MALTA

QORTI CIVILI
PRIM' AWLA

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH R. MICALLEF

Seduta tas-26 ta' Ottubru, 2010

Citazzjoni Numru. 1087/2009

Raymond **CAMILLERI**, Robert Żammit u Vincent Sciberras

vs

IL-KAP KMANDANT TAL-FORZI ARMATI u l-Onorevoli Prim Ministru bħala l-Ministru responsabbli mill-Forzi Armati ta' Malta

Il-Qorti:

Rat ir-Rikors Maħluf imressaq fis-6 ta' Novembru, 2009, li bih u għar-raġunijiet hemm imfissra, l-atturi talbu li din il-Qorti (a) issib li l-eżerċizzju magħmul fl-aħħar żminijiet mill-Armata mħarrka fejn ingħataw għadd ta' promozzjonijiet kien eżerċizzju abbużiv għaliex kien

irraġonevoli għall-finijiet tal-artikolu 469A(1)(b) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta; (b) tordna lill-imħarrkin, jew li min minnhom, biex jagħtu lill-atturi l-promozzjoni li huma jistħoqqilhom; (ċ) issib li bl-imsemmi eżerċizzju, l-atturi ġarrbu danni, li għalihom jaħtu l-istess imħarrkin; (d) tillikwida l-imsemmija danni; u (d) tikkundanna lill-imħarrkin jew lil min minnhom biex iħallsuhom id-danni hekk likwidati. Talbu wkoll l-ispejjeż;

Rat id-degriet tagħha tas-26 ta' Novembru, 2009, li bih ordnat in-notifika tal-atti lill-imħarrkin u tat direttivi lill-atturi dwar it-tressiq tal-provi min-naħa tagħhom;

Rat it-Tweġiba Maħlufa mressqa fil-11 ta' Jannar, 2010, li biha l-imħarrkin laqgħu għall-azzjoni attriċi billi, b'mod preliminari, qalu li din il-Qorti m'għandhiex is-setgħa li tisma' u tistħarreġ il-kawża għall-finijiet tal-artikolu 469A(2) tal-Kodiċi tal-Proċedura Ċivili, u dan għaliex l-eżerċizzju mertu tal-każ ma kienx "att amministrattiv" kif mifhum mill-imsemmi artikolu, imma biss eżerċizzju ta' l-organiżżazzjoni interna fi ħdan l-istess Forzi Armati u wkoll għaliex l-azzjoni attriċi jonqosha l-fundament ġuridiku billi ma jeżisti l-ebda dritt illi wieħed jingħata promozzjoni. Fil-mertu, laqgħu billi qalu li l-allegazzjonijiet li jagħmel l-attur m'humiex minnhom, u dan peress li l-eżerċizzju kollu tal-promozzjonijiet kien ġust, skond il-liġi u b'ħarsien tal-prinċipji tal-ħaqq naturali u b'mod li l-imħarrkin la mxew *ultra vires* u lanqas b'abbuż ta' poter. Il-kriterji meħuda biex jitqies jekk persuna jistħoqqilhiex tingħata promozzjoni huma bosta u jittieħdu lkoll flimkien. Għar-rigward tat-talbiet għall-ħlas tad-danni, laqgħu billi qalu li ma hemm l-ebda rabta ta' kawżalita' bejn imġibithom u d-danni li jippretendi l-attur, minbarra li, għall-finijiet tal-artikolu 469A(5) tal-imsemmi Kodiċi, biex persuna mġarrba jkollha dritt għall-ħlas ta' danni, trid turi li l-awtorita' pubblika tkun imxiet magħha b'mala fidi;

Semgħet id-dikjarazzjoni magħmula mill-avukati tal-partijiet waqt is-smigħ tat-12 ta' Jannar, 2010, li biha iċċaraw li l-eżerċizzju ta' promozzjonijiet li għalih jirreferu l-atturi f'din il-kawża huwa dak li sar fi ħdan l-Forzi Armati ta' Malta fit-8 ta' Mejju, 2009;

