MALTA

QORTI CIVILI
PRIM' AWLA
(GURISDIZZJONI KOSTITUZZJONALI)

ONOR. IMHALLEF
TONIO MALLIA

Seduta tal-5 ta' Mejju, 2005

Rikors Numru. 602/1997/2

David Axiaq

vs

L-Awtorita' tat-Trasport Pubbliku u b'digriet tal-Qorti tat-3 ta' Dicembru, 2004, giet kjamata fil-kawza l-Awtorita' Marittima ta' Malta

Il-Qorti:

Rat ir-rikors ippresentat mir-rikorrenti fl-1 ta' Lulju, 1997 fejn jinghad 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 to 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-rakkomandazzjonijiet 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.

Rat ir-risposta tal-Awtorita' intimata li in forza taghha eccepiet illi:

1. Preliminarjament, ir-rikorrent ma esewrix ir-rimedji li taghtih il-ligi u *kwindi* l-azzjoni hi intempestiva;

2. Illi fil-meritu qatt ma ivvjolaw id-dritt ta' proprjeta' tar-rikorrenti, u lanqas ta' smigh xieraq; f'dan ir-rigward (nuqqas ta' smigh xieraq) jekk xi hadd naqas ma kienx l-esponenti izda l-*Ombudsman* ghalhiex l-esponent mexa fuq ir-rakkomandazzjonijiet tal-*Ombudsman* meta iddecieda illi ma jgeddix il-permess;

3. Illi ilha snin twal *policy* governattiva illi ma jinhargux aktar minn tmien permessi fil-post *in kwistjoni* u anke fisikament hu impossibbli li jkun hemm numru mhux kontrollat ta' dghajjes joperaw;

4. Illi fil-kaz in kwistjoni il-permess inhareg bi zball u ma setax jigi mgedded ghal din ir-raguni, anke ghalhiex kien ikun diskriminatorju fil-konfront ta' terzi kieku dan sar.

Rat id-digriet ta' din il-Qorti tal-1 ta' Ottubru, 1997, li in forza tieghu cahdet talba ta' John Caruana, ta' Bernardette Custo', ta' Maximus Cauchi, ta' Emanuel Axiak, ta' Francis Grima, ta' Paul Caruana u ta' Lawrence Axiak li jkunu awtorizzati jintervjenu f'din il-kawza *in statu et terminis*;

Semghet il-provi li ressqu l-partijiet;

Rat is-sentenza ta’ din il-Qorti tat-2 ta’ April, 1998, li in forza taghha laqghet l-ewwel eccezzjoni tal-Awtorita’ intimata, u wara li qieset li ma kienetx tal-fehma li ghandha tinqeda bis-setghat taghha taht il-Kostituzzjoni ta’ Malta u taht il-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem, helset lill-awtorita’ intimata mill-harsien tal-gudizzju, bl-ispejjez kontra r-rikorrent, bla hsara ghad-drittijiet kollha li jmissu lil dan taht il-ligi civili u amministrattiva.

Rat l-appell interpost mir-rikorrent;

Rat is-sentenza moghtija mill-Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fl-14 ta’ Mejju, 2004, fejn dik l-Onorabbli Qorti laqghet l-appell, hassret u irrevokat is-sentenza appellata, u iddecidiet li 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.

Rat id-digriet ta’ din il-Qorti tat-3 ta’ Dicembru, 2004, li in forza tieghu laqghet it-talba tar-rikorrenti u ordnat il-kjamata fil-kawza tal-Awtorita’ Marittima ta’ Malta;

Rat ir-risposta imressqa mill-Awtorita’ Marittima ta’ Malta li in forza taghha eccepiet illi:

1. L-Awtorita’ Marittima ta’ Malta mhijiex l-Awtorita’ li hadet id-decizjoni li minnha qed jilmenta r-rikorrent, *stante* li dak iz-zmien l-awtorita’ responsabbli kienet l-Awtorita’

tat-Trasport Pubbliku. L-Awtorita' Marittima *"wirtet"* stat ta' fatt gja ezistenti. Jigi rilevat ukoll li f'Mejju 2004 l-Awtorita' esponenti awtorizzat it-trasferiment ta' licenzja li kienet f'isem certu Lawrence Axiaq lir-rikorrenti David Axiaq u ghalhekk ir-raba' talba tar-rikorrenti hija superfluwa;

