MALTA

QORTI KOSTITUZZJONALI

S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH D. CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH A. FILLETTI

Seduta ta' l-14 ta' Mejju, 2004

Appell Civili Numru. 602/1997/1

David Axiaq

vs

L-Awtorita` tat-Trasport Pubbliku

Il-Qorti;

<u>Ir-rikors promotorju</u>

Dan hu appell minn sentenza moghtija mill-Prim Awla tal-Qorti Civili fit-2 ta' April, 1998 li permezz taghha dik il-

Qorti ddeklinat milli tezercita s-setghat taghha taht l-Artikolu 46(2) tal-Kostituzzjoni u l-Artikolu 4(2) tal-Kap. 319 ghax irriteniet li r-rikorrent (illum appellant) kellu mezz xieraq ta’ rimedju ghall-ksur allegat disponibbli favur tieghu skond ligi ohra.

Il-fatti u l-ksur allegati, u r-rimedju li talab ir-rikorrent lill-Prim Awla, jirrizultaw b’mod car mis-sentenza ta’ l-ewwel Qorti:

Ir-rikors ighid li xi zmien qabel ma nfethet il-kawza, ir-rikorrent kien talab li tinhariglu licenzja biex ihaddem *passage boat* fl-inhawi tad-Dwejra, Ghawdex, u fl-1996 l-awtorita` intimata hargitlu din il-licenzja. Kemm waqt li l-awtorita` kienet qieghda tqis it-talba tieghu, kif ukoll wara, meta beda jhaddem il-*passage boat*, ir-rikorrent dejjem mexa kif trid il-ligi u kif qaltlu l-awtorita` intimata.

Gara izda li b’ittra datata 8 ta’ Jannar, 1996 (*recte* 1997) l-awtorita` intimata gharrfet lir-rikorrent illi ma kienitx sejra ggeddidlu l-licenzja ghas-sena 1997. Ir-raguni moghtija hija li *“Regrettably, it would appear that a licence was inadvertantly issued in your favour, notwithstanding the current policy which restricted the number of existing licences to eight.”*

Minn korrispondenza u laqghat li saru wara, ir-rikorrent sar jaf li l-awtorita` intimata kienet hadet din l-azzjoni kontra tieghu wara stharrig li ghamel l-*Ombudsman* wara lment minghand sid ta’ dghajsa li ma kienx inghata permess biex jaghmel *pleasure trips* fid-Dwejra. Sar jaf ukoll illi l-awtorita` intimata kellha *policy* li ma ghandhomx jinhargu aktar permessi ghal *passage boats* fid-Dwejra, u l-permess tieghu inhareg minhabba dak li ssejjah zball amministrattiv.

Ir-rikorrent kompla jghid li l-*Ombudsman* qatt ma kkonsulta mieghu waqt li kien qieghed jaghmel l-investigazzjonijiet tieghu. Qieghed jghid ukoll li ma kien hemm ebda zball fil-hrug tal-permess tieghu.

Ir-rikorrent kien jahdem *full-time* bil-*passage boat* u, billi ma kellu ebda xoghol iehor, irid izomm il-familja tieghu mid-dhul minn dan ix-xoghol. Barra minn hekk, ghamel hafna spejjez biex jarma d-dghajsa.

L-awtorita` intimata ma tridx tqis it-talba tar-rikorrent biex iggeddidlu l-permess ghaliex qieghda thoss li l-konkluzzjonijiet u r-rakkomandazzjoni ta' l-*Ombudsman* jorbtuha. Ir-rikorrent jghid li meta l-awtorita` intimata tirrifjuta li ggedded il-licenzja tieghu, tkun qeghda tikser il-ligi, partikolarment l-art. 37 tal-Kostituzzjoni ta' Malta u l-art. 1 ta' l-Ewwel Protokoll tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem (Kap. 319 tal-Ligijiet ta' Malta), ghax l-awtorita` intimata ma tistax tirrifjuta li ggedded licenzja li kienet inharget regolarment hlief fil-kazijiet fejn taghtiha dik is-setgha l-ligi, u l-kaz tal-lum ma hux wiehed minn dawk il-kazijiet. Il-hrug ta' licenzja johloq ftehim li ma jistax jithassar minn parti wahda jekk mhux ghal raguni tajba; ghalhekk, ighid ir-rikorrent, id-decizjoni ta' l-awtorita` intimata tikser id-dritt tieghu li jgawdi hwejgu u li ma jkunx imcahhad minnhom.

