PROPOSTI RIGWARD RIFORMI TAL-KOSTITUZZJONI – L-EWWEL PARTI

Riassunt tal-Proposti maghmula fit-Tezi ghal 'Master of Arts in Law' mal-Universita` ta' Malta:

REVISITING SEPARATION OF POWERS AND THE RULE OF LAW IN MALTA: IS THERE THE NEED FOR A REFORM OF THE CONSTITUTION?

DATATA: 25 TA' APRIL 2019

Av. Tyrone Grech M.Adv. (Melit.)

Contents

1. Ligijiet Antikostituzzjonali 3
    1.1. Sentenzi Erga Omnes 3
    1.2. Is-Solidita` tal-Artikolu 6 5
    1.3. Interess Guridiku f'kawzi ta' Drittijiet Fundamentali tal-Bniedem...................5
    1.4. L-Actio Popularis u Azzjonijiet Amministrattivi..6
2. Hatriet, Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatur 7
    2.1. Hatriet – Kompozizzjoni tal-Kumitat 7
    2.2. Hatriet – Process sal-Hatra u Promozzjonijiet...9
    2.3. Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatura – L-irwol tal-Prosekutur-Generali 11
    2.4. Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatura – L-Ilment u l-Process 13
3. Konkluzjoni 15

Filwaqt illi dan ir-Riassunt jittratta zewg suggetti principali, cioe` **i)** '*Ligijiet Antikostituzzjonali*' u **ii)** '*Hatriet, Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatura*', it-tezi fiha nnifisha thares ukoll lejn suggett illi ghadu qieghed jigi rricerkat u abbozzat rigwardanti 'l-Parlament, il-President u l-Kamra tad-Deputati'. Dan tal-ahhar ovvjament ma jistax jigi inkluz f'dan ir-Riassunt gialadarba ghadu mhux konkluz, liema pero` jigi inkluz eventwalment permezz ta' dokument addizzjonali in aggunta mal-prezenti.[1] Ghall-finijiet ta' dan ir-Riassunt, l-awtur mhux sejjer jidhol fit-teorija u l-istudju akkademiku (sakemm mhux necessarju) izda sejjer jillimita ruhu kemm jista' jkun ghall-proposti prattici.

1. Ligijiet Antikostituzzjonali

1.1. *Sentenzi Erga Omnes*

1.1.1. Fit-tezi tieghu, l-awtur jirrimarka illi hemm bzonn ta' riforma fir-rigward ta' dawk il-ligijiet illi jigu ddikjarati minn Qorti ta' kompetenza kostituzzjonali illi jmorru kontra l-Kostituzzjoni u/jew il-Konvenzjoni Ewropeja dwar id-Drittijiet tal-Bniedem. Rajna diversi sitwazzjonijiet, bhal fost ohrajn l-emendi introdotti bl-Att XXIII tal-1979 rigwardanti l-konverzjoni tal-enfitewsi,[2] fejn minkejja l-fatt illi kemm il-Qrati Maltin u specjalment il-Qorti fi Strasburgu iddikkjaraw ligijiet illi jmorru kontra d-drittijiet tal-bniedem kif kontenuti fil-Konvenzjoni Ewropeja u konsegwentement kontra l-Kostituzzjoni, dawn baqghu in vigore sal-lum tant illi baqghu jintuzaw u jigu applikati minn xi Qrati.

1.1.2. Dan il-punt huwa rizultat tad-dibattitu akkademiku jekk sentenzi illi jiddikjaraw xi ligi bhala antikostituzzjonali ghandhomx japplikaw inter partes jew erga omnes. Fit-tezi tieghu, l-awtur jikkonkludi illi tali sentenzi ghandhom japplikaw erga omnes, cioe` ghal kulhadd u mhux biss ghall-partijiet illi jkunu involuti fil-kawza. Din il-konkluzjoni ssib sostenn f'dak illi kellha xi tghid il-Kummissjoni Venezja wara z-zjara taghha f'Malta meta a paragrafu 79 tal-Opinjoni taghha tghid illi '*the Constitution should be amended to provide that judgments of the Constitutional Court finding a legal provision unconstitutional will result directly in the annulment of that provision without intervention by Parliament.*' L-istess Kumissjoni tirrimarka illi jista' jkun hemm 'a phasing out period' sabiex jippermetti lill-Parlament jimplementa ligijiet godda u b'hekk jissostitwixxi l-ligi antikostituzzjonali b'mod uniformi, liema perjodu pero` ghandu jkun relattivament qasir ta' mhux aktar minn sena.[3]

1.1.3. Mir-rizultanzi illi ghamel l-awtur fit-tezi tieghu, hareg illi kienu l-Qrati ta' kompetenza kostituzzjonali Maltin illi waslu ghal konkluzjoni illi m'ghandhomx il-poter illi jiddikjaraw ligi antikostituzzjonali mhux applikabbli ghal kulhadd ab

---

[1] Tali dokument addizzjonali sejjer jittratta wkoll suggetti ohra illi l-awtur ma elaborax fuqhom fit-tezi tieghu izda illi jimmeritaw illi jigu citati.

[2] Ara Kap 158 tal-Ligijiet ta' Malta.

[3] Ara Rapport Kummissjoni Venezja (2018), para. 78.

initio, ghax fil-verita`, il-Kostituzzjoni ta' Malta la tghid illi tali kawzi ghandhom japplikaw inter partes u lanqas illi ghandhom japplikaw erga omnes. Pero`, in linja mal-principju fundamentali tal-Kostituzzjoni kif kontenut fl-Artikolu 6 taghha, ergo illi l-Kostituzzjoni hija l-ligi suprema u kull ligi ohra li tkun inkonsistenti maghha għandha, safejn tkun inkonsistenti, tkun bla effett, il-Qorti Kostituzzjonali bhala l-Qorti vestita bl-obbligazzjoni illi tiddeciedi kwistjonijiet illi jirrigwardaw il-Kostituzzjoni[4] ghandha l-poter (u l-irwol) illi tenforza l-Artikolu 6 fejn neccessarju, u konsegwentement tiddikjara hi illi xi ligi hija antikostituzzjonali u illi b'hekk hija bla effett. Skond l-Artikolu 6, dik il-ligi titqies illi qatt ma kienet tezisti ghax sa mill-introduzzjoni taghha kienet tmur kontra l-Kostituzzjoni. Konsegwentement, lanqas l-intervent tal-Parlament mhu mehtieg.

