ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ALBERTO TRABUCCHI της 6ης Ιουλίου 1976 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Με τα ερωτήματα που υπέβαλε, ο GIUDICE CONCILIATORE του ROVIGO ερωτά αν η κοινοτική έννομη τάξη επιτρέπει σε αθλητικές οργανώσεις ιδιωτικού χαρακτήρα να εξαρτούν την συμμετοχή επαγγελματιών ποδοσφαιριστών σε αγώνες από την προϋπόθεση της ιθαγένειας του συγκεκριμένου κράτους.

Ο ιταλός δικαστής αντιμετωπίζει αυτό το πρόβλημα διότι η ιταλική ομοσπονδία ποδοσφαίρου που απαρτίζεται από τους εθνικούς συλλόγους οι οποίοι ασχολούνται με το άθλημα αυτό και η οποία είναι ο μόνος φορέας που έχει την εξουσία να ρυθμίζει τη δράση τους στο εθνικό έδαφος, εξαρτά την συμμετοχή στα αγωνίσματα από την κατοχή της ομοσπονδιακής κάρτας η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 28, G, του οργανικού κανονισμού της ομοσπονδίας χορηγείται κατ' αρχήν μόνο στους παίκτες ιταλικής ιθαγένειας που διαμένουν στην Ιταλία. Όσον αφορά τους αλλοδαπούς, επιτρέπεται παρέκκλιση για όσους δεν υπήρξαν ποτέ μέλη αλλοδαπής ομοσπονδίας και, διαμένουν στην Ιταλία, όπου ζητούν να εγγραφούν ως «νέοι», ως «ερασιτέχνες» ή για να αναλάβουν την άσκηση δραστηριοτήτων ψυχαγωγείας. Όσον αφορά την εγγραφή όλων των άλλων παικτών, ιταλών ή αλλοδαπών που προέρχονται από αλλοδαπές ομοσπονδίες, η προαναφερθείσα διάταξη του οργανικού κανονισμού της ιταλικής ομοσπονδίας ποδοσφαίρου προβλέπει ότι «το ομοσπονδιακό συμβούλιο αποφαίνεται πριν από τις 30 Απριλίου κάθε έτους». Δεν αποκλείεται δηλαδή η δυνατότητα παρεκκλίσεως για τους επαγγελματίες ποδοσφαιριστές, πρόκειται όμως πάντα για απόφαση κατά διακριτική ευχέρεια του διευθυντικού οργάνου της ομοσπονδίας. Ο κανόνας είναι ότι αποκλείονται οι αλλοδαποί ποδοσφαιριστές από την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας στο πλαίσιο των ιταλικών συλλόγων. Βεβαίως τίποτα δεν εμποδίζει τους ποδοσφαιρικούς συλλόγους που δεν είναι μέλη της εν λόγω ομοσπονδίας να μετακαλούν χωρίς κανένα περιορισμό αλλοδαπούς ποδοσφαιριστές, πρέπει όμως να σημειωθεί ότι μόνο η συμμετοχή στην ιταλική ομοσπονδία ποδοσφαίρου επιτρέπει στους συλλόγους να μετέχουν στους αγώνες του πρωταθλήματος. Αν δεν υπάρχει αυτή η δυνατότητα αποκλείεται η άσκηση επαγγελματικού αθλητισμού.

Με την απόφαση στην υπόθεση 36/75, WALRAVE, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν η αθλητική δραστηριότητα έχει οικονομικό χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 2 της Συνθήκης, ιδίως δε όταν έχει τον χαρακτήρα μισθωτής εργασίας ή παροχής υπηρεσιών αντί αμοιβής εμπίπτει, αναλόγως της περιπτώσεως, στο πεδίο εφαρμογής των

