



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. május 16.¹

C-195/16. sz. ügy

**Staatsanwaltschaft Offenburg
kontra
I**

(az Amtsgericht Kehl [kehli helyi bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Közlekedés – Vezetői engedély – Kölcsönös elismerés – Hatály – Más tagállam által kiállított ideiglenes igazolás a saját területére korlátozott járművezetési jogosultság tanúsítására – Büntetőeljárás a vezetői engedély felmutatásának elmulasztása miatt – A járművezetési jogosultság és a vezetői engedély közötti különbség – A szankciók jellege – Szabálysértési vagy büntetőjogi”

I. Bevezetés

1. I (a továbbiakban: terhelt) sikeresen teljesítette Franciaországban a járművezetői vizsgákat. Amíg a végleges vezetői engedélyt ki nem bocsátják, a járművezetési jogosultság megszerzésének bizonyítására ideiglenes igazolást állítottak ki számára. Egy hónappal később a németországi Kehlben autóvezetés közben feltartóztatták. Az általa felmutatott francia ideiglenes igazolást nem fogadták el a német jog által elismert okmányként. Engedély nélküli vezetés vétségének elkövetésével vádolták meg.

2. Az ismertetett ténybeli háttér alapján az elsőfokú nemzeti büntetőbíróság, az Amtsgericht Kehl (kehli helyi bíróság, Németország) két kérdéskört terjesztett jelen Bíróság elé: először is, az elsődleges és másodlagos uniós jog alapján milyen okmánytípusokat kötelesek a tagállamok a járművezetési jogosultság fennállásának bizonyítékaként elismerni? Kizárólag a végleges, szabványosított vezetői engedélyeket kell-e elfogadni? Vagy a másik tagállam illetékes hatóságai által kibocsátott ideiglenes igazolást is el kell ismerni? Másodsor, milyen következményeket helyezhet kilátásba valamely tagállam azokkal a személyekkel szemben, akik, habár megszerezték a járművezetési jogosultságot, azt nem tudják a releváns másodlagos uniós jog által előírt végleges, szabványosított formában kibocsátott vezetői engedéllyel igazolni?

¹ Eredeti nyelv: angol.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)

3. Az EUMSZ 18. cikk első bekezdése szerint „[a] Szerződések alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés”.

4. Az EUMSZ 21. cikk első bekezdése értelmében „[a] Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz”.

5. Az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását”.

6. Az EUMSZ 49. cikk kimondja, hogy „tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás”.

7. Az EUMSZ 56. cikk első bekezdésének előírása szerint „[a]z alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy”.

2. A 2006/126 irányelv

8. A vezetői engedélyekről szóló irányelv² (a továbbiakban: irányelv) (2) preambulumbekzdése szerint „[a] vezetői engedélyekre vonatkozó szabályok a közös közlekedéspolitika alapvető elemei, amelyek hozzájárulnak a közúti közlekedésbiztonság javításához, valamint megkönnyítik azon személyek szabad mozgását, akik a vezetői engedélyt kiállító tagállamtól eltérő tagállamban telepednek le [...]. A vezetői engedélyekre vonatkozó szabályok harmonizálásában elért haladás ellenére még mindig jelentős eltérések állnak fenn a tagállamoknak az engedélyek megújításának gyakoriságára és a járművek alkategóriáira vonatkozó szabályai között, amelyeket teljesebben kell harmonizálni a közösségi politikák teljes körű végrehajtásához való hozzájárulás érdekében”.

9. A (3) preambulumbekzdés szerint „[a] 91/439/EGK irányelvben meghatározott azon lehetőség, amely alapján a tagállamok nemzeti rendelkezéseket állapíthatnak meg az érvényességi időtartam tekintetében, a különböző tagállamokban különböző jogszabályok egymás mellett éléséhez, és több mint 110 különféle, a tagállamokban érvényes vezetői engedély mintához vezet. Ez átláthatósági problémát okoz az állampolgárok, a rendőri szervek és a vezetői engedélyekkel kapcsolatos ügyvitelért felelős igazgatási szervek számára, valamint az olyan okmányok hamisításához vezet, amelyek néha több évtizeddel korábbi keltezésűek”.

10. Az (5) preambulumbekzdés értelmében „[e]z az irányelv nem sértheti az alkalmazásának időpontja előtt megadott vagy megszerzett, fennálló járművezetési jogosultságokat”.

² A vezetői engedélyekről szóló, 2006. december 20-i, 2006/126/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozott szöveg) (HL 2006. L 403., 18. o.).

11. A (8) preambulumbekzdés szövege a következő: „Közúti közlekedésbiztonsági okokból meg kell határozni a vezetői engedély kiállításának minimumkövetelményeit. A vezetői vizsgák, valamint a vezetői engedély kiállításának követelményeit össze kell hangolni. [...]”

12. Az 1. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban nemzeti vezetői engedélyt vezetnek be, az I. mellékletben található közösségi mintának megfelelően. A közösségi vezetői engedély minta első oldalán szereplő emblémának tartalmaznia kell az engedélyt kiállító tagállam megkülönböztető jelét.”

13. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] tagállamok az általuk kiállított vezetői engedélyeket kölcsönösen elismerik”.

14. A 3. cikk (3) bekezdése értelmében „[a] tagállamok biztosítják, hogy 2033. január 19-ig, valamennyi kiállított, illetve használatban lévő vezetői engedély teljesíti ezen irányelv összes követelményét”.

15. A 4. cikk (1) bekezdése szerint „[a]z 1. cikkben meghatározott vezetői engedély az alább meghatározott kategóriákba tartozó gépi meghajtású járművek vezetésére jogosít fel [...]”.

16. Az 5. cikk (1) bekezdése szerint „[a] vezetői engedélyeknek fel kell tüntetniük azokat a feltételeket, amelyek alapján a vezető járművezetésre jogosult”.

17. A 7. cikk (1) bekezdése szerint „[v]ezetői engedély kizárólag azon kérelmezőknek állítható ki:

a) akik jártassági és magatartási, valamint elméleti vizsgát tettek, valamint megfeleltek az egészségügyi követelményeknek a II. és III. melléklet rendelkezéseivel összhangban;

[...]”

B. A német jog

1. A Fahrerlaubnis-Verordnung (a járművezetői engedélyről szóló rendelet)

18. A Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr³ (személyek közúti közlekedésben való részvételének engedélyezéséről szóló rendelet) (a továbbiakban: FeV) 4. §-a szabályozza a gépjárművek vezetésére vonatkozó engedélyezésre és azonosításra vonatkozó követelményeket:

„(1) Annak, aki közúton gépjárművet vezet, rendelkeznie kell a járművezetési jogosultsággal. [...]”

(2) A járművezetéshez való jogot érvényes hivatalos igazolással (vezetői engedély) kell bizonyítani. A járművezető köteles vezetés közben magánál tartani a vezetői engedélyt, és az illetékes személy kérésére ellenőrzés céljából átadni. A járművezető köteles magánál tartani egy nemzetközi vezetői engedélyt vagy egy külföldi nemzeti vezetői engedélyt és annak a 29. §-a (2) bekezdése második mondatának megfelelően meghatározott fordítását, és az illetékes személy kérésére ellenőrzés céljából átadni.

3 Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 der Elften Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2016 (a legutóbb a járművezetői engedélyről szóló rendelet és más közúti szabályok módosításáról szóló, 2016. december 21-i tizenegyedik rendelet [BGBl. 2016 I. 3083. o.] 1. és 2. cikkével módosított, a személyek közúti közlekedésben való részvételének engedélyezéséről szóló, 2010. december 13-i rendelet [a továbbiakban: a járművezetéshez való jogról szóló rendelet; FeV] [BGBl. 2010 I. 1980. o.]).

(3) A (2) albekezdés első mondatától eltérően a járművezetési jogosultság erre vonatkozó kifejezett rendelkezés vagy engedélyezés esetén a vezetői engedélyen kívül más igazolással is bizonyítható. A (2) albekezdés második mondatát az első mondat szerinti igazolásra megfelelően alkalmazni kell.”

