



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2012 m. kovo 6 d.¹

Byla C-364/10

**Vengrija
prieš**

Slovakijos Respubliką

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — SESV 259 straipsnis — SESV 21 straipsnio 1 dalis —
Direktyva 2004/38/EB — Sąjungos piliečių teisė judėti valstybių narių teritorijoje —
Draudimas Vengrijos Prezidentui atvykti į Slovakijos Respublikos teritoriją — Sąjungos teisės taikymas
valstybių vadovams — Neteisingas Sąjungos teisės taikymas“

I – Faktinės ir teisinės ieškinio aplinkybės

1. Vadovaudamasi SESV 259 straipsniu, 2010 m. liepos 8 d. Vengrija pateikė šį ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Ši valstybė narė prašo Teisingumo Teismo:

- pripažinti, kad Slovakijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančią Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančią Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB², ir SESV 21 straipsnio 1 dalį, kai, vadovaudamasi Direktyva 2004/38, bet nesilaikydama jos nuostatų, 2009 m. rugpjūčio 21 d. uždraudė į savo teritoriją atvykti Vengrijos Prezidentui L. Sólyom,
- pripažinti, kad Slovakijos Respublikos pozicija, kurios ji laikėsi ir iki šio ieškinio pateikimo, jog pagal Direktyvą 2004/38 ji turi teisę uždrausti Vengriją reprezentuojančiam asmeniui, kaip antai šios valstybės narės Prezidentui, atvykti į Slovakijos Respublikos teritoriją, kuri patvirtina, kad panašus pažeidimas gali būti pakartotas, prieštarauja Sąjungos teisei, visų pirma ESS 3 straipsnio 2 daliai ir SESV 21 straipsnio 1 daliai,
- pripažinti, kad Slovakijos Respublika piktnaudžiavo taikydama Sąjungos teisės normas, kai jos valdžios institucijos uždraudė Prezidentui L. Sólyom atvykti į Slovakijos Respublikos teritoriją 2009 m. rugpjūčio 21 d., ir
- jei būtų nuspręsta, kad konkrečia tarptautinės teisės nuostata gali būti ribojama Direktyvos 2004/38 taikymo *ratione personae* sritis, apibrėžti tokių išimčių apimtį ir poveikį.

¹ — Originalo kalba: prancūzų.

² — OL L 158, p. 77 (2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46) ir klaidų ištaisymai OL L 229, p. 35, bei OL L 197, 2005, p. 34 (netaikomi teksto redakcijai lietuvių kalba).

2. Faktinių aplinkybių, dėl kurių kilo ginčas tarp Vengrijos ir Slovakijos Respublikos, trumpas apibūdinimas pateikiamas toliau.
3. Slovakijoje įsteigtos asociacijos kvietimu Vengrijos Prezidentas L. Sólyom planavo 2009 m. rugpjūčio 21 d. vykti į Komarną (Slovakija), kad dalyvautų paminklo Šv. Steponui atidengimo ceremonijoje.
4. Kad būtų galima suprasti šio vizito aplinkybes, reikia priminti būtent tai, kad, pirma, rugpjūčio 20 d. Vengrijoje yra nacionalinė Vengrijos valstybės įkūrėjo ir pirmojo karaliaus Šv. Stepono minėjimo šventė. Antra, rugpjūčio 21 d. yra skaudi data Slovakijai, nes 1968 m. rugpjūčio 21 d. Varšuvos pakto karinės pajėgos, įskaitant ir Vengrijos karines pajėgas, įsiveržė į Čekoslovakiją.
5. Diplomatiniais kanalais abiejų valstybių narių ambasadoms pasikeitus nuomonėmis dėl planuojamo Prezidento L. Sólyom vizito, trys aukščiausi Slovakijos Respublikos atstovai, t. y. Respublikos Prezidentas I. Gašparovič, Ministras Pirmininkas R. Fico ir Parlamento Pirmininkas P. Paška, priėmė bendrą deklaraciją, kurioje nurodė, kad Prezidento L. Sólyom vizitas laikytinas nederamu, ypač atsižvelgiant į tai, kad jis neišreiškė jokio noro susitikti su slovakais ir kad rugpjūčio 21 d. yra ypač skaudi data.
6. Toliau bendraujant diplomatiniais kanalais Prezidentas L. Sólyom nurodė, kad jis norėtų, jog jo vizitas įvyktų.
7. 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbaline nota Slovakijos užsienio reikalų ministras pranešė Vengrijos ambasadoriui Bratislavoje (Slovakija), kad Slovakijos valdžios institucijos, vadovaudamosios Direktyvos 2004/38 nuostatomis ir vidaus teisės nuostatomis dėl užsieniečių gyvenimo šalyje bei nacionalinės policijos, nusprendė uždrausti Prezidentui L. Sólyom tą dieną atvykti į Slovakijos teritoriją dėl priešasčių, susijusių su pavojumi saugumui.
8. Apie šios notos sąlygas Prezidentui L. Sólyom buvo pranešta, kai jis buvo pakeliui į Slovakiją; pasienyje jis patvirtino gavęs šią notą ir neįvažiavo į Slovakijos teritoriją.
9. 2009 m. rugpjūčio 24 d. nota Vengrijos valdžios institucijos, be kita ko, neigė, kad Direktyva 2004/38 yra tinkamas teisinis pagrindas, galintis pateisinti Slovakijos Respublikos draudimą Prezidentui L. Sólyom atvykti į Slovakijos Respublikos teritoriją. Valdžios institucijos taip pat nurodė, kad sprendimas dėl draudimo atvykti nėra pakankamai motyvuotas. Dėl šių priešasčių Slovakijos Respublika šią priemonę priėmė pažeisdama Sąjungos teisę.
10. 2009 m. rugsėjo 10 d. Sėčėnyje (Vengrija) vykusio susitikimo metu Vengrijos ir Slovakijos ministrai pirmininkai priėmė bendrą deklaraciją, kurioje nurodė, kad ir toliau laikosi savo nuomonės dėl ginčijamo sprendimo teisinių klausimų ir kartu apgailestauja dėl Prezidento L. Sólyom kelionės aplinkybių. Siekiant ateičiai išaiškinti tam tikras oficialių ir neoficialių vizitų abiejose valstybėse praktines detales, taip pat buvo priimta atmintinė.
11. 2009 m. rugsėjo 17 d. nota Slovakijos valdžios institucijos atsakė į 2009 m. rugpjūčio 24 d. notą ir nurodė, kad, atsižvelgiant į šio atvejo aplinkybes, Direktyvos 2004/38 taikymas buvo „paskutinė galimybė“ uždrausti Prezidentui L. Sólyom patekti į Slovakijos Respublikos teritoriją ir kad valdžios institucijos jokių būdu nepažeidė Sąjungos teisės.
12. 2009 m. rugsėjo 3 d. Vengrijos užsienio reikalų ministras nusiuntė laišką Europos Komisijos pirmininko pavaduotojui Ž. Barrot ir paprašė Komisijos pateikti savo nuomonę dėl to, kad Slovakijos Respublika gali būti pažeidusi Sąjungos teisę.

