



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2017 m. gegužės 16 d.¹

Byla C-195/16

**Staatsanwaltschaft Offenburg
prieš
I**

(Amtsgericht Kehl (Kėlio apylinkės teismas, Vokietija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Transportas – Vairuotojo pažymėjimas – Tarpusavio pripažinimas – Taikymo sritis – Kitos valstybės narės išduotas laikinasis pažymėjimas, įrodantis teisę vairuoti jos teritorijoje – Baudžiamoji byla dėl nepateikto vairuotojo pažymėjimo – Skirtumas tarp teisės vairuoti ir vairuotojo pažymėjimo – Sankcijų pobūdis – Administracinės ar baudžiamosios sankcijos“

I. Įžanga

1. I (toliau – atsakovas) sėkmingai išlaikė vairavimo egzaminus Prancūzijoje. Jam buvo išduotas laikinasis pažymėjimas, įrodantis, kad jis įgijo teisę vairuoti, kol bus išduotas galutinis vairuotojo pažymėjimas. Po mėnesio jis buvo sustabdytas vairuojantis automobilį Kėlyje (Vokietija). Jo parodytas Prancūzijoje išduotas laikinasis pažymėjimas nebuvo priimtas kaip pagal Vokietijos teisę pripažįstamas dokumentas. I buvo apkaltintas baudžiamuoju nusikaltimu už vairavimą neturint tam teisės.

2. Tokiomis faktinėmis aplinkybėmis nacionalinis pirmosios instancijos baudžiamųjų bylų teismas *Amtsgericht Kehl* (Kėlio apylinkės teismas) pateikė Teisingumo Teismui dvi klausimų grupes: pirma, kokių rūšių dokumentus valstybės narės privalo pripažinti kaip teisės vairuoti buvimo įrodymą pagal pirminę ir antrinę ES teisę? Ar priimami tik nuolatiniai, standartiniai vairuotojo pažymėjimai? O gal reikėtų pripažinti ir laikinus pažymėjimus, išduotus kompetentingų kitos valstybės narės valdžios institucijų? Antra, kokios rūšies sankcijas valstybei narei leidžiama skirti asmenims, kurie, nors įgijo teisę vairuoti, dar negali jos įrodyti pateikdami galutinį standartinės formos vairuotojo pažymėjimą, kaip numatyta pagal atitinkamą ES antrinę teisę?

¹ Originalo kalba: anglų.

II. Teisinis pagrindas

A. ES teisė

1. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV)

3. SESV 18 straipsnio 1 dalyje numatyta: „šios Sutarties taikymo srityje, nepažeidžiant joje esančių specialių nuostatų, draudžiama bet kokia diskriminacija dėl pilietybės.“

4. Pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį „kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų“.

5. SESV 45 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Sąjungoje užtikrinama darbuotojų judėjimo laisvė“.

6. SESV 49 straipsnyje nurodyta, kad „vienos valstybės narės nacionalinių subjektų įsisteigimo laisvės kitos valstybės narės teritorijoje apribojimai uždraudžiami“.

7. SESV 56 straipsnio 1 dalyje numatyta: „pagal toliau išdėstytas nuostatas Sąjungoje uždraudžiami laisvės teikti paslaugas apribojimai, taikomi valstybių narių nacionaliniams subjektams, kurie yra įsisteigę kitoje valstybėje narėje negu valstybė, kurios subjektu yra asmuo, kuriam tos paslaugos teikiamos“.

2. Direktyva 2006/126

8. Direktyvos dėl vairuotojų pažymėjimų² (toliau – direktyva) 2 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „Vairuotojo pažymėjimų taisyklės – pagrindinis bendros transporto politikos elementas siekiant pagerinti kelių eismo saugumą, taip pat palengvinant laisvą asmenų, apsigyvenančių kitoje valstybėje narėje nei pažymėjimą išdavusioji, judėjimą. <...> Nors taisyklių dėl vairuotojo pažymėjimų suderinimo srityje pasiekta pažanga, vis dar yra esminių skirtumų tarp valstybių narių taisyklių dėl pažymėjimų atnaujinimo periodiškumo ir dėl transporto priemonių pakategorių, kurios turėtų būti labiau suderintos siekiant prisidėti prie Bendrijos politikos kryptį įgyvendinimo“.

9. 3 konstatuojamoji dalis suformuluota taip: „Dėl Direktyvoje 91/439/EEB numatytos galimybės nustatyti nacionalines galiojimo laikotarpio nuostatas įvairiose valstybėse narėse tuo pat metu galioja skirtingos taisyklės ir daugiau kaip 110 vairuotojo pažymėjimo pavyzdžių. Tai kelia skaidrumo problemų piliečiams, policijos pajėgoms ir už vairuotojo pažymėjimų administravimą atsakingoms žinyboms ir todėl klastojami dokumentai, kurie kartais yra kelių dešimčių metų senumo“.

10. Pagal 5 konstatuojamąją dalį „ši direktyva neturėtų pažeisti iki jos taikymo datos suteiktos arba įgytos teisės vairuoti“.

11. 8 konstatuojamoji dalis suformuluota taip: „dėl kelių eismo saugumo turėtų būti nustatyti minimalūs vairuotojo pažymėjimo išdavimo reikalavimai. Reikėtų suderinti vairuotojams privalomus išlaikyti egzaminus ir vairuotojo pažymėjimų išdavimo standartus. <...>“.

² 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/126/EB dėl vairuotojų pažymėjimų (nauja redakcija) (OL L 403, 2006, p. 18).

12. 1 straipsnio 1 dalyje numatyta: „pagal šios direktyvos nuostatas valstybės narės įveda I priede patektu Bendrijos pavyzdžiu grindžiamą nacionalinį vairuotojo pažymėjimą. Bendrijos pavyzdžio vairuotojo pažymėjimų 1 pusėje esančioje emblemoje yra pažymėjimą išduodančios valstybės narės skiriamasis ženklas“.

13. Remiantis 2 straipsnio 1 dalimi, „valstybių narių išduodami vairuotojo pažymėjimai yra tarpusavyje pripažįstami“.

14. Pagal 3 straipsnio 3 dalį „valstybė narė užtikrina, kad ne vėliau kaip iki 2033 m. sausio 19 d. visi išduodami ar esantys apyvartoje vairuotojo pažymėjimai atitiktų šios direktyvos reikalavimus“.

15. 4 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad: „1 straipsnyje numatytas vairuotojo pažymėjimas leidžia vairuoti toliau apibrėžtų kategorijų variklio varomas transporto priemones. <...>“.

16. 5 straipsnio 1 dalis suformuluota taip: „vairuotojo pažymėjimuose nurodomos sąlygos, kurioms esant vairuotojui leidžiama vairuoti“.

17. 7 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „Vairuotojo pažymėjimai yra išduodami tik tiems kandidatams į vairuotojus, kurie:

a) išlaikė įgūdžių ir elgsenos patikrinimo bei teorijos egzaminus ir atitinka medicininius reikalavimus pagal II ir III priedų nuostatas;

<...>“

B. Vokietijos teisė

1. *Fahrerlaubnis-Verordnung (Nutarimas dėl teisės vairuoti)*

18. *Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr* (Nutarimo dėl leidimo asmenims dalyvauti kelių eisme³ (toliau – *FeV*) 4 punkte nustatytos taisyklės, susijusios su leidimo ir identifikavimo reikalavimais, taikomais motorinių transporto priemonių vairuotojams:

„1. Asmuo, vairuojantis variklinę transporto priemonę viešajame kelyje, privalo turėti teisę vairuoti. <...>

2. Teisė vairuoti įrodoma galiojančiu oficialiu pažymėjimu (vairuotojo pažymėjimu). Motorinę transporto priemonę vairuojantis asmuo privalo turėti vairuotojo pažymėjimą ir, kompetentingam asmeniui pareikalavus, privalo pateikti jį patikrinti. Asmuo privalo turėti tarptautinį vairuotojo pažymėjimą arba užsienio šalies išduotą nacionalinį vairuotojo pažymėjimą ir jo vertimą, kurio reikalaujama pagal 29 punkto 2 papunkčio antrą sakinį, o jei kompetentingas asmuo paprašo, pateikti jį patikrinti <...>

3. Nukrypstant nuo 2 papunkčio pirmo sakinio, teisę vairuoti taip pat gali įrodyti kitokia pažyma nei vairuotojo pažymėjimas, jeigu tai yra aiškiai numatyta arba aiškiai leidžiama. 2 papunkčio antras sakinys *mutatis mutandis* taikomas pažymai, kaip ji suprantama pagal pirmą sakinį.“

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* (2010 m. gruodžio 13 d. Nutarimas dėl asmenų teisės vairuoti greitkeluose (toliau – Nutarimas dėl teisės vairuoti, *FeV*) (*BGBI.* 2010 I, p. 1980), paskutinį kartą iš dalies pakeistas 2016 m. gruodžio 21 d. Nutarimo Nr. 11 dėl Nutarimo dėl teisės vairuoti pakeitimo ir kitų kelių eismo nuostatų (*BGBI.* 2016 I, p. 3083) 1 ir 2 straipsniais.

19. 22 punktą pavadintas „Procedūra kompetentingoje institucijoje ir techninės patikros centre“. Jame numatyta, kad:

„<...>

3. Jei yra įvykdyti visi teisės vairuoti suteikimo reikalavimai, vairuotojo pažymėjimą išduodanti institucija privalo išduoti vairuotojo pažymėjimą.

4. <...> Sėkmingai išlaikius egzaminą, ekspertas ar egzaminuotojas arba kitu atveju – vairuotojo pažymėjimus išduodanti institucija išduoda vairuotojo pažymėjimą, nurodydama jame išdavimo datą. Vairuotojo pažymėjimas gali būti išduodamas tik jei kandidato tapatybė yra įrodyta ir nekelia jokių abejonių. Jei vairuotojo pažymėjimą išdavė ekspertas ar egzaminuotojas, jis atitinkamai praneša apie tai vairuotojų pažymėjimus išduodančiai institucijai ir patvirtina išdavimo datą. Jis taip pat nusiunčia vairuotojų pažymėjimus išduodančiai institucijai mokymų sertifikatą. Teisė vairuoti suteikiama išduodant vairuotojo pažymėjimą arba, jei vairuotojo pažymėjimo nėra, alternatyviai išduodant laikinąją egzamino pažymą, galiojančią tik Vokietijos teritorijoje, kaip teisės vairuoti įrodymą pagal 8a priedą.“

20. 29 punkte numatytas užsieniečių teisės vairuoti pripažinimas tam tikromis sąlygomis. Jis suformuluotas taip:

„1. Asmuo, turintis užsienio šalyje suteiktą teisę vairuoti, gali tiek, kiek turi tam teisę, vairuoti motorinę transporto priemonę Vokietijos teritorijoje, jeigu jo įprasta gyvenamoji vieta nėra Vokietijoje pagal 7 punktą. <...>

2. Teisė vairuoti įrodoma pateikiant galiojančią nacionalinį vairuotojo pažymėjimą arba tarptautinį vairuotojo pažymėjimą <...> Užsienio nacionaliniai vairuotojų pažymėjimai, surašyti kita kalba nei vokiečių ir išduoti ne kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje <...>, privalo būti išversti.

3. Pagal 1 papunktį suteikiama teisė netaikoma asmenims, turintiems užsienio šalyje suteiktą teisę vairuoti,

1) jeigu jie turi tik besimokančio vairuotojo ar kitą laikinąjį vairuotojo pažymėjimą;

<...>.“

21. 75 punkto 4 papunktyje numatyta, kad vairuotojo pažymėjimo neturėjimas (ir jo neparodymas atliekant patikrą, jei prašo kompetentingos institucijos) yra administracinis teisės pažeidimas (*Ordnungswidrigkeit*).

2. Kelių eismo įstatymas (*Straßenverkehrsgesetz*)

22. *Straßenverkehrsgesetz*⁴ (toliau – StVG) 21 punkte nustatytos tokios baudos:

„1. Asmuo, vairuojantis motorinę transporto priemonę be teisės tai daryti <...>, baudžiamas laisvės atėmimu iki vieno metų arba bauda.

2. Asmuo, kuris darydamas 1 papunktyje nurodytą veiką elgiasi aplaidžiai, baudžiamas laisvės atėmimo bausme iki 6 mėnesių arba bauda, ne didesne nei 180 dienų tarifų <...>.“

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* (Kelių eismo įstatymas (*StVG*), 2003 m. kovo 5 d. paskelbta redakcija (*BGBL*. 2003 I p. 310, klaidų ištaisymas, p. 919), paskutinį kartą iš dalies pakeistas 2017 m. kovo 6 d. Įstatymo dėl kovos su nedeklaruojamu darbu ir neteisėtu įdarbinimu (*BGBL*. 2017 I, p. 399) 3 straipsniu.

III. Faktinės aplinkybės, byla ir pateikti klausimai

23. 2015 m. balandžio 17 d. atsakovas sėkmingai išlaikė vairavimo egzaminus Prancūzijoje, kurioje ir gyvena. Taigi jis įgijo teisę į pažymėjimo, suteikiančio teisę vairuoti B kategorijos transporto priemones, išdavimą. Prancūzijoje nuolatinis vairuotojo pažymėjimas išduodamas ne iš karto. Jo reikia laukti nuo kelių savaičių iki kelių mėnesių⁵. Taigi išlaikius egzaminus atsakovui buvo išduotas laikinasis pažymėjimas (*Certificat d'Examen du Permis de Conduire* arba CEPC)⁶.

24. Maždaug po mėnesio, 2015 m. gegužės 15 d., atsakovas buvo sustabdytas vairuojantis automobilių Kėlyje. Jis negalėjo pateikti galiojančio vairuotojo pažymėjimo. Vis dėlto jis pateikė savo laikinąjį pažymėjimą – CEPC ir oficialų asmens tapatybės dokumentą.

25. Ofenburgo prokuroras apkaltino atsakovą baudžiamuoju nusikaltimu – vairavimu neturint tam teisės, dėl ko buvo pažeistas *StVG* 21 straipsnis. Jo laikinasis pažymėjimas galiojo tik Prancūzijos teritorijoje. Pagal Vokietijos teisę jis nebuvo pripažintas galiojančiu leidimu vairuoti Vokietijoje.

26. Prokuroras pateikė prašymą priimti baudžiamąjį įsakymą dėl atsakovo pirmosios instancijos teisme *Amtsgericht Kehl* (Kėlio apylinkės teismas). Minėtas teismas abejoja, ar galimas nuosprendis baudžiamojoje byloje yra suderinamas su įvairiomis ES teisės nuostatomis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar pagal ES teisę atsakovas tikrai turėjo leidimą, suteikiantį jam teisę vairuoti Vokietijoje. Jeigu tokia teisės vairuoti įrodymo forma turėtų būti pripažinta, todėl nebūtų padaryta jokie baudžiamojo nusikaltimo, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar vis dėlto pagal bylos faktines aplinkybes gali būti padarytas administracinis teisės pažeidimas.

27. Taigi 2016 m. kovo 22 d. nutartimi *Amtsgericht Kehl* (Kėlio apylinkės teismas) pateikė Teisingumo Teismui šiuos klausimus:

- „1. Ar Europos Sąjungos teisę, pirmiausia Direktyvos 2006/126 2 straipsnį arba SESV 18, 21, 45, 49 ir 56 straipsnius, reikia aiškinti taip, kad Europos Sąjungos teisei prieštarauja valstybės narės teisės nuostata, pagal kurią atsisakoma pripažinti kitoje valstybėje narėje įgytą teisę vairuoti, pirmiausia jei ši teisė vairuoti buvo įgyta laikantis Direktyvos 2006/126 dėl vairuotojų pažymėjimų reikalavimų?
2. Ar ES teisę, pirmiausia Direktyvos 2006/126 2 straipsnį arba SESV 18, 21, 45, 49 ir 56 straipsnius, reikia aiškinti taip, kad ES teisei prieštarauja valstybės narės teisės nuostata, pagal kurią atsisakoma pripažinti teisę suteikiantį dokumentą, kurį pagal Direktyvos 2006/126 reikalavimus kita valstybė narė išdavė toje kitoje valstybėje narėje įgytos vairavimo teisės turėtojui, net jeigu ta kita valstybė narė yra nustačiusi, kad šis teisę suteikiantis dokumentas galioja ribotą laiką ir tik jos teritorijoje, be to, jis neatitinka vairuotojo pažymėjimo pavyzdžio, nustatyto Direktyvoje 2006/126?
3. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai: ar Europos Sąjungos teisę, pirmiausia Direktyvos 2006/126 2 straipsnį arba SESV 18, 21, 45, 49 ir 56 straipsnius, reikia aiškinti taip, kad ES teisei prieštarauja valstybės narės teisės nuostata, pagal kurią už motorinės transporto priemonės vairavimą gresia baudžiamoji atsakomybė, nes vairuotojas neturi teisės vairuoti, nors

5 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad Prancūzijos valdžios institucijos nuolatinį vairuotojo pažymėjimą atsakovui išdavė 2015 m. liepos 9 d.

6 Pagal Prancūzijos teisę CEPC išduodamas kaip laikinasis leidimas vairuoti, kol dar neišduotas nuolatinis vairuotojo pažymėjimas (standartinės formos pažymėjimas pagal Direktyvos 2006/126 I priedo specifikacijas). Jis turi būti pateikiamas patikrai nacionalinėje teritorijoje kartu su galiojančiu asmens tapatybės dokumentu vietoj vairuotojo pažymėjimo. Jis galioja ne ilgiau kaip 4 mėnesius nuo egzamino išlaikymo dienos (žr. 2012 m. balandžio 20 d. Nutarimo, kuriuo nustatomos vairuotojų pažymėjimų parengimo, išdavimo ir galiojimo sąlygos (*Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire* (JORF, 2012 m. gegužės 6 d., p. 8050), 4 I 1^o straipsnį).

kitoje valstybėje narėje yra ją įgijęs pagal šios direktyvos reikalavimus, tačiau negali pateikti Direktyvoje 2006/126 nustatytą vairuotojo pažymėjimo pavyzdį atitinkančio teisę suteikiančio dokumento?

4. Jeigu į antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai: ar ES teisę, pirmiausia Direktyvos 2006/126 2 straipsnį arba SESV 18, 21, 45, 49 ir 56 straipsnius, reikia aiškinti taip, kad ES teisei prieštarauja valstybės narės, kurioje kandidatui vairuotojo pažymėjimui gauti, išlaikiusiam vairavimo praktikos egzaminą, paprastai išduodamas nuolatinis vairuotojo pažymėjimas, teisės nuostata, pagal kurią už administracinį nusižengimą vairuojant motorinę transporto priemonę policija gali skirti baudą, nes vairuotojas, kitoje valstybėje narėje pagal Direktyvos 2006/126 reikalavimus įgijęs teisę vairuoti, negali pateikti šią teisę įrodančio nuolatinio vairuotojo pažymėjimo, nes dėl toje valstybėje narėje egzistuojančių nuolatinio vairuotojo pažymėjimo išdavimo procedūros ypatumų, kuriems vairuotojas neturi jokios įtakos, nuolatinis vairuotojo pažymėjimas jam dar nebuvo išduotas, o jis turi tik oficialią pažymą, kad įvykdė sąlygas, reikalingas įgyti teisę vairuoti?“

28. Rašytines pastabas pateikė Nyderlandų Karalystė, Lenkijos Respublika ir Europos Komisija.

IV. Vertinimas

29. 1 ir 2 klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar valstybės narės privalo pripažinti tik standartinį ir nuolatinį vairuotojo pažymėjimą, išduotą pagal Direktyvą 2006/126, kaip galiojantį dokumentą, įrodantį teisę vairuoti, *o gal* jos privalo pripažinti kitus dokumentus, taip pat įrodančius, kad kitoje valstybėje narėje egzistuoja ši teisė. 3 ir 4 klausimais jis siekia sužinoti, kokios sankcijos gali (jei gali) būti skiriamos vairuotojams, įgijusiems teisę vairuoti valstybėje narėje, tačiau dar negalintiems įrodyti jos pateikiant nuolatinį, standartinį vairuotojo pažymėjimą.

30. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas uždavė klausimus dėl dviejų rūšių ES taisyklių: direktyvos nuostatų ir įvairių pirminės teisės nuostatų: SESV nuostatų dėl laisvo judėjimo, nediskriminavimo ir Sąjungos pilietybės. Sutinku su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismu, kad šioje byloje yra reikšmingos ir vienos, ir kitos taisyklės. Tačiau dėl aiškumo nagrinėsiu jas atskirai, paėiliui.

31. Taigi šios išvados struktūra yra tokia: pirmiausia atskirsiu dvi šiai bylai svarbias sąvokas: teisę vairuoti ir vairuotojo pažymėjimą (A). Tada įvertinsiu valstybių narių pareigas, kylančias iš direktyvos (B), o tada – bendrus įpareigojimus, kylančius iš Sutarčių nustatant sankcijas ES pirminės teisės apimamose srityse (C).

A. Terminologinė pastaba: „teisė vairuoti“ ir „vairuotojo pažymėjimas“

32. Ir ES teisėje, ir įvairiose nacionalinėse teisinėse sistemose aiškiai atskiriama: *teisės* atlikti tam tikrą veiklą, pavyzdžiui, „teisės vairuoti“ *buvimas* (atsiradimas) ir teisės turėtojo galėjimas įrodyti šią aplinkybę, pateikiant *atitinkamą dokumentą* (nesvarbu, ar jis vadinamas pažyma, pažymėjimu arba leidimu), pavyzdžiui, „vairuotojo pažymėjimą“. Teisė atsiranda tada, kai įvykdomos visos įstatymo nustatytos sąlygos. Jei šios sąlygos įvykdomos, taip pat siekiant patvirtinti šią aplinkybę, šiuo tikslu išduodama pažyma⁷.

⁷ Aišku, kita kategorija, kuri šioje byloje nenagrinėjama, apima oficialius dokumentus, suteikiančius teisę. Tokiais atvejais teisė atsiranda tik tada ir tik jeigu yra išduodamas atitinkamas dokumentas, paprastai – administracinio sprendimo forma. Tokie *teisę suteikiantys* dokumentai skiriasi nuo paprastų *patvirtinamųjų* dokumentų.

33. ES teisės lygmeniu šis skirtumas, kalbant apie vairuotojų pažymėjimus, daromas ir pačioje direktyvoje, ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, suformuotoje iki šios direktyvos priėmimo.

34. Kaip rodo pats jos pavadinimas, direktyva pirmiausia siekiama suderinti ir standartizuoti pažymą, t. y. vairuotojo pažymėjimą. Tačiau ji taip pat susijusi su teise vairuoti, nurodant tam tikrus minimalius esminius reikalavimus, kurie turi būti įvykdyti, kad ši teisė būtų įgyta. Visų pirma, be amžiaus, direktyvoje nustatomi minimalūs vairavimo egzaminų ir pažymėjimų išdavimo standartai, taip pat minimalūs fizinės ir psichinės sveikatos standartai vairuotojams – pagal direktyvos 4 straipsnį ir 7 straipsnio 1 dalį, kartu su jos II ir III priedais⁸.

35. Be to, byla *Skanavi*⁹ nagrinėta dar prieš priimant Direktyvą 2006/126. Nors šiek tiek kitokiomis faktinėmis aplinkybėmis, Teisingumo Teismas bendrai nusprendė, kad: „vairuotojo pažymėjimo išdavimas valstybėje narėje vietoj kitoje valstybėje narėje išduoto pažymėjimo nėra teisės vairuoti motorinę transporto priemonę priimančiosios valstybės teritorijoje, tiesiogiai suteikiamos Bendrijos teisėje, pagrindas, tačiau įrodo tokios teisės buvimą“¹⁰.

36. Taigi Teisingumo Teismas aiškiai pripažino, kad vairuotojo pažymėjimas tik įrodo esamą teisę vairuoti. Ši teisė reiškia, kad įvykdytos visos sąlygos, leidžiančios asmeniui vairuoti transporto priemonę pagal direktyvą. „Vairuotojo pažymėjimas“ yra galutinis dokumentas, įrodantis šią teisę, išduotas direktyvos reikalaujama standartine forma. Kaip nurodė Teisingumo Teismas, „valstybės narės išduoto vairuotojo pažymėjimo turėjimas turi būti laikomas įrodymu, kad šio pažymėjimo savininkas pažymėjimo išdavimo dieną atitiko minėtas sąlygas“¹¹. Taigi teisė vairuoti atsiranda dėl teisinio įvykio, būtent faktinio visų jai įgyti būtinų fizinių, psichinių ir intelektinių sąlygų įvykdymo. Tačiau dokumentas, t. y. vairuotojo pažymėjimas, yra oficialus patvirtinimas, kad ši teisė egzistuoja.