1.1.4. Din l-introduzzjoni kienet necessarja sabiex jinghad illi li kieku l-Qorti Kostituzzjonali qatt ma abdikat dan il-poter taghha, x'aktarx illi l-emendi illi **sejrin jigu proposti** ma kienx ikun hemm mil-htiega taghhom.

1.1.5. Bhala punt ta' tluq, l-awtur prezenti jirrimarka illi fl-opinjoni tieghu, l-Artikolu 6 jista' jigi rimoss in toto hekk kif Kostituzzjoni miktuba hija instrinsikament suprema u m'ghandhiex bzonn tiddikjara lilha nnifisha suprema. Di fatti, huwa ben risaput illi l-Artikolu 6 gie originarjament introdott **biss** ex abundanti cautela sabiex jigi accertat illi l-ebda abbuz ma jsir mill-grund norm ta' Malta.

1.1.6. Madanakollu, l-awtur huwa konxju illi li kieku dan l-Artikolu kellu jigu rimoss mill-Kostituzzjoni wara hamsa u hamsin (55) sena, interpretazzjonijiet skoretti jistghu jissussegwu b'detriment assolut ghall-Istat Malti. **Ghaldaqstant, l-awtur qieghed jipproponi s-segwenti emendi ghall-Artikolu 6:**

a) L-Artikolu 6 ghandu jigi rienumerat ghall-Artikolu 6(1) u jaqra kif gej:

*(1) Bla ħsara għad-disposizzjonijiet tas-subartikoli (7) u (9)tal-artikolu 47 u tal-artikolu 66 ta' din il-Kostituzzjoni, jekk xi liġi oħra tkun inkonsistenti ma' din il-Kostituzzjoni, din il-Kostituzzjoni għandha tipprevali u l-liġi l-oħra għandha, safejn tkun inkonsistenti, tkun **nulla, invalida u bla effett ab initio.***[5]

b) Sussegwentement, sub-inciz (2) ghandu jigi introdott u jaqra kif gej:

(2) A skans ta' dubju, l-ebda ligi ddikjarata nulla, invalida u bla effett ab initio ai termini tas-subinciz (1) ta' dan l-Artikolu minn sentenza ta' qorti ta' gurisdizzjoni kostituzzjonali illi saret res judicata ma ghandha jkollha effett.[6]

---

[4] Artikolu 95 tal-Kostituzzjoni ta' Malta.

[5] EN.tr: 'Subject to the provisions of sub-articles (7) and (9) of article 47 and of article 66 of this Constitution, if any other law is inconsistent with this Constitution, this Constitution shall prevail and the other law shall, to the extent of the inconsistency, be null, void and without effect ab initio.'

[6] EN.tr: '(2) For the avoidance of doubt, no law declared null, void and without effect ab initio in terms of the immediately preceding sub-article by a judgment of a court of constitutional jurisdiction which has become res judicata shall have any effect whatsoever.'

1.1.7. Jekk dawn l-emendi jigu implimentati ikun ifisser illi sentenzi finali tal-Qrati ta' kompetenza kostituzzjonali illi jsibu ligi li hija antikostituzzjonali ikunu japplikaw certament erga omnes ghax jekk il-ligi tkun iddikjarata bhala nulla, invalida u bla effett ab initio, allura tkun null, invalida u bla effett ghal kulhadd sa mill-bidu. Vantagg inerenti f'dawn l-emendi jkun wiehed ukoll prattiku vis-à-vis l-ammont ta' kawzi fil-Qrati ladarba sentenza illi ssib li ligi hija antikostituzzjonali sejra tapplika erga omnes. Konsegwenza ovvja ta' din l-applikibbilita` erga omnes hija proprju illi ma jkunx hemm il-htiega ta' diversi kawzi ghal-dikjarazzjoni ta' antikostituzzjonalita` tal-istess punt fl-istess ligi. Fl-aghar ipotezi, kawzi jigu miftuhin biss ghall-finijiet ta' kumpens minhabba l-vjolazzjoni tad-drittijiet tac-cittadin.

1.2. *Is-Solidita` tal-Artikolu 6*

1.2.1. **Emenda ohra illi qieghda tigi proposta** hija illi l-Artikolu 6 jigi moghti l-oghla livell ta' protezzjoni fil-Kostituzzjoni Maltija, cioe` dak illi jippretiggi l-metodu ta' kif il-Parlament jista' jemenda d-dispozizzjonijiet tal-Kostituzzjoni nnifisha kif kontenut fl-elenku tal-Artikolu 66 tal-Kostituzzjoni.

1.2.2. Din l-emenda ghandha tara l-introduzzjoni tal-Artikolu 6 tal-Kostituzzjoni taht is-subinciz (3)[7] sabiex b'hekk jekk xi darba jigi propost illi jigi emendat l-Artikolu 6 (kif propost f'dan ir-Riassunt), tali emenda ma tkunx tista' ssir hlief wara:

a) Approvazzjoni ta' mhux anqas minn zewg-terzi tal-membri kollha tal-Kamra tad-Deputati; **u, konsegwentement**

b) Referendum ghac-cittadini Maltin sabiex jivvutaw jekk jaqblux mal-emenda jew le.

1.2.3. Ir-referendum ma ghandux ikun wiehed konsultattiv izda d-decizjoni tal-poplu ghandha tigi rispettata. Dan huwa rizultat tal-principju illi huwa l-poplu illi huwa sovran u ghalhekk ghandu jkun il-poplu illi jiddeciedi fuq il-futur tieghu.

1.3. *Interess Guridiku f'kawzi ta' Drittijiet Fundamentali tal-Bniedem*

1.3.1. Hawnhekk il-proposta tirrigwarda fuq min ghandu jkollu d-dritt illi jilmenta li drittijiet fundamentali tal-bniedem qeghdin jigu vvjolati. Il-pozizzjoni illum f'Malta hija wahda illi tapplika rigorozament l-istess riga interposta f'kawzi civili, cioe` interess guridiku attwali, dirett u legittimu. Filwaqt illi tali interess guridiku huwa balward tal-ligi civili, mhux necessarjament illi ghandu japplika bl-istess rigidita` f'kawzi fejn ikun qieghed jigi allegat illi xi **ligi** qieghda tippregudika d-drittijiet fundamentali tal-bniedem. Di fatti, il-Qorti Ewropeja tad-Drittijiet Fundamentali tal-Bniedem tat diversi interpretazzjonijiet tal-kelma 'vittma' kif kontenuta fl-Artikolu 34 tal-Konvenzjoni Ewropeja illi hija apparentement aktar ristretta mill-kliem uzat fl-Artikolu 46(1) tal-Kostituzzjoni. Qieghed jinghad 'apparentment' ghax l-interpretazzjoni li tat il-Qorti Ewropeja tal-kelma

[7] Flok (2) kif inhu prezentement.

'vittma' hija aktar wiesgha minn dik illi l-Qrati Maltin taw lil 'dwarha'.[8] Interpetazzjoni aktar wiesgha ma tfissirx illi l-Artikolu 46 jsir xi actio popularis ghax inkella dan jista' jkollu rizultat illi jistultifika s-sistema kemm gudizzjarja kif ukoll ezekuttiva pajjizna.

1.3.2. **<u>Dak li qieghed jigi propost</u>** huwa illi tinsab forma ta' interess guridiku illi hija miftuh bizzejjed li taghti l-opportunita` lil diversi entitajiet jipprocedu kontra allegat vjolazzjoni ta' dritt fundamentali minghajr pero` ma jithalla bieb wiesgha z-zejjed illi jippermetti azzjonijiet frivoli u vessatorji.

1.3.3. Ezempji ta' dan jinsabu gia` fil-kontinent kif ukoll fir-Renju Unit tramite l-hekk imsejhin 'interesse diffuso' u 'sufficient interest' skond kif applikabbli fis-settur illi jezistu fih. Fil-kaz tas-'sufficient interest', per ezempju, illi japplika ghall-istharrig gudizzjarju (*judicial review*) hemm kazistika illi bil-mod il-mod qieghda tibni regoli illi ghandhom japplikaw kemm b'mod generali kif ukoll b'mod specifiku.[9]

1.3.4. L-awtur jara lok fejn tali kuncetti jistghu jigu applikati ghas-sitwazzjoni domestika, bl-introduzzjoni ta' interess generali sufficenti sabiex individwu, persuna jew entita` tkun tista' tezercita d-dritt ta' azzjoni. Proposta simili kienet inghatat mil-Qorti Ewropeja nnifisha waqt il-konsiderandi taghha rigwardanti kawza kontra Malta – ***Micallef -vs- Malta***.[10] F'dik il-kawza l-Qorti kienet sahqet illi l-interess generali jista' jkun ta' relevenza partikolari <u>meta l-vjolazzjoni illi tkun qieghda tigi allegata tista' taffettwa s-sistema legali tal-pajjiz ghax x'aktarx sejra taffettwa **lic-cittadini kollha**</u>. Tali interess, allura, ikun jista' jigi ezercitat minn individwu jew grupp ta' individwi jew rapprezentanti taghhom (bhal per ezempju organizzazzjonijiet mhux governattivi [NGOs]) illi jkollhom interess komuni. Dan iwassal ukoll sabiex jigu limitati l-ispejjez.

1.3.5. Ovvjament, dan il-punt jimmerita aktar studju u ghandu jigi zviluppat adegwatament, liema zvilupp ghandu jipprosegwi wara l-introduzzjoni tieghu permezz ta' linji gwida fejn applikabbli u b'mod partikolari bi principji studjati u applikati skond il-kaz fil-kawzi relevanti.

1.4. <u>L-Actio Popularis u Azzjonijiet Amministrattivi</u>

1.4.1. Emenda illi ghandha wkoll tigi kkunsidrata hija dik rigwardanti l-applikazzjoni tal-actio popularis kif kontenuta fl-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. Ghalkemm din l-azzjoni tista' tintuza sabiex tiddikjara ligi antikostituzzjonali (ghal ragunijiet illi jmorru lil hinn minn allegazzjoni fuq drittijiet fundamentali tal-bniedem), id-diffikulta` fiha hija illi l-Qrati taghna kkonstataw, x'aktarx korrettement, illi l-

[8] Ara per ezempju *Dudgeon v. UK* [1981] Series A no 45; *Soering v. UK* [1989] Series A no 161; *Klass v. Germany* [1978] 2 EHRR 214; u *Open Door and Dublin Well Women v. Ireland* [1992] 15 EHRR 44.
[9] Ara per ezempju *Re D's Application* [2003] NICA 14, fejn il-qorti elenkat 4 kriterji illi ghandhom japplikaw b'mod generali ghal dan it-tip ta' interess.
[10] App No 17056/06, (ECtHR, 15 October 2009).

Artikolu 116 japplika biss ghal-ligijiet u mhux ukoll ghall-azzjonijiet amministrattivi.

1.4.2. Ghalhekk, din id-dispozizzjoni qieghda effettivament tirrikjedi illi filwaqt li ligijiet illi jaqghu fl-applikazzjoni tal-Artikolu 116 jistghu jingiebu minn kulhadd gialadarba m'hemmx bzonn ta' interess guridiku, fil-kaz ta' azzjonijiet amministrattivi mehudin in kontradizzjoni ghall-Kostituzzjoni ta' Malta jistghu biss jigu ezercitati minn min jikkwalifika taht l-interess guridiku rigidu applikabbli ghall-kawzi civili. Fih innifsu dan iwassal ghall-pregudizzju ghal parti sostanzjali tal-Kostituzzjoni hekk kif fil-prattika hemm diversi dispozizzjonijiet illi jispiccaw mhux enforzabbli ghax ikun prattikament impossibbli tipprocedi fuqhom. Aktar studju fuq dan il-punt huwa rakkomandat.

