JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
17 päivänä lokakuuta 1995 *

1. Onko henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevia yhteisön oikeuden sääntöjä tulkittava siten, että niiden vastaista on, että jäsenvaltio vaatii alueelleen sijoittautuvaa itsenäistä ammatinharjoittajaa vaihtamaan toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin vastaanottavan jäsenvaltion ajokorttiin vuoden määräajassa sellaisten rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla kuin jopa yksi vuosi vankeutta — tai kuusi kuukautta, jos teko oli tuottamuksellinen — ajokortitta ajoksi katsottavan rikoksen johdosta?

Amtsgericht Tiergarten, Berliini, on esittänyt tällaisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 6, 8 a ja 52 artiklan tulkintaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.

2. Tämä kysymys on esitetty Landgericht Berlinissä toimivan syyttäjän Chryssanthakopoulosia ja hänen puolisoaan Skanavia vastaan nostaman rikossyytteen yhteydessä.

3. Syytetyt ovat Kreikan kansalaisia. Heidän asuinpaikkanaan on ollut 15.10.1992 alkaen Berliini. Chryssanthakopoulos johtaa huonekaluyritystä, jonka palveluksessa hänen puolisonsa on. Kuljettaessaan 28.10.1993 yhtiölle kuuluvaa ajoneuvoa Skanavi joutui poliisitarkastukseen ja pystyi esittämään ainoastaan Kreikan viranomaisten myöntämän ajokortin ja kansainvälisen ajokortin.

4. *Straßenverkehrgesetzin* (Saksan tieliikennelaki, jäljempänä StVG) 21 pykälän perusteella

— Skanavia syytetään ajokortitta ajosta, josta rangaistukseksi on säädetty enintään yksi vuosi vankeutta — kuusi kuukautta, jos teko oli tuottamuksellinen — tai sakkoa;

— Chryssanthakopoulosia syytetään ajoneuvon omistavan yrityksen johtajana siitä, että hän oli tietoisesti sallinut puolisonsa, jolla ei ollut saksalaista ajokorttia,

* Alkuperäinen kieli: ranska.

kuljettaa mainittua ajoneuvoa; tästä teosta säädetty rangaistus on sama kuin edellä.

5. Syyttäjä on vaatinut Amtsgericht Tiergartenissa, Berliini, syytettyjen tuomitsemista 3 000 Saksan markan (DEM) sakkorangaistukseen.

6. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan *Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehrin* (kansainvälistä moottoriajoneuvoliikennettä koskeva Saksan asetus) 4 pykälässä [1] asetetun velvoitteen noudattamatta jättämisestä on säädetty StVG:n 21 pykälässä tarkoitettu vankeusrangaistus.

7. Istunnossa komission edustaja kertoi kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimelle Landgericht Memmingenin 15.12.1992 antamasta tuomiosta [2], jolla ajoneuvoa ulkomaalaisella ajokortilla 12 kuukauden määräajan jälkeen kuljettanut ulkomaalainen syytetty vapautettiin samankaltaisessa asiassa StVG:n 21 pykälän säännöksiin perustuvasta syytteestä. Tämän kansallisen tuomioistuimen mukaan syyttäjällä ei ollut tällaisessa tilanteessa aihetta ajaa syytettä edellä mainitun säännöksen perusteella. Tämä huomautus ei kuitenkaan muuta yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn ennakkoratkaisupyynnön sisältöä, — *vaikka se ehkä voikin auttaa pääasian tuomioistuinta ratkaisemaan asiansa* — koska Landgericht Berlinin syyttäjän syytettyjä vastaan nostaman rikossyytteen aiheellisuuden arviointi kuuluu kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

8. Saksalaisen tuomioistuimen lähtökohtana on, että lupa kuljettaa autoa on ammatin harjoittamisen ja erityisesti itsenäisen ammatin harjoittamisen olennainen edellytys. Säätäessään vaihtamisvelvollisuudesta kyseisissä kansallisissa säännöksissä asetetuilla edellytyksillä Saksan lainsäätäjä on sen mukaan rikkonut EY:n perustamissopimuksen 6, 8 a ja 52 artiklaa.

9. *Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan* velvollisuudesta vaihtaa ajokortti aiheutuu sellaisten muiden jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintää, jotka päättävät sijoittautua Saksaan.

Koska tämän velvollisuuden laiminlyönti rinnastetaan sellaiseen ajokortitta ajoon, josta on rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi säädetty vuosi vankeutta, yhteisön kansalaiselle on vaarana syntyä rikosrekisterimerkintöjä, vaikka ajokortin vaihtamiselle ei olekaan asetettu minkäänlaista erityisvaatimusta ja vaikka se on pelkkä muodollisuus. Tällainen seuraus haittaisi hänen ammattitoimintaansa,

1 — Tässä säännöksessä velvoitetaan jokainen toisessa jäsenvaltiossa ajokortin hankkinut henkilö, yhteisön muun jäsenvaltion tai oman maan kansalainen, vaihtamaan ajokorttinsa saksalaiseen ajokorttiin sijoittautuessaan Saksaan pysyvästi — *eli silloin kun oleskelu jatkuu keskeytyksettä vähintään 185 päivää.*

2 — Julkaistu *Deutsches Autorecht*-lehdessä nro 10, 1994, s. 412, nro 162.

ja sillä rajoitetaan sen vuoksi sijoittautumisvapautta.

Lisäksi, vaikka vaihtamisvelvollisuutta voitaisiinkin perustella objektiivisilla syillä (esim. tarpeella valvoa kyseisen ajokortin oikeaperäisyyttä), kyseessä on silti sellainen henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus, jonka on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Saksan lainsäädännössä säädetyt seuraamukset ovat rikkomuksen vakavuuteen nähden liialliset.

10. Koska kansallinen tuomioistuin on kuitenkin epävarma yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten tulkinnasta, se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 6, 8 a ja 52 artiklaa tulkittava siten, että niiden vastaista on vaatia kansallisessa säännöksessä, että ulkomaalaisen ajokortin haltijan on ajokortitta ajosta säädetyn enintään yhden vuoden vankeusrangaistuksen tai sakkojen uhalla vaihdettava yhteisön muissa jäsenvaltioissa myönnetty kansallinen ajokortti saksalaiseksi ajokortiksi vuoden määräajassa siitä, kun hän on hankkinut vakituisen asuinpaikan Saksan liittotasavallan alueelta?"

11. Amtsgericht Reutlingen oli 13.2.1978 tekemällään päätöksellä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle vastaavan tulkintaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen asiassa Choquet [3], joka oli käytännössä lähes samanlainen kuin käsiteltävänä oleva asia. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Choquet antamaa tulkintaa ei voida silti soveltaa suoraan esillä olevassa asiassa, koska yhteisön oikeuden säännökset ovat muuttuneet yhteisön ajokortin käyttöönotosta 4 päivänä joulukuuta 1980 annetun neuvoston ensimmäisen direktiivin 80/1263/ETY [4] tultua voimaan.

12. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi on toisaalta arvioitava sitä, onko vaihtamisvelvollisuus yhteensoveltuva sijoittautumisvapauden kanssa, ja toisaalta tutkittava sitä, ovatko mahdolliset seuraamukset perustamissopimuksen sääntöjen sekä erityisesti sijoittautumisvapauden ja liikkumisvapauden vastaisia. Tarkastelen kysymyksen kumpaakin puolta erikseen.

I — Onko vaihtamisvelvollisuus EY:n perustamissopimuksen 6, 8 a ja 52 artiklan mukainen

13. Vaikka pääasian taustalla olevat seikat sattuivatkin 28.10.1993 eli neljä päivää ennen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantuloa, Amtsgericht Tiergarten, Berliini,

3 — Asia 16/78, tuomio 28.11.1978 (Kok. 1978, s. 2293).
4 — EYVL L 375, s. 1.

viittaa EY:n perustamissopimuksen 6, 8 a ja 52 artiklaan sellaisina määräyksinä, joiden vastaisiksi riidanalaiset kansalliset säännökset voitaisiin katsoa.

14. Mielestäni ennakkoratkaisukysymystä on tutkittava ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 52 artiklan kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin onkin asiassa Bordessa ym. [5] muistuttanut siitä, että

"— — kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida sekä ennakkoratkaisun tarpeellisuus voidakseen antaa tuomionsa ja että sen yhteisön tuomioistuimelle esittämien kysymysten olennaisuus — —";

tällöin kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin myös yksilöitävä ne syyt, joiden vuoksi sen käsiteltävänä oleviin tosiseikkoihin soveltumattomien oikeudellisten sääntöjen tulkinnasta on hyötyä sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. [6]

15. Esillä olevassa asiassa kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole yksilöinyt näitä syitä yhteisöjen tuomioistuimelle esittämäänsä ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään.

5 — Yhdistetyt asiat C-358/93 ja C-416/93, tuomio 23.2.1995 (Kok. 1995, s. I-361, 10 kohta).