19. A 22. § az „illetékes hatóság és a műszaki vizsgaközpont előtti eljárás” címet viseli. Ez a következőképpen rendelkezik:

„[...]

(3) Amennyiben a járművezetési jogosultság megadására vonatkozó valamennyi követelmény teljesül, a vezetői engedély kiadására jogosult hatóság köteles kiállítani a vezetői engedélyt.

(4) [...] Sikeres vizsga esetén a szakértő, a vizsgabiztos vagy egyéb esetben a vezetői engedély kiadására jogosult hatóság a kiállítás keltezését követően kiállítja a vezetői engedélyt. A vezetői engedély csak akkor állítható ki, ha a jelölt személyazonossága teljes bizonyossággal megállapítható. Amennyiben a szakértő vagy a vizsgabiztos állította ki a vezetői engedélyt, erről értesíti a vezetői engedély kiállítására jogosult hatóságot és megerősíti a kiállítás időpontját. A képzésről szóló igazolást is megküldi a vezetői engedélyt kiállító hatóságnak. A járművezetési jogosultság megadása a vezetői engedély, illetőleg vezetői engedély hiányában egy ideiglenes vizsgaigazolás kiadásával történik, amely a járművezetési jogosultságnak a 8a. melléklet szerinti igazolására csak Németország területén érvényes.”

20. A 29. § szerint bizonyos feltételek mellett a külföldiek járművezetési jogosultságát is el kell ismerni. E rendelkezés a következőképpen szól:

„(1) Az a személy, aki külföldi járművezetési jogosultsággal rendelkezik, a jogosultságának megfelelően vezethet gépjárművet Németország területén, amennyiben a szokásos tartózkodási helye a 7. § értelmében nem Németország területén található. [...]

(2) A járművezetési jogosultságot érvényes nemzeti vezetői engedéllyel vagy nemzetközi vezetői engedéllyel kell bizonyítani. [...] Azokat a külföldi nemzeti vezetői engedélyeket, amelyek nem német nyelven készültek, és amelyeket nem az Európai Unió egy másik tagállamában állítottak ki, [...] fordítással kell ellátni.

(3) Az (1) albekezdés szerinti jogosultság nem alkalmazandó azokra, akik külföldi járművezetési jogosultsággal rendelkeznek és

1. csupán a járművezetés tanulására kiadott vagy egyéb ideiglenes vezetői engedéllyel rendelkeznek;

[...]”

21. A 75. § (4) bekezdése értelmében, aki elmulasztja vezetői engedélyét magánál tartani (vagy az illetékes hatóságok kérésére ellenőrzés céljából nem mutatja fel), szabálysértést („Ordnungswidrigkeit”) követ el.

2. A *Straßenverkehrsgesetz* (a közúti közlekedésről szóló törvény)

22. A *Straßenverkehrsgesetz*⁴ (a továbbiakban: StVG) 21. §-a a következő büntetéseket állapítja meg:

„(1) Aki olyan járművet vezet, amelynek vezetésére nem jogosult, [...] egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Aki az (1) albekezdésben említett cselekményt gondatlanul követi el, [...] hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy a napi összeg 180-szorosának megfelelő összegű pénzbüntetéssel büntetendő [...]”

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

23. A terhelt 2015. április 17-én sikeresen teljesítette a járművezetői vizsgákat Franciaországban, ahol lakóhellyel rendelkezik. Ezzel jogosulttá vált a B kategóriába tartozó gépjárművek vezetésére jogosító engedélyre. Franciaországban a végleges vezetői engedélyt nem adják át azonnal. Kiállítására több hétig vagy hónapig is eltarthat.⁵ A vizsgák teljesítését követően a terhelt számára ezért egy ideiglenes igazolást (*Certificat d’Examen du Permis de Conduire*, a továbbiakban: CEPC) állítottak ki.⁶

24. Egy hónappal később, 2015. május 15-én a terheltet Kehlben autóvezetés közben feltartóztatták. Nem tudott felmutatni érvényes vezetői engedélyt. Felmutatta azonban ideiglenes igazolását, a CEPC-t, egy hivatalos személyazonosítóval együtt.

25. Az Offenburgi ügyész a terhelttel szemben a StVG 21. §-ába ütköző, engedély nélküli járművezetés vétsége miatt vádat emelt. A terhelt ideiglenes igazolása csak Franciaország területén volt érvényes. Nem ismerték el olyan okmánynak, amely a német jog alapján a Németországban történő vezetésre érvényesen feljogosítana.

26. Az ügyész az elsőfokú bíróságnál, az *Amtsgericht Kehl*nél (kehli helyi bíróság) a terhelttel szemben tárgyalás mellőzésével hozott végzés meghozatalát indítványozta. Az említett bíróságnak kétségei vannak azt illetően, hogy az esetleges büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet összeegyeztethető-e számos uniós jogi rendelkezéssel. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy uniós jogi szempontból a terhelt tulajdonképpen rendelkezett-e olyan engedéllyel, amely alapján jogosult volt Németországban vezetni. Amennyiben a járművezetési jogosultság ilyen formájú igazolását el kell ismerni, és ennek következtében nem valósul meg bűncselekmény, a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az ügy tényállása alapján szabálysértés mégis megvalósult-e.

4 *Straßenverkehrsgesetz*, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. März 2017 (a legutóbb a be nem jelentett munkával és az illegális foglalkoztatással szembeni harc fokozásáról szóló, 2017. március 6-i törvény [BGBl. 2017 I 399. o.] 3. cikkével módosított, a 2003. március 5-én közzétett változat [BGBl. 2003 I 310. o., helyesbítés 919. o.] szerinti közúti közlekedésről szóló törvény [StVG]).

5 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a francia hatóságok 2015. július 9-én kiállították a terhelt számára a végleges vezetői engedélyt.

6 A francia jog értelmében a CEPC-t a vezetés ideiglenes engedélyeként állítják ki arra az időszakra, amíg a végleges vezetői engedélyt (a 2006/126 irányelv I. melléklete szerinti szabványosított formájú engedély) ki nem állítják. Francia területen ellenőrzés céljából érvényes személyazonosító okmánnyal együtt fel kell mutatni, a vezetői engedély helyett. A sikeres vizsgát követően legfeljebb négy hónapig érvényes (lásd az *Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d’établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire* [JORF du 6 mai 2012, p. 8050] [a vezetői engedély megszerzésének, kiállításának és érvényességének feltételeiről szóló, 2012. április 20-i rendelet] 4. cikke I. bekezdésének 1. pontját).

27. Az Amtsgericht Kehl (kehli helyi bíróság, Németország) a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1. Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió jogát, és különösen a [2006/126 irányelv] 2. cikkét, vagy az EUMSZ 18., EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, hogy az említett joggal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely megtagadja a más tagállamban megszerzett járművezetési engedély elismerését, különösen ha e járművezetési engedély megszerzésére a [2006/126] irányelv rendelkezései alapján került sor?
2. Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió jogát, és különösen a [2006/126 irányelv] 2. cikkét, vagy az EUMSZ 18., EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, hogy az említett joggal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely megtagadja a más tagállamban megszerzett járművezetési engedély elismerését, különösen ha e járművezetési engedély megszerzésére a [2006/126] irányelv rendelkezései alapján került sor?
3. Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén: Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió jogát és különösen a [2006/126] irányelv 2. cikkét vagy az EUMSZ 18., EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, hogy az említett joggal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a gépi meghajtású jármű vezetését vétségként büntetőjogi szankcióval rendeli büntetni, mert a vezető nem jogosult járművezetésre, jóllehet e vezető más tagállamban járművezetési engedélyt szerzett [az említett] irányelv rendelkezései alapján, ezt azonban nem tudja igazolni a [2006/126] irányelv szerinti vezetői engedély mintának megfelelő igazoló okmánnal?
4. A második kérdésre adott nemleges válasz esetén: Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió jogát és különösen a [2006/126] irányelv 2. cikkét vagy az EUMSZ 18., EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, hogy az említett joggal ellentétes az olyan tagállami szabályozása, amelyben a vezetői engedélyt kérelmező részére rendszerint közvetlenül a gyakorlati járművezetői vizsga letételét követően kiállítják a végleges vezetői engedélyt, ha e szabályozás a gépi meghajtású jármű vezetését szabálysértésként pénzbírsággal rendeli szankcionálni, mert a vezető, aki más tagállamban járművezetési engedélyt szerzett a [2006/126] irányelv rendelkezéseinek megfelelően, járművezetéskor nem tart magánál a járművezetési jogosultságát igazoló végleges vezetői engedélyt, mivel e tagállamnak a vezetői engedély kiállítására irányuló eljárását jellemző, a vezető által nem befolyásolható sajátosságok miatt még nem állítottak ki részére ilyen vezetői engedélyt, ehelyett azonban járművezetéskor magánál tartja a járművezetési engedély megszerzéséhez szükséges feltételek fennállását tanúsító hatósági igazolást?”

28. A Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

IV. Értékelés

29. Az 1. és a 2. kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a tagállamok csupán a 2006/126 irányelv szerint kiállított szabványosított és végleges vezetői engedélyt kötelesek-e elfogadni olyan érvényes okmányként, amely létrehozza a járművezetési jogosultságot *vagy* kötelesek elfogadni olyan egyéb dokumentumokat is, amelyek szintén azt bizonyítják, hogy a jogosultság egy másik tagállamban fennáll. A 3. és 4. kérdéssel azt kérdezi, hogy lehet-e és ha igen, milyen szankciókat lehet kiszabni azon járművezetőkkel szemben, akik valamely tagállamban megszerezték a járművezetési jogosultságot, azonban azt egy ilyen végleges, szabványosított vezetői engedéllyel még nem tudják bizonyítani.

30. A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit két uniós jogszabálykör – az irányelv, valamint számos elsődleges jogi rendelkezés: az EUMSZ szabad mozgásról, a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról és az uniós polgárságról szóló rendelkezései – vonatkozásában tette fel. Egyetértek abban a kérdést előterjesztő bírósággal, hogy a jelen ügyben mindkét szabálykör releváns. Azonban az egyértelműség kedvéért ezekkel külön-külön, egymás után foglalkozom.

31. A jelen indítvány így az alábbi struktúrát követi. Előzetes észrevételként azzal kezdem, hogy különbséget teszek két, a jelen ügy szempontjából központi jelentőségű fogalom: a járművezetési jogosultság és a vezetői engedély között (A). Ezután foglalkozom a tagállamok számára az irányelvből fakadó kötelezettségekkel (B), mielőtt értékelném a Szerződésekből eredő azon általános kötelezettségeket, amelyek az elsődleges uniós jog hatálya alá tartozó szankciók előírásakor fennállnak (C).

A. Egy terminológiai megjegyzés: „járművezetési jogosultság” és „vezetői engedély”

32. Mind az uniós jog, mind pedig számos nemzeti jogrend egyértelműen különbséget tesz egy kérdésben: valamely tevékenység végzésére való *jogosultság*, mint például a járművezetési jogosultság *fennállása* (annak megszerzése) elkülönül attól, hogy a jogosult az említett tény *megfelelő dokumentumokkal* (nevezzék azt igazolásnak, jogosítványnak vagy engedélynek), mint amilyen a „vezetői engedély”, képes bizonyítani. Valamely jog akkor jön létre, ha a jogszabályban előírt szükséges feltételek mindegyike teljesült. Amennyiben teljesültek, ennek tanúsítására erről szóló igazolást állítanak ki.⁷

33. Az uniós jog szintjén ez az elhatárolás a vezetői engedéllyel összefüggésben mind magában az irányelvben, mind pedig a Bíróságnak az irányelv előtt keletkezett ítélezési gyakorlatában jelen van.

34. Amint arra a címe is utal, az irányelv elsősorban az igazolás, vagyis a vezetői engedély harmonizálásáról és szabványosításáról szól. Azonban érinti a járművezetési jogosultságot is, amikor meghatároz néhány olyan tartalmi minimumkövetelményt, amelyet a szóban forgó jog megszerzése érdekében teljesíteni kell. Többek közt az életkor mellett az irányelv a 4. cikkével és 7. cikkének (1) bekezdésével összhangban, a II. és a III. melléklettel összefüggésben meghatározza a vezetői vizsgák, valamint a vezetői engedély kiállításának minimum követelményeit, valamint a fizikai és szellemi alkalmassági minimumkövetelményeket.⁸

35. Továbbá a Skanavi ítélet⁹ a 2006/126 irányelv előtt hozták. Habár némileg más ténybeli összefüggésben, de a Bíróság általánosságban a következőt mondta ki: „ha valamely tagállam egy másik tagállam által kiállított vezetői engedély helyett kiállít egy vezetői engedélyt, ez nem alapozza meg a fogadó állam területén való gépjárművezetési jogosultságot, hanem csupán bizonyítja annak fennállását, mivel ez a jog közvetlenül a közösségi jog alapján jön létre”.¹⁰

36. A Bíróság ezzel egyértelműen elismerte, hogy a vezetői engedély csupán a fennálló járművezetési jogosultság bizonyítéka. Ez a jog azt jelenti, hogy teljesült az összes feltétel, amely az irányelv alapján lehetővé teszi, hogy az illető gépjárművet vezessen. A „vezetői engedély” az e jog fennállását igazoló végső, az irányelv által előírt szabványosított formában kiállított dokumentum. Amint azt a Bíróság kimondta, azt, hogy „valaki valamely tagállam által kiállított vezetői engedéllyel rendelkezik, annak bizonyítékaként kell tekinteni, hogy ennek az engedélynek a jogosultja az engedély kiállítása napján

7 Természetesen egy itt nem tárgyalt külön kategóriába tartoznak azok a hivatalos okmányok, amelyek maguk keletkeztetnek jogot. Ez esetben a jog csak akkor jön létre, ha és amikor a megfelelő dokumentumot – jellemzően egy közigazgatási határozat formájában – kiadják. Azonban az ilyen *konstitutív* dokumentumokat el kell határolni a pusztán *deklaratív* dokumentumoktól.

8 Az irányelv a vezetői engedély kiállításának feltételeivel kapcsolatos nemzeti rendelkezéseknek csupán minimális szintű harmonizációját írta elő – lásd: 2012. március 1-jei Akyüz ítélet (C-467/10, EU:C:2012:112, 53. pont).

9 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 34. pont).

megfelelt az említett követelményeknek”¹¹. Így a járművezetési jogosultság egy jogi eseményből, méghozzá a megszerzéséhez szükséges fizikai, mentális és intellektuális feltételek mindegyikének tényleges teljesítéséből következik. Ezzel szemben a dokumentum, vagyis a vezetői engedély, a jogosultság fennállása hivatalos igazolásának egy fajtája.

37. Végezetül és még mindig az uniós jog szintjén megjegyezhetjük, hogy hasonló elhatárolást a Bíróság más területeken is elismert. Például a Bíróság hasonló elhatárolást alkalmazott az uniós jog által meghatározott feltételek teljesítésével megszerzett tartózkodási jog, valamint a tartózkodási engedély között. A Bíróság egyebek mellett kimondta, hogy „a tartózkodási engedélyek megállapító jellege azt is magában foglalja, hogy ezek az engedélyek csak a korábban már létező jog tanúsítására szolgálnak”¹². „A tartózkodási engedélynek a tagállami állampolgár részére történő kiállítását [...] nem jogot keletkeztető, hanem olyan jogi aktusnak kell tekinteni, amely a tagállam részéről megállapítja valamely másik tagállam állampolgárának a közösségi jog rendelkezései tekintetében fennálló egyéni helyzetét”¹³. Ezen az alapon a Bíróság arra a további következtetésre jutott, hogy valamely tagállam állampolgára és harmadik ország azon állampolgára esetén is, aki tagállami állampolgár házastársa, a tartózkodási jog közvetlenül az uniós jogból származik, függetlenül attól, hogy valamely tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága kiadott-e tartózkodási engedélyt vagy sem.¹⁴

38. Hasonlóképpen az, hogy az uniós jog elhatárolja a két fogalmat, aligha tűnik meglepőnek nemzeti szinten. Éppen ellenkezőleg. Úgy tűnik, hogy valamely jogosultság jogi eseményként való létrejötte, valamint az említett eseményt deklaratív jelleggel tanúsító igazolás ezt követő vagy párhuzamos kiállítása közötti elhatárolás számos tagállami jogrendszerben közös vonás.

39. Konkrétan a vezetői engedéllyel összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság utal arra, hogy a járművezetési jogosultság és a vezetői engedély elhatárolása a német és a francia jogban is létezik. Ez az elhatárolás azután megjelenik a szankciók között is, ahol is a büntetőjogi és a szabálysértési szankciók közötti elhatárolás alapját képezi. Az engedély nélküli vezetést mindkét jogrendszerben bűncselekményként büntetendő. A jogosultság megszerzése esetén tényleges vezetői engedély nélküli járművezetés szabálysértésként büntetendő.

40. E tekintetben egyetértek a kérdést előterjesztő bírósággal: általában a járművezetési jogosultság és a vezetői engedély fogalmát nem szabad összekeverni. Természetesen elválaszthatatlan kapcsolatban állnak egymással. Az engedély kiállítása a jogosultság fennállásától függ. Azonban bizonyos fokig mindkettő létezik önállóan is, amint azt az a jelenség is mutatja, amely a jogosultság és a hivatalos okmány időbeli eltolódásaként vagy eltéréseként írható le.

41. Amint azt az alapeljárás is mutatja, előfordulhat, hogy valaki rendelkezik járművezetési jogosultsággal *anélkül, hogy meglenne már a megfelelő vezetői engedélye*. A másik eset, hogy az illető rendelkezik a járművezetési jogosultsággal, azonban vezetői engedéllyel *az irányelv által most már előírt formában* nem. Ez lenne a helyzet különösen azok esetében, akik még mindig olyan vezetői engedéllyel rendelkeznek, amelyet az irányelv hatálybalépését megelőzően állítottak ki.

42. Fordított helyzetben el lehet képzelni egy olyan lehetőséget, amikor egy vezetői engedéllyel rendelkező személy már *nem rendelkezik járművezetési jogosultsággal*. A csalás eseteit nem számítva egy ilyen helyzet akkor is előfordulhat, ha egy személy járművezetési jogosultságát felfüggesztették vagy visszavonták, az illető azonban még nem adta le az engedélyét.

11 Lásd: 2012. március 1-jei Akyüz ítélet (C-467/10, EU:C:2012:112, 42. pont).

12 Lásd: 2011. július 21-i Dias ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 54. pont).

13 Lásd: 2002. július 25-i MRAX-ítélet (C-459/99, EU:C:2002:461, 74. pont). Lásd még: 2011. július 21-i Dias ítélet (C-325/09, EU:C:2011:498, 48. pont). Hozzá kell tennem, hogy az említett ítéletek az alapeljárásban szereplővel ellentétes helyzettel foglalkoznak. Azokkal a következményekkel foglalkoznak, amelyeket az uniós jog az engedély birtoklásához fűz abban az esetben, ha a tartózkodási jog anyagi feltételei nem teljesülnek.

14 Lásd: 2002. július 25-i MRAX-ítélet (C-459/99, EU:C:2002:461, 74. pont).

43. Mindez nem csupán elméleti eszmefuttatás. Kézzel fogható gyakorlati következményekkel jár. Egyebek mellett egy szükségszerű következtetéshez vezet: a járművezetési jogosultság létrejötte egy olyan önálló jogi esemény, amely önálló joghatásokat vált ki, függetlenül attól, hogy van-e olyan igazolás, amely az eseményt a vezetői engedélyhez előírt megfelelő, szabványosított formában tanúsítja. Ez a lehetséges szankciók szempontjából nagy jelentőséggel bír. Azonban mielőtt rátérnék erre a kérdésre, először is meg kell vizsgálni a tagállamoknak az irányelv alapján a kölcsönös elismerésre vonatkozóan felmerülő kötelezettségeit.

B. Tagállami kötelezettségek a 2006/126 irányelv alapján

44. Az együttesen vizsgálható 1. és 2. kérdés első részében a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a 2006/126 irányelv alapján a tagállamok kötelesek-e elfogadni egy másik tagállam által kiállított ideiglenes igazolást a járművezetési jogosultság érvényes bizonyítékeként.

45. A válaszom röviden: nem. Az irányelv valóban tartalmaz néhány rendelkezést azokra a feltételekre vonatkozóan, amelyeknek a járművezetési jogosultság megszerzéséhez teljesülniük kell. Azonban az irányelvből egyértelműen csupán egyetlen kötelezettség ered, ez pedig a „vezetői engedélynek” nevezett szabványosított dokumentum kölcsönös elismerése, amelynek harmonizációját lényegében előírja.

46. Az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében „a tagállamok az általuk kiállított vezetői engedélyeket kölcsönösen elismerik”. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kölcsönös elismerési záradék „a tagállamok által kiállított vezetői engedélyek minden külön formai követelmény nélküli kölcsönös elismerését írja elő”. E rendelkezés egyértelmű és pontos kötelezettséget ró a tagállamokra, amely nem biztosít mérlegelési mozgásteret a teljesítése érdekében hozott intézkedések terén.¹⁵

47. Így tehát van egy kötelező érvénnyel megfogalmazott kölcsönös elismerési kötelezettség. A kérdést előterjesztő bíróság azonban azt szeretné megtudni, hogy a rendelkezés alkalmazásakor pontosan mit kell „vezetői engedély” alatt érteni. Az eljáró bíróság számára ugyanis kérdéses, hogy arra utal-e a „vezetői engedélyeket” kifejezés, hogy a vezetői engedélyekről szóló harmadik irányelv 2. cikke csak akkor követeli meg a járművezetési jogosultság elismerését, ha igazoló okmányként hivatalos vezetői engedély kiállítására került sor, vagy az elismerési kötelezettség már a járművezetési jogosultságra is vonatkozik-e a hivatalos vezetői engedély rendelkezésre állásától függetlenül. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az ilyen kétértelműség elsősorban abból ered, hogy az irányelv nem írja elő a járművezetési engedély általános elismerését valamennyi tagállamban, mivel a járművezetési engedélyre vonatkozóan nincsen harmonizált uniós jog.

48. A holland és a lengyel kormány, valamint a Bizottság által előterjesztett érvek szerint az irányelvben előírt kölcsönös elismerési kötelezettség csupán a vezetői engedélyekre, vagyis a járművezetési jogosultság meglétét tanúsító szabványosított formájú igazolásokra vonatkozik.

49. Egyetértek. Véleményem szerint az irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kölcsönös elismerési kötelezettség csupán a szabványosított vezetői engedélyre, mint a járművezetési jogosultságot hitelesen bizonyító okmányra vonatkozik. Sem az irányelv szövege, sem kontextusa vagy célja nem értelmezhető olyan tágan, hogy a tagállamok kötelesek automatikusan elismerni olyan fajtájú dokumentumokat, amelyekről az irányelv nem rendelkezett kifejezetten.

50. Először is, az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése kifejezetten előírja a tagállamok által kiállított vezetői engedélyek kölcsönösen elismerését. Szem előtt tartva a valamely jognak és tanúsításának a jelen indítvány előző szakasza szerinti elhatárolását, meglehetősen egyértelmű, hogy az „engedély” a fizikai okmányra, annak hivatalos tanúsítására utal, hogy a vezetés engedélyezéséhez szükséges

¹⁵ Lásd például: 2004. április 29-i Kapper ítélet (C-476/01, EU:C:2004:261, 45. pont); 2008. június 26-i Wiedemann és Funk ítélet (C-329/06 és C-343/06, EU:C:2008:366, 50. pont); 2012. március 1-jei Akyüz ítélet (C-467/10, EU:C:2012:112, 40. pont).

feltételek teljesültek. Ezt az irányelv többi nyelvi változatában használt, például a következő kifejezések is megerősítik: a német nyelvi változatban *Führerscheine*; a franciában *permis de conduire*; a csehben *řidičské průkazy*; a spanyolban *permisos de conducción*; az olaszban pedig *patenti di guida*. E kifejezések mindegyike egyértelműen a tényleges okmányra utal.

51. Másodszor, az irányelv rendszertani értelmezése ugyanerre az eredményre vezet. Az irányelv rendelkezéseinek csapásiránya magára az engedély formátumára mutat. Az irányelv pontos követelményeket fogalmaz meg azon okmány formátumára, tartalmára, valamint fizikai jellemzőire és biztonsági elemeire, amely a járművezetési jogosultság meglétének szabványosított és egységes formában történő igazolására szolgál.

52. A formátumot illetően a nemzeti vezetői engedélynek az irányelv I. mellékletében meghatározott és 1. cikkének (1) bekezdése szerinti európai uniós mintán kell alapulnia. Ez a minta leírja, hogyan kell a vezetői engedélynek az Unióban kinéznie, és részletezi, milyen fajta információkat és milyen sorrendben kell tartalmaznia. A tartalmat illetően az irányelv 5. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a vezetői engedélyeknek fel kell tüntetniük azokat a feltételeket, amelyek alapján a vezető járművezetésre jogosult. Az irányelv ezenfelül olyan biztonsági elemeket ír elő, amelyek megakadályozzák a vezetői engedély hamisítását. Egyebek mellett a 3. cikk (2) bekezdése, az I. melléklettel összefüggésben kifejezetten előírja, hogy a vezetői engedélyhez használt anyagot védetté kell tenni a hamisítás ellen.

53. Mindemellett, ha rápillantunk a jogalkotási háttérre, az megerősíti, hogy az uniós (közösségi) jogalkotás célja ezen a téren változatlan. A jelen irányelv elődje¹⁶ is magának az okmányok harmonizálására törekedett.¹⁷

54. Harmadszor és végezetül, az irányelv általános célja is megerősíti azt a következtetést, hogy a kölcsönös elismerési kötelezettség csupán a hivatalos okmányra, vagyis magára a vezetői engedélyre vonatkozik.

55. Az irányelv (2) preambulumbekkezdése arra utal, hogy ez utóbbi javítja a közúti közlekedésbiztonságot és a személyek szabad mozgásának elősegítésére irányul. A (3) és a (4) preambulumbekkezdés az átláthatósági problémák megoldásának és a hamisítás megakadályozásának szükségességét emeli ki. Azt, hogy végső soron¹⁸ legyen egy szabványosított, az Unió teljes területén érvényes uniós engedély, az indokolja, hogy felváltsák a több mint 110 különböző vezetői engedély mintát. Mivel érvényességüket nehéz megítélni, ez a sokféleség csalásokhoz vezethet.

56. E célok mindegyike egyetlen következtetéshez vezet: az irányelv célja egy olyan szabványosított vezetői engedély bevezetése, amelyet bármely hatóság azonnal és könnyen felismerhet az Unió bármely részén. Ezért egyértelműen ellentétes lenne az irányelv általános céljával, ha az irányelvet úgy értelmeznénk, mint amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy – ismételten – minden olyan okmányt elismerjenek, amelyeket a járművezetési jogosultság meglétének bizonyítására egy másik tagállam kiállíthat.

57. Ugyanakkor, amint azt korábban, a jelen indítvány 34. pontjában említettem, az irányelv a járművezetési jogosultság minimumharmonizációjának néhány elemét is előírja, amikor meghatározza azokat az anyagi és alaki feltételeket, amelyek mellett a vezetői engedélyt ki lehet állítani, mint például az életkor vagy a járművezetésre való alkalmasság.

¹⁶ A vezetői engedélyekről szóló, 1991. július 29-i 91/439/EGK tanácsi irányelv (HL 1991. L 237., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 317. o.).

¹⁷ Lásd különösen az 91/439 irányelvnek a vezetői engedély közösségi mintájáról szóló 1. mellékletét.

¹⁸ A „végső soron” szót itt hangsúlyozni kell. Az irányelv egyértelműen a korábbi nemzeti okmányok fokozatos kivonását írja elő, meghatározva egy nagyvonalú határidőt, amelyen belül az említett nemzeti okmányokat az irányelv szerint teljes mértékben el kell fogadni (lásd az említett irányelv (5) preambulumbekkezdését és 3. cikkének (3) bekezdését).

58. Azonban értelmezésem szerint ezeket a minimumkövetelményeket fokozatosan illesztették be a vezetői engedély kölcsönös elismerésének szükségszerű előfeltételeként. Ez a következtetés a Choquet ítéletből is levezethető, ahol is a Bíróság, még 1978-ban megtagadta más tagállamok által kiállított vezetői engedélyek elismerését, ha az említett vezetői engedélyek kiállítására vonatkozó követelmények nem lettek megfelelő mértékben harmonizálva.¹⁹

59. Így ezt a gondolatmenetet követve az uniós jogalkotó a későbbi módosítások során meghatározott néhány minimumkövetelményt a vezetői engedély kölcsönös elismerésének előfeltételeként. Én azonban nem gondolom, hogy a járművezetési jogosultság egyes elemeinek minimális és meglehetősen járulékos jellegű harmonizálásának ezen elemei teljesen megfordíthatók lennének, úgy, hogy magának a járművezetési jogosultságnak a harmonizációjáról és így kölcsönös elismerésre vonatkozó kötelezettségről beszélhessünk. Néhány előfeltétel harmonizálása a végleges okmány kölcsönös elismerésének elősegítése érdekében nem jelenti egyúttal az említett előfeltételek kölcsönös elismerését is. Habár készségesen elismerem, hogy a „rejtett harmonizáció” vagy a többnyire nem szándékos „véletlen harmonizáció” minden bizonnyal vonzó cím lehet egy tudományos cikkhez, nem hiszem, hogy a tagállamok másodlagos jog szerinti kötelezettségei hatályának értelmezésében jó kiindulópontot jelentene.

60. A fentiekből következik, hogy a 2006/126 irányelv 2. cikke nem értelmezhető úgy, mint amely szerint a tagállamok kötelesek elismerni a járművezetési jogosultság egy másik tagállamban történt megszerzését tanúsító okmányokat, kivéve ha azok megfelelnek az említett irányelv követelményeinek.

C. A Szerződések szerinti átfogó tagállami kötelezettségek

61. Jelen indítvány korábbi szakaszában azt állítottam, hogy véleményem szerint az irányelv nem értelmezhető úgy, hogy az alapján a tagállamok kötelesek elismerni egy másik tagállamban megszerzett járművezetési jogosultságot. Az irányelv csupán arra kötelezi a tagállamokat, hogy az irányelvben egyértelműen meghatározott szabványosított tanúsítványt, egységes vezetői engedélyt állítsanak ki és azt ismerjék el.

62. Azonban továbbra is vizsgálni kell a nemzeti bíróság által feltett első két kérdés második részét – mi a helyzet a tagállamoknak az elsődleges jog alapján e téren fennálló kötelezettségeivel? E kötelezettségek jellege összefügg a nemzeti bíróság által feltett harmadik és negyedik kérdéssel. Azon szankciók jellegére vonatkozik, amelyeket valamely tagállam a megfelelő vezetői engedély nélkül, csupán a járművezetési jogosultság egy másik tagállamban történt megszerzését tanúsító ideiglenes igazolással járművet vezető terhelten szemben kiszabhat – ha kiszabhat egyáltalán.

63. Jelen indítvány fennmaradó részében ezekkel a kérdésekkel fogok foglalkozni. A releváns elsődleges jogi rendelkezések azonosítását (1) követően megvizsgálom az említett rendelkezéseknek a vezetői engedély nélküli vezetés miatt kiszabott büntetőjogi és szabálysértési szankciókkal való összeegyeztethetőségét (2).