2. Hatriet, Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatur

2.1. <u>Hatriet – Kompozizzjoni tal-Kumitat</u>

Fir-ricerka tieghu, l-awtur iltaqa' ma' zewg pozizzjonijiet differenti rigwardanti l-hatriet tal-gudikatura. Fuq naha ghandek il-mudell Britanniku illi huwa kemxejn simili ghal dak illi emerga Malta wara l-2016, u dak Taljan ibbazat fuq sistema ta' promozzjonijiet fil-varji strata tal-karriera ta' gudikant fl-Italja. L-awtur ihoss illi **sistema ibrida** bhalma hija dik Maltija tista' takkolji b'aktar facilita` **proposta** illi tislet punti miz-zewg mudelli u b'hekk tippermetti zvilupp proattiv.

2.1.1. L-Att XLIV tal-2016 dahhal f'Malta Kumitat dwar il-Hatriet tal-Gudikatura. Fl-opinjoni taghha dwar Malta, pero`, il-Kummissjoni Venezja sahqet illi dan il-Kumitat ma jipprovdix il-livell ta' indipendeza u imparzjalita` illi huwa mehtieg mill-gudikatura,[11] liema principji johorgu mill-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropeja dwar id-Drittijiet tal-Bniedem. Di fatti apparti l-Kummissjoni Venezja, entitatjiet internazzjonali ohra bhall-International Bar Association,[12] l-iSpecial Rapporteur tal-Gnus Maqghuda dwar l-Indipendenza tal-Imhallfin[13] u l-Qorti Ewropeja tad-Drittijiet tal-Bniedem[14] kemm-il darba ssottolinjaw l-importanza illi l-kompozizzjoni tal-korp illi jahtar il-membri tal-gudikatura ghandu jkun kompost fil-maggoranza tieghu minn membri tal-gudikatura stess. Ghalkemm, m'hemmx sett ta' mizuri illi japplikaw ghal kulhadd stante illi kull pajjiz ghandu d-dritt illi jiddetermina ir-regim illi ghandu jirregolah, fl-istess waqt ghandu jkun hemm bizzejjed salvagwardji illi jaccertaw illi l-korp ghall-hatriet fil-gudikatura huwa abbastanza independenti u imparzjali, u konsegwentement jintwera lic-cittadin illi l-gudikatura hija trasparenti u responsabbli ghall-ghemilha.

---

[11] Ara paragrafi 42 u 44.

[12] IBA Minimum Standards of Judicial Independence, 1982, Article 3. See also Bingham Centre Report (n#), xvii-xviii.

[13] *Annual Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers: Guarantees of judicial independence/Major developments in international justice,* 2009 (A/HRC/11/41), paras. 27-28.

[14] Ara fost ohrajn, *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, App No 21722/11, (ECtHR, 9 January 2013).

2.1.2. **<u>Dak li qieghed jipproponi l-awtur</u>** huwa illi jigu zviluppati dawn l-emendi b'mod illi jaccertaw li l-indipendenza u l-imparzjalita` tal-gudikatura qieghda mhux biss hemm, izda sserrah mohh il-poplu illi qieghda hemm in linja mal-principju tal-'<u>justice must not only be done but also seen to be done'</u>. **<u>Skont l-awtur, l-ahjar mod sabiex jintlahaq dan huwa bis-segwenti proposti.</u>**

2.1.3. Fit-tezi tieghu, l-awtur jispjega l-izviluppi illi gew introdotti fir-Renju Unit permezz tal-Constitutional Reforms Act 2005 u l-kompozizzjoni tal-Judicial Appointments Commission Britannika. Ghal finijiet ta' dan ir-Riassunt, l-awtur mhux sejjer joqghod jerga' jidhol fid-dettall hemm imsemmi izda sejjer jirreferi lill-qarrej ghas-sit ufficjali tal-Judicial Appointments Commission, accessibbli minn: <*<u>www.judicialappointments.gov.uk</u>*>.

2.1.4. Fl-Opinjoni taghha, il-Kummissjoni Venezja tishaq illi l-kompozizzjoni prezenti tal-Judicial Appointments Committee Maltija, ghalkemm ma tilhaqx is-salvagwardji minimi ta' indipendenza u imparzjalita`, mhux necessarjament ghandha titwarrab kompletament izda tista' tigi zviluppata.[15] **<u>Ghalhekk, l-awtur qieghed jipproponi</u>** illi in aggunta mal-hames membri ex officio illi hemm prezentement, ghandhom jizdiedu tmien membri ohra:

- <u>Tliet magistrati</u> illi jkunu hadu l-gurament tal-hatra taghhom tal-anqas hames snin qabel ma saru membri tal-Kumitat. Tali magistrati ghandhom jintghazlu mill-korp tal-magistrati stess;
- <u>Tliet imhallfin</u> illi jkunu hadu l-gurament tal-hatra taghhom tal-anqas hames snin qabel ma saru membri tal-Kumitat. Tali mhallfin ghandhom jintghazlu mill-korp tal-imhallfin stess;
- <u>Id-Dekan tal-Fakulta` tal-Ligi</u> tal-Universita` ta' Malta ex officio;
- <u>Akkademiku fil-ligi</u> illi mhux involut u lanqas kien involut b'mod attiv fil-politika, liema membru ghandu jigi nominat mid-Dekan tal-Fakulta` tal-Ligi u kkonfermat mill-Kancillier tal-Universita` ta' Malta. Fejn id-Dekan jinnomina lill-Kancillier stess, il-konferma ghandha tinghata mir-Rettur tal-Universita` ta' Malta. Fejn ma jkunx hemm qbil man-nomina interposta mid-Dekan, il-process ghandu jintbaghat lura lid-Dekan ghal kunsiderazzjoni finali tieghu.

