

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till särskilda och tillfälliga åtgärder med avseende på ukrainska körkort och yrkeskompetenser för buss- och lastbilsförare

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen för kännedom Europeiska kommissionens förslag av den 20 juni 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda och tillfälliga åtgärder, med anledning av Rysslands invasion av Ukraina, med avseende på förarhandlingar som utfärdats av Ukraina i enlighet med landets lagstiftning (COM(2022) 313 final) och en promemoria om förslaget.

Rättsakten trädde i kraft den 27 juli i brådskande ordning. Därför lämnades till riksdagen först ett E-brev (E 92/2022 rd, 6.7.2022) om förslaget i enlighet med 97 § 1 mom. i grundlagen.

Helsingfors den 4 augusti 2022

Kommunikationsminister Timo Harakka

Specialsakkunning Monika Mutanen

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2022/0204

4.8.2022

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL SÄRSKILDA OCH TILLFÄLLIGA ÅTGÄRDER MED AVSEENDE PÅ UKRAINSKA KÖRKORT OCH YRKESKOMPETENSER FÖR BUSS- OCH LASTBILSFÖRARE

1 Bakgrund

Kommissionen lämnade den 20 juni 2022 ett förslag till rättsakt som gör det möjligt att erkänna körkort och yrkeskompetensbevis för lastbils- och bussförare som utfärdats i Ukraina. Förslaget främjar, för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt och som har flytt från Ukraina på grund av Rysslands invasion, deltagandet i ekonomisk och social verksamhet i deras nya miljö.

Reglerna och förfarandena för erkännande och utbyte av körkort från tredjeländer skiljer sig åt mellan medlemsstaterna, bland annat beroende på de särskilda bestämmelserna i deras nationella lagstiftning eller i befintliga bilaterala avtal mellan medlemsstaterna och tredjelandet i fråga.

Behandlingen av förslaget i EU framskred mycket snabbt, varför man inledningsvis i bråds-kande ordning lämnade ett E-brev (E 92/2022 rd, 6.7.2022) om förslaget till riks-dagen. Denna U-skrivelse har samma innehåll som E-brevet. Avsnittet om förslagets huvudsakliga innehåll i U-skrivelsen har kompletterats och information om det slutliga förhandlingsresultatet har lagts till skrivelsen. Skrivelsen har även preciserats på några punkter. I U-skrivelsen framförs inte några ståndpunkter eller förhandlingsambitioner som avviker från det som förts fram i E-brevet.

2 Förslagets syfte

Förslaget syftar till att underlätta den fria rörligheten inom unionen för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt.

I förslaget föreskrivs en harmoniserad ram för erkännande av giltiga körkort och yrkes-kompetensbevis för lastbils- och bussförare som utfärdats av Ukraina inom Europeiska unionens ter-ritorium när det gäller personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt na-tionell rätt, så länge det tillfälliga skyddet varar. Förslaget gör det möjligt att erkänna körkort som utfärdats av Ukraina i enlighet med landets lagstiftning även i de medlemsstater som inte är parter i eller har ratificerat Wienkonventionen om vägtrafik. Av medlemsstaterna i unionen har Spanien inte ratificerat Wienkonventionen om vägtrafik och Irland, Cypern och Malta är inte parter i den. De övriga 23 medlemsstaterna och Ukraina har ratificerat konventionen.

Förordningsförslaget gör det även möjligt att godkänna yrkeskompetensbevis för lastbils- och bussförare som har utfärdats till personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt.

Bestämmelserna i förordningen tar upp exceptionella omständigheter.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget innehåller särskilda och tillfälliga åtgärder som ska vara tillämpliga på förarhandlingar som utfärdats av Ukraina i enlighet med dess lagstiftning och som innehas av personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt i enlighet med direktiv 2001/55/EG och genomförandebeslut (EU) 2022/382.

Förslaget avser särskilda bestämmelser som påverkar tillämpningen av flera direktiv. Bestämmelserna i den föreslagna akten bör tillämpas omedelbart och direkt för att garantera rättslig säkerhet för transportföretag och berörda personer samt för medlemsstaternas myndigheter. Därför tar förslaget till rättsakt formen av en förordning som är direkt tillämplig och inte behöver införlivas i nationell lagstiftning.