Barra minn hekk, fil-waqt li l-awtorita` qieghda tirrifjuta li ggedded il-permess tar-rikorrent, fl-istess hin qieghda ggedded il-permessi ta' persuni ohra li ghandhom licenzja biex ihaddmu *passage boat* fid-Dwejra u f'postijiet ohra fil-gzejjer maltin. Din l-ghazla qieghda ssir minghajr ebda gustifikazzjoni razzjonali, u ghalhekk qieghda ssir diskriminazzjoni arbitrarja kontra l-esponent fit-tgawdija tad-drittijiet fondamentali tieghu, fosthom id-dritt ghall-proprjeta`, id-dritt ghax-xoghol u d-dritt ghal smigh xieraq. Din id-diskriminazzjoni tmur kontra l-art. 14 tal-Konvenzjoni Ewropea.

Barra minn hekk, ir-rifjut ta' l-awtorita` intimata li ggedded il-licenzja tar-rikorrent sar ukoll bi ksur tad-dritt fondamentali tieghu ghal smigh xieraq, imhares taht l-art. 39(2) tal-Kostituzzjoni ta' Malta u l-art. 6 tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem.

Ir-rikorrent ghalhekk talab li din il-Qorti taghtih dawn ir-rimedji:

1. tghid li nkiser id-dritt fondamentali tieghu ta' proprjeta` mhares taht l-art. 37 tal-Kostituzzjoni ta' Malta u l-art. 1 ta' l-Ewwel Protokoll tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem;

2. tghid li nkiser id-dritt fondamentali tieghu, imhares taht l-art. 14 tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem, li ma ssirx diskriminazzjoni kontrieh fit-tgawdija tad-dritt fondamentali tieghu ta' proprjeta` u ta' smigh xieraq;

3. tghid li nkiser id-dritt fondamentali tieghu ta' smigh xieraq imhares taht l-art. 39(2) tal-Kostituzzjoni ta' Malta u l-art. 6 tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem;

4. tordna lill-Awtorita` tat-Trasport Pubbliku li, fi zmien qasir, iggedded il-licenzja tieghu biex ihaddem *pleasure boat* fid-Dwejra;

5. tghid kemm kienu d-danni li sofra r-rikorrent minhabba f'dak li ghamlet l-awtorita` intimata;

6. tikkundanna lill-awtorita` intimata thallas dawn id-danni bl-imghax; u

7. taghtih kull rimedju iehor li jkun mehtieg jew xieraq sabiex jitharsu d-drittijiet tieghu.

<u>Il-fatti</u>

Il-fatti li rrizultaw mill-provi huma sintetizzati tajjeb fis-sentenza appellata:

"Sa minn qabel ma twaqqfet l-Awtorita` tat-Trasport Pubbliku, u hadet f'idejha s-setgha li taghti permessi biex jahdmu dghajjes fid-Dwejra ghall-garr ta' passiggieri bi hlas, kien hemm tmien dghajjes li ga` kellhom licenzja mahruga mill-awtorita` li kienet

responsabbli dak iz-zmien (I.e. qabel ma twaqqfet l-Awtorita` tat-Trasport Pubbliku) ghall-hrug tal-licenzji. <u>Kien hemm *policy*, li ma tbiddlitx meta twaqqfet l-awtorita` intimata, li ma jinhargux aktar minn tmien licenzji.</u>

Meta twaqqfet l-awtorita` intimata, din baghtet avviz lil dawk li kellhom il-licenzja biex jaghtuha xi dokumenti li kienet tehtieg biex tkun tista' ggeddidilhom il-licenzja ghas-sena ta' wara.xi zmien qabel dan, ir-rikorrent kien ghamel talba biex lilu wkoll tinghata licenzja. Ghal xi raguni, li l-awtorita` tghid li kienet zball u li r-rikorrent ighid li kienet ghax it-talba tieghu ntlaqghet, lir-rikorrent ukoll intbaghad dan l-avviz. Meta wasallu dan l-avviz, ir-rikorrent ha hsieb li jgib id-dokumenti mehtiega. Dawn hadhom ghand l-awtorita` u din hargitlu l-permess.

Gara, izda, li kien hemm persuna ohra, certu John Mifsud, li, ghalkemm, bhar-rikorrent, ma kienx wiehed mit-tmienja li kellhom il-permess fil-bidu, kien ukoll ghamel talba bhal ma kien ghamel ir-rikorrent. Lil dan ukoll intbaghat l-avviz, izda baqa' ma nghatalux permess.