2.1.5. L-awtur jemmen illi bil-kompozizzjoni proposta ghandek garanzija ta' indipendenza u imparzjalita` tal-gudikatura hekk kif il-maggorparti tal-Kumitat huma membri tal-gudikatura stess, filwaqt illi jinzamm bilanc adegwat u konfromi mal-principju tas-*separation of powers* bl-involviment ta' membri mahtura mill-President ta' Malta. In aggunta, l-involviment ta' zewg akkademici tal-ligi bhala membri fil-Kumitat ghandu bosta vantaggi, senjatament **i)** esperjenza diretta mal-kompetenza u l-kapacita` tal-istudenti tal-ligi illi eventwalment sejrin jiehdu l-warrant ta' avukat u fil-futur sejrin ikunu l-membri l-godda tal-gudikatura; u **ii)** introduzzjoni ta' konsiderazzjonijiet akkademici fid-dawl tal-hatriet il-godda hekk kif tendenzjalment dawn il-

[15] Paragrafu 42.

membri ha jkunu aktar iffukati fuq ricerka u zviluppi fis-sistema guridika barranija. Dan kollu jkompli jsahhah l-ispinta illi beda jaghti l-Gvern fl-ambitu tal-ugwaljanza bejn is-sessi fil-gudikatura hekk kif bhalma gie rrimarkat mid-Department for Constitutional Affairs tar-Renju Unit, '*a manifestly independent body would be better placed to attract applications from women and members of ethnic minorities.*'[16]

2.2. Hatriet – Process sal-Hatra u Promozzjonijiet

2.2.1. Is-sistema Britannika kif emendata wara l-Att tal-2005 ghnadha sservi ta' mudell u gwida ghall-emendi ill ghandhom jigu introdotti fil-process illi eventwalment iwassal ghall-hatra ta' magistrat jew imhallef. Dan ghaliex l-gherq huwa simili u s-sistema Maltija ghandha l-beneficcju taz-zmien li tista' thares lejn dak illi sar gewwa r-Renju Unit, tara l-applikibbilita` tieghu ghas-sitwazzjoni domestika u tibni fuq dak illi gie kkritikat f'dik is-sistema.

2.2.2. Punt illi zgur ghandu jservi ta' ezempju huwa l-fatt illi fl-ahhar zewg decenji, l-irwol tal-Lord Chancellor illi qabel kien jiehu d-decizjonijiet l-aktar importanti fejn jidhlu hatriet ta' membri fil-gudikatura, gie bil-mod ridott ghal wiehed merament konsultattiv. Di fatti, fir-rigward ta' hatriet fil-gudikatura, l-irwol tal-Lord Chancellor sa qabel l-2005 kien simili hafna ghal dak tal-Prim Ministru Malti. Il-poter imholli f'idejn dan tal-ahhar wara l-emendi tal-2016 gew kritikati mill-Kummissjoni Venezja[17] illi kkonkludiet illi ghall-finijiet tal-principju tal-indipendenza u l-imparzjalita` tal-gudikatura, Prim Ministru ta' Stat ma jistax ikollu involviment fil-process ghall-hatra ta' membri fil-gudikatura.[18]

2.2.3. **Il-process ghall-hatra ghandu jkun kif gej:**

i) Kull *vacancy* illi tinqala' fil-gudikatura ghandha tigi ppublikata fil-Gazzetta tal-Gvern;

ii) L-istess *vacancy* ghandha tidher ukoll fuq is-sit ufficjali tal-Kumitat dwar il-Hatriet fil-Gudikatura, liema sit ghandu jigi varat kontestwalment ma' dawn l-emendi. Tali avviz rigward il-vacancy fil-gudikatura ghandu jindika, tal-anqas:[19]

a. Il-pozizzjoni fil-gudikatura illi hija vakanti;

[16] J. van Zyl Smit, 'The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice', Bingham Centre for the Rule of Law, 2015, para.1.4.5. when referring to Department for Constitutional Affairs, 'Constitutional reform: a new way of appointing judges' (2003): <webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090117151841/http://www.dca.gov.uk/consult/jacommission/judges.pdf>, para.27-29.
[17] Paragrafu 39.
[18] Paragrafu 43.
[19] Ghal ezempju fil-prattika ta' dak illi qieghed jigi propost, zur is-sit: <www.judicialappointments.gov.uk>.

b. Il-Qorti illi l-kandidat sejjer ikun qieghed jippresjedi jew jikkomponi ma' ohrajn;
c. Il-perjodu meta s-sejha ghall-applikazzjonijiet sejrin ikunu miftuhin, cioe` dak il-perjodu taz-zmien f'liema kandidat ikun jista' jitfa' l-applikazzjoni tieghu;
d. Il-kriterji kollha tal-eligibilita`, kemm dawk formali kif ukoll dawk sostantivi;
e. Kompetenzi partikolari tal-kandidati illi jitqiesu favorevolment;
f. Is-salarju;
g. Punti ohrajn skond il-kaz.

iii) Isiru *interviews* mal-persuni illi jkunu tefghu l-applikazzjoni taghhom, fejn fost ohrajn jigi mistharreg l-involviment taghhom fil-politika u ma' assocjazzonijiet sigrieti; ir-relazzjonijiet domestici, professjonali, internazzjonali u socjali taghhom; l-etika, l-integrita` u l-imgieba in generali taghhom; il-kompetenza u l-kapacita` akkademika u professjonali taghhom; jekk jitrasmettux fiducja f'ghajnejn ic-cittadini. Tali kandidati ghandhom ukoll ikunu obbligati illi jaghtu indikazzjoni netta ta' investimenti finanzjarji illi jista' jkollhom kif ukoll tal-assi taghhom, kif gew fil-pussess taghhom u finalment evalwazzjoni ghall-finijiet ta' certifikazzjonijiet kontra illegalitajiet, fosthom il-hasil ta' flus. Dawn il-kriterji jistghu jigu wkoll elenkati b'mod aktar sistematiku f'ligi ad hoc moghdija in tandem mal-implimentazzjoni tal-emendi proposti;

iv) Wara illi l-Kumitat jasal ghal decizjoni fuq il-hatra ta' magistrat jew imhallef, il-process ghandu jghaddi ghand il-Prim Ministru sabiex dan jiddeciedi jekk jaqbilx mad-decizjoni tal-Kumitat jew le:

a. F'kaz li ma jaqbilx, ikollu d-dritt illi jirreferi l-process lura lill-Kumitat ghall-kunsiderazzjoni finali tieghu – tali referenza tista' ssir darba biss. Meta jerga' jirreferi l-process lura, il-Prim Ministru ghandu jaghti bizzejjed ragunijiet ghalfejn ma jaqbilx mad-decizjoni tal-Kumitat izda finalment, id-decizjoni ghandha tittiehed mill-Kumitat illi ma jkunx marbut illi jaderixxi mar-referenza tal-Prim Ministru. Dan ikun in linja ma' dak illi rrakomondat il-Kummissjoni Venezja;[20]
b. F'kaz illi jaqbel, jghaddi l-process lill-President ta' Malta ghall-ufficjalita` tal-hatra.