13. 2009 m. rugsėjo 10 d. atsakyme Ž. Barrot pripažino, kad, vadovaujantis Direktyva 2004/38, bet kokios teisę į laisvą judėjimą ribojančios priemonės turi atitikti proporcingumo principą, pagal šios direktyvos 27 straipsnio 2 dalį turi būti grindžiamos atitinkamo asmens elgesiu ir apie jas suinteresuotajam asmeniui turi būti pranešta šios direktyvos 30 straipsnyje numatytais būdais, tiksliai ir išsamiai paaiškinant priežastis. Jis taip pat nurodė, kad pirmiausia nacionaliniai teismai turi spręsti dėl Direktyvos 2004/38 nuostatų taikymo. Jis pažymėjo, kad turi būti imtasi visų galimų priemonių siekiant išvengti tokių situacijų pasikartojimo, ir nurodė esąs įsitikinęs, kad konstruktyvus dvišalis dialogas tarp abiejų valstybių narių padės išspręsti šį ginčą.

14. 2009 m. spalio 12 d. Vengrijos užsienio reikalų ministras Vengrijos vardu pateikė skundą Komisijos Pirmininkui ir paprašė jo įvertinti galimybę pagal SESV 258 straipsnį inicijuoti prieš Slovakijos Respubliką procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo už SESV 21 straipsnio ir Direktyvos 2004/38 pažeidimą.

15. 2009 m. gruodžio 11 d. laišku Komisija patvirtino, kad „pagal SESV 21 straipsnį ir Direktyvą 2004/38 Sąjungos piliečiai turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje“. Tačiau ji patikslino, kad „pagal tarptautinę teisę valstybės narės išsaugo teisę kontroliuoti užsienio valstybės vadovo atvykimą į savo teritoriją, nesvarbu, ar šis valstybės vadovas yra, ar nėra Sąjungos pilietis“. Komisijos nuomone, Europos Sąjungos valstybės narės ir toliau organizuoja oficialius vizitus dvišaliais politiniais kanalais, todėl šiai sričiai Sąjungos teisė netaikoma. Komisijos teigimu, valstybės vadovas, žinoma, gali nuspręsti aplankyti kitą valstybę narę kaip privatus asmuo pagal SESV 21 straipsnį ir Direktyvą 2004/38, tačiau iš dokumentų, pridėtų prie Vengrijos užsienio reikalų ministro skundo, matyti, kad Vengrija ir Slovakijos Respublika nesutarė, ar planuotas vizitas yra privatus, ar oficialus. Todėl Komisija nusprendė, kad ji negali padaryti išvados, jog Slovakijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Sąjungos teisės nuostatas dėl laisvo Sąjungos piliečių judėjimo, net jei 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinėje notoje Slovakijos Respublika neteisingai rėmėsi Direktyva 2004/38 ir jai įgyvendinti vidaus teisėje priimtais aktais.

16. 2009 m. gruodžio 16 d. Slovakijos užsienio reikalų ministras pakomentavo Komisijos nuomonę ir nurodė, kad „(Slovakijos Respublikos) požiūriu, tai reiškia, kad mes esame teisūs, kad kai mes kažką darome, mūsų veiksmai yra apgalvoti ir mes nesiskundžiame visam pasauliui, kad kažkas pažeidinėja Europos nuostatas, nesuprasdami, apie ką kalbame“. Jis pažymėjo, kad „būtų gerai, jei Vengrija, mes ir Komisija [...] laikytų šį reikalą baigtu“. Taip pat jis papildė, kad Bratislava turi laišką iš Komisijos, kuris patvirtina, kad jos pozicija yra teisinga.

