MALTA

QORTI TAL-APPELL

(Sede Inferjuri)

ONOR. IMĦALLEF
LAWRENCE MINTOFF

Seduta tal-25 ta' Jannar, 2023

Appell Inferjuri Numru 29/2022 LM

Access Info Europe
('l-appellata')

vs.

Ministry for Home Affairs and National Security
('l-appellant')

Il-Qorti,

Preliminari

1. Dan huwa appell magħmul mill-intimat **Ministeru għall-Intern u s-Sigurtà Nazzjonali** [hawnhekk 'l-appellant'], minn deċiżjoni tat-Tribunal tal-Appelli dwar l-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data (IDTP) [minn issa 'l quddiem 'it-Tribunal') tal-24 ta' Marzu, 2022 [minn issa 'l quddiem 'id-deċiżjoni appellata'), li permezz tagħha t-Tribunal irrevoka d-deċiżjoni mogħtija mill-Kummissarju għall-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-Data [minn issa 'il-

Kummissarju'] fil-31 ta' Ottubru, 2019, fejn dan kien iddeċieda li r-rikorrenti **Access Info Europe** [hawnhekk 'l-appellata'] ma taqax taħt it-tifsira ta' 'persuna eliġibbli' skont l-artikolu 2 tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta, u ordna lill-Ministeru intimat sabiex jikkonsidra t-talbiet tar-rikorrenti bħala 'persuna eliġibbli'.

<u>Fatti</u>

2. Ir-rikorrenti ressqet ilment quddiem il-Kummissarju għaliex kienet talbet informazzjoni mingħand il-Ministeru intimat dwar ir-ritorn ta' immigranti minn Malta lejn pajjiżi terzi, u dan kien ċaħad it-talba tagħha. Jirriżulta li fis-16 t'Awwissu, 2019, Martina Tombini, riċerkatriċi mar-rikorrenti, kienet talbet li tingħata aċċess mill-Ministeru intimat għal dokumenti dwar ir-ritorn ta' immigranti, iżda l-Ministeru intimat wieġeb li l-persuna li ressqet it-talba kellha tipprova li hija persuna eliġibbli *ai termini* tal-artikolu 2 tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta, li jgħid li:

> "persuna eliġibbli" tfisser persuna li hija residenti f'Malta u li ilha hekk residenti f'Malta għal perijodu ta' mhux anqas minn ħames snin, u li hija ċittadin jew ta' Malta jew ta' stat ieħor membru tal-Unjoni Ewropea, jew ċittadin ta' kull stat ieħor li ċ-ċittadini tiegħu għandhom dritt, bis-saħħa ta' trattat bejn dak l-istat u l-Unjoni Ewropea, li f'Malta jiġu trattati bl-istess mod bħal ċittadini ta' stati membri tal-Unjoni Ewropea."

3. Ir-rikorrenti ilmentat li l-interpretazzjoni li ngħatat mill-Ministeru intimat kienet li biex persuna tkun tista' tagħmel talba bħal din, hija trid tissodisfa l-kriterji kumulattivi li tkun ilha residenti f'Malta għal aktar minn ħames snin, kif ukoll trid tkun ċittadin ta' Malta jew ta' xi Stat Membru ieħor tal-Unjoni

Ewropea. Ir-rikorrenti spjegat li l-liġi ma tirrestringix d-dritt li jintalbu dokumenti għal persuni li huma ċittadini Maltin jew Ewropej u li ilhom numru ta' snin jgħixu Malta. Ir-rikorrenti tikkontendi li l-artikolu tal-liġi rilevanti jrid li kemm ċittadini Ewropej u kif ukoll ċittadini Maltin ikollhom id-dritt irressqu talbiet sabiex jingħataw aċċess għal dokumenti, u b'hekk l-Att dwar il-Libertà tal-Informazzjoni jkun konformi ma' liġijiet u *standards* internazzjonali. Ir-rikorrenti ssostni li l-liġijiet nazzjonali jridu jiġu interpretati u applikati b'konformità mal-liġijiet Ewropej, u d-deċiżjoni li l-aċċess għal dokumenti jingħata biss lil min ikun residenti f'pajjiż partikolari tista' twassal għal diskriminazzjoni. F'dan ir-rigward, ir-rikorrenti talbet lill-Kummissarju jagħti d-deċiżjoni tiegħu dwar l-interpretazzjoni korretta ta' din id-disposizzjoni tal-liġi.

4. Permezz ta' ittra mibgħuta mill-Uffiċċju tal-Kummissarju fil-31 ta' Ottubru, 2019, ir-rikorrenti ġiet mgħarrfa illi:

> "*After taking into consideration the specific sections of the debates when Parliament discussed the definition of eligible persons during the sessions on the draft bill concerning freedom of information, the Commissioner concludes that the legislator's intention was unequivocally to restrict such right to persons residing in Malta for a period of at least five years.*
>
> *In this regard, there was no need for the Commissioner to discuss the issue of the comma before the word "and", as from the said parliamentary debates, it is undebatable that the requirements that make a person eligible to make a request for information, should be read cumulatively with the other conditions set out in the definition.*
>
> *In the light of the foregoing, whereas the Commissioner stresses the fact that his role is restricted to implementing and enforcing the provisions of the Act, he is hereby deciding that, given the circumstances, the Public Authority's position not to accept the request for information is in accordance with the definition of eligible person under Article 2 of the Act.*"

Mertu

5. Permezz tar-rikors quddiem it-Tribunal, ir-rikorrenti talbet lit-Tribunal jivverifika jekk kinitx korretta il-konklużjoni milħuqa mill-Kummissarju, li l-intenzjoni tal-leġislatur kienet li jillimita d-dritt ta' aċċess għall-informazzjoni lil ċittadini Maltin jew tal-Unjoni Ewropea residenti f'Malta għal perijodu ta' mhux anqas minn ħames snin, u sabiex jevalwa jekk il-liġi Maltija dwar il-libertà tal-informazzjoni tivvjolax il-Kostituzzjoni u d-dritt internazzjonali, għaliex iċċaħħad persuna mid-dritt tal-aċċess għall-informazzjoni abbażi tar-residenza tagħha.

6. Ir-rikorrenti tikkontendi li d-dritt tal-aċċess għall-informazzjoni jifforma parti mid-dritt fundamentali tad-dritt għal-libertà tal-espressjoni, u dan id-dritt jista' jiġi eżerċitat mingħajr fruntieri, irrispettivament min-nazzjonalità jew mir-residenza tal-individwu. Żiedet tgħid li l-Qorti Ewropea dwar id-Drittijiet tal-Bniedem, f'deċiżjonijiet tagħha kkonfermat li l-Artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropea dwar id-Drittijiet tal-Bniedem jinkludi d-dritt tal-aċċess għall-informazzjoni. Qalet li bħala Stat Membru tal-Unjoni Ewropea, Malta trid tadotta *standards* ta' trasparenza, li jinkludu l-Karta tad-Drittijiet Fundamentali, li fl-artikolu 42 tagħha tinkludi d-dritt ta' aċċess għal dokumenti, kif jipprovdi wkoll l-artikolu 15 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea, u r-Regolament tal-KE dwar l-aċċess għal dokumenti (Reg. 1049/2001). Is-soċjetà rikorrenti qalet li t-Trattati tal-Unjoni Ewropea jagħtu importanza lill-prinċipju tat-trasparenza fit-teħid tad-deċiżjonijiet, bħala parti mill-valur tal-governanza tajba u tal-parteċipazzjoni fil-ħajja demokratika.

7. Ir-rikorrenti qalet ukoll li l-Kostituzzjoni ta' Malta tinkludi d-dritt fundamentali tal-libertà tal-espressjoni, li jinkludi l-libertà li wieħed jirċievi

tagħrif u informazzjoni mingħajr indħil. Qalet ukoll li l-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea m'għandhomx jiddiskriminaw kontra ċittadini ta' Stati Membri oħra fl-eżerċizzju tad-drittijiet fundamentali tagħhom, u l-liġijiet nazzjonali għandhom jiġu interpretati u applikati b'konformità mal-liġijiet Ewropej. Ir-rikorrenti qalet ukoll li r-rekwiżit tar-residenza f'Malta jmur kontra l-prinċipji tad-dritt internazzjonali u kontra l-liġi Ewropea, li huwa vjolazzjoni diretta tal-obbligu ta' Malta li tipproteġi d-dritt tal-libertà tal-espressjoni u informazzjoni. Qalet ukoll li ċ-ċaħda tat-talba ta' Martina Tombini tivvjola d-drittijiet fundamentali tagħha, u ta' impjegati oħra tar-rikorrenti li qegħdin jiġu mċaħħda milli jagħmlu talba simili għall-informazzjoni abbażi tal-fatt li huma mhumiex residenti f'Malta.

8. Il-Ministeru intimat fir-risposta tiegħu wieġeb li t-tieni talba tas-soċjetà rikorrenti ma tistax tiġi mistħarġa mit-Tribunal għaliex m'għandux il-kompetenza jiddeċiedi dwar ksur tad-drittijiet fundamentali ta' individwi jew ta' drittijiet protetti taħt il-liġi internazzjonali. Żied jgħid li t-talbiet tar-rikorrenti huma skorretti kemm fattwalment kif ukoll legalment, u għalhekk l-appell tagħha għandu jiġi miċħud. L-intimat spjega li fis-16 t'Awwissu, 2019 saret talba mir-rikorrenti taħt l-Att dwar il-Libertà tal-Informazzjoni, u l-pożizzjoni tiegħu kienet li l-informazzjoni mitluba ma setgħetx tingħata għaliex persuna eliġibbli trid tissodisfa żewġ rekwiżiti kumulattivi, jiġifieri dik li trid tkun ilha residenti Malta għal ħames snin, u r-rekwiżit li trid tkun ċittadina ta' Malta jew ta' xi Stat Membru ieħor tal-Unjoni Ewropea. Qal li ladarba r-rikorrenti mhijiex residenti f'Malta, din ma tissodisfax il-kriterji tal-eliġibbilità. Żied jgħid li r-rikorrenti ressqet ilment quddiem il-Kummissarju għall-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-*Data* fl-20 ta' Settembru, 2019 sabiex tattakka d-deċiżjoni meħuda mill-

Ministeru, iżda li l-Kummissarju min-naħa tiegħu kien wieġeb li l-interpretazzjoni ta' 'persuna eliġibbli' mogħtija mill-Ministeru hija waħda korretta, u l-intenzjoni tal-leġislatur kienet li jirrestrinġi dan id-dritt għal persuni li ilhom jgħixu f'Malta għal perijodu ta' mhux inqas minn ħames snin. Il-Ministeru intimat żied jgħid li din id-deċiżjoni tal-Kummissarju hija waħda korretta, u għandha tiġi kkonfermata, u dan anki fid-dawl tal-fatt li t-test tal-liġi huwa wieħed ċar, u jinkludi l-kelma 'u' bejn ir-rekwiżit li persuna trid tkun ilha tgħix f'Malta għal perijodu ta' mhux inqas minn ħames snin u r-rekwiżit taċ-ċittadinanza. Il-Ministeru intimat eċċepixxa wkoll li l-applikazzjoni tal-liġi mhijiex leżiva tad-dritt għal-libertà tal-espressjoni jew tad-dritt għall-aċċess għall-informazzjoni, u l-artikoli tal-Konvenzjonijiet u t-Trattati msemmija mir-rikorrenti m'għandhom isibu l-ebda applikazzjoni mit-Tribunal. Qal ukoll li t-Tribunal m'għandux il-kompetenza jiddikjara li l-artikolu 2 tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta jivvjola l-artikolu 41 tal-Kostituzzjoni, jew l-artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropea, u għalhekk it-Tribunal għandu jiċħad l-appell tas-soċjetà rikorrenti.

