



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Πιστοποίηση των μηχανοδηγών και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ επιδιώκεται η προσαρμογή του ελληνικού δικαίου προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2007/59/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2007 «σχετικά με την πιστοποίηση του προσωπικού οδήγησης μηχανών έλξης και συρμών στο σιδηροδρομικό σύστημα της Κοινότητας» (ΕΕ L 315 της 3.12.2007, σελ. 51 έως 78) (στο εξής, η Οδηγία).

Η ανάγκη επίτευξης των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ελεύθερη εγκατάσταση, την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, χωρίς στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών έχει οδηγήσει στην έκδοση παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικής με την ασφάλεια των σιδηροδρόμων. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω Οδηγία θεσπίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να διέπουν την πιστοποίηση των μηχανοδηγών στο σιδηροδρομικό σύστημα των κρατών μελών, ώστε, αφ' ενός μεν να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο των διαφορετικών νομοθετικών ρυθμίσεων των κρατών μελών, αφ' ετέρου δε να διατηρηθεί υψηλό επίπεδο ασφάλειας του σιδηροδρομικού συστήματος στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τις διατάξεις της Οδηγίας μεταφέρει στην ελληνική έννομη τάξη το παρόν Νοσχ. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 έως 3) καθορίζεται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του υπό ψήφιση Νοσχ και προσδιορίζεται η έννοια όρων που χρησιμοποιούνται στο κείμενό του. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' (άρθρα 4 έως 8) ρυθμίζονται ζητήματα πιστοποίησης των ικανοτήτων και των προσόντων των μηχανοδηγών κατά το οικείο υπό-

δειγμα πιστοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανατίθεται η εκτύπωση των αδειών μηχανοδηγού στη Διεύθυνση Διαβατηρίων του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας κατά το αντίστοιχο υπόδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και προσδιορίζονται οι αρμόδιες αρχές για την έκδοση αδειών και πιστοποιητικών μηχανοδηγού, η γλώσσα σύνταξης τους και η γεωγραφική ισχύς τους. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 9 έως 13) ορίζονται οι προϋποθέσεις και οι όροι απόκτησης άδειας και πιστοποιητικού μηχανοδηγού, ενώ με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 14 έως 18) καθορίζεται η διαδικασία χορήγησής τους και θεσπίζεται σύστημα περιοδικού ελέγχου τόσο της υγείας και των απαιτούμενων για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους ικανοτήτων των μηχανοδηγών, όσο και της εγκυρότητας των αδειών και των πιστοποιητικών. Το Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 19 έως 22) καθορίζει αρμοδιότητες της Αρχής Ασφάλειας Σιδηροδρομικών Μεταφορών, πέραν όσων ορίζονται ήδη στο π.δ. 160/2007 (ΦΕΚ Α' 201/23.8.2007), και ρυθμίζει τα σχετικά με τον διοικητικό και δικαστικό έλεγχο των πράξεών της. Οι διατάξεις του Κεφαλαίου ΣΤ' (άρθρα 23 έως 25) ρυθμίζουν ζητήματα που αφορούν την εκπαίδευση των μηχανοδηγών και τις εξετάσεις για την απόκτηση της άδειας ή του πιστοποιητικού μηχανοδηγού, και οι διατάξεις του Κεφαλαίου Ζ' (άρθρα 26 και 27) επιβάλλουν στην Αρχή Ασφάλειας Σιδηροδρομικών Μεταφορών να θεσπίσει σύστημα ποιοτικών προτύπων για τις δραστηριότητες, μεταξύ άλλων, της εκπαίδευσης και της αξιολόγησης των δεξιοτήτων των υποψήφιων μηχανοδηγών και να μεριμνά για την ανά πενταετία αξιολόγηση, από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, των διαδικασιών αυτών. Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Η' (άρθρο 28) εισάγεται μεταβατικό καθεστώς για τη ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν το υπόλοιπο προσωπικό, το οποίο εκτελεί καθήκοντα κρίσιμα για την ασφάλεια των σιδηροδρομικών μεταφορών, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Θ' (άρθρο 29) θεσπίζονται διαδικασίες ελέγχου εκ μέρους της Αρχής και κυρώσεις τόσο για τους διαχειριστές υποδομής όσο και για τους μηχανοδηγούς που δεν τηρούν τα οριζόμενα στο παρόν Νσχ, και, τέλος, το Κεφάλαιο Ι' (άρθρα 30 έως 33) περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις για την εφαρμογή του υπό ψήφιση Νσχ και έξι Παραρτήματα, όπως αυτά αποτυπώνονται στο κείμενο της Οδηγίας 2007/59/ΕΚ.