6 — Ibidem, tuomion 9 kohta.

16. Yhteisöjen tuomioistuimelle ehdottamani ratkaisu kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen olisi joka tapauksessa ollut sama esillä olevassa asiassa, vaikka Euroopan unionista tehtyä sopimusta olisikin voitu soveltaa.

17. EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetaan todellakin sanamuodoltaan samanlainen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleinen periaate kuin ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa; mainittu määräys kuuluu seuraavasti:

"Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista."

18. EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa säädetään, samoin kuin ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklassakin, seuraavasti:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti siirtymäkauden aikana poistetaan asteittain rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Asteittain poistetaan myös rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 58 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia."

19. Viimein EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohta, jossa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, kuuluu seuraavasti:

"1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu."

20. Tämä on ensimmäinen kerta, jolloin yhteisöjen tuomioistuimelle esitetään ennakkoratkaisukysymys EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan säännösten tulkinnasta. En kuitenkaan katso, että tätä säännöstä olisi voitu soveltaa esillä olevassa asiassa, ja näin samoista syistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on jo esittänyt oikeuskäytännössään perustamissopimuksessa olevien yleisten periaatteiden itsenäisestä soveltamisesta. [7]

21. Itse asiassa 8 a artikla koskee jokaisella unioniin kuuluvalla kansalaisella olevaa oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Oleskeluoikeus seuraa kuitenkin välttämättä perustamissopimuksen 52 artiklassa toteutetusta erityisestä oikeudesta sijoittautua vapaasti. Näin ollen kaikki 52 artiklan vastaiset säännökset ovat välttämättä myös 8 a artiklan vastaisia.

22. Mielestäni ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklaa ei voida soveltaa. Yhteisöjen tuomioistuin on todellakin katsonut asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 4.10.1991 antamassaan tuomiossa, että ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklassa määrätyn kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta voidaan soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisissa yhteisön oikeudessa säännellyissä tilanteissa, joita koskevia syrjinnän kieltäviä erityissääntöjä ei ole perustamissopimuksessa, todeten seuraavaa:

"— — yhteisöjen tuomioistuin on katsonut vakiintuneesti (ks. esim. asia 305/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1989, Kok. 1989, s. 1461, 13 kohta), että perustamissopimuksen 7 artiklan tarkoituksena oli, että sitä sovellettaisiin itsenäisesti ainoastaan sellaisissa yhteisön oikeudessa säännellyissä tilanteissa, joita koskevia syrjinnän kieltäviä erityissääntöjä ei ole perustamissopimuksessa". [8]

7 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 22 ja 23 kohta.

8 — Asia C-246/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Kok. 1991, s. I-4585, 17 kohta).

23. Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi samassa tuomiossa asian olevan näin ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklan osalta, koska

"— — perustamissopimuksen 52 artiklassa toteutetaan perustamissopimuksen 7 artiklassa määrätyn kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleinen periaate erityisalalla, jota 52 artikla koskee, ja — — näin ollen kaikki sen vastaiset kansalliset säännökset ovat myös perustamissopimuksen 7 artiklan vastaisia" [9].

24. Mielestäni ajokortin vaihtamisvelvollisuus ei periaatteessa ole yhteisön oikeuden vastainen Saksan lainsäädännössä säädetyin edellytyksin ennen kaikkea direktiivin 80/1263 ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

Ensiksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

25. Edellä mainitussa asiassa Choquet annetussa tuomiossa — eli jo ennen direktiivin 80/1263 voimaantuloa — yhteisöjen tuomioistuin totesi, että

"— — periaatteessa ei ole yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltio vaatii toisten jäsenvaltioiden kansalaisia hankkimaan ajoneuvon kuljettamista varten kansallisen ajokortin, silloin kun mainitut henkilöt sjoittautuvat pysyvästi niiden alueelle, vaikka heillä olisikin sen valtion viranomaisten myöntämä ajokortti, josta he tulevat." [10]

26. Päätyäkseen tällaiseen toteamukseen yhteisöjen tuomioistuin tunnusti, että jäsenvaltioilla on täysi toimivalta niiden ehtojen asettamisessa, joilla ulkomaalaiset ajokortit voidaan tunnustaa tai vaihtaa kansalliseen ajokorttiin, *koska* jäsenvaltiot ovat ensisijaisessa vastuussa kansallisen alueensa yleisten teiden liikenneturvallisuutta koskevista säännöistä. [11]

27. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen katsonut perustelluiksi kansallisten viranomaisten sellaiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on mahdollistaa valvominen, että jokaisella jäsenvaltion alueella asuvalla kuljettajalla on kyseisen valtion kansalaisille asetettuja vaatimuksia vastaava ajokortti [12],

9 — Ibidem, tuomion 18 kohta.

10 — Edellä asia Choquet, tuomion 9 kohta.

11 — Ibidem, tuomion 6 kohta.

12 — Ibidem, tuomion 7 kohta.

edellyttäen, että nämä toimenpiteet liittyvät kohtuullisesti arvioiden tieliikenneturvallisuuden tarpeisiin. Vaihtamisvelvollisuutta on siten arvioitava yhtenä tällaisena toimenpiteenä.

29. Direktiivin 80/1263 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke on mielestäni sanamuodoltaan täysin selvä. Siinä säädetään *nimenomaisesti* kansallisen ajokortin tai yhteisön mallin mukaisen ajokortin vaihtamisvelvollisuudesta vuoden kuluessa vakituisen asuinpaikan hankkimisesta.

Toiseksi direktiivi 80/1263

30. Direktiivin 80/1263 säännöksiä yleensä, sen yleistä rakennetta sekä sen tarkoitusta arvioitaessa ilmenee, että tämä velvollisuus on yhteisön oikeuden mukainen.

28. Direktiivin 80/1263 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

31. Direktiivi 80/1263 merkitsee todellista edistystä aikaisempaan tilanteeseen verrattuna, koska tähän asti ei ole ollut yhteistä sääntöä ajokortin myöntämisestä ja vastavuoroisesta tunnustamisesta.

"Jäsenvaltioiden on säädettävä, että jonkin jäsenvaltion myöntämän voimassaolevan kansallisen ajokortin tai yhteisön mallin mukaisen ajokortin haltijan hankkiessa vakituisen asuinpaikan toisesta jäsenvaltiosta, hänen ajokorttinsa on voimassa tässä jäsenvaltiossa enintään vuoden ajan asuinpaikan hankkimisesta lukien. Tässä määräajassa sen jäsenvaltion, josta asianomainen henkilö on hankkinut vakituisen asuinpaikan, on ajokortin haltijan pyynnöstä ja vanhan ajokortin palauttamista vastaan myönnettävä tälle (yhteisön mallin mukainen) ajokortti vastaavaa ajoneuvoluokkaa tai -luokkia varten soveltamatta 6 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Jäsenvaltio voi kuitenkin kieltäytyä vaihtamasta ajokorttia, jos kortin myöntäminen olisi sen kansallisen lainsäädännön vastaista, mukaan lukien terveydelliset vaatimukset."

32. Yhteisön lainsäätäjä pyrki vuonna 1980 siten kahteen seuraavaan tavoitteeseen:

— *ensinnäkin* on taattava muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, joka on myöntänyt

alkuperäisen ajokortin, sijoittautuvien yhteisön kansalaisten vapaa liikkuvuus [13];

— *toiseksi* jäsenvaltioilta ei saa poistaa niiden luonnollista toimivaltaa niiden omia yleisiä tieverkostoja koskevan tieliikenneturvallisuuden alalla. [14]

33. Samalla kun yhteisön lainsäätäjä laati tässä ensimmäisessä yhdenmukaistamisvaiheessa kansalliselle ajokortille yhteisön mallin [15] ja vahvisti periaatteeksi, että jäsenvaltiot tunnustavat kansalliset ajokortit vastavuoroisesti ja että ajokortit vaihdetaan automaattisesti niiden haltijoiden muuttaessa asuin- tai työpaikkaa jäsenvaltiosta toiseen, [16] se antoi edellä mainitun tavoitteen vuoksi jäsenvaltioiden säilyttää *tietyn toimivallan* ajokorttia koskevien sääntöjen osalta. [17]

34. Näiden kahden näennäisesti keskenään ristiriidassa olevan tavoitteen yhteensovittamiseen pyritään parantamalla tieliikenneturvallisuutta yhteisön sisällä. [18] Siten sellaisen kansallisen lainsäätäjän, joka käyttäisi hyväkseen mahdollisuutta poiketa ajokortin myöntämistä, voimassaoloa tai sovellettavuutta taikka vaihtamista koskevista yhteisön säännöistä, on voitava osoittaa toteuttavansa tätä ainoaa pyrkimystä — *tieliikenneturvallisuuden parantamista yleisillä teillä.* Muussa tapauksessa nämä kansalliset toimenpiteet on katsottava EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa taattujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien oikeuksien käyttämistä välillisesti haittaaviksi ja näin ollen perustamissopimuksen vastaisiksi.