2. Minghajr pregjudizzju ghas-suespost, l-Awtorita' Marittima ta' Malta dejjem agixxiet skond id-dmirijiet u poteri taghha *a termini* tal-Att dwar l-Awtorita' Marittima ta' Malta (Kap. 352 tal-Ligijiet ta' Malta) u r-regolamenti relattivi;

3. Ghalhekk, fl-ebda moment ma gew miksura d-drittijiet fundamentali tar-rikorrenti David Axiaq.

Rat in-noti tal-osservazzjonijiet tal-partijiet;

Rat l-atti kollha tal-kawza u d-dokumenti ezebiti;

Semghet lid-difensuri tal-partijiet;

Rat li l-kawza thalliet ghal-lum ghas-sentenza;

Ikkunsidrat;

Il-fatti li rrizultaw mill-provi huma sintetizzati tajjeb fis-sentenza ta' din il-Qorti tat-2 ta' April, 1998; fil-qosor il-fatti rilevanti huma s-segwenti:

"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 lir-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 lil Mifsud, qataghha wkoll li l-awtorita' ma ghandhiex iggedded il-permess tar-rikorrent. Din id-decizjoni l-*Ombudsman* hadha fit-28 ta' 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-aggravju tar-rikorrent irid issa jigi analizat fil-meritu.

L-Artikolu 1 ta' l-Ewwel Protokol jippreskrivi illi: *"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.*

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it

deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties".

Dan l-Artikolu jiggarantixxi fis-sustanza tieghu d-dritt ta' proprjeta (Marcks vs Belgium 13/06/1979 2 EHRR 330), u jipprojbixxi lill-istat milli jinterferixxi f'dan id-dritt hlief taht certi kundizzjonijiet.

L-awturi Van Dijk & Van Hoof fil-ktieb taghhom *"Theory and Practice of the European Convention on Human Rights"* (3rd Edit. pag. 618) josservaw illi:

"As the Court has often held, Article 1 comprises three distinct rules. The first rule, which is expressed in the first sentence and is of general nature, lays down the principle of peaceful enjoyment of property. The second rule, in the second sentence, covers deprivation of possessions and makes it subject to certain conditions. The third rule, laid down in the second paragraph, recognizes that the contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose".

Kif qalet il-Qorti ta' Strasbourg fil-kaz "Sporrong and Lonnroth vs Sweden", fis-sentenza taghha tat-23 ta' Settembru, 1982:

"The three rules are not 'distinct' in the sense of being unconnected: the second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should, therefore, be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule".

Issa l-ewwel punt li jrid jigi determinat ghall-applikazzjoni ta' dan l-artikolu, hija d-determinazzjoni tal-kelma *"possessions"*, specjalment jekk din il-kelma tikkomprendix ukoll licenzja li persuna tista' jkollha bzonn biex tezercita n-negozju taghha. Fuq dan il-punt, l-Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fil-kawza "Zammit vs Ellul

Vincenti", deciza fil-31 ta' Lulju, 1996, kienet osservat li licenzja ghandha tkun konsidrata bhala oggett ta' proprjeta'. Dik l-Onorabbli Qorti kienet kwotat mill-gurisprudenza ta' Strasbourg u osservat:

"The economic interests connected with the applicant company's restaurant business were possessions. The licence to sell alcoholic beverages was an important element in the running of the restaurant and the applicant could legitimately expect to keep the licence as long as he did not infringe the conditions attached to it … Its revocation was, therefore, an interference with the company's rights under Protocol 1 (Series A No. 159 – July 7, 1989)."

"The revocation of the permit interfered with the right to the peaceful enjoyment of their possessions, including the economic interests connected with the exploitation of the gravel pit (Series A No. 192 – February 18, 1991)"

