



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

М. ВОВЕК

представено на 16 май 2017 година<sup>1</sup>

Дело C-195/16

**Staatsanwaltschaft Offenburg**

срещу

I

(Преюдициално запитване, отправено от Amtsgericht Kehl (Районен съд Кел, Германия))

(Преюдициално запитване — Транспортиране — Свидетелство за управление — Взаимно признаване — Приложно поле — Временно удостоверение, издадено от друга държава членка, за правото за управление на нейна територия — Наказателно производство за непредставяне на свидетелство за управление — Разграничение между понятията за право за управление и свидетелство за управление — Естество на санкциите — Административни или наказателни санкции)

### I. Въведение

1. I (наричан по-нататък „обвиняемият“) е положил успешно във Франция изпитите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство. До издаване на окончателното свидетелство за управление му е издадено временно удостоверение, доказващо придобиването на право за управление на моторно превозно средство. Месец по-късно той е задържан, докато управлява лек автомобил в Кел, Германия. Временното френско удостоверение, което представя, не е приет за признат съгласно германското право документ. Той е обвинен в извършването на престъплението управление на МПС от неправоспособен водач.

2. В контекста на тази фактическа обстановка националният съд в първоинстанционното наказателно производство — Amtsgericht Kehl (Районен съд Кел, Германия) — отправя до Съда две групи въпроси: първо, съгласно първичното и вторичното право на Съюза какви видове документи са длъжни да признават държавите членки като доказателство за съществуването на правото за управление? Трябва ли да се приемат само окончателни, стандартизирани свидетелства за управление? Или трябва да се признават и временни удостоверения, издадени от компетентните органи на друга държава членка? Второ, какъв вид санкция има право да налага държава членка на лица, които, макар да са придобили право за управление на МПС, все още не могат да докажат с издадено в окончателната, стандартизирана форма свидетелство за управление съобразно предвиденото в съответните разпоредби на вторичното право на Съюза?

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Договор за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“)

3. Член 18, първа алинея ДФЕС предвижда, че „[в] обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в него, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство“.

4. Съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС „[в]секи гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.

5. Член 45, параграф 1 ДФЕС гласи: „Свободното движение на работници се гарантира в рамките на Съюза“.

6. В член 49 ДФЕС се посочва, че „ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка, са забранени“.

7. Член 56, първа алинея ДФЕС предвижда, че: „[в] следващите разпоредби се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите“.

#### 2. Директива 2006/126

8. В съображение 2 от Директивата относно свидетелствата за управление на превозни средства<sup>2</sup> (наричана по-нататък „Директива 2006/126“) се посочва, че: „[п]равилата за свидетелствата за управление на превозни средства са съществен елемент на общата транспортна политика и допринасят за пътната безопасност и улесняват свободното движение на хора, които се установяват в държава членка, различна от тази, която е издала свидетелството за управление[...]. Независимо от постигнатия напредък в хармонизирането на правилата относно свидетелствата за управление, все още между държавите членки остават различия при правилата относно периодичността на подновяване на свидетелствата и относно подкатегиите на превозните средства, които е необходимо да се хармонизират по-пълно, за да допринесат за прилагането на политиките на Общността“.

9. Съображение 3 гласи: „[в]ъзможността да се постановят национални разпоредби по отношение на периода на валидност, предвидена в Директива 91/439/ЕИО, води до съвместно съществуване на различни правила в различните държави членки и над 110 различни образци на свидетелства за управление на моторни превозни средства, валидни в държавите членки. Това създава проблеми с прозрачността на гражданите, полицейските органи и администрациите, които отговарят за администрирането на свидетелствата за управление и води до фалшифицирането на документи, които понякога са отпреди няколко десетки години“.

<sup>2</sup> Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства (преработена) (ОВ L 403, 2006 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 17, стр. 216).

10. Съгласно съображение 5 „[н]астоящата директива не следва да накърнява съществуващите права за управление на моторно превозно средство, предоставени или придобити преди датата на нейното прилагане“.

11. Съображение 8 гласи: „На основание пътната безопасност следва да се определят минимални изисквания за издаване на свидетелства за управление на моторни превозни средства. Необходимо е критериите за изпитите за управление на превозно средство и издаване на свидетелство за управление да бъдат хармонизирани [...]“.

12. Член 1, параграф 1 предвижда, че: „[д]ържавите членки въвеждат национално свидетелство за управление на основата на образеца на Общността, уреден в приложение I, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива. Емблемата на страница 1 на образеца на Общността на свидетелство за управление на превозно средство съдържа отличителния знак на държавата членка, която издава свидетелството“.

13. Съгласно член 2, параграф 1 „свидетелствата за управление, издадени от държавите членки, се признават взаимно“.

14. Съгласно член 3, параграф 3 „[д]ържавите членки трябва да осигурят към 19 януари 2033 г. всички издадени или в обращение свидетелства за управление да отговарят на всички изисквания на настоящата директива“.

15. Член 4, параграф 1 гласи, че: „[с]видетелството за управление, предвидено в член 1, разрешава управлението на превозни средства със силово задвижване в категориите, определени по-нататък. [...]“.

16. Член 5, параграф 1 гласи: „В свидетелството за управление се указват условията, при които водачът има право да управлява МПС“.

17. В член 7, параграф 1 се посочва, че „свидетелства за управление се издават само на кандидатите:

а) които са взели изпит по умения и поведение и теоретичен изпит и отговарят на медицинските стандарти в съответствие с разпоредбите на приложения II и III;

[...]“.

## В. Германското право

### 1. *Fahrerlaubnis-Verordnung (Наредба за свидетелствата за управление)*

18. В член 4 от *Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr*<sup>3</sup> (Наредба относно достъпа на лицата до участие в движението по пътищата, наричана по-нататък „FeV“) се установяват правилата относно изискванията за разрешение за управлението на моторни превозни средства и удостоверителните документи за тази цел:

„(1) Който управлява моторно превозно средство по обществената пътна мрежа е длъжен да има право за управление на МПС [...]

(2) Правото за управление се доказва с валидно официално удостоверение (свидетелство за управление). Лице, което управлява моторно превозно средство, е длъжно да носи свидетелството си за управление и при поискване от страна на компетентно лице да го представи за проверка. Международното свидетелство за управление или чуждестранното национално свидетелство за управление, както и съответният им превод по член 29, параграф 2, второ изречение се носят и се представят за проверка при поискване от страна на компетентно лице.

(3) По изключение от параграф 2, първо изречение, правото за управление на МПС може да се докаже и с удостоверение, различно от свидетелство за управление, доколкото това е изрично предвидено или е изрично разрешено. Параграф 2, второ изречение се прилага съответно към удостоверения по смисъла на първото изречение“.