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 1 εδάφ. 6'

Δεδομένου ότι το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1 δεν εισάγει ρύθμιση, αλλά έχει πληροφοριακό χαρακτήρα (παρουσιάζει επιγραμματικώς το περιεχόμενο του υπό ψήφιση Νσχ), θα έπρεπε, ενδεχομένως, να απαλειφθεί.

2. Επί του άρθρου 3

α. Κατά τη μεταφορά του αντίστοιχου ορισμού έννοιας που αναφέρεται στο κείμενο της Οδηγίας, το στοιχείο ε) του άρθρου 3 του Νσχ ορίζει ότι ως «διαχειριστής υποδομής» νοείται εκείνος που «ορίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 2 περ. 6 του π.δ. 41/2005». Επομένως, «ο φορέας που έχει την ευθύνη για τη διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση της Εθνικής Σιδηροδρομικής Υποδομής, καθώς και τη διαχείριση των συστημάτων ελέγχου και ασφάλειας της υποδομής» (άρθρο 2 περ. 6 του π.δ. 41/2005).

Δεδομένου ότι, κατά τα ανωτέρω, στην έννοια του διαχειριστή υποδομής δεν περιλαμβάνεται ο φορέας που έχει την ευθύνη – εκτός από τη διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση – και για την εγκατάσταση σιδηροδρομικής υποδομής, επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 3 στοιχ. δ) της Οδηγίας, ως «διαχειριστής υποδομής» νοείται «κάθε οργανισμός ή επιχείρηση που ευθύνεται ιδίως για την εγκατάσταση ή τη συντήρηση σιδηροδρομικής υποδομής ή μέρους αυτής [...]».

β. Στον ορισμό που περιλαμβάνεται στο στοιχείο ζ) του άρθρου 3 θα ήταν σκόπιμη η αντικατάσταση της λέξης «αιτήσεις» από την ορθή «απαιτήσεις».

3. Επί του άρθρου 21

α. Με την παρ. 2 του προς ψήφιση άρθρου ορίζεται ότι «Οι πράξεις της Αρχής που αφορούν σε οποιαδήποτε εφαρμογή δυνάμει του παρόντος νόμου, υπόκεινται σε ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον της Αρχής εντός τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίησή τους».

Η «ενδικοφανής προσφυγή» διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999). Το αρμόδιο για την εξέτασή της διοικητικό όργανο ελέγχει τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης, επανεξετάζει δε και «την ουσία της υπόθεσης, οπότε μπορεί «να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να τροποποιήσει την πράξη ή να απορρίψει την προσφυγή» (άρθρο 25 παρ. 2 εδαφ. α΄ του Κώδικα Διοικητική Διαδικασίας). Η δυνατότητα τροποποίησης πράξης της Αρχής εναρμονίζεται προς την παρ. 2 του άρθρου 21 της Οδηγίας, συμφώνως προς την οποία, «Η αρμόδια αρχή εξασφαλίζει διαδικασία διοικητικής προσφυγής που επιτρέπει στους εργοδότες και τους μηχανοδηγούς να ζητούν αναθεώρηση μιας απόφασης η οποία αφορά οιαδήποτε εφαρμογή δυνάμει της παρούσας Οδηγίας».

Σχετικώς πάντως με τον χρόνο, εντός του οποίου η Αρχή οφείλει να απαιτήσει επί της ενδικοφανούς προσφυγής, εφαρμογή έχει το άρθρο 25 παρ. 2 εδαφ. β΄ του Κώδικα Διοικητική Διαδικασίας, συμφώνως προς το οποίο, «Το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφα-

σή του [...] το αργότερο μέσα σε τρεις (3) μήνες». Αν παρέλθει άπρακτη η εν λόγω προθεσμία, τεκμαίρεται σιωπηρή απόρριψη της προσφυγής (άρθρο 45 παρ. 2 εδ. γ' του π.δ. 18/1989).

β. Με την παρ. 3 εδάφ. α' του προτεινόμενου άρθρου 21 ορίζεται ότι «Οι αποφάσεις της Αρχής, με τις οποίες απορρίπτονται οι ενδικοφανείς προσφυγές της παραγράφου 2, υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από την κοινοποίησή τους. Την αίτηση ακύρωσης δικαιούται να ασκήσει όποιος έχει έννομο συμφέρον. Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών κρίνει τη διαφορά σε πρώτο και τελευταίο βαθμό».

Επισημαίνεται ότι η προηγούμενη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής συνιστά, κατ' άρθρο 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989, προϋπόθεση του παραδεκτού του προβλεπόμενου ενδίκου βοηθήματος, δηλαδή της αίτησης ακύρωσεως, η οποία στρέφεται είτε κατά της ρητής, είτε κατά της σιωπηρής, τεκμαιρόμενης από την άπρακτη παρέλευση τριμήνου, απόρριψης της προσφυγής.

Δεδομένου ότι, τόσο η εξηκονθήμερη προθεσμία όσο και το έννομο συμφέρον του αιτούντος προβλέπονται ως προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσεως από τις γενικές διατάξεις της δικονομίας των ακυρωτικών διαφορών (άρθρα 46 παρ. 1 και 47 του π.δ. 18/1989), παρέλκουν, ενδεχομένως, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις με όμοιο περιεχόμενο.

γ. Κατά το δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 του προς ψήφιση άρθρου 21, «Η προθεσμία για την υποβολή της αίτησης ακύρωσης και η άσκησή της δεν αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης της Αρχής. Σε περίπτωση όμως ύπαρξης αποχρώντος λόγου, μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, δύναται ο Πρόεδρος του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών να αναστείλει εν όλω ή εν μέρει ή υπό όρους την εκτέλεση της πράξης κατά της οποίας ασκήθηκε η αίτηση ακύρωσης».

Εν προκειμένω, εισάγεται ειδική ρύθμιση για τους λόγους αναστολής της σχετικής διοικητικής πράξης, κατ' απόκλιση από τις γενικές δικονομικές διατάξεις, συμφώνως προς τις οποίες, «Η αίτηση αναστολής εκτέλεσης γίνεται δεκτή, όταν κρίνεται ότι η άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης θα προκαλέσει στον αιτούντα βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσεως. Η αίτηση όμως μπορεί να απορριφθεί, αν κατά τη στάθμιση της βλάβης του αιτούντος, των συμπεριόντων τρίτων και του δημοσίου συμφέροντος κρίνεται ότι οι αρνητικές συνέπειες από την αποδοχή θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος» (άρθρο 52 παρ. 6 του π.δ. 18/1989), ενώ, εάν ο αρμόδιος δικαστής εκτιμά «ότι η αίτηση ακύρωσεως είναι προδήλως βάσιμη, μπορεί να δεχθεί

την αίτηση αναστολής, ακόμη και αν η βλάβη του αιτούντος από την άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης δεν κρίνεται ως ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη. Αντίθετα, η αίτηση αναστολής μπορεί να απορριφθεί ακόμη και σε περίπτωση ανεπανόρθωτης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης, αν [ο αρμόδιος δικαστής] εκτιμά ότι η αίτηση ακυρώσεως είναι προδήλως απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη» (άρθρο 52 παρ. 7 του π.δ. 18/1989). Τέλος, κατά την παρ. 8 του ως άνω άρθρου του π.δ. 18/1989, ο αρμόδιος δικαστής δύναται να διατάσσει, «εκτός από την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης το, κατά περίπτωση, κατάλληλο μέτρο, χωρίς να δεσμεύεται από τις προτάσεις των διαδίκων».

4. Επί του άρθρου 22 παρ. 3

Θα ενίσχυε τη νομοτεχνική αρτιότητα της εν λόγω διάταξης η προσθήκη των όρων «δύνανται να», τόσο στο πρώτο εδάφιο («Οι μηχανοδηγοί έχουν πρόσβαση στα δεδομένα [...]»), όσο και στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 3 («Υστερα από σχετική αίτηση, λαμβάνουν αντίγραφο [...]). Καθ' όμοιο τρόπο, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο σε ανάλογες περιπτώσεις, κατά τις οποίες θεσπίζονται δικαιώματα φυσικών ή νομικών προσώπων ή υποχρεώσεις δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων, να χρησιμοποιείται στον ορθό τύπο ο όρος «δύνανται» ή «υποχρεούται», αντιστοίχως (ενδεικτικώς, άρθρα 5 παρ. 2 και 3, 15 παρ. 1 εδάφ. α', 18 παρ. 1 υποπαρ. 3, 22 παρ. 5 του Νοσχ.)

