PROPOSTI RIGWARD RIFORMI TAL-KOSTITUZZJONI – IT-TIENI 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: 10 TA' AWWISSU 2019

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

Contents

1. Il-President ta' Malta 3
   1.1. Introduzzjoni 3
   1.2. Elezzjoni, Terminu u Tnehhija tal-President 4
   1.3. Il-Kunsill Popolari 5
   1.4. Il-Poteri u l-Funzjonijiet tal-President 6
2. Il-Kamra tad-Deputati 8
3. Konkluzjoni 9

Filwaqt illi l-Ewwel Parti tar-Riassunt preparat mill-awtur kien jittratta '*Ligijiet Antikostituzzjonali*' u '*Hatriet, Dixxiplina u Tnehhijiet fil-Gudikatura*',[1] fit-tezi gie rricerkat ukoll is-suggett rigwardanti l-'*President ta' Malta*'. Di fatti, ir-Riassunt odjern sejjer jittratta proprjament dan l-ahhar suggett illi gie abbozzat fil-perjodu interim. 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. Il-President ta' Malta

1.1. Introduzzjoni

1.1.1. B'referenza ghad-dictum tal-President Emeritus Ugo Mifsud Bonnici,[2] l-awtur jirrimarka illi l-irwol pjuttost cerimonjali illi ghandu l-President ta' Malta jista' jwassal sabiex jew jallontana nies kompetenti milli jaccettaw il-kandidatura taghhom ghall-ufficcju daqshekk prestigjuz fil-pajjiz jew aghar minn hekk, jattratta persuna illi fi kliem Mifsud Bonnici stess "*kien ifittex il-vanaglorja [u] jsib migbha vojta.*" Malta tista' tqis ruhha bhala xxurtjata illi minn meta saret Repubblika 'l hawn, dejjem kellha persuni kompetentissimi sabiex jimlew l-irwol tal-President, izda l-awtur ihoss illi wasal iz-zmien illi jizdiedu r-responsabbilitajiet u l-funzjonjiet ta' dan l-Ufficcju.

1.1.2. Ghalhekk, fit-tezi tieghu, l-awtur hares lejn l-ezempji ta' Cipru u ta' Franza sabiex jifhem jekk is-sistema presidenzjali jew semi-presidenzjali ezistenti f'dawk iz-zewg Stati tistax tigi rreplikata f'pajjizna, u jekk dan jistax ikun ta' ghajnuna ghall-izvilupp tal-Kostituzzjoni Maltija. Kif gia` spjegat aktar 'il fuq, dan ir-Riassunt sejjer ihares lejn il-proposti avvanzati mill-awtur u ghalhekk mhux sejjer jispjega r-rizultanzi tar-ricerka tieghu illi ghandhom x'jaqsmu mal-esperjenza kostituzzjonali ta' dawn iz-zewg Stati.

1.1.3. Jinghad ukoll illi l-proposti tal-awtur ma jirrigwardawx spostament tas-sistema kurrenti lejn wahda interament presidenzjali bhal dik illi wiehed isib gewwa Cipru, u lanqas ghal wahda fejn, bhalma jigri fi Franza, ghalkemm fuq il-karta hija semi-presidenzjali, il-President ghandu prattikament sahha inkontrastata. Il-proposti huma indirizzati lejn Stat illi jzid ir-responsabbilitajiet u funzjonijiet tal-President ta' Malta sabiex b'hekk jinholoq aktar bilanc bejn it-tqassim ta' poteri gewwa pajjizna u finalment ikun hemm sistema ta' *checks and balances* kif titlob is-separazzjoni tal-poteri u s-saltna tad-dritt imhaddna f'Malta.

---

[1] Ara dokument mibghut lill-Kumitat dwar ir-Riforma Kostituzzjonali nhar il-25 ta' April 2019.
[2] Ara Ugo Mifsud Bonnici, *Il-Manwal tal-President*, Ufficcju tal-President ta' Malta, pagna 55.