37. Galiausiai, ir vis dar ES teisės lygmeniu, galima pažymėti, jog Teisingumo Teismas pripažino, kad panašus skirtumas yra ir kitose srityse. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas analogiškai atskyrė teisę gyventi šalyje, įgyjamą įvykdžius ES teisėje nustatytas sąlygas, ir leidimą gyventi šalyje. Teisingumo Teismas konkrečiai konstatavo, jog „leidimų gyventi šalyje patvirtinamasis pobūdis reiškia, kad jais tik patvirtinama jau buvusi teisė“¹². „Leidimo gyventi valstybės narės piliečiui išdavimas turi būti laikomas ne teisės suteikiančiu aktu, bet valstybės narės aktu, skirtu nustatyti konkreči[ai] kitos valstybės narės piliečio padė[čiai]“¹³. Tuo remdamasis, Teisingumo Teismas padarė dar vieną išvadą, kad ir valstybės narės piliečiams, ir trečiųjų šalių piliečiams, susituokusiems su valstybės narės piliečiu, teisė gyventi šalyje tiesiogiai kyla iš ES teisės, neatsižvelgiant į tai, ar leidimą gyventi šalyje išdavė kompetentinga valstybės narės institucija¹⁴.

38. Kartu mažai tikėtina, jog nacionaliniu lygmeniu keltų nuostabą tai, kad ES teisėje šios dvi sąvokos atskiriamos. Iš tiesų yra visai priešingai. Atrodytų, kad teisės kaip teisinio įvykio atsiradimą ir iš to kildinamą arba lygiagretų patvirtinamosios pažymos, liudijančios šį įvykį, išdavimą būdinga atskirti daugelio valstybių narių teisinėms sistemoms.

8 Direktyvoje numatytas tik minimalus nacionalinių nuostatų, susijusių su vairuotojų pažymėjimų išdavimo sąlygomis, derinimo lygis (žr. 2012 m. kovo 1 d. Sprendimą *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, 53 punktą)).

9 Žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 Žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 34 punktą).

11 Žr. 2012 m. kovo 1 d. Sprendimą *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, 42 punktą).

12 Žr. 2011 m. liepos 21 d. Sprendimą *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:498, 54 punktą).

13 Žr. 2002 m. liepos 25 d. Sprendimą *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461, 74 punktą). Taip pat žr. 2011 m. liepos 21 d. Sprendimą *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:498, 48 punktą). Pažymėtina, kad šiuose sprendimuose nagrinėjama priešinga situacija nei pagrindinėje byloje. Juose nagrinėjamos pasekmės, pagal ES teisę susijusias su leidimo turėjimu, jei nėra įvykdytos esminės teisės gyventi šalyje sąlygos.

14 Žr. 2002 m. liepos 25 d. Sprendimą *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461, 74 punktą).

39. Konkrečiai dėl vairuotojo pažymėjimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad teisės vairuoti ir vairuotojo pažymėjimo atskyrimas egzistuoja ir pagal Vokietijos, ir pagal Prancūzijos teisę. Šis atskyrimas taikomas ir sankcijų srityje, jeigu jis suteikia pagrindą diferencijuoti baudžiamąsias ir administracines sankcijas. Abiejose teisinėse sistemose už vairavimą neturint tam teisės baudžiama baudžiamąja tvarka. Už vairavimą faktiškai neturint vairuotojo pažymėjimo, nors įgijus tam teisę, baudžiama administracine tvarka.

40. Šiuo klausimu sutinku su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismu: apskritai teisės vairuoti ir vairuotojo pažymėjimo sąvokų nereikėtų painioti. Žinoma, jos tarpusavyje susijusios. Pažymėjimo išdavimas priklauso nuo teisės buvimo. Ir vienas, ir kitas reiškinys tam tikru mastu egzistuoja savarankiškai, kaip tai įrodo vadinamieji laikini teisės ir oficialaus dokumento nesuderinamumai arba nesutapimai.

41. Kaip, atrodo, yra pagrindinėje byloje, asmuo gali turėti teisę vairuoti, *dar neturėdamas atitinkamo vairuotojo pažymėjimo*. Be to, asmuo gali turėti teisę vairuoti, neturėdamas *direktyvoje dabar reikalaujamos formos* vairuotojo pažymėjimo. Visų pirma taip būtų kalbant apie asmenis, vis dar turinčius vairuotojo pažymėjimą, išduotą prieš įsigaliojant direktyvai.

42. Ir atvirkščiai, gali būti taip, kad asmuo turi vairuotojo pažymėjimą, tačiau jau *nebeturi teisės vairuoti*. Nenagrinėjant sukčiavimo atvejų, tokia situacija taip pat gali susiklostyti, jei asmens teisė vairuoti sustabdoma arba atimama, tačiau atitinkamas asmuo dar neatidavė savo pažymėjimo.

43. Visa tai nėra vien teorinė diskusija. Ši situacija sukelia realių praktinių pasekmių. Visų pirma kyla viena būtina išvada: teisės vairuoti atsiradimas yra savarankiškas teisinis įvykis, sukeliantis savarankiškų teisinių pasekmių, neatsižvelgiant į tai, ar yra ši įvykį rodanti tinkamos, standartinės formos, kurios reikalaujama vairuotojo pažymėjimui, pažyma. Ši aplinkybė yra labai svarbi potencialioms sankcijoms. Tačiau prieš nagrinėjant šį klausimą pirmiausia reikia išnagrinėti valstybių narių tarpusavio pripažinimo pareigas, kylančias pagal direktyvą.

B. Valstybių narių pareigos pagal Direktyvą 2006/126

44. 1 ir 2 klausimų, kuriuos galima nagrinėti kartu, pirmose dalyse prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar pagal Direktyvą 2006/126 valstybės narės įpareigojamos pripažinti kitos valstybės narės išduotą laikiną pažymą kaip galiojantį teisės vairuoti įrodymą.

45. Mano trumpas atsakymas į šį klausimą yra neigiamas. Žinoma, direktyvoje yra tam tikros nuostatos dėl sąlygų, kurios turi būti įvykdytos, kad būtų įgyta teisė vairuoti. Tačiau vienintelė iš direktyvos aiškiai kylanti pareiga yra standartinio dokumento, vadinamo „vairuotojo pažymėjimu“, kurio suderinimas faktiškai numatytas šioje direktyvoje, tarpusavio pripažinimas.

46. Remiantis Direktyvos 2 straipsnio 1 dalimi, „valstybių narių išduodami vairuotojo pažymėjimai yra tarpusavyje pripažįstami“. Pagal suformuotą jurisprudenciją tarpusavio pripažinimo sąlyga „numat[O] abipus[i] valstybių narių išduotų vairuotojo pažymėjimų pripažinim[ą] netaikant jokių formalumų“. Šioje nuostatoje valstybėms narėms nustatoma aiški ir tiksli pareiga, nepaliekanti jokios diskrecijos dėl jai įgyvendinti priimtinių priemonių“¹⁵.

47. Taigi tai yra imperatyviai suformuluota tarpusavio pripažinimo pareiga. Tačiau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ką pagal šią nuostatą konkrečiai reiškia „vairuotojo pažymėjimai“. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teismui neaišku, ar žodžiai „vairuotojo pažymėjimai“ aiškintini kaip reiškiantys, kad pagal direktyvos 2 straipsnį pripažinti teisę

15 Pvz., žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Kapper* (C-476/01, EU:C:2004:261, 45 punktas); 2008 m. birželio 26 d. Sprendimą *Wiedemann ir Funk* (C-329/06 ir C-343/06, EU:C:2008:366, 50 punktas) ir 2012 m. kovo 1 d. Sprendimą *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, 40 punktas).

vairuoti reikalaujama tik tuomet, kai asmuo turi nuolatinį vairuotojo pažymėjimą kaip dokumentą, įrodantį leidimo vairuoti išdavimą, ar ši pareiga pripažinti vairuotojų pažymėjimus apima teisę vairuoti, neatsižvelgiant į tai, ar asmuo turi nuolatinį vairuotojo pažymėjimą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, ši neaiškumą pirmiausia lemia tai, kad direktyvoje nenumatyta bendras teisės vairuoti pripažinimas visose valstybėse narėse, nes trūksta visoje Europos Sąjungoje vienodo teisės vairuoti reglamentavimo.

48. Kaip nurodo Nyderlandų ir Lenkijos vyriausybės, taip pat Komisija, tarpusavio pripažinimo pareiga pagal direktyvą taikoma tik vairuotojų pažymėjimams, t. y. standartinėms pažymoms, patvirtinančioms teisės vairuoti buvimą.

49. Sutinku su tuo. Mano nuomone, direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta tarpusavio pripažinimo pareiga susijusi tik su standartiniu vairuotojo pažymėjimu kaip oficialiu dokumentu, patikimai įrodančiu teisę vairuoti. Nei direktyvos teksto, nei jos tikslų negalima išplėsti taip, kad valstybėms narėms būtų nustatyta pareiga savaime pripažinti direktyvoje aiškiai nenumatytų rūšių dokumentus.

50. Pirma, direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta tarpusavyje pripažinti valstybių narių išduotus „vairuotojo pažymėjimus“. Turint omenyje pirma šioje išvadoje padarytą skirtumą tarp teisės ir jos sertifikavimo, pakankamai aišku, kad „pažymėjimas“ – tai fizinis dokumentas, oficialus patvirtinimas, kad yra įvykdytos leidimo vairuoti suteikimo sąlygos. Tai irgi patvirtina kitose direktyvos kalbinėse versijose vartojamos sąvokos, pavyzdžiui: vokiečių k. *Führerscheine*; prancūzų k. *permis de conduire*; čekų k. *řidičské průkazy*; ispanų k. *permisos de conducción*; italų k. *patenti di guida*. Visos šios sąvokos aiškiai nurodo faktinį dokumentą.

51. Antra, tas pats rezultatas gaunamas sistemiškai aiškinant direktyvą. Direktyvos nuostatų esmė nukreipta į paties pažymėjimo formą. Direktyvoje nustatyti tikslūs reikalavimai, susiję su išdėstymu, turiniu, fizinėmis ir saugumo savybėmis dokumento, standartine ir vienoda forma turinčio įrodyti teisės vairuoti buvimą.

52. Kalbant apie išdėstymą, nacionalinis vairuotojo pažymėjimas turi būti grindžiamas Europos Sąjungos modeliu, nurodytu direktyvos I priede ir atitinkančiu jos 1 straipsnio 1 dalį. Šis modelis – tai pavyzdys, kaip ES turėtų atrodyti vairuotojo pažymėjimas, paaiškinant informacijos, kuri turi būti nurodyta jame, rūšį ir tvarką. Kalbant apie turinį, direktyvos 5 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad vairuotojo pažymėjime būtų nurodytos sąlygos, kuriomis vairuotojui leidžiama vairuoti. Be to, direktyvoje reikalaujama saugumo savybių, siekiant išvengti bet kokios vairuotojų pažymėjimų klastojimo rizikos. Visų pirma 3 straipsnio 2 dalyje, taip pat I priede aiškiai reikalaujama, kad medžiagos, naudojamos vairuotojo pažymėjimui pagaminti, būtų apsaugotos nuo klastojimo.

53. Be to, pažvelgus į teisėkūros istoriją aiškėja, kad Sąjungos (Bendrijos) teisės aktų leidėjo tikslas šioje srityje išliko tas pats. Be to, atrodo, kad ir anksčiau galiojusioje direktyvoje¹⁶ buvo siekiama suderinti patį dokumentą¹⁷.

54. Trečia (ir galiausiai), bendras direktyvos tikslas taip pat patvirtina išvadą, kad tarpusavio pripažinimo pareiga taikoma tik oficialiam dokumentui, t. y. pačiam vairuotojo pažymėjimui.

16 1991 m. liepos 29 d. Direktyva 91/439/EEB dėl vairuotojo pažymėjimų (OL L 237, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 1 t., p. 317).

17 Visų pirma žr. Direktyvos 91/439 I priedą dėl Bendrijos vairuotojo pažymėjimo pavyzdžio.

55. Direktyvos 2 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad ja didinimas kelių saugumas ir siekiama palengvinti asmenų judėjimo laisvę. 3 ir 4 konstatuojamosiose dalyse pabrėžiamas poreikis spręsti skaidrumo problemas ir vengti klastojimo. Siekis galiausiai turėti¹⁸ standartinį ES pažymėjimą, kuris galiotų visoje ES teritorijoje, grindžiamas tikslu pakeist daugiau kaip 110 skirtingų vairuotojų pažymėjimų modelių. Kadangi jų galiojimą gali būti sunku įvertinti, dėl šios įvairovės gali būti sukčiaujama.

56. Visi šie tikslai veda prie vienos išvados: direktyvos tikslas – nustatyti vieną standartinį vairuotojo pažymėjimą, kurį bet kuri valdžios institucija galėtų iš karto ir nesunkiai pripažinti bet kurioje Sąjungos vietoje. Todėl bendram direktyvos tikslui aiškiai prieštarautų tai, jeigu ji būtų aiškinama kaip įpareigojanti valstybes nares ir vėl pripažinti visų rūšių dokumentus, kuriuos gali išduoti kita valstybė narė, siekiant įrodyti teisės vairuoti buvimą.

57. Kartu, kaip minėta šios išvados 34 punkte, direktyvoje taip pat numatyti keli minimalaus teisės vairuoti derinimo elementai, nurodant materialines ir procedūrinės vairuotojo pažymėjimo išdavimo sąlygas, pavyzdžiui, amžių ar tinkamumą vairuoti.

58. Vis dėlto, kaip suprantu, šie minimalūs reikalavimai laipsniškai įtraukiami kaip būtina vairuotojų pažymėjimų tarpusavio pripažinimo sąlyga. Šią išvadą galima daryti iš Sprendimo *Choquet*, kuriame Teisingumo Teismas dar 1978 m. atsisakė pripažinti kitų valstybių narių išduotus vairuotojo pažymėjimus, jei šių vairuotojų pažymėjimų išdavimo reikalavimai nėra pakankamai suderinti¹⁹.

59. Taigi, vadovaujantis šia logika, Sąjungos teisės aktų leidėjas iš eilės padarytais pakeitimais nustatė tam tikrus minimalius reikalavimus kaip būtiną vairuotojų pažymėjimų tarpusavio pripažinimo sąlygą. Tačiau nemanau, kad šie minimalaus ir veikia papildomo kai kurių teisės vairuoti elementų derinimo aspektai galėtų būti visiškai pakeisti, nustatant pačios teisės vairuoti suderinimą ir iš to kylančią tarpusavio pripažinimo pareigą. Kai kurių būtinų sąlygų suderinimas siekiant palengvinti galutinio dokumento tarpusavio pripažinimą taip pat nereiškia šių išankstinių sąlygų tarpusavio pripažinimo. Nors neabejodamas pripažįstu, kad „slaptas“ arba iš esmės netyčinis, „atsitiktinis“ derinimas tikrai gali būti geras akademinio straipsnio pavadinimas, nemanau, kad tai būtų tinkamas atspirties taškas aiškinant valstybių narių pareigų apimtį pagal antrinę teisę.

60. Iš to, kas nurodyta pirma, darytina išvada, kad Direktyvos 2006/126 2 straipsnio negalima aiškinti taip, kad juo iš valstybių narių reikalaujama pripažinti kitus dokumentus, patvirtinančius teisės vairuoti įgijimą kitoje valstybėje narėje, nei tie, kurie atitinka šios direktyvos reikalavimus.

C. Svarbiausios valstybių narių pareigos pagal Sutartis

61. Ankstesniame šios išvados skyriuje siūliau laikytis nuomonės, kad direktyvos negalima aiškinti kaip įpareigojančios valstybes nares pripažinti kitoje valstybėje narėje įgytą teisę vairuoti. Direktyva valstybės narės įpareigojamos tik išduoti ir tada pripažinti standartinį pažymėjimą, aiškiai numatytą direktyvoje, t. y. standartinį vairuotojo pažymėjimą.

18 Šiuo atveju reikėtų pabrėžti žodį „galiausiai“. Direktyvoje aiškiai numatytas laipsniškas ankstesnių nacionalinių dokumentų atsisakymas, nustatant ilgą laikotarpį, per kurį šie nacionaliniai dokumentai turėtų būti visiškai pripažįstami pagal direktyvą (šiuo klausimu žr. šios direktyvos 5 konstatuojamąją dalį ir 3 straipsnio 3 dalį).

19 1978 m. lapkričio 28 d. Sprendimas *Choquet* (16/78, EU:C:1978:210, 7 punktas).

62. Vis dėlto vis tiek reikia išnagrinėti antrą pirmų dviejų nacionalinio teismo pateiktų klausimų dalį – kokias pareigas valstybės narės šioje srityje turi pagal pirminę teisę? Šių pareigų pobūdis susijęs su nacionalinio teismo pateiktais trečiuoju ir ketvirtuoju klausimais. Jie susiję su sankcijų (jeigu jos skiriamos), kurias valstybė narė gali skirti atsakovui už vairavimą be atitinkamo vairuotojo pažymėjimo, tačiau turint tik laikiną pažymą, patvirtinančią teisės vairuoti įgijimą kitoje valstybėje narėje, pobūdžiu.