L-awtorita' intimata tista' targumenta li la l-permess hareg *"bi zball"*, dak il-permess hu null u *kwindi* qatt ma dahal li jifforma parti mill-patrimonju tar-rikorrenti. Din il-Qorti ma taqbilx ma dan l-argument. L-ewwel net, il-licenzja qatt ma giet revokata, u qatt ma ittiehdu proceduri biex il-licenzja tigi mhassra fuq il-kawzali li din inharget bi zball. Kif qalet din il-Qorti fil-kawza "Gera de Petri vs Direttur tal-Akkomodazzjoni", decisa fis-27 ta' Jannar, 2003, biex att jigi attakkat, annullat jew imhassar trid issir kawza *ad hoc*. L-Onorabbli Qorti tal-Appell fil-kawza "Attard vs Vella", decisa fl-24 ta' Mejju, 2004, ukoll osservat li la darba ma kienu ittiehdu ebda proceduri biex skrittura tigi dikjarata invalida, il-validita' ta' dik l-iskrittura ma setghetx tigi attakata f'dawk il-proceduri. Jigi osservat ukoll li meta l-Awtorita' intimata indunat bl-*"izball"* taghha, ma stqarretx li l-hrug tal-permess kien invalidu jew null, izda biss li ma kellux jinhareg, u li dak il-permess ma kienx se jigi mgedded. (ara ittra tal-Awtorita' datata 8 ta' Jannar, 2996). Dan juri li l-hrug tal-permess, ghalkemm skond l-awtorita' ma kellux jinhareg, kien wiehed validu u *intra vires* il-poteri tal-awtorita', u meta inghata lir-rikorrent dahal biex jifforma parti mill-patrimonju tieghu.

Inoltre, anke jekk jigi ammess li kien sar *"zball"* da parti tal-awtorita', dak l-izball, kemm ghal-fini tal-vizzju tal-kunsens, (ara "Pisani vs Mamo", decisa mill-Onorabbli Qorti tal-Appell fis-7 ta' Novembru, 1933, u "Borg noe vs Grima noe et", decisa mill-Onorabbli Qorti tal-Kummerc fit-3 ta' Gunju, 1994, fost ohrajn), kif ukoll ghal-fini ta' restituzzjoni minhabba indebitu, irid ikun skuzabbli (ara "Enemalta Corporation vs Sacco", decisa mill-Onorabbli Qorti tal-Appell (Sede Inferjuri) fis-16 ta' Dicembru, 2002). F'dan il-kaz, hija l-fehma konsidrata tal-Qorti li ma jistax ikun li l-awtorita' ma kienetx taf li ma kienetx tenuta tohrog il-permess (jekk, bhala fatt, hekk kien) meta r-*records* u l-informazzjoni kollha kienu minn dejjem ghad-disposizzjoni taghha. L-*"izball"*, jekk sar zball, tant hu lampanti u tant ikun jirrizulta nieqes minn dik il-minimu ta' attenzjoni li hu mehtieg li persuna tezercita f'xogholha, li, taht ebda cirkustanza, ma jista' jaghti lok ghat-thassir tal-hrug tal-permess.

Darba, mela, li l-permess hareg u kien validu, il-Qorti trid issa tikkunsidra jekk bil-fatt li l-awtorita' intimata ma riedetx iggedded l-istess permess, iwassalx ghal-ksur tad-drittijiet tar-rikorrenti.

L-ewwel nett, tajjeb li jinghad li kif jghidu l-awturi O'Boyle & Warbrick fil-ktieb *"Law of the European Convention on Human Rights"* (pag. 527).

"In principle there will be a deprivation of property only where all the legal rights of the owner are extinguished by operation of law or by the exercise of a legal power to the same effect".

Dan hu dak li gara f'dan il-kaz. Ir-rikorrent, applika ghal-hrug tal-permess fl-1994, u kien gie mitlub jghaddi l-informazzjoni mehtiega fl-1995. Peress li, bi zvista, ir-rikorrent naqas li jmur l-ufficcju tal-awtorita' matul dik is-sena, hu rega gie mitlub, ghat-tieni darba, jghaddi l-informazzjoni mehtiega lill-awtorita' halli din tkun tista' tohrog il-permess relattiv. Ir-rikorrent, din id-darba, hekk ghamel, u l-permess hariglu f'Lulju tal-1996. Ir-rikorrent

beda jopera l-*pleasure trips* bid-dghajsa tieghu u baqa' sejjer sal-ahhar ta' Dicembru, 1996, sakemm skada z-zmien tal-permess. Peress li l-awtorita' intimata ma riedetx iggedidlu l-permess ghal-sena ohra, kellu jieqaf kompletament milli jopera; id-dritt li hu kellu biex jopera, gie, b'hekk, terminat.

L-awtorita' intimata issostni li hi ma gedetx il-permess tar-rikorrenti ghax kellha *policy* li, ghad-Dwejra f'Ghawdex, ma jinhargux aktar minn tmien permessi. Issa, kif qalet l-Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fis-sentenza taghha tal-14 ta' Mejju, 2004 f'dan il-kaz,

"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".