1.2. *Elezzjoni, Terminu u Tnehhija tal-President*

1.2.1. Sabiex tinghata aktar prominenza lill-figura tal-President ta' Malta, jenhtieg illi d-detentur ta' din il-karigia jigi mahtur b'metodu aktar demokratiku u rapprezentattiv. Is-sitema prezenti ta' hatra b'mera maggoranza semplici ghandha ghalhekk tigi skartata u tigi tal-anqas rimpjazzata minn wahda fejn il-hatra tkun tirrispekja maggoranza ta' zewg-terzi tal-Kamra tad-Deputati.[3]

1.2.2. L-awtur prezenti pero` jhoss illi l-involvilment tac-cittadin fid-decizjoni ghall-hatra ta' President tkun ta' ghajnuna kbira sabiex tissahhah id-demokrazija f'Malta. Ghalhekk, il-proposta hija tali li l-President jigi mahtur biss wara elezzjoni illi tkun tinvolvi l-vot popolari,[4] u dan bil-metodu segwenti:

(i) Dawk il-persuni illi jirnexxilhom igibu il-firem ta' wiehed fil-mija (1%) tal-votanti registrati ikunu jistghu jikkontestaw l-elezzjoni presidenzjali;

(ii) Isir elezzjoni popolari bejn dawk il-kandidati kollha illi jkunu ssodisfaw l-ewwel kriterju;

(iii) Jekk fl-elezzjoni popolari jkun hemm kandidat illi jgib il-maggoranza assoluta tal-voti kollha espressi fl-ewwel ghadd, dak il-kandidat jigi elett President ta' Malta;

(iv) Jekk ma jkun hemm l-ebda kandidat illi jgib tali maggoranza, dawk iz-zewg kandidati illi jkunu gabu l-oghla numru ta' voti jghaddu ghat-tieni fazi, cioe` elezzjoni popolari ohra din id-darba pero` kkontestata biss bejn dawn iz-zewg kandidati. Il-kandidat illi jgib zewg-terzi tal-voti kollha jigi mahtur President ta' Malta;

(v) F'kaz illi l-ebda kandidat ma jgib zewg-terzi tal-voti kollha, issir imbaghad votazzjoni fil-Kamra tad-Deputati bejn l-istess kandidati. Jekk ikun hemm kandidat illi fil-Kamra jgib zewg-terzi tal-voti tal-membri kollha, dan il-kandidat jigi mahtur President ta' Malta. F'kaz illi tali maggoranza ma tintlahaqx, dak il-kandidat illi jkun gab il-maggoranza tal-voti fit-tieni elezzjoni popolari jinhatar President ta' Malta.

1.2.3. L-idea tal-vot fil-Kamra tad-Deputati hija unikament sabiex tindirizza dawk ir-rizultati fejn il-kandidat illi jkun gab il-maggoranza tal-voti waqt it-tieni elezzjoni popolari jkun evidentement anqas kompetenti mill-kandidat l-iehor. Ghalhekk, il-vot tac-cittadin jibqa' suprem fil-fazijiet kollha tal-elezzjoni. Sabiex aktar tissahhah is-saltna tad-dritt, qieghed jigi propost ukoll illi tiddahhal dispozizzjoni fil-Kostituzzjoni illi tispecifika nettament illi f'kaz illi l-Kamra tad-Deputati tkun komposta minn tal-anqas zewg-terzi ta' rapprezentanti tal-

[3] Ara per ezempju Ian Refalo, Kevin Aquilina u Tonio Borg, 'Proposta ta` Diskussjoni – Il-Presidenza: Proposti ta` Tigdid', Discussion Paper, Dicembru 2018, pagna 19.
[4] Ghalkemm hemm possibilita` illi tali elezzjoni tkun preceduta minn perjodu fejn il-kandidati jmorru minn bieb ghal bieb, mhix bizzejjed wahedha sabiex wiehed iccahhad lic-cittadin milli jkun involut lejn fl-elezzjoni tal-oghla rapprezentant tieghu.

gvern, il-vot fil-Kamra tad-Deputati ma jsirx u r-rizultat fit-tieni elezzjoni popolari jkun dak definittiv.

1.2.4. It-terminu tal-Presidenza ghandu jkun limitat ghal massimu ta' zewg mandati, b'kull mandat ikun wiehed ta' massimu ta' erba' jew hames snin.

1.2.5. President jista' madanakollu jigi mnehhi qabel jekk ikun hemm vot ta' zewg-terzi tal-membri tal-Kamra tad-Deputati wara sentenza tal-Qorti Kostituzzjonali illi tkun sabet b'mod konklussiv illi d-detentur tal-kariga huwa inkapacitat mili jaqdi l-funzjonijiet tal-kariga tieghu jew huwa hati ta' imgieba hazina. L-elettorat jista' ghal darb'ohra jkollu dritt illi jitlob investigazzjoni kif appena imsemma dwar il-kapacita` ta' President permezz ta' 'l hekk imsejha 'Citizen's Initiative Referendum'.[5]

1.3. Il-Kunsill Popolari

1.3.1. Jibda sabiex jinghad illi l-ebda persuna ma ghandha ggorr wahida l-piz tad-decizjonijiet rigwardanti Stat. Tali stqarrija mhux qed issir minhabba l-kompetenzi tad-detentur tal-kariga ta' President, izda ghall-beneficcju kemm tal-pajjiz kif ukoll tal-President innifsu stante illi jekk l-President ikollu l-possibbilita` illi jikkonsulta u jigbor il-pariri minn persuni illi okkupaw dik il-kariga qablu jew kienu altrimenti involuti fil-migja amministrattiva ta' Malta, dan zgur illi jaghti aktar serhan il-mohh fit-tehid ta' decizjoni finali. Ghalhekk, qieghed jigi propost illi jigi kostitwit **Kunsill Popolari**[6] li jkollu funzjonijiet principarjament konsultattivi fir-rigward ta' whud mill-aktar poteri importanti illi jezercita (u li sejrin jigu proposti sabiex jezercita) il-President.

1.3.2. Il-Kunsill Popolari ghandu jkun kompost kif gej:

- Presidenti Emeriti ta' Malta;
- Ex-Prim Ministri;
- Ex-Kapijiet tal-Oppozizzjoni;
- Ex-Speakers tal-Kamra tad-Deputati;
- Rapprezentanti ta' Organizazzjonijiet mhux Governattivi (NGOs);[7]
- Presidenti Regjonali u l-Vici-Presidenti Regjonali kif eletti ai termini tal-Artikolu 37A u l-Hdax-il Skeda tal-Att dwar il-Gvern Lokali;[8]

[5] Il-mezz u l-estent ta' tali referendum iridu jigu studjati f'aktar reqqa sabiex wiehed ikun jista' jasal ghall-procedura kompluta.
[6] L-isem huwa biss suggeriment. L-awtur ispira ruhu b'mod romantiku mill-'*Consiglio Popolare*' bil-hsieb illi tali isem jghin sabiex jghaqqad ir-riforma mat-tradizzjoni u jwassal in-nies jifhmu n-nexus bejn il-passat, il-prezent u l-futur.
[7] In-numru ta' rapprezentanti ghandu jigi deciz minn analizi tas-setturi rispettivi illi tali NGOs jirrapprezentaw.
[8] Kapitolu 363 tal-Ligijiet ta' Malta.

– L-Isqfijiet ta' Malta u Ghawdex.[9]

1.3.3. Il-President ma jkunx obbligat illi jagixxi skond ir-rakomandazzjonijiet maghmula mill-Kunsill Popolari imma zgur illi dawn iservu ta' gwida sabiex jagixxi bl-ahjar mod possibli ghall-pajjiz. Il-kompozizzjoni u l-funzjonijiet ta' dan il-Kunsill ghandhom jigu specifikament delinjati fil-Kostituzzjoni sabiex tali entita` jkollha l-prominenza li haqqha.

1.3.4. Funzjoni importanti illi l-Kunsill Popolari ghandu jinghata huwa fir-rigward ta' stharrig gudizzjarju ta' ligijiet sabiex tigi kkonfermata l-ottemperanza ta' tali ligijiet mal-Kostituzzjoni, il-Konvenzjoni Ewropeja dwar id-Drittijiet tal-Bniedem u l-principji kostituzzjonali in generali. Din il-funzjoni trid tinqasam fi tnejn:

– *Ex post* – stharrig gudizzjarji fir-rigward tal-ligijiet kollha gia` ezistenti f'Malta;

– *Ex ante* – stharrig ta' abbozzi ta' ligi qabel il-promulgazzjoni taghhom, possibilment fil-'Committee Stage'.

L-irwol tal-Kunsill Popolari ghalhekk ikun kemm wiehed konsultattiv ghal dak illi ghandhom x'jaqsmu pariri lill-President ta' Malta illi fl-istess hin jiddisincentivaw lid-detentur tal-kariga milli jagixxi b'mod awtoritarju stante illi jobbligawh jiddiskuti u jesterna l-hsibijiet tieghu, kif ukoll wiehed fundamentali ghall-pajjiz ta' stharrig gudizzjarju illi jtaffu mill-piz fuq il-Qrati Maltin. Il-Kunsill Popolari ghalhekk ghandu l-presupposti kollha sabiex ikun balward tas-saltna tad-dritt f'Malta.

