Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
10 päivänä marraskuuta 2011 [1]

Asia C-419/10

Wolfgang Hofmann
vastaan
Freistaat Bayern

(Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin (Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Direktiivi 2006/126/EY — Ajokorttien vastavuoroinen tunnustaminen — Jäsenvaltion kieltäytyminen tunnustamasta toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle myöntämää ajokorttia, jonka ajokortti on peruutettu ensiksi mainitun jäsenvaltion alueella

1. Unionin tuomioistuimen on tämän ennakkoratkaisukysymyksen vuoksi ensimmäisen kerran tulkittava ajokorteista 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY, [2] jolla yhteisön ajokortista 29.7.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/439/ETY [3] on laadittu uudelleen, säännöksiä.

2. Direktiivin 2006/126 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden antamat ajokortit tunnustetaan vastavuoroisesti.

3. Tästä periaatteesta on kuitenkin yksi poikkeus. Direktiivin 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltion nimittäin *on kieltäydyttävä* [4] hyväksymästä toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle myöntämää ajokorttia, jonka ajokorttiin perustuvaa ajo-oikeutta on rajoitettu tai se on poistettu tai määräaikaisesti peruutettu ensin mainitun valtion alueella. Säännöksellä on korvattu direktiivin 91/439 8 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta, jossa sanotaan, että jäsenvaltio *voi kieltäytyä* [5] hyväksymästä tällaisessa tilanteessa myönnettyä ajokorttia.

4. Näissä artikloissa käytettyjen sanamuotojen eroavuuden vuoksi Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baijerin ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) pohtii, soveltuuko unionin tuomioistuimen kehittämä oikeuskäytäntö direktiivin 91/439 voimassaoloajalta myös direktiivissä 2006/126 säänneltyihin tilanteisiin.

5. Unionin tuomioistuin on nimittäin katsonut, että direktiivin 91/439 8 artiklan 4 kohta estää jäsenvaltiota olemasta tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyyttä sillä perusteella, että ensin mainittu jäsenvaltio on ottanut pois tai peruuttanut kortinhaltijalle myöntämänsä kortin, kun tähän toimenpiteeseen liittyvä ajanjakso, jonka aikana tuossa jäsenvaltiossa ei voi saada uutta korttia, on päättynyt ennen toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin myöntämistä. [6]

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 403, s. 18.

3 — EYVL L 237, s. 1.

4 — Kursivointi tässä.

5 — Kursivointi tässä.

6 — Ks. asia C-476/01, Kapper, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5205, 78 kohta); asia C-227/05, Halbritter, määräys 6.4.2006, Kok., s. I-49* ja asia C-340/05, Kremer, määräys 28.9.2006, Kok., s. I-98*.

6. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii näin ollen selvittämään, edellyttääkö sanamuodon muutos sitä, että jäsenvaltion on siitä lähtien kieltäydyttävä tunnustamasta samanlaisessa tilanteessa myönnetyn ajokortin pätevyys.

7. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että direktiivin 2006/126 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion on kieltäydyttävä hyväksymästä ajokorttia, jonka toinen jäsenvaltio on myöntänyt henkilölle, jonka ajokortti on liikennejuopumuksen vuoksi otettu pois ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa, kun ajokortin myöntänyt jäsenvaltio ei ole tutkinut hänen soveltuvuuttaan kuljettajaksi saman direktiivin liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädetyllä tavalla.

I Asiaa koskevat säännökset

A *Unionin oikeus*

1. Direktiivi 91/439

8. Henkilöiden liikkuvuuden helpottamiseksi Euroopan yhteisössä tai sijoittautumisen helpottamiseksi tapauksessa, jossa henkilö muuttaa toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, joka on myöntänyt ajokortin, direktiivissä 91/439 otettiin käyttöön ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaate.[7]

9. Tästä periaatteesta on kuitenkin yksi poikkeus. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltio voi nimittäin kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion antamaa ajokorttia, jos sen haltijaan kohdistuu ensin mainitun jäsenvaltion alueella ajo-oikeuden rajoitus, poistaminen tai määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen.