17. 2010 m. kovo 15 d. Slovakijos Ministras Pirmininkas R. Fico, atsakydamas į Prezidento L. Sólyom išsakytą nuomonę dėl kalbų mokymo pradinėse mokyklose, viešai pareiškė, kad „šiomis aplinkybėmis draudimas [...] L. Sólyom atvykti į teritoriją 2009 m. rugpjūčio 21 d. mums yra labiausiai pateisinamas veiksmas. Mūsų nuomone, šiandien jis yra dar labiau pateisinamas, nei buvo tuomet.“

18. 2010 m. kovo 30 d. Vengrija, vadovaudamasi SESV 259 straipsniu, kreipėsi į Komisiją. 2010 m. balandžio 30 d. Slovakijos Respublika pateikė savo pastabas. 2010 m. gegužės 12 d. abiejų valstybių narių žodinės pastabos buvo išklaustytos Komisijos surengtame posėdyje.

19. 2010 m. birželio 24 d. pagrįstoje nuomonėje Komisija nusprendė, kad SESV 21 straipsnio 1 dalies ir Direktyvos 2004/38 nuostatos netaikomos valstybės narės vadovo vizitams į kitos valstybės narės teritoriją ir šiomis aplinkybėmis nurodytas įsipareigojimų neįvykdymas nėra pagrįstas.

20. 2010 m. liepos 8 d. Vengrija pateikė šį ieškinį. Slovakijos Respublika prašo atmesti ieškinį ir priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas.

21. 2011 m. sausio 28 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Komisijai buvo leista įstoti į bylą Slovakijos Respublikos pusėje.

22. Teisingumo Teismas išklausė Vengriją, Slovakijos Respubliką ir Komisiją 2012 m. vasario 1 d. posėdyje.

II – Pagrindiniai šalių argumentai

23. Slovakijos Respublika iš pradžių nurodo abejojanti, ar Teisingumo Teismas turi jurisdikciją nagrinėti šią bylą, nes Sąjungos teisė netaikoma šioje byloje nagrinėjamai situacijai.

24. Priešingai, Vengrija, kurią šiuo klausimu palaiko Komisija, mano, kad pagal SESV 344 straipsnį valstybės narės įsipareigoja ginčų dėl Sutarčių aiškinimo ar taikymo nespęsti kitais būdais, nei nustatyta Sutartyse, todėl tik Teisingumo Teismas turi jurisdikciją spręsti tarp dviejų valstybių narių iškilusį ginčą, susijusį su Sąjungos teisės aiškinimu. Visų pirma, valstybė narė, mananti, kad kita valstybė narė pažeidė Sąjungos teisę, gali prašyti Komisijos pateikti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 258 straipsnį arba pagal SESV 259 straipsnį tokį ieškinį tiesiogiai pateikti Teisingumo Teismui.

25. Dėl esmės Vengrija nurodo keturis kaltinimus Slovakijos Respublikai.

26. Pirmuoju kaltinimu Vengrija nurodo, kad Slovakijos Respublika, uždrausdama Prezidentui L. Sólyom atvykti į savo teritoriją, pažeidė SESV 21 straipsnio 1 dalį ir Direktyvą 2004/38.

27. Siekdama įrodyti, kad šioje byloje taikoma Sąjungos teisė, Vengrija visų pirma nurodo, kad Direktyva 2004/38 taikoma visiems Sąjungos piliečiams, įskaitant ir valstybių vadovus, ir visokio pobūdžio vizitams, t. y. oficialiems ir privatiems.

28. Vengrija papildo, kad jei Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba būtų norėję, jog teisės į laisvą judėjimą įgyvendinimui būtų taikomos tarptautinės teisės nuostatos, jie būtų tai numatę, kaip tai buvo padaryta, pavyzdžiui, 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso³ 3 straipsnio 2 dalies f punkte. Be to, neegzistuoja tokios tarptautinės teisės nuostatos, kurios reguliuoja valstybės vadovo atvykimą į kitos valstybės teritoriją. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką, pagal kurią Sąjungos teisės aktų leidėjas turi neprieštarauti tarptautinei teisei⁴, jei tokios nuostatos egzistuotų, Direktyvoje 2004/38 į jas būtų atsižvelgta. Bet kuriuo atveju net darant prielaidą, kad šios nuostatos egzistuoja, Vengrija mano, kad jų taikymas neturi daryti neigiamos įtakos Sąjungos teisės aktų, kaip antai Direktyvos 2004/38, veiksmingumui, numatant šių teisės aktų taikymo *ratione personae* išimtis⁵.

29. Vengrija pažymi, kad valstybių narių vadovai savo kadencijos laikotarpiu taip pat yra Sąjungos piliečiai, todėl, jos nuomone, vien tai, jog valstybės vadovo funkciją vykdančiams asmenims tarptautinėje teisėje suteikiamos šios funkcijos įgyvendinimą palengvinančios privilegijos ir imunitetai, nereiškia, kad tai panaikina ar sustabdo pagal SESV sutartį su Sąjungos pilietybe siejamas teises ir pareigas. Priešingai, Vengrija nurodo, kad šios privilegijos ir imunitetai yra papildomos valstybių vadovams skirtos teisės, kurios neriboja, o papildo su Sąjungos pilietybe susijusias teises ir pareigas.

3 — OL L 16, 2004, p. 44 (2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 272).

4 — Šiuo klausimu Vengrija cituoja 1992 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Poulsen ir Diva Navigation* (C-286/90, Rink. p. I-6019) 9 punktą ir 1998 m. birželio 16 d. Sprendimo *Racke* (C-162/96, Rink. p. I-3655) 45 punktą.

5 — Vengrija remiasi 1995 m. balandžio 6 d. Sprendimo *RTE ir ITP prieš Komisiją* (C-241/91 P ir C-242/91 P, Rink. p. I-743) 84 punktu ir 2009 m. spalio 22 d. Sprendimo *Bogiatzi* (C-301/08, Rink. p. I-10185) 19 punktu, kuriuose Teisingumo Teismas nusprendė, kad „susitarimo, sudaryto iki Sutarties įsigaliojimo, nuostatomis negali būti remiamasi Bendrijos vidaus santykiuose“. Ši valstybė narė nurodo, kad ši išvada taip pat galioja paprotinės tarptautinės teisės nuostatomis.

30. Vengrija taip pat nurodo, kad kiekvieno Sąjungos piliečio teisės laisvai judėti Sąjungos viduje apimtis negali būti aiškinama siaurai, nes šiai teisei gali būti taikomi tik Direktyvoje 2004/38 išskirtinai numatyti ribojimai. Tačiau šių ribojimų taikymas galimas tik kai įvykdomos šioje direktyvoje numatytos materialios ir procedūrinės sąlygos.

31. Kalbant apie materialias sąlygas, Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalyje pripažįstama valstybių narių galimybė priimti ribojamąsias priemones dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo, jei šios priemonės grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu ir laikantis proporcingumo principo. Be to, šios ribojamosios priemonės gali būti taikomos tik jei atitinkamo asmens elgesys kelia tikrą ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį pagrindiniam visuomenės interesui. Dėl procedūrinių sąlygų šios direktyvos 30 straipsnyje įtvirtintos garantijos, kuriomis gali pasinaudoti kiekvienas Sąjungos pilietis, kurio teisė į laisvą judėjimą ribojama, ir kurios susijusios, be kita ko, su pranešimu apie kiekvienos ribojamosios priemonės priežastis ir numatytas apskundimo galimybes.

32. Vengrijos teigimu, Slovakijos Respublika, drausdama L. Sólýom atvykti į savo teritoriją, neįvykdė nei materialių, nei procedūrinių sąlygų, numatytų Direktyvoje 2004/38. Pirma, L. Sólýom nekėlė jokio pavojaus pagrindiniam visuomenės interesui ir bet kuriuo atveju draudimas atvykti yra neproporcinga priemonė. Antra, L. Sólýom nebuvo pateiktas joks pranešimas, kuriuo jis būtų informuotas apie nagrinėjamo sprendimo priežastis ir jam prieinamas apskundimo galimybes.

33. Slovakijos Respublika, kaip ir Komisija, iš pradžių paaiškina, kad buvo planuotas viešas, o ne privatus L. Sólýom vizitas, todėl pagrindinis šios bylos klausimas yra tai, ar Sąjungos teisė, visų pirma SESV 21 straipsnis bei Direktyva 2004/38, taikoma valstybių narių valstybių vadovams.

34. Šiuo klausimu Slovakijos Respublika nurodo, kad, atsižvelgiant į valstybių vadovų vaidmenį, jų judėjimas Sąjungos viduje priklauso paprotinės tarptautinės teisės ir konvencijų reguliuojamų diplomatinių santykių tarp valstybių narių sričiai⁶. ESS 4 straipsnio 1 dalyje ir ESS 5 straipsnyje įtvirtintas kompetencijos padalijimo principas reiškia, kad dvišaliams tarptautiniams santykiams tarp valstybių narių netaikoma Sąjungos teisė. Tai visų pirma patvirtinta 2007 m. kovo 22 d. Sprendime *Komisija prieš Belgiją*⁷, pagal kurį net po priėmimo į Sąjungą valstybės narės išsaugo galimybę reguliuoti savo diplomatinius santykius. Be to, jokia Sutarčių nuostata aiškiai nesuteikia kompetencijos Sąjungai reguliuoti diplomatinių santykių tarp valstybių narių. Valstybės vadovas, kuris įgyvendina jo vadovaujamos valstybės suverenitetą, gali atvykti į kitą suverenią valstybę tik su jos žinia ir sutikimu. Šiuo klausimu Slovakijos Respublika primena, jog ESS 4 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „Sąjunga gerbia valstybių narių lygybę prieš Sutartis bei nacionalinį jų savitumą“ ir kad laisvo judėjimo principas jokių atveju negali keisti SESV sutarties ar antrinės teisės nuostatų taikymo srities.

