Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 6. marca 2012 [1]

Zadeva C-364/10

Madžarska
proti

Slovaški republiki

„Neizpolnitev obveznosti države — Člen 259 PDEU — Člen 21(1) PDEU — Direktiva 2004/38/ES — Pravica državljanov Unije do gibanja na ozemlju držav članic — Prepoved predsedniku Madžarske, da vstopi na ozemlje Slovaške republike — Uporaba prava Unije za voditelje držav — Zloraba prava Unije“

I – Dejanski in pravni okvir tožbe

1. To tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti je Madžarska vložila 8. julija 2010 na podlagi člena 259 PDEU. Ta država članica Sodišču predlaga, naj:

— ugotovi, da je Slovaška republika kršila obveznosti, ki izhajajo iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC,[2] in člena 21(1) PDEU, ker je 21. avgusta 2009 predsedniku Madžarske, L. Sólyomu, zavrnila vstop na svoje ozemlje, pri čemer se je sklicevala na Direktivo 2004/38, vendar ni spoštovala določb te direktive;

— ugotovi, da je stališče, ki ga je Republika Slovaška zagovarjala do vložitve tožbe, in sicer, da šteje dejstvo, da je predstavniku Madžarske, kot je predsednik te države članice, zavrnila vstop na slovaško ozemlje, za skladno z Direktivo 2004/38, zaradi česar bi se takšno nezakonito ravnanje lahko ponovilo, v nasprotju s pravom Unije, zlasti s členom 3(2) PEU in členom 21(1) PDEU;

— ugotovi, da je Slovaška republika zlorabila pravo Unije, ker so državni organi predsedniku L. Sólyomu 21. avgusta 2009 prepovedali vstop na ozemlje Slovaške republike, in

— se v primeru, da konkretni pravni predpis mednarodnega prava lahko omeji osebno področje uporabe Direktive 2004/38, določita obseg in učinek takšnih izjem.

2. Dejansko stanje, ki je vzrok za spor med Madžarsko in Slovaško republiko, je mogoče povzeti, kot je opisano v nadaljevanju.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

3. Načrtovano je bilo, da predsednik Madžarske, L. Sólyom, na podlagi povabila združenja s sedežem na Slovaškem 21. avgusta 2009 potuje v mesto Komárno (Slovaška), da bi se udeležil slovesnosti ob odkritju kipa svetega Štefana.

4. Za razumevanje okoliščin tega obiska je treba zlasti spomniti, da je po eni strani 20. avgust na Madžarskem nacionalni praznik v spomin na svetega Štefana, ustanovitelja in prvega kralja države Madžarske. Po drugi strani je 21. avgust za Slovaško občutljiv datum, saj so 21. avgusta 1968 čete varšavskega pakta, katerih del so bile tudi madžarske čete, vdrle na Češkoslovaško.

5. Po več diplomatskih izmenjavah med veleposlaništvoma obeh držav članic glede načrtovanega obiska predsednika Sólyoma so trije najvišji predstavniki Slovaške republike, in sicer predsednik države I. Gašparovič, predsednik vlade R. Fico in predsednik parlamenta P. Paška, podali skupno izjavo, v kateri so navedli, da se obisk predsednika Sólyoma ne šteje za primeren, zlasti ob upoštevanju dejstva, da ni izrazil nobene želje, da bi se srečal s slovaškimi osebnostmi, in ker naj bi bil datum 21. avgust posebno občutljiv.

6. Po nadaljnjih diplomatskih stikih je predsednik Sólyom izrazil željo, da obisk ohrani v načrtu.

7. Slovaško ministrstvo za zunanje zadeve je 21. avgusta 2009 veleposlanika Madžarske v Bratislavi (Slovaška) z verbalno noto obvestilo, da so se pristojni slovaški organi odločili, da predsedniku Sólyomu na podlagi določb Direktive 2004/38 in določb nacionalnega prava v zvezi z bivanjem tujcev in nacionalno policijo zavrnejo vstop na ozemlje Slovaške na tisti dan, in sicer iz varnostnih razlogov.

8. Predsednik Sólyom je bil na poti na Slovaško seznanjen z vsebino te note ter je na meji potrdil njeno prejetje in se odločil, da ne bo vstopil na slovaško ozemlje.

9. Madžarski organi so z noto z dne 24. avgusta 2009 zlasti oporekali temu, da bi Direktiva 2004/38 lahko pomenila veljavno pravno podlago, ki bi upravičevala zavrnitev dovoljenja Slovaške republike za vstop predsednika Sólyoma na njeno ozemlje. Prav tako so navedli, da odločba o zavrnitvi vstopa ni bila zadostno obrazložena. Zato naj bi Slovaška republika s tem ukrepom kršila pravo Unije.

10. Madžarski predsednik vlade in slovaški predsednik vlade sta na srečanju 10. septembra 2009 v Szécsényju (Madžarska) sprejela skupno izjavo, v kateri sta vztrajala pri svojih stališčih glede pravnih vidikov sporne odločbe in obžalovala okoliščine potovanja predsednika Sólyoma. Ob tej priložnosti je bil sprejet „opomnik“, da bi bile v prihodnje razjasnjene nekatere praktične rešitve uradnih in neuradnih obiskov v obeh državah.

11. Slovaški organi so z noto z dne 17. septembra 2009 odgovorili na noto z dne 24. avgusta 2009, pri čemer so navedli, da je bila glede na okoliščine incidenta uporaba Direktive 2004/38 „zadnja možnost“, da se predsedniku Sólyomu prepreči vstop na ozemlje Slovaške republike, in da nikakor niso kršili prava Unije.

12. Medtem je madžarski minister za zunanje zadeve 3. septembra 2009 naslovil pismo na J. Barrota, podpredsednika Evropske komisije, v katerem je zaprosil za mnenje Komisije glede morebitne kršitve prava Unije s strani Slovaške republike.

13. J. Barrot je v odgovoru z dne 10. septembra 2009 pritrdil, da mora biti skladno z Direktivo 2004/38 vsaka omejitev pravice do prostega gibanja v skladu z načelom sorazmernosti, da mora v skladu s členom 27(2) te direktive temeljiti na osebnem obnašanju zadevnega posameznika in da mora biti zadevna oseba o taki omejitvi obveščena na način, določen v členu 30 te direktive, tako da so ji razlogi za to omejitev natančno in v celoti pojasnjeni. Navedel je tudi, da morajo uporabo pravil iz Direktive 2004/38 spoštovati predvsem nacionalna sodišča. Poudaril je, da si je treba prizadevati, da se takšen položaj ne bi ponovil, in izrazil prepričanje, da bo konstruktiven dvostranski dialog med državama članicama omogočil rešitev spora.

14. Madžarski minister za zunanje zadeve je 12. oktobra 2009 v imenu Madžarske na predsednika Komisije naslovil pritožbo in zahteval, naj preuči možnost, da se proti Slovaški republiki zaradi kršitve člena 21 PDEU in Direktive 2004/38 začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.

15. Komisija je z dopisom z dne 11. decembra 2009 potrdila, da „imajo državljani Unije v skladu s členom 21 PDEU in Direktivo 2004/38 pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“. Kljub temu pa je opozorila, da „si države članice na podlagi mednarodnega prava pridržujejo pravico do nadzora nad vstopom tujega voditelja države na njihovo ozemlje, naj bo ta voditelj države državljan Unije ali ne“. Po mnenju Komisije države članice Evropske unije uradne obiske še naprej organizirajo po dvostranskih političnih poteh, tako da je to vprašanje zunaj področja uporabe prava Unije. Voditelj države lahko po mnenju Komisije v skladu s členom 21 PDEU in Direktivo 2004/38 drugo državo članico kajpak obišče kot posameznik, vendar je iz dokumentov, priloženih pritožbi madžarskega ministra za zunanje zadeve, razvidno, da Madžarska in Slovaška republika nista soglasni glede zasebne ali uradne narave načrtovanega obiska. Komisija je zato menila, da ne more potrditi, da Slovaška republika ni izpolnila obveznosti iz določb prava Unije, ki se nanašajo na prosto gibanje državljanov Unije, čeprav se je Slovaška v verbalni noti z dne 21. avgusta 2009 napačno sklicevala na Direktivo 2004/38 in na akte, ki so bili sprejeti za njeno izvajanje v nacionalnem pravu.

16. Slovaški minister za zunanje zadeve je 16. decembra 2009 stališče Komisije komentiral z navedbo, da „[z] vidika [Slovaške republike] to pomeni, da imamo prav, da kadar nekaj storimo, ravnamo preudarno in se ne pritožujemo vsemu svetu, da nekdo krši evropska pravila, ne da bi vedeli, o čem govorimo“. Poudaril je, da „bi bilo dobro, če bi Madžarska – kot mi in Komisija […] – to zadevo štela za zaključeno“. Nato je dodal, da ima Bratislava pismo Komisije za potrditev, da je bilo njegovo stališče pravilno.

17. Slovaški predsednik vlade, R. Fico, je 15. marca 2010, ko se je odzval na mnenje, ki ga je predsednik Sólyom izrazil v zvezi s poučevanjem jezikov v osnovni šoli, javno izjavil, da je „[v] teh okoliščinah prepoved vstopa L. Sólyomu na ozemlje 21. avgusta 2009 za nas povsem upravičena. Menimo, da je zdaj še bolj upravičena, kot je bila tedaj“.

18. Madžarska je 30. marca 2010 v skladu s členom 259 PDEU zadevo predložila Komisiji. Slovaška republika je 30. aprila 2010 predložila svoja stališča. Nazadnje sta državi članici 12. maja 2010 na zaslišanju, ki ga je organizirala Komisija, ustno podali stališča.

19. Komisija je v obrazloženem mnenju z dne 24. junija 2010 navedla, da se določbe člena 21(1) PDEU in Direktive 2004/38 ne uporabljajo za obiske voditelja države članice, ki jih ta opravi na ozemlju druge države članice, in da zatrjevana neizpolnitev obveznosti v teh okoliščinah ni utemeljena.

20. Madžarska je 8. julija 2010 vložila tožbo. Slovaška republika predlaga, naj se tožba zavrne, Madžarski pa naj se naloži plačilo stroškov.

21. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 28. januarja 2011 Komisiji dovolil intervencijo v podporo predlogom Slovaške republike.

22. Sodišče je Madžarsko, Slovaško republiko in Komisijo zaslišalo na obravnavi 1. februarja 2012.

II – Glavne trditve strank

23. Slovaška republika najprej navaja, da dvomi o pristojnosti Sodišča za reševanje zadevnega spora, ker naj pravo Unije ne bi bilo uporabljivo za položaj, kakršen je ta v obravnavanem primeru.

24. Madžarska, ki ima glede tega vprašanja podporo Komisije, nasprotno meni, da je glede na to, da so se države članice v skladu s členom 344 PDEU obvezale, da bodo spore glede razlage ali uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah, za reševanje spora med državama članicama, ki se nanaša na razlago prava Unije, pristojno samo Sodišče. Zlasti lahko država članica, ki meni, da je druga država članica kršila pravo Unije, bodisi predlaga Komisiji, naj vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, bodisi takšno tožbo vloži neposredno pri Sodišču na podlagi člena 259 PDEU.

25. Madžarska proti Slovaški republiki navaja štiri vsebinske očitke.

26. S prvim očitkom Madžarska zatrjuje, da je Slovaška republika s tem, da je predsedniku Sólyomu prepovedala vstop na njeno ozemlje, kršila člen 21(1) PDEU in Direktivo 2004/38.

27. Da bi utemeljila uporabo prava Unije v obravnavanem primeru, Madžarska med drugim navaja, da se Direktiva 2004/38 uporablja za vse državljane Unije, vključno z voditelji držav, in za vse vrste obiskov, to je za uradne in za zasebne.