Rat id-degriet tagħha tat-12 ta’ Jannar, 2010, li bih il-Qorti ordnat li ssir it-trattazzjoni tal-ewwel eċċezzjoni preliminari dwar jekk il-Qorti għandhiex is-setgħa li tisma’ l-kawża għall-finijiet tal-artikolu 469A(2) tal-Kap 12;

Rat in-Nota ta’ Sottomissjonijiet imressqa mill-atturi waqt is-smigħ tal-20 ta’ April, 2010[1], dwar l-imsemmija eċċezzjoni preliminari, li huma għażlu li jressqu l-ewwel minkejja li l-eċċezzjoni kienet tqajmet mill-kontro-parti;

Rat in-Nota ta’ Sottomissjonijiet imressqa mill-imħarrkin fil-15 ta’ Lulju, 2010[2], bi tweġiba għal dik imressqa mill-atturi;

Rat l-atti kollha tal-kawża;

Rat id-degriet tagħha tat-22 ta’ Lulju, 2010, li bih ħalliet il-kawża għas-sentenza dwar l-ewwel eċċezzjoni preliminari;

Ikkunsidrat:

Illi din hija azzjoni għal stħarriġ ġudizzjarju. L-atturi huma suldati fil-Forzi Armati ta’ Malta (aktar ’il quddiem imsejħa “FAM”), u qegħdin jitolbu li din il-Qorti tistħarreġ eżerċizzju ta’ għoti ta’ promozzjonijiet fi ħdan il-FAM li sar f’Mejju tal-2009, f’liema eżerċizzju ma ngħatawx promozzjoni li huma jqisu li kien messhom ingħataw, għaliex nies b’anzjanita’ anqas minnhom jew bi kwalifiki bħal tagħhom jew anqas mnnhom ingħataw promozzjoni u huma le. Iridu li l-Qorti tħassar dak l-eżerċizzju, iġġiegħel lill-imħarrkin jagħtuhom il-promozzjoni li tixirqilhom u jridu wkoll il-kumpens għad-danni li ġarrbu minħabba l-mod kif sar dak l-eżerċizzju;

Illi għal din l-azzjoni, l-imħarrkin laqgħu b’eċċezzjonijiet kemm ta’ xejra preliminari u kif ukoll fil-mertu. Fost l-eċċezzjonijiet preliminari hemm dik li tgħid li din il-Qorti

[1] Paġġ. 14 - 6 tal-proċess
[2] Paġġ. 92 – 7 tal-proċess

ma għandhiex is-setgħa li tistħarreġ it-talbiet tal-atturi għaliex l-eżerċizzju tal-promozzjonijiet joħroġ 'il barra mill-kompetenza ta' din il-Qorti safejn tintalab biex tistħarreġ għamil amministrattiv meta dan ikun għamil li jsir "bl-għan ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna" fi ħdan l-awtorita' pubblika li tkun;

Illi din is-sentenza qiegħda tingħata dwar din l-eċċezzjoni preliminari, għaliex jekk kemm-il darba tintlaqa' l-każ tal-atturi jkollu jieqaf hawn. Kien għalhekk ukoll li l-Qorti iddikjarat li ma kinitx sejra tqis is-sottomissjonijiet li l-atturi ressqu dwar it-tieni eċċezzjoni preliminari, ladarba kienet ordnat li għandha tqis biss din l-ewwel eċċezzjoni preliminari;

Illi bħala <u>fatti rilevanti li joħorġu mill-atti</u> jirriżulta li l-atturi huma kollha membri regolari fil-FAM. F'Mejju tal-2009 tħabbru għadd ta' promozzjonijiet fir-rangi differenti tal-armata. Isem l-atturi ma kienx fost dawk li ngħataw promozzjoni. Fis-6 ta' Novembru, 2009, infetħet din il-kawża;

Illi l-<u>konsiderazzjoni legali dwar l-eċċezzjoni taħt eżami</u> ddur mal-kwestjoni tas-setgħa ta' din il-Qorti li tistħarreġ l-ilment tal-attur. Billi din tal-lum hija azzjoni meqjusa bħala waħda ta' proċedura speċjali dwar stħarriġ tal-għamil tal-amministrazzjoni pubblika, jibda biex jingħad li s-setgħat li l-liġi tagħti lill-Qrati f'azzjonijiet bħal din iridu jitwettqu fil-parametri preċiżi li tistabilixxi l-liġi speċjali. Min-naħa l-oħra, fejn din il-Qorti tissejjaħ biex twettaq is-setgħa tagħha li tistħarreġ għamil ta' xi awtorita' pubblika, u x'aktarx minħabba li dan l-istħarriġ huwa r-rimedju waħdien li jingħata lil min iħossu mġarrab b'dak l-għamil, din għandha twettaqha safejn possibbli u safejn il-liġi ma teskludihiex milli tindaħal, u għandha tagħti lill-esklużjoni tifsira mill-idjaq kontra li terħi milli twettaq is-setgħat tagħha[3];

Illi l-eċċezzjoni taħt eżami trid sewwasew li din il-Qorti ssib li ma tistax tistħarreġ l-ilment tal-atturi minħabba

[3] App. Ċiv. **30.11.1993** fil-kawża fl-ismijiet ***Sammut noe et vs Kontrollur tad-Dwana*** (Kollez. Vol: **LXXVII.ii.377**)

impediment li tqiegħed il-liġi fuq ix-xorta ta' għamil li l-atturi jilmentaw minnu. Il-liġi tfisser x'għandu jitqies bħala "egħmil amministrativ" fis-subartikolu 2 tal-artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. B'dik il-frażi, l-liġi tifhem "il-ħruġ ta' kull ordni, liċenza, permess, *warrant*, deċiżjoni jew rifjut għal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorita' pubblika, iżda ma tinkludix xi ħaġa li ssir bl-għan ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorita'". L-imħarrkin jgħidu li eżerċizzju ta' promozzjoni fi ħdan il-FAM huwa għamil li jsir bl-għan ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna fi ħdan l-istess FAM u għalhekk m'huwiex "egħmil amministrativ" kif tifhmu l-liġi biex Qorti jkollha s-setgħa tistħarrġu;

Illi, b'żieda ma' dan, l-imħarrkin ressqu s-sottomissjoni li l-impieg fil-qasam pubbliku huwa wieħed li l-Kostituzzjoni tqiegħed taħt il-kontroll u s-setgħat tal-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku u tneħħih mis-setgħat tal-Qrati ordinarji. Iżidu jargumentaw ukoll li l-membri li jagħmlu parti mill-FAM lanqas jistgħu jitqiesu bħala "uffiċjali pubbliċi" kif imfissra fl-artikolu 124 tal-Kostituzzjoni, u l-kundizzjonijiet tal-ingaġġ u l-promozzjonijiet tagħhom huma regolati bid-dispożizzjonijiet tal-Att tal-1970 dwar il-Forzi Armati ta' Malta[4]. Jgħidu li, bħala liġi speċjali, ir-rimedju mogħti lil raġel tal-forza huwa dak preskritt fl-artikolu 161 tal-imsemmi Att;

Illi l-Qorti tqis li din hija sura ġdida ta' kif wieħed jargumenta l-eċċezzjoni taħt eżami. L-argument tal-imħarrkin jipprova jmexxi l-kwestjoni lil hinn mill-aspett limitat tas-setgħa ta' Qorti li tistħarreġ għamil amministrativ. Jidher li l-argument tal-imħarrkin huwa fis-sens li, fejn jidħlu kwestjonijiet dwar promozzjonijiet fi ħdan l-FAM, il-Qrati lanqas biss jistgħu jindaħlu b'xi mod. Dan l-argument ma jiswiex. Fl-ewwel lok, il-liġi titkellem dwar "*awtorita' pubblika*" u mhux dwar "servizz pubbliku" meta tagħti s-setgħa lil din il-Qorti biex tistħarreġ "*egħmil amministrattiv*". Il-FAM taqa' sewwa fit-tifsira li l-artikolu 469A innifsu jagħti ta' "*awtorita' pubblika*". Fit-tieni lok, it-teħid minn awtorita' pubblika ta' deċiżjoni jew rifjut minnha

[4] Att XXVII tal-1970 (Kap. 220 tal-Liġijiet ta' Malta)

għal xi talba magħmula lilha minn persuna, jmorru lil hinn minn sempliċi eżerċizzju ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna. Fi kliem ieħor, jixraq li wieħed jagħraf id-differenza bejn l-għażla ta' awtorita' pubblika li ssejjaħ applikazzjonijiet (imqar jekk fi ħdan l-istess awtorita') għall-mili ta' karigi jew promozzjonijiet, u l-mod kif jitwettaq dak l-eżerċizzju. Fil-fehma ta' din il-Qorti, għandu jkun ċar li r-rimedju tal-istħarriġ ġudizzjarju skond l-artikolu 469A m'huwiex mogħti fil-każ tal-ewwel, imma huwa mogħti u xieraq fil-każ tat-tieni: il-Qorti ma tindaħal bl-ebda mod jekk l-FAM imisshiex tagħmel sejħa jew eżerċizzju ta' promozzjonijiet, iżda l-Qorti ma tistax ma tqisx ilment dwar kif ikun twettaq dak il-proċess ta' għażla, jekk kemm-il darba jkunu jeżistu xi waħda mir-raġunijiet maħsuba fl-artikolu 469A(1) tal-Kap 12;

Illi l-Qorti jidhrilha li huwa meħtieġ li wieħed jara safejn jista' jingħad li għamil amministrativ jaqa' taħt dik it-tifsira ta' organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna fi ħdan awtorita' pubblika. Fin-nuqqas ta' tifsira fil-liġi ta' x'jaqa' taħt il-kappa ta' "organiżżazzjoni jew amministrazzjoni interna" fi ħdan awtorita' pubblika, wieħed irid idur għat-tifsir li jista' jingħata mill-awturi jew mill-ġurisprudenza. Kemm hu hekk, il-fatt innifsu li dawn il-kliem m'humiex aħjar imfissrin mil-liġi nnifisha jitlob li Qorti tingħata s-setgħa li tistħarreġ jekk il-fatt partikolari marbutin ma' għamil amministrattiv imressaq quddiemha jaqgħux jew le taħt l-imsemmija eċċezzjoni[5]. Hekk wieħed isib li dawk il-kliem kienu meqjusa li jirreferu għal każijiet li jirrigwardaw trasferimenti ta' uffiċjali pubbliċi minn dipartiment tal-Gvern għal ieħor, jew l-għażla tal-post fejn uffiċjal pubbliku jintbagħat jaħdem[6];

Illi fid-duttrina dawn l-atti magħmula bil-għan ta' organiżżazzjoni jew tmexxija interna fi ħdan xi awtorita' pubblika jirreferu u jillimitaw irwieħhom għal dawk il-miżuri meħuda biex l-istess awtorita' iżżomm ċerta ordni fit-tmexxija tagħha ta' kuljum. B'dan li fejn tali miżura tilħaq ċerta livell fejn tolqot drittijiet ta' persuni, imbagħad dik il-

---

[5] App. Ċiv. **16.11.2004** fil-kawża fl-ismijiet ***Denis Tanti vs Prim Ministru et*** (każ ta' trasferiment ta' infirmier minn sptar għal ieħor)
[6] P.A. JA **30.1.2004** fil-kawża fl-ismijiet ***David Gatt vs Onor. Prim Ministru et*** (konfermata mill-Qorti tal-Appell **6.9.2010**)

miżura tidħol fit-territorju ta' għamil amministrativ li dwaru l-Qrati jistgħu jinqdew bis-setgħa tagħhom li jistħarrġu[7];