35. Dėl Vengrijos pateiktų argumentų, susijusių su Sąjungos teisės taikymu šioje byloje, Slovakijos Respublika atsako, pirma, kad tai, jog Direktyvoje 2004/38 nenumatyta su valstybių vadovų judėjimu susijusi išimtis, nereiškia, kad ši direktyva jiems taikoma, nes pačiose Sutartyse įtvirtinta, jog Sąjungos teisė netaikoma valstybių vadovams. Antra, Slovakijos Respublika, kaip ir Komisija, ginčija Direktyvos 2004/38 ir Direktyvos 2003/109 palyginimą atsižvelgdama į tai, kad šiais aktais siekiama skirtingų tikslų. Trečia, minėtais sprendimai *Poulsen ir Diva Navigation* bei *Racke* nesukuriama jokios pareigos Sąjungos teisės aktų leidėjui visuose antrinės teisės aktuose nurodyti Sutarčių taikymo *ratione materiae* ir *ratione personae* sričių tarptautinės teisės atžvilgiu. Galiausiai, ketvirta, minėti sprendimai *RTE ir ITP prieš Komisiją* bei *Bogiatzi* yra svarbūs tik tuo atveju, kai Sąjungos kompetencija nėra ginčijama, tačiau taip nėra šioje byloje.

6 — Slovakijos Respublika, be kita ko, remiasi 1961 m. balandžio 18 d. Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių (toliau – 1961 m. Vienos konvencija), 1963 m. balandžio 24 d. Vienos konvencija dėl konsulinių santykių; 1975 m. kovo 14 d. Vienos konvencija dėl valstybių atstovavimo jų santykiuose su visuotinio pobūdžio tarptautinėmis organizacijomis; 1969 m. gruodžio 8 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos priimta Konvencija dėl specialiųjų misijų (toliau – Konvencija dėl specialiųjų misijų) ir prie 1973 m. gruodžio 14 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliucijos 3166 (XXVIII) pridėta Konvencija dėl nusikaltimų, padarytų tarptautiniu mastu saugomiems asmenims, įskaitant diplomatus, prevencijos ir baudimo už juos.

7 — C-437/04, Rink. p. I-2513.

36. Be to, jei būtų pripažinta, kad Sąjungos teisė taikoma tokiomis aplinkybėmis, kokios nagrinėjamos šioje byloje, valstybės narės vadovas kitoje valstybėje narėje naudotųsi privilegijomis pagal Sąjungos teisę ir kartu tuo pačiu metu būtų saugomas tarptautinėje teisėje įtvirtintų imunitetų nuo pagal Sąjungos teisę šios valstybės priimtų administracinių sprendimų taikymo. Tai reikštų, kad valstybės narė negalėtų nei uždrausti tokiam asmeniui atvykti į savo teritoriją, nei dėl jo imunitetų vėliau išsiųsti jo iš šalies.

37. Bet kuriuo atveju, net ir darant prielaidą, kad Sąjungos teisė taikoma šioje byloje, Slovakijos Respublika neigia tai, kad ji taikė šią teisę, ypač Direktyvą 2004/38. Šiuo klausimu ji teigia, kad 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinė nota, kurioje daroma nuoroda į Direktyvą 2004/38, buvo viena iš diplomatiniais kanalais perduotų nuomonių dėl planuoto L. Sólýom vizito organizavimo, todėl nėra „sprendimas“, kaip tai suprantama pagal šią direktyvą. Juo labiau kad šią notą parengė ne pasienio policijos pareigūnas, o užsienio reikalų ministras, t. y. organas, kuris aiškiai nėra kompetentingas priimti tokio sprendimo pagal Direktyvą 2004/38 ir atitinkamas nacionalinės teisės nuostatas. Be to, ši nota buvo pateikta visai ne L. Sólýom, bet diplomatiniais kanalais išsiųsta Vengrijai.

38. Slovakijos Respublika taip pat nurodo, kad netikusi formuluotė ir teisiškai nereikšmingas Direktyvos 2004/38 paminėjimas 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinėje notoje nėra lemiami šios direktyvos taikymui *ratione materiae* šioje byloje. Šios valstybės narės teigimu, šioje notoje esanti nuoroda į minėtą direktyvą, kuria siekiama parodyti Vengrijos valdžios institucijoms, kad egzistuoja galimas pavojus visuomenės saugumui, nėra tinkama.

39. Antruoju kaltinimu Vengrija nurodo, kad egzistuoja pavojus, jog Slovakijos Respublika ateityje pakartos ESS 3 straipsnio, SESV 21 straipsnio ir Direktyvos 2004/38 pažeidimą. Tokį pavojų ypač patvirtina keli Slovakijos valdžios institucijų, t. y. būtent 2009 m. gruodžio 16 d. Slovakijos užsienio reikalų ministro ir 2010 m. kovo 15 d. Slovakijos Ministro Pirmininko, pareiškimai, kad jų veiksmai dėl Vengrijos Prezidento nepažeidė Sąjungos teisės.

40. Slovakijos Respublika, atsižvelgdama į tai, jog ji ginčija bet kokį išipareigojimą pagal Sąjungos teisę neįvykdymą iš esmės dėl to, kad Sąjungos teisė šioje byloje netaikoma, mano, jog, logiškai žiūrint, neegzistuoja joks pavojus, kad pažeidimas pasikartos. Bet kuriuo atveju antrasis kaltinimas grindžiamas tik galimu būsimu Slovakijos valdžios institucijų elgesiu. Be to, kad pagrįstų šį kaltinimą, Vengrija nurodo po 2009 m. rugpjūčio 21 d. notas padarytus pareiškimus, todėl atsižvelgimas į juos šiame procese pažeistų Slovakijos Respublikos teisę į gynybą. Galiausiai, atsižvelgdama į santykių tarp šių dviejų valstybių narių akivaizdų pagerėjimą po ginčijamų faktinių aplinkybių, Slovakijos Respublika atmeta galimybę, kad ateityje tokie nesusipratimai pasikartos.

