, u tikkonferma d-deċiżjoni appellata fl-intier tagħha.**

**L-ispejjeż tal-appell odjern u dawk tal-proċeduri quddiem il-Bord, għandhom ikunu a karigu tal-appellanta.**

Moqrija.

**Onor. Dr Lawrence Mintoff LL.D.  
Imħallef**

**Rosemarie Calleja  
Deputat Registratur**