ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 25ης Οκτωβρίου 1978 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η οδηγία του Συμβουλίου (74/562) της 12ης Νοεμβρίου 1974, περί προσβάσεως στο επάγγελμα του μεταφορέα επιβατών στον τομέα των εσωτερικών και διεθνών οδικών μεταφορών, απαριθμεί, στο άρθρο 2, τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα φυσικά πρόσωπα ή οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να ασκήσουν το επάγγελμα αυτό. Στην υπό κρίση υπόθεση, η μοναδική επίδικη προϋπόθεση είναι η προϋπόθεση της αξιοπιστίας του υποψηφίου, η οποία απαιτείται από την παράγραφο 1, στοιχείο α του εν λόγω άρθρου.

Ο Delkvist έλαβε από τις αρμόδιες δανικές αρχές την πρώτη του άδεια οδικής μεταφοράς επιβατών (τουριστικής κατηγορίας) στις 11 Νοεμβρίου 1974. Η άδεια αυτή ίσχυε μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 1976.

Όταν όμως ο ενδιαφερόμενος ζήτησε την ανανέωσή της, ο Εθνικός Οργανισμός Οδικής Μεταφοράς Επιβατών αρνήθηκε να τη χορηγήσει, με την αιτιολογία ότι, δεδομένου ότι ο Delkvist βαρυνόταν με ποινικές καταδίκες, οι άδικες πράξεις που είχε διαπράξει, δικαιολογούσαν, ως εκ της φύσεώς τους, το φόβο ότι θα έκανε κατάχρηση της ιδιότητας του επιχειρηματία μεταφοράς επιβατών.

Πράγματι, κατά το άρθρο 78 του δανικού ποινικού κώδικα, η ποινική καταδίκη δεν συνεπάγεται αυτοδικαίως ούτε τη στέρηση των αστικών δικαιωμάτων του καταδικασθέντος ούτε την απαγόρευση ασκήσεως ορισμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων, που εξαρτάται από την άδεια δημόσιας αρχής.

Η στέρηση αυτή πρέπει να απαγγελθεί ρητά είτε με την ίδια την καταδικαστική απόφαση, είτε στην περίπτωση που η μεν αρμόδια διοικητική αρχή αρνήθηκε να εκδώσει άδεια ασκήσεως επαγγέλματος που ρυθμίζεται κανονιστικά, η δε δικαστική αρχή κρίνει ότι το διαπραχθέν αδίκημα ή τα διαπραχθέντα αδικήματα δικαιολογούν, ως εκ της φύσεώς τους, το φόβο ότι υφίσταται προφανής κίνδυνος ο καταδικασθείς να κάνει κατάχρηση του επαγγέλματος που επιθυμεί να ασκήσει.

Στην υπό κρίση περίπτωση, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο της Κοπεγχάγης (København Byret), το οποίο επελήφθη της προσφυγής που άσκησε ο ενδιαφερόμενος κατά της αποφάσεως να μη του χορηγηθεί άδεια οδικής μεταφοράς επιβατών, διαπίστωσε ότι είχε καταδικαστεί από το 1945 για πολλά αδικήματα και ειδικότερα, από τις 2 Νοεμβρίου 1977, είχε κατηγορηθεί για κλοπές διαρρήξεως σε δευτερεύουσες κατοικίες, πράξεις τις οποίες ομολόγησε και λόγω των οποίων του επιβλήθηκε ποινή φυλακίσεως.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Ο δανός δικαστής, πάντως, πριν εφαρμόσει στην περίπτωση του Delkvist τις διατάξεις του άρθρου 78 του ποινικού κώδικα, έκρινε αναγκαίο να υποβάλει στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, διάφορα προδικαστικά ερωτήματα.

Το πρώτο από τα ερωτήματα αυτά νομίζω ότι υπερβαίνει εκδήλως το πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστή. Πράγματι, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία του Συμβουλίου της 12ης Νοεμβρίου 1974 είναι, στο σύνολό της, σύμφωνη με το δίκαιο και έγκυρη. Όπως όμως θα δούμε, οι μόνες επίδικες διατάξεις της οδηγίας αυτής που απαιτούν ερμηνεία είναι αφενός η διάταξη του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, που περιέχει την προϋπόθεση της αξιοπιστίας, και αφετέρου η διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 1, δυνάμει της οποίας «τα φυσικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις που αποδεικνύουν ότι προ της 1ης Ιανουαρίου 1978 τους είχε επιτραπεί, βάσει της εθνικής νομοθεσίας Κράτους μέλους, να ασκούν το επάγγελμα του μεταφορέα επιβατών στον τομέα των εσωτερικών και/ή διεθνών οδικών μεταφορών απαλλάσσονται από την υποχρέωση *να αποδείξουν* ότι πληρούν κατά περίπτωση τις προϋποθέσεις των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 2, και ειδικότερα την προϋπόθεση της αξιοπιστίας».

Αφού διευκρινίστηκε αυτό, νομίζω, όπως και η Επιτροπή, ότι δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι η επίδικη οδηγία θεσπίστηκε νομίμως και ορθώς από το Συμβούλιο, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 75 της Συνθήκης. Εξ άλλου, δεν προβλήθηκε καμιά αμφισβήτηση από τους διαδίκους ως προς το κύρος της.

Ο παραπέμπων δικαστής ερωτά επίσης αν η οδηγία δεσμεύει απ' ευθείας τα δανικά δικαστήρια και αν «εφαρμόζεται στις σχέσεις» μεταξύ πολιτών και δημοσίων αρχών του κράτους αυτού.

Σχετικώς, προκύπτει, βέβαια, από το άρθρο 189, τρίτη παράγραφος της Συνθήκης ότι οι οδηγίες δεσμεύουν «κάθε Κράτος μέλος στο οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, *αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών*».

Η αρχή αυτή δεν εμπόδισε όμως το Δικαστήριο να αναγνωρίσει το άμεσο αποτέλεσμα ορισμένων οδηγιών — ή τουλάχιστον ορισμένων διατάξεών τους — κατά το μέτρο που οι διατάξεις αυτές δημιουργούν, υπέρ των ιδιωτών, δικαιώματα, που οι ιδιώτες μπορούν να τα επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων, τα οποία έχουν καθήκον να τα προστατεύουν.

Υπ' αυτή την έννοια βλ. ιδίως την υπόθεση Van Duyn κατά Home Office, απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974 (Rec. σ. 1337).

Πρέπει, πάντως, να σημειώσω ευθύς εξ αρχής ότι η διάταξη της οδηγίας 74/562 που κυρίως κρίνεται εν προκειμένω δεν δημιουργεί δικαίωμα υπέρ των ιδιωτών, αλλά, αντιθέτως, τους βαρύνει με υποχρέωση.

Χωρίς να προδικάζω τη λύση που θα έπρεπε να γίνει δεκτή από το Δικαστήριο στην περίπτωση που η εν λόγω υποχρέωση θα είχε περιεχόμενο αυτοτελές στο κοινοτικό δίκαιο, διαπιστώνω, εν πάση περιπτώσει, ότι η προϋπόθεση *της αξιοπιστίας*, τη συνδρομή της οποίας απαιτεί το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους υποψήφιους για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα επιβατών, ουδόλως

ορίζεται με ακρίβεια στο κοινοτικό κείμενο.

Αντιθέτως, βάσει του άρθρου 2 του ίδιου άρθρου, «μέχρι να επιτευχθεί συντονισμός, κάθε Κράτος μέλος καθορίζει τις προϋποθέσεις αξιοπιστίας τις οποίες πρέπει να πληροί ο αιτών και ενδεχομένως τα φυσικά πρόσωπα που αναφέρονται στην παράγραφο 1».

Η διάταξη αυτή υποδηλώνει σαφώς ότι το Συμβούλιο θέλησε να αφήσει στα κράτη μέλη τη μέριμνα να ορίσουν μόνα τους την προϋπόθεση της αξιοπιστίας, της οποίας τα κριτήρια και η διαδικασία διαπιστώσεως μπορούν, επομένως, μέχρι να εκδοθούν κανόνες συντονισμού, να διαφέρουν από κράτος σε κράτος.

Μολονότι η οδηγία έχει αναμφιβόλως εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση, πράγμα που αποτελεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, από όσα είπα προηγουμένως προκύπτει ότι η εν λόγω οδηγία δεν είχε, και δεν μπορούσε άλλωστε να έχει, ως αποτέλεσμα να τροποποιήσει, με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, το δανικό νομοθετικό σύστημα ως προς την έκπτωση από ορισμένα δικαιώματα, το οποίο ρυθμίζεται με το άρθρο 78, παράγραφοι 2 και 3, του ποινικού κώδικα.

Με άλλα λόγια, στην αρμόδια δανική δικαστική αρχή επαφίεται να εκτιμήσει, βάσει των διατάξεων αυτών, αν οι άδικες πράξεις, τις οποίες διέπραξε ο ενδιαφερόμενος, μπορούν να δικαιολογήσουν το φόβο ότι υφίσταται προφανής κίνδυνος να κάνει κατάχρηση της ασκήσεως του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα επιβατών.

Από τη σκοπιά αυτή, ανεξάρτητα από τις ιδιομορφίες του συστήματος αυτού, συμμερίζομαι την άποψη που διατυπώθηκε εν ονόματι της Ολλανδικής Κυβερνήσεως: σκοπός των σχετικών κοινοτικών πράξεων — είτε κανονισμών είτε οδηγιών — είναι η εναρμόνιση των προϋποθέσεων για την έναρξη ασκήσεως ορισμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων καθώς και των όρων ασκήσεώς τους, πράγμα που ισχύει ειδικότερα στον τομέα των μεταφορών.

Αντιθέτως, οι πράξεις αυτές δεν αφορούν τις ποινικές νομοθεσίες των κρατών μελών, δυνάμει των οποίων τα ποινικά δικαστήρια μπορούν, ενδεχομένως, να συνοδεύουν την ποινική καταδίκη με — συμπληρωματική ή παρεπόμενη — ποινή, συνιστάμενη στην απαγόρευση ασκήσεως ορισμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων.

Για να απαντήσω στο τέταρτο ερώτημα που υπέβαλε ο παραπέμπων δικαστής, δεν νομίζω ότι το σύστημα που καθιερώνεται με το άρθρο 78 του ποινικού κώδικα παρέχει σχετικώς στο εθνικό δικαστήριο περιθώρια εκτιμήσεως που υπερβαίνουν τα περιθώρια εκτιμήσεως που άφησε η οδηγία — προσωρινά έστω — στα κράτη μέλη.

Το γεγονός ότι το άρθρο 78 είναι «διατυπωμένο αρνητικά», με άλλα λόγια ότι το σύστημα, το οποίο καθιερώνει το εν λόγω άρθρο, έχει ως αποτέλεσμα να προβλέπεται η έκπτωση από το δικαίωμα ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας που ρυθμίζεται κανονιστικά μόνο στο μέτρο που το ποινικό ή τα ποινικά αδικήματα που έχουν διαπραχθεί δικαιολογούν, ως εκ της φύσεώς τους, το φόβο ότι υφίσταται προφανής κίνδυνος ο ενδιαφερόμενος να κάνει κατάχρηση της ασκήσεως του εν λόγω επαγγέλματος, δεν μου φαίνεται ότι αντιβαίνει στην επιταγή της κοινοτικής οδηγίας σχετικά με τα εχέγγυα αξιοπιστίας.

Πρόκειται, όντως, για φιλελεύθερο σύστημα, που αποσκοπεί στην ενίσχυση των ευκαιριών κοινωνικής αποκατάστασης των καταδικασθέντων που κρίνονται επιδεκτικοί βελτιώσεως, η δε οδηγία δεν αποκλείει καθόλου τέτοιο σύστημα.

Το Δικαστήριο ερωτάται στη συνέχεια αν πρέπει, στην προκειμένη περίπτωση, να εφαρμοστούν οι μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, κατά το οποίο:

«Τα φυσικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις που αποδεικνύουν ότι προ της 1ης Ιανουαρίου 1978 τους είχε επιτραπεί, βάσει της εθνικής νομοθεσίας Κράτους μέλους, να ασκούν το επάγγελμα του μεταφορέα επιβατών στον τομέα των εσωτερικών και/ή των διεθνών οδικών μεταφορών απαλλάσσονται *από την υποχρέωση να αποδείξουν* ότι πληρούν κατά περίπτωση τις προϋποθέσεις των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 2.»

Η διάταξη αυτή, που αποβλέπει στην προστασία των «κεκτημένων δικαιωμάτων» των οδικών μεταφορέων, στην περίπτωση που η εφαρμογή της οδηγίας σε κάποια χώρα θα είχε ως αποτέλεσμα την υπαγωγή της άσκησης του επαγγέλματος σε αυστηρότερες προϋποθέσεις, δεν πρέπει, ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαλλάσσει όσους μεταφορείς είχαν λάβει άδεια στο παρελθόν από την προϋπόθεση της αξιοπιστίας, την οποία απαιτεί το άρθρο 2, παράγραφος 1. Τα εν λόγω πρόσωπα απαλλάσσονται μόνο από την υποχρέωση να προσκομίσουν αυτά τα ίδια αποδείξεις περί του ότι πληρούν την προϋπόθεση αυτή. Εναπόκειται όμως στην αρμόδια διοικητική αρχή, υπό δικαστικό έλεγχο, να εκτιμήσει αυτεπαγγέλτως αν πληρούται ή όχι. Σχετικώς πρέπει πράγματι να παραβληθεί προς το άρθρο 4, παράγραφος 1 η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 2, κατά την οποία «τα Κράτη μέλη φροντίζουν ώστε οι αρμόδιες αρχές να μπορούν να αφαιρούν την άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα επιβατών όταν διαπιστώνουν ότι δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις των διατάξεων του άρθρου 2, παράγραφος 1(...)»

Επομένως, ο αρμόδιος δικαστής, ο οποίος επελήφθη της υποθέσεως κατόπιν της αρνήσεως που προέβαλε στον Delkvist ο Εθνικός Οργανισμός Οδικής Μεταφοράς Επιβατών να ανανεώσει την άδεια που του είχε εκδοθεί στο παρελθόν, μπορούσε να εφαρμόσει στην περίπτωση του ενδιαφερομένου τις διατάξεις του άρθρου 78 του δανικού ποινικού κώδικα.

Προτείνω να αποφανθείτε ότι:

1) Από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν προκύπτει ότι θίγεται το κύρος της οδηγίας του Συμβουλίου 74/562 της 12ης Νοεμβρίου 1974, περί προσβάσεως στο επάγγελμα του μεταφορέα επιβατών στον τομέα των εσωτερικών και διεθνών οδικών μεταφορών.

2) Η διάταξη του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, της εν λόγω οδηγίας δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των υπηκόων τους.

3) Οι διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, και παράγραφος 2 της προαναφερθείσας οδηγίας δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την τροποποίηση ή κατάργηση του άρθρου 78, παράγραφος 2, του δανικού ποινικού κώδικα, δυνάμει του οποίου η έκπτωση από ορισμένα δικαιώματα μπορεί να απαγγελθεί μόνον αν οι άδικες πράξεις που έχουν διαπραχθεί δικαιολογούν, ως εκ της φύσεώς τους, το φόβο ότι υφίσταται προφανής κίνδυνος ο ενδιαφερόμενος να κάνει κατάχρηση της ασκήσεως της επαγγελματικής του δραστηριότητας· οι προαναφερθείσες διατάξεις του δανικού ποινικού κώδικα πρέπει να λογισθούν ότι πληρούν την προϋπόθεση της αξιοπιστίας, τη συνδρομή της οποίας οφείλουν τα κράτη μέλη να απαιτούν από τους υπηκόους τους που ζητούν άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα επιβατών, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, της οδηγίας του Συμβουλίου 74/562.

4) Κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1 της εν λόγω οδηγίας, όσοι είχαν λάβει προ της 1ης Ιανουαρίου 1978 άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα επιβατών απαλλάσσονται από την υποχρέωση να προσκομίσουν αυτοί οι ίδιοι αποδείξεις περί του ότι πληρούν την προϋπόθεση της αξιοπιστίας, την οποία προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, της οδηγίας· πάντως, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας, εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να ελέγξουν αυτεπαγγέλτως αν η εν λόγω προϋπόθεση συντρέχει πράγματι, βάσει της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας.