



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 6. marca 2012¹

Vec C-364/10

**Maďarsko
proti**

Slovenskej republike

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Článok 259 ZFEÚ — Článok 21 ods. 1 ZFEÚ — Smernica 2004/38/ES — Právo občanov Únie pohybovať sa na území členských štátov — Odopretie vstupu prezidentovi Maďarska na územie Slovenskej republiky — Uplatnenie práva Únie na hlavy štátov — Zneužitie práva Únie“

I – Skutkové a právne okolnosti žaloby

1. Túto žalobu o nesplnenie povinnosti podalo 8. júla 2010 Maďarsko podľa článku 259 ZFEÚ. Tento členský štát sa domáha, aby Súdny dvor:

- určil, že Slovenská republika si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS², a z článku 21 ods. 1 ZFEÚ, keď 21. augusta 2009 nepovolila prezidentovi Maďarska Lászlóovi Sólyomovi vstup na svoje územie, pričom sa odvolávala na uvedenú smernicu, ale nerešpektovala jej ustanovenia,
- vyhlásil, že právu Únie a osobitne článku 3 ods. 2 ZEÚ a článku 21 ods. 1 ZFEÚ odporuje stanovisko Slovenskej republiky, ktoré zastávala do podania tejto žaloby, spočívajúce v tom, že odoprieť vstup na územie Slovenskej republiky predstaviteľovi Maďarska, akým je prezident tohto členského štátu, je v súlade so smernicou 2004/38, čím potvrdila, že takýto protiprávny postoj sa môže zopakovať,
- vyhlásil, že Slovenská republika zneužila právo Únie, keď jej štátne orgány 21. augusta 2009 nepovolili prezidentovi Lászlóovi Sólyomovi vstup na jej územie, a
- v prípade, že by konkrétny predpis medzinárodného práva mohol obmedziť osobnú pôsobnosť smernice 2004/38, určil rozsah a účinok takýchto výnimiek.

2. Skutkové okolnosti, ktoré predchádzali sporu medzi Maďarskom a Slovenskou republikou, možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

¹ — Jazyk prednesu: francúzština.

² — Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46.

3. Dňa 21. augusta 2009 plánoval prezident Maďarska László Sólyom na pozvanie občianskeho združenia so sídlom na Slovensku cestu do Komárna (Slovensko), aby sa zúčastnil slávnosti pri príležitosti odhalenia sochy svätého Štefana.

4. Na to, aby bolo možné pochopiť okolnosti tejto návštevy, je potrebné na jednej strane pripomenúť, že 20. august je v Maďarsku štátny sviatok – deň pamiatky svätého Štefana, zakladateľa a prvého kráľa uhorského štátu. Na druhej strane 21. august je na Slovensku citlivým dátumom, pretože 21. augusta 1968 Československo obsadili vojská Varšavskej zmluvy, ktorých súčasťou bolo aj maďarské vojsko.

5. Po výmene niekoľkých diplomatických nót medzi veľvyslanectvami oboch členských štátov v súvislosti s plánovanou cestou prezidenta Sólyoma, traja najvyšší predstavitelia Slovenskej republiky, a to prezident republiky I. Gašparovič, predseda vlády R. Fico a predseda Národnej rady P. Paška, prijali spoločné vyhlásenie, v ktorom uviedli, že návštevu prezidenta Sólyoma nepovažujú za vhodnú najmä z dôvodu, že nemal v úmysle stretnúť sa so slovenskými predstaviteľmi a že 21. august bol veľmi citlivým dátumom.

6. V nadväznosti na ďalšie diplomatické styky prezident Sólyom vyjadril želanie svoju návštevu uskutočniť.

7. Verbálnou nótou z 21. augusta 2009 slovenské ministerstvo zahraničných vecí informovalo veľvyslanca Maďarska v Bratislave (Slovensko), že slovenské orgány rozhodli odoprieť prezidentovi Sólyomovi vstup na slovenské územie v tento deň z dôvodov zakladajúcich sa na ohrození bezpečnosti na základe ustanovení smernice 2004/38, ako aj ustanovení vnútroštátneho práva týkajúcich sa pobytu cudzincov a štátnej polície.

8. Prezident Sólyom bol o obsahu tejto nóty informovaný v čase, keď už bol na ceste na Slovensko, pričom na hranici potvrdil jej prijatie a upustil od svojho úmyslu vstúpiť na územie tohto členského štátu.

9. V nóte z 24. augusta 2009 maďarské orgány najmä spochybnili, že by smernica 2004/38 mohla byť platným právnym základom, ktorý by Slovenskej republike umožňoval odôvodniť odopretie vstupu prezidentovi Sólyomovi na jej územie. Tieto orgány takisto uviedli, že rozhodnutie o nepovolení vstupu nebolo dostatočne odôvodnené. Z týchto dôvodov Slovenská republika prijatím tohto opatrenia porušila právo Únie.