Enligt skäl 11 i förordningen är utfärdandet av tillfälliga körkort vid förlust eller stöld av ukrainska körkort och införandet av kompletterande obligatoriska utbildningstillfällen för innehavarna av yrkeskompetensbevis för förare frivilliga åtgärder som kan kräva proportionerliga nationella genomförandeåtgärder.

De föreslagna åtgärderna om erkännande av körkort ska bli tillämpliga nationellt utan författningsändringar. Den kompletterande utbildning som angetts som villkor för erkännande av yrkeskompetensen för lastbils- och bussförare innebär eventuellt att lagen om transportservice (320/2017) måste ändras.

I förordningsförslaget avses med förarhandlingar 1) körkort som utfärdats av Ukraina och som styrker de villkor enligt vilka en förare är behörig att framföra fordon enligt ukrainsk lagstiftning samt 2) yrkeskompetensbevis som utfärdats av Ukraina i enlighet med dess nationella lagstiftning som antagits för att genomföra direktiv 2003/59/EG till förare av vägfordon som utför internationella gods- eller persontransporter på väg och som omfattas av det direktivet. I den förordning om vilken rådet fattade beslut den 18 juli 2022 har ”yrkeskompetensbevis” precisrats till ”yrkeskompetensbevis för förare”.

Körkort

Enligt förslaget ska giltiga körkort som utfärdats av Ukraina erkännas på unionens territorium om innehavaren av körrätten åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt. Erkännandet av körrätt ska gälla åtminstone fram till den tidpunkt då det tillfälliga skyddet upphör att gälla. I den förordning som rådet fattade beslut om den 18 juli 2022 har man avlägsnat ordet ”åtminstone”. Enligt förordningen påverkar erkännandet inte tillämpningen av nationella bestämmelser om begränsning, omhändertagande, återkallelse och ogiltigförklaring av körkort på den berörda medlemsstatens territorium, i enlighet med territorialprincipen i straffrätt och ordningsbestämmelser. Medlemsstaterna får kräva uppvisande av ett pass, ett tillfälligt uppehållstillstånd eller en annan lämplig handling för att kontrollera körkortsinnehavarens identitet.

Yrkeskompetensbevis och förartillstånd

Enligt förslaget kan medlemsstaten utfärda ett yrkeskompetensbevis till en person som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt och som i Ukraina har beviljats ett yrkeskompetensbevis för lastbils- eller bussförare. Medlemsstaten ska då antingen med en markering på personens körkort ange en särskild tillfällig unionskod ”95.01” följt av dess sista giltighetsdag, förutsatt att personen innehar ett körkort av EU-modell som utfärdats av den medlemsstaten, eller utfärda ett yrkeskompetensbevis för förare som avses i artikel 10.1 i direktiv 2003/59/EG till den personen med en särskild tillfällig unionskod ”95.01” följt av dess sista giltighetsdag. I den förordning om vilken rådet fattade beslut den 18 juli 2022 har man preciserat kodens sista giltighetsdag ”(max 06.03.2025)”.

Enligt förordningen ska genom undantag från artikel 10.2 i direktiv 2003/59/EG en förare som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt och som innehar ett av Ukraina utfärdat yrkeskompetensbevis för förare för godstransporter på väg även ha rätt att förete intyg för den kompetens och utbildning som avses i artikel 4.4 i form av ett förartillstånd. Förartillståndet ska vara förenligt med det som föreskrivs i förordning (EG) nr 1072/2009 och det ska vara försett med unionskoden ”95.01 (max 06.03.2025)”.

Enligt förordningen ska medlemsstaterna innan de utfärdar det yrkeskompetensbevis för förare eller med en markering anger den särskilda tillfälliga unionskoden ”95.01 (max 06.03.2025)” på körkortet eller förartillståndet kräva att innehavaren av det yrkeskompetensbevis för förare som utfärdats av Ukraina genomgår kompletterande obligatorisk utbildning som avslutas med ett prov i syfte att kontrollera att föraren har den kunskaps-nivå som krävs. Den kompletterande obligatoriska utbildningens längd ska vara minst 35 timmar och får inte överstiga 60 timmar, varav minst 2,5 timmars individuell körning. Sådan utbildning får genomföras i form av obligatorisk fortbildning enligt vad som anges i avsnitt 4 i bilaga I till direktiv 2003/59/EG. Tonvikt i utbildningen ska läggas vid reglerna i förordning (EG) nr 561/2006.

När utbildningen avslutats ska medlemsstaternas behöriga myndigheter pröva förarens kunskapsnivå skriftligt eller muntligt eller genom ett datorbaserat prov. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de nationella regler som antagits i enlighet med artikel 4.4 innan de utfärdar yrkeskompetensbeviset för förare eller anger en markering på körkortet enligt punkt 1.

Förslaget innehåller bestämmelser om ömsesidigt erkännande av sådana yrkeskompetensbevis och markeringar på körkortet inom unionens territorium. Den förordning som rådet fattade beslut om den 18 juli 2022 har kompletterats med ett tillägg om ömsesidigt erkännande av de förartillstånd som avses i artikel 4.1 andra stycket. Enligt förordningen ska sista giltighetsdag för unionskoden vara den 6 mars 2025. Den administrativa giltigheten ska dock motsvara varaktigheten för det tillfälliga skyddet för fördrivna personer från Ukraina enligt vad som avses i artikel 4 i direktiv 2001/55/EG, för innehavarens tillräckliga skydd enligt nationell rätt, eller körkortets giltighetstid, beroende på vilket som upphör först.

Förfarande vid förlust eller stöld av handlingar

Förslaget innehåller bestämmelser om det förfarande som ska tillämpas vid förlust eller stöld av yrkeskompetensbevis som utfärdats av Ukraina. Då kan den behöriga myndigheten på innehavarens begäran kontrollera yrkeskompetensbevisets giltighet med de behöriga myndigheterna i Ukraina och att personen i fråga inte har ett yrkeskompetensbevis som utfärdats av en annan medlemsstat. Enligt förordningen får den berörda medlemsstaten efter att ha utfört denna kontroll utfärda yrkeskompetensbeviset för förare eller med en markering ange den särskilda tillfälliga unionskoden ”95.01 (max 06.03.2025)” på körkortet eller på förartillståndet i enlighet med de förfaranden som anges i artikel 4.1–4.4.

Förordningen anger att om en person som avses i artikel 4.1 inte innehar ett körkort av EU-modell utfärdat av en medlemsstat ska medlemsstaterna kräva en granskning av lämplighet för att få köra enligt direktiv 2006/126/EG innan ett yrkeskompetensbevis för förare utfärdas eller den särskilda tillfälliga unionskoden markeras på förartillståndet.

Enligt förslaget ska samma förfarande gälla vid förlust eller stöld av körkort som vid förlust eller stöld av yrkeskompetensbevis. Medlemsstaterna ska på det nya körkortet införa en särskild tillfällig unionskod ”99.01 (max 06.03.2025)” i fält 12. Enligt den förordning om vilken rådet fattade beslut den 18 juli 2022 får medlemsstaterna efter kontrollen och före utfärdandet av ett körkort för kategorierna AM, A1, A2, A, B, B1 och BE kräva en granskning av lämplighet för

att få köra enligt direktiv 2006/126/EG. Medlemsstaterna ska kräva en granskning av lämplighet för att få köra i fråga om kategorierna C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 och D1E. De körkort som avses i artikel 6.2 ska erkännas ömsesidigt i unionen. Sista giltighetsdag för sådana körkort ska vara den 6 mars 2025. Den administrativa giltighetstiden ska dock motsvara varaktigheten för det tillfälliga skyddet för fördrivna personer från Ukraina enligt vad som avses i artikel 4 i direktiv 2001/55/EG eller varaktigheten för innehavarens tillfälliga skydd eller tillräckliga skydd enligt nationell rätt, beroende på vilket som upphör först.

Förlängning av handlingars giltighet och förebyggande av bedrägeri

Förordningen anger att när tillämpningsperioden för tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, enligt vad som avses i artikel 4 i direktiv 2001/55/EG, löper ut ska yrkeskompetensbevis för förare, förartillstånd och den särskilda tillfälliga unionskoden som markerats på förartillståndet samt körkort som utfärdats i enlighet med artikel 6 bli ogiltiga.

Enligt förordningen ska medlemsstaterna om Ukraina antar beslut om att förlänga giltighetstiden för förarhandlingar som utfärdats av Ukraina och som upphört att gälla efter den 31 december 2021 och om Ukraina informerar om detta beslut enligt förordningen, vid tillämpningen av artiklarna 3, 4 och 6 betrakta innehavarna av de relevanta förarhandlingarna som utfärdats av Ukraina som innehavare av en giltig handling.

Enligt förordningen får medlemsstaterna när som helst kontrollera giltigheten hos förarhandlingar som utfärdats av Ukraina. Medlemsstaterna får även vägra att erkänna förarhandlingar vid negativt eller uteblivet svar från de ukrainska myndigheterna och när det finns allvarliga tvivel om förarhandlingens äkthet som tyder på att trafiksäkerheten kan äventyras. Medlemsstaterna får inte tillämpa bestämmelserna i denna förordning på förarhandlingar som utfärdats av Ukraina i elektroniskt format om de inte kan kontrollera deras äkthet, integritet och giltighet.

Enligt förordningen ska kommissionen informera Europaparlamentet och rådet om genomförandet av denna förordning var sjätte månad efter förordningens ikraftträdande, huvudsakligen på grundval av information som medlemsstaterna lämnat till kommissionen.

Förordningen träder i kraft den femte dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Förordningen ska upphöra att gälla dagen efter det att tillämpningsperioden för tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, enligt artikel 4 i direktiv 2001/55/EG, har löpt ut i enlighet med artikel 6 i det direktivet.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 91.1 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är korrekt.

Med tanke på omfattningen av och allvaret i Rysslands aggression mot Ukraina och med beaktande av syftet med tillfälligt skydd har denna unionsåtgärd ansetts vara nödvändig. Den föreslagna förordningen innehåller riktade tillfälliga åtgärder som är strikt kopplade till den aktuella situationen och som begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa rättslig säkerhet, trafiksäkerhet och en väl fungerande inre marknad.

Europeiska unionen har redan antagit lagstiftningsåtgärder på områdena körkort (direktiv 2006/126/EG) och grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport (direktiv 2003/59/EG). Ändringarna i förslaget till förordning ligger

inom de befogenheter som tilldelats unionen i enlighet med artikel 91.1 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt denna bestämmelse ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet fastställa åtgärder för att förbättra transportsäkerheten.

De föreslagna reglerna syftar till att förbättra trafiksäkerheten som en aspekt av transportsäkerheten och samtidigt sörja för ekonomisk och social integration av personer som fördrivits till följd av Rysslands aggressionskrig mot Ukraina. Åtgärderna är avsedda att säkerställa att de personer som åtnjuter tillfälligt skydd åtnjuter frihet att röra sig inom unionen genom att köra motordrivna fordon och även frihet att arbeta genom att yrkesmässigt framföra fordon, samtidigt som de säkerställer att de gör detta i enlighet med säkerhetsrelaterade aspekter och standarder som är tillämpliga i unionen.

Målet för denna förordning kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand, eftersom det krävs en harmoniserad rättslig ram och samordning för att lösa ett problem som orsakats av kriget i Ukraina och som påverkar Europeiska unionen som helhet. På grund av åtgärdens omfattning och verkningar kan den därför bättre uppnås på unionsnivå.

Förslaget kan anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Med beaktande av ärendets särskilt brådskande karaktär har kommissionen inte kunnat genomföra en konsekvensbedömning.

Förordningen bedöms inte i sig ha några ekonomiska konsekvenser. Förordningen minskar bördan avsevärt för medlemsstaternas behöriga myndigheter, eftersom de annars eventuellt skulle behöva byta ut miljontals ukrainska körkort.

Användningen av ukrainska körkort i Finland har gjorts mer flexibel på grund av kriget. I en situation där en person kan uppvisa ett officiellt körkort som utfärdats i Ukraina berättigar detta körkort till att köra i Finland och man behöver inte uppvisa ett internationellt körkort eller en översättning för att bevisa körrätten. Inte heller krävs en stadigvarande bostadsort. För närvarande godkänns i Finland även ukrainska körkort som har upphört att gälla efter den 24 februari 2022, eftersom det inte har varit möjligt att förnya dem på grund av kriget.

Om man har kunnat styrka körrättsinnehavarens identitet kan körrätten även godkännas utifrån ett körkortsutdrag eller en annan tillförlitlig utredning, till exempel ett foto av körkortet som visar personuppgifterna och uppgifterna om körrätten tillräckligt noggrant. Man får köra i Finland med ett körkort som utfärdats i Ukraina fram till att man bosätter sig stadigvarande i Finland och i ytterligare två år efter att det stadigvarande boendet börjat.

I vissa fall kan med stöd av den ukrainska körrätten utfärdas ett tillfälligt körkort: med stöd av en tillförlitlig utredning kan en person beviljas ett tillfälligt körkort som berättigar till att köra endast i Finland exempelvis i det fall att körkortet har blivit kvar i hemlandet, försvunnit eller förstörts i samband med flykten från kriget.

I fråga om erkännandet av körkort medför förordningen inte några betydande ändringar i de förfaranden som redan nu tillämpas nationellt. Tillämpningen av förordningen inne-bär ändringar i nuvarande praxis när det gäller de frivilliga bestämmelserna om förlorade och stulna körkort. För att utfärda körkort krävs att körrätten kontrolleras enligt förordningen. Dessutom

ska på det utfärdade körkortet anges en tillfällig unionskod 99.01 som ska betyda ”särskilt utfärdande, giltigt endast under den tid som tillfälligt skydd gäller (förlorat eller stulet UA-körkort)”. Finland ska erkänna sådana körkort som utfärdats i en annan medlemsstat på grund av förlust eller stöld av körkort.

I fråga om erkännandet av yrkeskompetenser för vägtrafiken, dvs. kompetenser för lastbils- och bussförare, ska Finland erkänna sådan yrkeskompetens för lastbils- eller bussförare som godkänts i en annan medlemsstat med stöd av ett ukrainskt yrkeskompetensbevis.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Kommissionen har bedömt förslagets förhållande till de grundläggande rättigheterna och konstaterar att förslaget syftar till att underlätta den fria rörligheten inom unionen för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt.

Förslaget om erkännande av körkort kan på det nationella planet anses ha relevans för rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen och indirekt för näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Förslaget om erkännande av handlingar som bevisar yrkeskompetensen inom vägtrafiken har relevans för grundlagen när det gäller näringsfrihet och rätt till arbete enligt 18 §.

Kommissionens förslag strider inte mot de skyldigheter avseende grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Statsrådet anser att det inte finns några konstitutionella hinder för att anta rättsakten.

7 Ålands behörighet

Förslaget gäller vägtrafiken, som enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Europeiska kommissionen lämnade den 20 juni 2022 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2022) 313 final). Förslaget behandlades i rådets arbetsgrupp för landtransporter den 5 juli 2022. Samråd om förslaget hölls med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén, som beslutade att inte lämna ett yttrande.

Förslaget behandlades vid Coreper-mötet den 6 juli 2022. Coreper bekräftade den 13 juli 2022 sitt godkännande och undantaget från tidsfristen på åtta veckor i rådets arbetsordning på grund av ärendets brådskande natur. Europaparlamentet bekräftade sin ståndpunkt den 7 juli 2022. Rådet fattade beslut i ärendet den 18 juli 2022. Förordningen¹ offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 22 juli 2022 och den trädde i kraft den 27 juli 2022.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1280 av den 18 juli 2022 om särskilda och tillfälliga åtgärder, med anledning av Rysslands invasion av Ukraina, med avseende på förarhandlingar som utfärdats av Ukraina i enlighet med landets lagstiftning

Med tanke på ärendets brådslande karaktär har något formellt samråd med berörda parter inte genomförts. Fyra informella diskussioner har dock hållits med medlemmarna i körkortskommittén (17 mars, 31 mars, 13 april och 12 maj 2022), där man också tog upp frågan om yrkeskompetensbevis.

Samrådet bekräftade det lapptäcke av regler som gäller i medlemsstaterna för erkännande av officiella förarhandlingar som utfärdats av tredjeländer. Situationen varierar påtagligt mellan medlemsstaterna eftersom ärendet är förknippat med nationella bestämmelser. Medlemsstaternas experter har ansett att det är nödvändigt med EU-åtgärder på området.

9 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets E-brev och U-skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet. Utkastet till E-brev har 5–6.7.2022 behandlats i ett skriftligt förfarande i trafiksektionen (EU22), som är underställd kommittén för EU-ärenden. Utkastet till U-skrivelse sändes till trafiksektionen för kännedom den 25 juli 2022.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder kommissionens förslag till förordning om godkännande av ukrainska körkort och yrkeskompetenser för vägtrafiken samt att medlemsstaten nationellt kan besluta om den utnyttjar de undantagsbestämmelser som gör det möjligt att erkänna yrkeskompetenser.