28. Dodaja, da če bi Evropski parlament in Svet Evropske unije želela izvajanje pravice do prostega gibanja podrediti določbam mednarodnega prava, bi to določila, kot sta storila na primer v členu 3(2)(f) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas [3]. Poleg tega naj ne bi bilo določb mednarodnega prava, ki bi urejale vstop nekega voditelja države na ozemlje druge države. Glede na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero mora zakonodajalec Unije spoštovati mednarodno pravo [4], bi bile namreč takšne določbe – če bi obstajale – upoštevane v Direktivi 2004/38. Madžarska vsekakor tudi ob predpostavki, da takšne določbe obstajajo, meni, da njihova uporaba, s katero bi se uvedla izjema glede osebnega področja uporabe te direktive, ne sme ogroziti učinkovitosti predpisa Unije, kot je Direktiva 2004/38 [5].

29. Madžarska navaja, da so voditelji držav med svojim mandatom tudi državljani Unije, zato po njenem mnenju zgolj dejstvo, da mednarodno pravo osebam, ki opravljajo funkcijo voditelja države, za lažje izvajanje te funkcije podeljuje privilegije in imuniteto, ne pomeni prenehanja ali zadržanja pravic in dolžnosti, ki so v skladu s Pogodbo DEU povezane z državljanstvom Unije. Nasprotno, Madžarska meni, da ti privilegiji in imuniteta pomenijo dodatne pravice za voditelje držav, ki se – namesto da bi jih omejevale – prištejejo k pravicam in dolžnostim, povezanim z državljanstvom Unije.

30. Madžarska prav tako navaja, da se obseg pravice vsakega državljana Unije do prostega gibanja znotraj Unije ne bi smel razlagati restriktivno, tako da je ta pravica lahko predmet le tistih omejitev, ki so kot izjema določene v Direktivi 2004/38. Vendar se te omejitve lahko uporabijo le, kadar so izpolnjeni vsebinski in procesni pogoji iz te direktive.

31. Kar zadeva vsebinske pogoje, člen 27(2) Direktive 2004/38 dopušča možnost, da države članice sprejmejo omejevalne ukrepe zaradi javnega reda ali javne varnosti, če ti temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika in če se spoštuje načelo sorazmernosti. Poleg tega se te omejitve lahko uporabijo le, če obnašanje zadevne osebe predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Kar zadeva procesne pogoje, so v členu 30 te direktive navedena jamstva, ki jih ima vsak državljan Unije, ki mu je omejena pravica do prostega gibanja, in ki se nanašajo zlasti na obvestilo o razlogih za omejevalni ukrep in o pravnih sredstvih, ki jih ima na voljo.

3 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272.

4 — Madžarska v zvezi s tem navaja sodbi z dne 24. novembra 1992 v zadevi Poulsen in Diva Navigation (C-286/90, Recueil, str. I-6019, točka 9) in z dne 16. junija 1998 v zadevi Racke (C-162/96, Recueil, str. I-3655, točka 45).

5 — Madžarska se sklicuje na sodbi z dne 6. aprila 1995 v združenih zadevah RTE in ITP proti Komisiji (C-241/91 P in C-242/91 P, Recueil, str. I-743, točka 84) in z dne 22. oktobra 2009 v zadevi Bogiatzi (C-301/08, ZOdl., str. I-10185, točka 19), v katerih je Sodišče presodilo, da „se na določbe sporazuma, sklenjenega pred začetkom veljavnosti Pogodbe, ni mogoče sklicevati v odnosih znotraj Skupnosti“. Ta država članica trdi, da ta ugotovitev velja tudi glede pravil, vsebovanih v mednarodnem običajnem pravu.

32. Po mnenju Madžarske naj Slovaška republika pri prepovedi vstopa L. Sólyomu na slovaško ozemlje ne bi spoštovala ne vsebinskih ne procesnih pogojev, določenih v Direktivi 2004/38. Po eni strani naj namreč L. Sólyom ne bi predstavljal nikakršne grožnje za kateri koli osnovni interes družbe in prepoved vstopa naj bi bila vsekakor nesorazmeren ukrep. Po drugi strani pa naj na L. Sólyoma ne bi bilo naslovljeno nobeno obvestilo o razlogih zadevne odločbe ali o pravnih sredstvih, ki bi jih imel na voljo.

33. Slovaška republika tako kot Komisija najprej pojasnjuje, da je bil načrtovani obisk L. Sólyoma javni obisk, in ne zasebni, in da je zato bistveno vprašanje spora to, ali se pravo Unije, zlasti člen 21 PDEU in Direktiva 2004/38, uporablja za voditelje držav članic.

34. Slovaška republika v zvezi s tem meni, da glede na vlogo voditeljev držav spadajo njihova potovanja znotraj Unije na področje diplomatskih odnosov med državami članicami, kot jih urejajo mednarodno običajno pravo in konvencije [6]. Načelo prenosa pristojnosti, ki izhaja iz členov 4(1) PEU in 5 PEU, naj bi namreč dvostranske diplomatske odnose med državami članicami izključevalo s področja uporabe prava Unije. To naj bi potrjevala sodba z dne 22. marca 2007 v zadevi Komisija proti Belgiji [7], v skladu s katero naj bi države članice ohranile pravico do urejanja svojih diplomatskih odnosov tudi po pristopu k Uniji. Poleg tega naj ne bi nobena določba Pogodb Uniji izrecno podeljevala pristojnosti za urejanje diplomatskih odnosov med državami članicami. Dalje, voditelj države kot nosilec suverenosti države, ki jo vodi, sme iti v drugo suvereno državo le z védenjem in soglasjem te države. Slovaška republika v zvezi s tem opozarja, da člen 4(2) PEU določa, da „Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto“, in da načelo prostega gibanja nikakor ne more povzročiti spremembe področja uporabe Pogodbe DEU ali določb sekundarnega prava.

35. V zvezi z argumenti Madžarske, ki se nanašajo na uporabljivost prava Unije v obravnavanem primeru, Slovaška republika odgovarja, prvič, da to, da Direktiva 2004/38 ne določa izjeme v zvezi z gibanjem voditeljev držav, ne pomeni, da se zanje uporablja, saj naj bi uporabo prava Unije za voditelje držav izključevali sami Pogodbi. Drugič, Slovaška republika tako kot Komisija oporeka primerjavi med Direktivo 2004/38 in Direktivo 2003/109, saj naj bi ta dokumenta urejala različna predmeta. Tretjič, zgoraj navedeni sodbi Poulsen in Diva Navigation ter Racke naj za zakonodajalca Unije ne bi ustvarjali nobene obveznosti, da mora za vsak predpis sekundarnega prava navesti stvarno in osebno področje uporabe Pogodb v kontekstu mednarodnega prava. Nazadnje, četrtič, zgoraj navedeni sodbi RTE in ITP proti Komisiji ter Bogiatzi naj bi bili upoštevni le, če pristojnost Unije ni sporna, v obravnavanem primeru pa ni ravno tako.

36. Poleg tega, če bi v okoliščinah, kakršne so te v obravnavanem primeru, dopustili uporabo prava Unije, bi voditelj ene države članice na podlagi prava Unije užival privilegije v drugi državi članici, pri tem pa bi ga hkrati zoper uporabljivost upravnih odločb, ki bi jih ta država članica sprejela na podlagi prava Unije, ščitila imuniteta, določena v mednarodnem pravu. Posledica tega bi bila, da država članica ne bi mogla zavrniti vstopa take osebe na njeno ozemlje niti je glede na to imuniteto ne bi mogla pozneje izgnati.

37. Slovaška republika vsekakor, tudi če bi bilo treba pravo Unije uporabiti za ta primer, zanika, da je uporabila to pravo, zlasti Direktivo 2004/38. V zvezi s tem meni, da je bila verbalna nota z dne 21. avgusta 2009, v kateri je bila omenjena Direktiva 2004/38, del diplomatske izmenjave, namenjene organizaciji načrtovanega obiska L. Sólyoma, in da zato ni pomenila „odločbe“ v smislu te direktive.

6 — Slovaška republika se zlasti sklicuje na Dunajsko konvencijo z dne 18. aprila 1961 o diplomatskih odnosih (v nadaljevanju: Dunajska konvencija iz leta 1961), na Dunajsko konvencijo z dne 24. aprila 1963 o konzularnih odnosih, na Dunajsko konvencijo z dne 14. marca 1975 o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, na Konvencijo o specialnih misijah, ki jo je 8. decembra 1969 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov (v nadaljevanju: Konvencija o specialnih misijah), in na Konvencijo o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi agenti, ki je bila sprejeta 14. decembra 1973 kot priloga k Resoluciji 3166 (XXVIII) Generalne skupščine Združenih narodov.

7 — C-437/04, ZOdl., str. I-2513.

To velja še toliko bolj, ker te note ni sestavil mejni policist mejne policije, temveč ministrstvo za zunanje zadeve, to je organ, ki očitno ni pristojen za sprejetje takšne odločbe na podlagi Direktive 2004/38 in upoštevnih nacionalnih pravil. Poleg tega ta nota ni bila naslovljena na L. Sólyoma, ampak je bila po diplomatski poti poslana Madžarski.

38. Slovaška republika prav tako navaja, da neposrečena formulacija in pravno neupoštevna omemba Direktive 2004/38 v verbalni noti z dne 21. avgusta 2009 ne povzročata materialne uporabe te direktive za zadevni primer. Po mnenju te države članice sklicevanje na navedeno direktivo, ki je bilo namenjeno opozorilu madžarskim organom, da obstaja morebitna grožnja za javno varnost, ni bilo primerno.

39. Madžarska z drugim očitkom zatrjuje, da obstaja tveganje, da bi Slovaška republika v prihodnosti ponovila kršitev členov 3 PEU in 21 PDEU ter Direktive 2004/38. Takšno tveganje naj bi namreč potrjevalo več izjav, ki so jih podali slovaški organi – med njimi zlasti izjavi slovaškega ministra za zunanje zadeve z dne 16. decembra 2009 in slovaškega predsednika vlade z dne 15. marca 2010 – v skladu s katerimi naj njihovo ravnanje v zvezi s predsednikom Madžarske ne bi pomenilo kršitve prava Unije.

40. Slovaška republika glede na to, da zanika vsakršno neizpolnitev obveznosti po pravu Unije, predvsem zato, ker naj se to ne bi uporabilo za ta primer, meni, da je logična posledica tega, da ni nobenega tveganja za ponovitev. Vsekakor naj bi drugi očitek temeljil zgolj na morebitnem prihodnjem ravnanju slovaških organov. Poleg tega naj bi bili dokazi, ki jih je Madžarska navedla v podporo temu očitku, izjave, podane po noti z dne 21. avgusta 2009, katerih upoštevanje v tem postopku bi kršilo pravico do obrambe Slovaške republike. Nazadnje ta država ob sklicevanju na vidno izboljšanje odnosov med državama članicama v obdobju po spornih dogodkih zavrača možnost ponovitve kakršnega koli podobnega nesporazuma v prihodnosti.

41. Madžarska s tretjim očitkom zatrjuje, da ne le, da je ravnanje slovaških organov pomenilo kršitev Direktive 2004/38, ampak da je tudi samo dejstvo, da so kot podlago za verbalno noto z dne 21. avgusta 2009 navedli to direktivo, zajeto s pojmom zlorabe prava, kot je opredeljen v sodni praksi Sodišča (zlasti sodba z dne 14. decembra 2000 v zadevi Emsland-Stärke[8]). V resnici naj bi ti organi navedeno direktivo izkoristili za doseganje političnih ciljev.