10. Na stretnutí, ktoré sa uskutočnilo 10. septembra 2009 v Szécsény (Maďarsko), maďarský a slovenský predseda vlády prijali spoločné vyhlásenie, v ktorom zotrvali na svojich jednotlivých stanoviskách, pokiaľ ide o právne aspekty sporného rozhodnutia, pričom vyjadrili poľutovanie nad okolnosťami cesty prezidenta Sólyoma. Pri tejto istej príležitosti bola prijatá „aide mémoire“ s cieľom objasniť do budúcnosti niektoré praktické pravidlá v prípade oficiálnych a neoficiálnych návštev v oboch štátoch.

11. Nótou zo 17. septembra 2009 slovenské orgány odpovedali na nótou z 24. augusta 2009, pričom uviedli, že vzhľadom na okolnosti incidentu bolo uplatnenie smernice 2004/38 „poslednou možnosťou“ ako zabrániť prezidentovi Sólyomovi vstúpiť na územie Slovenskej republiky a že svojím konaním nijako neporušili právo Únie.

12. Medzitým 3. septembra 2009 maďarský minister zahraničných vecí zaslal podpredsedovi Európskej komisie J. Barrotovi list, v ktorom ho žiadal o stanovisko Komisie k prípadnému porušeniu práva Únie Slovenskou republikou.

13. J. Barrot vo svojej odpovedi z 10. septembra 2009 pripustil, že podľa smernice 2004/38 musí akékoľvek obmedzenie práva na voľný pohyb zodpovedať zásade proporcionality, ďalej že podľa článku 27 ods. 2 tejto smernice sa takéto obmedzenie musí zakladať na konaní danej osoby a že je o tom potrebné túto osobu informovať spôsobom stanoveným v článku 30 uvedenej smernice s presným a úplným uvedením dôvodov. Takisto konštatoval, že uplatnenie ustanovení smernice 2004/38 prináleží predovšetkým vnútroštátnym súdom. Zdôraznil, že v každom prípade je potrebné takýmto situáciám predchádzať, a vyjadril nádej, že konštruktívny dialóg medzi oboma členskými krajinami pomôže tento rozpor vyriešiť.

14. Dňa 12. októbra 2009 maďarský minister zahraničných vecí v mene Maďarska zaslal predsedovi Komisie sťažnosť a žiadal, aby predseda Komisie preskúmal vhodnosť začatia konania o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ proti Slovenskej republike pre porušenie článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38.

15. Listom z 11. decembra 2009 Komisia potvrdila, že „občania Únie majú na základe článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38 právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov“. Komisia však spresnila, že „členské štáty si na základe medzinárodného práva vyhradzuju právo na kontrolu vstupu zahraničnej hlavy štátu na svoje územie, a to bez ohľadu na to, či je daná hlava štátu občanom Únie, alebo nie je“. Zastáva názor, že členské štáty Európskej únie naďalej vybavujú oficiálne návštevy v rámci bilaterálnych politických vzťahov, takže táto oblasť nepatrí do pôsobnosti práva Únie. Podľa Komisie je jasné, že hlava štátu sa môže rozhodnúť na základe článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38 navštíviť iný členský štát ako súkromná osoba, ale z dokumentov priložených k návrhu maďarského ministra zahraničných vecí vyplýva, že Maďarsko a Slovenská republika sa nezhodujú v otázke, či má plánovaná návšteva súkromnú alebo oficiálnu povahu. Komisia preto konštatovala, že nemôže dospieť k záveru o nesplnení povinností vyplývajúcich z ustanovení práva Únie o voľnom pohybe občanov Únie zo strany Slovenskej republiky, hoci Slovenská republika vo svojej nóte z 21. augusta 2009 nesprávne poukázala na smernicu 2004/38 a právne predpisy prijaté na jej uplatnenie vo vnútroštátnom práve.

16. Dňa 16. decembra 2009 slovenský minister zahraničných vecí k prijatému stanovisku Komisie uviedol, že „pre [Slovenskú republiku] to znamená, že máme pravdu, a ak niečo robíme, máme to premyslené a nevykrikujeme do sveta, že niekto porušuje európske normy, bez toho, aby sme vedeli, o čom hovoríme“. Podotkol, že „by bolo dobré, aby tak, ako my a [Komisia], aj maďarská strana považovala túto vec za uzavretú“. Ďalej dodal, že list Komisie považuje Bratislava za potvrdenie toho, že jej stanovisko bolo správne.

17. Dňa 15. marca 2010 predseda slovenskej vlády R. Fico v reakcii na vyhlásenie prezidenta Sólyoma v súvislosti s výučbou jazykov na základných školách verejne vyhlásil, že „v týchto súvislostiach bolo odmietnutie vstupu L. Sólyomovi 21. augusta 2009 jedno z našich najsprávnejších rozhodnutí. Považujeme to za ešte správnejšie, ako v čase prijímania tohto rozhodnutia“.