2. Direktiivi 2006/126

10. Direktiivin 2006/126/ 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden antamat ajokortit tunnustetaan vastavuoroisesti.

11. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan ajokortti myönnetään vain hakijalle, jonka vakinainen asuinpaikka on ajokortin myöntävän jäsenvaltion alueella.

12. Direktiivin 11 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jäsenvaltion on kieltäydyttävä hyväksymästä toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle myöntämää ajokorttia, jonka ajokorttiin perustuvaa ajo-oikeutta on rajoitettu tai se on poistettu tai määräaikaisesti peruutettu ensin mainitun valtion alueella.

13. Ennen 19.1.2013 myönnettyä oikeutta ajamiseen ei direktiivin 2006/126 13 artiklan 2 kohdan mukaan voida mitätöidä tai millään tavalla muuttaa tämän direktiivin säännösten nojalla.

14. Kyseisen direktiivin liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädetään, että ajokorttia ei saa antaa eikä uudistaa hakijoille tai kuljettajille, jotka ovat alkoholiriippuvaisia tai jotka eivät kykene pidättäytymään ajamisesta alkoholin vaikutuksen alaisena. Ajokortti voidaan myöntää tai uudistaa aikaisemmin alkoholiriippuvaiseksi todetulle hakijalle tai kuljettajalle asiantuntijalääkärin lausunnon ja säännöllisten lääkärintarkastusten perusteella, jos henkilö osoittaa olleensa raittiina määräajan.

7 — Ks. kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohta.

15. Direktiivin 2006/126 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 19.1.2011. Säännöksiä sovelletaan 19.1.2013 alkaen,[8] ja direktiivi 91/439 kumotaan samasta päivästä alkaen.[9]

16. Tiettyjä direktiivin 2006/126 säännöksiä sovelletaan kuitenkin jo ennen mainittua päivää. Direktiivin 18 artiklan toisen kohdan mukaan saman direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa, 5 artiklaa, 6 artiklan 2 kohdan b alakohtaa, 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, 9 artiklaa, 11 artiklan 1 ja 3–6 kohtaa, 12 artiklaa sekä liitteitä I–III sovelletaan nimittäin 19.1.2009 alkaen.

B *Kansallinen oikeus*

17. Henkilöiden oikeuttamisesta osallistumaan tieliikenteeseen annetun asetuksen (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr), sellaisena kuin se oli voimassa 19.1.2009 (jäljempänä FeV), 28 §:n 1 momentissa säädetään, että voimassa olevan Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen (ETA) ajokortin haltijoilla, joiden FeV:n 7 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu vakinainen asuinpaikka on Saksassa, on 28 §:n 2–4 momentissa säädetyin rajoituksin oikeus kuljettaa moottoriajoneuvoja Saksassa ajokorttinsa kelpoisuuden rajoissa.

18. FeV:n 28 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen 3 kohdassa todetaan, ettei EU- tai ETA-ajokortin haltijoilla ole tätä oikeutta, jos tuomioistuin on väliaikaisesti tai lopullisesti peruuttanut siellä heidän ajo-oikeutensa tai hallintoviranomainen on välittömästi täytäntöön pantavalla tai lainvoimaisella päätöksellään peruuttanut sen, jos ajokorttihakemus on lainvoimaisesti hylätty tai jos heidän ajo-oikeutensa on jätetty peruuttamatta vain siksi, että he ovat itse sittemmin luopuneet ajo-oikeudesta.

II Asiaa koskevat tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

19. Wolfgang Hofmann on Saksan kansalainen, ja hän on saanut saksalaisen ajokortin 13.10.1960. Amtsgericht Memmingen (Memmingenin alioikeus) peruutti häneltä tämän ajokortin 21.11.1996 tehdyllä päätöksellä. Ajokortti palautettiin hänelle 31.8.1998.

20. Hofmannin syyllistyttyä ajoneuvon kuljettamiseen alkoholin vaikutuksen alaisena Amtsgericht Memmingen tuomitsi hänet sakkorangaistukseen, ja hänen ajokorttinsa peruutettiin jälleen. Amtsgericht Memmingenin antama rangaistusmääräys tuli lainvoimaiseksi 8.5.2007. Rangaistukseen liittyi myös 7.8.2008 asti voimassa ollut ajokielto, jonka aikana hänelle ei saanut myöntää uutta ajo-oikeutta.