Issa, f'dan il-kaz, prova cara ta' l-esistenza tal-*policy in kwistjoni* ma ngabetx. Fl-ewwel lok jinghad li dawn il-*'policy guideliues'* ma jirrizultaw minn imkien bil-miktub, kif jirrikjedi tassattivament l-artikolu 6(c) tal-*Interpretation Act* (Kap. 249 tal-Ligijiet ta' Malta). Kemm ic-*Chairman* kif ukoll il-*General Manager* tal-awtorita' intimata jghidu li semghu b'dik il-*policy*, *pero'*, hadd minnhom ma seta' jipproduci dokument wiehed biex issostni l-*policy*, jew jindikaw bil-preciss meta ittiehdet il-*policy decision* u taht liema cirkustanzi. Jinghad biss li wara li hargu 8 permessi, il-Pulizija (li qabel it-twaqqif tal-Awtorita' kienu inkarigati johorgu l-permessi) ma accettawx li johorgu licenzji godda, u il-post tad-Dwejra gie dikjarat maghluq ghal-fini ta' licenzji godda. Min ha din id-decizjoni u min talabha ma jirrizultax. Wara li inholqot l-Awtorita', din kompliet topera l-istess *policy* li saret taf bih *"by hearsay"*! Jirrizulta li l-awtorita' intimata, wara li saret taf li tat permess gdid *"bi zball"*, iddecidiet li ma iggedidx dak il-

permess u dana minghajr biss ma rat xi dokument dwar dak is-suppost *policy*. Kif qalet din il-Qorti fil-kawza "Vella vs Kummissarju tal-Pulizija", decisa fl-4 ta' Gunju, 1997, *"jinkombi lill-amministrazzjoni li turi, b'mod posittiv, li jezisti dak l-interess pubbliku li jiggustifika t-tehid forzuz ta' dik il-proprjeta'"*. F'dan il-kaz, ma saretx prova la tal-esistenza tal-*policy*, u lanqas tal-konsiderazzjonijiet li waslu ghal-determinazzjoni tal-*policy*. L-allura *Chairman* tal-awtorita' qal li l-*policy* hi bbazata fuq il-fatt li l-Pulizija qatt ma taw permessi godda, *pero'*, jammetti li l-affarijiet ma sarux sew u stqarr li ried jaghmel *"survey professjonali"* halli jara hemmx htiega ta' *policy* fir-rigward. Dan is-*"survey professjonali"* kellu jsir qabel ma tigi invokata *policy*, u *kwalunkwe policy* trid ukoll tkun preceduta minn konsultazzjoni mal-persuni li se jkunu milquta.

Policy decision m'ghandhix tkun bazata fuq konsiderazzjonijiet li ma jkunux ghal-kollox xjentifici. L-allura *Chairman* tal-awtorita' xehed hekk fir-rigward: *"Kull settur ghandu monopolju assolut li malli ccaqalqu jinqala' rebus. Jigifieri jiena dawk it-tmienja li hemm issa … qed jghiduli, 'ara ma tatix aktar permessi'"*. Dan mhux mod li tinhareg *policy*! Wiehed m'ghandux iwaqqaf il-hrug ta' licenzji godda ghax hemm pressjoni minn dawk li jahdmu fis-settur u ma jridux min jidholhom fl-ghalqa. Kif irriteniet l-Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fil-kawza "Spiteri vs Mejlaq noe", decisa fit-8 ta' Marzu, 1995,

"Ghandu jigi precizzat illi jekk dak li ghamlet l-intimat jammonta ghall-vjolazzjoni ta' xi dritt jew liberta' fondamentali tar-rikorrent, il-fatt li ghamlet dan ghaliex giet kostretta mill-haddiema li rrifjutaw li jahdmu bis-sahra "bil-konsegwenzi kbar li dan seta' jfisser mhux biss ghall-korporazzjoni nnifisha izda wkoll ghall-ekonomija tal-pajjiz u numru kbir ta' familji li ghixien taghhom jiddependi anki indirettament mix-xoghol tat-Tarzna" – ma tistax tigi accettata bhala gustifikazzjoni ta' dik il-vjolazzjoni. Dak li jiddistingwi Stat ta' Dritt minn kwalunkwe forma ohra ta' Stat huwa precizament dan – is-supremazija tad-Dritt fuq kull konsiderazzjoni ohra ta' natura kummercjali, ekonomika, socjali jew politika. Dan il-principju hu attenwat mill-principju tal-proporzjonalita' sakemm kollox

jibqa' fil-margini koncess lil kull ordinament biex japprezza u jivvaluta l-posizzjoni partikolari ta' l-Istat u jivvaluta l-pozizzjoni partikolari ta' l-Istat li jkun, biex jimplimenta, minghajr ma' jaqbez dawk il-parametri, id-drittijiet u l-libertajiet fundamentali ta' l-individwu" (enfasi tal-Qorti).