18. Dňa 30. marca 2010 sa Maďarsko v súlade s článkom 259 ZFEÚ obrátilo na Komisiu. Slovenská republika 30. apríla 2010 predložila svoje pripomienky. Napokon 12. mája 2010 boli na vypočutí uskutočnenom Komisiou vypočuté pripomienky oboch členských štátov.

19. Komisia vo svojom odôvodnenom stanovisku z 24. júna 2010 konštatovala, že ustanovenia článku 21 ods. 1 ZFEÚ a smernice 2004/38 sa neuplatňujú na návštevy uskutočnené hlavou členského štátu na území iného členského štátu a že za týchto podmienok nie je namietané nesplnenie povinností dôvodné.

20. Dňa 8. júla 2010 Maďarsko podalo túto žalobu. Slovenská republika navrhuje zamietnuť žalobu a zaviazat Maďarsko na náhradu trov konania.

21. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 28. januára 2011 bolo vyhovené návrhu Komisie na jej vstup ako vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Slovenskej republiky.

22. Maďarsko, Slovenská republika, ako aj Komisia boli vypočutí Súdny dvorom na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 1. februára 2012.

II – Hlavné tvrdenia účastníkov konania

23. Slovenská republika predovšetkým uvádza, že má pochybnosti o tom, či je Súdny dvor príslušný rozhodovať o tomto spore, lebo na situáciu, o akú ide v prejednávanej veci, nedošlo k uplatneniu práva Únie.

24. Maďarsko, ktoré v tejto otázke podporuje Komisia, sa naopak domnieva, že vzhľadom na skutočnosť, že členské štáty sa podľa článku 344 ZFEÚ zaviazali, že spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania zmlúv nebudú riešiť inak, než v súlade so zmluvami, len Súdny dvor je príslušný rozhodnúť o spore medzi dvoma členskými štátmi týkajúci sa výkladu práva Únie. Konkrétne, ak sa členský štát domnieva, že iný členský štát porušil právo Únie, môže buď požiadať Komisiu, aby podala v súlade s článkom 258 ZFEÚ žalobu o nesplnenie povinnosti, alebo podať priamo túto žalobu na Súdny dvor podľa článku 259 ZFEÚ.

25. Pokiaľ ide o vec samu, Maďarsko uvádza proti Slovenskej republike štyri žalobné dôvody.

26. Prvým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že Slovenská republika tým, že prezidentovi Sólyomovi odoprela vstup na svoje územie, porušila článok 21 ods. 1 ZFEÚ a smernicu 2004/38.

27. Na preukázanie uplatniteľnosti práva Únie v prejednávanej veci Maďarsko predovšetkým tvrdí, že smernica 2004/38 sa uplatňuje na každého občana Únie vrátane hláv štátov a na všetky druhy návštev, t. j. tak na oficiálne, ako aj súkromné návštevy.

28. Dodáva, že ak by Európsky parlament a Rada Európskej únie mali v úmysle podriaďiť výkon práva voľného pohybu normám medzinárodného práva, urobili by to tak, ako napríklad v článku 3 ods. 2 písm. f) smernice Rady 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom³. Okrem toho také normy medzinárodného práva, ktoré upravujú vstup hlavy štátu na územie iného štátu, neexistujú. Ak by totiž s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej normotvorca Únie musí dodržiavať medzinárodné právo⁴, takéto normy existovali, smernica 2004/38 by ich zohľadňovala. V každom prípade aj za predpokladu, že by tieto normy existovali, Maďarsko sa domnieva, že ich uplatnenie by nemohlo obmedziť účinnosť právnej úpravy Únie, akou je smernica 2004/38, a to zavedením výnimky z rozsahu osobnej pôsobnosti tejto smernice.⁵

29. Maďarsko tvrdí, že hlavy štátu sú aj počas výkonu funkcie občanmi Únie, takže sa domnieva, že im nezanikajú ani sa nepozastavujú práva a povinnosti spojené podľa Zmluvy o fungovaní EÚ s občianstvom Únie iba preto, že medzinárodné právo osobám vykonávajúcim funkciu hlavy štátu priznáva v záujme uľahčenia výkonu ich funkcie výsady a imunity. Maďarsko sa práve naopak domnieva, že tieto výsady a imunity predstavujú pre hlavy štátov dodatočné práva, ktoré neobmedzujú práva a povinnosti vyplývajúce z občianstva Únie, ale ich dopĺňajú.

3 — Ú. v. ES L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 17/001, s. 146.

4 — Maďarsko v tejto súvislosti cituje rozsudky z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, Zb. s. I-6019, bod 9), ako aj zo 16. júna 1998, Racke (C-162/96, Zb. s. I-3655, bod 45).