42. Po mnenju Madžarske je izraba prava Unije, da bi se izrazila sovražnost na politični ravni, z uporabo ukrepov, ki omejujejo svobodo gibanja državljanov, v nasprotju z najbolj temeljnimi vrednotami Unije. Prav tako naj se za doseganje političnih ciljev ne bi smelo sklicevati na javni red ali javno varnost, navedena v Direktivi 2004/38. Madžarska dodaja, da če bi se takšno ravnanje štelo za skladno s pravom Unije, potem državam članicam ne bi nič preprečevalo, da bi v prihodnosti dvostranske spore reševale s sklicevanjem na pravo Unije, kar pa je očitno v nasprotju s cilji tega prava.

43. Slovaška republika odgovarja, da ni bilo nobene zlorabe prava Unije, saj se to pravo ne uporabi za zadevni primer.

44. Vsekakor bi v skladu s sodno prakso Sodišča (zlasti zgoraj navedena sodba Emsland-Stärke) ugotovitev zlorabe prava zahtevala obstoj dveh elementov, in sicer objektivnega elementa, ki sestoji iz uporabe zakonodaje Unije za druge cilje kot za njej lastne, in subjektivnega elementa, ki je povezan z željo po pridobitvi koristi, ki izhaja iz prava Unije, z umetnim ustvarjenjem pogojev, zahtevanih za njeno pridobitev. Slovaška republika zanika, da bi ta elementa obstajala v tem primeru, saj naj se pravo Unije ne bi uporabilo niti naj ne bi ta država želela pridobiti nobene koristi.

8 — C-110/99, Recueil, str. I-11569.

45. Madžarska s četrtim in zadnjim očitkom zatrjuje, da če bi Sodišče sklenilo, da se za zadevni primer uporabijo pravila mednarodnega prava, in ne pravo Unije, bi torej moralo natančneje določiti osebno področje uporabe teh pravil, da bi v zvezi z dvostranskimi odnosi med državami članicami razjasnilo meje uporabe člena 21 PDEU in Direktive 2004/38. Sodišče bi moralo zlasti pojasniti, ali se te meje nanašajo le na voditelje držav ali pa tudi na druge kategorije državljanov Unije.

46. Slovaška republika meni, da vprašanje, za katere osebe poleg voditeljev držav se člen 21 PDEU in Direktiva 2004/38 ne uporabljata, ni pomembno za rešitev spora.

III – Moja presoja

47. Najprej moram pojasniti, da je Sodišče po mojem mnenju popolnoma pristojno za obravnavanje te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ker spor med Madžarsko in Slovaško republiko temelji ravno na domnevni kršitvi prava Unije. Pri tej tožbi se Sodišče prosi, naj določi obseg pravil v zvezi z državljanstvom Unije in naj odloči zlasti, ali je voditelja neke države članice pri njegovih javnih potovanjih na ozemlje drugih držav članic mogoče šteti za državljana Unije. To, da spor v zvezi z razlago in uporabo določb Pogodbe DEU, ki so povezane z državljanstvom Unije, obravnava Sodišče po enem od postopkov, določenih v tej pogodbi, konkretno v členu 259 PDEU, je v skladu s členom 344 PDEU.

48. V zvezi z vsebino naj takoj navedem, da je glede na objektivne okoliščine obiska, ki ga je načrtoval L. Sólyom, kot so razvidne iz stališč, predloženih Sodišču, treba ta obisk opredeliti kot javni obisk. Nesporno je namreč, da je L. Sólyom načrtoval pot v Komárno, da bi se udeležil odkritja spomenika, ki pomeni simbol, povezan z zgodovino madžarske države, in da bi moral ob tej priložnosti tam govoriti. Tukaj torej ne gre za obisk, ki bi bil omejen na izključno zasebne interese, niti za anonimen obisk, saj so bili slovaški organi ob več priložnostih po diplomatski poti obveščeni o tem obisku.

49. Iz tega sledi, da je L. Sólyom želel potovati v Komárno v okviru opravljanja svojih funkcij predsednika Madžarske, ne pa zgolj kot državljan Unije.

50. Čeprav gibanje državljanov Unije med državami članicami urejata pravo Unije, zlasti člen 21 PDEU, in Direktiva 2004/38, pa to ne drži za obiske voditeljev držav v državah članicah.