21. Tšekin toimivaltaiset viranomaiset myönsivät 19.1.2009 Hofmannille ajokortin. Ajokorttiin on merkitty asuinpaikaksi Lazany (Tšekin tasavalta).

22. Saksan viranomaiset totesivat liikennevalvonnan yhteydessä 17.3.2009, että Hofmannilla oli tšekkiläinen ajokortti. Jälleen liikennevalvonnassa 25.3.2009 Saksan poliisiviranomaiset ottivat ajokortin pois ja lähettivät sen Saksan toimivaltaiselle ajokorttiviranomaiselle.

23. Ajokorttiviranomainen huomautti 20.4.2009 päivätyllä kirjeellä Hofmannille, ettei tällä ollut tšekkiläisen ajokorttinsa nojalla oikeutta ajaa Saksan alueella ja että hän syyllistyisi ajo-oikeudetta ajoon, jos hän kuljettaisi ajoneuvoa Saksassa. Samalla viranomainen ilmoitti hänelle, että mikäli hän ei suostu siihen, että ajokorttiin tehdään merkintä kiellosta ajaa Saksan alueella, tämä vahvistetaan erillisellä päätöksellä.

8 — Kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohta.

9 — Direktiivin 2006/126 17 artiklan ensimmäinen kohta.

24. Hofmannin kieltäydyttyä tämän merkinnän tekemisestä hänen tšekkiläiseen ajokorttiinsa Landratsamt Unterallgäu (Unterallgäun aluehallintoviranomainen) totesi 15.7.2009 tekemällään päätöksellä, ettei Tšekin toimivaltaisten viranomaisten hänelle myöntämä ajokortti oikeuttanut kuljettamaan ajoneuvoja Saksan alueella.

25. Hofmann nosti 13.8.2009 Verwaltungsgericht Augsburg -nimisessä tuomioistuimessa (Augsburgin hallintotuomioistuin) kanteen, jossa vaadittiin päätöksen kumoamista. Hallintotuomioistuin hylkäsi kanteen 11.12.2009 antamallaan tuomiolla sillä perusteella, että FeV:n 28 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyivät, koska Hofmanniin oli kohdistettu hänen saksalaisen ajokorttinsa poistamista koskeva toimenpide. Sen vuoksi hänellä ei ollut oikeutta käyttää toisessa jäsenvaltiossa annettua ajokorttia Saksan alueella.

26. Hofmann valitti tuomiosta ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle. Hän vaati, että edellä mainittu tuomio ja Landratsamt Unterallgäun 15.7.2009 tekemä päätös kumotaan.

III Ennakkoratkaisukysymys

27. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof katsoi, että direktiivin 2006/126 säännösten tulkinnasta oli epätietoisuutta, ja päätti sen vuoksi lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin [2006/126] 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohdan toista virkettä tulkittava siten, että jäsenvaltion on kieltäydyttävä hyväksymästä ajokorttia, jonka toinen jäsenvaltio on myöntänyt asianomaiselle henkilölle häntä koskeneen ajokiellon päättymisen jälkeen, kun hänen ajokorttinsa on otettu pois ensiksi mainitun jäsenvaltion alueella ja hänen vakinainen asuinpaikkansa on ajokortin antamisen ajankohtana ollut ajokortin myöntäneen jäsenvaltion alueella?”

IV Arviointini asiasta

A *Alustavat toteamukset*

28. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ennakkoratkaisupyynnössään samoin kuin asianosaiset kirjallisissa huomautuksissaan ovat käsitelleet kysymystä direktiivin 2006/126 2 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan soveltamisesta, on aiheellista selittää aluksi syyt, joiden vuoksi katson, että mainittuja säännöksiä nimenomaan on sovellettava käsiteltävässä asiassa.

29. Edellä mainitun direktiivin 17 artiklan mukaan direktiivi 91/439 on kumottu 19.1.2013 alkaen. Jäsenvaltioiden on sovellettava direktiiviä 2006/126 samasta päivästä alkaen.[10] Kuten edellä kuitenkin on todettu, saman direktiivin 18 artiklan toisen kohdan mukaan tiettyjä artikloja sovelletaan 19.1.2009 alkaen. Tämä koskee muun muassa kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohtaa.

30. Hofmann on puolestaan saanut tšekkiläisen ajokorttinsa 19.1.2009. Siten ei mielestäni ole mitään epäilystä siitä, että asiassa on sovellettava ajokorteista annetun uuden direktiivin säännöksiä eli direktiivin 2006/126 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohtaa, joita sovelletaan samasta päivästä alkaen.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös, onko tämän direktiivin 13 artiklan 2 kohta esteenä saman direktiivin 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan soveltamiselle. Muistutan nimittäin siitä, että ensiksi mainitun säännöksen mukaan ennen 19.1.2013 myönnettyjä ajokortteja ei peruuteta eikä niitä millään tavoin rajoiteta direktiivin 2006/126 nojalla.

10 — Direktiivin 2006/126 16 artiklan 2 kohta.

32. Hofmann katsoo siten, että kyseisen direktiivin 11 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa sovelletaan vasta 19.1.2013 alkaen ja että ennen tuota päivää myönnettyjä ajokortteja ei voida rajoittaa, poistaa eikä määräaikaisesti peruuttaa.

33. On syytä muistuttaa, että kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan direktiivin säännöksiä ja siten myös sen 13 artiklaa sovelletaan vasta 19.1.2013 alkaen.

34. Kuten Saksan hallitus huomauttaa, 13 artiklan sijainti direktiivin tekstissä osoittaa joka tapauksessa, että siinä viitataan ainoastaan aikaisemmin saatuihin tiettyjen ajoneuvoluokkien ajo-oikeuksiin muttei ajokortin rajoittamiseen, poistamiseen tai määräaikaiseen peruuttamiseen.

35. Direktiivillä otetaan nimittäin käyttöön yhtenäinen yhteisön ajokorttimalli, jolla korvataan jäsenvaltioissa käytössä olevat eri ajokorttimallit.[11] Tätä varten siinä vahvistetaan ja määritellään eri ajokorttiluokat.[12] Ennen yhteisön säännösten voimaantuloa kukin jäsenvaltio on määritellyt omat ajokorttiluokkansa, mutta vastaisuudessa niiden on vahvistettava omien ajokorttiluokkiensa ja unionin lainsäätäjän määrittelemien ajokorttiluokkien väliset vastaavuudet.

36. Direktiivin 2006/126 13 artiklan, jonka otsikko on ”Vastaavuus muiden kuin yhteisön ajokorttimallin mukaisten ajokorttien kanssa”, tarkoituksena on pelkästään säännellä tämä eri ajokorttiluokkien vastaavuuksia koskeva kysymys.

37. Juuri tämä ilmenee myös valmisteluasiakirjoista. Kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohta on nimittäin lisätty Euroopan parlamentin aloitteesta.[13] Parlamentti perusteli sen lisäämistä sillä, ettei vanhojen ajokorttien vaihtaminen missään tapauksessa saa johtaa siihen, että ajokortin haltija menettää tiettyyn ajoneuvoluokkaan aikaisemmin myönnetyn ajoluvan tai että myönnettyä lupaa rajoitetaan.[14]

38. Asian arvioiminen Hofmannin ehdottaman tulkinnan suuntaisesti johtaisi lisäksi siihen, ettei jäsenvaltio voisi soveltaa ajo-oikeuden rajoittamista tai sen poistamista tai määräaikaisesti peruuttamista koskevia kansallisia säännöksiään kuljettajiin, jotka ovat saaneet ajokorttinsa ennen 19.1.2013. Tämä olisi täysin vastoin direktiivin 2006/126 tavoitteena olevaa liikenneturvallisuuden parantamista.

39. Kaikista näistä syistä katson, ettei kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohta ole esteenä saman direktiivin 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan soveltamiselle.

B *Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu*

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkastelee ennakkoratkaisukysymyksessään pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 2006/126 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion on kieltäydyttävä hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, kun ajokortin haltijan aikaisempi ajokortti on peruutettu ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa, siinäkin tapauksessa, että kyseisen peruuttamisen kaikki oikeusvaikutukset ovat päättyneet ja asuinpaikkaa koskevaa vaatimusta on noudatettu.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii itse asiassa selvittämään, onko direktiivin 91/439 aikana muodostunutta unionin tuomioistuimen tähänastista oikeuskäytäntöä[15] sovellettava myös Hofmannin tilanteen kaltaisissa tilanteissa, jotka kuuluvat direktiivin 2006/126 soveltamisalaan.

11 — Ks. direktiivin 2006/126 1 artiklan 1 kohta.

12 — Ks. direktiivin 2006/126 4 artikla.

13 — Ks. ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ajokorteista (uudelleenlaadittu teksti) 3.2.2005 annettuun mietintöön (A6-0016/2005; jäljempänä mietintö) sisältyvä tarkistus 13.

14 — Idem.

15 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

42. Minun mielestäni ei, ja tämä johtuu seuraavista syistä.

43. Direktiivin 2006/126 säätämiseen johtaneista valmisteluasiakirjoista ilmenee, että unionin lainsäätäjä on halunnut tiukentaa ajokorttiturismin torjuntaa ja samalla liikenneturvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaa.

44. Kyseisen direktiivin 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan sanamuodon muutos on nimittäin parlamentin tekemä. Direktiivin 91/439 tekstiä uudelleen laadittaessa parlamentti ehdotti vaarallisille kuljettajille määrättyjen seuraamusten vastavuoroista tunnustamista. Sen vuoksi parlamentti totesi, että jotta voitaisiin varmistaa, että ajokortin peruuttaminen jossain jäsenvaltiossa on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa, jäsenvaltiot olisi velvoitettava vastaisuudessa tunnustamaan kaikki toisen jäsenvaltion toimenpiteet, joilla ajo-oikeutta on rajoitettu taikka se on poistettu tai määräaikaisesti peruutettu, sekä kieltäytymään hyväksymästä ajokortteja, joihin on kohdistettu tällainen toimenpide. [16]

45. Parlamentin tarkoituksena oli toimia niin, että ajokorttiturismista päästäisiin eroon niin hyvin kuin mahdollista. [17] Parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunnan mukaan ajokorttiturismilla tarkoitetaan toimintaa, jossa kansalaiset, joiden on pitänyt luovuttaa ajokorttinsa kotimaassaan vakavan rikkomuksen vuoksi, hakevat ajokorttia toisessa jäsenvaltiossa. [18]

46. Sen lisäksi parlamentti huomautti erityisesti siitä, että ajokorttinsa tietyssä jäsenvaltiossa esimerkiksi päihteiden vaikutuksen alaisena ajamisen takia menettäneet henkilöt pystyvät helposti hankkimaan jäsenvaltiosta tosiasioiden vastaisesti asunto-osoitteen ja hankkimaan samassa jäsenvaltiossa ajokortin noudattamatta uuden ajokortin saamiselle asetettuja edellytyksiä. [19]

47. Näin ollen on minun mielestäni aivan selvää, että direktiivin 2006/126 11 artiklan 4 kohdassa käytetyn sanamuodon muutos on osoitus lainsäätäjän tahdosta mennä liikenneturvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjumisessa pitemmälle kuin direktiivissä 91/439 oli siihen asti säädetty. Direktiivin 2006/126 11 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa ei siten enää jätetä jäsenvaltioille harkintavaltaa, vaan ne velvoitetaan vastaisuudessa kieltäytymään hyväksymästä toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos sen haltijan aikaisempaan ajokorttiin perustuvaa ajo-oikeutta on rajoitettu tai se on poistettu tai määräaikaisesti peruutettu ensin mainitun jäsenvaltion alueella.

48. Tästä täytyy mielestäni seurata, että Hofmannin tapauksessa Saksan toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus kieltäytyä hyväksymästä Tšekin toimivaltaisten viranomaisten myöntämää ajokorttia.

49. Siitä, että Saksan toimivaltaiset viranomaiset olivat peruuttaneet aikaisemman ajokortin, olisi nimittäin seurannut, että uuden ajokortin saamiseksi sen esteenä olleen ajokiellon päättymisen jälkeen olisi vaadittu esitettäväksi lääketieteellinen ja psykologinen asiantuntijalausunto Hofmannin soveltuvuudesta kuljettajaksi.

50. Se, että useiden vakavien liikenneonnettomuuksien syynä tilastojen mukaan olevien rikosten, kuten päihtyneenä ajamisen, [20] yhteydessä ajo-oikeuden uudelleen saamisen edellytykseksi asetetaan tällainen asiantuntijalausunto, on mielestäni epäilemättä tehokas ennalta estävä keino liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kansallinen toimenpide näyttää mielestäni asianmukaiselta suhteessa direktiivin 2006/126 yhtenä tavoitteena olevaan liikenneturvallisuuden parantamiseen. [21]

16 — Ks. mietintöön sisältyvä tarkistus 57 sekä perustelut sivulla 59.

17 — Ks. kyseisen tarkistuksen perustelut.

18 — Ks. 21.9.2006 päivätty luonnos suositukseksi toiseen käsittelyyn neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ajokorteista (2003/0252(COD), 2.1 kohta).

19 — Ks. mietintöön sisältyvän tarkistuksen 57 perustelut.

20 — Vuonna 2009 yli 35 000 henkilöä menehtyi, mikä vastaa keskikokoisen kaupungin asukaslukua, ja peräti 1 500 000 henkilöä loukkaantui tieliikenteessä Euroopan unionissa (Komission tiedonanto 20.7.2010 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Kohti eurooppalaista tieliikenneturvallisuusaluetta: tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020” (KOM(2010) 389 lopullinen, s. 2)). Alkoholilla arvioidaan olevan välitön yhteys joka kolmanteen onnettomuuteen.

21 — Ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan toinen perustelukappale.

51. Tässä yhteydessä komissio on muistuttanut tienkäyttäjien koulutuksen, opetuksen ja valvonnan välttämättömyydestä, koska tienkäyttäjä on tieliikenneturvallisuusketjun ensimmäinen lenkki. [22]

52. Näin ollen ei mielestäni ole pelkästään kyseisen direktiivin hengen vaan myös sen 19.1.2009 alkaen sovellettavien säännösten sanamuodon mukaista katsoa, että Saksan toimivaltaisilla viranomaisilla on ollut oikeus kieltäytyä hyväksymästä Tšekin toimivaltaisten viranomaisten myöntämää ajokorttia.

53. Mielestäni on nimittäin syytä ottaa huomioon, että direktiivin 2006/126 18 artiklan toisessa kohdassa säädetään muun muassa, että myös saman direktiivin liitettä III sovelletaan 19.1.2009 alkaen. Kyseisen liitteen 14 kohdassa puolestaan todetaan, että alkoholin käyttö on vakava vaara liikenneturvallisuudelle ja että tämän ongelman merkittävyyden vuoksi lääkärien on oltava erityisen valppaina. Kyseisen liitteen 14.1 kohdassa säädetään sen vuoksi, että ajokorttia ei saa antaa alkoholiriippuvaisille henkilöille ja että aikaisemmin alkoholiriippuvaiseksi todetulle henkilölle voidaan antaa uusi ajokortti vain tietyillä edellytyksillä, joihin kuuluu esimerkiksi lääkärinlausunto.

54. Hofmannia koskeneen 15.7.2009 tehdyn päätöksen peruste on mielestäni sellainen, että direktiivin 2006/126 liitteessä III olevan 14.1 kohdan mukaisten valvontatoimien soveltaminen on perusteltua. Jos näitä valvontatoimia olisi sovellettu ja jos kaikki tutkimukset sen varmistamiseksi, että Hofmann soveltuu jälleen kuljettajaksi, olisi tehty, silloin Saksan toimivaltaisten viranomaisten olisi pitänyt hyväksyä tšekkiläinen ajokortti, joka olisi siinä tapauksessa ollut turvallisuutta koskevien yhteisten tavoitteiden vuoksi unionin tasolla annettujen määräysten mukainen.

55. Sillä, ettei Tšekin toimivaltaisilla viranomaisilla ollut tietoa Amtsgericht Memmingenin päätöksestä, jolla ajokortti oli peruutettu, ei mielestäni ole merkitystä ehdottamani ratkaisun kannalta. Tämä tietämättömyys on nimittäin johtunut joko siitä, että Hofmann on salannut rangaistustuomion olemassaolon, tai siitä, etteivät Tšekin toimivaltaiset viranomaiset olleet kuulleet Saksan toimivaltaisia viranomaisia. Ensin mainitussa tapauksessa on selvää, ettei Hofmann voi saada hyötyä harhauttavasta menettelystään. Jälkimmäisessä tapauksessa myöskään mahdollinen hallinnossa tapahtunut virhe ei voi perustaa varsinkaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisia oikeuksia eikä aivan erityisesti silloin, kun direktiivissä kyseinen jäsenvaltio velvoitetaan soveltamaan kansallista lainsäädäntöään sellaiseen poikkeukseen, joka on direktiivissä tunnustettu sillä käyttöön otetun tasapainotetun kokonaisuuden osaksi.

56. Komissio on istunnossa myöntänyt, että käsiteltävän asian yhteydessä olisi voitu pitää direktiivin 2006/126 hengen mukaisena toimintamallia, että ajokortin myöntävä jäsenvaltio olisi kuullut Saksan toimivaltaisia viranomaisia ja Hofmannin alkoholiongelmista tiedon saatuaan soveltanut direktiivin 2006/126 liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä, ja että tämän menettelyn noudattaminen olisi tehnyt Tšekin tasavallan myöntämän ajokortin Saksan liittotasavaltaa sitovaksi.

57. Omasta puolestani katson, että tällaisella toimintamallilla on direktiiville 2006/126 ominaisen ennalta ehkäisevän näkökulman mukaisesti mahdollista liittää toisiinsa tämän direktiivin 11 artiklan 4 kohdan uudet säännökset ja keskinäiseen luottamukseen perustuvan vastavuoroisen ja kiistämättömän tunnustamisen periaate, kunhan saman direktiivin liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä, joita on sovellettava kaikissa 27 jäsenvaltiossa, on noudatettu.

58. Komissio on tosin myös huomauttanut, että tällainen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojen vaihtoa edellyttävä järjestelmä on sen mielestä monimutkainen eikä siitä ole nimenomaisesti säädetty. Muistutan kuitenkin, ettei ainoastaan jo direktiivin 91/439 12 artiklan 3 kohdassa säädetty, että jäsenvaltioiden on avustettava toisiaan direktiivin täytäntöönpanossa ja vaihdettava rekisteröimiään ajokortteja koskevat tarpeelliset tiedot, vaan myös direktiivin 2006/126 15 artiklassa todetaan uudelleen keskinäisen avunannon tarve myöhemmin

22 — Ks. alaviitteessä 20 mainittu komission tiedonanto, s. 5.

perustettavan ajokorttiverkoston näkökulmasta. Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ja keskinäinen avunanto näyttävät mielestäni olevan nimenomaan sellainen keskinäistä luottamusta vahvistava tekijä, jonka avulla unionin itselleen asettamat liikenneturvallisuuteen liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa. Sitä paitsi ajokorttiverkoston perustaminen ei mielestäni näytä juuri sen monimutkaisemmalta kuin eräissä jäsenvaltioissa jo toteutettu rikosrekisteritiedostojen asettaminen verkostoon.

59. Ehdottamani ratkaisu näyttää sen vuoksi mielestäni parhaiten vastaavan unionin lainsäätäjän tahtoa, joka on tieliikenteen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien entistä voimakkaampi torjuminen, ja siten myös antavan tehokkaan oikeusvaikutuksen direktiivin 2006/126 11 artiklan 4 kohdan toiselle alakohdalle, jonka sanamuotoa muutettiin nimenomaan tästä syystä.

60. Katson, että Hofmannin käyttäytyminen todistaa tämän. Hofmann ei nimittäin nähtävästi ole päässyt eroon alkoholiongelmistaan, koska 16.4.2009 eli vajaat kolme kuukautta hänen tšekkiläisen ajokorttinsa myöntämisen jälkeen Saksan poliisi pysäytti hänet liikennevalvonnassa, jossa veren alkoholipitoisuus todettiin erittäin korkeaksi. Tämän kaikille tienkäyttäjille vaaraksi olleen käyttäytymisen seurauksena on ollut hänen tšekkiläisen ajokorttinsa peruuttaminen 18 kuukaudeksi päätöksellä, joka on tullut lainvoimaiseksi 5.4.2011. Uskon, että jos Tšekin toimivaltaisilla viranomaisilla olisi ollut tieto Hofmannin alkoholiongelmista, ne eivät todennäköisesti olisi myöntäneet hänelle ajokorttia.

61. Kuten Saksan hallitus on todennut, direktiivin 2006/126 11 artiklan 4 kohdan toinen alakohta toimii siten varoventtiilinä, jolla voidaan estää vaarallisten henkilöiden osallistuminen liikenteeseen jäsenvaltioiden alueella.

62. Mielipidettäni vastaan voitaisiin vedota siihen, ettei tällaista päätelmää voida soveltaa kyseisen direktiivin 11 artiklan 4 kohdan viimeiseen alakohtaan, jossa tarkoitettu toimenpide on muodoltaan ajokortin peruuttaminen pysyvästi. Tämän säännöksen mukaan nimittäin jäsenvaltio *voi kieltäytyä*[23] myöntämästä ajokorttia hakijalle, jonka ajokortti on peruutettu pysyvästi toisessa jäsenvaltiossa. Saksan hallituksen ja komission tavoin katson kuitenkin, ettei ajokortin peruuttaminen pysyvästi, joka siis on eri toimenpide kuin peruuttaminen määräajaksi, rajoittaminen tai poistaminen, liity ajokortin haltijan soveltuvuuteen kuljettajaksi vaan ajokortin myöntämistä koskeviin muotoseikkoihin.

63. Direktiivin 2006/126 tarkoitus ei ole antaa unionin kansalaiselle mahdollisuutta keinotella ajokorttiviranomaisten alueellisella toimivallalla sen mukaan, missä naapurijäsenvaltiossa ajokortin myöntämisen edellytykset ovat lievemmät,[24] vaan sen tarkoitus on yhtäältä mahdollistaa ajokortin haltijan sijoittautuminen muun kuin ajokortin myöntäneen jäsenvaltion alueelle tarvitsematta suorittaa uudelleen ajokoetta tai vaihtaa ajokorttiaan ja toisaalta varmistaa kaikkien tienkäyttäjien turvallisuus unionin alueella.[25]

64. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson sen vuoksi, että direktiivin 2006/126 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion on kieltäydyttävä hyväksymästä ajokorttia, jonka toinen jäsenvaltio on myöntänyt henkilölle, jonka ajokortti on liikennejuopumuksen vuoksi otettu pois ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa, kun ajokortin myöntänyt jäsenvaltio ei ole tutkinut hänen soveltuvuuttaan kuljettajaksi saman direktiivin liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädetyllä tavalla.

23 — Kursivointi tässä.

24 — Hofmannin tšekkiläiseen ajokorttiin on tosin merkitty Tšekin tasavallassa sijaitseva asuinpaikka. On kuitenkin yleisesti tunnettua, että tietyt keinoja kaihtamattomat autokoulut ovat erikoistuneet asunto-osoitteen järjestämiseen Saksan kansalaisille yksinomaan sen vuoksi, että yksi ajokortin myöntämisen edellytyksistä saataisiin täyttymään (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta).

25 — Ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan toinen perustelukappale.

V Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Ajokorteista 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY 2 artiklan 1 kohtaa ja 11 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion on kieltäydyttävä hyväksymästä ajokorttia, jonka toinen jäsenvaltio on myöntänyt henkilölle, jonka ajokortti on liikennejuopumuksen vuoksi otettu pois ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa, kun ajokortin myöntänyt jäsenvaltio ei ole tutkinut hänen soveltuvuuttaan kuljettajaksi saman direktiivin liitteessä III olevassa 14.1 kohdassa säädetyllä tavalla.