35. *Kun kyseessä on erityisesti ajokortin vaihtaminen*, mielestäni tilanteet, joissa jäsenvaltiolla on oikeus kieltäytyä kortin vaihtamisesta, on katsottava *samalla tavoin* poikkeuksellisiksi, vaikka direktiivin 80/1263 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke onkin sanamuodoltaan yleisluontoinen. [19] Tämä ilmenee direktiivin 80/1263 koko 8 artiklaa koskevan tarkastelun lisäksi myös, kuten olen osoittanut, direktiivin yleisestä rakenteesta ja tarkoituksesta.

13 — Direktiivin 80/1263/ETY ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs perustelukappale.

14 — Ibidem, kuudes perustelukappale.

15 — Ibidem, 1 artikla.

16 — Ibidem, ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

17 — Erityisesti ajokortin myöntämisen (6 artiklan 2 kohta), ajokortin voimassaolon ja eri ajoneuvoluokkiin soveltamisen (7 ja 9 artikla) osalta.

18 — Direktiivin 80/1263 ensimmäinen perustelukappale.

19 — Kysyeessä ovat tilanteet, kun a) ajokortti on myönnetty alle 18-vuotiaalle henkilölle (5 artiklan 2 kohta); b) jäsenvaltiossa, jossa ajokortin haltija hankkii asuinpaikan, sovellettavat terveydelliset vaatimukset ovat tiukemmat (6 artiklan 1 kohdan a alakohta); c) ajokortti on hankittu sen haltijan asuessa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän hakee kortin vaihtamista (8 artiklan 1 kohta vastakohtaispäätelmällä); d) ajokortin haltijalle on määrätty mahdollisia seuraamuksia, joiden vuoksi häneltä on kielletty kaikenlainen ajoneuvon kuljettaminen (8 artiklan 1 kohta).
Huomattakoon Saksan liittotasavallan edustajan täsmentäneen suullisessa käsittelyssä, että Saksan kansallisessa lainsäädännössä ei ole säädetty muita ajokortin vaihtamista koskevia poikkeuksia kuin em. poikkeukset.

36. Käyttäessään 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa preesensin imperatiivia yhteisön lainsäätäjä on mielestäni ilmaissut haluavansa *vahvistaa vaihdon automaattisuuden periaatteen* seuraavasti:

"— — sen jäsenvaltion, josta asianomainen henkilö on hankkinut vakituisen asuinpaikan, *on* ajokortin haltijan pyynnöstä ja vanhan ajokortin palauttamista vastaan *myönnettävä tälle* (yhteisön mallin mukainen) ajokortti vastaavaa ajoneuvoluokkaa tai -luokkia varten soveltamatta 6 artiklassa säädettyjä edellytyksiä." [20]

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmas virke on tulkittava poikkeukseksi vahvistettuun sääntöön.

37. Direktiivin 80/1263 yleisen rakenteen ja tarkoituksen tarkastelu tukee tätä näkemystä. Kuten olen jo todennut [21], ottaen huomioon, että direktiivin 80/1263 pääasiallinen tarkoitus on varmistaa muuhun kuin ajokortin myöntäneeseen jäsenvaltioon sijoittautuvien yhteisön kansalaisten vapaa liikkuvuus, on katsottava, että vaikka jäsenvaltiot voivatkin poiketa periaatteesta, jonka mukaan ajokortti vaihdetaan automaattisesti, poikkeaminen on mahdollista ainoastaan sillä edellytyksellä, että sitä voidaan perustella pyrkimyksellä parantaa tiellä kulkijoiden liikenneturvallisuutta. Yhteisön tämän säädöksen tulkitseminen muulla tavoin poistaisi säädöksen tehokkaan vaikutuksen (effet utile).

38. Tässä yhdenmukaistamisessa siirrytään uuteen vaiheeseen yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/439/ETY [22], jolla varsinaisesti toteutetaan periaate jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroisesta tunnustamisesta [23] siten, että vaihtamisvelvollisuus poistetaan. Tämä yhteisön säädös tulee voimaan 1.7.1996. [24]

39. Katson edellä esitetyn perusteella, että vapaan liikkuvuuden ja vapaan sijoittautumisen periaatteita on tulkittava siten, ettei niiden vastaista ole vaatia kansallisessa lainsäädännössä jokaista maassa asuvaa, jolla on toisen jäsenvaltion myöntämä ajokortti, vaihtamaan mainittu ajokortti kansalliseen ajokorttiin, sitä vuotta, jona hän hankki asuinpaikan tästä valtiosta, seuraavan vuoden aikana; *tällöin kuitenkin edellytetään, että tässä kansallisessa lainsäädännössä* toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijalle *asetetut edellytykset* ovat yhteisön kyseisen säännöksen tarkoituksen mukaisia voimassa olevat kaikki säännökset huomioon ottaen. Näin ollen on näytettävä, että tämä kansallinen lainsäädäntö liittyy kohtuullisessa määrin liikenneturvallisuuden tarpeisiin.

20 — Kursivointi kirjoittajan.

21 — Ks. erityisesti ratkaisuehdotukseni 30— 34 kohta.

22 — EYVL L 237, s.1.

23 — 1 artiklan 2 kohta.

24 — 13 artikla.

II — Ovatko riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt seuraamukset yhteisön oikeuden vastaisia?

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vaihtamismenettelyn noudattamatta jättämisestä säädettynä rikosoikeudellisena seuraamuksena voi olla Saksan lainsäädännössä jopa yksi vuosi vankeutta — tai kuusi kuukautta, jos teko oli tuottamuksellinen — ajokortitta ajoksi katsottavan rikoksen johdosta.

41. Sillä perusteella, että olen katsonut, ettei vaihtamisvelvollisuus ole periaatteessa yhteisön oikeuden vastainen, on myönnettävä kansallisilla viranomaisilla olevan oikeus asettaa seuraamuksia vaihtamismenettelyn noudattamatta jättämisestä. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kraus 31.3.1993 antaman tuomion [25] mukaan sovelletut rangaistukset eivät kuitenkaan saa olla ankarampia, kuin mikä on kohtuullista tehtyyn rikkomukseen nähden.

42. Mitä tulee esillä olevaan asiaan, niin jos Skanavin hallussa oleva kansallinen ajokortti on sellainen, että se vaihdetaan Saksassa automaattisesti, olisi siten ilmeisen kohtuutonta Saksan lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin nähden, että hänelle määrättäisiin hänen laiminlyöntinsä vuoksi vastaavia rangaistuksia, joita sovelletaan ilman minkäänlaista ajokorttia ajavaan rikolliseen — eli henkilöön, joka ei koskaan ole suorittanut hyväksytysti ajokortin myöntämistä varten järjestettyä koetta. Saksan liittotasavallan edustaja ilmoitti suullisessa käsittelyssä, ettei kansallisen tuomioistuimen ole pakko soveltaa riidanalaisissa säädöksissä säädettyä enimmäisrangaistusta vaan että se voi määrätä lievempiä seuraamuksia, kuten esimerkiksi pelkkiä sakkoja.

43. Kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida, ovatko asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyt seuraamukset niin ankarat, että niillä rajoitetaan perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, kuten yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut edellä mainitussa asiassa Kraus antamassaan tuomiossa seuraavasti:

"— — vaikka kansallisilla viranomaisilla on oikeus asettaa hyväksymismenettelyn noudattamatta jättämisestä seuraamuksia, sovelletut rangaistukset eivät saa olla ankarampia, kuin mikä katsotaan kohtuulliseksi suhteessa tehtyyn rikkomukseen nähden. Tältä osin kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, ovatko asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyt seuraamukset niin ankarat, että niillä rajoitetaan perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia." [26]

25 — C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, 41 kohta).

26 — Ibidem.

44. Tämän vuoksi ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaisi Amtsgericht Tiergartenin, Berliini, esittämään kysymykseen seuraavasti:

"ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa on tulkittava siten, ettei sen vastaista periaatteessa ole, että vastaanottava jäsenvaltio

1) vaatii vaihtamaan toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin kansalliseksi ajokortiksi vuoden määräajassa siitä, kun sen haltija hankki tavanomaisen asuinpaikan vastaanottavan jäsenvaltion alueelta; tällainen vaatimus voi kuitenkin haitata välillisesti perustamissopimuksen 52 artiklassa taattujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien oikeuksien käyttämistä, jos ilmenee, että kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaisen ajokortin haltijalle asetettujen edellytysten ei voida näyttää liittyvän kohtuullisessa määrin tieliikenneturvallisuuden tarpeisiin;

2) asettaa vaihtamisvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä rikosoikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, etteivät ne ole suhteettomia rikkomuksen vakavuuteen nähden; kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu suhteellisuusperiaatteen noudattamisen arviointi."