Meta ra li lir-rikorrent inghata permess u lilu le, Mifsud ghamel ilment lill-*Ombudsman*. L-*Ombudsman*, flok ra biss jekk l-awtorita` mxietx sew meta ma tatx permess li Mifsud, qataghha wkoll li l-awtorita` ma ghandhiex iggedded il-permess tar-rikorrent. Din id-decizjoni l-*Ombudsman* hadha fit-28 t'a Jannar 1997, meta r-rikorrent la kien parti fil-proceduri li kellu quddiemu u lanqas biss issejjah biex jinstema' dak li kellu xi jghid. Kien biss fis-7 ta' Marzu 1997, wara li kien ha d-decizjoni tieghu, li l-*Ombudsman* kiteb lir-rikorrent biex ighidu li "jekk ghandek xi kummenti x'taghmel dwar dan tista' tiktibli sat-13 ta' Marzu 1997".

Wara li saret taf id-decizjoni ta' l-*Ombudsman*, l-awtorita` intimata ma geddidx il-permess tar-rikorrent

ghas-sena ta’ wara, u r-rikorrent ghalhekk fetah din il-kawza.”

L-ewwel eccezzjoni u s-sentenza ta’ l-ewwel Qorti

Fir-rigward ta’ dawn il-fatti kif allegati u ta’ dawn it-talbiet, l-Awtorita` tat-Trasport Pubbliku ssollevat diversi eccezzjonijiet, izda l-ewwel Qorti waslet sabiex tikkonsidra biss l-ewwel eccezzjoni – li fil-fatt laqghet – u cioe` li *“…ir-rikorrent kien ghadu ma ezawriex ir-rimedji li taghtih il-ligi, u ghalhekk l-azzjoni tal-lum hija intempestiva”*. In fatti l-ewwel Qorti kkonkludiet hekk:

Il-qorti hija sodisfatta li r-rikorrent seta’ jfittex rimedju iehor meta jallega li agir amministrattiv iddiskrimina kontra tieghu, *i.e.* huwa msejjes fuq kunsiderazzjonijiet mhux rilevanti (art. 469A(1)(b)(iii) tal-Kap. 12), li l-awtorita` amministrattiva cahhditu mill-proprjeta` ghax ma gedditlux il-licenzja f’kaz fejn il-ligi ma taghtihiex din is-setgha, *i.e.* imxiet kontra l-ligi (art. 469A(1)(b)(iv) tal-Kap. 12), u li l-awtorita` amministrattiva mxiet bla ma tatu smigh xieraq, *i.e.* ma harsitx il-principji tal-gustizzja naturali (art. 469A(1)(b)(ii) tal-Kap. 12.

Ghal din ir-raguni l-qorti ma hix tal-fehma li ghandha tinqeda bis-setghat taghha taht il-Kostituzzjoni ta’ Malta u taht il-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem, u ghalhekk qieghda tehles lill-awtorita` intimata mill-harsien tal-gudizzju, bl-ispejjez kontra r-rikorrent, bla hsara ghad-drittijiet kollha tieghu li jmissu lil dan taht il-ligi civili u amministrattiva.

L-appell odjern

L-appellant David Axiaq ma jaqbilx mad-decizjoni ta’ l-ewwel Qorti. Ghalkemm jaqbel *“…li xi whud mill-ilmenti tieghu jistghu jkunu milquta b’uhud mis-subincizi ta’ l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12…”*, huwa jikkontendi li *“ir-rimedju li seta’ jottjeni minn proceduri [taht dan l-artikolu] huwa ferm dubbjuz u incert”.* Apparti lmenti ohra, l-appellant bazikament jikkontendi wkoll li anke li kieku

huwa kellu jinghata ragun taht l-Artikolu 469A u d-decizjoni li ma tigix imgedda l-licenzja ghas-sena 1997 tigi dikjarata li ma tiswiex, l-Awtorita` in kwistjoni kulma taghmel hu li terga’ tiehu decizjoni bbazata fuq il-*policy* vigenti u terga’ ma ggeddidlux il-licenzja li hija kienet taghtu regolarment, cioe` in konformita` mal-ligi. L-appellant, infatti, josserva hekk fir-rikors ta’ appell tieghu:

In oltre, mill-provi jirrizulta ampjament li l-Awtorita` intimata m’ghandha l-ebda intenzjoni li tohrog licenzji izjed, apparti l-fatt li l-Awtorita` qieghda thoss ruhha marbuta bid-decizjoni ta’ l-Ombudsman li rrakkomanda li l-licenzja ta’ l-esponenti tigi revokata. Mill-provi jirrizulta illi l-Awtorita` qieghda tibza’ mill-protesti tas-sidien tad-dghajjes l-ohra, li ma jridux li jinhargu izjed licenzji. Fil-fatt ic-Chairman ta’ l-Awtorita` intimata, is-Sur Reno Calleja xehed hekk (pag. 22)[1]: *“Iva, biex nghidlek kif timxi l-Awtorita`, mhux bil-fors kuntent bihom dawn, imma hekk timxi: Kull settur ghandu monopolju assolut li malli ccaqalqu jinqala’ rebus. Jigifieri jien dawn it-tmienja li hemm issa…qed jghiduli “Ara ma tatix iktar permessi”.”* Dan ifisser anki f’kaz ta’ ezitu favorevoli ta’ kawza amministrattiva, hemm probabbilita` kbira illi l-Awtorita` tibqa’ tirrifjuta li ggedded il-licenzja ta’ l-esponenti, sakemm ma jkollix decizjoni definittiva illi l-*policy* ta’ *closed shop* hija illegali. U huwa proprju ghalhekk li l-esponenti issottometta illi jkollu jintavola kawza amministrattiva ohra sabiex jattakka il-validita` ta’ dak ir-rifjut li ggedded il-licenzja a bazi ta’ dik il-*policy.*

Konsiderazzjonijiet ta’ din il-Qorti

Ghalkemm huwa minnu li l-Prim Awla tal-Qorti Civili ghandha s-setgha (*“…tista’, jekk tqis li jkun desiderabbli li hekk taghmel…”*) li tiddeklina li tezercita s-setghat taghha taht is-subartikolu (2) tal-Artikolu 46 tal-Kostituzzjoni kif ukoll taht l-artikolu korrispondenti fil-Kap. 319, tali setgha ghandha dejjem tigi ezercitata bi prudenza, b’mod li fejn

[1] Fol. 84 tal-process.

ikun jidher li hemm jew jista' jkun hemm kaz serju ta' vjolazzjoni ta' drittijiet fondamentali, l-individwu ma jigix privat mir-rimedju kostituzzjonali (jew taht il-Kap. 319) meta jkun jidher li r-rimedji ohra li hemm jew li kien hemm ma jkunux adegwati fic-cirkostanzi tal-kaz. Fil-kaz in dizamina hu evidenti li l-qofol tal-vertenza kollha johrog mill-fatt li hemm *policy* (mhux ligi) li l-*pleasure boats* licenzjati ghad-Dwejra ta' Ghawdex ikunu tmienja biss. Bhala fatt din il-*policy* tillimita n-numru ta' dghajjes li jigu licenzjati biex jahdmu f'dak il-lokal, u fil-kaz ta' l-appellant din il-*policy* kienet ir-raguni wahdanija u vera ghala l-licenzja tieghu ghas-sena 1997 ma gietx imgedda. Issa, ma hemmx dubbju li awtorita` amministrattiva – anke awtorita` li ghandha s-setgha li tohrog licenzji – jista' jkollha *policy* li tillimita n-numru ta' licenzji li johorgu, basta li dik id-decizjoni (ghax *policy* hi effettivament decizjoni) ma tkunx tikkozza ma xi haga li hemm fil-paragrafi (a) u (b) tas-subartikolu (1) tal-Artikolu 469A tal-Kap. 12. Biex *policy* ma tkunx "mod iehor kontra l-ligi" (Art. 469A(1)(b)(iv), Kap. 12) dik il-*policy* trid tkun ukoll tali li fit-thaddim taghha fil-kaz partikolari ma tkunx tammonta ghal vjolazzjoni ta' xi disposizzjoni tal-Konvenzjoni Ewropea. Din il-Qorti ma tistax taqbel ma' l-ewwel Qorti fejn din irriteniet li l-appellant, allura rikorrent, ma kienx qed ifittex li jwaqqa' l-*policy* in kwistjoni minhabba li din tmur kontra, *inter alia*, il-Konvenzjoni. Huwa evidenti mill-bran segwenti, mehud *verbatim* mir-rikors promotorju, li l-appellant quddiem l-ewwel Qorti kien effettivament qed jallega li l-applikazzjoni ta' din il-*policy* – jekk hux direttament jew minhabba l-intervent ta' l-*Ombudsman* hu rrelevanti – ghall-kaz tieghu u cioe` biex ma tigix imgedda licenzja validament mahruga kienet tammonta ghal vjolazzjoni *inter alia* kemm ta' l-Artikolu 1 ta' l-Ewwel Protokoll (in kwantu qed jigi mfixkel fit-tgawdija pacifika tal-"possedimenti" tieghu) kif ukoll ta' l-Artikolu 14 ta' l-istess Konvenzjoni (in kwantu qed issir distinzjoni fuq bazi mhux oggettiva u ragjonevoli):

"Illi in oltre, fil-waqt li l-Awtorita` qieghda tirrifjuta li ggedded il-permess ta' l-esponent, fl-istess hin qeghda ggedded il-permessi ta' persuni ohra li ghandhom licenzja biex joperaw passage boat fid-Dwejra u f'postijiet ohra fil-gzejjer Maltin, u tohrog

permessi godda biex persuni ikunu jistghu joperaw passage boats fil-gzejjer maltin. Din l-ghazla qieghda ssir minghajr ebda gustifikazzjoni razzjonali, tikkostitwixxi diskriminazzjoni arbitrarj kontra l-esponent fit-termini ta' l-Artikolu 14 tal-Konvenzjoni Ewropea fit-tgawdija tad-drittijiet fundamentali tieghu, fosthom id-dritt ghall-proprjeta`, id-dritt ghax-xoghol u d-dritt ghal smiegh xieraq."

Pero` jista' jinghad li r-rimedju talvolta disponibbli wara kawza ghal stharrig gudizzjarju fil-kaz in dizamina seta' jkun wiehed xieraq, cioe` wiehed effettiv? Kif inhu risaput, f'kawza ghal stharrig gudizzjarju r-rimedji li tista' taghti l-Qorti huma limitati hafna – anke d-danni li jistghu jinghataw huma limitati b'dak li jiddisponi s-subartikolu (5) tal-Artikolu 469A. Il-Qorti f'kawza ghal stharrig gudizzjarju ma tistax tissostitwixxi ruhha ghall-awtorita` li tkun u, per ezempju, tordna li tinhareg il-licenzja li tkun giet rifjutata mill-awtorita` kompetenti. F'kawza bhal dik odjerna, invece, ma hemm xejn xi jzomm lill-Prim Awla, fil-kompetenza Kostituzzjonali u/jew "Konvenzjonali" taghha, li tordna li tinhareg il-licenzja jekk, per ezempju, jirrizulta li l-licenzja li kienet inharget lill-appellant kienet tammonta ghal "possediment" u li fir-rifjut tat-tigdid u/jew fl-applikazzjoni tal-*policy* tal-*closed shop* ma jkunx hemm bilanc gust bejn l-interessi ta' Axiaq u dawk tal-komunita` in generali. Ghalhekk biss – u cioe` apparti konsiderazzjonijiet ohra li jissemmew fir-rikors ta' appell li pero` din il-Qorti tara li ma hemmx ghalfejn tidhol fihom – din il-Qorti ma tistax tikkondividi l-fehma ta' l-ewwel Qorti li l-appellant kellu mezz xieraq ta' rimedju taht xi ligi ohra. Konsegwentement l-appell jimmerita li jigi akkolt.

Ghall-motivi premessi, tilqa' l-appell, thassar u tirrevoka s-sentenza appellata, terga' tqieghed lill-partijiet fil-posizzjoni li kienu fiha minnufih wara l-verbal ta' l-udjenza tad-9 ta' Ottubru, 1997, u tibghat l-atti lura lill-ewwel Qorti sabiex din tiddeciedi dwar it-talbiet tar-rikorrent u l-eccezzjonijiet tal-awtorita` intimata (salv, naturalment, ghall-ewwel eccezzjoni li qed tigi michuda b'din is-sentenza) skond il-ligi u b'ezercizzju tas-setghat taghha skond l-Artikolu 46(2) u 4(2) tal-Kostituzzjoni u tal-Kap.

319 rispettivament, prevja okkorrendo trattazzjoni mill-gdid. Fic-cirkostanzi l-ispejjez inkorsi sa issa – jigifieri kemm tal-prim istanza kif ukoll ta' dana l-appell konnessi ma' l-imsemmija l-ewwel eccezzjoni – ghandhom jigu sopportati kollha mill-Awtorita` tat-Trasport Pubbliku.

< Sentenza Finali >

--------------------------------TMIEM--------------------------------