5 — Maďarsko sa opiera o rozsudky zo 6. apríla 1995, RTE a IPT/Komisia (C-241/91 P a C-242/91 P, Zb. s. I-743, bod 84), ako aj z 22. októbra 2009, Bogiatzi (C-301/08, Zb. s. I-10185, bod 19), v ktorých Súdny dvor rozhodol, že „na ustanovenia dohovoru uzavretého pred nadobudnutím platnosti zmluvy sa nemožno odvolávať vo vzťahoch v rámci Spoločenstva“. Tento členský štát tvrdí, že uvedený záver platí aj v prípade noriem, ktoré tvoria medzinárodné obyčajové právo.

30. Maďarsko takisto tvrdí, že rozsah práva občana Únie voľne sa pohybovať v rámci Únie nemožno vykladať reštriktívne, lebo na toto právo možno uplatniť len obmedzenia stanovené smernicou 2004/38 ako výnimky. Uplatniť tieto obmedzenia pritom možno len v prípade, že sú splnené vecné a procesné podmienky stanovené touto smernicou.

31. Pokiaľ ide o vecné podmienky, článok 27 ods. 2 smernice 2004/38 pritom pripúšťa, že členské štáty môžu prijať obmedzujúce opatrenia z dôvodov verejnej politiky alebo verejnej bezpečnosti, ak vychádzajú výlučne z osobného správania daného jednotlivca, a sú v súlade so zásadou proporcionality. Navyše tieto obmedzenia možno uplatniť iba v prípade, ak osobné správanie daného jednotlivca predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Čo sa týka procesných podmienok, článok 30 tejto smernice stanovuje záruky, ktoré sú priznané občanovi Únie, ktorého právo na voľný pohyb bolo obmedzené, a ktoré sa týkajú najmä oznámenia dôvodov akéhokoľvek obmedzujúceho opatrenia a opravných prostriedkov, ktoré môže tento občan využiť.

32. Maďarsko zastáva názor, že Slovenská republika tým, že odoprela L. Sólyomovi vstup na slovenské územie, nerešpektovala ani vecné, ani procesné podmienky stanovené smernicou 2004/38. L. Sólyom na jednej strane totiž nepredstavoval nijakú hrozbu ovplyvňujúcu akýkoľvek základný záujem spoločnosti, čiže nepovolenie vstupu je v každom prípade neprimeraným opatrením. Na druhej strane L. Sólyomovi nebolo vôbec zaslané oznámenie, ktorým by bol informovaný o dôvodoch dotknutého rozhodnutia a opravných prostriedkoch, ktoré môže využiť.

33. Slovenská republika, podobne ako Komisia, v prvom rade spresňuje, že plánovaná návšteva L. Sólyoma bola verejnou návštevou a nie súkromnou návštevou, a preto hlavnou otázkou sporu je, či sa právo Únie, a osobitne článok 21 ZFEÚ a smernica 2004/38, uplatňujú na hlavy členských štátov.

34. V tejto súvislosti sa Slovenská republika domnieva, že vzhľadom na úlohu hláv štátov spadá ich presun v rámci Únie do oblasti diplomatických vzťahov medzi členskými štátmi, ktoré sú upravené medzinárodným obyčajovým právom a dohodami⁶. Zásada prenesenia právomocí vyplývajúca z článku 4 ods. 1 ZEÚ a článku 5 ZEÚ totiž vylučuje bilaterálne diplomatické vzťahy medzi členskými štátmi z pôsobnosti práva Únie. V prvom rade to potvrdzuje rozsudok z 22. marca 2007, Komisia/Belgicko⁷, podľa ktorého si členské štáty aj po pristúpení k Európskej únii zachovávajú možnosť upravovať svoje diplomatické vzťahy. Navyše nijaké ustanovenie Zmlúv výslovne nepriznáva Únii právomoc upravovať diplomatické vzťahy medzi členskými štátmi. Ďalej hlava štátu, ktorá je predstaviteľom suverenity štátu, na ktorého čele stojí, môže vycestovať do iného suverénneho štátu iba s vedomím a so súhlasom tohto štátu. Slovenská republika v tejto súvislosti pripomína, že článok 4 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu“ a že zásada voľného pohybu nemôže v nijakom prípade zmeniť pôsobnosť Zmluvy o fungovaní EÚ alebo ustanovení sekundárneho práva.

35. Pokiaľ ide o tvrdenia Maďarska týkajúce sa uplatnenia práva Únie v prejednávanej veci, Slovenská republika po prvé odpovedá, že skutočnosť, že smernica 2004/38 nestanovuje výnimku súvisiacu s pohybom hláv štátov, neznamena, že sa táto smernica na ne vzťahuje, pretože uplatnenie práva Únie na hlavy štátov nepripúšťa ani samotné Zmluvy. Po druhé Slovenská republika, podobne ako Komisia, spochybňuje porovnanie smernice 2004/38 so smernicou 2003/109, lebo tieto dva texty majú odlišné ciele. Po tretie už citované rozsudky Poulsen a Diva Navigation, ako aj Racke nezakladajú pre

