30 ta' Lulju 2019

Is-Sur Mario Cutajar
Segretarju Permanenti tal-Prim Ministru
Berġa ta' Kastilja,
Il-Belt Valletta

Għażiż Sur Cutajar,

Parir fuq rapport tal-Kummissarju għall-Istandards fil-Ħajja Pubblika dwar ilment fuq 'Konflitt ta' Interess potenzjali ta' membri "backbenchers" fuq iż-żewġ naħat tal-Kamra tad-Deputati li għandhom karigi ma' jew jipprovdu servizzi kuntrattwali lis-settur pubbliku'

Int saqsejtni għall-opinjoni tiegħi fuq ir-rapport imsemmi hawn fuq tal-Kummissarju għall-Istandards fil-Ħajja Pubblika (il-Kummissarju) datat 5 ta' Lulju 2019 (ir-Rapport).

Ir-rapport jiffoka fuq il-kunflitt ta' interess potenzjali ta' membri backbencher tal-Kamra tar-Rappreżentanti li għandhom pożizzjonijiet ġo jew li jipprovdu servizzi kuntrattwali lis-servizz pubbliku. Fil-konklużjoni tiegħu l-Kummissarju jgħid:

'Wara konsiderazzjoni serja tal-kwistjonijiet kollha mqajma mill-ilment jiena wasalt għall-konklużjoni li l-prattika li deputati backbenchers jinħatru f'karigi fis-settur pubbliku, jew jiġu ingaġġati biex jipprovdu servizz kuntrattwali lis-settur pubbliku, hija fundamentalment ħażina, sew jekk dan iseħħ biex jikkumpensahom għall-paga inadegwata li jaqilgħu bħala deputati, u sew jekk iseħħ għal kwalunkwe raġuni oħra.'

F'paragrafu 80 tar-rapport, il-Kummissarju mbagħad jelenka r-raġunijiet sottostanti tiegħu għal din il-konklużjoni. Meta wieħed jaqra dawn ir-raġunijiet, hija pjuttost ċara li l-Kummissarju jaċċetta li s-separazzjoni tas-setgħat hija l-kunċett sottostanti li tanima l-Kostituzzjoni ta' Malta u li din hija essenzjali għas-soppravivenza tas-saltna tad-dritt u d-demokrazija f'Malta. Jien nikkuntesta din il-konklużjoni għax la nemmen li l-Kostituzzjoni Maltija tista' tingħad li hi waħda bbażata fuq il-kunċett tas-separazzjoni tas-setgħat, u lanqas li din hija fundamentalment neċessarja għall-preservazzjoni tas-saltna tad-dritt u d-demokrazija f'Malta.

Sabiex ma niġix interpretat ħażin, nixtieq nisħaq il-fatt li naħseb li s-saltna tad-dritt f'Malta hija l-element prinċipali li jissostanzja l-kostituzzjoni u dan jinneċessita grad għoli ta' indipendenza fil-ġudikatura.

Fir-rigward tad-demokrazija mela, din ma tiddependix fuq xi teorija kostituzzjonali partikolari li faċilment kapaċi tiġi mhedda minn movimenti demagoġiċi (kif l-istorja turina f'abbundanza b'diversi eżempji konkreti) iżda fuq l-organizzazzjoni ta' soċjetà ċivili ddeterminata li tippreserva l-libertà tagħha u fuq stampa ħielsa li għandha s-setgħa li taffaċċja l-gvern tal-ġurnata bl-opinjoni pubblika b'mod konsegwenzjali. Jien għandi d-dubji

personali tiegħi fuq ir-relevanza tad-duttrina tas-seperazzjoni tas-setgħat għall-organizzazzjoni tal-istat modern, speċjalment fir-rigward tal-istat soċjali.

Jien studjajt ir-rapport b'interess konsiderevoli. M'għandi l-ebda dubju dwar l-intenzjoni tajba tiegħu u li dan għandu jinftiehem fil-kuntest ta' tisħiħ tal-awtonomija tal-Parlament, cioè l-Kamra tar-Rappreżentanti, li hija komponent vitali tal-Kostituzzjoni tagħna. Sfortunatament, ir-rapport jibbaża ħafna mid-diskussjoni tiegħu fuq l-idea ta' separazzjoni tas-setgħat. Din hi kemm ta' sfortuna u żball, għaliex il-Kostituzzjoni tagħna mhijiex ibbażata fuq l-idea tas-separazzjoni tas-setgħat iżda, hekk kif iddikjarat, fuq l-ideat tas-saltna tad-dritt. Ir-raġuni għal din hija għaliex il-Kostituzzjoni tagħna hija legat tar-Renju Unit li minnhom ksibna l-Indipendenza fl-1964.

Fehim tal-Kostituzzjoni ta' Malta jirrikjedi wkoll fehim tal-liġi kostituzzjonali Brittanika u tal-Commonwealth li fiha storikament ġiet infilsata. Naturalment, hija kwistjoni ta' għarfien komuni li l-kostituzzjonijiet tal-Commonwealth u tal-Brittanja ma jħaddnux it-teorija tas-separazzjoni tas-setgħat iżda, kif Dicey qal xi snin ilu, fuq l-idea tas-saltna tad-dritt. Huwa veru li d-duttrini tas-separazzjoni tas-setgħat u tas-saltna tad-dritt huma kunċetti alleati li għandhom ħafna inkomuni. Madanakollu, dawn huma soluzzjonijiet separati u distinti għall-isfida demokratika u għandhom jitqiesu b'dan il-mod.

Li mhux id-duttrina tas-separazzjoni tas-setgħat li tissottolinja l-Kostituzzjoni Maltija iżda dik tas-saltna tad-dritt ġiet affermata diġà minn awtoritajiet ferm aħjar minni. Sir Arturo Mercieca, fil-ġudizzju magħruf tiegħu *Cassar Desain vs Forbes*, jifhem b'mod mhux ekwivoku l-pożizzjoni ta' Malta bħala waħda ggvernata mis-saltna tad-dritt u mhux mis-separazzjoni tas-setgħat.

F'dak il-każ, il-Qorti kienet ikkwotat estensivament mid-dikjarazzjoni ta' Maitland fir-rigward tar-riforma tal-amministrazzjoni u '*the reorganisation and the reconstitution of the Courts of Law in accordance with the English principles of the administration of justice.*' Din ma daħħlitx fil-liġi Maltija d-duttrina tas-setgħat tal-poter, kif ikkonkludew b'mod żbaljat xi storiċi, iżda l-prinċipji Ingliżi tas-saltna tad-dritt. Proklamazzjoni I tal-1815 ma ssostnix id-duttrina tal-personalità doppja iżda tattaka l-għeruq tagħha stess, kemm espressament u b'implikazzjoni neċessarja.

Il-proklamazzjoni hija konferma tal-prinċipji tal-liġi pubblika Ingliża. Naturalment, wieħed jista' joġġezzjona billi jgħid li din id-dikjarazzjoni kienet saret f'kuntest kolonjali u mhux wieħed postkolonjali fej Malta kienet kisbet l-indipendenza. Din ċertament vera, però d-dikjarazzjoni xorta tibqa' sinifkanti, dan għaliex mill-indipendenza l-kostituzzjoni mogħtija mis-sovran Brittaniku lil Malta kienet imsawra fuq linji Brittaniċi u din hija riflessa fil-kostituzzjoni, il-prinċipji ġenerali tal-liġi adottati mil-liġi kostituzzjonali Brittanika, u mill-kostituzzjonijiet mibnija fuq il-mudell Westminster. Din mhijiex kostituzzjoni mibnija fuq is-seprazzjoni tas-setgħat, iżda kostituzzjoni minbija fuq is-saltna tad-dritt. Dan il-prinċipju huwa wkoll rifless fil-ġudizzju tal-ġurista eminenti l-Imħallef Maurice Caruana Caruana, cioè fil-ġudizzju tiegħu *Lowell vs Caruana*.

Huwa importanti għall-analiżi tar-rapport li wieħed jifhem ir-rabtiet li jeżistu bejn is-separazzjoni tas-setgħat u s-saltna tad-dritt. Huwa pjuttost veru wkoll li dawn huma kunċetti marbuta u li l-iskop taż-żewġ duttrini hu li jippreservaw id-demokrazija. Id-differenza prinċipali hi li s-seprazzjoni tas-setgħat hi fil-fatt riċetta għal gvern demokratiku, u għaldaqstant b'tendenzi li jxaqilbu lejn il-kunċett ta' utopja; l-idea tas-saltna tad-dritt hi pragmatika u evolviet mill-kostituzzjoni ħajja tar-Renju Unit—għalhekk hija riżultat tal-istorja u l-evoluzzjoni, u hija msejsa fil-prattika u forsi din hi r-raġuni prinċipali għala dejjem kienet ta' suċċess f'kuntesti varji.

Is-saltna tad-dritt timplika u tinneċessita l-applikazzjoni tal-liġi ordinarja tal-pajjiż biex tikseb il-protezzjoni tad-drittijiet tal-individwu permezz tal-ħidma ta' ġudikatura indipendenti. Fil-fehma tiegħi, din hija l-pożizzjoni ta' Malta. Fil-fatt, il-pożizzjoni hi msaħħa aktar fix-xenarju Malti peress li dawn id-drittijiet ġew imniżżla f'kostituzzjoni riġida u billi l-qrati ngħataw il-funzjoni u d-dmir kostituzzjonali li jipproteġu dawn id-drittijiet.

Fuq naħa, id-duttrina tas-separazzjoni tas-setgħat tiddependi fuq firda analitika tas-setgħat tal-istat fid-definizzjoni tripartitika klassika, cioè l-eżekuttiv, il-leġiżlattiv, u l-ġudikatura. Montesquieu, li kien jidealizza din id-duttrina, kien isostni li l-poteri għandhom jiġu miżmuma separati fis-sens li l-persuni li jħaddnu poter wieħed tal-istat ma jkunux jistgħu jħaddnu poter ieħor tal-istess stat. Fi kliem sempliċi, hu ppreveda li s-setgħa leġiżlattiva tkun hemm biex tiġi eżerċitata minn leġiżlaturi li jkunu hemm sempliċiment biex jilleġiżlaw; li l-eżekuttiv, cioè l-gvern, ikun kompost minn individwi li mhumiex membri ta' fergħat oħra tal-gvern—u b'hekk f'din l-idea ta' arranġament kostituzzjonali ministru ma jkunx jista' jkun membru tal-Parlament; u li l-istess ikun japplika għall-ġudikatura, cioè li mħallef ma jkunx jista' jkun ministru tal-gvern jew membru tal-parlament.

Hija pjuttost ċara li filwaqt li din ir-realtà tista' tiġi applikata lil ċerti ġurisdizzjonijiet li huma presidenzjali fin-natura tagħhom (b'sovrapożizzjoni limitata), din ma tistax tiġi applikata sa barra f'kostituzzjoni parlamentari fejn jeżisti ċertu grad ta' sovrapożizzjoni bejn il-leġiżlattiv u l-eżekutiv.

Fil-Kostituzzjoni tal-Istati Uniti tal-Amerka, wieħed isib distinzzjoni ċara u evidenti bejn l-eżekuttiv u l-leġiżlattiv. Is-setgħa eżekuttiva hi mogħtija lill-President u lis-Segretarji tal-Istat li jwieġbu lilu, filwaqt li s-setgħa leġiżlattiva hi mogtħija lill-Kungress, u s-setgħa ġudizzjarja lill-Qorti Suprema tal-Istati Uniti. B'hekk hemm sovrapożizzjoni konsiderevoli bejn is-setgħat li, f'ċertu sens, igiddbu l-idea tas-separazzjoni tas-setgħat.

Fil-Kostituzzjoni Franċiża inizjali li ġiet imwielda ftit wara r-Rivoluzzjoni Franċiża, il-ġudikatura kienet projbita milli tinterferixxi f'atti tal-gvern jew atti tal-leġiżlatura, sal-punt li kienet saret offiża kriminali li mħallef jiddikjara liġi bħala nulla. Naturalment, din il-pożizzjoni—għal-liema punt l-aderenza riġida għad-duttrina kienet twassal—m'għadiex aktar aċċettata bħala neċessarja, u anke fi Franza llum huwa possibbli li l-qrati jirrevedu leġiżlazzjoni u atti tal-gvern f'sitwazzjonijiet xierqa. Però din tispjega wkoll għala l-Kostituzzjoni Franċiża tipprovdi għat-twaqqif ta' Kunsill Kostituzzjonali ta' Franza bħala distint u differenti minn Qorti Kostituzzjonali.

Il-kunċett fundamentali u sottostanti tas-seperazzjoni tas-setgħat hu li l-eżekuttiv u l-leġiżlattiv għandhom jinżammu separati u distinti. Jekk wieħed jaċċetta li din hija l-pożizzjoni Maltija, mela l-argument tal-Kummissarju jkun jagħmel sens minnufih. Madanakollu, din mhux il-pożizzjoni ta' Malta, tar-Renju Unit, jew ta' kwalunkwe mill-pajjiżi tal-Commonwealth li huma ggvernati mis-saltna tad-dritt. F'dawn il-pajjiżi hemm rabta ċara u simbjożi bejn l-eżekuttiv u l-leġiżlattiv, u allavolja l-funzjonijiet huma distinti dawn mhumiex separati kif il-Kummissarju jixtieqhom li jkunu.

Din hi realtà politika li ġiet rikonoxxuta minn diversi studjużi matul is-snin:

> '*It is highly necessary for preserving the balance of the constitution, that the executive power should be a branch, though not the whole, of the legislative. The total union of them, we have seen, would be productive of tyranny; the total disjunction of them, for the present, would in the end produce the same effects, by causing that union against which it seems to provide. The legislative would soon become tyrannical, by making continual encroachments, and gradually assuming to itself the rights of the executive power*.' [William Blackstone, *Commentaries on the Law of England*, Chapter 10, Document 6 1:149—51, 259—60]
>
> '*The efficient secret of the English Constitution may be described by the close union, the nearly complete fusion of the executive and the legislative powers.*' [Walter Bagehot, *The English Constitution* (London, 1867) p.12]
>
> '*It is not the only way in which government may be organized, it is not the way in which government is organized, and it is not—at least in the strict form set out in the previous paragraph the way in which government is organized in the UK. This is not to suggest that the separation of powers is unimportant. It is an influential idea with a long historical pedigree*.' [Elliott M & Thomas R, *Public Law* (Oxford University Press, 2011), p.91]

Naturalment, dan in-nuqqas ta' separazzjoni joħloq problemi fir-rigward tal-awtonomija tal-Kamra tar-Rappreżentanti, li hija kontroll, anke jekk ta' natura sekondarja, fuq il-poter tal-eżekuttiv. U dan huwa punt fejn naqbel mal-Kummissarju—li hemm bżonn jinstabu mezzi biex tissaħħaħ l-awtonomija tal-Kamra tar-Rappreżentanti. Però din mhux neċessarjmanet twassal għall-konklużjonijiet tiegħu, sakemm wieħed mhux qed jikkunsidra reviżjoni totali tal-kostituzzjoni tagħna u l-introduzzjoni ta' mudell kostituzzjonali presidenzjali, li jkollu fil-verità jadotta l-kunċett ta' separazzjoni tas-setgħat b'mod aktar sħiħ milli tagħmel il-Kostituzzjoni tagħna.

Fil-Kostituzzjoni Maltija, l-idea tas-saltna tad-dritt hija duttrina fundamentali li sservi ta' sies għall-Kostituzzjoni, u naturalment tiddependi ħafna fuq l-abbiltà tal-qrati biex jintervjenu fl-eżekuttiv f'isem il-protezzjoni tad-drittijiet tal-individwu, u mhux abbażi ta' separazzjoni ipotetika bejn il-leġiżlattiv u l-eżekuttiv, li fis-sistema tagħna ta' governanza bilkemm hi perċepibbli. L-elezzjonijiet jiddeterminaw il-kompożizzjoni parlamentarja u, indirettament, il-kompożizzjoni tal-eżekuttiv.

Anke jekk idealment il-funzjoni tal-leġiżlattiv għandha tkun li tilleġiżla u żżomm kontroll fuq l-eżekuttiv, ir-realtà hi li kemm il-fergħa leġiżlattiva u eżekuttiva huma l-aktar fergħat politiċizzati tal-istat. B'konsegwenza, il-liġijiet kollha ppromulgati minn kwalunkwe partit li jkun fil-gvern huma kkaratterizzati minn fatturi politiċi.

In-nuqqas ta' ingaġġ tal-backbenchers fl-eżekuttiv bl-ebda mod ma jikkontribwixxi għal separazzjoni ta' setgħat aħjar jew għal leġiżlattiv aktar indipendenti. Għalkemm is-sitwazzjoni ideali għandha tkun waħda fejn membri tal-parlament bħala parti mil-leġiżlattiv ikunu fil-libertà li jesprimu ruħhom kif iħossuhom, ir-realtà hi li, nonostante dan l-ideal, huma fil-fatt marbuta mill-istruzzjonijiet mogħtija lilhom mill-partiti rispettiv tagħhom, b'wieħed minnhom ikun dak fil-gvern.

Barra minn hekk, kif jgħid tajjeb il-Prof Kevin Aquilina:

> '*Party discipline entails that all members of the parliamentary group, itself also a creature of convention, have to faithfully follow the instructions imparted by the party Whip and, should they disagree with such instructions, it is the Whip's duty to mediate between the party's leadership and the dissident MP to bring the latter to order. Not following the Whip's instructions entails the taking of disciplinary action by the party against recalcitrant MPs. This is because the relationship between the Whip and MPs is based on party loyalty. Loyalty entails obedience to the Whip's command and is a very much cherished virtue within the constituional organisation of political parties.*' ('The Whip: a creature of convention – The realtionship between the Whip and MPs is based on party loyalty', *MaltaToday*, 27 July 2016)

Fuq in-naħa l-oħra, il-ġudikatura li, di natura hi apolitika, hi l-vera kontrobilanċ li kapaċi tissorvelja u tintervjeni f'ċirkostanzi fejn il-leġiżlattiv jew l-eżekuttiv ikun meqjus li aġixxa b'tali mod li kiser il-liġi. B'hekk, allavolja l-gvern dejjem igawdi maġġoranza fil-fergħa leġiżlattiva, dan ma jfissirx li l-leġiżlattiv jew kwalunkwe membru tagħha jisfa bla setgħa għaliex wieħed dejjem jista' jirrikorri għall-intervent tal-ġudikatura.

L-idea li l-qrati jkunu jistgħu jirrevedu kemm atti leġiżlattivi u governattivi jekk dawn ma jkunux skont il-liġi hija riżultat tal-idea tas-saltna tad-dritt u mhux tas-separazzjoni tas-setgħat.

Il-pożizzjoni preżenti tista' tiġi traċċata lura għall-każ seminali fl-Istati Uniti ta' *Marbury vs Madison* li affermat is-setgħa tal-Qorti Suprema biex tirrevedi atti tal-Kungress in vista ta' kostituzzjonalità. Qari tajjeb ta' dan il-ġudizzju għandu jipperswadi lil kulħadd li dak li l-imħallfin Amerikani kienu qed jagħmlu f'dan il-każ hu li japplikaw raġunar komuni għal ħafna avukati tal-liġi komuni u f'liema liġi kienu mrawwma fil-fond, cioè, li finalment hija l-funzjoni tal-qorti li tapplika l-liġi kif issibha indipendentament mill-persuna soġġett għal-liġi. F'dan il-każ partikolari, din ġiet tradotta f'reviżjoni kostituzzjonali u minn hemm spiċċat biex affetwat it-totalità tal-isfond kostituzzjonali kollu kif inhu familjari llum għad-dinja moderna. Dan hu wkoll li jiġri fil-kostituzzjoni Maltija u fit-tradizzjoni ta' attiviżmu ġudizzjarju, kif ukoll l-abbiltà tal-ġudikatura li tirrevedi atti tal-leġiżlatura in vista ta' kostituzzjonalità, li finalment jiddependu fuq dan il-kunċett ta' liġi komuni tas-saltna tad-dritt.

Il-Kostituzzjoni Maltija mhijiex mibnija biss fuq is-saltna tad-dritt b'rispett ta' kif din hija distinta mis-separazzjoni tas-setgħat, iżda fir-rigward ta' dak li jikkonċerna sistemi ta' governanza din hi dipendenti ħafna fuq prattiċi politiċi mhux miktuba adotti minn individwi f'pożizzjoni t'awtorità. Għaldaqstant, bħall-Kostituzzjoni li minnha tnisslet, hi fil-parti kbira konvenzjonali fil-karattru tagħha, fis-sens li s-sistema ta' governanza u dak li attwalment jiġri jiddependi ħafna fuq il-konvenzjonijiet adotti mill-awtoritajiet governattivi. Huwa dan il-karattru konvenzjonali li ppermetta l-kostituzzjoni tagħna tissopravivi bħala demokrazija vibranti u moderna fejn oħrajn fallew.

Kif inhu evidenti mid-djalogu b'saħħtu li daħlu fih istituzzjonijiet Maltin fuq il-gvern u l-politiki tiegħu, u kif finalment hu wkoll evidenti minn dan hawn miktub, f'kull demokrazija vera l-eżerċizzju ta' funzjonijiet pubbliċi b'xi mod irid ikun issanzjonat mill-awtorità tal-poplu li fihom finalment hi vestita s-sovranità. Din hi mmanifestata permezz ta' elezzjonijiet liberi u onesti li jinżammu perjodikament u li jippermettu bidla fil-gvern u fid-deċiżjoni tal-politika. Finalment, il-qofol kruċjali ta' din is-sistema kollha tinsab fil-Parlament fil-Kamra tar-Rappreżentanti fejn ir-rappreżentanti eletti tal-poplu jikkonvjenu biex jiffurmaw gvern u biex jistabbilixxu standards għall-ħajja pubblika. L-awtonomija ta' din l-istituzzjoni, hekk kif il-Kummissarju jirrimarka tajjeb, trid tiġi ssalvagwardjata, iżda din l-awtonomija ma tfissirx neċessarjament separazzjoni bejn l-eżekuttiv u l-leġiżlattiv, kif jaħseb il-Kummissarju.

Fil-fatt, purament bħala digressjoni u b'mod mhux neċessarju għall-qofol ta' dan l-argument, wieħed faċilment jista' juri li l-kunċett tas-separazzjoni tas-setgħat, fil-format klassiku tiegħu, ma jistax jitħaddem fis-sistema preżenti tal-istat soċjali. Dan mhux xi tort kbir tad-duttrina, għax Montesquieu, li fformula fil-bidu tas-seklu tmintax, ma setax ibassar it-twelid tal-istat soċjali fis-seklu għoxrin. Fil-fatt, il-kunċett tal-istat soċjali, li fuqu hemm qbil komuni politiku bejn il-maġġor parti tal-gruppi u opinjonijiet parlamentari, jiddependi ħafna fuq speċjalizzazzjoni tas-setgħat minflok separazzjoni tas-setgħat. X'infisser b'dan? Li, minflok li s-setgħa tal-istat tiġi analizzata bil-mod klassiku tripartitiku, is-setgħa tiġi mifruda f'numru ta' żoni regolatorji, u l-korpi regolatorji xierqa, in attwalità, jagħmlu tagħhom dawn it-tliet funzjonijiet imwaħħda f'wieħed. Il-limitazzjoni mela hi waħda tal-funzjoni tal-kunċett, fis-sens li korp regolatorju hu limitat mit-termini tal-funzjoni tiegħu u mhux mill-kunċett tas-separazzjoni tas-setgħat.

Biex niżemplifika dan b'kuntest konkret, jekk wieħed kellu jieħu d-dispożizzjoni tas-servizzi soċjali, huwa naturalment raġonevoli u sensibbli li jkollok dipartiment li jieħu ħsieb il-proviżjoni tas-servizzi soċjali—dan ikun naturalment jirrikjedi li d-dipartiment ikollu s-setgħa li jagħmel regolamenti fir-rigward tal-intitolament għas-servizzi soċjali, tipikament setgħa leġiżlattiva, setgħat biex tissorvelja u tipprovdi servizzi, tipikament setgħa eżekuttiva, kif ukoll setgħat biex tiddeċiedi fuq l-intitolament, cioè setgħa ġudizzjarja. Is-sanità tas-sitwazzjoni hi li l-isfera tal-awtorità hi limitata għall-proviżjoni ta' servizzi soċjali u d-deċiżjonijiet tad-dipartiment jistgħu jiġu riveduti minn awtoritajiet oħra, politikament mill-gvern u l-parlament, u legalment mill-qorti. L-istess jiġri f'setturi oħra bħall-edukazzjoni, ippjanar, u s-servizzi finanzarji *et similia*. Il-lista f'dan ir-rigward tista' tiġi kkumpilata jekk wieħed jixtieq. Però, il-qofol tal-idea hi li l-funzjoni regolatorja taħdem l-aħjar permezz tal-

idea tal-ispeċjalizzazzjoni minflok l-idea ta' separazzjoni. Mingħajr struttura bħal din, l-istat soċjali modern ma jkunx jista' jitħaddem u jiġi mmaniġġjat, b'detriment għal dawk kollha konċernati. Hija l-idea tas-saltna tad-dritt li tagħmel l-istat soċjali modern possibbli fl-attwalità u demokratiku.

Fil-Kostituzzjoni Malti mhemm l-ebda linja ċara ta' diviżjoni bejn l-eżekuttiv u l-leġiżlattiv. Dawn huma neċessarjament u kostituzzjonalment amalgamati għaliex is-setgħa kollha fil-Kostituzzjoni Brittanika u Maltija toħroġ mill-Parlament, u allura għall-gvern tal-ġurnata l-eżekuttiv irid joħroġ mill-Parlament, u allura jirrikjedi l-kunfidenza tal-Parlament biex jiggverna. Hemm rabta b'saħħitha ferm bejn il-gvern u l-Kamra tar-Rappreżentanti, u din hi msaħħa aktar permezz t'idea ta' responsabbiltà ministerjali kollettiva u individwali. Il-gvern jiggverna sakemm imantni l-kunfidenza tal-Parlament; u jrid jieħu t-tali neċessarjament mill-Kamra tar-Rappreżentanti, fis-sens li l-membri eletti tal-Parlament huma l-uniċi persuni eleġibbli biex jiġu nnominati għal ministri.

Huwa għaldaqsant ċar li mhux talli mhemmx inkompatibbiltà kostituzzjonali bejn sħubija fl-eżekuttiv u sħubija fil-Parlament, iżda l-Kostituzzjoni tara bħala neċessarja li ministru jkun maħtur biss bħala tali jekk dan ikun diġà elett fil-Kamra tar-Rappreżentanti. Din kapaċi, f'ċertu okkażjonijiet, tkun meqjusa bħala rekwiżit problematiku, u hemm numru ta' eżempji fl-imgħoddi ta' persuni li ġew maħtura għal pożizzjonijiet li jistgħu jiġu meqjusa bħala ekwivalenti ta' pożizzjoni fil-Kabinett mingħajr ma jkunu eletti fil-Parlament. Dan jista' faċilment iseħħ għaliex il-kompożizzjoni u l-proċeduri tal-Kabinett huma primarjament kwistjoni ta' konvenzjoni u użu politiku, u mhumiex suxxettibbli għal reviżjoni ġudizzjali. Għalhekk, prattika adottata minn politikanti biex jikkoreġġu nuqqas ipperċeput tal-kostituzzjoni jkun jista' jissolidifika f'konvenzjoni mingħajr bżonn ta' biddla kostituzzjonali. Fil-verità, mhux talli mhemmx inkompatibbiltà bejn membri tal-leġiżlatura jokkupaw pożizzjonijiet fuq bordijiet tal-gvern u aġenziji, iżda l-Kostituzzjoni nnifisha tara dan bħala l-uniku mezz kif tiggverna, u tinsisti li fl-ogħla livell, cioè fil-ħatra tal-ministri, dawn ikunu magħżula mir-rappreżentanti eletti tal-poplu. F'ċertu okkażjonijiet din kapaċi tkun restrittiva, imma ġeneralment dan huwa prinċipju sod għaliex id-demokrazija hija gvern tan-nies għan-nies—in-nies f'dan il-każ huma r-rappreżentanti eletti li jpoġġu fil-Kamra f'isimhom.

Ir-rabta bejn il-Parlament u l-eżekuttiv issib l-espressjoni tagħha fil-konvenzjonijiet antiki ta' responsabbiltà ministerjali kollettiva u individwali. Dawn il-konvenzjonijiet huma mmirati biex jorbtu l-organi eżekuttivi u leġiżlattivi flimkien f'sfida ċara lejn kull idea ta' separazzjoni tas-setgħat. L-idea wara din hi li, finalment, la s-setgħa tinġieb mir-rappreżentanti eletti tal-poplu, huma dawn li jiddeterminaw l-kompożizzjoni tal-gvern—allura mhu ta' skantament xejn li l-gvern primarjament jikkonsisti f'dawk li huma rappreżentanti eletti. Infatti, il-kostituzzjoni tagħmilha mandatorja, tal-inqas f'dak li jikkonċerna ministri tal-istat. Għaldaqsant, evidentament mhemm l-ebda inkompatibbiltà fil-Kostituzzjoni Maltija bejn dawk li jokkupaw pożizzjoni fl-eżekuttiv u dawk li jokkupaw pożizzjoni fil-leġiżlatura—dan hu wara kollox dak li tistipula l-Kostituzzjoni.

Huwa tassew minnu li din toħloq ftit ta' problema. Jekk il-Parlament se jikkontrolla l-eżekuttiv, kif allura l-eżekuttiv se jiġi kompost mill-Parlament? Huwa possibbilment

leġittimu li wieħed jistaqsi x'tip ta' kontroll hu dan. Fil-verità, il-problema ta' sistemi moderni ta' governanza tinsab fil-fatt li l-idea ta' responsabbiltà ministerjali ma waslitx għall-kontroll tal-eżekuttiv mil-leġiżlattiv, iżda għall-kontroll tal-leġiżlatura mill-eżekuttiv. Fir-realtà din hi riżultat tas-sistema moderna ta' partiti politiċi u hi possibbilment aggravata f'sitwazzjoni fejn għandek żewġ partiti dominanti biss.

Is-sistema ta' żewġ partiti u l-orgranizzazzjoni stretta ta' partit politiku kif ukoll il-ħabta li tiġi eżerċitata l-whip fuq diversi kwistjonijiet politiċi tassigura l-appoġġ għall-gvern fil-Parlament. L-okkażjonijiet fejn il-gvern attwalment tilef fil-Parlament huma safrattant rari. Barra minn hekk, ir-rabta awtomatika li teżisti bejn telfa u x-xoljiment tal-Parlament tkompli ssaħħaħ il-ħakma li gvern ikollu fuq il-Parlament. Huwa leġittimu fix-xena kontemporanja li wieħed jistaqsi jekk jistgħux jiġu adottati strateġiji kostituzzjonali li jiżguraw awtonomija ikbar għall-Parlament, sabiex il-Kamra tkun tista' tikkontrolla aħjar l-eżekuttiv. Madanakollu, dan mhux neċessarjament irid isir permezz tar-rotta proposta mill-Kummissarju, cioè, billi l-irwoli tal-eżekuttiv u sħubija fil-Kamra jsiru inkompatibbli—li evidentament mhumiex—u li, jekk tali inkompatibbiltà tkun affermata, twassal, fl-opinjoni tiegħi, biex il-kostituzzjoni fit-totalità tagħha tiġi sovvertita.

Huwa forsi opportun li wieħed jirrimarka li din kapaċi toħloq problema fir-rigward ta' awtonomija parlamentari. Huwa veritier li wieħed jgħid li l-Kostituzzjoni mhux mibnija fuq is-separazzjoni tas-setgħat; hija ħaġa għall-aħħar differenti però li wieħed jgħid li l-Parlament m'għandux jopera bħala istituzzjoni awtonima. L-awtonimja tal-Parlament hija ċarament element importanti tal-istruttura tal-Kostituzzjoni Maltija.

Il-problema tal-awtonomija f'Malta kapaċi tiġi ggravata riżultat taċ-ċokon tal-gżira, iċ-ċokon tal-popolazzjoni, l-iskarsità tar-riżorsi, iċ-ċokon tal-parlament, it-tradizzjonijiet b'saħħithom ta' politika partiġġjana u l-lealtà konsegwenti, kif ukoll parlament maqsum bejn żewġ partiti, li, meta wieħed iqis l-ambitu ta' l-għala s-sistema elettorali ngħatat lilna, hi pjuttost sorprendenti bħala żvilupp politiku u waħda li ma kinitx verament riflessa fl-istorja politika Maltija sat-tmiem tat-Tieni Gwerra Dinjija. Din tagħmilha wisq aktar neċessarja li tiġi żgurata l-awtonomija parlamentari, iżda din l-awtonomija trid tkun salvagwardjata b'rispett sħiħ għas-sistema governattiva Maltija—sistema li ppreservat id-demokrazija f'Malta minn żmien l-indipendenza fejn din falliet f'pajjiżi oħra. Dan forsi mhux riżultat tas-sistema kostituzzjonali tagħna iżda tal-maturità politika fost il-Maltin u għas-sens ta' sovranità f'Malta li tmur lura sa qabel iż-żmien kolonjali Brittaniku.

L-idea tiegħi hi li l-awtonomija tal-Kamra trid tiġi msaħħa iżda li tali tisħiħ mhux neċessarjment jiġi miksub permezz tal-ħolqien ta' inkompatibbiltajiet li ma jeżistux, u li huma essenzjalment l-antiteżi tas-sistema Maltija ta' governanza. Finalment, hemm kompromess bejn governanza u rappreżentazzjoni—forsi hi leġittima li wieħed jistaqsi jekk dan il-bilanċ mexiex bla bżonn lejn il-kisba ta' governanza b'detriment għar-rappreżentanti mhux għolja. Huwa ċar li Kamra b'diversi partiti tkun aktar awtonima minn Kamra b'żewġ partiti biss; però dan jidher li mhux dak li trid il-maġġoranza tal-poplu, u f'demokrazija vera l-poplu jġib fis-seħħ dak il-gvern li jrid hu.

Infatti, li toħloq inkompatibbiltà bejn it-terminu leġiżlattiv u l-karigi eżekuttivi twassal għal reviżjoni sħiħa tal-Kostituzzjoni, għaliex huwa t-twemmin tiegħi li tali inkompatibbiltà ma tiffunzjonax b'mod kif jixraq fis-sistema preżenti governattiva.

Fir-rapport tiegħu l-Kummissarju jsemmi diversi inkompatibbiltajiet. Dawn jiġu msemmija fl-ordni sussegwenti:

A. Membri tal-Parlament li għandhom impjieg mal-gvern

Il-Kummissarju jirreferi għal sezzjoni 54(1) tal-Kostituzzjoni. Din teskludi milli jkunu membru tal-Parlament ċertu impjegati tas-servizz ċivili. Minn dan il-punt hu joħroġ prinċipju ġenerali li l-ebda membru tal-Parlament ma missu jkollu impjieg f'uffiċċju pubbliku. Din il-konlużjoni ma tistax tiġi sostnuta mill-Kostituzzjoni. L-ewwel ħaġa li wieħed irid jinnota hu li l-aktar membri prominenti tal-eżekuttiv huma infatti membri tal-eżekuttiv, cioè, il-Prim Ministru, Ministri u Segretarji Parlamentari, u dan għaliex dawn huma membri tal-Parlament. Hawnhekk mhemm l-ebda esklużjoni introdotta, iżda rabta indestruttibbli. L-esklużjoni ma kinitx b'rispett ta' persuna li jaqdi funzjoni pubblika iżda b'rispett ta' persuna impjegata mas-servizz ċivili.

Huwa interessanti li wieħed jinnota li sezzjoni 54(1) kif inhi attwalment kienet riżultat ta' emenda kostituzzjonali, u li kienet preċiżament immirtata biex tagħmilha possibbli li ċertu impjegati fis-servizzi ċivili jkunu jistgħu jikkompetu għal uffiċju rappreżentattiv. L-abbiltà li tirrapreżenta lin-nies fil-Parlament hija parti integrali mill-għoti tas-setgħa ta' rappreżentazzjoni lin-nies u naturalment kienet maħsuba bħala ħaġa ħażina li teskludi porzjon daqstant kbir ta' nies—cioè l-ħaddiema tas-servizz ċivili li mhumiex fl-ogħla karigi tat-tali servizz—milli joħorġu għall-elezzjoni. Naturalment, ir-raġunijiet mogħtija mill-Kummissarju għall-esklużjoni ta' nies fl-ogħlha gradi huma kemm konvinċenti u meqjusa. Hu aktar minn hekk importanti li wieħed jifhem li s-servizz pubbliku f'Malta hu mogħti tifsira pjuttost speċifika fil-Kostituzzjoni ta' Malta, u din hija definita f'sezzjoni 124 tal-Kostituzzjoni. Uffiċċju pubbliku hu uffiċċju ta' impjieg fis-servizz pubbliku, u servizz pubbliku hu servizz tal-Gvern ta' Malta f'kapaċità ċivili. Cioè, l-esklużjoni hi evidentament immirata lejn is-servizz ċivili u mhux biex toħloq inkompatibbiltà bejn sħubija fil-Kamra u sħubija fil-gvern. Din is-sezzjoni, għaldaqstant, ma tistax tintuża bħala argument għat-tali ikompatibbiltà misħuqa. Jekk xejn, huwa argument li l-inkompatibbiltà misħuqa ma ġietx imbassra mill-Kostituzzjoni, sal-punt fejn impjegati mhux għolja fi ħdan is-servizz ċivili xorta waħda tħallew jipparteċipaw għal sħubija fil-Kamra, u dan fuq il-prinċipju evidenti ta' ugwalità u l-għoti tas-setgħa għar-rappreżentazzjoni tan-nies.

B. Membri tal-Kamra impjegati minn korporazzjoni maħluqa mil-liġi

Għal darb'oħra, il-Kummissarju jagħmilha ċara li dan mhux prinċipju ta' esklużjoni iżda jirrikjedi li membri jiżvelaw l-interess tagħhom meta jivvutaw fuq it-tieni qari ta' att li jaffettwa l-korporazzjoni.

C. Membri li huma għalliema universitarji

Din l-esklużjoni hi ta' ċertu interess storiku u hi waħda li tista' tinftiehem meta wieħed iqis il-klima politika u l-persuni involuti meta din ġiet introdotta. L-argument għall-esklużjoni ġej mill-iskarsità tar-riżorsi—mhux għax dan hu argument li jaffettwa d-diskussjoni fit-totalità tagħha.

D. Membri ta' Bords li għandhom membri taż-żewġ naħat rappreżentati fuqhom

Il-Kummissarju jirreferi għall-Awtorità tal-Ippjanar u għall-Awtorità tal-Artijiet. Jekk xejn, l-eżistenza ta' din l-eżenzjoni hija argument b'saħħtu kontra t-tali inkompatibbiltà rreferuta. Huwa pjuttost ċar li jista' jkun hemm żewġ tipi ta' korporazzjonijiet: korporazzjonijiet li jħaddnu rappreżentazzjoni ugwali taż-żewġ naħat tal-leġiżlatura, u korporazzjonijiet li l-iskop tagħhom hu li jservu ta' mezz għall-politika tal-gvern, fejn ir-rappreżentazzjoni neċessarjament ikollha tkun komposta min-naħa tal-gvern. Barra minn hekk, jekk hemm inkompatibbiltà fit-tieni tip ta' sitwazzjoni, ikun hemm inkompatibbiltà wkoll fl-ewwel tip ta' sitwazzjoni. L-aċċettazzjoni tal-Kummissarju li mhemmx inkompatibbiltà meta jkun hemm rappreżentazzjoni ugwali hija biss riżultat tal-aċċettazzjoni, in prinċipju, tar-rabtiet viċini u intimi li jeżistu bejn il-gvern fuq naħa u l-leġiżlatura fuq l-oħra.

E. Rappreżentanti impjegati fuq bażi ta' persuni ta' fiduċja

Din tqajjem żewġ kwistjonijiet: jekk hemmx xi ħaġa mhux kostituzzjonali fl-impjieg ta' persuni abbażi tal-kunċett ta' persuni ta' fiduċja, u jekk membri tal-Parlament misshomx jokkupaw dawn il-karigi. L-argument tal-Kummissarju hu li din tmur kontra l-prinċipju li tali membri ma misshomx ikunu f'impjieg pubbliku. Iżda kif diġà spjegajt, din l-esklużjoni tirreferi biss għal persuni impjegati fl-ogħla gradi tas-servizz ċivili, u ma tistax leġittimament tiġi estiża lil hinn minn hekk. Fir-realtà, li timpjega persuni ta' fiduċja biex jassistu lill-gvern biex jimplimentaw il-politika tiegħu hija pożizzjoni b'legat twil u aċċettata fil-Kostituzzjoni Maltija u fil-gvernijiet mill-indipendenza 'l hawn li regolarment irrikorrew għal dan biex imexxu l-amminsitrazzjoni tagħhom. Naturalment, dan id-dibattitu jkollu jitfa' dubji fuq il-bażi sħiħa tal-Kostituzzjoni, imma xorta waħda ma jfissirx li dan imur kontra l-Kostituzzjoni kif preżentament hi mfassla.

F. Membri impjegati bħala konsulenti legali mal-Gvern

Fir-realtà din hi sempliċiment estensjoni tar-rekwiżit li membri tal-gvern għandhom ikunu l-ewwelnett membri tal-leġiżlatura. L-inkompatibbiltà konċeputa sempliċiment ma teżistix fil-bażi kostituzzjonali tagħna. Il-kwistjoni fir-realtà mhijiex waħda ta' inkompatibbiltà perċeputa—ġaladarba l-gvern jasal biex jinkludi fi ħdanu kull rappreżentant elett. Din hi kwistjoni diffiċli biex twieġeb fl-astratt, għaliex il-kompożizzjoni u l-kobor tal-gvern hi ħaġa aħjar imwieġba minn dawk mgħobbija bir-responsabbiltà tal-governanza. Madanakollu, it-tkabbir tal-eżekuttiv fil-verità jxekkel l-awtonomija tal-Kamra, u l-awtonomija tal-Kamra hi element importanti tas-sistema

Maltija, u tassumi importanza akbar fid-dawl tar-rabtiet viċini li jeżistu bejn il-leġiżlattiv u l-eżekuttiv. Nemmen li hemm modijiet oħra li mhumiex f'kunflitt mal-prinċipju ta' gvern parlamentari li bihom tista' tiġi ppreservata u msaħħa l-awtonomija tal-Kamra.

L-Awtonomija tal-Kamra

Jien naċċetta li l-idea li jsostni r-rapport tal-Kummissarju hi li tissaħħaħ l-awtonomija tal-Kamra, u naċċetta in prinċipju li din hi ħaġa mixtieqa. Madanakollu, ma tistax tikseb l-awtonomija billi taqleb il-Kostituzzjoni ta' taħt fuq—ir-rabtiet li jeżistu bejn il-leġiżlattiv u l-eżekuttiv huma l-veru bażi tal-qafas kostituzzjonali u demokratiku tagħna, u li toħloq inkompatibbiltà f'dan ir-rigward mingħajr ma tirrevedi l-bażi kostituzzjonali fit-totalità tagħha tkun, fl-opinjoni tiegħi, ħaġa mhux mixtieqa. Din saret kwistjoni prominenti aktar minn qatt qabel f'dawk is-sistemi kostituzzjonali li huma bbażati fuq is-sovranità parlamentari u s-saltna tad-dritt li jadottaw, kif diġà għidt, il-mudell Westminster.

Il-bżonn li titrawwem u tissaħħaħ l-awtonomija tal-Kamra hija xewqa li tidher li tinħass f'kull sistema, ħaġa li twassal għall-adozzjoni ta' numru ta' miżuri biex tissaħħaħ tali awtonomija. Malta diġà adottat numru ta' passi fid-direzzjoni t-tajba, bħal per eżempju t-tisħiħ tar-rwol tal-Ispeaker tal-Parlament. Fl-istruttura kostituzzjonali inizjali, din il-figura kienet introdotta purament bħala dak li fl-Ingliż jissejjaħ *stepney*, iżda li llum irnexxiela toħloq għaliha nnifsha, grazzi għall-miżuri adotti minn Speakers suċċessivi tal-Kamra u tal-gvernijiet, rwol indipendenti mill-gvern tal-ġurnata u li, kif jixraq jirrifletti l-awtonomija u d-dinjità tal-Kamra. Forsi jista' jsir iktar f'dan ir-rigward u l-irwol tal-Ispeaker jista' jiġi msaħħaħ bl-adozzjoni ta' arranġamenti konvenzjonali xierqa.

Ta' min wieħed jinnota wkoll l-iżvilupp b'saħħtu ta' kumitati ristretti tal-Kamra li għandhom il-funzjoni li jservu ta' kontroll fuq il-gvern. Wieħed minn dawn li għandu relevanza partikolari hu l-Kumitat dwar il-Kontijiet Pubbliċi li jeżerċita rwol sinifikanti fil-kontroll tal-eżekuttiv mill-Parlament.

Numru ta' miżuri oħra jistgħu ovvjament jiġu adotti, bħar-reviżjoni ta' standing orders biex jingħata kontroll ikbar lill-membri fuq il-proċedimenti tal-Kamra. Fir-Renju Unit, il-Fixed Term Palriament Act jista' jiġi meqjus bħala wieħed mill-passi biex tinkiseb din it-tip ta' awtonomija. Naturalment, hemm diversi kwistjonijiet li l-awtonomija tqajjem, bħal, fost oħrajn, x'tip ta' sistema elettorali nadottaw u l-impatt tagħha fuq l-isħubija tal-Kamra. Finalment, kollox fis-sistema jirrivolvi madwar il-kompromess bejn governanza u rappreżentanza, bit-tnejn li huma jkunu fiż-żewġ trufijiet opposti tal-istess spettru.

Hawnhekk qed neħodha bħala xi ħaġa fatta li hemm xewqa li tiġi miżmuma s-sistema parlamentari li għandna bħalissa, u li ma nitqarrbux lejn esperimenti presidenzjali u semipresidenzjali li l-inkompatibbiltà ssuġġerita finalment twassalna biex nadottaw.

Jiena dispost li niddiskuti aktar din il-kwistjoni f'każ li jkollok bżonn.

Dejjem tiegħek,

Il-Professur Ian Refalo