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

άρθρων 48 έως 51 ή 59 έως 66 της Συνθήκης. Οι διατάξεις εφαρμογής του γενικού κανόνα του άρθρου 7 της Συνθήκης απαγορεύουν κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων στις οποίες αναφέρονται (REC. 1974, σ. 1417 και 1418). Στην προαναφερθείσα απόφαση, ο χαρακτήρας της επαγγελματικής εργασίας που υπερισχύει του αθλητικού χαρακτήρα στη σχέση μεταξύ αθλητή και ομάδας ήταν προφανής διότι επρόκειτο για ποδηλατοδρομία, στην οποία ένας από τους μετέχοντες — οι ενδιαφερόμενοι στην υπόθεση — είχε δευτερεύουσα και εξηρτημένη θέση. Στην περίπτωση της ποδοσφαιρικής ομάδας δεν υπάρχει αυτό το στοιχείο της δευτερεύουσας θέσης, έστω, θα έλεγα, και αγωνιστικού χαρακτήρα: είναι πάντως γεγονός ότι οι ποδοσφαιριστές είναι επαγγελματίες ή ημιεπαγγελματίες, ο χαρακτηρισμός δε αυτός αντιστοιχεί στη σχέση εργασίας με το σύλλογο που διευθύνει την ομάδα.

Καίτοι ο περιορισμός αυτός της γενικής αρχής ερμηνεύεται συσταλτικά, πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έδειξε σαφώς ότι θεώρησε απλώς ως παράδειγμα τη συγκεκριμένη περίπτωση που ανέφερε, δηλαδή των ομάδων που αντιπροσωπεύουν μια χώρα σε διεθνείς αγώνες. Νομίζω ότι μπορεί επίσης να αναφερθεί η σύνθεση των αθλητικών ομάδων που συναγωνίζονται για το εθνικό πρωτάθλημα. Στην περίπτωση αυτή δεν νομίζω ότι αποκλείεται να δικαιολογούνται — από θεωρήσεις που αφορούν αποκλειστικά το άθλημα — οι περιορισμοί στην πρόσληψη αλλοδαπών παικτών ή τουλάχιστον η συμμετοχή τους σε αγώνες του πρωταθλήματος ώστε η ομάδα που θα αναδειχθεί νικήτρια να είναι αντιπροσωπευτική ως πρωταθλήτρια ομάδα του συγκεκριμένου κράτους. Η ανάγκη αυτή καθίσταται ακόμα προφανέστερη αν ληφθεί υπόψη ότι η νικήτρια ομάδα του εθνικού πρωταθλήματος εκπροσωπεί συνήθως το οικείο κράτος σε διεθνείς αγώνες.

Αυτό αρκεί για να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστή, συγχρόνως δε και στο πρώτο κατά το μέτρο που ενδιαφέρει την επίλυση της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου.

Με την προαναφερθείσα απόφαση το Δικαστήριο έκρινε πάντως ότι υπάρχουν όρια στην εν λόγω γενική αρχή. Έκρινε συγκεκριμένα ότι η γενική απαγόρευση του άρθρου 7, εφόσον περιέχεται σε κανόνες που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και των υπηρεσιών, δεν αφορά τη σύνθεση αθλητικών ομάδων, «ιδίως» δε εθνικών ομάδων, διότι (στο σημείο αυτό παρεκκλίνω από την ιταλική μετάφραση που δεν αποδίδει πιστά το διατακτικό της απόφασης) «η συγκρότηση των ομάδων αυτών είναι ζήτημα που αφορά αποκλειστικά το άθλημα και μόνο και ξένη προς την οικονομική δραστηριότητα».

Το ίδιο ισχύει βεβαίως, όπως εξάλλου αναγνώρισε και ο εκπρόσωπος της Επιτροπής κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και στο περιφερειακό επίπεδο εφόσον οι τοπικές αθλητικές ομάδες είναι πράγματι αντιπροσωπευτικές της ζώνης ή της περιοχής. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση βεβαίως οι περιορισμοί θα αφορούν όχι μόνο τους αλλοδαπούς αλλά και τους ημεδαπούς που ανήκουν σε περιοχές διάφορες αυτής που εκπροσωπεί η τοπική ομάδα. Ενώ γενικώς εντός αυτών των ορίων το κριτήριο της αποκλειστικής προσλήψεως ατόμων της ίδιας περιοχής ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των αθλητικών ενώσεων ως κριτήριο της ελεύθερης επιλογής της οργανώσεως, αν ο περιορισμός ισοδυναμεί με αποκλεισμό μόνο των αλλοδαπών θα πρέπει τότε να δικαιολογείται από συγκεκριμένες απαιτήσεις αθλητικού ή αγωνιστικού χαρακτήρα ώστε να χωρεί εξαίρεση από την πλήρη εφαρμογή των κανόνων της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Για όλους τους λόγους αυτούς νομίζω λοιπόν ότι ακόμη και οι οικονομικού χαρακτήρα αθλητικές δραστηριότητες μπορούν να εξαιρεθούν της εφαρμογής των θεμελιωδών κανόνων της Συνθήκης που απαγορεύουν τις διακρίσεις εφόσον οι περιορισμοί αναλόγως της ιθαγένειας του ποδοσφαιριστή εξυπηρετούν σκοπούς καθαρά αθλητικούς και εφόσον είναι κατάλληλοι και ανάλογοι του επιδιωκόμενου σκοπού.

