MALTA

QORTI KOSTITUZZJONALI

**S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO**

**ONOR. IMHALLEF
JOSEPH A. FILLETTI**

**ONOR. IMHALLEF
GEOFFREY VALENZIA**

Seduta ta' l-14 ta' Dicembru, 2009

Appell Civili Numru. 22/2008/1

Josric Mifsud

v.

Il-Prim Ministru, l-Avukat Generali, il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku, il-Kummissarju tal-Pulizija

Il-Qorti:
<u>Preliminari</u>

1. Dan hu appell minn sentenza moghtija mill-Prim Awla tal-Qorti Civili li permezz taghha cahdet it-talbiet tar-rikorrent Josric Mifsud, li qisithom li kienu semplicement

frivoli u vessatorji, u kkundannatu jhallas l-ispejjez kollha tal-kawza.

2. Permezz ta' rikors prezentat quddiem il-Prim Awla tal-Qorti Civili fis-17 ta' April 2008 ir-rikorrent Josric Mifsud, illum appellant, fisser li b'ittra datata 13 ta' Awwissu 2007, il-Kummissarju tal-Pulizija kien kitiblu u infurmah li kien bihsiebu jiehu passi dxxiplinari kontra tieghu, dwar akkuzi mahruga mill-istess Kummissarju u indikati fl-ittra, u kien talbu sabiex jaghtih ir-ragunijiet ghala huwa (cioe` l-istess Mifsud) kellu jigi skolpat minn dawn l-akkuzi. B'ittra datata 4 ta' Settembru 2007 ir-rikorrent, tramite l-avukat tieghu, cahad l-allegazzjonijiet maghmula kontra tieghu (u msemmija fl-ittra tal-Kummissarju tal-Pulizija tat-13 ta' Awwissu 2007), u inoltre eccepixxa li l-akkuzi kienu preskritti fit-termini tar-Regolamenti tal-Procedura ta' Dixxiplina tal-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku[1]. B'ittra ohra tal-20 ta' Settembru 2007, il-Kummissarju tal-Pulizija rega' kiteb lir-rikorrent Mifsud u nfurmah li skond hu l-istess Mifsud ma kienx skolpa ruhu u li ghalhekk il-kaz kien ser jigi mistharreg minn Bord ta' Dixxiplina mahtur apposta. Kompla fisser ir-rikorrent, fir-rikors promotorju tieghu, li fl-ewwel seduta tal-Bord ta' Dixxiplina, kostitwit skond l-A.L. 186/1999[2], irrizulta li kien l-istess Kummissarju tal-Pulizija li kien ghazel il-membri komponenti l-Bord, meta kien l-istess Kummissarju li kien qed jakkuzah. Di piu`, skond ir-rikorrent, it-tlett membri tal-Bord huma kollha subalterni tal-Kummissarju. Skond ir-rikorrent, ghalkemm ir-Regolament 21(1) tar-Regolamenti dwar il-Procedura ta' Dixxiplina tal-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku jaghti dan id-dritt lill-Kummissarju, cioe` li jaghzel il-membri tal-Bord, "huwa car li l-istess regolament johloq ksur lampanti tad-dritt fondamentali tal-esponent ghal smigh imparzjali u xieraq, liema ksur jinsab aggravat bil-fatt illi l-Avviz Legali in kwistjoni hu legislazzjoni sussidjarja ghall-Kostituzzjoni ta' Malta u qed jikser principji bazilari li huma protetti u sanciti b'mod tant rigoruz fil-*parent act*, u cioe` l-istess Kostituzzjoni ta' Malta." Kompla fisser fir-rikors tieghu l-

[1] Ara fol. 6 tal-atti. Ir-regolament invokat f'din l-ittra huwa r-regolament numru 20(2).
[2] Kif sussegwentement emendat bl-A.L. 67/2006.

imsemmi Josric Mifsud illi ghalkemm huwa qajjem dana l-ilment quddiem il-Bord, il-Bord ordna l-prosegwiment tas-smigh, bi pregudizzju ghad-dritt tieghu ta' smigh xieraq fi proceduri li jistghu jwasslu ghat-tkeccija tieghu mill-Korp tal-Pulizija[3]; u, apparti dan, talba minnu maghmula biex il-membri tal-Bord jigu maghzula mis-Segretarju Permanenti li jissorvelja l-Korp tal-Pulizija, minflok mill-Kummissarju tal-Pulizija, u li ma jkunux dawn il-membri tal-Bord membri tal-Korp tal-Pulizija, ma gietx accettata.

3. Ir-rikorrent, ghalhekk, talab lill-Prim Awla tal-Qorti Civili sabiex: (**1**) tiddikjara illi r-regolament 21(1) tar-Regolamenti dwar il-Procedura ta' Dixxiplina tal-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku[4], kif applikat f'dan il-kaz, huwa anti-kostituzzjonali stante li jikkostitwixxi ksur tad-drittijiet fondamentali tieghu protetti bl-Artikoli 39(2) tal-Kostituzzjoni u 6(1) tal-Konvenzjoni Ewropea, (**2**) tiddikkara l-istess regolament 21(1) null u bla effett, (**3**) tiddikjara u tiddeciedi li l-komposizzjoni tal-imsemmi Bord u l-mod li bih il-membri tieghu gew maghzula jikser l-imsemmija disposizzjonijiet tal-Kostituzzjoni u tal-Konvenzjoni, (**4**) tordna t-twaqqif tal-istess proceduri quddiem il-Bord "kif illum kompost u maghzul", u (**5**) taghti kull rimedju jew direttiva ohra xierqa.

4. Il-Prim Ministru, l-Avukat Generali u l-Kummissarju tal-Pulizija, permezz ta' risposta kongunta tat-28 ta' April 2008, wiegbu bazikament illi (**i**) l-azzjoni tar-rikorrent kienet prematura u intempestiva peress illi wiehed kellu jara mhux biss ir-regolament impunjat izda l-proceduri dixxiplinari fit-totalita` taghhom, minn liema proceduri kien hemm dritt ta' appell ghal quddiem il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku (PSC); huma ghalhekk stiednu lill-ewwel Qorti sabiex tiddeklina milli tezercita s-setghat taghha "stante mezzi ohra xierqa ta' rimedju"; (**ii**) ir-regolamenti dwar il-procedura ta' dixxiplina tal-PSC ma jitrattawx dwar id-determinazzjoni ta' drittijiet jew obbligi civili, u anqas dwar akkuzi ta' natura penali u ghalhekk l-Artikoli 39(2) u 6 tal-Kostituzzjoni u tal-Konvenzjoni rispettivament ma

[3] Ir-rikorrent huwa Spettur fil-Korp tal-Pulizija.
[4] A.L. 186/1999.

humiex applikabbli; (**iii**) minghajr pregudizzju ghal dan, ir-regolamenti in kwistjoni huma konformi mal-imsemmija zewg disposizzjonijiet tal-ligi; u (**iv**) li t-talbiet tar-rikorrent huma infondati fil-fatt u fid-dritt.

5. Ma jirrizultax li l-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku pprezentat risposta.

Is-sentenza appellata

6. Kif inghad diga`, l-ewwel Qorti cahdet it-talbiet tar-rikorrent, li qisithom bhala li kienu semplicement frivoli u vessatorji. Hija waslet ghal din il-konkluzjoni wara li ghamlet is-segwenti osservazzjonijiet u kostatazzjonijiet:

"Fl-ewwel dehra għas-smigħ tar-rikors, li saret fit-30 t'April 2008, il-partijiet flimkien talbu illi jinstemgħu x-xhieda qabel ma l-qorti tqis l-eċċezzjoni preliminari. Ix-xhieda nstemgħu fit-13 ta' Ġunju u fl-10 ta' Lulju 2008, meta l-qorti ħalliet is-smigħ għat-trattazzjoni għat-12 ta' Diċembru 2008 u tat lill-partijiet xahrejn kull waħda biex jagħmlu sottomissjonijiet bil-miktub. L-attur għamel dan b'nota tat-2 ta' Settembru 2008 u l-konvenuti wieġbu fis-16 t'Ottubru 2008. Fit-12 ta' Diċembru 2008 imbagħad il-kawża tħalliet għallum għas-sentenza.

"Din il-kawża, fil-fehma ta' din il-qorti, għandha soluzzjoni evidentissima.

"Ir-Regolamenti ma jagħtux lill-Bord is-setgħa li jieħu deċiżjonijiet finali, wisq anqas deċiżjonijiet dwar drittijiet u obbligi ċivili jew akkużi kriminali. Il-Bord jista' jagħmel biss rapport bil-konklużjonijiet tiegħu lill-Kummissarju u dan ir-raport, skond ir-reg. 25(2) tar-Regolamenti, ikun fih biss dan li ġej:

(*a*) sommarju ta' dawk il-partijiet tax-xiehda li l-Bord iqis rilevanti;
(*b*) il-konklużjonijiet dwar kwistjonijiet materjali ta' fatt;
(*ċ*) dikjarazzjoni jekk fil-fehma tal-Bord l-uffiċjal akkużat ikunx għamel jew le r-reat jew ir-reati li

tagħhom kien ġie akkużat u dikjarazzjoni fil-qosor tar-raġunijiet għal dik il-konklużjoni;
(*d*) dettalji dwar kull ħaġa li fil-fehma tal-Bord taggrava jew tnaqqas l-gravità tal-każ.

"Huwa relevanti illi r-reg. 25(3) igħid espressament hekk:

25. (3) Ir-rapport tal-Bord m'għandux jinkludi fih rakkomandazzjoni dwar il-piena li tista' tiġi imposta.

"Id-deċiżjoni dwar ħtija u dwar piena hija mħollija f'idejn il-Kap tad-Dipartiment; jidher ċar għalhekk illi l-Bord ma għandux setgħa li jieħu deċiżjonijiet u l-funzjoni tiegħu hija dik li jagħmel l-istħarriġ tal-każ u jagħmel biss rakkomandazzjonijiet biex igħin lill-Kap tad-Dipartiment jasal għad-deċiżjoni tiegħu[5]. Dan huwa differenti mill-każ, imsemmi mill-attur fin-nota ta' osservazzjonijiet tiegħu, ta' Sramek *versus* l-Awstrja quddiem il-Qorti Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem ["il-Qorti Ewropea"][6], fejn l-awtorità – li membru tagħha kien subaltern tal-kap tad-dipartiment li kien parti fil-proċeduri – kienet effettivament tribunal bis-setgħa li tieħu deċiżjonijiet u "tiddetermina drittijiet u obbligi ċivili".

"Biex ma jingħadx illi l-Kap tad-Dipartiment – f'dan il-każ il-Kummissarju tal-Pulizija – huwa l-prosekutur u l-ġudikant fl-istess waqt, ir-Regolamenti jaħsbu biex, f'każijiet fejn jistgħu jintlaqtu jeddijiet ċivili tal-uffiċjal dixxiplinat, ikun hemm jedd ta' appell lill-Kummissjoni, organu mwaqqaf mill-Kostituzzjoni u li l-indipendenza tiegħu hija mħarsa mill-istess Kostituzzjoni. Ir-regolament relevanti huwa r-reg. 30:

30. (1) Uffiċjal pubbliku jkollu l-jedd għal appell lill-Kummissjoni skond dan ir-regolament kontra konklużjoni ta' ħtija u ta' kull piena korrispondenti [li] jiddeċiedi l-Kap tad-Dipartiment f'xi waħda minn dawn iċ-ċirkostanzi li ġejjin:

[5] Ara wkoll Emanuel Cassar versus Direttur Ġenerali tal-Faċilità Korrettiva ta' Kordin et, P.A. 30 ta' April 2008.
[6] 1 t'Ottubru 1982.

(*a*) meta l-akkuża jew l-akkużi li tagħhom l-uffiċjal ikun instab ħati kienu kkunsidrati bħala reat gravi … … …;
(*b*) meta l-piena imposta mill-Kap tad-Dipartiment tkun jew tkun tinkludi "Twissija ta' Tkeċċija";
(ċ) meta l-uffiċjal ikun jista' jġib prova li kien hemm nuqqas ta' osservanza serja tal-proċeduri stabbiliti b'dawn ir-Regolamenti u li dak in-nuqqas ta' osservanza ippreġudika l-interessi tiegħu.

"Dan huwa biżżejjed biex jitħares il-jedd tal-attur għal smigħ quddiem tribunal indipendenti għax, kif qalet il-Qorti Ewropea fil-każ ta' <u>Albert u Le Compte *versus* il-Belġju</u>:

"… … … in such circumstances the Convention calls at least for one of the two following systems: either the jurisdictional organs themselves comply with the requirements of Article 6 para. 1, or they do not so comply but are subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 para. 1."[7]

"Dan kollu huwa wisq evidenti, u l-qorti ma tistax ma tgħidx illi ssib ir-rikors tallum x'aktarx frivolu u vessatorju.

"Għal dawn ir-raġunijiet il-qorti tiċħad it-talbiet tal-attur, li tqishom sempliċement frivoli u vessatorji, u tikkundannah iħallas l-ispejjeż kollha tal-kawża."

<u>L-appell u r-risposta</u>

7. B'rikors prezentat quddiem din il-Qorti fit-23 ta' Marzu 2009, r-rikorrent Josric Mifsud appella minn din is-sentenza. Konxju mill-fatt tal-ostakolu impost bl-Artikolu 46(5) tal-Kostituzzjoni u bid-disposizzjoni korrispondenti tal-Kap. 319 (cioe` l-Artikolu 4(5) tal-Att dwar il-Konvenzjoni Ewropea), u cioe` li "Ma jkunx hemm appell minn xi decizjoni skond dan l-artikolu li xi talba jew it-tqanqil ta' xi kwistjoni tkun semplicement frivola jew vessatorja", l-appellant jibda biex jargumenta li dan huwa kaz fejn din il-Qorti ghandha, in bazi ghal dak li nghad

[7] 10 ta' Frar 1983, para. 29.

minnha fis-sentenza tal-24 ta’ Ottubru 2005 fl-ismijiet **Carmen Micallef v. Prim Ministru et**, xorta wahda tidhol fil-meritu tal-appell. Apparti l-fatt li, dejjem skond l-appellant, hemm kontradittorjeta` bejn li tghid li rikors hu “x’aktarx frivolu u vessatorju” u immedjatament wara tghid li t-talbiet huma “semplicement frivoli u vessatorji”, l-appellant jikkontendi li l-ewwel Qorti ghamlet diversi enuncjazzjonijiet zbaljati tal-ligi, u anke apprezzament ta’ fatt zbaljat, u dan, bazikament, peress li, kuntrarjament ghal dak li ddecidiet dik il-Qorti, il-Bord ta’ dixxiplina “jiddeciedi” kemm dwar l-akkuzi kif ukoll anke dwar il-preskrizzjoni. L-appellant jerga jtenni li l-imsemmi Bord, peress li hu maghzul mill-Kummissarju tal-Pulizija u hu kompost minn subalterni tieghu f’korp dixxiplinat, ma jista’ qatt jaghti garanzija ta’ smigh xieraq kif rikjest bl-Artikoli 39(2) u 6(1) tal-Kostituzzjoni u tal-Konvenzjoni rispettivament.

8. Fir-risposta taghhom, il-Prim Ministru, l-Avukat Generali u l-Kummissarju tal-Pulizija wiegbu fl-ewwel lok li l-appell ma setax isir in vista tal-ostakolu impost mill-Artikoli 46(5) u 4(5) tal-Kostituzzjoni u tal-Kap. 319 aktar ’l fuq imsemmija. Fil-meritu jirribadixxu li proceduri dixxiplinari la huma intizi ghad-determinazzjoni ta’ akkuza kriminali u anqas ghal decizjoni dwar l-ezistenza jew l-estensjoni ta’ drittijiet jew obbligi civili. Huma jtennu li “l-funzjoni tal-Bord hija biss wahda investigattiva u intiza biss sabiex tistabilixxi l-fatti tal-kaz partikolari liema fatti jigu komunikati lill-Kap tad-Dipartiment”.

<u>Konsiderazzjonijiet ta’ din il-Qorti</u>

9. Huwa evidenti – u dan jirrikonoxxieh anke l-appellant – li l-ewwel ostakolu li wiehed irid jiskavalka huwa dak tal-Artikoli 46(5) u 4(5) aktar ’l fuq imsemmija. Din il-Qorti, wara li qieset ic-cirkostanzi kollha tal-kaz, hi tal-fehma li ma hemm ebda raguni “impellenti” (biex wiehed juza d-dicitura uzata fis-sentenza **Carmen Micallef v. Prim Ministru et**, *supra* [8]) ghala ghandha tiddipartixxi mill-

[8] Ara wkoll is-sentenza ta’ din il-Qorti, dversament komposta, tal-31 ta’ Jannar 2005 fl-ismijiet **Salvatore Grech v. Avukat Generali**.

konkluzjoni li t-talbiet tal-appellant, kif migjuba fir-rikors promotorju, huma “semplicement frivoli u vessatorji”, u ghalhekk li tissorvola l-ostakolu legali ghal appell lil din il-Qorti. Huwa minnu li fil-paragrafu immedjatament ta’ qabel id-*decide* l-ewwel Qorti qalet:

“Dan kollu huwa wisq evidenti, u l-qorti ma tistax ma tghidx illi ssib ir-rikors tallum x’aktarx frivolu u vessatorju” (sottolinear ta’ din il-Qorti)

pero` b’daqshekk l-ewwel qorti ma kenitx qed tesprimi xi dubju dwar l-aspett fieragh tal-azzjoni promossa. Pjuttost din il-Qorti tifhem li l-kelma “x’aktarx” hija hawn uzata fis-sens ta’ “aktar frivolu u vessatorju milli le”, u ghalhekk ma hemm ebda kontradizzjoni mas-sentenza li ssegwi (fid-decide) li t-talbiet huma “semplicement frivoli u vessatorji”. Din il-Qorti hija ta’ din il-fehma ghax tikkondividi pjenament il-konkluzjoni tal-ewwel Qorti li l-Bord ta’ Dixxiplina, imwaqqaf skond l-A.L. 186/1999, fir-realta` m’ghandux il-funzjoni li jiddetermina jekk l-appellant ghandux jibqa’ jew le fis-servizz tal-Korp tal-Pulizija, izda ghandu rwol purament investigattiv. Fi kliem iehor, apparti l-kwistjoni ta’ jekk l-ingagg fi, u t-tkeccija minn, il-Korp tal-Pulizija jaghtux lok ghal xi “kwistjoni” dwar “drittijiet u obbligi civili” fid-dawl tal-gurisprudenza, anke dik recenti hafna[9], tal-Qorti Ewropeja tad-Drittijiet tal-Bniedem, fil-kaz in dizamina il-punt li gie determinat mill-Prim Awla kien wiehed li jipprexxindi minn din il-kwistjoni, u kien jekk il-konkluzjoni tal-Bord setghetx titqies bhala “direttament deciziva” ta’ tali drittijiet jew obbligi:

[9] Ara **Vilho Eskelinen and Others v. Finland** (19 ta’ April 2007), li rridefinit il-principji applikabbli in materja kif enuncjati precedentement (**Pellegrin v. France** 8/12/1999, **Martinie v. France** 12/4/2006, **Stojakovic v. Austria** 9/11/2006). Ara wkoll **Sultana v. Malta** 11/12/2007. Il-paragrafu l-aktar relevanti fis-sentenza ta’ **Vilho Eskelinen** huwa n-numru 62. Fil-kaz odjern huwa evidenti li l-appellant qatt ma allega li hawn si tratta tad-determinazzjoni ta’ xi akkuza kriminali, tant li hu invoka biss is-subartikolu (2) tal-Artikolu 39 tal-Kostituzzjoni, u mhux is-subartikolu (1) tieghu. Huwa pacifiku wkoll li n-nozzjoni ta’ “drittijiet u obbligi civili” hija identika kemm fl-Artikolu 39(2) tal-Kostituzzjoni kif ukoll fl-Artikolu 6(1) tal-Konvenzjoni – ara, ghalkemm dan il-punt gie determinat implicitament, is-sentenza ta’ din il-Qorti, diversament komposta, tal-11 ta’ Awwissu 2000 fl-ismijiet **Marthese Azzopardi v. Maltacom p.l.c.**

"Civil rights or obligations must be the object or one of the objects of the dispute and the result of the proceedings must be directly decisive for such a right." [10]

10. Kif gustament osservat l-ewwel Qorti, u minkejja dak li jinghad fl-ittra tal-Kummissarju tal-Pulizija tat-13 ta' Awissu 2007 (u cioe` li dak li l-appellant kien qed jigi mill-istess Kummissarju akkuzat bih kienu "reati [dixxiplinari] serji li jwasslu ghat-tkeccija tieghek mis-Servizz"[11]), il-Bord ta' Dixxiplina jistabilixxi biss il-fatti dwar dawk ir-reati dixxiplinari, u ma jista' jesprimi ebda rakkomandazzjoni dwar il-konsegwenzi li ghandhom isegwu ghall-fatti hekk minnu stabbiliti (ara il-paragrafu (3) tar-regolament 25 tal-A.L. 186/1999 – "Ir-rapport tal-Bord m'ghandux jinkludi fih rakkomandazzjoni dwar il-piena li tista' tigi imposta"). Huwa l-Kap tad-Dipartiment – f'dan il-kaz il-Kummissarju tal-Pulizija – li, wara li jircievi r-rapport tal-Bord dwar l-istharrig li l-istess Bord ikun ghamel, irid jappplika mohhu billi fid-dawl ta' dawk ir-rizultanzi issa jiddeciedi x'ghandha tkun il-konsegwenza. Hija dik id-decizjoni tal-Kummissarju – li minnha hemm dritt ta' appell lill-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku – u kemm-il darba dik id-decizjoni tkun avversa ghall-ufficjal in kwistjoni, li hija "direttament deciziva" ta' xi drittijiet jew obbligi civili li talvolta jista' jkun hemm fi tkeccija minn korp dixxiplinat bhalma huwa l-Korp tal-Pulizija. U dan apparti l-fatt li, kif irrilevat ukoll l-ewwel Qorti, hemm anke dritt ta' appell mis-sejbien ta' fatt tal-Bord (ara r-regolament 30(1) tal-imsemmi A.L. 186/1999). Il-fatt li l-Bord jista' jiddeciedi wkoll il-kwistjoni hekk imsejha tal-"preskrizzjoni", u cioe` jekk l-akkuzi ta' misfatt dixxiplinarju sarux fiz-zminijiet stabbiliti fis-sub-paragrafu (a) tal-paragrafu (2) tar-regolament 20 tal-imsemmija regolamenti, ma jbiddel xejn fis-sustanza minn dak li ghandu kif inghad hawn fuq.

Decide

[10] Reid, K., ***A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*** Sweet & Maxwell (London) 2004, p. 70, para. IIA-017. Ara wkoll **Lecompte, van Leuven and De Meyere v. Belgium** 23/6/1981, para. 47.
[11] Fol. 5 tal-process.

11. Ghall-motivi premessi, tichad l-appell u tikkonferma s-sentenza appellata. L-ispejjez ta' din l-istanza jithallsu mill-appellant.

< Sentenza Finali >

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