6 — Slovenská republika odkazuje najmä na Viedenský dohovor z 18. apríla 1961 o diplomatických stykoch (ďalej len „Viedenský dohovor z roku 1961“), Viedenský dohovor z 24. apríla 1963 o konzulárnych stykoch, Viedenský dohovor zo 14. marca 1975 o zastupovaní štátov v ich vzťahoch s medzinárodnými organizáciami všeobecného charakteru, Dohovor o osobitných misiách prijatý Valným zhromaždením Spojených národov 8. decembra 1969 (ďalej len „dohovor o osobitných misiách“), ako aj na Dohovor o potláčaní a trestaní trestných činov proti osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu vrátane diplomatických zástupcov, ktorý tvorí prílohu rezolúcie Valného zhromaždenia Spojených národov 3166 (XXVIII) zo 14. decembra 1973.

7 — C-437/04, Zb. s. I-2513.

normotvorcu Únie povinnosť uviesť v prípade akéhokoľvek sekundárneho aktu vecnú a osobnú pôsobnosť Zmlúv v kontexte medzinárodného práva. Napokon po štvrté už citované rozsudky RTE a IPT/Komisia, ako aj Bogiatzi by boli relevantné len v prípade, že by právomoc Únie nebola spochybnená, čo však nie je prípad prejednávanej veci.

36. Navyše, ak by sa pripustilo uplatnenie práva Únie za okolností, o aké ide v prejednávanej veci, hlava členského štátu by v inom členskom štáte na základe práva Únie požívala privilégiá, pričom by však zároveň bola pred uplatnením správnych rozhodnutí prijatých týmto štátom na základe práva Únie chránená imunitou, ktorú jej priznáva medzinárodné právo. Dôsledkom by bola skutočnosť, že členský štát by takejto osobe nemohol ani odoprieť vstup na svoje územie a vzhľadom na jej imunitu by ju z tohto územia ani nemohol neskôr vyhostiť.

37. V každom prípade aj za predpokladu, že právo Únie by sa v prejednávanej veci uplatňovalo, Slovenská republika popiera, že uplatnila toto právo, a osobitne smernicu 2004/38. V tejto súvislosti sa domnieva, že verbálna nóta z 21. augusta 2009 obsahujúca odkaz na smernicu 2004/38 spadá do rámca výmeny diplomatických nót v súvislosti s organizáciou plánovanej návštevy L. Sólyoma, a nemožno ju preto považovať za „rozhodnutie“ v zmysle tejto smernice. Platí to o to viac, že táto nóta nebola vypracovaná policajným príslušníkom pohraničnej kontroly, ale Ministerstvom zahraničných vecí, to znamená orgánom, ktorý zjavne nemá právomoc na prijatie rozhodnutia podľa smernice 2004/38 a príslušných vnútroštátnych predpisov. Okrem toho táto nóta bola zaslaná diplomatickou cestou Maďarsku, a vôbec nie L. Sólyomovi.

38. Slovenská republika tvrdí, že nešťastná formulácia verbálnej nóty z 21. augusta 2009 a irelevantný odkaz na smernicu 2004/38 neznamená vecné uplatnenie tejto smernice na prejednanú vec. Podľa tohto členského štátu odkaz na uvedenú smernicu v predmetnej note s cieľom upozorniť maďarské orgány aj na potenciálne ohrozenie verejnej bezpečnosti nebol vhodný.

39. Svojím druhým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že existuje hrozba, že Slovenská republika sa v budúcnosti opäť dopustí porušenia článku 3 ZEÚ a článku 21 ZFEÚ, ako aj smernice 2004/38. Túto hrozbu potvrdzujú najmä viaceré vyhlásenia zo strany slovenských orgánov, akými sú predovšetkým vyhlásenia slovenského ministra zahraničných vecí zo 16. decembra 2009 a predsedu slovenskej vlády z 15. marca 2010, podľa ktorých svojím konaním v prípade prezidenta Maďarska neporušili právo Únie.

40. Keďže Slovenská republika spochybňuje akékoľvek nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie predovšetkým z dôvodu jeho neuplatnitelnosti v prejednávanej veci, logicky sa domnieva, že neexistuje nijaká hrozba, že sa táto situácia zopakuje. V každom prípade druhý žalobný dôvod sa zakladá len na prípadnom a budúcom konaní slovenských orgánov. Navyše dôkazy, ktoré Maďarsko uviedlo na podporu tohto žalobného dôvodu, sú vyhlásenia urobené po 21. auguste 2009, ktorých zohľadnenie by v prejednávanej veci znamenalo porušenie práva Slovenskej republiky na obranu. Nakoniec Slovenská republika s poukázaním na zreteľné zlepšenie vzťahov medzi oboma členskými štátmi v období po namietaných skutočnostiach vylučuje akúkoľvek možnosť zopakovania podobného nedorozumenia v budúcnosti.