19. Член 22 е озаглавен „Производство пред компетентния орган и центъра за технически прегледи“. В него се предвижда, че:

„[...]

(3) Ако са изпълнени всички изисквания за предоставяне на право за управление на МПС, компетентният орган за свидетелствата за управление е длъжен да изготви и издаде свидетелство за управление.

(4) [...] След успешно полагане на изпита експертът или изпитващият или компетентният орган за свидетелствата за управление издава свидетелството за управление, след като впише на датата на издаване. Свидетелството за управление може да бъде издадено само ако самоличността на кандидата е установена по безспорен начин. Когато експертът или изпитващият е издал свидетелството за управление, той уведомява съответно органа за свидетелствата за управление и посочва датата на издаване. Освен това той изпраща удостоверението за завършено обучение на органа за свидетелствата за управление. Правото за управление на МПС се предоставя посредством издаването на свидетелство за управление или, ако не е налице свидетелство за управление, алтернативно посредством издаването на временно удостоверение за положен изпит, валидно само на територията на Германия като доказателство за правото за управление на МПС в съответствие с приложение 8а“.

<sup>3</sup> *Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr* vom 13. Dezember 2010, (BGBl. I S. 1980), zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 Elfte VO zur Änd. der Fahrerlaubnis-VO und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften<sup>6</sup> vom 21.12.2016 (BGBl. I S. 3083) (Наредба относно достъпа на лицата до участие в движението по пътищата (Наредба за свидетелствата за управление на МПС — FeV) от 13 декември 2010 г. (BGBl. I стр. 1980), последно изменена с членове 1 и 2 от 11-ата Наредба за изменение на Наредбата за свидетелствата за управление на МПС и други разпоредби, свързани с движението по пътищата от 21 декември 2016 г. (BGBl. I стр. 3083).

20. Член 29 урежда признаването на правото на чужденци да управляват МПС при определени условия. Той гласи:

„(1) Лице, придобило в чужбина право за управление, може в рамките на неговия обхват да управлява моторно превозно средство на територията на Германия, ако няма обичайно пребиваване в Германия съгласно член 7. [...]

(2) Правото за управление се удостоверява с валидно национално или международно свидетелство за управление [...]. Чуждестранните национални свидетелства за управление, които не са съставени на немски език и не са издадени в друга държава членка на Европейския съюз [...], се придружават от превод.

(3) Правото по параграф 1 не важи за лица, придобили в чужбина право за управление,

1. които имат само свидетелство за управление за срока на обучението или друго временно свидетелство за управление;

[...]“.

21. Член 75, параграф 4 предвижда, че неносенето на свидетелство за управление (и непредставянето му за проверка при поискване от страна на компетентните органи) представлява административно нарушение (Ordnungswidrigkeit).

## **2. Straßenverkehrsgesetz (Закон за движението по пътищата)**

22. В член 21 от Straßenverkehrsgesetz<sup>4</sup> (наричан по-нататък „StVG“) са установени следните санкции:

„(1) Лице, което управлява моторно превозно средство, без да притежава необходимото за това право, [...] се наказва с лишаване от свобода за срок до една година или с глоба.

(2) Лице, което извършва по непредпазливост деяние по параграф 1, [...] се наказва с лишаване от свобода за срок до шест месеца или с глоба в размер на най-много 180 дневни ставки [...]“.

<sup>4</sup> Straßenverkehrsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003, (BGBl. I S. 310, ber. S. 919), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6.3.2017 (BGBl. I S. 399) (Закон за движение по пътищата (StVG), в редакцията, публикувана на 5 март 2003 г. (BGBl. I, стр. 310, поправка стр. 919), последно изменен с член 3 от Закона за засилване на борбата недеклаирания труд и незаконната заетост от 6 март 2017 г. (BGBl. I, стр. 399).

### III. Факти, производство и преюдициални въпроси

23. На 17 април 2015 г. обвиняемият преминава успешно изпитите за придобиване на правоспособност за управление на МПС във Франция, където живее. Така той изпълнява изискванията за издаване на свидетелство за управление на превозни средства от категория В. Във Франция окончателното свидетелство за управление не се издава веднага. Издаването може да отнеме няколко седмици или месеци<sup>5</sup>. Поради това, след успешно полагане на изпитите, на обвиняемия е издадено временно удостоверение (Certificat d'Examen du Permis de Conduire, наричаното по-нататък „удостоверение СЕРС“)<sup>6</sup>.

24. Около един месец по-късно, на 15 май 2015 г., обвиняемият е спрял, докато управлява лек автомобил в Кел. Той не е могъл да представи валидно свидетелство за управление, но представя временното си удостоверение СЕРС, заедно с официален документ за самоличност.

25. Прокуратурата в Офенбург повдига обвинение срещу обвиняемия за извършено престъпление по член 21 от StVG. Временното му удостоверение било валидно само на територията на Франция. Съгласно германското право то не се признавало за валидно свидетелство за управление в Германия.

26. Прокурорът отправя искане до първоинстанционния съд Amtsgericht Kehl (Районен съд, Кел) обвиняемият да бъде осъден по бързото производство. Посоченият съд има съмнения относно съвместимостта на евентуалната осъдителна присъда с редица разпоредби от правото на Съюза. Запитващата юрисдикция иска да установи дали от гледна точка на правото на Съюза обвиняемият в действителност е имал разрешение, което му дава право да управлява МПС в Германия. Ако следва да се признае този вид доказателство за правото за управление и поради това не е извършено престъпление, запитващата юрисдикция иска да се установи дали фактите по делото могат все пак да съставляват административно нарушение.

27. Ето защо с определение от 22 март 2016 г. Amtsgericht Kehl (Районен съд, Кел) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли правото на Европейския съюз, по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която не се признава придобитото в друга държава членка разрешение за управление на моторни превозни средства, по-специално когато това разрешение е придобито съгласно изискванията на Директива 2006/126?
- 2) Трябва ли правото на Европейския съюз, по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която не се признава удостоверителен документ, издаден от друга държава членка на притежател на разрешение за управление на моторни превозни средства, придобито в тази друга държава членка съгласно изискванията на Директива 2006/126, въпреки че тази държава членка е предвидила, че удостоверителният документ е валиден само за определен срок и само на нейна територия,

5 Запитващата юрисдикция посочва, че френските органи са издали на обвиняемия окончателното му свидетелство за управление на 9 юли 2015 г.

6 Съгласно френското право удостоверението СЕРС се издава като временно разрешение за управление до издаване на окончателното свидетелство за управление (свидетелство в стандартизираната форма в съответствие с образеца в приложение I към Директива 2006/126). То следва да се представя за проверка на територията на страната, заедно с валиден документ за самоличност, вместо свидетелството за управление. Срокът му на валидност е четири месеца, считано от датата на успешно положените изпити (вж. член 4I 1° от Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire (JORF (Официален вестник на Френската република) от 6 май 2012 г., стр. 8050) (Наредба от 20 април 2012 година за определяне на условията за изготвяне, издаване и валидност на свидетелствата за управление).



и въпреки че освен това удостоверителният документ не отговаря на изискванията на Директива 2006/126 във връзка с образа на свидетелство за управление на моторни превозни средства?

- 3) При отрицателен отговор на първия въпрос: трябва ли правото на Европейския съюз, по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която водачът следва да бъде наказан за престъплението управляване на моторно превозно средство без право за управление, макар че в друга държава членка той е придобил разрешение за управление на моторни превозни средства съгласно изискванията на Директива 2006/126, без обаче да може да докаже това с удостоверителен документ, съответстващ на утвърдения с Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление?
- 4) При отрицателен отговор на втория въпрос: трябва ли правото на Европейския съюз, по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която, доколкото в тази държава окончателното свидетелство за управление се издава на кандидата веднага след успешното полагане на практическия изпит, следва да се наказе за извършено административно нарушение водачът, който в друга държава членка е придобил разрешение за управление на моторни превозни средства съгласно изискванията на Директива 2006/126, но е управлявал моторно превозно средство, без да носи със себе си окончателно свидетелство за управление като доказателство за придобитата правоспособност, тъй като такова свидетелство все още не му е било издадено поради особеностите на процедурата за издаване на окончателното свидетелство за управление в тази държава членка, върху които водачът не може да влияе, а вместо него е носел административно удостоверение, че е изпълнил изискванията за придобиването на разрешение за управление на моторни превозни средства?“.

28. Писмени становища са представили Кралство Нидерландия, Република Полша и Европейската комисия.

#### IV. Анализ

29. С първия и втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали държавите членки са длъжни да приемат само стандартизирано окончателно свидетелство за управление, издадено съгласно Директива 2006/126, като валиден документ, който установява правото за управление, *или* са длъжни да приемат други документи, които също сочат, че това право съществува в друга държава членка. С третия и четвъртия въпрос тя иска да се установи какъв вид санкции могат според случая да се налагат на водачи, които са придобили право за управление в държава членка, но все още не могат да го докажат с окончателно стандартизирано свидетелство за управление.

30. Запитващата юрисдикция отправя въпросите си във връзка с две групи правила на Съюза: Директива 2006/126, както и редица разпоредби на първичното право: разпоредбите на ДФЕС относно свободното движение, недопускането на дискриминация и гражданството на Съюза. Споделям становището на запитващата юрисдикция, че и двете групи правила са релевантни за настоящото дело. От съображения за по-голяма яснота на изложението обаче последователно ще се спра поотделно на всяка от тях.

31. Настоящото заключение има следната структура. В рамките на предварителната бележка отначало ще разгранича двете понятия, които са от основно значение за настоящото дело: от една страна, правото за управление и от друга страна, свидетелството за управление (раздел А). След това ще анализирам задълженията на държавите членки, произтичащи от Директива 2006/126 (раздел Б), преди да направя оценка на общите задължения, произтичащи от Договорите при налагане на санкции в области в обхвата на първичното право на Съюза (раздел В).

#### **А. Терминологична бележка: „право за управление“ и „свидетелство за управление“**

32. Налице е ясно разграничение, което е общо както за правото на Съюза, така и за редица национални правни системи: *възникването* на право да се извършва определена дейност, като „правото за управление“ е различно от възможността на носителя на правото да докаже този факт, като представи *съответен документ* (независимо дали се нарича удостоверение, свидетелство или разрешение) като например „свидетелство за управление“. Дадено право възниква, когато са изпълнени всички необходими, предвидени от закона условия. Ако те са изпълнени, с цел удостоверяването на този факт се издава удостоверение<sup>7</sup>.

33. На равнището на правото на Съюза посоченото разграничение в контекста на свидетелствата за управление се прави както в самата Директива 2006/126, така и в съдебната практика преди приемането на тази директива.

34. Както сочи самото заглавие, Директива 2006/126 се отнася преди всичко до хармонизирането и стандартизирането на удостоверението, т.е. на свидетелството за управление. Тя обаче се отнася и до правото за управление, като определя някои минимални материалноправни изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, за да се придобие това право. По-специално, освен възрастта, в Директива 2006/126 се определят минимални критерии за изпитите за управление на превозно средство и издаване на свидетелство за управление, както и минимални стандарти за физическа и психическа годност за управление в съответствие с член 4 и член 7, параграф 1 от Директива 2006/126 във връзка с приложения II и III<sup>8</sup>.

35. На следващо място, решението по дело *Skaniavi*<sup>9</sup> е постановено преди приемането на Директива 2006/126. Макар и в до известна степен различна фактическа обстановка, Съдът принципно приема, че: „издаването на свидетелство за управление на моторно превозно средство от държава членка в замяна на това, издадено от друга държава членка, не представлява основанието за правото на управление на моторно превозно средство на територията на приемащата държава, което пряко се гарантира от правото на Общността, а е доказателство за съществуването на такова право“<sup>10</sup>.

36. Така Съдът ясно признава, че свидетелство за управление е просто доказателство за съществуващо право за управление. Това означава, че са изпълнени всички условия, позволяващи на дадено лице да управлява превозно средство съгласно Директива 2006/126. От своя страна, „свидетелството за управление“ е окончателният документ, удостоверяващ това право, издаден по образец съобразно изискванията на Директива 2006/126. Както постановява Съдът, „притежаването на свидетелство за управление, издадено от държава членка, трябва да се счита за доказателство, че притежателят на това свидетелство е отговорял на тези условия в

<sup>7</sup> Естествено, различна категория, за която не се отнася настоящото дело, включва официални конститутивни актове, от които възникват права. В такива случаи правото възниква само, когато и ако е издаден съответният документ, обикновено във формата на административен акт. Тези *конститутивни* документи обаче са различни от документите с чисто *декларативен* характер.

<sup>8</sup> Директива 2006/126 предвижда само минимална степен на хармонизиране на националните разпоредби, отнасящи се до условията за издаване на свидетелство за управление — вж. решение от 1 март 2012 г., *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, т. 53).

<sup>9</sup> Вж. решение от 29 февруари 1996 г., *Skaniavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70).

<sup>10</sup> Вж. решение от 29 февруари 1996 г., *Skaniavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 34).



деня, в който последното му е издадено<sup>11</sup>. Следователно правото за управление произтича от правно събитие, а именно действителното изпълнение на всички необходими за неговото придобиване физически, психически и интелектуални условия. За разлика от него документът свидетелство за управление е вид официално удостоверение за съществуването на правото.

37. На последно място, и все още на равнището на правото на Съюза, може да се отбележи, че Съдът е признал и съществуването на подобно разграничение в други области. Той прави например аналогично разграничение между правото на пребиваване, което се предоставя при изпълнение на установените от правото на Съюза условия, и разрешението за пребиваване. Съдът приема по-специално, че „декларативният характер на картите за пребиваване предполага, че тези карти само удостоверяват възникнало по-рано право“<sup>12</sup>. Издаването на „разрешение за пребиваване на гражданин на държава членка не трябва да се счита за мярка, от която произтичат права, а за мярка, с която държава членка установява индивидуалното положение на гражданин на друга държава членка“<sup>13</sup>. Въз основа на това Съдът стига до извода, че както за гражданите на държава членка, така и за гражданите на трета страна, които са брачни партньори на граждани на държава членка, правото им на пребиваване произтича пряко от правото на Съюза, независимо дали е издадено разрешение за пребиваване от компетентните органи на държавата членка<sup>14</sup>.

38. По същия начин фактът, че правото на Съюза прави разграничение между тези две понятия, е малко вероятно да се възприеме като изненадващ на национално равнище. Всъщност се оказва точно обратното. Изглежда, че разграничаването между възникването на право като правно събитие, от една страна, и последващото или едновременно издаване на декларативно удостоверение за това събитие, от друга страна, е общо за редица правни системи на държави членки.

39. В специфичния контекст на свидетелството за управление според запитващата юрисдикция това разграничение между правото за управление и свидетелството за управление съществува както в германската, така и във френската правна уредба. Това диференциране продължава да е налице в сферата на санкциите, където съставлява основание за разграничаване на наказателните от административните санкции. И при двете правни системи управлението на МПС без право за това се наказва като престъпление. Управлението на МПС без същинско свидетелство за управление, когато правото е придобито, се наказва като административно нарушение.

40. В това отношение споделям становището на запитващата юрисдикция: по принцип, понятията „право за управление“ и „свидетелство за управление“ не трябва да се смесват. Разбира се, те са неразривно свързани. Издаването на свидетелство зависи от съществуването на правото. Но и двете до известна степен имат независимо съществуване, както показва явление, което би могло да бъде описано като разминавания във времето или несъответствия между правото и официалния документ.

11 Вж. решение от 1 март 2012 г., *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, т. 42).

12 Вж. решение от 21 юли 2011 г., *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 54).

13 Вж. решение от 25 юли 2002 г., *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461, т. 74). Вж. и решение от 21 юли 2011 г., *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 48). Бих искал да отбележа, че в тези решения се разглежда положение, противоположно на разглежданото в главното производство. В тях се разглеждат последиците съгласно правото на Съюза от притежаването на разрешение, когато не са изпълнени материалноправните условия за правото на пребиваване.

14 Вж. решение от 25 юли 2002 г., *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461, т. 74).

41. Дадено лице може да притежава право за управление, какъвто изглежда е случаят по главното производство, *без обаче да притежава съответното свидетелство за управление*. Алтернативно е възможно дадено лице да притежава право за управление, без да притежава свидетелство за управление *във формата, която понастоящем се изисква от Директива 2006/126*. Такъв би бил случаят за тези лица, които все още притежават свидетелство за управление, което е издадено преди датата на влизане в сила на Директива 2006/126.

42. От друга страна, може да се допусне хипотезата, при която лице притежава свидетелство за управление, *без да има вече право да управлява МПС*. Като се оставят настрана случаите на измама, подобно положение може да възникне и когато индивидуалното право за управление на МПС е временно или окончателно отнето, но засегнатото лице все още не е върнало свидетелството си за управление.

43. Всичко това не е просто теоретична дискусия. То има осезаеми практически последици. По-специално от него се налага изводът, че възникването на правото за управление на МПС е самостоятелно правно събитие, което поражда правни последици независимо от наличието на документ, удостоверяващ това събитие в съответната стандартизирана форма, изисквана за издаването на свидетелство за управление. Този факт е изключително релевантен за евентуалните санкции. Преди обаче да се разгледа този въпрос, първо трябва да се анализират задълженията на държавите членки за взаимно признаване съгласно Директива 2006/126.

## **В. Задължения на държавите членки съгласно Директива 2006/126**

44. С първата част от първия и втория въпрос, които могат да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директива 2006/126 задължава държавите членки да приемат издадено от друга държава членка временно удостоверение за валидно доказателство за правото за управление на МПС.

45. Моят кратък отговор на този въпрос е „не“. Безспорно Директива 2006/126 съдържа разпоредби относно условията за придобиване на правото за управление. Единственото задължение обаче, което ясно произтича от Директива 2006/126, е взаимното признаване на стандартизирания документ, наречен „свидетелство за управление“, чието хармонизиране всъщност тя предвижда.

46. Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 „свидетелствата за управление, издадени от държавите членки, се признават взаимно“. Съгласно установената съдебна практика клаузата за взаимно признаване „предвижда взаимното признаване, без друго формално изискване, на свидетелствата за управление, издадени от държавите членки. Тази разпоредба налага на последните ясно и точно задължение, което не оставя никаква свобода на преценка относно мерките, които трябва да бъдат приети за изпълнението му“<sup>15</sup>.

47. Следователно налице е императивно формулирано задължение за взаимно признаване. Запитващата юрисдикция обаче иска да се установи какво точно следва да се разбира под „свидетелство за управление“ за целите на тази разпоредба. Запитващата юрисдикция не е сигурна дали изразът „свидетелства за управление“ трябва да се тълкува в смисъл, че означава, че по член 2 от Директива 2006/126 право за управление на МПС следва да се признае само когато е издадено официално свидетелство за управление като удостоверяващ правото на управление документ, или задължението за признаване на свидетелствата за управление се отнася до самото право за управление, независимо дали е издадено официално свидетелство за

<sup>15</sup> Вж. например решения от 29 април 2004 г., Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, т. 45), от 26 юни 2008 г., Wiedemann и Funk, (C-329/06 и C-343/06, EU:C:2008:366, т. 50) и от 1 март 2012 г., Akyüz, (C-467/10, EU:C:2012:112, т. 40).

управление. Според запитващата юрисдикция тази неяснота произтича преди всичко от неуспеха на Директива 2006/126 да гарантира принципно признаване на правоспособността за управление на МПС във всички държави членки поради липсата на единна европейска уредба в тази област.

48. Съгласно доводите, изложени от нидерландското и полското правителство, както и от Комисията, задължението за взаимно признаване съгласно Директива 2006/126 се отнася само за свидетелства за управление, т.е. за стандартизирани удостоверения за съществуване на правото за управление.

49. Споделям това становище. Според мен предвиденото в член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 задължение за взаимно признаване се отнася само за стандартизираното свидетелство за управление като официален документ, категорично доказващ правото за управление. Нито текстът, нито контекстът или целите на Директива 2006/126 не могат да се тълкуват толкова разширително, че от тях да произтича задължение за държавите членки автоматично да признават видове документи, които не са изрично предвидени от Директива 2006/126.

50. Първо, член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 изрично предвижда взаимно признаване на „свидетелствата за управление“, издадени от държави членки. Като се има предвид направеното в предходния раздел на настоящото заключение разграничение между дадено право и удостоверяването му, е ясно, че понятието „свидетелство“ се отнася до физическия документ, официалното удостоверение, че са изпълнени условията, за да бъде разрешено управлението на МПС. Това се потвърждава и от използваните в редакциите на Директива 2006/126 на други езици изрази, като: на немски език „Führerscheine“, на френски език „permis de conduire“, на чешки език „řidičské průkazy“, на испански език „permiso de conducción“, на италиански език „patenti di guida“. Всички тези изрази ясно се отнасят до същинския документ.

51. Второ, систематичното тълкуване на Директива 2006/126 води до същия резултат. Във фокуса на разпоредбите на Директива 2006/126 е формата на самото свидетелство. Директива 2006/126 съдържа точни изисквания за оформлението, съдържанието и физическите характеристики, както и характеристиките за сигурността на документа, който следва да докаже по стандартизиран и единен начин съществуването на правото за управление.

52. Що се отнася до оформлението, националното свидетелство за управление трябва да се основава на образеца на Европейския съюз, установен в приложение I и съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2006/126. Образецът описва как трябва да изглежда свидетелството за управление в ЕС и обяснява вида и реда на информацията, която трябва да съдържа. Що се отнася до съдържанието, член 5, параграф 1 от Директива 2006/126 изисква в свидетелството за управление да се указват условията, при които водачът има право да управлява МПС. Освен това Директива 2006/126 изисква характеристики за сигурност, за да се избегне всякакъв риск от подправка на свидетелствата за управление. По-специално член 3, параграф 2 изрично предвижда във връзка с приложение I, че материалът, използван за свидетелството за управление на превозно средство, трябва да се подsigури срещу подправка.

53. Освен това прегледът на законодателната история потвърждава, че целта на законодателя на Съюза (Общността) в тази област продължава да е същата. Актът, предшестваш Директива 2006/126<sup>16</sup>, изглежда също е имал за цел да хармонизира самия документ<sup>17</sup>.

54. На трето и последно място, общата цел на Директива 2006/126 също подкрепя извода, че задължението за взаимно признаване се прилага единствено за официалния документ, т.е. за самото свидетелство за управление.

<sup>16</sup> Директива 91/439/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства (ОВ L 237, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 62).

<sup>17</sup> Вж. по-специално приложение I към Директива 91/439 относно общността образец на свидетелство за управление.

55. В съображение 2 от Директива 2006/126 се посочва, че тя засилва пътната безопасност и има за цел да улесни свободното движение на хора. От своя страна съображения 3 и 4 подчертават необходимостта от решаване на проблеми с прозрачността и предотвратяване на фалшифицирането. Обосновката за наличието в крайна сметка<sup>18</sup> на стандартно свидетелство на ЕС, което да е валидно на цялата територия на Съюза, е свързана със замяната на повече от 110 различни образци на свидетелства за управление. Тъй като може да е трудно да се прецени тяхната валидност, възможно е това многообразие да доведе до възможни измами.

56. Тези цели водят до един извод: целта на Директива 2006/126 е да въведе стандартизирано свидетелство за управление, което би позволило незабавно и лесно признаване от всеки орган и навсякъде в Съюза. Следователно, ако Директива 2006/126 се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да признават, отново, всякакви документи, които могат да бъдат издадени от друга държава членка, за да се докаже съществуването на правото за управление, това явно би противоречало на общата цел на Директива 2006/126.

57. Същевременно, както беше посочено в точка 34 по-горе от настоящото заключение, Директива 2006/126 урежда и редица елементи на минимална хармонизация на правото за управление, като определя материалноправните и формални условия, при които се издава свидетелство за управление, като възраст или годност за управление на МПС.

58. Според мен обаче тези минимални изисквания се въвеждат постепенно като необходима предпоставка за взаимното признаване на свидетелства за управление. Този извод може вече да бъде изведен от решение *Choquet*, в което Съдът още през 1978 г. отказва признаването на свидетелства за управление, издадени от други държави членки, освен ако изискванията за тяхното издаване не са хармонизирани в достатъчна степен<sup>19</sup>.

59. Така, като следва тази логика, с последващите изменения законодателят на Съюза е установил някои минимални изисквания като предпоставка за взаимното признаване на свидетелствата за управление. Не считам обаче, че може да бъде променена насоката на тези условия на минимална и по-скоро допълнителна хармонизация на някои елементи от правото за управление, така че да се стигне до хармонизация и до последващо задължение за взаимно признаване на самото право за управление. Хармонизирането на някои предпоставки с цел да се улесни взаимното признаване на окончателния документ не означава и взаимното признаване на тези предпоставки. Макар с готовност да признавам, че заглавия като „Скришна хармонизация“ или до голяма степен неволна „Случайна хармонизация“ несъмнено са привлекателни за научна статия, не считам, че те биха били подходяща отправна точка за тълкуването на обхвата на задълженията на държавите членки, произтичащи от вторичното право.

60. От гореизложеното следва, че член 2 от Директива 2006/126 не може да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да признават документи, удостоверяващи придобиването на правото за управление в друга държава членка, които са различни от съответстващите на изискванията на посочената директива.

<sup>18</sup> Тук трябва да се подчертае изразът „в крайна сметка“. Директива 2006/126 ясно предвижда постепенно премахване на предишните национални документи в рамките на щедро определен срок, през който тези национални документи трябва да се признават в пълна степен съгласно Директива 2006/126 (вж. в този смисъл съображение 5 и член 3, параграф 3 от тази директива).

<sup>19</sup> Решение от 28 ноември 1978 г., *Choquet* (C-16/78, EU:C:1978:210, т. 7).



### **C. Общи задължения на държавите членки съгласно Договорите**

61. В предходния раздел от настоящото заключение посочих, че според мен Директива 2006/126 не може да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да признават правото за управление, придобито в друга държава членка. Директива 2006/126 само задължава държавите членки да издадат, а след това и да признаят ясно уреденото в Директива 2006/126 стандартизирано удостоверение, което е единното свидетелство за управление.

62. Необходимо е обаче да се разгледа втората част от първите два въпроса, отправени от националната юрисдикция — какво е положението със задълженията на държавите членки в тази област съгласно първичното право? Естеството на задълженията е свързано с отправените от националната юрисдикция трети и четвърти въпрос. Те се отнасят до естеството на санкциите, които евентуално могат да бъдат наложени от държава членка на обвиняемия за управление на МПС без съответно свидетелство за управление, а само с временно удостоверение за придобиване на право за управление на МПС в друга държава членка.

63. В останалите части на настоящото заключение ще се спра на тези въпроси. След като установя съответните разпоредби на първичното право (подраздел 1), ще разгледам съвместимостта на тези разпоредби с наказателните и административните санкции, налагани за управление на МПС без свидетелство за управление (подраздел 2).

#### ***1. Релевантни разпоредби на първичното право: свободно движение и недопускане на дискриминация***

64. Директива 2006/126 предвижда само взаимното признаване на свидетелства за управление. Тя не съдържа разпоредба за евентуалното налагане на санкции за непритежаване на право за управление или за непредставяне на официално свидетелство за управление или друг вид документ за тази цел.

65. Следователно, както в други области на правото на Съюза, при липсата на специална правна уредба в областта по принцип държавите членки следва да предвидят санкции<sup>20</sup>.

66. При упражняване на тази компетентност обаче държавите членки са длъжни да спазват други изисквания, произтичащи от правото на Съюза, и по-специално от първичното право. По отношение на въпросите, които не са обхванати от вторичното право, но все пак ясно попадат в обхвата на правото на Съюза, продължават да се прилагат първичното право и произтичащите от него задължения.

67. Запитващата юрисдикция посочва, че наказателните и административните санкции за управление на МПС без признато в Германия свидетелство за управление, а само с временно удостоверение, издадено от друга държава членка, биха могли да представляват нарушение на общата забрана за дискриминация по член 18 ДФЕС и на основните свободи по членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

68. В самото начало отбелязвам, че разглежданото понастоящем положение определено попада в приложното поле на Договорите най-малко на две различни основания: първо, в решение *Skaniavi* Съдът вече е приел, че правото на управление на МПС действително произтича от правото на Съюза<sup>21</sup>; второ, че във всеки случай е очевидно, че обвиняемият е упражнил правото си на свободно движение на територията на Съюза.

<sup>20</sup> Вж. решения от 29 февруари 1996 г., *Skaniavi и Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36) и от 29 октомври 1998 г., *Awoyemi* (C-230/97, EU:C:1998:521, т. 25).

<sup>21</sup> Решение от 29 февруари 1996 г., *Skaniavi и Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 34).

69. Що се отнася по-специално до свободното движение, не са посочени конкретни причини защо обвиняемият е бил в Германия. Ето защо в националната юрисдикция следва да установи за кои от свободите на движение става въпрос в рамките на главното производство. В това отношение може да се предоставят общи насоки с цел да се подпомогне в максимална степен запитващата юрисдикция. Възможни са няколко варианта.

70. Първо, обвиняемият може да е отишъл в Германия, като е управлявал лек автомобил, с цел да упражнява определена икономическа дейност, като например да търси работа, да се установи там или да ползва или да предоставя услуги. В това отношение, като се има предвид значението на личните превозни средства, непризнаването на временно удостоверение, издадено от друга държава членка, може да засегне фактическото упражняване на редица дейности от заети или самостоятелно заети лица<sup>22</sup>. Така отказът да се признае временно удостоверение би могъл да възпрепятства упражняването на свободата на движение на работниците или свободата на установяване.

71. Второ, обвиняемият може да е отишъл в Германия просто за развлечение. В този случай той вероятно е ползвал услуги като турист. Макар вероятно да не е сред основните цели на Договорите, съгласно установената практика на Съда свободното предоставяне на услуги включва свободата получателите на услуги да отидат в друга държава членка, за да ползват услуга там<sup>23</sup>. Следователно забраната на национално равнище да се признават чуждестранни временни удостоверения за управление на МПС може също да се счита за ограничение при ползването на услуги.

72. Трето, запитващата юрисдикция посочва, че обвиняемият е френски гражданин и следователно е гражданин на ЕС. Поради това положението му попада и в материалния обхват на правото на Съюза: той е упражнил правото си на свободно движение на територията на Съюза в рамките на понятието за гражданство на Съюза по член 21, параграф 1 ДФЕС.

73. В обобщение, националната юрисдикция следва да установи коя основна свобода е засегната от настоящото дело. Тъй като обаче обвиняемият изглежда е гражданин на ЕС, според мен дори няма да е необходимо да се изграждат връзки (понякога твърде незначителни) с някоя от конкретните свободи. Фактът, че си гражданин, който се движи свободно на територията на Съюза, трябва да е достатъчен сам по себе си: в крайна сметка, какво друго трябва да включва понятието за европейско гражданство, ако не правото да се пътува свободно на територията на Съюза? „*Autoraedaris europeus sum*“<sup>24</sup>.

74. Във всеки случай всеки гражданин на Съюза може да се позовава на член 18, параграф 1 ДФЕС, който забранява всякаква дискриминация, основана на гражданство, във всички положения, които попадат в приложното поле *ratione materiae* на правото на ЕС. Тези положения включват, освен която и да е от основните свободи, упражняването на свободата на движение на територията на държавите членки, предоставена посредством член 21 ДФЕС<sup>25</sup>.

22 Вж. по аналогия решение от 28 ноември 1978 г., *Choquet* (C-16/78, EU:C:1978:210, т. 4 in fine). Вж. също решения от 29 февруари 1996 г., *Skanavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36 и 39) и от 29 октомври 1998 г., *Awoyemi* (C-230/97, EU:C:1998:521, т. 26).

23 Вж. решения от 31 януари 1984 г., *Luisi* и *Carbone* (C-286/82 и C-26/83, EU:C:1984:35, т. 16) и от 2 февруари 1989 г., *Cowan* (C-186/87, EU:C:1989:47, т. 15).

24 Отбелязвам с благодарност възнновението от „*civis europeus sum*“ на генералния адвокат *Jacobs* в заключението му по дело *Konstantinidis* (C-168/91, EU:C:1992:504, т. 46).

25 Вж. например решения от 2 октомври 2003 г., *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 24), от 13 април 2010 г., *Bressol* и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 31) и от 22 декември 2010 г., *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09, EU:C:2010:806, т. 53 и 54).



75. Като забранява „всяка дискриминация на основание гражданство“, член 18 ДФЕС изисква равно третиране на лица, които са в положение, попадащо в приложното поле на Договорите<sup>26</sup>. Съгласно установената съдебна практика принципът на недопускане на дискриминация забранява не само преките дискриминационни практики, основани на гражданството, но и всички непреки форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат<sup>27</sup>. Освен ако не е обективно обоснована и пропорционална на преследваната цел, дадена национална разпоредба трябва да се счита за непряко дискриминационна, когато поради характера си може да засегне в по-голяма степен гражданите на други държави членки, отколкото гражданите на съответната държава<sup>28</sup>.

## **2. Съвместимост на наказателните и административните санкции с първичното право на Съюза**

76. Сега ще се спра на въпроса как тези общи принципи следва да се прилагат в настоящия случай. Съвместими ли са със свободното движение и забраната за дискриминация по-специално евентуалните наказателни и/или административни санкции, когато дадено лице не може да докаже съществуването на правото за управление, като представи стандартизираното свидетелство за управление?

77. Според Нидерландия държавите членки могат да приемат санкции, които могат да са както наказателни, така и административни, стига да са недискриминационни, пропорционални и ефективни.

78. Комисията признава, че санкциите попадат в компетентността на държавите членки. Тя обаче разграничава две категории лица: придобилите право за управление в друга държава членка и все още непридобилите това право или лишените от него лица. Според Комисията само на последната категория може да се налагат наказателни санкции.

79. Споделям мнението на Комисията. В настоящия случай притежаването на право за управление, придобито в друга държава членка, не допуска налагането на наказателни санкции. От друга страна, считам, че е възможно да се налагат административни санкции, когато дадено лице не може да докаже надлежно съществуването на това право с помощта на изискваното стандартизирано свидетелство.

80. Към този въпрос може да се подходи по два начина: първият е ограничаване на някоя от основните свободи, която следва да се установи от националната юрисдикция. Другият е чрез забраната на (непряката) дискриминация на основание гражданство, която е заложена в гражданството на Съюза и в член 18, параграф 1 ДФЕС. В крайна сметка обаче двете насоки за аргументиране се засичат на един и същ кръстопът: кой ще бъде третиран по-неблагоприятно (дискриминационно) спрямо кого?

81. В настоящия случай са налице две равнища за потенциално сравнение. Първо, в центъра на вниманието е какво точно се наказва. За какво конкретно провинение се налага санкцията? Второ, действително ли са сравними за тази цел документите, по-специално издадените на национално равнище временни удостоверения за управление?

26 Вж. в този смисъл решения от 2 февруари 1989 г., Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47, т. 10) и от 6 септември 2016 г., Петрухин (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 29).

27 Вж. решения от 18 юли 2007 г., Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, т. 29), от 13 април 2010 г., Bressol и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 40), от 25 януари 2011 г., Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, т. 32 и 34) и от 18 март 2014 г., International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, т. 64).

28 Вж. решения от 30 ноември 2000 г., Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, т. 40) и от 13 април 2010 г., Bressol и др. (C-73/08, EU:C:2010:181, т. 41).

82. Съгласно разясненията на националния съд в акта за преюдициално запитване, деянието, наказуемо като *престъпление* съгласно германското право, е непритежаването на право за управление на МПС, т.е. непритежаването изобщо на правото да се извършва тази дейност. За разлика от това *административната* санкция се прилага при положения, в които даден водач не може да представи изисквания документ в съответната форма при поискване от компетентния орган (обикновено полицията). С други думи, административната санкция се налага на водач за неизпълнение на задължението да представи изисквания документ при проверка, макар всъщност да притежава съответстващото право.

83. Същността на забраната за дискриминация на основание гражданство е да не се третира граждани на други държави по-неблагоприятно, отколкото собствените граждани. Това означава, най-малкото, да се разшири обхватът на националния режим до сравними положения, възникнали в други държави членки, като същевременно се подхожда добросъвестно и лоялно към актовете и решенията на други държави членки.

84. Съгласно установените от националната юрисдикция факти в настоящия случай обвиняемият е притежавал право за управление, предоставено му във Франция. Той само не е могъл физически да представи изискваното стандартизирано свидетелство за управление, за да докаже това право. Като се остави настрана въпросът за доказването и за доказателствените средства, които следва да разгледа националната юрисдикция, и ако се приеме за безспорно установено, че в момента на спирането обвиняемият е имал правото за управление, той не може да бъде наказан за престъпление, както ако не е имал това право.

85. Формулиран по друг начин, основният въпрос е как водач с „германско право за управление на МПС“, но който не е имал съответното свидетелство за управление, би бил третиран в сходно положение? Запитващата юрисдикция посочва, че в Германия свидетелството за управление се издава непосредствено след успешно полагане на всички необходими изпити. Националната юрисдикция обаче се позовава също на член 22, параграф 4 от FeV. Тази разпоредба предвижда, че по изключение като допустимо доказателство за правото за управление може да се представи временно удостоверение за успешно положен изпит, което е валидно само на територията на Германия.

86. Това означава, не само че няма да бъде наказано за престъпление лице, което е преминало успешно изпитите за управление в Германия, като по този начин е придобило право за управление, и по-късно, преди издаването на окончателното стандартизирано свидетелство за управление, е спряно от полицията — това лице няма да бъде наказано и за административно нарушение. Причината за това е, че съгласно германското право издадено от германските органи временно удостоверение за успешно положен изпит е достатъчно от правна гледна точка доказателство за съществуването на правото за управление.

87. Това ме води до втората точка: налагането на административни санкции и сравнимостта на временните удостоверения.

88. Ако бъдат доведени до крайност, доводите за недопускане на дискриминация и взаимно признаване в съответствие с първичното право всъщност могат да доведат до извода, че след като Германия приема *германски* временни удостоверения за положен изпит, тя трябва да приема и *френски* удостоверения СЕРС. При условие че Германия приема национални временни удостоверения, тя трябва да приема и издадените в други държави членки.

89. Основните съображения, поради които не считам, че обхватът на основаните на първичното право задължения може да бъде разширен до такава степен, са три.

90. Първо, Директива 2006/126 установява хармонизиран режим на взаимно признаване на свидетелствата за управление. От конституционна гледна точка в рамките на такъв режим произтичащите от първично право задължения продължават да са релевантни и приложими, както беше посочено в предходния раздел от настоящото заключение. Не считам обаче, че обхватът им може да се разшири дотам, че действително да се въведе цялостно задължение за признаване на всички и всякакви документи, издадени от държавите членки. В същото време не съм убеден, че това налага да се отрече направеният от законодателя избор в рамките на вторичното законодателство, с други думи, връщане към Европа, в която съществуват десетки различни документи за управление на МПС, издавани от всяка държава членка<sup>29</sup>.

91. Второ, трябва да се има предвид, че и при двете системи — френската и германската, временните удостоверения за управление се издават не само с ограничения във времето, но и с определени териториални ограничения. Това според мен ги поставя извън групата на сравнимите удостоверения за правото за управление, ако за целите на доказването на това право, лице, на което е издаден такъв документ, реши да пренебрегне ясно наложените за удостоверенията ограничения и иска да се позове на тях извън рамките на тяхното „предназначение“ във времево и географско отношение.

92. Трето, и може би най-важно — необходимо е да се припомни какво точно се санкционира с административна глоба: според мен това е непредставянето на документ в правилната форма при поискване от страна на компетентния орган. От тази гледна точка е несъмнено, че не е изпълнило задълженията за доказване лице, притежаващо само временно удостоверение, което е издадено в друга държава членка и е с изрично ограничено действие по време и място и поради това не може да бъде признато в пълна степен. По дефиниция обвиняемият просто не е бил в състояние да представи съответния документ. Ето защо той може да бъде наказан за административно нарушение.

93. С други думи, държавите членки несъмнено имат право да санкционират непредставянето при проверка на изисквани по закон документи. В настоящия случай обаче се санкционира неносенето на съответните документи от дадено лице, ако то по закон е длъжно да ги носи, а не липсата на правото, за което е издадено свидетелството. Ако следва да се наложи някакво наказание, то ще е за неизпълнение на установените задължения за доказване, а също и евентуално за допълнителната административна работа, свързана с проверката по различни начини на съществуването на разрешение или право, което се предполага да бъде установено по бърз и еднакъв начин посредством изискваното стандартизирано свидетелство.

94. С цел изчерпателност бих добавил, че според мен би могло да се достигне до същия извод, ако съображенията се основаваха само на разпоредбите на Договора в областта на свободното движение. Решение *Skanavi*<sup>30</sup> отново предоставя полезни насоки. По посоченото дело се разглежда съвместимостта на наказателни санкции, наложени на гръцка гражданка. В контекста на свободата на установяване тя се установява в Германия за свързани с професионалната ѝ дейност цели. Подобно на обвиняемия в настоящия случай, ѝ е наложено наказание, тъй като не е сменила гръцкото си свидетелство за управление с германско.

95. Съдът е постановил, че свободата на установяване не допуска „управляването на моторно превозно средство от лице, което е могло да придобие свидетелство за управление от приемащата държава членка в замяна на свидетелство, издадено от друга държава членка, но което не е извършило смяната в предвидения срок, да се третира като управление на превозно

<sup>29</sup> Вж. например, по отношение на взаимодействието между хармонизираните режими на вторичното право и разпоредбите на Договорите, решения от 5 април 1979 г., *Ratti* (C-148/78, EU:C:1979:110, т. 36) и от 5 октомври 1994 г., *Centre d'insémination de la Crespelle* (C-323/93, EU:C:1994:368, т. 31). Във връзка с малко по-различно разбиране вж. също решения от 22 януари 2002 г., *Dreessen* (C-31/00, EU:C:2002:35, т. 27) и от 13 ноември 2003 г., *Morgenbesser* (C-313/01, EU:C:2003:612, т. 43).

<sup>30</sup> Решение от 29 февруари 1996 г., *Skanavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70).

средство без свидетелство за управление и следователно да бъде наказуемо с лишаване от свобода или глоба<sup>31</sup>. Съдът достига до този извод, като приема, че задължението за смяна на свидетелствата за управление е „всъщност начин за изпълнение на административни изисквания“<sup>32</sup>.

96. Подобни съображения биха били релевантни и в настоящото дело. То също се отнася до лице, което все още не е получило свидетелството за управление в подходящия формат, но е придобило правото за управление в държавата по пребиваване. Като административно изискване може да се разглежда и задължението на национално равнище да се представя стандартизирано, окончателно свидетелство за управление вместо временно удостоверение. Придобиването на свидетелството за управление в определен формат е формалност, която има за цел официално да се установи правото за управление.

97. В настоящия случай аналогията с решение *Skanavi* е може би още по-силна. Това се дължи на обстоятелството, че издаването на свидетелството за управление не зависи от обвиняемия. Както запитващата юрисдикция правилно посочва, последният не може да влияе върху датата, на която то ще бъде издадено: в решение *Skanavi* случаят не е такъв.

98. Съответно третирането на лице, което е придобило правото за управление в друга държава членка, но все още не е получило свидетелството си за управление, като водач без свидетелство за управление и евентуалното му наказване за престъпление (независимо дали с лишаване от свобода или с глоба, но с последицата, че лицето ще се счита за осъждано), би било несъразмерно на тежестта на нарушението с оглед на произтичащите последици<sup>33</sup>.

99. И все пак отново може да се направи по-широка аналогия с неспазването на формалности за установяване на правото на пребиваване на дадено лице, като например изискването за официално деклариране на пребиваването в срок до три дни от влизането на територията на държава членка. В това отношение Съдът приема, че държавите членки не могат да налагат санкция, която е дотолкова несъразмерна на тежестта на нарушението, че да се превръща в пречка за свободното движение на лицата<sup>34</sup>. Ето защо задържането и извеждането от територията единствено на основание неспазването на свързаните с контрола на чужденците юридически формалности от въпросното лице биха нарушили самата същност на пряко предоставеното от правото на ЕС право на пребиваване и биха били явно непропорционални на тежестта на нарушението<sup>35</sup>. Все пак националните органи имат право да санкционират неспазването на такива разпоредби с наказания, сравними с налаганите за маловажни нарушения, извършени от техните собствени граждани<sup>36</sup>.

100. От гореизложеното следва, че членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да преследва като *престъпление* управлението на превозно средство, когато водачът е придобил право да управлява превозно средство в друга държава членка в съответствие с изискванията на Директива 2006/126, но поради административни причини извън неговия контрол не може да представи при проверка документ за тази цел, който отговаря на изискванията на посочената директива.

31 Решение от 29 февруари 1996 г., *Skanavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 39).

32 Решение от 29 февруари 1996 г., *Skanavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 35).

33 Вж. в този смисъл решение от 29 февруари 1996 г., *Skanavi* и *Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 37).

34 Вж. в този смисъл решения от 3 юли 1980 г., *Pieck* (C-157/79, EU:C:1980:179, т. 19) и от 12 декември 1989 г., *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, т. 14).

35 Вж. решения от 25 юли 2002 г., *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461, т. 78) и от 17 февруари 2005 г., *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, т. 40).

36 Вж. решения от 3 юли 1980 г., *Pieck* (C-157/79, EU:C:1980:179, т. 19) и от 12 декември 1989 г., *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, т. 14).

## V. Заключение

101. По гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, отправени от Amtsgericht Kehl (Районен съд Кел, Германия), по следния начин:

- „Член 2 от Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства не може да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да признават документи, удостоверяващи придобиването на правото за управление в друга държава членка, които са различни от съответстващите на изискванията на посочената директива.
- Членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да преследва като престъпление управлението на превозно средство, когато водачът е придобил право да управлява превозно средство в друга държава членка в съответствие с изискванията на Директива 2006/126, но поради административни причини извън неговия контрол не може да представи при проверка документ за тази цел, който отговаря на изискванията на посочената директива“.