63. Toliau šioje išvadoje analizuosiu šiuos klausimus. Nustatęs atitinkamas pirminės teisės nuostatas (1) nagrinėsiu jų suderinamumą su baudžiamosiomis ir administracinėmis sankcijomis, nustatytomis už vairavimą be vairuotojo pažymėjimo (2).

1. Bylai reikšmingos pirminės teisės nuostatos: laisvas judėjimas ir nediskriminavimas

64. Direktyvoje numatytas tik vairuotojų pažymėjimų tarpusavio pripažinimas. Joje nėra jokios nuostatos dėl galimo sankcijų skyrimo už teisės vairuoti neturėjimą ar oficialaus vairuotojo pažymėjimo ar kitos rūšies dokumento nepateikimą šiuo tikslu.

65. Taigi kitose ES teisės srityse, nesant specialių ES teisės taisyklių, kuriomis reglamentuojamas konkretus klausimas, iš esmės valstybės narės turi numatyti sankcijas²⁰.

66. Vis dėlto įgyvendindamos šią kompetenciją valstybės narės vis tiek privalo laikytis kitų iš ES teisės, visų pirma iš pirminės teisės, kylančių reikalavimų. Antrinės teisės nereglamentuojamais klausimais, kurie vis dėlto aiškiai patenka į ES teisės taikymo sritį, išlieka taikytina pirminė teisė ir iš jos kylančios pareigos.

67. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad baudžiamosios ir administracinės sankcijos už vairavimą be Vokietijoje pripažįstamo vairuotojo pažymėjimo, tačiau turint tik kitos valstybės narės išduotą laikiną pažymėjimą, gali pažeisti bendrąją diskriminacijos draudimą pagal SESV 18 straipsnį ir pagrindines laisves pagal SESV 21, 45, 49 ir 56 straipsnius.

68. Iš karto pažymiu, kad šiai situacijai aiškiai taikomos Sutartys remiantis bent dviem skirtingais pagrindais: pirma, kaip Teisingumo Teismas jau nurodė Sprendime *Skanavi*, teisė vairuoti faktiškai kyla iš ES teisės²¹, antra, bet kuriuo atveju pakankamai aišku, kad atsakovas naudojosi laisvu judėjimu Sąjungos teritorijoje.

69. Konkrečiai kalbant apie laisvą judėjimą, nėra nurodytos konkrečios priežastys, dėl kurių atsakovas buvo Vokietijoje. Todėl nacionalinis teismas turi nustatyti, kuri iš laisvių buvo nagrinėjama pagrindinės bylos aplinkybėmis. Siekiant visaverčiai padėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, šiuo klausimu galima pateikti bendras gaires. Galimi keli variantai.

70. Pirma, atsakovas galėjo važiuoti į Vokietiją, siekdamas vykdyti tam tikrą ekonominę veiklą, pavyzdžiui, ieškotis darbo, įsisteigti arba gauti ar teikti paslaugas. Šiuo klausimu, atsižvelgiant į individualios transporto priemonės svarbą, kitos valstybės narės išduoto laikino pažymėjimo nepripažinimas gali paveikti faktinį vertimąsi įvairiomis pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens profesijomis²². Todėl atsisakymas pripažinti laikiną pažymėjimą galėtų kliudyti naudotis darbuotojų judėjimo laisve ar įsisteigimo laisve.

20 Žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 36 punktas) ir 1998 m. spalio 29 d. Sprendimą *Awoyemi* (C-230/97, EU:C:1998:521, 25 punktas).

21 Žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 34 punktas).

22 Pagal analogiją žr. 1978 m. lapkričio 28 d. Sprendimą *Choquet* (16/78, EU:C:1978:210, 4 punkto pabaiga). Taip pat žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 36 ir 39 punktai) ir 1998 m. spalio 29 d. Sprendimą *Awoyemi* (C230/97, EU:C:1998:521, 26 punktas).

71. Antra, atsakovas galėjo vykti į Vokietiją tiesiog laisvalaikiu. Tokiu atveju tikėtina, kad jis gavo paslaugas kaip turistas. Nors tai galbūt ir nėra pagrindinis Sutarčių tikslas, pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją laisvė teikti paslaugas taip pat apima paslaugų gavėjų laisvę vykti į kitą valstybę narę siekiant gauti ten paslaugas²³. Taigi nacionalinis draudimas pripažinti užsienio valstybės laikinuosius vairuotojo pažymėjimus galėtų būti laikomas ir paslaugų gavimo apribojimu.

72. Trečia, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsakovas yra Prancūzijos pilietis, taigi ES pilietis. Šiuo klausimu jo situacija taip pat patenka į materialinę ES teisės taikymo sritį: jis pasinaudojo laisve judėti Sąjungos teritorijoje, kaip taip suprantama pagal SESV 21 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą Sąjungos pilietybės sąvoką.

73. Apskritai būtent nacionalinis teismas turi nustatyti, kokia pagrindinė laisvė kilo šioje byloje. Tačiau, kadangi atrodo, kad atsakovas yra ES pilietis, manau, net nereikia pradėti ieškoti (kartais gana menkų) sąsajų su viena iš konkrečių laisvių. Turėtų savaimė pakakti to, kad asmuo yra pilietis, laisvai judantis Sąjungos teritorijoje: galiausiai, ką dar reikėtų įtraukti į Sąjungos pilietybės sąvoką, jei ne teisę laisvai keliauti po visą Sąjungos teritoriją? *Autoraedarius europeus sum*²⁴.

74. Bet kuriuo atveju Sąjungos pilietis gali remtis SESV 18 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią draudžiama bet kokia diskriminacija dėl pilietybės visose situacijose, *ratione materiae* patenkančiose į Europos Sąjungos teisės taikymo sritį. Šios situacijos apima ne tik kiekvieną iš pagrindinių laisvių, bet ir naudojimąsi pagal SESV 21 straipsnį suteikta laisve judėti valstybių narių teritorijoje²⁵.

75. Uždraudžiant „bet kokią diskriminaciją dėl pilietybės“ pagal SESV 18 straipsnį reikalaujama užtikrinti vienodą požiūrį į asmenis, esančius situacijoje, kuri patenka į Sutarčių taikymo sritį²⁶. Pagal suformuotą jurisprudenciją nediskriminavimo principas draudžia ne tik atvirą diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir visas paslėptas diskriminacijos formas, kuriomis, pritaikius kitus atskyrimo kriterijus, faktiškai pasiekiamas toks pats rezultatas²⁷. Nacionalinės teisės nuostata turi būti laikoma netiesiogiai diskriminuojančia, jeigu savo pobūdžiu gali paveikti kitų valstybių narių piliečius labiau nei priimančiosios valstybės piliečius, išskyrus atvejus, kai ši nuostata yra objektyviai pateisinama ir proporcinga siekiamam tikslui²⁸.

2. Baudžiamųjų ir administracinių sankcijų suderinamumas su Sąjungos pirmine teise

76. Dabar grįžtu prie klausimo, kaip šiuos bendrus siūlymus taikyti šioje byloje. Visų pirma, ar galimos baudžiamosios ir (arba) administracinės sankcijos, jei asmuo negali įrodyti teisės vairuoti buvimo, parodydamas standartinį vairuotojo pažymėjimą, yra suderinamos su judėjimo laisve ir diskriminacijos draudimu?

77. Nyderlandai teigia, kad būtent valstybės narės nusprendžia, ar taikyti sankcijas, kurios gali būti ir baudžiamosios, ir administracinės. Jos gali taikyti šias sankcijas, jeigu jos nediskriminacinės, proporcingos ir veiksmingos.

23 Žr. 1984 m. sausio 31 d. Sprendimą *Luisi ir Carbone* (286/82 ir 26/83, EU:C:1984:35, 16 punktas) ir 1989 m. vasario 2 d. Sprendimą *Cowan* (186/87, EU:C:1989:47, 15 punktas).

24 Cituoju įkvėptas generalinio advokato G. Jacobs frazės „civis europeus sum“ jo išvadoje byloje *Konstantinidis* (C-168/91, EU:C:1992:504, 46 punktas).

25 Pvz., žr. 2003 m. spalio 2 d. Sprendimą *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, 24 punktas); 2010 m. balandžio 13 d. Sprendimą *Bressol ir kt.* (C-73/08, EU:C:2010:181, 31 punktas) ir 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09, EU:C:2010:806, 53 ir 54 punktai).

26 Šiuo klausimu žr. 1989 m. vasario 2 d. Sprendimą *Cowan* (186/87, EU:C:1989:47, 10 punktas) ir 2016 m. rugsėjo 6 d. Sprendimą *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, 29 punktas).

27 Žr. 2007 m. liepos 18 d. Sprendimą *Hartmann* (C-212/05, EU:C:2007:437, 29 punktas); 2010 m. balandžio 13 d. Sprendimą *Bressol ir kt.* (C-73/08, EU:C:2010:181, 40 punktas); 2011 m. sausio 25 d. Sprendimą *Neukirchinger* (C-382/08, EU:C:2011:27, 32 ir 34 punktai) ir 2014 m. kovo 18 d. Sprendimą *International Jet Management* (C-628/11, EU:C:2014:171, 64 punktas).

28 Žr. 2000 m. lapkričio 30 d. Sprendimą *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-195/98, EU:C:2000:655, 40 punktas) ir 2010 m. balandžio 13 d. Sprendimą *Bressol ir kt.* (C-73/08, EU:C:2010:181, 41 punktas).

78. Komisija pripažįsta, kad sankcijos priklauso valstybių narių kompetencijai. Tačiau ji skiria dvi asmenų kategorijas: asmenis, įgijusius teisę vairuoti kitoje valstybėje narėje, ir asmenis, dar neįgijusius šios teisės arba iš kurių ši teisė buvo atimta. Komisijos teigimu, baudžiamosios sankcijos gali būti taikomos tik antrajai asmenų kategorijai.

79. Sutinku su Komisija. Šioje byloje teisės vairuoti, įgytos kitoje valstybėje narėje, turėjimas neleidžia skirti baudžiamųjų sankcijų. Kita vertus, mano nuomone, galima skirti administracines sankcijas už negalėjimą tinkamai įrodyti šios teisės buvimo, pateikiant reikalaujamą standartinį pažymėjimą.

80. Šį klausimą galima spręsti dviem būdais: vienas iš jų yra bet kurios pagrindinės laisvės apribojimo nustatymas nacionaliniame teisme. Kitas būdas yra (netiesioginė) diskriminacijos dėl pilietybės draudimas, neatsiejamas nuo Sąjungos pilietybės ir įtvirtintas SESV 18 straipsnio 1 dalyje. Tačiau galiausiai abiejų būdų argumentai sutampa: kas būtų vertinamas mažiau palankiai (diskriminuojamai) kieno atžvilgiu?

81. Šioje byloje galimi du palyginimo aspektai. Pirma, reikėtų nustatyti, už ką konkrečiai baudžiama. Už kokį konkretų pažeidimą skiriama sankcija? Antra, ar šie dokumentai, būtent išduoti nacionaliniai laikinieji vairuotojo pažymėjimai, šiuo tikslu yra tikrai panašūs?

82. Kaip prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas naudingai paaiškino savo nutartyje, pagal Vokietijos teisę *baudžiamąja tvarka* baudžiama už teisės vairuoti neturėjimą, t. y. teisės vykdyti šią veiklą neturėjimą apskritai. Tačiau *administracinė* sankcija skiriama tais atvejais, kai vairuotojas negali pateikti reikalaujamo dokumento tinkama forma, kai yra paprašomas jį parodyti kompetentingai institucijai (paprastai – policijai). Kitaip tariant, administracinė sankcija skiriama už pareigos per patikrinimą parodyti reikalingą dokumentą nesilaikymą, nors faktiškai asmuo turi atitinkamą teisę.

83. Diskriminacijos dėl pilietybės draudimo esmė – vertinti kitus asmenis ne mažiau palankiai nei savo šalies piliečius. Tai reiškia bent jau tai, kad nacionalinė sistema turi būti taikoma panašioms situacijoms, kurios kyla iš kitų valstybių narių, kartu sąžiningai ir teisingai vertinant kitų valstybių narių veiksmus ir sprendimus.

84. Šioje byloje, vadovaujantis nacionalinio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis, atsakovas turėjo teisę vairuoti, kuri jam buvo suteikta Prancūzijoje. Jis tiesiog fiziškai negalėjo pateikti reikalaujamo standartinio vairuotojo pažymėjimo šiai teisei įrodyti. Neanalizuojant įrodinėjimo ir įrodymų klausimo, kurį turi išsiaiškinti nacionalinis teismas, ir darant prielaidą, jog aiškiai nustatyta, kad sustabdymo metu atsakovas turėjo teisę vairuoti, jis negalėtų būti baudžiamas baudžiamąja tvarka taip, lyg neturėtų šios teisės.

85. Kitaip tariant, kyla esminis klausimas: kaip vairuotojas, turintis „Vokietijoje suteiktą teisę vairuoti“, tačiau neturintis atitinkamo pažymėjimo, būtų vertinamas esant panašiai situacijai? Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad Vokietijoje vairuotojo pažymėjimas išduodamas iš karto po to, kai išlaikomi visi reikalingi egzaminai. Tačiau nacionalinis teismas taip pat nurodo FeV 22 straipsnio 4 dalį. Šioje nuostatoje išimties tvarka nustatyta, kad kaip priimtinas teisės vairuoti įrodymas gali būti pateikiama laikinoji egzamino pažyma, galiojanti tik Vokietijos teritorijoje.

86. Tai reiškia, kad vairavimo egzaminus Vokietijoje išlaikęs ir šitaip teisę vairuoti įgijęs asmuo, kuris prieš išduodant nuolatinį, standartinį vairuotojo pažymėjimą būtų sulaikytas policijos, nebūtų baudžiamas nei baudžiamąja, nei administracine tvarka. Taip yra todėl, kad pagal Vokietijos teisę Vokietijos institucijų išduota laikinoji egzamino pažyma yra teisiškai pakankamas teisės vairuoti buvimo įrodymas.

87. Taip prieinu prie antrojo aspekto: administracinių sankcijų skyrimo ir laikinųjų pažymėjimų palyginamumo.

88. Kraštutiniu atveju nediskriminavimo ir tarpusavio pripažinimo pareiga pagal pirminę teisę tikrai galėtų rodyti, kad jeigu Vokietija pripažįsta *Vokietijos* laikinąsias egzaminų pažymas, ji taip pat turėtų pripažinti ir Prancūzijos CEPC. Jeigu Vokietija pripažįsta nacionalinius laikinuosius pažymėjimus, ji privalo pripažinti ir kitų valstybių narių išduotus laikinuosius pažymėjimus.

89. Nemanau, kad pirmine teise grindžiami įpareigojimai gali apimti tiek daug, ir taip yra dėl trijų pagrindinių priežasčių.

90. Pirma, direktyva nustatyta suderinta vairuotojų pažymėjimų tarpusavio pripažinimo sistema. Konstituciniu požiūriu pagal tokią sistemą pirminėje teisėje nustatyti įpareigojimai išlieka aktualūs ir taikytini, kaip nurodyta pirma šioje išvadoje. Tačiau nemanau, kad juos galima plėsti tiek, kad būtų faktiškai nustatyta plati pareiga pripažinti absoliučiai visus valstybių narių išduotus dokumentus. Kartu nemanau, jog reikalaujama paneigti tam tikrus teisėkūros sprendimus antrinės teisės lygmeniu, kitaip tariant, grįžti prie Europos su daugybe skirtingų kiekvienos valstybės narės išduotų vairavimo dokumentų²⁹.

91. Antra, nereikėtų pamiršti, kad ir Prancūzijos, ir Vokietijos sistemose laikinieji vairuotojo pažymėjimai išduodami nustatant ne tik laiko, bet ir aiškius teritorinius apribojimus. Todėl manau, kad jų negalima sieti su palyginamais teisės vairuoti patvirtinimais, jei siekdamas įrodyti šią teisę, asmuo, kuriam išduotas toks dokumentas, nusprendžia nepaisyti šiems pažymėjimams aiškiai nustatytų apribojimų ir siekia jais remtis nesilaikydamas jų naudojimo apribojimų laiko ir geografiniu požiūriu.