2.2.4. Fl-opinjoni tal-awtur, dan il-process jaccerta kemm l-indipendenza u l-imparzjalita` tal-gudikatura, kif ukoll jissalvagwardja r-responsabbilita` u trasparenza fix-xoghol tal-gudikanti. Dan il-process huwa finalment konformi mal-principji tas-saltna tad-dritt u s-separation of powers.

[20] Paragrafu 44.

2.2.5. **L-awtur huwa wkoll favur sistema idoneja ta' promozzjonijiet fil-gudikatura.** L-idea hawnhekk titlaq mis-sistema kontinentali, specjalment dik Taljana, fejn il-membri fil-gudikatura ghandhom indottrinazzjoni legali simili hafna ghal dik illi tezisti f'Malta, cioe` l-hekk imsejha *functional omni-competence* fejn l-istudent jitghallem il-ligi b'mod holistiku fis-sens illi wara l-otteniment tal-warrant, ikun mistenni illi jkun kompetenti fid-diversi setturi tal-ligi. Ghalkemm, bhalma gie rrapurtat fir-Rapport tal-Kummissjoni ghal Riforma Holistika fil-Qasam tal-Gustizzja tal-2013, maghrufa ahjar bhala l-Kummissjoni Bonello, is-sistema Taljana fir-rigward ta' universita` appozita ghall-gudikatura difficli tapplika ghal Malta minhabba d-daqs ristrett tal-pajjiz,[21] il-kuncett ta' promozzjonijiet jista' jghin lis-sistema gudizzjarja sabiex tikber u tizviluppa pass pass. L-idea hija illi jkun hemm gerarkija ta' promossjonijiet kif gej:

i) Avukat;
ii) Gudikant fit-Tribunal ghal Talbiet Zghar;
iii) Gudikant fit-tribunali amministrattivi;
iv) Magistrat;
v) Imhallef;
vi) Prim'Imhallef.

2.2.6. Il-proposta msemmija fil-paragrafu ta' qabel hija wkoll intenzjonata sabiex jigi assigurat illi l-Prim'Imhallef ikollu bizzejjed esperjenza meta jigi vestit bl-oghla kariga gudizzjarja f'pajjizna u b'hekk ikun jista' jaghraf x'lacunae hemm u x'livell ta' gudikatura hemm f'pajjizna.

2.3. <u>*Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatura – L-irwol tal-Prosekutur-Generali*</u>

2.3.1. L-emendi tal-2016 gabu wkoll maghhom passi pozittivi fir-rigward ta' dixxiplina tal-membri tal-gudikatura u dan sahansitra permezz tal-introduzzjoni ta' Kumitat ghall-Imhallfin u l-Magistrati u process ghall-issanzjonar u t-tnehhijiet tal-gudikanti. Minkejja illi l-premessa hija tajba, il-Kummissjoni Venezja sahqet illi dawn l-emendi ma jmorrux lil hinn bizzejjed sabiex jissodisfaw il-principju ta' indipendenza u imparzjalita` rikjesta mill-gudikatura u fil-gudikatura.[22] **Il-proposti illi sejjer jelenka l-awtur** jibnu fuq din id-dicitura tal-Kummissjoni Venezja u l-emendi illi saru fl-2016.

2.3.2. Kif jidher illi sar ben akkolt anke` mill-entitajiet governattivi, wasal iz-zmien illi f'pajjizna jittaffa l-piz illi jgorr fuqu l-ufficcju tal-Avukat Generali. Di fatti, il-Kummissjoni Venezja nnifisha tishaq illi jkun ta' gid ghas-sistema guridika Maltija jekk jigi stabbilit l-ufficcju tal-Prosekutur Generali sabiex jiehu xi ftit mir-responsabbilitajiet illi illum il-gurnata jaqghu taht il-kappa tal-Avukat Generali.[23] Ghalkemm l-awtur ma jiffokax it-tezi tieghu fuq dan il-punt, hemm

[21] Ara pagna 40-42 tar-Rapport.
[22] Ara paragrafu 53.
[23] Paragrafu 73.

gia` bosta letteratura u opinjonijiet fuq is-suggett de quo u hija l-opinjoni tal-awtur illi materja bhal din timmerita studju funditus sabiex ikun hemm l-ahjar transizzjoni possibli ghall-Istat Malti.[24]

2.3.3. L-awtur jiehu spunt minn dan l-izvilupp illi fl-opinjoni tieghu huwa necessarju, sabiex jasal ghall-**ewwel proposta** tieghu fir-rigward tal-proceduri dixxiplinari mehuda fil-konfront tal-Imhallfin u l-Magistrati ai termini tal-Artikolu 101B tal-Kostituzzjoni. Meta ffurmat, l-ufficcju tal-Prosekutur Generali jkun jista' jiehu hsieb mhux biss il-prosekuzzjonijiet kriminali, izda ghandu wkoll ex officio jkun inkarigat bil-prosekuzzjoni illi illum l-Kummissjoni ghall-Amministrazzjoni tal-Gustizzja hija intitolata tvesti f'avukat imsejjah "*prosekutur specjali indipendenti*".[25] A differenza ta' avukat imqabbad mill-Kummissjoni, il-Prosekutur Generali jkun moghni b'bizzejjed garanziji ta' indipendenza u nuqqas ta' kunflitt ta' interess gialadarba dan ikun jaqa' strettament fil-precint tar-responsabbilita` tieghu u ma jkollux f'mohhu l-interess ta' min appuntah f'dik il-kariga. B'hekk tissahhah l-indipendenza fil-proceduri dixxiplinari filwaqt illi jigi rrispettat id-dritt ta' smigh xieraq tal-imhallef jew magistrat illi jkun soggett ghalihom, liema dritt gie ribadit diversi drabi mill-Qorti Ewropeja dwar id-Drittijiet tal-Bniedem illi japplika wkoll ghall-membri tal-gudikatura.[26] Fl-umli opinjoni tal-awtur, jekk il-prosekuzzjoni tithalla f'idejn il-Prosekutur Generali ex officio tkompli mal-hsieb illi jidher illi hemm wara l-Artikolu 101B tal-Kostituzzjoni, cioe` assimilazzjoni bejn il-proceduri dixxiplinari fil-konfront tal-membri tal-gudikatura u l-proceduri kmrinali tradizzjonali fejn l-ewwel issir analizi prima facie mill-Kumitat ghall-konstatazzjoni jekk hemmx bizzejjed ragunijiet illi jimmeritaw investigazzjoni aktar approfondita (bhall-irwol tal-Qorti tal-Magistrati bhala Qorti Istruttorja), sabiex imbaghad tghaddi ghall-istadji sussegwenti.