41. Svojím tretím žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že porušením smernice 2004/38 je nielen prax uplatnená slovenskými orgánmi, ale že pod pojem zneužitia práva, ako ho definuje judikatúra Súdneho dvora (najmä rozsudok zo 14. decembra 2000, *Emsland-Stärke*⁸), spadá aj skutočnosť, že sa pri verbálnej note z 21. augusta 2009 opierali o túto smernicu. Tieto orgány sa v skutočnosti odvolávali na danú smernicu s cieľom dosiahnuť politické ciele.

8 — C-110/99, Zb. s. I-11569.

42. Odvolávanie sa na právo Únie na vyjadrenie politicky motivovaného negatívneho postoja prostredníctvom opatrení obmedzujúcich voľný pohyb občanov je pritom podľa Maďarska v rozpore s najzákladnejšími hodnotami Únie. Na politické účely sa takisto nemožno odvolávať na verejnú politiku alebo verejnú bezpečnosť uvedené v smernici 2004/38. Maďarsko ďalej uvádza, že ak by takéto konanie bolo v súlade s právom Únie, nič by nezabránilo tomu, aby sa ostatné členské štáty v budúcnosti pri riešení bilaterálnych sporov odvolávali na právo Únie, čo je zjavne v rozpore s cieľmi tohto práva.

43. Slovenská republika odpovedá, že nedošlo k nijakému zneužitiu práva Únie pri jeho uplatnení, pretože toto právo sa na prejednávajúcu vec neuplatňuje.

44. V každom prípade podľa judikatúry Súdneho dvora (najmä rozsudok Emsland-Stärke, už citovaný) si konštatovanie zneužitia práva vyžaduje existenciu dvoch prvkov, a to jednak objektívneho prvku spočívajúceho v uplatnení právnej úpravy Únie na iné ciele, než sú jej vlastné, a jednak subjektívneho prvku spočívajúceho v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z práva Únie umelým vytvorením príslušných podmienok na jej dosiahnutie. Slovenská republika popiera, že by tieto dve skutočnosti existovali v prejednávanej veci, pretože právo Únie sa neuplatňuje a Slovenská republika nemala v úmysle získať akúkoľvek výhodu.

45. Svojím štvrtým a zároveň posledným žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že ak Súdny dvor dospeje k záveru, že v prejednávanej veci sa uplatňujú medzinárodné právne predpisy a nie právo Únie, mal by spresniť osobnú pôsobnosť týchto predpisov, aby tak jasne vymedzil uplatnenie článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38, pokiaľ ide o bilaterálne vzťahy medzi členskými štátmi. Súdny dvor by mal najmä spresniť, či sa toto vymedzenie vzťahuje len na hlavy štátov, alebo aj na iné kategórie občanov Únie.

46. Slovenská republika sa domnieva, že otázka, ktoré osoby okrem hláv štátov sú vylúčené z pôsobnosti článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38, nemá nijaký vplyv na vyriešenie sporu.

III – Posúdenie

47. Na úvod spresňujem, že Súdny dvor je podľa môjho názoru jednoznačne príslušný na rozhodnutie o tejto žalobe o nesplnenie povinnosti, lebo spor medzi Maďarskom a Slovenskou republikou jasne spočíva na údajnom porušení práva Únie. Súdny dvor je v rámci tohto sporu vyzvaný, aby vymedzil pravidlá týkajúce sa občianstva Únie, a najmä, aby určil, či hlavu členského štátu možno v rámci jeho verejných ciest na územiach iných členských štátov považovať za občana Únie. V súlade s článkom 344 ZFEÚ platí, že o sporoch, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania ustanovení Zmluvy o fungovaní EÚ upravujúcich občianstvo Únie, rozhoduje Súdny dvor v jednom z konaní stanovených touto zmluvou, v tomto prípade článkom 259 ZFEÚ.

48. Pokiaľ ide o vec samu, v prvom rade uvádzam, že vzhľadom na objektívne okolnosti súvisiace s plánovanou návštevou L. Sólyoma, ako vyplývajú z pripomienok, ktoré boli predložené Súdnemu dvoru, treba túto návštevu považovať za návštevu verejnej povahy. Je totiž nepopierateľné, že L. Sólyom mal v pláne dostaviť sa do Komárna, aby sa tam zúčastnil na odhalení sochy, ktorá je symbolom súvisiacim s históriou Maďarska, a aby tam pri tejto príležitosti vystúpil s príhovorom. Nejde tu preto o návštevu, ktorá sa obmedzuje len na čisto súkromné záujmy, ani o anonymnú návštevu, pretože slovenské orgány o nej boli viackrát diplomatickou cestou informované.

49. Z toho vyplýva, že L. Sólyom sa chcel jednoznačne dostaviť do Komárna v rámci výkonu svojich funkcií prezidenta Maďarska a nie len na základe svojho štatútu občana Únie.

50. Hoci pohyb občanov Únie medzi členskými štátmi upravuje právo Únie, osobitne článok 21 ZFEÚ a smernica 2004/38, neplatí to aj v prípade návštev uskutočnených hlavami členských štátov.