92. Trečia, ir turbūt svarbiausia, būtina priminti, už ką konkrečiai baudžiama administracine bauda. Kaip suprantu, baudžiama už tinkamos formos dokumento nepateikimą, kai kompetentinga institucija paprašo tai padaryti. Šiuo požiūriu neneigiamą, kad asmuo, turintis tik laikiną kitoje valstybėje narėje išduotą pažymėjimą, kurio taikymo sritis yra aiškiai apribota laiko ir geografiniu požiūriu ir kuris todėl nėra visiškai pripažįstamas, nesilaiko tokių įrodymo įpareigojimų. Atsakovas tiesiog negalėjo pateikti atitinkamo dokumento. Todėl jam galėjo būti skiriama administracinė sankcija.

93. Kitaip tariant, valstybės narės tikrai gali bausti už teisės aktuose reikalaujamų dokumentų nepateikimą patikrinimo metu. Tačiau taip baudžiama už tai, kad asmuo neturi atitinkamo dokumento su savimi, jei privalo jį turėti pagal įstatymą, o ne už teisės, kuriai išduotas pažymėjimas, nebuvimą. Jeigu būtų skiriama kokia nors sankcija, tai už šių nustatytų įrodymo pareigų neįvykdymą. Galbūt reikėtų ir papildomo administracinio darbo siekiant įvairiomis priemonėmis patikrinti, ar asmuo turi teisę, kuri turėjo būti nustatyta greitai ir vienodai, pateikiant reikalaujamą standartinį pažymėjimą.

94. Išsamumo sumetimais pridurčiau, kad ta pati išvada būtų padaryta, jei būtų motyvuojama remiantis vien Sutarties laisvo judėjimo nuostatomis. Šį klausimą ir vėl padeda išspręsti Sprendimas *Skanavi*³⁰. Toje byloje buvo nagrinėjamas Graikijos pilietei skirtų baudžiamųjų sankcijų suderinamumas. Ji apsigyveno Vokietijoje verslo tikslais, naudodamasi įsisteigimo laisve. Būdamą ieškove toje byloje, ji buvo nubausta už tai, kad nepasikeitė Graikijoje išduoto vairuotojo pažymėjimo į Vokietijoje išduotą vairuotojo pažymėjimą.

29 Pvz., dėl suderintos antrinės teisės sistemos ir Sutarties nuostatų tarpusavio sąveikos žr. 1979 m. balandžio 5 d. Sprendimą *Ratti* (148/78, EU:C:1979:110, 36 punktas) ir 1994 m. spalio 5 d. Sprendimą *Centre d'insémination de la Crespelle* (C-323/93, EU:C:1994:368, 31 punktas). Žr. ir šiek tiek kitokią poziciją 2002 m. sausio 22 d. Sprendime *Dreessen* (C-31/00, EU:C:2002:35, 27 punktas) ir 2003 m. lapkričio 13 d. Sprendime *Morgenbesser* (C-313/01, EU:C:2003:612, 43 punktas).

30 1996 m. vasario 29 d. Sprendimas *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70).

95. Teisingumo Teismas nurodė, kad įsisteigimo laisvė draudžia: „kai motorinę transporto priemonę vairuoja asmuo, kuris galėjo gauti pažymėjimą iš priimančiosios valstybės vietoj kitos valstybės narės išduoto pažymėjimo, tačiau to nepadarė per nustatytą terminą, vertinti tai kaip vairavimą neturint vairuotojo pažymėjimo ir todėl baudžiamą laisvės atėmimu ar bauda“³¹. Teisingumo Teismas padarė šią išvadą atsižvelgdamas į tai, kad pareiga pasikeisti vairuotojo pažymėjimą „iš esmės yra būdas laikytis administracinių reikalavimų“³².

96. Panašūs motyvai tikėtų ir šioje byloje. Ji taip pat susijusi su asmeniu, kuris dar negavo atitinkamos formos vairuotojo pažymėjimo, tačiau įgijo teisę vairuoti savo gyvenamosios vietos valstybėje. Nacionalinį įpareigojimą reikalauti parodyti standartinį, nuolatinį vairuotojo pažymėjimą, o ne laikinąjį pažymėjimą, taip pat galima laikyti administraciniu reikalavimu. Konkrečios formos vairuotojo pažymėjimo gavimas yra formalumas, kuriuo siekiama patikimai įrodyti teisę vairuoti.

97. Ši byla yra gal net labiau analogiška bylai *Skanavi*. Taip yra todėl, kad vairuotojo pažymėjimo išdavimas nepriklauso nuo atsakovo. Kaip teisingai nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsakovas negalėjo kontroliuoti, kada vairuotojo pažymėjimas bus jam išduotas: byloje *Skanavi* taip nebuvo.

98. Pagal analogiją asmens, įgijusio teisę vairuoti kitoje valstybėje narėje, tačiau dar negavusio savo vairuotojo pažymėjimo, vertinimas taip, lyg jis būtų asmuo, vairuojantis be vairuotojo pažymėjimo, ir galimybė skirti jam baudžiamąją sankciją (nesvarbu, ar tai būtų laisvės atėmimas, ar bauda, tačiau asmuo turėtų teistumą), būtų neproporcinga šio pažeidimo sunkumui, atsižvelgiant į jo sukeltas pasekmes³³.

99. Ir vėl galima plačiau palyginti su formalumų, taikomų įrodant asmens teisę gyventi šalyje, nesilaikymu, pavyzdžiui, reikalavimo per tris dienas nuo atvykimo į valstybės narės teritoriją oficialiai deklaruoti gyvenamąją vietą. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad valstybės narės negali skirti sankcijos, kuri yra tokia neproporcinga pažeidimo sunkumui, kad kliudo laisvam judėjimui³⁴. Taigi laisvės atėmimo arba išsiuntimo priemonės, taikomos vien dėl suinteresuotojo asmens neįvykdytų teisinių formalumų, susijusių su užsieniečių kontrole, kelia grėsmę pačiai ES teisės suteiktai teisės apsigyventi esmei ir yra akivaizdžiai neproporcingos pažeidimo sunkumui³⁵. Tačiau nacionalinės valdžios institucijos turi teisę už šių reikalavimų nesilaikymą skirti panašias sankcijas į tas, kurios skiriamos už jų pačių piliečių padarytus nesunkius nusizengimus³⁶.

100. Iš to, kas nurodyta pirma, darytina išvada, kad SESV 18 ir 21 straipsnius reikia aiškinti kaip draudžiančius valstybei narei patraukti atsakomybėn kaip už *baudžiamąjį* nusikaltimą už transporto priemonės vairavimą, jei vairuotojas įgijo teisę vairuoti kitoje valstybėje narėje pagal Direktyvos 2006/126 reikalavimus, tačiau dėl administracinių priežasčių, kurios nuo jo nepriklauso, per patikrinimą jis negali šiuo tikslu pateikti šios direktyvos reikalavimus atitinkančio dokumento.

31 1996 m. vasario 29 d. Sprendimas *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 39 punktą).

32 1996 m. vasario 29 d. Sprendimas *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 35 punktą).

33 Šiuo klausimu žr. 1996 m. vasario 29 d. Sprendimą *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, 37 punktą).

34 Šiuo klausimu žr. 1980 m. liepos 3 d. Sprendimą *Pieck* (157/79, EU:C:1980:179, 19 punktą) ir 1989 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, 14 punktą).

35 Žr. 2002 m. liepos 25 d. Sprendimą *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461, 78 punktą) ir 2005 m. vasario 17 d. Sprendimą *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, 40 punktą).

36 Žr. 1980 m. liepos 3 d. Sprendimą *Pieck* (157/79, EU:C:1980:179, 19 punktą) ir 1989 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, 14 punktą).

V. Išvada

101. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Amtsgericht Kehl* (Kėlio apylinkės teismas) pateiktus prejudicinius klausimus:

- 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/126 dėl vairuotojų pažymėjimų 2 straipsnio negalima aiškinti kaip reikalaujančio, kad valstybės narės pripažintų kitus dokumentus, patvirtinančius teisės vairuoti įgijimą kitoje valstybėje narėje, nei tie, kurie atitinka šios direktyvos reikalavimus.
- SESV 18 ir 21 straipsnius reikia aiškinti kaip draudžiančius valstybei narei patraukti atsakomybėn kaip už baudžiamąjį nusikaltimą už transporto priemonės vairavimą, jei vairuotojas įgijo teisę vairuoti kitoje valstybėje narėje pagal Direktyvos 2006/126 dėl vairuotojų pažymėjimų reikalavimus, tačiau dėl administracinių priežasčių, kurios nuo jo nepriklauso, per patikrinimą jis negali šiuo tikslu pateikti šios direktyvos reikalavimus atitinkančio dokumento.