1. A vonatkozó elsődleges jogi rendelkezések: szabad mozgás és a hátrányos megkülönböztetés tilalma

64. Az irányelv csupán a vezetői engedélyek kölcsönös elismeréséről rendelkezik. Nem rendelkezik a járművezetési jogosultság hiánya miatt, vagy amiatt esetlegesen kiszabható szankciókról, hogy az illető nem tud hivatalos vezetői engedélyt vagy azonos hatású, más típusú okmányt felmutatni.

¹⁹ 1978. november 28-i Choquet ítélet (16/78, EU:C:1978:210, 7. pont).

65. Ezért az uniós jog más területeihez hasonlóan a kérdést szabályozó különös uniós jogszabályok hiányában főszabály szerint a tagállamok határozhatják meg a szankciókat.²⁰

66. Azonban e hatáskör gyakorlásakor a tagállamok továbbra is kötelesek megfelelni az uniós jogból, különösen az elsődleges jogból eredő egyéb követelményeknek. A másodlagos jogban nem szabályozott, de mégis egyértelműen az uniós jog hatálya alá tartozó kérdésekben az elsődleges jog és az abból fakadó követelmények továbbra is alkalmazandók.

67. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Németországban elismert vezetői engedély nélküli, egy másik tagállam által kiállított ideiglenes igazolással történő járművezetés miatti büntetőjogi és szabálysértési szankciók sérthetik a hátrányos megkülönböztetésnek az EUMSZ 18. cikk szerinti általános tilalmát és az EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk szerinti alapvető szabadságokat.

68. Előljáróban megjegyzem, hogy a jelen helyzet legalább két különböző okból egyértelműen a Szerződések hatálya alá tartozik: először is, amint azt a Bíróság a Skanavi ítéletben már kimondta, a járművezetési jogosultság lényegében az uniós jogból ered,²¹ másodszor, mindenképpen egyértelmű, hogy a terhelt az Unió területén biztosított szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta.

69. A szabad mozgást illetően nem derült ki, hogy a terhelt milyen konkrét okból tartózkodott Németországban. Ezért a nemzeti bíróságnak kell eldöntenie, hogy az alapeljárás összefüggésében a szabad mozgás mely formájáról van szó. Annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság teljes körű segítséget kapjon a Bíróságtól, e tekintetben általános iránymutatás adható. Több lehetőséget lehet elképzelni.

70. Először is, a terhelt esetleg azért utazott Németországba, hogy egy konkrét gazdasági tevékenységet folytasson, például állást keressen, letelepedjen, vagy szolgáltatást nyújtson, illetve igénybe vegyen. E tekintetben, figyelembe véve az egyéni utazási mód jelentőségét, egy másik tagállam által kiállított ideiglenes igazolás el nem ismerése számos alkalmazotti vagy önálló vállalkozói foglalkozás tényleges gyakorlását érintheti.²² Ezért az ideiglenes igazolás elismerésének megtagadása a munkavállalók szabad mozgását vagy a letelepedés szabadságát akadályozhatja.

71. Másodszor, a terhelt esetleg szabadidejében utazhatott Németországba. Ez esetben valószínűleg turistaként szolgáltatásokat vett igénybe. Habár a Szerződések célja talán elsődlegesen nem ez volt, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságába beletartozik a szolgáltatást igénybe vevő azon szabadsága, hogy egy másik tagállamba menjen, hogy a szolgáltatást ott vegye igénybe.²³ Így a külföldi ideiglenes vezetői igazolás elismerésének hazai tilalma a szolgáltatások igénybevétele korlátozásának is tekinthető.

72. Harmadszor a kérdést előterjesztő bíróság szerint a terhelt francia állampolgár, így uniós polgár. Helyzete emiatt is az uniós jog hatálya alá tartozik: az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében szereplő uniós polgárság fogalmi körébe tartozó, az Unió területén belüli szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta.

20 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 36. pont); 1998. október 29-i Awoyemi ítélet (C-230/97, EU:C:1998:521, 25. pont).

21 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 34. pont).

22 Analógia útján lásd: 1978. november 28-i Choquet ítélet (16/78, EU:C:1978:210, 4. pont vége). Lásd még: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 36. és 39. pont); 1998. október 29-i Awoyemi ítélet (C-230/97, EU:C:1998:521, 26. pont).

23 Lásd: 1984. január 31-i Luisi és Carbonare ítélet (286/82 és 26/83, EU:C:1984:35, 16. pont); 1989. február 2-i Cowan ítélet (186/87, EU:C:1989:47, 15. pont).

73. Összességében a nemzeti bíróság feladata, hogy megbizonyosodjon arról, hogy jelen ügyben melyik alapvető szabadság gyakorlására került sor. Ugyanakkor, mivel a terhelt a jelek szerint uniós polgár, véleményem szerint nem szükséges értelmezni azt, hogy mely konkrét szabadságokkal áll fenn (néha eléggé bizonytalan, gyakran pedig inkább a megelőzést szolgáló) kapcsolat. Elegendő annyi, hogy az Unió területén szabadon mozgó polgárról van szó: végső soron mi más tartozhatna az európai polgárság fogalmába, mint a szabad utazás joga az Unió egész területén? „Autoraedarius europeus sum”.²⁴

74. Mindenesetre az Unió bármely polgára hivatkozhat az EUMSZ 18. cikk első bekezdésére, amely megtilt az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben. E helyzetek közé tartozik az alapvető szabadságokon kívül az EUMSZ 21. cikk által biztosított, a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz való jog gyakorlása.²⁵

75. Az EUMSZ 18. cikk azzal, hogy megtilt „az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést”, azt írja elő, hogy a Szerződések hatálya alá tartozó helyzetekben a személyeket egyenlő bánásmódban kell részesíteni.²⁶ Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve nem csak az állampolgárság alapján történő közvetlen hátrányos megkülönböztetést tiltja, hanem a hátrányos megkülönböztetés valamennyi közvetett formáját is, amelyek a különbségtétel többi kritériumának alkalmazásával a valóságban ugyanarra az eredményre vezetnek.²⁷ A nemzeti jog valamely rendelkezése közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek tekintendő – kivéve, ha azt objektív okok igazolják, és ha arányos az elérni kívánt céllal –, amennyiben jellegénél fogva inkább a más tagállamok állampolgárait érintheti, mint az adott tagállam saját állampolgárait.²⁸

2. A büntetőjogi és szabálysértési szankciók összeegyeztethetősége az elsődleges uniós joggal

76. Most pedig rátérek arra a kérdésre, hogy ezeket az általános megfontolásokat a jelen ügyben hogyan kell alkalmazni. Különösen pedig, hogy az abban az esetben kilátásba helyezett büntetőjogi és/vagy szabálysértési szankciók, ha az érintett személy nem tudja szabványosított vezetői engedéllyel bizonyítani a járművezetési jogosultsága fennállását, összeegyeztethetők-e a szabad mozgással és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

77. Hollandia szerint a tagállamok feladata a szankciók elfogadása, és ezek lehetnek büntetőjogi és szabálysértési szankciók is. Feltéve, hogy ezek nem valósítanak meg hátrányos megkülönböztetést, valamint arányosak és hatékonyak.

78. A Bizottság elismeri, hogy a szankciók a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Azonban különbséget tesz a személyek két kategóriája között: azok, akik egy másik tagállamban megszerezték a járművezetési jogosultságot, és azok között, akik még nem szerezték meg, vagy azt tőlük megvonták. A Bizottság szerint csak ez utóbbi kategória esetén alkalmazhatók büntetőjogi szankciók.

24 Hálásan elismerve Jacobs főtanácsnoknak a Konstantinidis ügyre vonatkozó indítványában (C-168/91, nem tették közzé, EU:C:1992:504, 46. pont) szereplő „civis europeus sum” kifejezéséből szerzett inspirációt.

25 Lásd például: 2003. október 2-i Garcia Avello ítélet (C-148/02, EU:C:2003:539, 24. pont); 2010. április 13-i Bressol és társai ítélet (C-73/08, EU:C:2010:181, 31. pont); 2010. december 22-i Sayn-Wittgenstein ítélet (C-208/09, EU:C:2010:806, 53. és 54. pont).

26 E tekintetben lásd: 1989. február 2-i Cowan ítélet (186/87, EU:C:1989:47, 10. pont); 2016. szeptember 6-i Petruhin ítélet (C-182/15, EU:C:2016:630, 29. pont).

27 Lásd: 2007. július 18-i Hartmann ítélet (C-212/05, EU:C:2007:437, 29. pont); 2010. április 13-i Bressol és társai ítélet (C-73/08, EU:C:2010:181, 40. pont); 2011. január 25-i Neukirchinger ítélet (C-382/08, EU:C:2011:27, 32. és 34. pont); 2014. március 18-i International Jet Management ítélet (C-628/11, EU:C:2014:171, 64. pont).

28 Lásd: 2000. november 30-i Österreichischer Gewerkschaftsbund ítélet (C-195/98, EU:C:2000:655, 40. pont); 2010. április 13-i Bressol és társai ítélet (C-73/08, EU:C:2010:181, 41. pont).

79. Egyetértek a Bizottság álláspontjával. Jelen ügyben, mivel az érintett személy egy másik tagállamban megszerezte a járművezetési jogosultságot, nem lehet büntetőjogi szankciókat kiszabni. Másfelől, véleményem szerint, szabálysértési szankciókat ki lehet szabni amiatt, hogy nem tudta az említett jogának meglétét az előírt, szabványosított vezetői engedéllyel megfelelően bizonyítani.

80. Ezt a kérdést két irányból közelíthetjük meg: egyrészt az alapvető szabadságoknak a nemzeti bíróság által meghatározandó korlátozása szempontjából. Másrészt az állampolgárságon alapuló, az uniós polgárságból és az EUMSZ 18. cikk első bekezdéséből eredő (közvetett) hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából. Azonban végső soron mindkét érvelési út ugyanoda vezet: kivel szemben alkalmaznak hátrányosabb (diszkriminatív) bánásmódot, és kihez képest?

81. A jelen ügyben a lehetséges összehasonlítás kétrétű. Először is az, hogy pontosan mit is büntetnek. Konkrétan milyen jogsértéssel szemben szabják ki a büntetést? Másodszor, az említett okmányok, nevezetesen a nemzetileg kiállított ideiglenes vezetői igazolások, ebből a szempontból ténylegesen összehasonlíthatók-e?

82. Amint azt a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban készségesen kifejtette, *büntetőjogilag* a német jog alapján a járművezetési jogosultság hiánya büntetendő – vagyis az, ha a tevékenység végzésére való jogosultság nem áll fenn. Ezzel szemben a *szabálysértési* szankciót azokra a helyzetekre helyeznek kilátásba, amikor a járművezető az illetékes hatóság (jellemzően a rendőrség) kérésére nem tudja felmutatni az előírt okmányt a megfelelő formában. Más szavakkal, a szabálysértési szankciót azért szabják ki, mert az érintett személy ellenőrzés esetén nem teljesíti az előírt okmány felmutatására vonatkozó kötelezettségét, annak ellenére, hogy ténylegesen rendelkezik a megfelelő jogosultsággal.

83. Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának lényege, hogy másokat nem lehet a saját állampolgárokhoz képest kedvezőtlenebb elbánásban részesíteni. Ez legalábbis azt jelenti, hogy a nemzeti rendszert ki kell terjeszteni a más tagállamokból eredő, hasonló helyzetekre, miközben a többi tagállam aktusaival és határozataival szemben lojális és jóhiszemű hozzáállást kell tanúsítani.

84. A jelen ügyben a nemzeti bíróság által megállapított tényállás alapján a terhelt rendelkezett a járművezetési jogosultsággal, amelyet számára Franciaországban adtak meg. Csupán fizikailag nem tudta felmutatni annak bizonyítására az előírt szabványosított vezetői engedélyt. A bizonyítékok kérdését félretéve, amelyről a nemzeti bíróságnak kell meggyőződnie, valamint feltételezve, hogy egyértelműen bizonyítást nyert, hogy a feltartóztatás pillanatában a terhelt rendelkezett járművezetési jogosultsággal, vele szemben nem lehet olyan büntetőjogi szankciókat alkalmazni, mintha nem is rendelkezett volna ezzel a jogosultsággal.

85. Más szavakkal, a fő kérdés az, hogy miként bánnának egy „német járművezetési jogosultsággal” igen, de megfelelő engedéllyel nem rendelkező járművezetővel hasonló helyzetben? A kérdést előterjesztő bíróság szerint Németországban a vezetői engedélyt a szükséges vizsgák sikeres teljesítését követően azonnal kiállítják. A nemzeti bíróság utalt azonban a FeV 22. §-ának (4) bekezdésére. Ez a rendelkezés kivételképpen arról rendelkezik, hogy egy kizárólag Németország területén érvényes vizsgaigazolás a járművezetési jogosultság igazolására elfogadható.

86. Ez azt jelenti, hogy azt a személyt, aki Németországban sikeres járművezetői vizsgát tett és így megszerezte a járművezetési jogosultságot, és később, a végleges, szabványosított vezetői engedély kiállítása előtt megállítják, nem hogy büntetőjogilag nem vonják felelősségre, szabálysértésért sem vonják felelősségre. Ennek oka, hogy a német jog értelmében a német hatóságok által kiállított ideiglenes vizsgaigazolás jogilag kellőképpen bizonyítja a járművezetési jogosultság fennállását.

87. Ez vezet át a második ponthoz: a szabálysértési szankciók kiszabásának, valamint az ideiglenes igazolások összehasonlíthatóságának kérdéséhez.

88. Szélsőséges esetben az elsődleges jog által előírt hátrányos megkülönböztetés tilalmára és a kölcsönös elismerési kötelezettségre vonatkozó érvek valóban arra utalhatnak, hogy mivel Németország elismeri a *német* ideiglenes vizsgaigazolást, a francia CEPC-t is el kell ismernie. Amennyiben Németország elfogadja a nemzeti ideiglenes igazolásokat, a többi tagállamban kiállított ideiglenes igazolásokat is el kell fogadnia.

89. Véleményem szerint az elsődleges jogon alapuló kötelezettségeket nem lehet ilyen kiterjesztően értelmezni, mégpedig három fő okból.

90. Először is, az irányelv a vezetői engedélyek kölcsönös elismerésének harmonizált rendszerét vezette be. Alkotmányos szempontból nézve egy ilyen rendszeren belül az elsődleges jogi kötelezettségek továbbra is relevánsak és alkalmazandók, amint arra a jelen indítvány korábbi szakaszában már utaltunk. Azonban nem hiszem, hogy lehetne olyan tágan értelmezni, ami gyakorlatilag a tagállamokban kiállított összes és bármely dokumentum elismerése teljes körű kötelezettségének bevezetését jelentené. Ezzel párhuzamosan, azt sem hiszem, hogy e rendszer alapján meg kellene tagadni a másodlagos jog szintjén hozott bizonyos jogalkotási döntéseket, vagyis hogy visszatérjünk egy olyan Európához, amelyben az egyes tagállamok által kiállított különböző vezetői okmányok tucatjait alkalmazzák.²⁹

91. Másrészt érdemes szem előtt tartani, hogy mindkét rendszerben, Franciaországban és Németországban is az ideiglenes vezetői igazolásokat nem csupán időbeli, de egyértelmű területi korlátozásokkal állítják ki. Ezzel véleményem szerint kikerülnek a járművezetési jogosultság összehasonlítható tanúsítványai köréből, amennyiben az a személy, aki számára ilyen dokumentumot állítottak ki, e jogosultság igazolása érdekében figyelmen kívül hagyja az ilyen igazolásban egyértelműen előírt korlátokat, és „rendeltetésszerű felhasználását” mind időben, mind földrajzi értelemben túllépve kíván rá hivatkozni.

92. Harmadszor, ami talán a legfontosabb, érdemes felidézni, hogy a szabálysértési bírság pontosan mit is szankcionál: értelmezésem szerint az illetékes hatóság kérésére a dokumentumok megfelelő formában történő felmutatásának elmulasztását. Ebből a szempontból kétségtelen, hogy nem teljesíti ezeket a bizonyítási kötelezettségeket az a személy, aki csupán egy másik tagállamban kiállított olyan ideiglenes igazolással rendelkezett, amely időbeli és földrajzi hatályában kifejezetten korlátozott, és emiatt nem teljesen elismerhető. A terhelt értelemszerűen nem volt abban a helyzetben, hogy a megfelelő okmányt fel tudta volna mutatni. Ezért vele szemben szabálysértési szankció kiszabható.

93. Más szavakkal, a tagállamok egyértelműen szabadon szankcionálhatják az ellenőrzés során törvényesen kért dokumentumok felmutatásának elmulasztását. Azonban itt annak szankcionálása történik, hogy az illető elmulasztotta magánál tartani a megfelelő dokumentumokat, ha ezt jogszabály előírta, nem pedig azt, hogy nem állt fenn az a jog, amelyre tekintettel az engedélyt kiállították. Amennyiben büntetést szabnak ki, erre az előírt bizonyítási kötelezettség elmulasztása miatt kerül sor. Továbbá esetleg azon jog vagy jogosultság fennállásának különböző eszközökkel történő igazolása végett keletkező adminisztratív túlmunka miatt, amelyet az előírás szerinti szabványosított engedéllyel kellett volna gyors és egységes módon bizonyítani.

²⁹ A harmonizált másodlagos jogi rendszerek és a Szerződések rendelkezései közötti kölcsönhatást illetően lásd például: 1979. április 5-i Ratti ítélet (148/78, EU:C:1979:110, 36. pont); 1994. október 5-i Centre d'insémination de la Crespelle ítélet (C-323/93, EU:C:1994:368, 31. pont). Némileg más értelmezésként lásd: 2002. január 22-i Dreessen ítélet (C-31/00, EU:C:2002:35, 27. pont); 2003. november 13-i Morgenbesser ítélet (C-313/01, EU:C:2003:612, 43. pont).

94. A teljesség kedvéért hozzátenném, hogy véleményem szerint ugyanerre a következtetésre jutnánk, ha az okfejtést kizárólag a Szerződés szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései alapján folytatnánk le. A Skanavi ítélet³⁰ megint csak hasznos eligazítást ad. Ez az ügy egy görög állampolgárral szemben kiszabott büntetőjogi szankciók összeegyeztethetőségével foglalkozott. Az érintett személy a letelepedés szabadsága alapján üzleti céllal letelepedett Németországban. Az említett ügy terhelteként megbüntették amiatt, hogy görög vezetői engedélyét nem cserélte le német vezetői engedélyre.

95. A Bíróság kimondta, hogy a letelepedés szabadságával ellentétes, ha azt, hogy „a gépjárművet olyan személy vezeti, aki a másik tagállamban kiállított vezetői engedély cseréjével szerezhetett volna a fogadó államban engedélyt, azonban ezt az előírt határidő alatt elmulasztotta, azonos megítélés alá veszik az engedély nélküli vezetéssel, és így szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntethető”.³¹ A Bíróság ennek megállapításához azt vette alapul, hogy a vezetői engedély cseréjére vonatkozó kötelezettség „lényegében az adminisztratív követelmények teljesítésének egy módja” volt.³²

96. Hasonló okfejtés a jelen ügyben is megállná a helyét. Ez szintén egy olyan személyről szól, aki még nem kapta meg a vezetői engedélyt a megfelelő formában, azonban a tartózkodási helye szerinti országban megszerezte a járművezetési jogosultságot. Az ideiglenes igazolás helyett egy szabványosított, végleges vezetői engedély felmutatására vonatkozó nemzeti kötelezettség szintén adminisztratív követelménynek tekinthető. A vezetői engedély adott formában való megszerzése egy olyan formai követelmény, amely a járművezetési jogosultság hiteles módon való bizonyítására szolgál.

97. A Skanavi ügy analógiája jelen ügyben talán még erősebb. Még hozzá azért, mert a vezetői engedély kiállítása nem a terhelttől függ. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság helyesen megállapította, a terheltek nem volt befolyása arra, hogy mikor kézbesítik számára az engedélyt: a Skanavi ügyben nem ez volt a helyzet.

98. Analógia útján, ha valamely tagállam egy olyan személyt, aki egy másik tagállamban megszerezte a járművezetési jogosultságot, azonban vezetői engedélyt még nem kapta meg, olyan bánásmódban részesít, mint az engedély nélkül járművet vezető személyt, és vele szemben büntetőjogi következményeket helyez kilátásba (legyen az akár szabadságelvonással járó büntetés vagy csak pénzbüntetés, amellyel azonban az érintett személy bekerül a bűnügyi nyilvántartásba), a következményeket illetően a jogsértés súlyosságához képest aránytalan lenne.³³

99. Ugyanakkor tágabb párhuzamot állíthatunk fel valamely magánszemély tartózkodási jogának bizonyítására szolgáló formalitásokkal, például a tartózkodásnak a tagállam területére való belépéstől számított három napon belüli hivatalos bejelentése kötelezettségének nem teljesítésével. E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok nem írhatnak elő olyan büntetést, amely a jogsértés súlyosságához képest olyannyira aránytalan, hogy a szabad mozgás akadályává válik.³⁴ Így a kizárólag a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos jogszabályi alakszerűségek be nem tartására alapított őrizet vagy kiutasítás az uniós jog által közvetlenül biztosított tartózkodási jogot alapjában sértené, és a jogsértés súlyával nyilvánvalóan nem állna arányban.³⁵ Ugyanakkor a nemzeti hatóságoknak jogukban áll a saját állampolgáraik által elkövetett kisebb jogsértések esetén alkalmazandó büntetésekhez hasonló büntetéseket kilátásba helyezni az ilyen követelmények megsértése esetére.³⁶

30 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70).

31 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 39. pont).

32 Lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 35. pont).

33 E tekintetben lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet (C-193/94, EU:C:1996:70, 37. pont).

34 E tekintetben lásd: 1980. július 3-i Pieck ítélet (157/79, EU:C:1980:179, 19. pont); 1989. december 12-i Messner ítélet (C-265/88, EU:C:1989:632, 14. pont).

35 Lásd: 2002. július 25-i MRAX-ítélet (C-459/99, EU:C:2002:461, 78. pont); 2005. február 17-i Oulane ítélet (C-215/03, EU:C:2005:95, 40. pont).

36 Lásd: 1980. július 3-i Pieck ítélet (157/79, EU:C:1980:179, 19. pont); 1989. december 12-i Messner ítélet (C-265/88, EU:C:1989:632, 14. pont).

100. A fentiekből következik, hogy az EUMSZ 18. és EUMSZ 21. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam *bűncselekménynek* minősíti, ha valaki úgy vezet gépjárművet, hogy 2006/126 irányelv követelményei szerinti járművezetési jogosultságot egy másik tagállamban megszerezte, azonban rajta kívül álló adminisztratív okokból ellenőrzés esetén nem tud olyan dokumentumot felmutatni, amely az említett irányelv követelményeinek megfelelne.

V. Véggkövetkeztetések

101. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Amtsgericht Kehl (kehli helyi bíróság, Németország) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- A vezetői engedélyekről szóló, 2006. december 20-i 2006/126/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke nem értelmezhető úgy, mint amely szerint a tagállamok kötelesek elismerni a járművezetési jogosultság egy másik tagállamban történt megszerzését tanúsító okmányokat, kivéve ha azok megfelelnek az említett irányelv követelményeinek.
- Az EUMSZ 18. és EUMSZ 21. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam *bűncselekménynek* minősíti azt, ha valaki úgy vezet gépjárművet, hogy a 2006/126 irányelv követelményei szerinti járművezetési jogosultságot egy másik tagállamban megszerezte, azonban rajta kívül álló adminisztratív okokból ellenőrzés esetén nem tud olyan dokumentumot felmutatni, amely az említett irányelv követelményeinek megfelelne.