

Asia C-56/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

4.2.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-
Württembergin ylempi hallintotuomioistuin, Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

30.1.2020

Kantaja ja valittaja:

AR

Vastaja ja valituksen vastapuoli:

Stadt Pforzheim

Pääasian kohde

Ulkomaiseen ajokorttiin tehty rajoitusmerkintä, unionin oikeuden mukaisuus

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymys

Onko unionin oikeus, erityisesti ajokorteista 20.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/126/EY (EUVL L 403 s. 18), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna ajokorteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY saksankielisen toisinnon oikaisemisesta 29.6.2018 annetulla komission direktiivillä (EU) 2018/933 (EUVL L 165 s. 35), esteenä sellaisille kansallisen oikeuden säännöksille, joiden mukaan silloin, kun tehdään direktiivin 2006/126/EY 11 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa

tarkoitettu tunnustamatta jättämistä koskeva päätös, ulkomainen EU-ajokortti, jonka haltijalla ei ole vakinaista asuinpaikkaa Saksassa, on viipymättä esitettävä päättävälle kansalliselle viranomaiselle, jotta se voi tehdä ajokorttiin merkinnän puuttuvasta ajo-oikeudesta Saksan alueella; EU-ajokortin osalta tällainen rajoitusmerkintä on yleensä tilaan 13 kiinnitettävä punainen ”D”-kirjain, joka on yliviivattu (esim. tarra)?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Ajokorteista 20.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/126/EY (uudelleenlaadittu teksti) (EUVL 2006, L 403, s. 18)

Kansalliset säännökset, joihin viitataan

Tieliikennelain (Straßenverkehrsgesetz, jäljempänä StVG) 3 §

Ajo-oikeusasetuksen (Fahrerlaubnis-Verordnung, jäljempänä FeV) 46 ja 47 §

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja on Itävallan kansalainen, jonka vakinainen asuinpaikka on Itävallassa. Hän on saanut 29.8.2009 Itävallassa ajo-oikeuden A- ja B-luokan ajoneuvoille.
- 2 Kantaja kuljetti 26.6.2014 yleisellä tiellä Saksassa moottoriajoneuvoa, vaikka hän oli tuolloin kannabiksen vaikutuksen alaisena.
- 3 Stadt Pforzheimin ajo-oikeusviranomainen peruutti 10.8.2015 tekemällään päätöksellä määräaikaista kantajan Itävallassa myönnettyyn ajokorttiin perustuvan ajo-oikeuden Saksan alueella. Samalla viranomainen vaati kantajaa esittämään sille itävaltalaisen ajokortin viipymättä ja viimeistään 28.8.2015, jotta ajokorttiin voitaisiin kiinnittää punainen, yliviivattu ”D”-kirjain sen osoittamiseksi, ettei ajokortti ole voimassa Saksan alueella (rajoitusmerkintä). Mikäli kantaja laiminlöisi tämän velvollisuuden, täytäntöönpanoviranomainen ottaisi ajokortin tilapäisesti haltuunsa ilmoittaen, että se annetaan takaisin rajoitusmerkinnän kiinnittämisen jälkeen.
- 4 Kantajan oikaisuvaatimus 10.8.2015 annetusta päätöksestä hylättiin. Tämän jälkeen nostettu kanne hylättiin perusteettomana ensimmäisessä oikeusasteessa. Ennakkoratkaisupyyntöön esittäneeseen tuomioistuimeen tehty valitus koskee vain ajokortin esittämisvaatimusta ja ajokortin haltuun ottamisen uhkaa. Päätös Itävallassa myönnetyn ajo-oikeuden tunnustamatta jättämisestä Saksan alueella on sitä vastoin lainvoimainen eikä se ole muutoksenhakumenettelyn kohteena.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 5 Kantaja katsoo, että 10.8.2015 tehdyssä päätöksessä asetettu velvollisuus esittää ajokortti rajoitusmerkinnän tekemiseksi ei ole unionin oikeuden mukainen. Direktiivin 2006/126/EY 2 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroisesta tunnustamisesta ilman muodollisuuksia. Ajokorttien myöntäminen ja niihin tehtävät muutokset kuuluvat yksinomaan asuinvaltiolle, kuten esimerkiksi kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdasta, 7 artiklan 1 kohdan e alakohdasta ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdasta, 11 artiklan 1, 2 ja 3 kohdasta, 12 artiklasta sekä liitteen I 3 kohdasta (tila 13 ja 14) ja 4 kohdan a alakohdasta ilmenee. Mikäli kaikki muutkin jäsenvaltiot voisivat muuttaa ajokorttia esimerkiksi liimaamalla siihen rajoitusmerkinnän, se olisi vastoin ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ja direktiivissä 2006/126/EY vahvistettua tavoitetta, joka koskee yhtenäisen yhteisön mallin mukaisen ajokortin käyttöönottoa (esim. direktiivin 2006/126/EY 4 ja 16 perustelukappale ja 1 artiklan 1 kohta).
- 6 On katsottava, että nyt käsiteltävät ongelmat ovat olleet tiedossa direktiivin 2006/126/EY antamisajankohtana. Erityisesti raja-alueilla on jo pitkään esiintynyt ilmiö, että tietyssä jäsenvaltiossa asuvat henkilöt syylistyvät toisessa jäsenvaltiossa vain tilapäisesti oleskellessaan tieliikenneonnettomuuteen, joka viimeksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan johtaa ajo-oikeuden määräaikaiseen peruuttamiseen. Direktiivissä 2006/126/EY ei kuitenkaan säädetä sen jäsenvaltion, jossa oleskelu on vain tilapäistä, toimivallasta tehdä merkintöjä uuteen yhteisön mallin mukaiseen ajokorttiin. Tämän perusteella on katsottava, että tällaiset merkinnät ovat kiellettyjä unionin oikeuden mukaan.
- 7 Myös kattavien säännösten, jotka koskevat muovikorttimallin mukaisten ajokorttien turvaominaisuuksia (esim. direktiivin 2006/126/EY 3 artikla ja liitteen I 1 ja 2 kohta), tarkoitus sulkee pois sen, että muovikortin sisältämiä tietoja voidaan muuttaa siten, että jäsenvaltio, jossa oleskelu on vain tilapäistä, lisää ajokorttiin muita tietoja joko pysyvästi tai (helposti irrotettavan) tarran muodossa. Tässä yhteydessä on lisäksi otettava huomioon se, että direktiivin 2006/126/EY mukaan ajokortin tila 13 on varattu sen osalta toimivaltaisen jäsenvaltion merkinnöille, ja asianomaisen jäsenvaltion jo tekemää merkintää ei voida yksinkertaisesti peittää.
- 8 Lisäksi ajokortin esittämisvelvollisuuden noudattaminen aiheuttaa kantajalle merkittäviä kustannuksia ja ajanhukkaa, rajoittaa hänen liikkumisvapauttaan ja voisi myöhemmin johtaa huomattaviin käytännön ongelmiin, kun esimerkiksi jossakin muussa jäsenvaltiossa suoritetaan liikennevalvontaa ja ajokorttiin tehty merkintä, joka ei ole sikäläisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tiedossa, aiheuttaa sen yhteydessä hämmennystä. Näiden rasitusten ja haittojen vuoksi olisi tältä osin tarvittu nimenomaista sääntelyä, jota direktiivissä 2006/126/EY ei kuitenkaan ole. Mahdollista on enintään se, että ajokortin myöntänyt jäsenvaltio tai vastaanottava jäsenvaltio tekee direktiivin 2006/126/EY

15 artiklassa tarkoitetun keskinäisen avunannon kautta vastaavan merkinnän ajokorttiin ja myöntää – tarvittaessa – uuden ajokortin.

- 9 Jäsenvaltiossa suoritettavan liikennevalvonnan yhteydessä voidaan joka tapauksessa sähköisesti tarkastaa, onko asianomaisella henkilöllä oikeus kuljettaa moottoriajoneuvoa tässä jäsenvaltiossa. Se vie vain vähän ylimääräistä aikaa.
- 10 Vastaaja väittää, että unionin tuomioistuin on asiassa Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257) 23.4.2015 antamassaan tuomiossa todennut, että myös se jäsenvaltio, jossa ajo-oikeuden haltijalla ei ole vakinaista asuinpaikkaa, voi direktiivin 2006/126/EY 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan kieltäytyä tunnustamatta ajokortin pätevyyttä alueellaan tehdyn rikkomuksen vuoksi. Unionin tuomioistuin on tältä osin korostanut tällaisen toimenpiteen merkitystä liikenneturvallisuuden kannalta.
- 11 Rajoitusmerkinnässä, joka on tehtävä ajokorttiin sen jälkeen, kun ajokortin pätevyys Saksan alueella on jätetty tunnustamatta, on Saksan lainsäätäjän mukaan kyse välttämättömästä toimenpiteestä, koska sillä on ratkaiseva merkitys direktiivin 2006/126/EY 11 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Lisäksi direktiivin 2006/126/EY syntyhistoriasta ja perustelukappaleista käy ilmi, että direktiivillä pyritään ennen kaikkea edistämään vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja liikenneturvallisuutta. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa vain sillä edellytyksellä, että eurooppalainen ajokortti ei menetä tehtäväänsä lupa-asiakirjana. Näin olisi kuitenkin asian laita, mikäli valvontaelin ei voisi todeta ajo-oikeuden tilaa ajokortista vaan vasta muiden, aikaa vievien tarkastusvaiheiden jälkeen. Näin ollen on katsottava, että direktiivissä 2006/126/EY on tältä osin tahaton aukko, joka on täytettävä analogisesti.
- 12 Koska direktiivissä 2006/126/EY säädetään vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuudesta tehdä muutoksia toisen jäsenvaltion myöntämään ajokorttiin (esim. liitteen I 3 kohta [tila 13] ja 4 kohdan a alakohta), ei myöskään käsiteltävässä tilanteessa voida katsoa, että esimerkiksi tarran muodossa tehtävä muutos merkitsisi turvaominaisuuksia koskevien säännösten rikkomista. Lisäksi kantajalle ei aiheudu haittaa siitä, että asiakirjan turvaominaisuuksia heikennetään tarralla, joka kantajalle vastaisine sisältöineen on irrotettavissa.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista

- 13 Kantajan riitauttama Saksan ajo-oikeusviranomaisen määräys, jonka mukaan sille on esitettävä itävaltalainen ajokortti rajoitusmerkinnän tekemiseksi, on StVG:n 3 §:n, luettuna yhdessä FeV:n 46 ja 47 §:n kanssa, mukainen. On kuitenkin mahdollista, että nämä kansalliset säännökset ovat unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin 2006/126/EY vastaisia.
- 14 Vastausta siihen, onko asia näin, ei voida suoraan päätellä unionin tuomioistuimen tähänastisesta oikeuskäytännöstä. Toisin kuin unionin tuomioistuimen 23.4.2015

antamassa Aykul-tuomiossa (C-260/13, EU:C:2015:257), nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse direktiivin 2006/126/EY 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisen tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen laillisuudesta, koska kyseinen päätös on jo lainvoimainen, vaan siitä seuraavasta kysymyksestä, onko jäsenvaltiolla, joka on tehnyt tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen sen alueella tehdyn rikkomuksen vuoksi, oikeus tehdä vastaava rajoitusmerkintä toisen jäsenvaltion myöntämään ajokorttiin myös silloin, kun ajokortin haltijalla ei ole direktiivin 2006/126/EY 12 artiklassa tarkoitettua vakinaista asuinpaikkaa siinä jäsenvaltiossa, joka on tehnyt tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen.

- 15 Asianosaiset ovat jo esittäneet pääasialliset perustelunsa tämän oikeuden puolesta ja sitä vastaan. Koska kyseessä on käytännössä usein esiintyvä tilanne, se seikka, ettei kyseisestä oikeudesta ole nimenomaisia säännöksiä, antaa aiheen päätellä, että sitä ei ole säädetty direktiivissä. Koska tällainen ajokorttiin tehtävä merkintä tarkoittaa puuttumista ajokortin myöntävän jäsenvaltion suvereniteettiin ja asianomaisen ajokortin haltijan yksilönvapauteen, herää lisäksi kysymys siitä, edellyttääkö tällaisen oikeuden tunnustaminen nimenomaista unionin lainsäädäntöä.
- 16 Kyseisen oikeuden puolesta puhuu sitä vastoin se seikka, että sillä jäsenvaltiolla, jossa oleskelu on vain tilapäistä, on direktiivin 2006/126/EY 11 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan lähtökohtaisesti oikeus sen alueella tehdyn rikkomuksen vuoksi kieltäytyä tunnustamasta ajokortin pätevyyttä omassa valtiossa. Vastaavan rajoitusmerkinnän tekemistä ajokorttiin on pidettävä ainoastaan tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanotoimena. Liikenneturvallisuudelle ei missään tapauksessa ole eduksi se, että ajokortin haltija voi, sen jälkeen kun tunnustamatta jättämistä koskeva päätös on tehty, antaa liikennevalvonnan yhteydessä ajokorttia näyttämällä harhaanjohtavan kuvan ajo-oikeudestaan – jota ei tosiasiassa ole – asianomaisen jäsenvaltion tieliikenteessä.
- 17 Ongelma voitaisiin ratkaista myös siten, että direktiivin 2006/126/EY 15 artiklasta johdetaan ajokortin myöntäneelle tai asuinpaikan jäsenvaltiolle ehdoton velvoite tehdä vastaava rajoitusmerkintä ajokorttiin, kun jäsenvaltio, jossa oleskelu on vain tilapäistä ja joka on tehnyt tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen, sitä pyytää. Näin voitaisiin myös varmistaa, että rajoitusmerkintä säilyy ajokortin korvaamistapauksissa (tarvittaessa ajokortin väitetyn kadottamisen jälkeen) tai sen uusimistapauksissa.
- 18 Kansainvälisten sopimusten, kuten tieliikennettä koskevan yleissopimuksen, määräykset eivät ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsityksen mukaan ole merkityksellisiä nyt käsiteltävässä asiassa.