Il-fattur li dak ix-xoghol partikolari ma jiflahx li jkun governat b'kompetizzjoni *open to all*, ghax jista' jipprovdi ghixien dicenti li ftit biss mill-operaturi, jista' jittiehed *in konsiderazzjoni* fid-determinazzjoni tal-*policy*, *pero'*, irid isir stadju sew u xieraq ta' kemm jiflah dak is-suq, u analizi wkoll ta' xi forma ta' kompetizzjoni hu mehtieg li jkun hemm biex dak li jkun jibqa' jofri l-ahjar servizz.

Policy ma tinholoqx ghax min ikun qed igawdi monopolju jrid li tibqa' tinzamm l-*istatus quo*, u jinsisti ma min ikollu xi *"influenza"* fl-amministrazzjoni, biex dik is-sistema ma tinbidilx.

Gie ritenut ukoll illi:

"The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgement as to what is "in the public interest" unless that judgement is manifestly without reasonable foundation. In other words, although the Court cannot substitute its own assessment for that of the national authorities, it is bound to review the contested measures under Article 1 of Protocol 1 and in so doing to make an inquiry into the facts with reference to which the national authorities acted". (ara **James & Others vs United Kingdom** (1986) 8 EHRR 123, **Pressos Campania Naviera S.A. vs Belgium** (1995) 21 EHRR 301).

F'dan il-kaz, il-bazi tal-*policy* hi biss ghax gejja *"mill-antik"*. Il-Qorti ma tistax tqies tali *"policy"* bhala li hi bazata fuq *"reasonable foundation"*, u sta ghal-awtorita', jekk trid tohloq *policy* fir-rigward, li thejji studju dettaljat u komprehensiv biex tiggustifika l-agir taghha, mehud kont ukoll tar-regoli tal-kompetizzjoni li jifformaw parti mil-ligijiet

tal-Unioni Ewropea. Tali *policy* tista, 'l quddiem, tintuza wkoll meta l-awtorita' tigi biex tipprocessa talbiet ghat-tigdid tal-licenzji, basta l-kriterji jkunu oggettivi u l-process ikun wiehed miftuh u trasparenti. Zgur li ghax 8 minn nies jghidu *"issa daqshekk licenzji"*, l-awtorita' m'ghandhix arbitrarjament tiffissa hi limitu ta' 8 permessi, minghajr ma tistharreg sew is-sitwazzjoni tas-suq. Hrug ta' permess jew licenzji m'ghandux jiddependi mid-diskrezzjoni ezercitata *iure imperi* minn xi Ministru jew minn xi Dipartiment Governattiv, izda hu ezercizzju ta' poter li jrid jigi ezercitat ragonevolment u skond kriterji stabbiliti oggettivament minn qabel, mehud kont tac-cirkustanza, kif jghid Lord Denning fil-ktieb *"The Discipline of Law"* (pag. 162), li

"A man's right to work at his trade or profession is just as important to him as, perhaps more important than, his right of property; (hence) they will also intervene to protect his right to work".

Kif qalet l-Onorabbli Qorti tal-Appell fil-kawza "Whelpdale noe vs Kontrollur tad-Dwana et", decisa fil-31 ta' Mejju, 2004, min ikun munit b'obbligu li johrog licenzji ghax-xoghol irid,

"fl-ezercizzju ta' dan id-dover impost fuqu mil-ligi, jagixxi b'mod li jirrispetta d-dritt ghax-xoghol ta' l-applikant billi, jekk ikun il-kaz iwarrab kull konsiderazzjoni maghmula fl-interessi ta' terzi li tista' 'a priori' ixxejjen il-possibilita' li tinghata dik il-licenzja".

Fl-istess kawza, jinghad ukoll li s-suppost *"policy guidelines"* li jinhargu biex jipprotegu *"vested interests"* ta' xi hadd (biex min ikun qed jahdem f'dik l-intrapriza, jibqa' jgawdi l-monopolju), ikunu *"gew mahruga bi skop diskriminatorju"*.

Dina l-Qorti tosserva wkoll illi c-cahda tat-tigdid tal-permess lir-rikorrent inghatat bi ksur ghal-principju ta' *audi alteram partem*. Kuntrarjament ghal dak li gie allegat mill-awtorita' intimata fir-risposta taghha ghar-rikors promotur, din ic-cahda ma saretx *in segwitu* ghal-ordni tal-

Ombudsman; kif xehed il-*General Manager*, meta l-awtorita' saret taf bl-*"izball"*, hadet parir tal-Avukat taghha ta' dak iz-zmien, u iddecidiet, *"iva, we must withdraw it"*, u kien wara, li l-*Ombudsman* wasal ghal-istess konkluzzjoni.

Il-pricipju *'audi alteram partem'* huwa principju fundamentali mixhut fuq kull min gie mghoni b'poter li jiddeciedi. L-awtur S.A. de Smith fil-ktieb *"Constitutional and Administrative Law"* (*Penguin Books*, 3rd Edit.) jghid a pagna 564, li dan il-principju, *"Is the more interesting and important rule of natural justice. In its crudest form, it means that nobody shall be penalized by a decision of a court or tribunal unless he has been given (a) prior notice of the charge or case he has to meet, and (b) a fair opportunity to answer the case against him and to put his own case"*. Fil-kawza famuza ingliza "Ridge vs Baldwin", decisa mill-*House of Lords* fl-1964, intqal li d-dritt ghal-smiegh xieraq *"is a rule of universal application"*, u *Lord Loreburn*, fil-kawza *"Board of Education vs Rice"*, decisa wkoll mill-*House of Lords* fl-1911, kien qal li d-dover li jaghti smiegh xieraq hu impost *"upon every one who decides anything"*.

Din il-Qorti fil-kawza importanti "Sammut vs Bell Mc Cance", decisa fid-29 ta' Mejju, 1946 (Kollez. Vol. XXXII.II.350), osservat hekk fuq din ir-regola.

"Ir-regola 'audi alteram partem' ghandha tigi skrupolazament osservata, u l-partijiet ghandhom id-dritt li jkunu presenti fl-investigazzjonijiet li jaghmel id-delegat tal-Board, biex ikunu jistghu jikkontrollaw l-informazzjoni li jigu moghtija lil dak id-delegat ghall-finijiet ta' dik l-investigazzjoni. Il-vjolazzjoni tar-regola 'audi alteram partem' taghti lok ghas-sindikat tal-Qrati ordinarja, li jistghu, anzi ghandhom jirritjenu null dak li jkun sar in konsegwenza tal-vjolazzjoni. Din ir-regola 'audi alteram partem' hija regala ta' gustizzja naturali u bhala tali hija ta' interess pubbliku, u ghalhekk ma hix rinunzjabili 'per impliciter' billi jinghad illi kien hemm akkwijixxenza mill-parti li giet pregudikata bil-vjolazzjoni ta' dik ir-regola".

Tant hu importanti dan il-principju, li r-regola li n-nullita' ta' sentenza m'ghandhiex tigi attiza jekk is-sentenza tkun sostanzjalment gusta, hi meqjusa li ma tapplikax f'kaz ta' vjolazzjoni ta' dan il-principju. *Lord Wright* fil-kawza ingliza "General Medical Council vs Spackman", decisa mill-*House of Lords* fl-1943 osserva:

"If the principles of natural justice are violated in respect of any decision it is, indeed, immaterial whether the same decision would have been arrived at in the absence of the departure from the essential principles of justice. The decision must be declared, to be no decision".

Kif inghad, f'dan il-kaz, meta l-awtorita' giet konfrontata b'ilment li ressaq applikant iehor li kellu t-talba tieghu ghal-hrug ta' licenzja michuda, u indunaw li l-permess favur ir-rikorrent hareg bi *"zball"*, hija ikkonsultat ruhha mal-Avukat taghha, u iddecidiet li ma ggediditx il-permess. Din id-decizjoni haduha minghajr konsultazzjoni mar-rikorrent u minghajr dan ma inghata opportunita' li jressaq il-veduti tieghu *in subjecta materja*. L-istess, milli jidher, ghamel l-*Ombudsman* li wkoll ha decizjoni li tolqot lir-rikorrent minghajr ma kkonsulta ruhu mieghu. Dan kollu sehh wkoll bi ksur tal-artikolu 39(2) tal-Kostituzzjoni ta' Malta u l-artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea, specjalment fid-dawl ta' dak li jghidu l-awturi Van Dijk & Van Hoof (op. cit. Pag. 399), li

"Up to the present the Court has held the first paragraph of Article 6 applicable, in addition to proceedings with a private-law character, to the following proceedings as determining civil rights or obligations:

- proceedings concerning a permission, licence or other act of a public authority which forms a condition for the legality of a contract to be concluded with a private party;

- proceedings which may lead to the cancellation or suspension by the public authority of the qualification for practising a particular profession or carrying on an economic activity;

- *proceedings concerning the grant or revocation of a licence by the public authorities which is required for setting-up a certain business or carrying on certain economic activities on a particular site".*

Ma giex muri x'"interess pubbliku" jista' jkun hemm biex il-licenzji ghad-Dwejra jkunu limitati ghal-8. L-interessi kummercjali tal-privati, ma jiskludiex *ab initio* l-interess pubbliku (ara "Abdilla vs Onor. Segretarju Parlamentari ghall-Ambjent u Artijiet et", decisa mill-Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fit-30 ta' Mejju, 2003), *pero'*, dan l-interess pubbliku irid jirrizulta b'mod oggettiv, u f'dan il-kaz ma intwerhiex ghalhiex hu ta' interess pubbliku li ma jinhargux aktar licenzji ghad-Dwejra. Jista' jkun li tezisti tali konsiderazzjonijiet ta' ordni pubbliku, *pero'*, la jidher li saru xi riflessjonijiet fuq dan, u lanqas gew murija lill-Qorti l-konsegwenzi ghal-*"interess pubbliku"* f'kaz ta' hrug ta' licenzji ohra. Il-fatt li t-tmien *licence holders* jghidu li *"lanqas ghandhom xoghol bizzejjed"*, mhux wahedha gustifikazzjoni oggettiva u studjata ta' xi forma ta' interess pubbliku.

Taht l-Artikolu 1 ta' l-Ewwel Protokoll irid jigi ezaminat aspett iehor.

Din hija l-kwistjoni tal-proporzjonalita' bejn l-ghan li jkun irid jintlahaq minn naha u l-protezzjoni tad-dritt fondamentali ta' l-individwu minn naha l-ohra. Kif inghad mill-Qorti ta' Strasbourg fis-sentenza taghha tal-5 ta' Novembru, 2002 fl-ismijiet *Pincova and Pinc vs The Czech Republic*:

"The Court observes that any measure which interferes with the right to peaceful enjoyment of possessions must strike a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights… In particular there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measure depriving a person to his possessions… Thus the balance to be maintained between the demands of the general interest of the

community and the requirements of fundamental rights is upset if the person concerned has had to bear a "disproportionate burden"… Consequently, the Court has held that the person deprived of his property must in principle obtain compensation "reasonably related to its value", even though "legitimate objectives of 'public interest' may call for less than reimbursement of the full market value".

Ir-rikorrent kien jahdem ta' *boatmen* fuq bazi *full-time*. Bhala konsegwenza diretta tar-revoka tal-licenzja biex ihaddem *pleasure boat*, fid-Dwejra, hu safa' bla xoghol, b'riperkussjonijiet finanzjarji serjissimi ghar-rikorrenti u ghall-familja tieghu. B'daqqa ta' pinna hu gie zvestit mis-sors ta' l-ghixien tieghu, u dan sar minghajr l-ebda forma ta' kumpens, lanqas ghal dawk l-ispejjez li r-rikorrenti ghamel biex jikkwalifika ghal-licenzja.

Fil-kaz, Pressos Compania Naviera S.A. vs Belgium, decisa mill-Qorti Ewropea fl-20 ta' Novembru, 1995, intqal illi:

"In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference, and a total lack of compensation can be considered justificable under Article 1 only in exceptional circumstances".

F'dan il-kaz, ma giex muri li jezistu dawn ic-cirkustanzi eccezzjonali, u ma jistax jinghad li kien hemm ness ta' proporzjonalita' bejn l-iskop intiz – u *cioe'*, li tinzamm sitwazzjoni ta' *closed shop* – u l-mezzi adoperati konsistenti fir-revoka tal-licenzja li kienet is-sors ta' ghixien tar-rikorrent u l-familja tieghu.

Ic-cahda tat-tigdid tal-licenzja tar-rikorrenti, fid-dawl tac-cirkustanzi fuq esposti, ghandha twassal wkoll ghal-ksur tad-drittijiet tal-proprjeta' tar-rikorrenti kif protett bl-artikolu 37 tal-Kostituzzjoni ta' Malta, u dana fid-dawl tal-osservazzjoni tal-Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fil-kawza "Barbara vs Onor. Prim Ministru", decisa fl-20 ta' Jannar,

1989, fis-sens li ghal-iskop kostituzzjonali wiehed ghandu jaghti lill-kelma *"proprjeta'"*, *"sinifikat aktar estensiv"*.

Fid-dawl ta' dawn il-konsiderazzjonijiet, mhux mehtieg ghal din il-Qorti li tezamina f'aktar dettal l-ilment tar-rikorrent bazat fuq l-artikolu 14 tal-Konvenzjoni Ewropea (Kap. 319), u *cioe'*, ilment bazat fuq trattament diskriminatorju.

Din il-Qorti trid ticcara li hi mhix qed tghid li min ikun inhariglu permess jew licenzja ghal-negozju, dan irid jigi mgedded bil-fors, izda li la darba hareg permess, biex dan ma jigix mgedded, irid jirrizulta jew li l-proprjetarju naqas li jottempera ruhu ma xi ligi, jew in forza ta' xi *policies* ufficcjali li jkunu cari, definitivi u applikabbli ghal-materja, u dejjem wara li jigu segwiti l-principji ta' gustizzja naturali. *Altrimenti,* licenzja ma tistax titnehha jew ma tigix imgedda bl-addocc, ghax kull min hu titolar ta' permess jew licenzja ghandu dritt jistenna li, *ceterus paribus*, il-licenzja tieghu tigi mgedda.

Il-fatt li fuq ir-rikorrenti giet trasferita licenzja ta' haddiehor, mhux rilevanti ghad-determinazzjoni tal-kwistjoni, izda din ic-cirkustanza se tittiehed *in konsiderazzjoni* fil-likwidazzjoni tad-danni.

Ir-rikorrent, fil-fatt, qed jitlob ukoll li jigi kkumpensat ghat-telf ta' xoghol li garrab b'konsegwenza tal-fatt li hu gie mcahhad milli jahdem ghal-dawn l-ahhar 8 snin. Ir-rikorrent ma ressaqx provi tat-telf li garrab, hlief li qal li peress li hadem minn Settembru sax-xitwa, il-qligh tieghu kien ftit, madwar Lm500. Kemm kien ikun qligh ta' sena hidma ma giex muri. Jirrizulta wkoll li minn Mejju 2004, fuq ir-rikorrent giet trasferita licenzja ta' haddiehor (bil-kunsens tieghu) u, ghalhekk, minn dak inhar ir-rikorrenti kellu qliegh minn din l-intrapriza. Il-Qorti, *arbitrio et boni viri*, tqis li kumpens annwali ta' Lm1,000 ghandu jkun xieraq, u fuq medda ta' 7 snin, dan iwassal ghal-kumpens ta' Lm7,000 li ghandu jithallas lir-rikorrenti *in linea* ta' danni.

Ghaldaqstant, ghar-ragunijiet premessi, tiddisponi minn din il-kawza billi tichad l-eccezzjonijiet sollevati u wara li tilqa' l-ewwel u t-tielet talba tar-rikorrenti, tilqa' r-raba talba u tordna lill-Awtorita' Marittima ta' Malta, kjamata fil-kawza, sabiex iggedded il-licenzja tar-rikorrent numru 150 u dan fi zmien 10 tijiem mil-lum, biex ir-rikorrent ikun jista' jopera *pleasure trips* fid-Dwejra, Ghawdex, u wara li tilqa' wkoll l-ahhar 3 talbiet, tordna lill-awtorita' intimata, l-Awtorita' tat-Trasport Pubbliku, thallas lir-rikorrent s-somma ta' Lm7,000 (seba' t'elef liri Maltin) *in linea* ta' danni.

L-ispejjez tal-kawza, ghandhom jithallsu kollha mill-awtorita' intimata, l-Awtorita' tat-Trasport Pubbliku.

< Sentenza Finali >

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