51. Ako stanovuje článok 5 ods. 2 ZEÚ, „podľa zásady prenesenia právomocí Únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov“.⁹ Keďže v Zmluve nie je v otázke vstupu hláv štátov na územie členských štátov nič stanovené, vyvodzujem z toho záver, že tu ide o právomoc, ktorá bola ponechaná členským štátom.

52. Okrem toho zastávam názor, že Súdny dvor v už citovanom rozsudku Komisia/Belgicko v súvislosti s Viedenským dohovorom z roku 1961 uviedol, že tento dohovor „je dohodou medzinárodného práva uzavretou medzi členskými štátmi a tretími krajinami *pri výkone ich právomoci v oblasti diplomatických vzťahov*“¹⁰“¹¹ a „v podstate sa týka bilaterálnych vzťahov medzi jednotlivými štátmi“¹². Z toho vyplýva, že oblasť diplomatických vzťahov zostáva v právomoci členských štátov; pričom musia rešpektovať medzinárodné právo. Podľa môjho názoru je to tak aj v prípade návštev hláv členských štátov vrátane ich vstupu na územie iných členských štátov, ako to bolo za okolností, o aké ide v tejto veci.

53. Nezastávam názor Maďarska, podľa ktorého štatút občana Únie, ako aj z neho vyplývajúce práva a povinnosti, by mal mať väčší význam než štatút priznaný hlavám členským štátom, takže tieto osoby by mali mať možnosť kedykoľvek využívať slobodu pohybu v rámci Únie. Takéto stanovisko, ktoré ide nad rámec toho, čo stanovuje občianstvo Únie, by viedlo k rozšíreniu právomocí Únie spôsobom, ktorý je nezlučiteľný so zásadou prenesenia právomocí.

54. Navyše ide o predpoklad, ktorý nezohľadňuje postavenie hláv štátov. Toto postavenie spočíva najmä v ich štatúte najvyššieho štátneho orgánu, ktorý zastupuje, stelesňuje a zaväzuje daný štát na medzinárodnej úrovni.¹³ Toto osobitné postavenie obrazne znamená, že ak hlava štátu cestuje v rámci verejnej návštevy, nikdy to nemôže robiť len čisto súkromne, pretože hostiteľský štát, ktorý ho prijíma, prijíma v prvom rade spoločenstvo, ktoré zastupuje.

55. Hoci zatiaľ neexistuje nijaký medzinárodný dohovor, ktorý by všeobecne definoval štatút hláv štátov v medzinárodnom práve, a najmä otázku ich vstupu na územie štátov, nič to nemení na skutočnosti, že hlavám štátov je na základe medzinárodného práva nespochybniteľne priznané postavenie, ktoré nemožno prirovnať k nijakému inému, a určite nie k postaveniu občana, ktorý chce cestovať do iného členského štátu čisto na súkromne účely.

56. Osobitné zaobchádzanie, ktoré medzinárodné právo vyhradzuje hlavám štátov, z veľkej časti vyplýva z medzinárodnej obyčaje, ako aj v malej miere, a pokiaľ ide o niektoré osobitné stránky, z medzinárodných zmlúv¹⁴. Toto osobitné zaobchádzanie sa týka ochrany, sprevádzania, výsad a imunit, ktoré sú im priznané.¹⁵

9 — Pozri v tomto istom zmysle článok 4 ods. 1 ZEÚ.

10 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

11 — Bod 33.

12 — Tamže.

13 — Pozri SALMON, J.: Représentativité internationale et chef d'État. In: *Le chef d'État et le droit international*. Ed. A. PEDONE, Paris: Colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, 2002, s. 155.

14 — Pozri najmä Dohovor o osobitných misiách, ako aj Dohovor o potláčaní a trestaní trestných činov proti osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu vrátane diplomatických zástupcov, citované v poznámke pod čiarou 6 týchto návrhov.

15 — V tejto súvislosti pozri WATTS, A.: Heads of State. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, body 12 až 20, *Oppenheim's International Law*. 9. vyd., zv. 1, Peace, § 451 a nasl., a Cosnard, M.: Les immunités du chef d'État. In: *Le chef d'État et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, c. d., s. 189.

57. Štatút najvyššieho štátneho predstaviteľa, akým je hlava štátu, ako aj zásada zvrchovanej rovnosti štátov podľa môjho názoru svedčia v prospech opačnej teórie, ako je tá, ktorú obhajuje Maďarsko, a to, že návštevy hláv štátov v rámci členských štátov Únie podliehajú súhlasu hostiteľského štátu¹⁶ a pravidlám, ktoré tento štát určí, a nemôžu sa posudzovať z hľadiska slobody pohybu.