2.3.4. Vantaggi tal-involviment tal-Prosekutur Generali f'dawn il-proceduri dixxiplinari jinkludu:

i) *Jirrimpjazza lil Prim'Imhallef fl-intavolar tal-ilment quddiem il-Kumitat* – l-emendi tal-2016 huma x'aktarx kunfliggenti mad-dritt ghas-smigh xieraq tal-gudikant suggett ghall-proceduri dixxiplinari gialadarba wara illi l-Prim'Imhallef jintavola l-ilment promotur, hemm ic-cans illi jekk eventwalment ikun hemm appell tad-

[24] Ara per ezempju Recommendation 20 tal-Bonello Commission, u l-Opinjoni tal-Kummissjoni Venzja fuq Malta, paragrafi 54-73.
[25] Artikolu 101B(9) tal-Kostituzzjoni.
[26] Ara fost ohrajn *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, Application 63235/00 (ECtHR, 19 April 2007); *Olujic v Croatia*, App Nru 22330/05 (ECtHR, 5 February 2009); *Volkov v. Ukraine*, App Nru 22330/05 (ECtHR, 9 January 2013); *Mitronovski v. FYR Macedonia*, App Nru 6899/12 (ECtHR, 30 April 2015), *Saghatelyan v. Armenia,* App Nru 7984/06 (ECtHR, 20 October 2015); *Gerovska Popcevska v. FYR Macedonia*, App Nru 48783/07 (ECtHR, 7 January 2016), *Jaksovski and Trifunovski v. FYR Macedonia,* App Nru 56381/09 u 58738/09 (ECtHR, 7 January 2016), *Baka v. Hungary*, App Nru 20261/12 (ECtHR, 23 June 2016), u *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, App Nru 55391/13, 57728/13 u 74041/13 (ECtHR, 6 November 2018).

decizjoni mehuda mill-Kumitat, dan l-appell jispicca quddiem il-Kummissjoni ghall-Amministrazzjoni tal-Gustizzja[27] presjeduta mill-Prim'Imhallef bhala Deputy Chairman hekk kif skont l-Artikolu 101B(12)(e) il-President ma jistax jippresjedi (u allura japplika l-Artikolu 101(1)(a));

ii) Jagixxi ta' prosekutur indipendenti specjali u b'hekk jikkumplimenta l-irwol tieghu ta' ilmentatur;

iii) Ikun qieghed jirrapprezenta l-interess tal-pubbliku u s-socjeta` in generali.

2.3.5. Ghall-finijiet ta' kompletezza, l-awtur jishaq illi l-Prosekutur Generali **ghandu** jkun mahtur mill-Kumitat dwar il-Hatriet fil-Gudikatura u dan skont kif propost gia` f'Sezzjoni 2.1 u 2.2 ta' dan ir-Riassunt.

2.4. Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatura – L-Ilment u l-Process

Dak propost fis-sezzjoni ta' qabel wahdu mhux bizzejjed sabiex tigi garantita l-protezzjoni tad-dritt ta' smiegh xieraq ta' membri tal-gudikatura soggetti ghall-proceduri dixxiplinari. **Ghalhekk huwa neccessarju illi jigu mharsa l-punti illi sejrin jigu elenkati fil-paragrafi illi gejjien**:

2.4.1. Ilmenti illi huma manifestement frivoli u vessatorji m'ghandhomx jitqiesu u ghalhekk l-Kumitat tal-Imhallfin u l-Magistrati ezistenti ghandu jibqa' fis-sehh, b'dan illi l-irwol tal-Kumitat ghandu jkun illi jaghmilha ta' gharbiel sabiex jara liem huma dawk il-kawzi illi jimmeritaw investigazzjoni u allura konstatazzjoni rigward il-passi dixxiplinari li ghandhom jittiehdu (jekk fuq kollox ikun il-kaz) in proporzjon mal-gravita` tal-vjolazzjoni reklamata.[28] Dan il-punt ghandu relevanza partikolari minhabba dak illi sejjer jintqal fil-paragrafu segwenti;

2.4.2. Id-dritt illi wiehed jilmenta mal-Prosekutur-Generali illi eventwalment iwassal lil dan tal-ahhar jintavola ilment formali ghandu jestendi ghal kull parti interessata, fejn it-tifsira ta' "parti interessata" m'ghandix tkun wahda wisq ristretta. Di fatti, l-awtur jipproponi illi kull persuna involuta f'kawza, sia jekk inhu l-avukat tal-partijiet, jew il-parti nnifisha, ghandu jkollu d-dritt illi jilmenta mal-Prosekutur-Generali fuq l-imgieba ta' gudikant u dan f'gieh il-principji tal-ahjar amministrazzjoni tal-gustizzja kif ukoll illi 'justice must not only be done but also be seen to be done'.[29] Il-gudikant innifsu ghandu jkun gudikat mill-persuni stess illi qieghed jiggudika.

---

[27] Artikolu 101B(12).

[28] Dan ikollu funzjoni simili ghal dak illi l-Qorti Kostituzzjoniali kienet iddikjarat fil-kawza fl-ismijiet *Imhallef Anton Depasquale v. Prim Ministru et* fir-rigward tal-Artikoli 8 u 9 ta' Kap 369 meta originarjament introdotti fl-1995, cioe`: '*iservi ta' filter biex ma jitressqux quddiem il-Kamra mozzjonijiet frivoli u vessatorji*' (pagna 363).