41. Trečiuoju kaltinimu Vengrija nurodo, kad ne tik Slovakijos valdžios institucijų atlikti veiksmai pažeidė Direktyvą 2004/38, bet ir pati aplinkybė, kad 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinėje notoje remiamasi šia direktyva, patenka į piktnaudžiavimo teisę sąvoką, kaip tai apibrėžta Teisingumo Teismo praktikoje (ypač 2000 m. gruodžio 14 d. Sprendime *Emsland-Stärke*⁸). Iš tiesų šios valdžios institucijos naudojos minėta direktyva siekdamos politinių tikslų.

42. Vengrijos teigimu, naudojimasis Sąjungos teise siekiant išreikšti politinį priešišumą piliečių laisvą judėjimą ribojančiomis priemonėmis prieštarauja pagrindinėms Sąjungos vertybėms. Taip pat negalima remtis Direktyvoje 2004/38 numatyta viešąja tvarka ar visuomenės saugumu siekiant politinių tikslų. Vengrija papildo, kad jei toks elgesys būtų pripažintas suderinamu su Sąjungos teise, tai nedraustų ateityje kitoms valstybėms narėms spręsti savo dvišalių ginčų remiantis Sąjungos teise, o tai akivaizdžiai prieštarauja šios teisės tikslams.

8 — C-110/99, Rink. p. I-11569.

43. Slovakijos Respublika atsako, kad nebuvo piknaudžiauta Sąjungos teise, nes ši teisė šioje byloje netaikoma.

44. Bet kuriuo atveju, vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika (ypač minėtu Sprendimu *Emsland-Stärke*), piknaudžiavimas teise pripažįstamas esant dviem aplinkybėms, t. y. objektyviai aplinkybei, kai Sąjungos teisės aktai naudojami siekiant šiai teisei netinkamų tikslų, ir subjektyviai aplinkybei, susijusiai su siekiu gauti naudos iš Sąjungos teisės dirbtinai sukuriant reikalingas jos įgijimo sąlygas. Slovakijos Respublika neigia, kad šios dvi aplinkybės egzistuoja šioje byloje, nes Sąjungos teisė nėra taikoma ir Slovakijos Respublika nesiekė gauti jokios naudos.

45. Paskutiniu, ketvirtuoju, kaltinimu Vengrija nurodo, kad jei Teisingumo Teismas turėtų nuspręsti, jog šioje byloje taikoma ne Sąjungos teisė, o tarptautinės teisės nuostatos, jis turėtų patikslinti šių nuostatų taikymo sritį *ratione personae*, kad būtų paaiškintos SESV 21 straipsnio ir Direktyvos 2004/38 taikymo ribojimai, kiek tai susiję su dvišaliais santykiais tarp valstybių narių. Teisingumo Teismas ypač turėtų paaiškinti, ar šie ribojimai susiję tik su valstybių vadovais, ar ir su kitomis Sąjungos piliečių grupėmis.

46. Slovakijos Respublika mano, kad klausimas, kokiems dar asmenims, be valstybių vadovų, netaikomas SESV 21 straipsnis ir Direktyva 2004/38, neturi jokios reikšmės bylos sprendimui.

III – Mano vertinimas

47. Iš pradžių patikslinsiu, kad, mano nuomone, Teisingumo Teismas turi jurisdikciją nagrinėti šį ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, nes ginčas tarp Vengrijos ir Slovakijos Respublikos grindžiamas tariamu Sąjungos teisės pažeidimu. Šiame ieškinyje Teisingumo Teismo prašoma nustatyti nuostatų dėl Sąjungos pilietybės apimtį ir ypač nuspręsti, ar valstybės narės vadovas viešose kelionėse į kitų valstybių narių teritoriją gali būti laikomas Sąjungos piliečiu. SESV 344 straipsniui neprieštarauja tai, kad su Sąjungos pilietybe susijusį ginčą dėl SESV sutarties nuostatų aiškinimo ir taikymo sprendžia Teisingumo Teismas pagal vieną iš šioje Sutartyje numatytų procedūrų, šiuo atveju – SESV 259 straipsnį.

48. Dėl esmės iš pradžių nurodau, kad, atsižvelgiant į su planuotu L. Sólýom vizitu susijusias objektyvias aplinkybes, kurios matyti iš Teisingumo Teismui pateiktų pastabų, šis vizitas turi būti suprantamas kaip viešas. Neginčijama, kad L. Sólýom planavo vykti į Komarną siekdamas dalyvauti paminklo, su Vengrijos valstybės istorija susijusio simbolio, atidengime ir kad jis ta proga turėjo ten pasakyti kalbą. Todėl šioje byloje nenagrinėjamas vizitas tik visiškai privačiais interesais ar anoniminis vizitas, nes Slovakijos valdžios institucijoms kelis kartus diplomatiniais kanalais buvo pranešta apie šį vizitą.

49. Iš to darytina išvada, kad L. Sólýom norėjo nuvykti į Komarną vykdydamas savo, kaip Vengrijos prezidento, funkcijas, o ne kaip Sąjungos pilietis.

50. Tačiau nors Sąjungos piliečių judėjimą tarp valstybių narių reguliuoja Sąjungos teisė, ypač SESV 21 straipsnis ir Direktyva 2004/38, taip nėra valstybių vadovų vizitų valstybėse narėse atveju.

51. Kaip numatyta ESS 5 straipsnio 2 dalyje, „[p]agal suteikimo principą Sąjunga veikia tik neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant Sutartyse nustatytų tikslų, jai šiose Sutartyse suteikė valstybės narės. Visa Sutartimis Sąjungai nepriskirta kompetencija priklauso valstybėms narėms.“⁹ Kadangi Sutartyse nereguliuojamas klausimas dėl valstybių vadovų atvykimo į valstybių narių teritoriją, darau išvadą, kad tai – valstybėms narėms priklausanti kompetencija.

9 — Dėl šio aspekto žr. ESS 4 straipsnio 1 dalį.

52. Be to, pažymiu, kad minėtame Sprendime *Komisija prieš Belgiją* Teisingumo Teismas dėl 1961 m. Vienos konvencijos nurodė, kad ši konvencija „yra tarptautinės teisės susitarimas, sudarytas tarp valstybių narių ir trečiųjų valstybių, *įgyvendinant savo kompetenciją diplomatinių santykių srityje*“¹⁰“¹¹, ir kad „[i]š esmės ji susijusi su dvišaliais santykiais tarp valstybių“¹². Iš to darytina išvada, kad diplomatinių santykių sritis priklauso valstybių narių kompetencijai, laikantis tarptautinės teisės. Mano nuomone, taip pat yra ir valstybių narių vadovų kelionių atveju, įskaitant atvykimą į kitų valstybių narių teritoriją tokiomis aplinkybėmis, kokios nagrinėjamos šioje byloje.

53. Nepalaikau Vengrijos nuomonės, pagal kurią Sąjungos piliečio statusui ir iš to kylančioms teisėms ir pareigoms turėtų būti teikiama pirmenybė, palyginti su statusu, kuriuo naudojasi valstybių narių vadovai, todėl jie bet kuriuo atveju gali naudotis judėjimo laisve Sąjungos viduje. Toks platus Sąjungos pilietybės aiškinimas išplėstų Sąjungos kompetenciją ir pažeistų kompetencijų suteikimo principą.

54. Be to, šioje nuomonėje neatsižvelgiama į valstybių vadovų pareigų specifiškumą. Šios pareigos iš esmės susijusios su jų, kaip aukščiausio valstybės organo, kuris atstovauja valstybei, ją įsmenina ir įpareigoja tarptautiniuose santykiuose, įgaliojimais¹³. Kitaip tariant, šios ypatingos pareigos reiškia, kad kai valstybės vadovas vyksta su viešu vizitu, jis niekada to negali daryti visiškai privačiai, nes iš tiesų pirmiausia bendruomenę, kuriai jis atstovauja, sutinka priimančioji valstybė.

55. Nors šiuo metu nėra jokios tarptautinės konvencijos, kurioje būtų siekiama pateikti bendrą valstybės vadovo statuso apibrėžimą pagal tarptautinę teisę ir ypač atsakyti į klausimą dėl jų atvykimo į valstybių teritoriją, vis dėlto pagal tarptautinę teisę valstybių vadovai neabejotinai naudojami pareigomis, kurios negali būti prilyginamos jokioms kitoms pareigoms, ir tikrai ne piliečio, kuris nori visiškai privačiais tikslais nuvykti į kitą valstybę narę.

56. Specifinis vertinimas, kurį tarptautinė teisė suteikia valstybių vadovams, daugiausia kyla iš tarptautinio papročio bei (mažesniu mastu, kiek tai susiję su tam tikrais specifiniais aspektais) iš tarptautinių konvencijų¹⁴. Šis specifinis vertinimas susijęs su valstybių vadovams suteikiama apsauga, paslaugomis, privilegijomis ir imunitetais¹⁵.

57. Mano nuomone, aukščiausio valstybės atstovo, o toks yra valstybės vadovas, įgaliojimai ir valstybių suverenios lygybės principas pagrindžia priešingą teiginį nei tas, kurį pateikė Vengrija, t. y. kad valstybių vadovų vizitai Sąjungos valstybėse narėse priklauso nuo priimančiosios valstybės sutikimo¹⁶, taip pat nuo pagal jos kompetenciją jos apibrėžtų taisyklių ir negali būti vertinami vadovaujantis judėjimo laisve.

58. Vis dėlto savo kompetencijos diplomatinėje srityje, kaip ir bet kurios kitos joms priklausančios kompetencijos, valstybės narės negali įgyvendinti tokiu būdu, kuris lemtų ilgalaikį diplomatinių santykių tarp dviejų valstybių narių nutraukimą. Toks diplomatinių santykių nutraukimas būtų nesuderinamas su integracijos procesu, kuriuo, vadovaujantis ES sutarties preambule, siekiama kurti „vis glaudesnę Europos tautų sąjungą“, ir kliudytų įgyvendinti esminius Sąjungos tikslus, įskaitant tikslą skatinti taiką.

10 — Pažymėta mano.

11 — 33 punktas.

12 — Ten pat.

13 — Žr. J. Salmon „Représentativité internationale et chef d'État“, *Le chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, Paryžius, 2002, p. 155.

14 — Ypač žr. šios išvados 6 puslapio apačioje esančioje išnašoje cituotas Konvenciją dėl specialiųjų misijų ir Konvenciją dėl nusikaltimų, padarytų tarptautiniu mastu saugomiems asmenims, įskaitant diplomatus, prevencijos ir baudimo už juos.

15 — Šia tema žr. A. M. Watts „Heads of State“, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 12–20 punktus; *Oppenheim's International Law*, 9-asis leidimas, 1 tomas, Peace, 451 ir paskesnius skyrius bei M. Cosnard „Les immunités du chef d'État“, *Le chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, *op. cit.*, p. 189.

16 — „Sutikimas“ nurodomas daugelyje tarptautinių konvencijų, be kita ko, 1961 m. Vienos konvencijos 2 straipsnyje; 1963 m. balandžio 24 d. Vienos konvencijos dėl konsulinių santykių 2 straipsnio 1 ir 2 dalyse bei Konvencijos dėl specialiųjų misijų 1 straipsnio a papunktyje bei 2–6 ir 18 straipsniuose.

59. Sąjungos teisė būtų taikoma tik įsipareigojimą palaikyti geros kaimynystės santykius, kurį prisiima valstybės stodamos į Sąjungą, pažeidžiančiai situacijai, kai diplomatiniai santykiai tarp dviejų valstybių narių yra visiškai paralyžiuoti, ir tik todėl, kad, kaip numatyta ESS 4 straipsnio 3 dalies paskutinėje pastraipoje, valstybės narės privalo nesiimti jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti Sąjungos tikslų.

60. Akivaizdu, kad šioje byloje nagrinėjama ne tokia situacija, o tai, be kita ko, patvirtina 2009 m. rugsėjo 10 d., t. y., praėjus kelioms dienoms po įvykio, dėl kurio buvo inicijuota ši byla, įvykęs Vengrijos ir Slovakijos ministrų pirmininkų susitikimas¹⁷. Per susitikimą ministrai pirmininkai, be kita ko, patvirtino įsipareigojimus laikytis visų 1995 m. kovo 19 d. Paryžiuje pasirašytos Sutarties tarp Vengrijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos dėl geros kaimynystės santykių ir draugiško bendradarbiavimo straipsnių ir juos taikyti¹⁸.

61. Taigi, kadangi Sąjungos teise nesiekama reguliuoti 2009 m. rugpjūčio 21 d. įvykio, manau, kad negali būti pripažintas įsipareigojimų neįvykdymas pagal SESV 259 straipsnį.

62. Kaltinimo, kad Slovakijos Respublika piktnaudžiavo teise, kai, siekdama uždrausti Prezidentui L. Sólyom atvykti į savo teritoriją, 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinėje notoje, be kita ko, pasirėmė Direktyva 2004/38, nagrinėjimas, mano nuomone, negali pakeisti šios išvados.

63. Slovakijos Respublikos pozicija šiuo klausimu nesikeitė. Ji pripažįsta, kad Direktyvos 2004/38 paminėjimas verbalinėje notoje buvo netinkamas, su kuo, atsižvelgdamas į išdėstytus svarstymus, visiškai sutinku. Iš šių aplinkybių negaliu padaryti išvados, kad Slovakijos Respublika piktnaudžiavo teise, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo praktiką, kurioje reikalaujama, kad egzistuočiau objektyvi ir subjektyvi aplinkybės¹⁹.

64. Iš Teisingumo Teismui pateiktų pastabų matyti, kad ši verbalinė nota buvo paskutinė Slovakijos Respublikos priemonė po daugelio bandymų diplomatiniais kanalais išreikšti savo prieštaravimą dėl planuoto L. Sólyom vizito šiai valstybei narei skaudžią dieną. Atrodo, kad nuoroda į Direktyvą 2004/38 minėtoje notoje atsirado dėl visuomenės saugumo motyvų²⁰. Kadangi visuomenės saugumo motyvas minimas šioje direktyvoje, ypač šios direktyvos 27 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje, ir kadangi dėl planuoto L. Sólyom vizito, atsižvelgiant į šio vizito politines aplinkybes, galėjo būti būtina įvertinti pavojų visuomenės saugumui, nemanau, kad įrodyta, jog, 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinėje notoje darydama nuorodą į Direktyvą 2004/38, Slovakijos Respublika piktnaudžiavo teise.

65. Galiausiai atsakydamas į paskutinį Vengrijos pateiktą kaltinimą nurodau, kad ši byla susijusi tik su valstybės vadovo vizitu, todėl šiame procese nereikia nagrinėti kitas oficialias funkcijas vykdančių Sąjungos piliečių situacijos.

IV – Išvada

66. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismui siūlau:

- atmesti ieškinį,
- priteisti iš Vengrijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

17 — Žr. šios išvados 10 punktą.

18 — Su šios konvencijos tekstu galima susipažinti, be kita ko, leidinyje *Revue générale de droit international public*, Éditions A. Pedone, Paryžius, 1995, p. 525.

19 — Žr. minėto Sprendimo *Emsland-Stärke* 52 ir 53 punktus.

20 — Žr. Slovakijos Respublikos atsiliepimo 57 punktą bei 2009 m. rugpjūčio 21 d. verbalinės notos tekstą, kuriuose nurodoma, kad atsižvelgiama į pavojų saugumui.