58. To znamená, že tak ako pri akejkoľvek inej právomoci vyhradenej členským štátom, tieto štáty nemôžu vykonávať svoju právomoc v oblasti diplomatických vzťahov spôsobom, v dôsledku ktorého by došlo k trvalému narušeniu diplomatických vzťahov medzi dvoma členskými štátmi. Takéto narušenie by bolo totiž nezlučiteľné s integračným procesom, ktorého cieľom je podľa znenia preambuly Zmluvy EÚ vytvorenie „čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy“ a bolo by prekážkou uskutočnenia základných cieľov Únie vrátane posilnenia mieru.

59. Jedine situácia trvalého ochromenia diplomatických vzťahov medzi dvoma členskými štátmi, ktorá je v rozpore so záväzkom týchto štátov udržiavať dobré susedské vzťahy, ku ktorému sa zaväzujú pri ich rozhodnutí pristúpiť k Únii, by spadala pod právo Únie, a to len preto, že členské štáty v súlade s článkom 4 ods. 3 posledným pododsekom ZEÚ nemôžu prijať nijaké opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.

60. Zjavne tu však nejde o takú situáciu, o čom svedčí najmä stretnutie medzi maďarským a slovenským predsedom vlády uskutočnené 10. septembra 2009, teda len niekoľko dní po incidente, ktorý je predmetom tohto konania.¹⁷ Pri tejto príležitosti uvedení predsedovia vlád navyše potvrdili svoj záväzok dodržiavať a uplatňovať všetky články Zmluvy o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou podpísanej v Paríži 19. marca 1995¹⁸.

61. Keďže právo Únie sa na incident, ku ktorému došlo 21. augusta 2009, neuplatňuje, zastávam názor, že nesplnenie povinnosti podľa článku 259 ZFEÚ nemožno konštatovať.

62. Preskúmanie žalobného dôvodu, podľa ktorého sa Slovenská republika tým, že sa vo svojej verbálnej nóte z 21. augusta 2009 opierala najmä o smernicu 2004/38, keď odoprela prezidentovi Sólyomovi vstup na svoje územie, údajne dopustila zneužitia práva, nemôže podľa môjho názoru tento záver zmeniť.

63. Stanovisko Slovenskej republiky sa v tejto otázke nemení. Slovenská republika priznáva, že odkaz na smernicu 2004/38 v uvedenej verbálnej nóte nebol vhodný, s čím, vzhľadom na predchádzajúce úvahy, môžem len súhlasiť. Nemožno z toho vyvodiť, že ide o zneužitie práva v zmysle judikatúry Súdneho dvora, ktoré si vyžaduje existenciu jednak objektívneho a jednak subjektívneho prvku.¹⁹

64. Z pripomienok predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že uvedená verbálna nóta bola po viacerých pokusoch diplomatickou cestou zo strany Slovenskej republiky posledným opatrením, ako vyjadriť svoj nesúhlas s návštevou L. Sólyoma naplánovanou na deň, ktorý tento členský štát považuje za citlivý. Je zrejmé, že dôvody týkajúce sa verejnej bezpečnosti stáli za odkazom na smernicu 2004/38 v uvedenej nóte.²⁰ Keďže takéto dôvody uvedená smernica stanovuje, najmä jej článok 27 ods. 2 prvý pododsek, a plánovaná návšteva L. Sólyoma mohla vzhľadom na politické okolnosti súvisiace s touto návštevou odôvodnene vyvolať potrebu posúdenia ohrozenia verejnej bezpečnosti, nemožno konštatovať, že sa Slovenská republika odkazom na smernicu 2004/38 vo verbálnej nóte z 21. augusta 2009 dopustila zneužitia práva.

16 — Tento odkaz na „súhlas“ možno nájsť vo viacerých medzinárodných dohovoroch, najmä v článku 2 Viedenského dohovoru z roku 1961, článku 2 ods. 1 a 2 Viedenského dohovoru z 24. apríla 1963 o konzulárnych stykoch, ako aj v článku 1 písm. a), článkoch 2 až 6 a 18 dohovoru o osobitných misiách.

17 — Pozri bod 10 týchto návrhov.

18 — Text tohto dohovoru je k dispozícii najmä v *Revue générale de droit international public*. Ed. A. Pedone, Paris, 1995, s. 525.

19 — Pozri rozsudok Emsland-Stärke, už citovaný, body 52 a 53.

20 — Pozri bod 57 vyjadrenia Slovenskej republiky k žalobe, ako aj samotný text verbálnej nóty z 21. augusta 2009, ktorá sa odvoláva na ohrozenie verejnej bezpečnosti.

65. Nakoniec, pokiaľ ide o odpoveď na posledný žalobný dôvod Maďarska, podotýkam, že vzhľadom na skutočnosť, že predmetom tohto sporu je len návšteva hlavy štátu, nie je viac potrebné v rámci tohto konania skúmať, aká by bola situácia občanov Únie, ktorí vykonávajú iné štátne funkcie.

IV – Návrh

66. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- žalobu zamietol,
- zaviazal Maďarsko na náhradu trov konania.