9. Il-Kummissarju fl-istqarrija tiegħu qal li t-talbiet tar-rikorrenti ma ġewx milqugħa għaliex kellha ssir il-prova *ai termini* tal-artikolu 2 tal-Att, li min talab l-informazzjoni kien ilu residenti f'Malta għal mill-anqas ħames snin, u li huwa ċittadin Malti jew ta' xi Stat Membru ieħor tal-Unjoni Ewropea. Għamel riferiment għad-dibattiti parlamentari li saru qabel dan l-Att daħal fis-seħħ, u ċċita silta mid-diskors tal-Prim Ministru l-Onor. Lawrence Gonzi waqt it-Tieni Qari ta' dan l-Abbozz ta' Liġi[1], li kien spjega illi:

[1] Dibattiti Parlamentari p. 458.

"Għamilna hekk għax ridna li lill-poplu Malti nagħtuh dan id-dritt bla eċċezzjoni ta' xejn, però mbagħad ridna wkoll ir-reċiproċità. Jiġifieri barrani jista' jkun qed jgħix f'pajjiż ieħor, jista' jkun ġurnalist ta' pajjiż ieħor, però dak il-pajjiż ma jagħtix l-istess drittijiet lill-Maltin li nitolbu l-informazzjoni fuq aspett partikolari. Għalhekk aħna dehrilna li la m'hemmx ir-reċiproċità allura f'dak il-każ ma kellniex nagħtu dan id-dritt lill-umanità kollha li teżisti fil-globu, imma għandna nagħtu dan id-dritt primarjament lil min jgħix f'Malta, primarjament liċ-ċittadini Maltin, u wara ċ-ċittadini Maltin lir-residenti f'Malta, liċ-ċittadini Ewropej u anke liċ-ċittadini ta' dawk il-pajjiżi l-oħrajn li mhumiex membri tal-Unjoni Ewropea però li magħhom l-Unjoni Ewropea għandha dan l-arranġament ta' reċiproċità."

10. Il-Kummissarju żied jgħid li kien wara li evalwa dan id-diskors, li huwa kien wasal għall-konklużjoni li l-interpretazzjoni mogħtija mill-Ministeru dwar min jista' jitqies li huwa persuna eliġibbli, hija korretta u li dan id-dritt għandu jkun ristrett għal persuni li ilhom jgħixu f'Malta għal tal-anqas ħames snin. Qal li r-rwol tiegħu huwa ristrett għall-implimentazzjoni u l-infurzar tad-disposizzjonijiet tal-Att, u għalhekk huwa mhux ser jidħol fil-mertu tal-kwistjoni dwar jekk din l-applikazzjoni tal-liġi hijiex vjolattiva tal-Kostituzzjoni jew ta' xi dritt ieħor imħares taħt il-liġi internazzjonali.

11. **Helen Darbshire**, fl-*affidavit* tagħha spjegat li Access Info Europe hija organizzazzjoni li taħdem fil-qasam tad-drittijiet fundamentali bbażata f'Madrid, u tiffoka partikolarment fuq il-protezzjoni u l-promozzjoni tad-dritt tal-libertà tal-espressjoni. Qalet li f'dan il-każ speċifiku Martina Tombini talbet lill-Ministeru għall-Intern u għas-Sigurtà Nazzjonali ta' Malta sabiex jipprovdi xi informazzjoni, u dan bħala parti minn sondaġġ li qegħdin jieħdu sehem fih l-Istati Membri kollha tal-Unjoni Ewropea, Liechtestein, in-Norveġja u l-Iżvizzera. Speċifikat li l-informazzjoni mitluba kienet dwar kemm ittieħdu deċiżjonijiet għar-ritorn ta' immigranti fl-2017 u fl-2018, in-numru totali ta' operazzjonijiet

ta' ritorn li tmexxew minn Malta fl-2017 u fl-2018, xahar b'xahar u sena b'sena, u n-numru totali ta' immigranti li ġew irritornati fl-2017 u fl-2018, xahar b'xahar u sena b'sena. Qalet ukoll li għal kull waħda minn dawn l-operazzjonijiet, intalbet informazzjoni dwar jekk l-operazzjoni kinitx waħda nazzjonali, konġunta, assistita jew sfurzata, id-destinazzjoni u d-data tar-ritorn, in-numru ta' immigranti li ġew ritornati, u s-sess, l-età u l-pajjiż tal-oriġini tagħhom, l-ispiża totali għal dawn l-operazzjonijiet, u jekk inhu l-każ, il-perċentwali tal-ispiża li ġiet koperta minn Stati Membri oħra, u informazzjoni dwar it-titjiriet li ntużaw sabiex dawn l-immigranti ġew ritornati. Spjegat li ntalbet ukoll lista ta' kull ftehim iffirmat minn Malta sabiex tirritorna immigranti lejn pajjiżi terzi. Qalet li l-informazzjoni mitluba ma fihiex tagħrif personali jew kunfidenzjali, u l-ebda pajjiż ieħor għajr Malta ma rrifjuta li jipprovdi l-informazzjoni mitluba. Qalet ukoll li hija qatt qabel ma ltaqgħet ma' sitwazzjoni fejn l-aċċess għall-informazzjoni kien ristrett għal persuni residenti f'xi pajjiż partikolari għal mill-anqas ħames snin. Ix-xhud tat sunt tal-fatti kif ġraw, kif ukoll spjegat liema huma l-Konvenzjonijiet u t-Trattati li fil-fehma tagħha qegħdin jinkisru minn Malta bl-applikazzjoni tar-rekwiżit li persuna trid tkun ilha tgħix fil-pajjiż għal mill-anqas ħames snin biex tkun tista' titlob informazzjoni bħal din. Hija ssostni li r-rabta tad-dritt fundamentali għall-aċċess għall-informazzjoni mar-rekwiżit li persuna trid tkun tirrisjedi fil-pajjiż għal mill-anqas ħames snin, tikkostitwixxi ksur tal-Artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropea dwar id-Drittijiet tal-Bniedem, tal-Artikolu 19 tal-Konvenzjoni Internazzjonali dwar id-Drittijiet Ċivili u Politiċi, l-Artikolu 11 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea u tal-Kostituzzjoni ta' Malta. Qalet li d-dritt tal-aċċess għall-informazzjoni huwa parti mid-dritt fundamentali tal-libertà tal-espressjoni, u dan huwa dritt li jista' jiġi eżerċitat

mingħajr fruntieri, irrispettivament min-nazzjonalità jew ir-residenza tal-individwu. Ix-xhud qalet ukoll li t-trattament differenzjali li qegħdin jingħataw persuni li mhumiex residenti f'Malta jammonta għal diskriminazzjoni skont l-artikolu 14 tal-Konvenzjoni Ewropea dwar id-Drittijiet tal-Bniedem. Qalet li l-libertà tal-espressjoni u l-libertà għall-informazzjoni, huma drittijiet fundamentali li għandhom jingħataw lil kull persuna, mingħajr diskriminazzjoni. Qalet ukoll li t-trattament differenzjali li qegħdin jingħataw ċittadini tal-Unjoni Ewropea jammonta għal diskriminazzjoni abbażi ta' nazzjonalità, u dan huwa espressament ipprojbit taħt l-Artikolu 18 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea u tal-Artikolu 21 tal-Karta Ewropea dwar id-Drittijiet Fundamentali tal-Bniedem. Qalet ukoll li t-Trattati Ewropej dejjem kienu jipprojbixxu d-diskriminazzjoni abbażi tan-nazzjonalità, u dan sabiex jiġi assigurat li ċ-ċittadini Ewropej kollha jingħataw trattament ugwali. Ix-xhud qalet li r-rekwiżit tal-ħames snin residenza huwa każ ċar ta' diskriminazzjoni indiretta kontra ċittadini Ewropej oħra, għaliex ixekkel id-dritt ta' ċittadini ta' Stati Membri oħra milli jeżerċitaw id-dritt tal-libertà tal-aċċess għall-informazzjoni f'Malta. Qalet ukoll li l-fatt li r-rikorrenti ġiet mċaħħda minn dan id-dritt, qiegħed ixekkel l-abbilità tagħha li twettaq proġetti madwar l-Unjoni Ewropea, u dan ser ipoġġihom fi żvantaġġ ma' NGOs oħra bbażati f'Malta li jagħmlu l-istess xogħol. Qalet li din tista' tkun miżura protezzjonista li toħloq interferenza mal-libertà tal-moviment u l-libertà li wieħed jipprovdi ċerti servizzi madwar l-Unjoni Ewropea. Qalet ukoll li r-restrizzjoni abbażi tar-residenza qegħda tkun detrimentali għall-abbilità tar-rikorrenti li tissodisfa l-obbligi tagħha fir-rigward ta' proġetti internazzjonali, u għalhekk tista' taffettwa l-prospetti tagħha li tikseb fondi fil-futur.

12. **Martina Tombini**, fl-*affidavit* tagħha qalet li hija ilha taħdem mill-2018 bħala '*researcher and campaigner*' mar-rikorrenti. Qalet li xogħolha huwa li tmexxi investigazzjonijiet sabiex tkun tista' tassisti lill-ġurnalisti u/jew membri tas-soċjetà ċivili, ħalli jkollhom aċċess għal informazzjoni dwar l-immigrazzjoni, u dan bil-għan li titjieb id-diskussjoni u l-parteċipazzjoni pubblika. Fl-*affidavit* tagħha x-xhud spjegat il-fatti ewlenin li wasslu għall-proċeduri odjerni, u saħqet li l-interpretazzjoni li qegħda tingħata mill-Kummissarju tal-kunċett ta' 'persuna eliġibbli' qegħda tinterferixxi mad-dritt tagħha li tkun tista' toffri servizzi professjonali fl-Unjoni Ewropea. Qalet li s-servizz li hija toffri lil ġurnalisti u lil organizzazzjonijiet tas-soċjetà ċivili sabiex tinkiseb informazzjoni mingħand il-gvernijiet nazzjonali, mhuwiex servizz li hija tista' toffri f'Malta, u għalhekk dan qiegħed ipoġġiha fi żvantaġġ meta mqabbel ma' ċittadini Maltin u ma' persuni li qegħdin joffru servizzi simili.

13. **Stephen Vassallo**, Assistent Direttur fl-Uffiċċju tas-Segretarju Permanenti tal-Ministeru għall-Intern, is-Sigurtà Nazzjonali u l-Infurzar tal-Liġi, fl-*affidavit* tiegħu qal li fis-16 t'Awwissu, 2019 daħlet *freedom of information request* mingħand ir-rikorrenti, u fl-4 ta' Settembru, 2019, il-Ministeru intimat informa lir-rikorrenti li t-talba li saret ma setgħetx tiġi pproċessata għaliex min talab l-informazzjoni ma kienx jissodisfa r-rekwiżit tal-minimu ta' ħames snin residenza f'Malta. Ix-xhud spjega li r-rikorrenti għamlet ilment dwar din id-deċiżjoni lill-Kummissarju, u d-deċiżjoni meħuda mill-Kummissarju f'dan ir-rigward kienet waħda korretta fil-fatt u fid-dritt, u għandha tiġi kkonfermata. Ix-xhud qal li t-test tal-liġi huwa wieħed ċar, u r-rekwiżiti stipulati fl-Att iridu jiġu sodisfatti kumulattivament u mhux alternattivament, bil-konsegwenza li biex issir talba għall-informazzjoni persuna trid tkun ilha residenti Malta għal mill-

anqas ħames snin, kif ukoll trid tkun ċittadina ta' Malta jew ta' xi pajjiż ieħor tal-Unjoni Ewropea.

<u>Id-Deċiżjoni Appellata</u>

14. Permezz tad-deċiżjoni mogħtija fl-24 ta' Marzu, 2022, it-Tribunal iddeċieda li r-rikorrenti għandha l-*locus standi* tagħmel talbiet għall-informazzjoni, u dan wara li għamel is-segwenti konsiderazzjonijiet:

> *"The Tribunal;*
>
> *Having seen the appeal by Access Info Europe;*
>
> *Having seen the reply by the Ministry for Home Affairs and National Security. Having heard the parties, read the evidence produced including the statement made by the Information and Data Protection Commissioner in accordance with Article 26(4) of Chapter 586 of the Laws of Malta, and their final submissions. Decides as follows:*
>
> *That this appeal rests on the interpretation of the meaning of* 'eligible person' *under Article 2 of Chapter 496 of the Laws of Malta which states:*
>
> "**eligible person**" means a person who is resident in Malta and who has been so resident in Malta for a period of at least five years and who is either a citizen of Malta or a citizen of any other member state of the European Union or a citizen of any other state, the citizens of which have a right in virtue of any treaty between such state and the European Union to be treated in Malta in the same manner as citizens of Member States of the European Union."
>
> *Facts of the case*
>
> *The appellant made a request under the Freedom of Information Act to the Ministry of Home Affairs and National Security. The said Ministry refused the request on the basis that Access Info Europe does not fall within the definition of* 'eligible person' *under the Freedom of Information Act. Access Info referred the matter to the Information and Data Protection Commissioner and the said Commissioner on 31st October, 2019 decided against the request made by Access Info Europe in that they do not qualify as an* 'eligible person' *according to Chapter 496 of the Laws of Malta.*

Now as regards the appeal made by Credit Info, the grievance of the appellant regarding fundamental human rights or breach thereof are not the competence of this Tribunal and the appellant may address the grievances regarding the alleged breach of the fundamental human rights to the appropriate fora.

The Tribunal has competence therefore to address only the first grievance of the appellant in that the correct interpretation of Article 2 of the Malta's Freedom of Information Act by the Ministry and the Commissioner is incorrect.

According to the appellant, this definition does not require that an eligible person needs to satisfy all these criteria, that is, a person must be resident in Malta and that he has been so resident in Malta for a period of at least five years; that he is either a citizen of Malta or a citizen of any other Member State of the European Union but it requires that a person can be either resident in Malta or has been so resident in Malta for a period of at least five years, or that a citizen of Malta; or that a person is a citizen of any Member State of the European Union. The appellant argues that they fall under the definition of a citizen of a Member State of the European Union and therefore they fall within the definition of 'eligible person'.

*Having seen the parliamentary debates submitted by the Commissioner with his statement of case, and that during the debate it was made clear that this definition applies by Hon. Lawrence Gonzi that: "*Għalhekk aħna dehrilna li la mhemmx ir-reċiproċità allura f'dak il-każ ma kellniex nagħtu dan id-dritt lill-umanità kollha li teżisti fil-globu imma għandna nagħtu dan id-dritt primarjament lil min jgħix f'Malta, liċ-ċittadini Ewropej u anke liċ-ċittadini ta' dawk il-pajjiżi l-oħra li mhumiex membri tal-Unjoni Ewropea però li magħhom l-Unjoni Ewropea għandha dan l-arranġament ta' reċiproċità." *(fol. 458 parliamentary debates).*

From this debate it is clear that the intention of the legislator was never to withhold such information from the EU citizens although the wording used in the legislation regarding the criteria of 'eligible person' *according to Article 2 of Chapter 496 of the Laws of Malta leaves scope for interpretation.*

But for the Tribunal and having also reviewed the legislation of other Member States in this regard from where it results that EU citizens can request such information, decides in favour of the appellant and revokes the decision of the Commissioner of the 31st October, 2019 and orders the Ministry for Home Affairs and National Security to consider the request of the appellant on the merit. This Tribunal is making it clear that it is not decision on the request of the appellant to the said Ministry and it has decided on the preliminary plea raised by the Ministry as to locus standi *of the appellant."*

L-Appell

15. Il-Ministeru appellant ressaq l-appell tiegħu minn din id-deċiżjoni permezz ta' rikors tal-appell ippreżentat fid-29 ta' Marzu, 2022, fejn talab lil din il-Qorti sabiex tħassar u tirrevoka d-deċiżjoni appellata tat-Tribunal tal-Appelli dwar l-Informazzjoni u l-Protezzjoni tad-*Data* tal-24 ta' Marzu, 2022 fl-ismijiet premessi, u tikkonferma d-deċiżjoni tal-appellant tal-4 ta' Settembru, 2019 u tal-Kummissarju tal-31 ta' Ottubru, 2019. L-appellant spjega li huwa ħassu aggravat bid-deċiżjoni tat-Tribunal għaliex dan kellu japplika l-liġi nazzjonali, jiġifieri l-artikolu 2 tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta, u mhux il-liġi ta' Stati Membri oħra, għaliex dawn m'għandhomx effett legali u/jew territorjali ġewwa pajjiżna. L-appellant qal li l-konsiderazzjoni tat-Tribunal li l-liġi ta' Stati Membri oħra tippermetti li applikanti jissottomettu *Freedom of Information request* minkejja li ma jkunux ilhom residenti fil-pajjiż għal ħames snin, m'għandhiex issib applikazzjoni ġewwa Malta, u dan għaliex l-artikolu 2 tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta jistipula żewġ kundizzjonijiet kumulattivi, fis-sens li persuna trid tkun ilha tal-anqas ħames snin residenti ġewwa Malta, u trid tkun ċittadin ta' Malta jew ta' xi Stat Membru ieħor. Qal li l-appellata ma kinitx tissodisfa l-ewwel kundizzjoni, u kien għalhekk li huwa ddeċieda li din ma kinitx persuna eliġibbli skont il-liġi. Qal li kieku l-leġislatur ried jindika mod ieħor, dan kien jagħmel hekk – *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacquit.* L-appellant qal ukoll li t-Tribunal qatt ma seta' japplika l-liġijiet ta' Stati Membri oħra fit-territorju Malti, għaliex il-liġijiet li japplikaw hawn Malta huma dawk ippromulgati mill-Parlament Malti u mill-awtoritajiet stabbiliti mil-liġi nazzjonali. L-appellant qal ukoll li d-dibattiti parlamentari li għamel riferiment għalihom it-Tribunal mhumiex konklussivi għall-interpretazzjoni li għandha tingħata ta' dan l-artikolu

tal-liġi partikolari, u fi kwalunkwe każ interpretazzjoni mogħtija f'dibattitu parlamentari mhux neċessarjament tammonta għall-pożizzjoni legali korretta. Qal li t-Tribunal ma setax jasal għall-konklużjoni li wasal għaliha billi jistrieħ fuq id-dibattiti parlamentari, u jagħmel riferiment għal liġijiet li ma jagħmlux parti mil-liġijiet ta' Malta. Qal li l-imsemmija konsiderazzjonijiet huma żbaljati, fis-sens li huma illoġiċi u legalment improponibbli.

<u>Ir-Risposta tal-Appell</u>

16. Is-soċjetà appellata fir-risposta tagħha wieġbet li l-kawża odjerna hija dwar talba lill-appellant mir-rappreżentanta tagħha Martina Tombini, *ai termini* tal-Att dwar il-Libertà tal-Informazzjoni (Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta), li ċaħad it-talba tagħha stante li mhijiex persuna eliġibbli taħt l-Att. L-appellata tikkontendi li d-deċiżjoni appellata hija ekwa u ġusta u timmerita konferma billi hija bbażata fuq apprezzament korrett u approfondit tal-fattispeċie tal-każ u tal-provi prodotti.

17. L-appellata qalet li l-proċeduri odjerni huma dwar it-tifsira ta' 'persuna eliġibbli', stante li t-talba tal-appellata ġiet miċħuda mill-appellant għar-raġuni li kull min jagħmel talba bħal din irid ikun Malti, jew ċittadin ta' xi Stat Membru tal-Unjoni Ewropea li ilu jgħix hawn Malta għal tal-anqas ħames snin. Qalet li l-interpretazzjoni li ngħatat mill-appellant tmur kontra l-artikolu 41 tal-Kostituzzjoni ta' Malta, li jistabbilixxi d-dritt tal-libertà tal-espressjoni, liema dritt jinkludi fih il-libertà għall-informazzjoni. Qalet li din l-interpretazzjoni tmur ukoll kontra l-Artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem, għaliex id-dritt tal-libertà tal-informazzjoni huwa wieħed mil-libertajiet

meqjusa li jiffurmaw parti essenzjali mil-libertà tal-espressjoni. L-appellata żiedet tgħid li l-artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropea jikkorrispondi mal-artikolu 11 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea, li jgħid li d-dritt għal-libertà tal-espressjoni jinkludi d-dritt għal-libertà tal-opinjoni, u d-dritt li wieħed jirċievi u jagħti informazzjoni u ideat mingħajr indħil mill-awtorità pubblika, u indipendentement mill-fruntieri. L-appellata għamlet riferiment għad-deċiżjoni mogħtija mill-Qorti Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem fl-ismijiet **Youth Initiative for Human Rights *v.* Serbia** tal-25 ta' Ġunju, 2013, fejn ikkonfermat li d-dritt għall-aċċess tal-informazzjoni huwa nkorporat fl-Artikolu 10 tal-Konvenzjoni Ewropea. L-appellata għamlet riferiment ukoll għall-*International Covenant on Civil and Political Rights* li ġiet ratifikata minn Malta f'Settembru 1990, li jgħid li "*[e]veryone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, **regardless of frontiers**, either orally, in writing or in part, in the form of art, or through any other media of his choice.*" L-appellata qalet ukoll li l-importanza tal-libertà tal-informazzjoni ilha rikonoxxuta għal bosta snin, u għamlet riferiment għar-riżoluzzjoni 599 tas-sena 1946 tal-Assemblea Ġenerali tal-Ġnus Magħquda. Żiedet tgħid li l-interpretazzjoni tat-tifsira ta' 'persuna eliġibbli' li ta t-Tribunal fid-deċiżjoni appellata u li l-appellant ħass ruħhu aggravat minnha, hija waħda korretta u konformi mal-ispirtu tal-Kostituzzjoni ta' Malta, għaliex tevita d-diskriminazzjoni bejn persuni abbażi tal-Istat tal-oriġini tagħhom, u/jew tal-post ta' abitazzjoni tagħhom, liema sitwazzjoni twassal għal ksur tal-artikolu 45 tal-Kostituzzjoni ta' Malta u tal-Artikolu 14 tal-Konvenzjoni Ewropea. L-appellata qalet li apparti d-diskriminazzjoni abbażi tal-post tal-oriġini, il-Qorti Ewropea

tad-Drittijiet tal-Bniedem iddeċidiet ukoll li l-post ta' residenza huwa meqjus bħala karatteristika personali u għalhekk jaqa' taħt 'jew status ieħor', u għalhekk il-kriterju ta' kemm persuna ilha tgħix Malta jikkostitwixxi diskriminazzjoni skont il-Qorti Ewropea. Qalet li l-unika raġuni għalfejn l-appellant qiegħed jinsisti li d-deċiżjoni tat-Tribunal għandha tiġi mħassra hija li Martina Tombini mhijiex mara Maltija, u r-restrizzjoni li qiegħed joħloq l-appellant fuq kull min mhuwiex ta' ċittadinanza Maltija, hija restrizzjoni li tikser l-imsemmija drittijiet fundamentali ta' kull min mhuwiex Ewropew. L-appellata qalet li Malta, bħala Stat Membru tal-Unjoni Ewropea, hija suġġetta għall-imsemmija liġijiet, kif ukoll għandha obbligi ta' trasparenza fil-konfront ta' Stati Membri oħra. L-appellata ssostni wkoll li l-liġi Maltija għandha tiġi interpretata b'konformità mal-liġi Ewropea, li fl-Artikolu 15 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea tispeċifika li kull ċittadin tal-Unjoni Ewropea għandu jkollu d-dritt ta' aċċess għal dokumenti ta' istituzzjonijiet, korpi u organi tal-Unjoni Ewropea. L-appellata qalet ukoll li l-idea li dritt fundamentali jista' jiġi limitat b'mod arbitrarju hija waħda assurda, u m'hemm l-ebda dritt fundamentali li jaqa' taħt il-Kostituzzjoni ta' Malta jew taħt il-Konvenzjoni Ewropea li huwa suġġett għall-istess tip ta' restrizzjoni. Qalet li d-dritt tal-libertà tal-espressjoni m'għandux jibda japplika biss wara ċertu żmien li wieħed jibda jgħix ġewwa pajjiżna, u għalhekk kwalunkwe interpretazzjoni f'dan is-sens hija waħda skorretta u għandha tiġi miċħuda. L-appellata qalet li meta saret it-talba oriġinal lill-appellant minn Martina Tombini, l-istess talba saret lill-Ministeri ekwivalenti ta' kull pajjiż Ewropew ieħor, u mill-pajjiżi kollha tal-Unjoni Ewropea, tal-*European Economic Area*, ir-Renju Unit u l-Iżvizzera, kienet biss

Malta li rifjutat li tagħti l-informazzjoni mitluba, u dan meta saħansitra pajjiżi li mhumiex membri tal-Unjoni Ewropea laqgħu t-talba tagħha.

18. L-appellata qalet ukoll li l-appell odjern huwa wieħed frivolu u vessatorju, intiż biss biex ifixkilha milli tikseb l-informazzjoni mitluba għal raġuni arbitrarja. Qalet ukoll li huwa prinċipju stabbilit fil-ġurisprudenza tagħna li din il-Qorti, bħala qorti ta' reviżjoni, m'għandhiex tiddisturba l-apprezzament tal-provi li tkun għamlet l-Ewwel Qorti, fil-każ odjern it-Tribunal, fin-nuqqas ta' raġunijiet impellenti, u għalhekk din il-Qorti għandha tirrifjuta li tagħmel eżami mill-ġdid tal-provi.

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

19. Il-Qorti sejra tgħaddi sabiex tevalwa l-aggravju sollevat mill-appellant, li fir-rikors tal-appell tiegħu qiegħed jinsisti li d-deċiżjoni appellata fir-rigward tat-tifsira ta' 'persuna eliġibbli' mhijiex korretta, u t-Tribunal kellu jillimita ruħhu billi japplika l-liġi Maltija fl-għoti tad-deċiżjoni tiegħu. L-appellant jgħid li t-Tribunal kellu japplika dak li jgħid l-artikolu 2 tal-Kap. 496, u mhux dak li jgħidu l-liġijiet ta' Stati Membri oħra tal-Unjoni Ewropea, u fi kwalunkwe każ il-prassi u dak li jseħħ f'pajjiżi oħra m'għandux isib applikazzjoni f'Malta. Saħaq li biex persuna titqies li hija 'eliġibbli', trid tissodisfa żewġ rekwiżiti kumulattivament, jiġifieri r-rekwiżit tar-residenza f'Malta għal mill-anqas ħames snin, u r-rekwiżit li trid tkun ċittadin ta' Malta jew ta' xi Stat Membru ieħor tal-Unjoni Ewropea, u fil-każ odjern ġie deċiż li l-appellata ma kellhiex tingħata l-informazzjoni li talbet, stante li hija ma tissodisfax l-ewwel kundizzjoni, jiġifieri l-minimu ta' ħames snin residenza.

20. Il-Qorti qieset dak li jirriżulta mill-atti, dak li ngħad mit-Tribunal fid-deċiżjoni appellata, kif ukoll dak li ngħad waqt id-dibattitu parlamentari qabel il-promulgazzjoni tal-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta, fejn il-Prim Ministru ta' dak iż-żmien għamilha ċara li r-restrizzjonijiet għar-rigward ta' min jista' jitlob informazzjoni, ġew introdotti minħabba riżorsi umani limitati, in vista tal-fatt li ċerti investigazzjonijiet u informazzjoni li jintalbu, jistgħu jinvolvu riċerka li ddum ix-xhur biex issir, u li jkollha ssir minn diversi persuni. L-istess Prim Ministru għamilha ċara li ma kinitx l-intenzjoni li individwi minn Stati Membri tal-Unjoni Ewropea jkunu ristretti fl-għoti ta' informazzjoni li jitolbu, u għalhekk dan id-dritt kien qiegħed jingħata lil kull persuna li tkun ilha tgħix f'Malta għal mill-anqas ħames snin, li tkun ċittadin tal-Unjoni Ewropea jew ta' pajjiż terz li għandu arranġament ta' reċiproċità mal-Unjoni Ewropea. Huwa minnu wkoll li t-test tal-liġi mhuwiex daqshekk feliċi, u jista' jiġi argumentat li jekk il-liġi tingħata interpretazzjoni ristretta, iż-żewġ rekwiżiti għandhom japplikaw kumulattivament u mhux alternattivament.

21. Madanakollu l-Qorti tqis li jekk l-imsemmi artikolu tal-liġi jingħata interpretazzjoni stretta, ċjoé li *freedom of information request* tista' tintalab biss minn ċittadin ta' Malta jew ta' xi Stat Membru tal-Unjoni Ewropea li ilu residenti f'Malta għal mill-anqas ħames snin, ser ikun prattikament impossibbli għal persuni li ma jgħixux f'Malta li jagħmlu talba għall-informazzjoni bħal dik li għamlet l-appellata. Il-Qorti qegħda tqis mhux biss x'kienet l-intenzjoni tal-leġislatur meta fassal il-liġi, imma anki r-riperkussjonijiet li l-interpretazzjoni stretta tal-liġi jista' jkollha fuq individwi jew organizzazzjonijiet li jkunu jridu jiksbu informazzjoni minn xi entità bbażata f'Malta. Ir-rekwiżit li biex persuna tkun tista' titlob tali informazzjoni trid tkun ilha tgħix f'Malta għal mill-anqas

ħames snin huwa diskriminatorju fil-konfront ta' kull persuna li ma tissodisfax ir-rekwiżit ta' minimu ta' ħames snin residenza f'Malta, bl-implikazzjonijiet legali kollha li dan iġib miegħu. Tali restrizzjoni timpatta direttament mhux biss fuq id-dritt għal-libertà tal-informazzjoni, iżda wkoll fuq il-libertà tal-moviment, għaliex persuni li jridu jipprovdu servizz sabiex tinkiseb informazzjoni mingħand entitajiet governattivi, ser jiffaċċjaw restrizzjonijiet biex jiksbu l-informazzjoni li jkollhom bżonn minn Malta, bħal ma ġara fil-każ odjern. Il-Qorti mhijiex sejra tapprofondixxi dwar l-element tad-diskriminazzjoni, stante li mhijiex il-qorti kompetenti sabiex tiddeċiedi dwar dan il-punt, imma huma l-qrati ta' ġurisdizzjoni kostituzzjonali li huma kompetenti biex jagħmlu dan. Iżda huwa ċar li l-leġislatur Malti ma riedx joħloq liġi li tkun differenti mil-liġijiet tal-Istati Membri oħra tal-Unjoni Ewropea, tant hu hekk li fid-dibattitu li sar fil-Parlament Malti, ġie speċifikat li l-imsemmi dritt qiegħed jiġi estiż għal kull ċittadin ta' kull pajjiż li mhux membru tal-Unjoni Ewropea, imma li għandu ftehim ta' reċiproċità mal-istess Unjoni Ewropea. In vista ta' dawn il-konsiderazzjonijiet, il-Qorti ma taqbilx mal-appellant fejn sostna li fid-deċiżjoni appellata t-Tribunal applika liġijiet ta' pajjiżi terzi, imma tqis li dan interpreta l-artikolu tal-liġi in kwistjoni fid-dawl ta' dak li ngħad mil-leġislatur waqt id-dibattitu parlamentari dwar il-Kap. 496 tal-Liġijiet ta' Malta, u abbażi tal-obbligi legali assunti minn Malta bħala Stat Membru tal-Unjoni Ewropea. Tqis għalhekk li l-aggravju tal-appellant mhuwiex ġustifikat, u tiċħdu, filwaqt li d-deċiżjoni appellata mogħtija mit-Tribunal għandha tiġi kkonfermata.

<u>Decide</u>

Għar-raġunijiet premessi, din il-Qorti tiddeċiedi dwar l-appell tal-appellant billi tiċħdu, filwaqt li tikkonferma d-deċiżjoni appellata fl-intier tagħha.

L-ispejjeż ta' dan l-appell huma a karigu tal-appellant.

Moqrija.

Onor. Dr Lawrence Mintoff LL.D.
Imħallef

Rosemarie Calleja
Deputat Reġistratur