Illi l-Qorti tagħraf li kwestjonijiet marbutin mal-għoti jew iż-żamma ta' promozzjonijiet fi ħdan korp pubbliku ġeneralment jitqiesu bħala eżerċizzju li jħaddem element qawwi ta' diskrezzjoni, u jkun marbut ma' kriterji li wħud minnhom ikunu x'aktarx soġġettivi. Il-fatt li eżerċizzju bħal dan ikun iġorr miegħu apprezzament daqstant suġġettiv minn min ikun imsejjaħ biex jagħmel l-għażliet meħtieġa, ma jissarrafx waħdu f'setgħa awtomatika li Qorti, jekk tintalab minn xiħadd aggravat b'tali proċess, tistħarreġ x'ikun sar f'eżerċizzju bħal dak. Dan għaliex wieħed irid jara jekk l-eżerċizzju fih innifsu huwiex maħsub għall-organiżżazzjoni jew it-tmexxija interna tal-awtorita' pubblika li tkun għamlitu. Kien hemm drabi fejn din kienet il-fehma tal-Qrati u allura dehrilhom li ma kellhomx is-setgħa li jistħarrġu lment bħal dak[8]. Iżda kien hemm drabi wkoll fejn kwestjonijiet ta' nuqqas ta' għoti ta' promozzjoni ta' uffiċjal pubbliku tqieset aktar bħala ċirkostanza li primarjament tolqot lil dak l-uffiċjal iżjed milli tikkonċerna t-tmexxija interna dipartimentali[9] u dan ukoll fl-ambitu ta' promozzjonijiet fi ħdan il-FAM[10];

Illi, b'żieda ma' dan, hija l-fehma sħiħa ta' din il-Qorti li meta jitressaq quddiemha każ ta' stħarriġ ġudizzjarju li dwaru titqajjem eċċezzjoni bħal dik li dwarha qiegħda tingħata din is-sentenza, ikun pass għaqli li tqis mhux biss l-għamil kif ikun jidher mad-daqqa t'għajn, imma wkoll x'inhu l-ilment dwar tali għamil. Dan jingħad għaliex jekk l-ilment ikun wieħed dwar użu irraġonevoli ta' xi diskrezzjoni, ksur ta' xi wieħed mill-prinċipji tal-ħaqq naturali, jew saħansitra aġir abbużiv jew lil hinn mis-setgħat mogħtija mil-liġi (jiġifieri għamil *ultra vires*), jaqa' fuq il-Qorti d-dmir li tistħarreġ dak il-każ għaliex il-kwestjoni ma tibqax waħda ta' "sempliċi" organiżżazzjoni

---

[7] Brown, Bell & Galabert *French Administrative Law* (O.U.P. 5^{th} Edit, 2003) paġġ. 158 - 161

[8] Per eżempju, ara P.A. **22.10.2002** fil-kawża fl-ismijiet ***Falzon vs Kummissarju tal-Pulizija*** (Kollez. Vol: **LXXXVI.iii.410**)

[9] App. Ċiv. **27.1.2006** fil-kawża ***Nikol Borġ vs Segretarju Permanenti fl-Uffiċċju tal-Prim Ministru***

[10] Ara Maġ (Għ) PC **4.11.2009** fil-kawża fl-ismijiet ***Maġġ. Claudio Terribile vs Prim Ministru et***

jew tmexxija interna, imma waħda li tolqot fil-qalba r-raġuni tal-azzjoni dwar stħarriġ ġudizzjarju tal-att amministrativ li jkun;

Illi għalhekk, l-ewwel eċċezzjoni m'hijiex sejra tintlaqa';

Għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti qiegħda taqta' u tiddeċiedi billi:

Tiċħad l-ewwel eċċezzjoni tal-imħarrkin, bl-ispejjeż kontra tagħhom, u ssib li hija għandha s-setgħa li tistħarreġ l-ilment tal-attur;

Tordna li s-smigħ tal-kawża jitkompla bil-ġbir tal-provi u għalhekk qiegħda tħalli l-kawża għal dan il-għan għas-smigħ ta' nhar il-Hamis 13 ta' Jannar, 2011, u tissejjaħ fin-nofs in-nhar.

< Sentenza In Parte >

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