5. Επί του άρθρου 29

α. Με τις διατάξεις του άρθρου 29 παρ. 2 και 3 επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο (ύψους τριών έως πέντε χιλιάδων ευρώ) σε μηχανοδηγούς που, κατά τον έλεγχο που διενεργεί η Αρχή, διαπιστώνεται ότι υπάγονται σε μία ή περισσότερες από τις περιπτώσεις της παρ. 2. Συμφώνως προς την παρ. 3, «Η επιβολή του προστίμου [...] γίνεται με πράξη του διενεργούντος τον έλεγχο, την οποία συντάσσει επιτόπου. Αντίγραφο της πράξης επιβολής προστίμου με πρόσκληση [...] για πληρωμή του προστίμου [...] διαβιβάζεται στην αρμόδια [...] Δ.Ο.Υ. για βεβαίωση».

Στην παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος ορίζεται ότι «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Η εν λόγω διάταξη καθιερώνει μια ιδιαίτερη μορφή συμμετοχής του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, το δικαίωμα ακρόασης. Εξ άλλου, συμφώνως προς το άρθρο 6 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, «Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων

ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα». Με τις διατάξεις αυτές κατοχυρώνεται το ατομικό δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να αναπτύξει γραπτώς ή προφορικώς τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του πριν από τη λήψη του διοικητικού μέτρου (βλ. ΣτΕ 3609/2009) και καθιερώνεται τόσο αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης για πρόσκληση και ακρόασή του, όσο και, γενικότερα, θεμελιώδης κανόνας της διοικητικής διαδικασίας. Η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας (βλ., ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τομ. 1, 13η έκδ., 2010, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Αφιέρωμα σε ΘΠΔΔ, 8/2008, σελ. 1018 - 1037).

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής της γενικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Μεταξύ άλλων, έχει διαμορφωθεί ο κανόνας ότι η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου είναι αναγκαία στην περίπτωση ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες περιέχουν ρύθμιση που συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, έτσι ώστε η προηγούμενη ακρόασή του να δύναται να επιδράσει στη διαμόρφωση της κρίσης της διοίκησης. Επομένως, στην περίπτωση κατά την οποία το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται στο πλαίσιο διοικητικής ενέργειας που κατά τον νόμο είναι δέσμια (βλ. ΣτΕ 1164/2009) ή στηρίζεται σε κριτήρια ή δεδομένα που από τη φύση τους είναι αντικειμενικά (βλ. ΣτΕ 1582/2010) και δεν συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, δεν υφίσταται υποχρέωση της διοίκησης για προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου.

Εν προκειμένω, η Αρχή καλείται να υπαγάγει κάθε ερευνώμενη περίπτωση στον κανόνα δικαίου της παρ. 2 του άρθρου 29, συμφώνως προς τον οποίο, παράβαση συνιστούν η μη κατοχή από τον μηχανοδηγό των αναγκαίων νόμιμων εγγράφων, η οδήγηση υπό την επίδραση αλκοόλ και η παραχώρηση της οδήγησης σε πρόσωπο που δεν κατέχει τα σχετικά νόμιμα έγγραφα. Δεδομένου ότι η κατά τα ως άνω υπαγωγή στον κανόνα δικαίου συνίσταται σε αντικειμενική κρίση περί του εάν οι προϋποθέσεις του άρθρου 29 παρ. 2 συντρέχουν ή όχι, και ότι η αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών δεν δύναται να επηρεασθεί από τυχόν επιχειρήματα ή στοιχεία που θα επικαλούνταν οι ενδιαφερόμενοι, δεν προκύπτει, εν προκειμένω, υποχρέωση της διοίκησης για προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου (βλ., πάντως, ΣτΕ 122/2009, συμφώνως προς την οποία, στην περίπτωση που η σχετική νομο-

θετική διάταξη καταλείπει περιθώρια για την επιμέτρηση του προστίμου, κρίνεται αναγκαία η προηγούμενη ακρόαση, ακόμη και αν η πράξη επιβολής προστίμου έλαβε χώρα μετά από διαπίστωση αντικειμενικών δεδομένων).

Αθήνα, 25.1.2011

Η εισηγήτρια
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστ. Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών