

Kohtuasi C-56/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

4. veebruar 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergi liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. jaanuar 2020

Kaebaja ja apellatsioonkaebuse esitaja:

AR

Vastustaja ja vastustaja apellatsioonimenetluses:

Stadt Pforzheim

Põhikohtuasja ese

Keelumärke kandmine välisriigis väljastatud juhiloale, kooskõla liidu õigusega

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimus

Kas liidu õigusega, eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta direktiiviga 2006/126/EÜ juhilubade kohta (uuestisõnastamine) (ELT 2006, L 403, lk 18), mida on viimati muudetud komisjoni 29. juuni 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/933, millega parandatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/126/EÜ (juhilubade kohta) saksakeelset versiooni (ELT 2018, L 165, lk 35), on vastuolus riigisisest õigusnormid, mis näevad ette, et olukorras, kus tehakse juhiloa tunnustamisest keeldumise otsus direktiivi

2006/126/EÜ artikli 11 lõike 4 teise lõigu tähenduses, peab isik, kellel ei ole Saksamaal alalist elukohta, andma talle välisriigis plastkaardina väljastatud ühenduse juhiloa viivitamata üle Saksamaa pädevale asutusele, kes teeb juhiloale märke juhtimisõiguse puudumise kohta Saksamaal; (keelu)märget tähistab tavaliselt punane diagonaalselt läbikriipsutatud täht „D“, mis (näiteks kleebise kujul) kinnitatakse plastkaardina väljastatud ühenduse juhiloa väljale 13?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/126/EÜ juhilubade kohta (uuestisõnastamine) (ELT 2006, L 403, lk 18; edaspidi „direktiiv 2006/126“)

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

Liiklusseadus (Straßenverkehrsgesetz), § 3

Juhtimisõiguse määrus (Fahrerlaubnis-Verordnung), §-d 46 ja 47

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja on Austria kodanik, kelle alaline elukoht on Austrias. 29. augustil 2008 omandas ta Austrias A- ja B-kategooria sõidukite juhtimisõiguse.
- 2 Kaebaja juhtis 26. juunil 2014 Saksamaa avalikul teel motoorsõidukit, kuigi ta oli kanepi mõju all.
- 3 Pforzheimi linnas juhtimisõigust andev asutus võttis kaebajalt 10. augusti 2015. aasta otsusega õiguse kasutada talle Austrias väljastatud juhiluba Saksamaa territooriumil. Ühtlasi palus asutus kaebajal anda asutusele viivitamata – hiljemalt 28. augustiks 2015 – üle Austria juhiluba, et kanda sellele punase diagonaalselt läbikriipsutatud tähe „D“ kinnitamisega Saksamaa Liitvabariigi territooriumil kehtetust tähistav märke (nn keelumärke). Kaebajat hoiatati, et nimetatud kohustuse täitmata jätmise korral konfiskeerivad täiteametnikud temalt juhiloa ajutiselt ning tagastavad selle pärast keelumärke pealekandmist.
- 4 Kaebaja vaiet 10. augusti 2015. aasta otsuse peale ei rahuldatud. Selle peale esitatud kaebuse jättis esimese astme kohus põhjendamata tõttu rahuldamata. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud apellatsioonkaebus puudutab vaid juhiloa üleandmise nõuet ja juhiloa konfiskeerimise hoiatust. Otsus, millega keelduti Saksamaa territooriumil tunnustamist Austrias väljastatud juhiluba, on seevastu muutunud vaidlustamatuks ja ei ole apellatsioonimenetluse ese.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Kaebaja leiab, et 10. augusti 2015. aasta otsusega ette kirjutatud kohustus anda juhiluba üle, et sellele saaks kanda keelumärget, ei ole liidu õigusega kooskõlas. Direktiivi 2006/126 artikli 2 lõige 1 näeb ette liikmesriikides väljastatud juhilubade vastastikuse tunnustamise ilma ühegi formaalsuseta. Juhilubade väljastamine ja muutmine on üksnes elukohariigi ülesanne, nagu tuleneb näiteks direktiivi artikli 2 lõikest 2, artikli 7 lõike 1 punktist e ja lõike 3 punktist b, artikli 11 lõigetest 1, 2 ja 3, artiklist 12 ja I lisa punktist 3 (väljade 13 ja 14 kohta) ning punkti 4 alapunktist a. Kui ka kõik teised liikmesriigid saaksid juhiluba – näiteks sellele keelumärke kandmise teel – muuta, siis oleks see vastuolus juhilubade vastastikuse tunnustamise põhimõttega ja direktiivi 2006/126 eesmärgiga luua ühtne ühenduse juhiloamudel (nt direktiivi 2006/126 põhjendused 4 ja 16 ning artikli 1 lõige 1).
- 6 Lähtuda tuleb sellest, et direktiivi 2006/126 vastuvõtmisel oli kõnealune probleem teada. Eelkõige piirialadel on juba pikka aega ette tulnud, et teatud liikmesriigis elavad isikud panevad ajutisel viibimisel teises liikmesriigis toime liiklusseaduse rikkumise, mis toob teise liikmesriigi õigusnormide kohaselt kaasa juhtimisõiguse äravõtmise. Sellegipoolest ei anna direktiiv 2006/126 ajutiseks viibimiskohaks olevale liikmesriigile pädevust teha kandeid uude ühenduse juhiloamudelisse. Selle põhjal saab teha vaid järelduse, et sellised kanded on liidu õiguse kohaselt keelatud.
- 7 Ka plastkaardina väljastatavate juhilubade võltsimiskindlust reguleerivad põhjalikud sätted (nt direktiivi 2006/126 artikkel 3 ja I lisa punktid 1 ja 2) välistavad oma mõtte ja eesmärgi kohaselt plastkaardil sisalduvate andmete muutmise näiteks nii, et ajutiseks viibimiskohaks olev liikmesriik kannab sellele püsivalt või (kergesti eemaldatava) kleebise kujul täiendavaid andmeid. Seejuures tuleb arvesse võtta ka seda, et direktiivi 2006/126 kohaselt on juhiloa väli 13 ette nähtud selleks pädeva liikmesriigi kannete jaoks ja pädeva liikmesriigi poolt juba tehtud kannet ei tohi ka lihtsalt „üle kleepida“.
- 8 Lisandub see, et juhiloa üleandmise kohustuse täitmine tähendab kaebaja jaoks märkimisväärset rahalist ja ajalist koormust, piirab tema liikumisvabadust ja võib hiljem põhjustada olulisi probleeme, näiteks võib mõnes muus liikmesriigis liikluskontrolli tegevate korrakaitsejõudude jaoks tekitada nende jaoks tundmatu kanne segadust. Sellise koormuse ja ebasoodsama olukorra tõttu oleks vaja sõnaselget õigusnormi, mida direktiiv 2006/126 aga ei sisalda. Äärmisel juhul tuleb kõne alla, et juhiloa väljastanud liikmesriik või vastuvõttev liikmesriik teeb asjaomase kande juhiloale vastastikuse abi korras vastavalt direktiivi 2006/126 artiklile 15 ja väljastab vajaduse korral uue juhiloa.
- 9 Igal juhul saab liikmesriigis toimuva liikluskontrolli raames ilma pikemata elektrooniliselt kontrollida, kas asjaomasel isikul on selles liikmesriigis mootorsõidukite juhtimise õigus. Sellega seotud lisakoormus on väike.

- 10 Vastustaja väidab, et Euroopa Kohus sedastas 23. aprilli 2015. aasta otsuses Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257), et ka see liikmesriik, mis ei ole juhiloa omaniku alalise elukoha liikmesriik, võib direktiivi 2006/126 artikli 11 lõike 4 teise lõigu alusel keelduda tunnustamast juhiloa kehtivust, kuna juhiloa omanik on tema territooriumil toime pannud õigusrikkumise. Seejuures rõhutas Euroopa Kohus sellise meetme tähtsust liiklusohutuse seisukohast.
- 11 Keelumärke, mis kantakse juhiloale pärast isikult liikmesriigi territooriumil juhtimisõiguse äravõtmist, on Saksa seadusandja hinnangul hädavajalik meede, kuna sellel on suur tähtsus direktiivi 2006/126 artikli 11 lõike 4 teises lõigus viidatud tunnustamisest keeldumise otsuse tõhusal täitmisel. Peale selle nähtub direktiivi 2006/126 ettevalmistavatest materjalidest ja põhjendustest, et direktiiviga sooviti eelkõige tugevdada isikute vaba liikumise õigust, asutamisevabadust ja liiklusohutust. Neid eesmärke on võimalik saavutada vaid siis, kui ühenduse juhiloa kui õigust andva dokumendi funktsiooni ei piirata. Sellega oleks aga tegemist, kui kontrolliasutus peaks juhtimisõiguse olemasolu kontrollimiseks kasutama juhiloa asemel muid aeganõudvaid kontrollimeetmeid. Seepärast tuleb lähtuda sellest, et direktiivi sätetes 2006/126 esineb soovimatu lünk, mis tuleb täita analoogia alusel.
- 12 Kuna direktiiv 2006/126 näeb ette võimaluse, et vastuvõttev liikmesriik muudab teise liikmesriigi väljastatud juhiluba (nt I lisa punkt 3 [välja 13 kohta] ja punkti 4 alapunkt a), ei saa ka käesolevas olukorras lähtuda sellest, et juhiloa muutmine näiteks sellele kleebise kinnitamisega tähendab võltsimiskindlust reguleerivate sätete rikkumist. Peale selle ei muutu kaebaja olukord halvemaks, kui dokumendi võltsimiskindlus väheneb, kuna kaebajat kahjustava sisuga kleebist on võimalik eemaldada.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 13 Saksa juhiloaasutuse tehtud ettekirjutus, mille kaebaja vaidlustas ja millega palutakse kaebajal anda keelumärke tegemise eesmärgil asutusele üle kaebajale Austrias väljastatud juhiluba, on koosõlas liiklusseaduse §-ga 3 koosmõjus juhtimisõiguse määruse §-dega 46 ja 47. Kõnealused riigisisised õigusnormid võivad aga olla vastuolus liidu õigusega, eelkõige direktiiviga 2006/126.
- 14 Euroopa Kohtu senise praktika põhjal ei saa seda aga niisama lihtsalt kindlaks teha. Erinevalt olukorrast, mida käsitleti Euroopa Kohtu 23. aprilli 2015. aasta otsuses Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257), ei ole käesolevas asjas tegemist küsimusega, kas direktiivi 2006/126 artikli 11 lõike 4 teise lõigu alusel tehtud juhiloa tunnustamisest keeldumise otsus on õiguspärane, kuna viidatud otsus on juba muutunud vaidlustamatuks, käesolevas asjas on tegemist sellest otsusest tuleneva küsimusega, kas liikmesriigil, kes on juhiloa tunnustamisest keeldumise otsuse teinud tema territooriumil toime pandud õigusrikkumise tõttu, on õigus kanda asjaomast keelumärget teise liikmesriigi väljastatud juhiloale ka siis, kui

juhiloa omanikul ei ole keeldumisotsuse teinud liikmesriigis alalist elukohta direktiivi 2006/123 artikli 12 tähenduses.

- 15 Pooled on juba esitanud argumente nii selle õiguse poolt kui ka vastu. Kuna tegemist on praktikas tihti ette tuleva olukorraga, annab tõsiasi, et kõnealust õigust ei ole sõnaselgelt sätestatud, igati alust järeldada, et direktiiv seda õigust ette ei näe. Juhiloa selline muutmine toob kaasa juhiloa väljastanud liikmesriigi kui avaliku võimu teostaja õiguste ja asjaomase juhiloa omaniku vabaduste riive, mistõttu tekib lisaks küsimus, kas selline õigus – juhul kui see on olemas – ei peaks olema Euroopa Liidu õiguses sõnaselgelt sätestatud.
- 16 Sellise õiguse poolt räägib seevastu tõsiasi, et liikmesriigil, kus isik viibib vaid ajutiselt, on direktiivi 2006/126 artikli 11 lõike 4 teise lõigu alusel põhimõtteliselt õigus keelduda juhiloa kehtivust riigis tunnustamast, kuna isik on selle riigi territooriumil toime pannud õigusrikkumise. Asjaomase keelumärke kandmine juhiloale kujutab endast vaid keeldumisotsust täitvat meetet. Igal juhul ei ole liiklusohutuse huvides, kui pärast keeldumisotsuse tegemist saab juhiloa omanik liikluskontrolli käigus juhiluba ette näidates jätta mulje, et tal on õigus juhtida liikmesriigis mootorsõidukeid, kuigi tegelikult tal see õigus puudub.
- 17 Probleemi oleks võimalik lahendada ka direktiivi 2006/126 artikli 15 põhjal tehtava järeldusega, et juhiloa väljastanud liikmesriigil või elukohaliikmesriigil on range kohustus kanda keeldumisotsuse teinud liikmesriigi palvel, kus isik viibib vaid ajutiselt, juhiloale asjaomane keelumärke. Sellega saaks ka tagada, et asendamise (ka juhiloa väidetava kaotamise) korral või juhiloa uuendamise korral jääb keelumärke alles.
- 18 Rahvusvaheliste lepingute, näiteks teeliikluse konventsiooni sätteid ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul käeoleval juhul asjakohased.