JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

17 päivänä heinäkuuta 2008 [1]

1. Nyt esillä olevassa asiassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään täsmentämään direktiivin 91/439/ETY [2] 8 artiklan 2 ja 4 kohdan soveltamisalaa. Niiden nojalla jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos kortin haltijaan kohdistuu ensin mainitussa jäsenvaltiossa ajo-oikeuden rajoitus, poistaminen tai määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen.

2. Tämän asian erityispiirre on se, että ajokortti myönnettiin henkilölle, vaikka hänen soveltuvuuttaan moottoriajoneuvon kuljettamiseen tutkittiin tieliikennerikkomuksen vuoksi, johon hän oli syyllistynyt ajokortin myöntämistä edeltäneenä aikana.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siten, voiko jäsenvaltio, jonka alueella ajokortti on peruutettu, näissä olosuhteissa kieltäytyä hyväksymästä toisessa jäsenvaltiossa myönnettyä ajokorttia.

4. Ehdotan tässä ratkaisuehdotuksessa, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa siten, että jäsenvaltiolla on oikeus kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos kortti on myönnetty siitä huolimatta, että kortin haltijan soveltuvuus moottoriajoneuvon kuljettamiseen oli tuolloin tutkittavana ensin mainitun jäsenvaltion alueella kortin myöntämistä edeltäneenä aikana tehdyn tieliikennerikkomuksen vuoksi.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

5. Henkilöiden liikkuvuuden helpottamiseksi yhteisössä tai sijoittautumisen helpottamiseksi tapauksessa, jossa henkilö muuttaa

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Yhteisön ajokortista 29.7.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 237, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1; jäljempänä direktiivi 91/439).

toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, joka on myöntänyt ajokortin, direktiivissä 91/439 otettiin käyttöön ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaate. [3]

6. Sen, että tässä direktiivissä vahvistetaan ajokortin myöntämisen vähimmäisedellytykset, tavoitteena on myös liikenneturvallisuuden parantaminen Euroopan unionin alueella. [4]

7. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohta kuuluu seuraavasti:

”Ajokortin saa lisäksi antaa ainoastaan hakijoille:

a) jotka ovat liitteen II ja III mukaisesti suorittaneet ajotaitoa koskevan kokeen ja ajokokeen ja jotka täyttävät terveydelliset vaatimukset”.

8. Direktiivissä 91/439 säädetään erityisesti, että ajokorttia ei saa antaa eikä uudistaa hakijoille tai kuljettajille, jotka ovat riippuvaisia alkoholista tai psyykeen vaikuttavista aineista.

9. Direktiivin liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ajokorttia ei saa antaa eikä uudistaa hakijoille tai kuljettajille, jotka ovat riippuvaisia alkoholista tai jotka eivät pysty olemaan ajamatta alkoholin vaikutuksen alaisena.”

10. Saman liitteen 15 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ajokorttia ei saa antaa eikä uudistaa hakijoille tai kuljettajille, jotka ovat riippuvaisia psyykeen vaikuttavista aineista tai jotka, olematta riippuvaisia tällaisista aineista, käyttävät niitä säännöllisesti väärin, riippumatta siitä, minkä luokan ajokortista on kyse.”

3 – Ks. direktiivin 1 artikla.
4 – Ks. direktiivin johdanto-osan neljäs perustelukappale.

11. Direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan henkilöllä voi olla vain yhden jäsenvaltion myöntämä ajokortti.

12. Direktiivin 91/439 8 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että se jäsenvaltio, jossa toisen jäsenvaltion antaman ajokortin haltijalla on vakinainen asuinpaikka, saa soveltaa ajokortin haltijaan kansallisia ajo-oikeuden rajoittamista tai poistamista taikka sen määräaikaista tai pysyvää peruuttamista koskevia kansallisia säännöksiä.

13. Direktiivin 8 artiklan 4 kohta kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle antamaa ajokorttia, johon ensin mainitun jäsenvaltion alueella on kohdistettu jokin 2 kohdassa mainittu toimenpide.

Jäsenvaltio voi samoin kieltäytyä antamasta ajokorttia hakijalle, johon on kohdistettu tällainen toimenpide toisessa jäsenvaltiossa.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

14. Ajo-oikeudesta tieliikenteessä annetun asetuksen (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr, jäljempänä FeV) 28 §:n 1 momentin mukaan unionin jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijoilla on oikeus ajaa Saksan liittotasavallan alueella.

15. FeV:n 28 §:n 4 momentin 3 kohdan mukaan tätä lupaa ei kuitenkaan sovelleta henkilöihin, joilta ajokortti on Saksassa tuomioistuimen päätöksellä peruutettu väliaikaisesti tai lopullisesti tai peruutettu hallintoviranomaisten välittömästi täytäntöönpantavissa olevan tai lainvoimaisen päätöksen nojalla.

16. Jos käy ilmi, että ajokortin haltija on soveltumaton kuljettamaan moottoriajoneuvoa, ajokortin myöntämisestä vastaavan viranomaisen on FeV:n 46 §:n nojalla peruutettava ajokortti, erityisesti jos kyse on vakavasta tai toistuvasta tieliikennesäännösten tai rikosoikeudellisten säännösten rikkomisesta.

17. Lisäksi tieliikennelain (Straβenverkehrsgesetz) 3 §:n 1 momentissa säädetään, että jos henkilö on soveltumaton kuljettamaan moottoriajoneuvoa, ajokortin myöntämisestä vastaavan viranomaisen on peruutettava ajokortti. Mikäli ajokortti on ulkomainen, sen peruuttaminen – vaikka se tapahtuisi muiden säännösten nojalla – vastaa ajo-oikeuden menetystä Saksassa.

II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

18. Frank Weber, jonka kotipaikka on Saksassa, pysäytettiin liikenteen tehovalvontaiskussa 18.9.2004. Tarkastuksen yhteydessä todettiin, että hän oli kannabiksen ja amfetamiinin vaikutuksen alainen. Tämän rikkomuksen vuoksi hänelle määrättiin Siegen-Wittgensteinin piirin 17.11.2004 antamalla rangaistusmääräyksellä, joka tuli lainvoimaiseksi 4.12.2004, sakkoa, ja hänet määrättiin kuukauden pituiseen ajokieltoon.

19. Tšekin tasavallan viranomaiset myönsivät ajokokeen 16.11.2004 suorittaneelle Weberille ajokortin 18.11.2004.

20. Siegen-Wittgensteinin piirin yleisestä järjestyksestä vastaava virasto (Ordnungsamt) ryhtyi 18.9.2004 tehdyn rikkomuksen vuoksi tutkimaan Weberin soveltuvuutta moottoriajoneuvon kuljettamiseen. Menettelyn aloittamisesta ilmoitettiin Weberille 7.1.2005, ja tämä luovutti saksalaisen ajokorttinsa toimivaltaisille hallintoviranomaisille helmikuussa 2005.

21. Siegen-Wittgensteinin piirin yleisestä järjestyksestä vastaava virasto päätti 17.3.2005 tekemällään päätöksellä, josta tuli lainvoimainen 6.4.2005, peruuttaa Weberin saksalaisen ajokortin.

22. Kansallinen tuomioistuin täsmentää myös, että Weber ei ollut asetetussa määräajassa noudattanut hänelle asetettua velvoitetta osoittaa soveltuvuutensa moottoriajoneuvon kuljettamiseen hankkimalla lääketieteellis-psykologinen lausunto ja että Saksan hallintoviranomaiset eivät olleet tietoisia hänen tšekkiläisestä ajokortistaan.

23. Weberin ajaessa 6.1.2006 yleisellä tiellä Saksassa hän joutui poliisin suorittamaan tehovalvontaiskuun, jossa hän ilmoitti olevansa tšekkiläisen ajokortin haltija.

24. Tämän tehovalvonnan yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen johdosta Amtsgericht Siegen tuomitsi Weberin 22.8.2006 antamallaan tuomiolla tuottamuksellisesta ajokortitta ajosta. Weber valitti tästä tuomiosta Landgericht Siegeniin (Saksa).

III Ennakkoratkaisukysymys

25. Landgericht Siegen on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohtaa yhdessä 8 artiklan 2 ja 4 kohdan kanssa tulkittava niin, että jäsenvaltio ei saa jättää tunnustamatta eikä evätä alueellaan toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn ajokortin mukaista ajo-oikeutta ja siten kyseisen ajokortin pätevyyttä sen vuoksi, että sen haltijalta ajokortti on ensin mainitussa jäsenvaltiossa peruutettu sen jälkeen, kun hänelle on toisessa jäsenvaltiossa myönnetty niin sanottu toinen EU-ajokortti, kun ajokortin peruuttaminen johtuu tapahtumasta/käyttäytymisestä, joka sattui toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn ajokortin myöntämistä edeltäneenä aikana?”

IV Tapauksen tarkastelu

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kysymyksellään lähinnä selvittää, onko direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiolla on oikeus kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos kortti on myönnetty siitä huolimatta, että kortin haltijan soveltuvuus moottoriajoneuvon kuljettamiseen oli tuolloin tutkittavana ensin mainitun jäsenvaltion alueella kortin myöntämistä edeltäneenä aikana tehdyn tieliikennerikkomuksen vuoksi.

27. Huomautettakoon, että pääasiassa saksalaisen ajokortin haltija rikkoi tieliikennelainsäädäntöä Saksan alueella. Noin kuukauden kuluttua rikkomuksesta kyseinen henkilö sai tšekkiläisen ajokortin, vaikka hänen soveltuvuutensa moottoriajoneuvon kuljettamiseen oli tutkittavana tämän rikkomuksen johdosta ja vaikka tämä menettely johti lopuksi saksalaisen ajokortin peruuttamiseen.

28. Näin ollen kysymys kuuluu, onko Saksan viranomaisten tunnustettava toinen ajokortti, jonka Weber hankki kyseisen menettelyn ollessa vireillä.

29. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin voi täsmentää oikeuskäytäntöä, joka perustuu asiassa Kapper [5] 29.4.2004 annettuun tuomioon sekä asiassa Halbritter [6] 6.4.2006 ja asiassa Kremer [7] 28.9.2006 annettuihin määräyksiin.

30. Edellä mainitussa asiassa Kapper yhteisöjen tuomioistuin, joka oli jo katsonut, että ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen velvollisuus on voimassa ilman muodollisuuksia eikä jäsenvaltioilla ole minkäänlaista harkintavaltaa näiden vaatimusten täyttämiseksi toteutettavien toimenpiteiden suhteen, [8] asetti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeiseen asemaan.

31. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei ole oikeutta tutkia toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin myöntämisedellytyksiä. Näin ollen vastaanottavan jäsenvaltion on tunnustettava siten myönnetty ajokortti. [9]

32. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta on olemassa direktiivin 91/439 sanamuotoon perustuva poikkeus. Direktiivin 8 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion antamaa ajokorttia, jos sen haltijaan kohdistuu ensin mainitun jäsenvaltion alueella ajo-oikeuden rajoitus, poistaminen tai määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen.

33. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt tätä säännöstä edellä mainituissa asioissa Kapper, Halbritter ja Kremer.

34. Se on ensiksikin todennut, että koska kyseinen säännös poikkeaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta, sitä on tulkittava suppeasti. [10] Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että olosuhteet, joissa ajokortti voidaan direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaan jättää tunnustamatta, eivät rajoitu tapauksiin, joissa ajokortin haltija tekee ajokortin vaihtoa koskevan hakemuksen. Tämän säännöksen tarkoituksena on myös sallia jäsenvaltioiden soveltaa alueel-

5 – Asia C-476/01, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5205).
6 – Asia C-227/05, määräys 6.4.2006 (Kok. 2006, s. I-49).
7 – Asia C-340/05, määräys 28.9.2006 (Kok. 2006, s. I-98).
8 – Ks. erityisesti asia C-230/97, Awoyemi, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6781, 41 ja 42 kohta).
9 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Kapper, tuomion 47 ja 49 kohta.
10 – Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Kapper, tuomion 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Halbritter, määräyksen 26 kohta.

laan kansallisia säännöksiään, jotka koskevat ajokortin pois ottamista tai määräaikaista tai lopullista peruuttamista, jos kortin haltija on esimerkiksi syyllistynyt rikkomukseen. [11]

35. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tämän jälkeen, että jäsenvaltio ei voi vedota kyseiseen säännökseen kieltäytyäkseen tunnustamasta määräämättömäksi ajaksi toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyyttä, jos kortin haltijaan on kohdistettu rajoittava toimenpide ensin mainitun jäsenvaltion alueella. Se on täsmentänyt, että jos uuden kortin hakemista koskeva karenssiaika on päättynyt vastaanottavan jäsenvaltion alueella, direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohta estävät tätä jäsenvaltiota olemasta edelleen tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöhemmin myöntämän ajokortin pätevyyttä. [12]

36. Tällainen tulkinta pätee sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun ajokortin peruuttamiseen ei ole liittynyt minkäänlaista uuden ajokortin hakemista koskevaa karenssiaikaa. [13] Mikäli näin on, vastaanottavan jäsenvaltion on tunnustettava ajokortti, jonka toinen jäsenvaltio on peruuttamisen jälkeen myöntänyt. Vastaanottava jäsenvaltio voi käyttää mahdollisuutta soveltaa direktiivin 91/439 8 artiklan 2 kohtaa ainoastaan, jos asianomainen on syyllistynyt lainvastaiseen käyttäytymiseen uuden ajokortin hankkimisen jälkeen. [14]

37. Edellä mainituissa asioissa Kapper, Halbritter ja Kremer sellaisen ajokortin haltijat, jonka tunnustaminen oli riitautettu, olivat hankkineet ajokorttinsa joko sen peruuttamisen jälkeen tai uuden ajokortin hakemista koskevan karenssiajan päätyttyä. Tarkastustoimenpiteet oli toteutettu, rikkomuksesta oli määrätty seuraamus ja rajoittavan toimenpiteen vaikutukset olivat päättyneet.

38. Nyt esillä olevassa asiassa tilanne on kuitenkin erilainen, koska Weberin tapauksessa kyse on henkilöstä, joka on syyllistynyt tieliikennerikkomukseen Saksassa ja joka on hankkinut uuden ajokortin Tšekin tasavallan alueella, vaikka hänen soveltuvuuttaan moottoriajoneuvon kuljettamiseen tutkittiin Saksassa kyseisen rikkomuksen vuoksi.

11 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Kapper, tuomion 73 kohta.
12 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Kapper, tuomion 76 kohta.
13 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Kremer, määräyksen 33 ja 34 kohta.
14 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Kremer, määräyksen 35 kohta.

Poiketen niistä asioista, joista yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisun aiemmin, pääasiassa uusi ajokortti on annettu lainvastaisen käyttäytymisen jälkeen mutta ennen kyseisen käyttäytymisen vuoksi tapahtunutta sen peruuttamista.

39. Näin ollen toimenpiteitä, joilla taataan, ettei vaarallinen henkilö voi kuljettaa moottoriajoneuvoa yleisillä teillä, ei ollut vielä hyväksytty, ja missään tapauksessa näiden toimenpiteiden vaikutukset eivät vielä olleet lakanneet.

40. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että direktiivin 91/439 liitteessä III olevista 14.1 ja 15 kohdasta käy ilmi, että on kiellettyä antaa tai luovuttaa ajokorttia henkilölle, joka on riippuvainen alkoholista tai huumeista tai joka, olematta riippuvainen tällaisista aineista, käyttää tai käyttää niitä väärin säännöllisesti.

41. Katson, että rikkomuksen johdosta noudatettavan menettelyn, josta on säädetty Saksan lainsäädännössä direktiivin 91/439 liitteessä III olevien 14.1 ja 15 kohdan nojalla, tarkoituksena on tarkistaa täsmällisesti, esimerkiksi verikokeilla ja henkilön seurannan avulla, onko tämä edelleen alkoholin tai huumeiden käyttäjä.

42. Jos lisäksi rikkomus on sattunut jäsenvaltion alueella, ainoastaan asianomainen jäsenvaltio on toimivaltainen määräämään rikkomuksen johdosta seuraamuksia peruuttamalla tarvittaessa kyseisen henkilön ajokortin ja määräämällä tarvittaessa uuden ajokortin hakemista koskevan karenssiajan.

43. Tämän vuoksi katson, että tällaisessa tilanteessa sen jäsenvaltion, jonka alueella henkilön soveltuvuutta moottoriajoneuvon kuljettamiseen tutkitaan, on direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohdan nojalla voitava kyseisen menettelyn kuluessa jättää tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämä ajokortti.

44. Ensiksikin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella rikkominen on sattunut, vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on arvioida henkilön vaarattomuus. Asianomaiselle annettiin kuitenkin uusi ajokortti, vaikka Saksan lainsäädännön mukaisia perusteellisia tutkimuksia ei vielä ollut suoritettu.

45. Tämän uuden ajokortin pätevyyden tunnustaminen olisi siten ristiriidassa direktiivin 91/439 tavoitteen eli tieliikenneturvallisuuden parantamisen kanssa.

46. Toiseksi on todettava, ettei se, että asianomainen hankkii uuden ajokortin, vapauta häntä niiltä seuraamuksilta, jotka hänelle mahdollisesti määrätään jäsenvaltion alueella sattuneen rikkomuksen vuoksi.

47. Lopuksi todettakoon, että ajokortin myöntäminen pääasian kaltaisissa olosuhteissa on vastoin direktiivin 91/439 7 artiklan 5 kohdan säännöksiä. Asianomainen oli edelleen Saksan liittotasavallan myöntämän ajokortin haltija silloin, kun hänelle myönnettiin uusi ajokortti.

48. Kyseisen artiklan tarkoituksena on nimenomaisesti estää sellainen käyttäytyminen, johon Weber syyllistyi. Pääasiaa koskevista tosiseikoista käy ilmi, että Weber pyrki välttämään seuraamukset hankkimalla uuden ajokortin toisesta jäsenvaltiosta, vaikka hän oli syyllistynyt tieliikennerikkomukseen.[15] Tällainen käyttäytyminen on luonteeltaan ilmeisen petollista.

49. Toisin sanoen siitä, että Saksan liittotasavalta velvoitettaisiin tunnustamaan ajokortti, joka on myönnetty rikkomuksen vuoksi aloitetun menettelyn ollessa vielä vireillä, seuraisi, että tilansa vuoksi mahdollisesti vaaraksi muille olevan henkilön sallittaisiin kuljettaa moottoriajoneuvoa, sekä hänen suojelemisensa asiaankuuluvalta rikosoikeudelliselta seuraamukselta. Lisäksi näin edistettäisiin petollista menettelyä.

50. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiolla on oikeus kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos ajokortti on myönnetty siitä huolimatta, että ajokortin haltijan soveltuvuus moottoriajoneuvon kuljettamiseen oli tutkittavana ensin mainitun jäsenvaltion alueella ajokortin myöntämistä edeltäneenä aikana tehdyn tieliikennerikkomuksen vuoksi.

15 – Weberin esittämistä huomautuksista käy tältä osin ilmi, että hän piti todennäköisenä, että Saksan viranomaisten myöntämä ajokortti otetaan häneltä pois välittömästi ja että hän siirtyi tämän vuoksi Tšekin tasavaltaan hankkiakseen uuden ajokortin (s. 1).

V Ratkaisuehdotus

51. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Landgericht Siegenin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Yhteisön ajokortista 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003, 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiolla on oikeus kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos ajokortti on myönnetty siitä huolimatta, että kortin haltijan soveltuvuus moottoriajoneuvon kuljettamiseen oli tutkittavana ensin mainitun jäsenvaltion alueella ajokortin myöntämistä edeltäneenä aikana tehdyn tieliikennerikkomuksen vuoksi.