Πράγματι η απόφαση WALRAVE έχει διπλή σημασία. Το Δικαστήριο ορθώς τόνισε την αξία της αθλητικής δραστηριότητας καθεαυτής και την ανάγκη να γίνεται σεβαστή: συγχρόνως όμως επιβεβαίωσε τη γενική αρχή του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εκείνων οι οποίοι επιθυμούν, στον τομέα του αθλητισμού, να ασκήσουν δραστηριότητα που είναι κυρίως οικονομική και έχει επαγγελματικό χαρακτήρα.

Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής τόνισε στο Δικαστήριο την ανάγκη να εφαρμόζεται η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας όχι μόνο κατά την πρόσληψη αλλά και κατά τη μεταγενέστερη αυτής συμμετοχή στους αγώνες. Θα παρατηρήσω πάντως ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος, δυνάμει της Συνθήκης και ανεξαρτήτως συμβατικών υποχρεώσεων, για δικαίωμα των αλλοδαπών επαγγελματιών ποδοσφαιριστών που έχουν προσληφθεί από ποδοσφαιρικό σύλλογο άλλου κράτους μέλους να συμμετέχουν ενεργά στους αγώνες πρωταθλήματος. Δεν υπάρχει δικαίωμα των αλλοδαπών ποδοσφαιριστών για πρόσληψη αλλά μόνο δικαίωμα να μη τίθενται νομικά εμπόδια, έστω και από ιδιώτες, στην πρόσληψή τους εφόσον την επιθυμεί κάποιος ποδοσφαιρικός σύλλογος· ομοίως, στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος, δεν μπορεί να γίνει λόγος για δικαίωμα του ποδοσφαιριστή (έστω και αλλοδαπού) να συμμετέχει στα αγωνίσματα παρά τη βούληση εκείνων που διευθύνουν την δραστηριότητα του συλλόγου στον οποίο ανήκει. Το μόνο δικαίωμα που έχει ο παίκτης είναι να μην τίθενται νομικά εμπόδια λόγω ιθαγένειας στη συμμετοχή του στους αγώνες: εκτός αν τα εμπόδια αυτά στηρίζονται σε λόγους καθαρά αθλητικούς οι οποίοι, όπως προανέφερα, μπορούν να δικαιολογήσουν ακόμη και τους περιορισμούς στην πρόσληψή του.

Με αυτές τις διευκρινίσεις και επιφυλάξεις νομίζω ότι την απάντηση στο τρίτο ερώτημα του GIUDICE CONCILIATORE του ROVIGO μπορεί να δώσει η κρίση του Δικαστηρίου στη προαναφερθείσα απόφαση WALRAVE, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 7, 48 και 59 της Συνθήκης στα άτομα. Οι απαγορεύσεις που θέτουν οι διατάξεις αυτές ισχύουν όχι μόνο για τη δράση των δημοσίων αρχών αλλά και για τις διατάξεις άλλης φύσεως που ρυθμίζουν, συλλογικά, την εργασία και την παροχή υπηρεσιών· διαφορετικά, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, θα κινδύνευε η κατάργηση μεταξύ των κρατών μελών των περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των υπηρεσιών αν, μαζί με τους κρατικούς περιορισμούς, δεν εξαλείφονταν και οι περιορισμοί που προκύπτουν από την άσκηση της νομικής αυτονομίας των ενώσεων ή οργανισμών που δεν υπάγονται στο δημόσιο δίκαιο.

Σαφή απάντηση και στο τέταρτο ερώτημα δίνει η παλαιότερη νομολογία του Δικαστηρίου με τη κρίση ότι η απαγόρευση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας αποτελεί κανόνα απευθείας εφαρμοστέο και στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και στον τομέα των υπηρεσιών μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

Εξάλλου δεν συμμερίζομαι την άποψη του δικηγόρου του προσφεύγοντος της κύριας δίκης ο οποίος καλεί το Δικαστήριο να κρίνει ότι, σε περιπτώσεις όπως αυτή στην οποία αναφέρεται ο GIUDICE CONCILIA-

TORE του ROVIGO οι εθνικές αρχές είναι συνυπεύθυνες για την ύπαρξη ιδιωτικής ρυθμίσεως όπως ο οργανικός κανονισμός της ιταλικής ομοσπονδίας ποδοσφαίρου, η οποία κακώς περιορίζει τα δικαιώματα που έλκουν οι αλλοδαποί ποδοσφαιριστές από τους κανόνες της Συνθήκης ΕΟΚ που έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Δεν νομίζω ότι το κράτος είναι κατ' αρχήν υπεύθυνο για τη δραστηριότητα που αναπτύσσουν στο έδαφός του τα άτομα στο πλαίσιο της συμβατικής αυτονομίας για το λόγο και μόνο ότι θέσπισαν διατάξεις αντίθετες προς ορισμένους κοινοτικούς κανόνες που έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

Αν επρόκειτο για οργανισμό ο οποίος, αναπτύσσει μεν την δράση του στον ιδιωτικό τομέα, η δράση όμως αυτή υπόκειται στον ουσιαστικό έλεγχο των διοικητικών αρχών (όπως μπορεί να συμβεί ενδεχομένως στον τραπεζικό και στον ασφαλιστικό τομέα) θα μπορούσε να γίνει λόγος για ευθύνη του κράτους λόγω παραλείψεως των οργάνων του. Εν προκειμένω όμως το καθήκον του κράτους ήταν και είναι απλώς και μόνο να επιβεβαιώσει το δικαίωμα των ιδιωτών, των αθλητικών συλλόγων, να προσλαμβάνουν αλλοδαπούς εργαζομένους και να αρνηθεί τη νομική αναγνώριση κάποιας ρήτρας με αντίθετο περιεχόμενο από τη σχετική κανονιστική ρύθμιση.

Αυτό αρκεί για την προστασία του δικαιώματος που παρέχει η Συνθήκη στους αλλοδαπούς παίκτες που είναι, όπως προανέφερα, όχι το δικαίωμα να προσληφθούν, διότι δεν υπάρχει αντίστοιχη υποχρέωση του συλλόγου αλλά απλώς το δικαίωμα να διατηρηθεί η δυνατότητα προσλήψεώς τους.

Έτσι, για να επανέλθω στην υπό κρίση υπόθεση, ο ποδοσφαιρικός σύλλογος του ROVIGO δεν μπορούσε να απαλλαγεί της υποχρεώσεώς του έναντι του DONÀ επικαλούμενος νομική αδυναμία διότι, βάσει των προαναφερθέντων κριτηρίων, η προβαλλόμενη ρήτρα του κανονισμού είναι παράνομη και άρα ανίσχυρη.

Ομολογώ ότι δεν αντιλαμβάνομαι πώς μπορούν να επέμβουν οι εθνικές αρχές, πλην των δικαστικών οργάνων, σε ένα τομέα όπου το κοινοτικό δίκαιο έχει απευθείας εφαρμογή. Δύσκολα μπορεί να γίνει λόγος για επέμβαση της διοικητικής αρχής σε δραστηριότητα των ατόμων που εμπίπτει εξ ολοκλήρου στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου. Εξάλλου η εσωτερική κανονιστική δράση δεν θα μπορούσε παρά να επαναλάβει τις κοινοτικές αρχές που είναι αφεαυτών απευθείας εφαρμοστέες. Ο ισχυρισμός του δικηγόρου του αιτούντος, ότι οι εθνικές κυβερνήσεις οφείλουν να ενεργήσουν για να επιβάλουν στους υπηκόους τους την τήρηση των κοινοτικών κανόνων που ισχύουν εν προκειμένω μπορεί λοιπόν να αντιβαίνει στην κρίση του Δικαστηρίου που επανέλαβε εξάλλου ρητά το ιταλικό συνταγματικό δικαστήριο με την απόφαση 232 του 1975, ότι δηλαδή η θέσπιση εσωτερικών διατάξεων που επαναλαμβάνουν υπό τη μορφή εθνικής κανονιστικής πράξης το περιεχόμενο κοινοτικών κανόνων που έχουν άμεσο αποτέλεσμα δεν συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο διότι οι διατάξεις αυτές μπορούν να δημιουργήσουν επικίνδυνη αβεβαιότητα ως προς τη φύση του ισχύοντος δικαίου και να προκαλέσουν στρεβλώσεις στη λειτουργία των μηχανισμών δικαστικού ελέγχου που προβλέπει η Συνθήκη.

Αν οι περιορισμοί που επιβάλλει η Συνθήκη στη συμβατική ελευθερία των ιδιωτών δεν επαρκούν για να εξασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία του κοινοτικού συστήματος και αν η Κοινότητα έχει συμφέρον στην ύπαρξη ενιαίας ρυθμίσεως ορισμένου τομέα ο οποίος βρίσκεται εκτός του πεδίου της κοινοτικής νομοθετικής εξουσίας και τον οποίο τα κράτη μέλη, ή ορισμένα από αυτά αφήνουν στην αυτονομία των ατό-

μων, η Επιτροπή θα μπορούσε, εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις των άρθρων 100 και επ. της Συνθήκης, να προωθήσει την εναρμόνιση και την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών εν ανάγκη και με την υπαγωγή του τομέα αυτού και της δράσεως των ιδιωτών εντός αυτού στον έλεγχο των διοικητικών αρχών. Η σχετική εκτίμηση ανήκει βεβαίως στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο, οπωσδήποτε όμως όχι στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας.

Τέλος, δεν νομίζω ότι η υπό κρίση υπόθεση αποτελεί την κατάλληλη ευκαιρία για την εξέταση του ζητήματος που έθιξε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής, του δικαιώματος δηλαδή των διακινούμενων εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους να μην εμποδίζεται η συμμετοχή τους σε αθλητικούς συλλόγους της χώρας υποδοχής ενόψει της ασκήσεως δραστηριοτήτων ψυχαγωγικού χαρακτήρα. Η λύση του ζητήματος αυτού δεν προδικάζεται καθόλου αν περιοριστεί μόνο στην επαγγελματική αθλητική δραστηριότητα οικονομικού χαρακτήρα η αρχή που έθεσε το Δικαστήριο με την παράγραφο 1 του διατακτικού της αποφάσεως WALRAVE. Πράγματι το ζήτημα αυτό δεν αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία του επαγγελματία αθλητή η οποία εξασφαλίζεται από το κοινοτικό δίκαιο μόνο εφόσον πρόκειται για οικονομική δραστηριότητα αλλά τις συνθήκες διαβιώσεως του μετανάστη και των μελών της οικογένειάς του στη χώρα υποδοχής. Από τη σκοπιά αυτή, την οποία το Δικαστήριο δεν είχε την ευκαιρία να εξετάσει στην υπόθεση WALRAVE, είναι εύλογο να λαμβάνονται υπόψη και οι δραστηριότητες που δεν έχουν οικονομικό χαρακτήρα στο πλαίσιο της εφαρμογής της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

Το ζήτημα όμως αυτό αφορά την ερμηνεία κανονιστικών κειμένων, και συγκεκριμένα του κανονισμού 1612/68 που είναι τελείως ξένα προς τα ερωτήματα τα οποία υπέβαλε εν προκειμένω ο εθνικός δικαστής.

Για τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε ο GIUDICE CONCILIATORE του ROVIGO επαναλαμβάνοντας στην ουσία τις αρχές που έθεσε ήδη με την απόφασή του στην υπόθεση 36/74 (WALRAVE) διευκρινίζοντας όμως περαιτέρω ότι η απαγόρευση των διακρίσεων μπορεί να μην εφαρμόζεται σε αθλητικές δραστηριότητες με οικονομικό χαρακτήρα, εφόσον οι περιορισμοί λόγω της ιθαγένειας του παίκτη ανταποκρίνονται σε απαιτήσεις και εξυπηρετούν σκοπούς καθαρά αθλητικούς και υπό τον όρο ότι είναι αντικειμενικά κατάλληλες και ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού.