FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 25. OKTOBER 1978 [1]

Høje Ret.

Rådets direktiv (74/562) af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med personbefordring ad landevej i indenlandsk og international transport indeholder i artikel 2 en opregning af de krav, der stilles til fysiske personer eller virksomheder, som ønsker at udøve dette erhverv. Det eneste krav, der har betydning i den foreliggende sag, er kravet i stk. 1, litra a) om, at ansøgerne skal være hæderlige.

Knud Oluf Delkvist fik af de danske myndigheder første gang udstedt tilladelse til turistkørsel den 11. november 1974. Denne tilladelse havde gyldighed indtil den 30. september 1976.

Da han anmodede om fornyelse af tilladelsen, modsatte Landsnævnet for Omnibuskørsel sig dette med den begrundelse, at han flere gange tidligere var straffet, og at de udviste strafbare forhold begrundede en nærliggende fare for misbrug af stillingen som turistvognmand.

Ifølge den danske straffelovs § 78 medfører strafbart forhold ikke uden videre tab af borgerlige rettigheder eller udelukkelse fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse.

Rettighedsfrakendelsen sker udtrykkeligt, enten ved selve straffedommen eller senere, såfremt en administrativ myndighed har nægtet at udstede autorisation til virksomhed, hvortil autorisation kræves, og det eller de udviste strafbare forhold efter rettens opfattelse begrunder en nærliggende fare for misbrug af det erhverv, den pågældende ønsker at udøve.

I det foreliggende tilfælde har Københavns Byret — under behandlingen af Knud Oluf Delkvist's protest mod nægtelse af fornyelse af tilladelse til turistkørsel — konstateret, at denne i tiden fra 1945 er fundet skyldig i talrige lovovertrædelser, i særdeleshed at han siden den 2. november 1977 har været fængslet sigtet for en række indbrudstyverier begået i sommerhuse, i hvilken sigtelse han har erkendt sig skyldig.

Inden den danske ret bragte straffelovens § 78 i anvendelse over for Delkvist, anså den det dog for påkrævet i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

Det første af disse spørgsmål forekommer mig i særlig grad at gå ud over rammerne for den sag, der verserer for den nationale ret. Retten anmoder faktisk Domstolen om at afgøre, om Rådets direktiv af 12. november 1974 som helhed er lovligt og gyldigt. Men som vi skal se, er de eneste af direktivets bestemmelser, som skal undergives en fortolkning, artikel 2, stk. 1, litra a) om hæderlighedskravet og artikel 4, stk. 1, hvorefter »fysiske personer og virksomheder, som godtgør, at de inden 1. januar 1978 i henhold til nationale bestemmelser, i en medlemsstat har haft tilladelse til at udøve erhverv med indenlandsk og/eller international personbefordring ad landevej, er fritaget for *at bevise,* at de efter forholdene opfylder de krav, som er fastsat i artikel 2«, bl.a. kravet om, at de skal være hæderlige.

Når dette er sagt, er jeg enig med Kommissionen i, at der ikke kan være tvivl om, at Rådets direktiv er lovligt og gyldigt vedtaget i overensstemmelse med traktatens artikel 75. Og direktivets gyldighed bestrides heller ikke af parterne i hovedsagen.

1 — Oversat fra fransk.

Den forelæggende ret har ligeledes spurgt, om direktivet er direkte bindende for danske domstole og anvendeligt i forholdet mellem en dansk statsborger og dansk offentlig myndighed.

I denne forbindelse fremgår det af traktatens artikel 189, stk. 3, at et direktiv »med hensyn til det tilsigtede mål [er] bindende for enhver Medlemsstat, som det rettes til, *men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen*«.

Dette princip har dog ikke afholdt Domstolen fra at tillægge visse direktiver — eller i det mindste visse bestemmelser i direktiver — direkte virkning, forstået på den måde, at disse bestemmelser giver borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte.

Dette blev bl.a. fastslået i sagen van Duyn mod Home Office i dom af 4. november 1974 (Sml. 1974, s. 1337).

I det foreliggende tilfælde må det dog fra første færd holdes for øje, at den for nærværende sag centrale bestemmelse, direktiv 74/562 ikke skaber en ret for borgerne, tværtimod snarere pålægger dem en pligt.

Uden at foregribe den løsning, Domstolen måtte nå frem til, hvis det antages, at denne pligt har et selvstændigt fællesskabsretligt indhold, kan det imidlertid i alle tilfælde konstateres, at det krav, der i direktivets artikel 1, stk. 1, stilles om, at den, der ønsker at udøve erhverv med personbefordring ad landevej, skal være hæderlig, på ingen måde er præcist defineret i retsakten.

Tværtimod bestemmes det i samme artikels stk. 2, at hver medlemsstat »indtil yderligere samordning har fundet sted, fastsætter ... de krav, som ansøgeren og i givet fald de ovenfor i stk. 1 omhandlede fysiske personer skal opfylde med hensyn til hæderlighed«.

En sådan bestemmelse er klart udtryk for, at Rådet har villet overlade det til medlemsstaterne selv at fastlægge hæderlighedskravet, hvorfor kriterier og fremgangsmåde ved afgørelsen af, om kravet er opfyldt, kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, indtil bestemmelser om samordning vedtages.

Selv om direktivet uden tvivl finder anvendelse i det foreliggende tilfælde — hvilket Domstolen i det andet spørgsmål anmodes om at tage stilling til — følger det af det netop anførte, at dets artikel 2, stk. 1, ikke har haft og i øvrigt ikke kunne have den virkning at ændre de danske lovregler om tab af visse rettigheder, således som omhandlet i straffelovens § 78, stk. 2 og 3.

Det er med andre ord den danske ret, der på grundlag af disse bestemmelser skal afgøre, om de udviste strafbare forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen som turistvognmand.

Under denne synsvinkel kan jeg, uanset ordningens særegne karakter, dele den opfattelse, den nederlandske regering har givet udtryk for, nemlig at formålet med fællesskabsretsakterne på dette område — det være sig forordninger eller direktiver — er at tilvejebringe en harmonisering af betingelserne for adgangen til at optage visse former for virksomhed samt for virksomhedens udøvelse, hvilket navnlig er tilfældet på transportområdet.

Derimod vedrører retsakterne ikke strafferetlige bestemmelser i medlemsstaterne, ifølge hvilke kriminaldommeren i påkommende tilfælde som en tillægsstraf eller en accessorisk sanktion i tilknytning til straffedommen kan forbyde domfældte at udøve visse former for erhverv.

Med hensyn til besvarelsen af det fjerde spørgsmål, den nationale ret har stillet, forekommer ordningen i straffelovens § 78 mig i denne henseende ikke at give den nationale ret en skønsfrihed, som overskrider grænserne for den, der ifølge direktivet — omend kun foreløbigt — er overladt til medlemsstaterne.

Det forhold, at § 78 er formuleret negativt, dvs. at bestemmelsen foreskriver, at

retten til at udøve et erhverv, hvortil der kræves autorisation eller godkendelse, kun kan frakendes i det omfang, det eller de udviste strafbare forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af den pågældende stilling, forekommer mig ikke at være i strid med fællesskabsdirektivets hæderlighedsbestemmelse.

Der er ganske vist tale om en liberal ordning, som er begrundet i hensynet til den dømtes resocialisering, i tilfælde hvor en sådan anses som gennemførlig, men direktivet udelukker på ingen måde en sådan ordning.

Det næste spørgsmål er, om overgangsreglen i direktivets artikel 4, stk. 1, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Det hedder i denne bestemmelse:

»Fysiske personer og virksomheder, som godtgør, at de, inden 1. januar 1978 i henhold til nationale bestemmelser, i en medlemsstat har haft tilladelse til at udøve erhverv med indenlandsk og/eller international personbefordring ad landevej, er fritaget for *at bevise,* at de efter forholdene opfylder de krav, som er fastsat i artikel 2«.

Bestemmelsen har til formål at beskytte vognmændenes »velerhvervede rettigheder« i tilfælde, hvor direktivets gennemførelse i en medlemsstat måtte indebære, at der for udøvelsen af erhvervet fastsættes strengere betingelser. Efter min opfattelse bør den imidlertid ikke fortolkes således, at vognmænd, der tidligere har haft en sådan tilladelse, ikke skal opfylde hæderlighedskravet i artikel 2, stk. 1.

Disse personer er kun fritaget for selv at føre bevis for, at de opfylder kravet, men det påhviler vedkommende administrative myndighed, under domskontrol, på embeds vegne at afgøre, om kravet er opfyldt. I denne henseende må artikel 4, stk. 1, nemlig sammenholdes med artikel 5, stk. 2, hvorefter »Medlemsstaterne påser, at de kompetente myndigheder inddrager tilladelsen til at udøve erhverv med personbefordring, *såfremt de fastslår,* at bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, . . . ikke længere er opfyldt . . .« (bl.a. hæderlighedskravet i litra a)).

Under behandlingen af den sag, der blev anlagt, efter at Landsnævnet havde nægtet at forny den tilladelse, Delkvist tidligere havde fået udstedt, kunne Københavns Byret derfor bringe den danske straffelovs § 78 i anvendelse over for ham.

Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen kender for ret:

1. Sagens behandling har intet frembragt, som kan anfægte gyldigheden af Rådets direktiv 74/562 af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med personbefordring ad landevej i indenlandsk og international transport.

2. Artikel 2, stk. 1, litra a) i nævnte direktiv har ikke direkte virkning i retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres statsborgere.

3. Artikel 2, stk. 1, litra a) samt artikel 2, stk. 2, i nævnte direktiv kan ikke have den virkning, at den danske straffelovs § 78, stk. 2, hvorefter rettighedsfrakendelse kun kan ske, såfremt det udviste strafbare forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet, ændres eller ophæves. De nævnte bestemmelser i den danske straffelov må

anses for at opfylde det hæderlighedskrav, som det påhviler medlemsstaterne at fordre opfyldt af egne statsborgere, som ansøger om tilladelse til at udøve erhverv med personbefordring ad landevej, som nævnt i artikel 2, stk. 1, litra a) i Rådets direktiv 74/562.

4. Artikel 4, stk. 1, i nævnte direktiv må forstås således, at personer, som inden 1. januar 1978 har haft tilladelse til at udøve erhverv med personbefordring ad landevej, er fritaget for selv at bevise, at de opfylder hæderlighedskravet i direktivets artikel 2, stk. 1, litra a); ifølge artikel 5, stk. 2, påhviler det dog medlemsstaternes kompetente myndigheder på embeds vegne og på grundlag af de gældende nationale retsregler at påse, at nævnte krav faktisk er opfyldt.