1.4. *Il-Poteri u l-Funzjonijiet tal-President*

1.4.1. Apparti ghal ftit sitwazzjonijiet limitati (ghalkemm fundamentali) fejn il-President jista' jagixxi unilateralment,[10] l-ezercizzju tal-funzjonijiet vestiti mill-Kostituzzjoni fil-President huma fil-maggorparti taghhom soggetti ghar-rakomandazzjonijiet tal-Gvern.[11] Dan iwassal sabiex tinghata l-apparenza lic-cittadin illi l-President huwa estensjoni tal-Prim Ministru u l-Kabinett tieghu, u l-irwol tieghu huwa biss wiehed illi jikkonferma dak illi jigi struwit biex jaghmel. Ghalhekk, tinhass il-htiega illi l-Presidenza tinghata l-prominenza u r-responsabbilita` li haqqha, u dan bi tnaqqis proporzjonali tal-funzjonijiet prezentement vestiti fil-Gvern. Dan isir aktar u aktar possibli gialadarba issa l-President ikun mahtur wara l-involviment tac-cittadin innifsu. Finalment dan

[9] L-inkluzjoni ta' dawn l-entitajiet tirreferi ghal rapprezentazzjoni adegwata tac-cittadini. Wiehed jista' wkoll ihares lejn jekk hemmx kaz sabiex mexxejja religjuzi ohra ghandhom ikunu fuq il-Kunsill abbazi ta' kriterji ta' eligibbilita` pre-stabiliti, per ezempju rapprezentazzjoni sinifikanti fejn jirrapprezentaw aktar minn ghaxra fil-mija (10%) tal-persuni elegibbli sabiex jivutaw f'elezzjoni generali.
[10] Artikoli 76(5), 80, 81(1), 83, 85(1) proviso, 90 and 110(4) tal-Kostituzzjoni.
[11] Artikolu 85 tal-Kostituzzjoni.

iwassal ghall-ekwilibriju bejn il-varji poteri tal-Istat u tishih tal-principji demokratici in generali.

1.4.2. Hemm zewg tipi ta' poteri illi l-President jista' jigi vestit bihom: dawk legislattivi u dawk mhux legislattivi. Filwaqt illi tal-ewwel, kif jindika l-isem stess, ghandhom x'jaqsmu mal-process ta' legislazzjoni, dawk mhux legislattivi jinkludu poteri ta' hatriet, tnehhijiet u xoljiment tal-parlament.

1.4.3. Il-poteri legislattivi li ghandu jkollu l-President ghandhom ikunu s-segwenti:

(i) Li jibghat abbozz lura lill-Kamra tad-Deputati sabiex jergghu jigu kkunsidrati – tali poter ikun jista' jintuza darba ghal kull abbozz. Il-kostituzzjoni tal-Kunsill Popolari taccerta illi l-parir tal-President ikollu aktar sahha probattiva. F'dan is-sens ukoll, tali parir sejjer jirrispekja l-hsieb tac-cittadin gialadarba dawn huma rapprezentati fuq il-Kunsill Popolari tramite l-NGOs;

(ii) Il-President m'ghandux ikollu poteri ta' veto stante illi l-Kamra tad-Deputati hija l-organu legislattiv tal-Istat. Madanakollu, fejn il-President ihoss illi ma jaqbilx ma' ligi partikolari u minkejja l-ezercizzju tal-poter imsemmi f'paragrafu (i), ma jkunx jaqbel mal-abbozz finali, il-President ghandu jkollu d-dritt illi, wara konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, jordna lill-iSpeaker tal-Kamra tad-Deputati sabiex jipprezenta Mozzjoni Presidenzjali fil-Parlament fejn din tal-ahhar tiddeciedi jekk il-promulgazzjoni tal-ligi kontestata ghandhiex titpogga ghall-vot popolari permezz ta' referendum. Tali Mozzjoni tghaddi jekk iggib maggoranza ta' erbghin (40%) tal-membri kollha tal-Kamra.