[29] Mill-esperjenza tieghu fil-professjoni tal-avukatura, l-awtur iltaqa' ma' bosta sitwazzjonijiet illi c-cittadin sofra pregudizzju minhabba l-laxkezza tal-gudikant.

2.4.3. Jekk il-Kumitat isib illi, fuq bazi ta' prima facie, hemm bizzejjed ragunijiet illi jimmeritaw illi jinstemghu b'aktar reqqa minn korp gudizzjarju kostitwit in linja mal-principji ta' indipendenza u imparzjalita` u bis-salvagwardji kollha rikjesti mill-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropeja (u l-Artikolu 39 tal-Kostituzzjoni), imbaghad il-process sabiex issir investigazzjoni funditus u tinghata sanzjoni (jekk applikabbli) ghandu jkompli mill-Kummissjoni ghall-Amministrazzjoni tal-Gustizzja kompost idonjament, cioe` kif gej:

i. Il-Prim'Imhallef bhala President, din id-darba minghajr ebda kunflitt ta' interess hekk kif mhux hu l-ilmentatur izda l-Prosekutur Generali;
ii. L-Avukat Generali, din id-darba mhux suggett ghall-projbizzjoni kif imsemmija fil-kawza ta' *Vokov v. L-Ukrajna*[30] u l-Kummissjoni Venezja;[31]
iii. Zewg membri illi jkunu imhallfin, preferibilment irtirati;
iv. Zewg membri illi jkunu magistrati, preferibilment irtirati;
v. Il-President tal-Kamra tal-Avukati.

Ghall-evitar ta' konfuzjoni, ghalhekk, din il-kompozizzjoni tal-Kummissjoni ghall-Amministrazzjoni tal-Gustizzja ghandu jkollha nomenklatura differenti, forsi wahda simili ghal dik proposta fir-Rapport tal-Kummissjoni Bonello, cioe` 'Awtorita` dwar id-Dixxiplina tas-Servizzi Gudizzjarji';[32]

2.4.4. Ma ghandu jkun hemm l-ebda involviment tal-Kamra tad-Deputati fl-ebda mument ta' dan il-process – id-decizjoni ghandha tittiehed mill-Awtorita` dwar id-Dixxiplina tas-Servizzi Gudizzjarji, b'dan pero` illi l-gudikant soggett ghall-proceduri dixxiplinari jkollu d-dritt ta' appell quddiem il-Qorti Kostituzzjonali.[33] Il-Kummissjoni Venezja kienet skjetta fuq l-involviment tal-Kamra tad-Deputati f'decizjonijiet rigwardanti it-tnehhija ta' gudikant meta qalet li minkejja illi decizjoni ghat-tnehhija tittiehed minn zewg-terzi tal-membri kollha tal-Kamra, il-fatt illi l-'*[i]mposition of the sanction in the end is in the hands of a political entity, the House of Representatives … is problematic under European standards*'.[34]

[30] *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, App No 21722/11, (ECtHR, 9 January 2013), paragrafi 114-115.
[31] Ara paragrafu 50.
[32] Ara Sezzjoni 3.1.2 tar-Rapport tal-Kummissjoni Bonello.
[33] Minn qari tal-Artikolu 101B(12)(a) kif inhu prezentement, huwa ferm dubjuz kemm gudikant illi l-process tieghu jigi rraportat mill-Kumitat lill-Kamra tad-Deputati skond l-Artikolu 101B(10(c) (illi eventwalment twassal ghat-tnehhija tieghu) jistax jitqies bhala 'decizjoni tal-Kumitat'. Jekk inhu hekk, dan ifisser illi gudikant misjub 'hati' m'ghandux dritt ta' appell. Li hu zgur, illi d-decizjoni illi imbaghad tieghu l-Kamra tad-Deputati ma tistax titqies bhala wahda mehuda minn korp gudizzjarju vestit bis-salvagwardji tal-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropeja – ara f'dan ir-rigward *Demicoli v. Malta*, App Nru 13057/87 (EctHR, 27 August 1991), paragrafi 39-42.
[34] Ara l-Opinjoni tal-Kummissjoni Venezja, paragrafu 52; Rapport iehor tal-Kummissjoni Venezja msemmi, 'Rule of Law Checklist' (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)007, 20 para.ii; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, App No 21722/11, (ECtHR, 9 January 2013), paragrafi 117-118; u *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, App Nru 55391/13, 57728/13 u 74041/13 (ECtHR, 6 November 2018), paragrafu 159.

2.4.5. Kemm il-proceduri quddiem l-Awtorita` dwar id-Dixxiplina tas-Servizzi Gudizzjarji kif ukoll dik tal-Qorti Kostituzzjonali ghandhom ikunu pubblici fis-sens illi l-gudikant suggett tal-proceduri dixxiplinari ghandu jkollu l-opportunita` illi jaghmel il-kaz tieghu oralment[35] u fil-pubbliku sabiex b'hekk ikun suggett ghall-iskrutinju pubbliku.[36]

2.4.6. Il-Qorti Kostituzzjonali bhala qorti illi tiddeciedi l-appell intavolat mill-gudikant misjub 'hati' ghandu jkollha l-poter illi thassar id-decizjoni tal-Awtorita` u taghzel illi jew taghti decizjoni hi stess jew titfa' lura l-process quddiem l-Awtorita` ghar-rikonsiderazzjoni dettata mill-Qorti.[37]

3. Konkluzjoni

Dan ir-Riassunt jirrapprezenta l-opinjoni tal-awtur li wasal ghaliha wara ricerka estensiva. Fejn applikabbli, saret referenza ghas-sors. Il-kontenut ta' dan ir-Riassunt huwa xoghol esklussiv tal-awtur u l-proposti kif kontenuti f'dan ir-Riassunt jiffurmaw parti mit-tezi tal-awtur illi eventwalment sejra tigi sottomessa mal-Universita` ta' Malta.

Av. Tyrone Grech M.Adv. (Melit.)

[35] *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, App Nru 55391/13, 57728/13 u 74041/13 (ECtHR, 6 November 2018), paragrafu 187.
[36] *Martinie v. France* App no 58675/00 (ECtHR, 12 April 2016), para.39-40.
[37] *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, App Nru 55391/13, 57728/13 u 74041/13 (ECtHR, 6 November 2018), paragrafu 184.