1.4.4. Il-poteri mhux legislattivi li ghandu jkollu l-President ghandhom ikunu s-segwenti:

(i) Il-President ghandu jkun il-persuna illi, wara konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, jahtar il-membri tal-Kummissjoni Elettorali, il-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku, il-Kumissjoni dwar l-Impiegi u l-Awtorita` tax-Xandir;

(ii) Bl-istess mod, il-President ghandu jkun il-persuna illi, wara konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, jahtar lill-Avukat Generali, l-Avukat tal-Istat u l-Awditur Generali, fost ohrajn;

(iii) Il-President ghandu jkun il-Persuna illi, wara konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, jaghti l-Mahfra Presidenzjali;

(iv) Il-President ghandu, wara konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, jifforma l-Kabinett ghall-Malta. Il-Ministri illi jiffurmaw il-Kabinett ghandhom b'hekk jigu mahtura mill-President wara s-soltu konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, liema Ministri (apparti l-Prim Ministru) ghandhom ikunu mahtura minn persuni illi mhumiex membri tal-Kamra tad-Deputati. Tali kambjament fil-hatra tal-Ministri taghti lill-President ta' Malta l-possibilita` illi jahtar persuni teknici u esperjenzati skond il-bzonnijiet tal-

portafoll tal-Ministeru relevanti, dan minghajr ma l-Ministri ma jkollhom pressjonijiet ta' kronizmu u klientelizmu. Dan kollu qieghed jigi propost ghall-beneficcju tat-tqassim tal-poteri u s-saltna tad-dritt;

(v) Il-President jista', wara konsultazzjoni mal-Kunsill Popolari, inehhi Ministru f'kaz illi jkun gie pruvat b'mod konklussiv illi d-detentur tal-kariga huwa inkapacitat mili jaqdi l-funzjonijiet tal-kariga tieghu jew hati ta' imgieba hazina. Il-Kamra tad-Deputati tista' wkoll tipprezenta mozzjoni sabiex tigi diskussa l-prestazzjoni ta' Ministru u eventwalment jipprezentaw il-kaz taghhom lill-President sabiex jipprocedi kif gia` msemmi.

2. Il-Kamra tad-Deputati

2.1.1. Proposta illi tikkumplimenta l-emendi appena msemmijin tirrigwarda kemm in-numru tal-membri tal-Kamra tad-Deputati kif ukoll l-estent tal-involviment taghhom.

2.1.2. Meta wiehed iqabbel il-membri fil-Parlament Malti ma' dak Ingliz, wiehed jinduna li l-Parlament Malti ghandu membru ghal kull 5,717-il persuna[12] filwaqt li dak Ingliz ghandu membru ghal kull 72,054 persuna.[13] Ghalkemm min-naha wiehed jista' jargumenta illi tali ammonti jfissru illi c-cittadin Malti huwa rrapprezentat ahjar minn dak Ingliz, min-naha l-ohra dan igib l-izvantagg sproporzjonat illi hemm wisq membri fil-Kamra tad-Deputati.

2.1.3. Ghalhekk, l-awtur qieghed jipproponi illi dan l-ammont jigi ridott ghan-nofs in-numru odjern, b'dan illi din l-emenda ghandha tigri in tandem ma' zieda fir-responsabbilitajiet tal-membri tal-Kamra, cioe` illi ghandhom ikunu impjegati fuq bazi 'full-time'. Dan ikun igib mieghu vantaggi kif gia` gew ampjament spjegati minn diversi studjuzi,[14] fosthom aktar investiment fir-responsabbilitajiet legislattivi taghhom, fis-supervizjoni tax-xoghlijiet tal-Gvern illi issa sejjer ikun separat minn mal-Kamra stante illi l-Ministri (apparti l-Prim Ministru) sejrin jigu mahtura minn barra l-Kamra, u fl-iskrutinju tal-abbozzi tal-ligi. Dan fl-ahhar mill-ahhar jghin ghat-tqassim ahjar tar-rizorsi tal-Gvern.

2.1.4. Ovvjament, tali transizzjoni ghandha ggib maghha zieda fil-pagi tal-Ministri gialadarba issa sejjer jiddedika il-hin kollu taghhom lejn il-qadi ta' dmirijiethom hekk kif naxxenti mill-kariga taghhom.

[12] Ikkalkulat skont in-numru ta' votanti registrati ghall-Elezzjonijiet tal-Parlament Ewropew tal-2019 – 371,643 <electoral.gov.mt/ElectionResults/MEP>.

[13] Ikkalkulat skont in-numru ta' votanti registrati ghall-Elezzjonijiet Generali tar-Renju Unit tal-2017 – 46,835,433 <www.electoralcommission.org.uk/our-work/our-research/electoral-data/2017-uk-general-election-results>.

[14] Ara per ezempju Kevin Aquilina, 'A Second Republic for Malta' *President's Forum*, 152, 158.

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.)