51. Kot določa člen 5(2) PEU, „[v] skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji“.[9] Glede na to, da Pogodbi v zvezi z vprašanjem vstopa voditeljev držav na ozemlje držav članic ne določata ničesar, sklepam, da gre tu za pristojnost, pridržano državam članicam.

52. Poleg tega ugotavljam, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Belgiji v zvezi z Dunajsko konvencijo iz leta 1961 poudarilo, da je ta konvencija „sporazum mednarodnega prava, ki so ga sklenile države članice in tretje države *o izvajanju svojih pristojnosti na področju diplomatskih odnosov* [10]“[11] in da se „načeloma […] nanaša na dvostranske odnose med državami“[12]. Iz tega sledi, da je področje diplomatskih odnosov ob spoštovanju mednarodnega prava še naprej v pristojnosti držav članic. Po mojem mnenju enako velja za potovanja voditeljev držav članic, vključno z njihovim vstopom na ozemlje drugih držav članic, v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi.

9 — Glej v tem smislu člen 4(1) PEU.

10 — Moj poudarek.

11 — Točka 33.

12 — *Idem.*

53. Ne strinjam pa se s stališčem Madžarske, da morajo status državljana Unije ter pravice in dolžnosti, ki izvirajo iz tega statusa, prevladati nad statusom, ki ga uživajo voditelji držav članic, tako da bi ti morali vsekakor imeti svobodo gibanja v Uniji. Takšno široko razumevanje tega, kaj pomeni državljanstvo Unije, bi povzročilo razširitev pristojnosti Unije na način, ki ni skladen z načelom prenosa pristojnosti.

54. Poleg tega gre za stališče, v katerem ni upoštevana posebnost položaja voditeljev držav. Ta posebnost izvira predvsem iz njihove vloge vrhovnega organa države, ki jo predstavlja, poosebljа in obvezuje na mednarodni ravni.[13] Z drugimi besedami, posebni položaj pomeni, da kadar voditelj države potuje v okviru javnega obiska, ne more tega nikoli storiti povsem zasebno, ker država, ki ga sprejme, gosti predvsem skupnost, ki jo predstavlja.

55. Čeprav danes ni nobene mednarodne konvencije, katere predmet bi bila splošna opredelitev statusa voditeljev držav v mednarodnem pravu in zlasti vprašanje njihovega vstopa na ozemlje držav, je jasno, da voditelji držav v skladu z mednarodnim pravom nedvomno uživajo položaj, ki ga ni mogoče primerjati z nobenim drugim, še najmanj pa s položajem državljana, ki želi v drugo državo potovati povsem zasebno.

56. Posebna obravnava, ki jo mednarodno pravo pridržuje za voditelje držav, v velikem delu izhaja iz mednarodnega običaja, v manjšem delu in v zvezi z nekimi posebnimi vidiki pa iz mednarodnih konvencij[14]. Ta posebna obravnava se nanaša na zaščito, ugodnosti, privilegije in imuniteto, ki so jim podeljeni.[15]

57. Status najvišjega predstavnika države, ki ga ima voditelj države, in načelo suverene enakosti držav po mojem mnenju govorita v prid nasprotnemu stališču od tistega, ki ga zagovarja Madžarska, in sicer, da so obiski voditeljev držav v državah članicah Unije odvisni od privolitve države gostiteljice[16] in od pogojev, ki jih ta država določi v okviru svojih pristojnosti, in jih ni mogoče razumeti v smislu svobode gibanja.

58. Ob tem pa države članice pristojnosti na diplomatskem področju – kot velja za vse pristojnosti, pridržane državam članicam – ne smejo izvajati tako, da bi se lahko trajno pretrgali diplomatski odnosi med dvema državama članicama. Takšno pretrganje namreč ne bi bilo združljivo s postopkom povezovanja, ki je v skladu z navedbo v preambuli Pogodbe EU namenjen oblikovanju „vse tesnejše zveze med narodi Evrope“, in bi pomenilo oviro pri uresničevanju temeljnih ciljev Unije, med njimi cilja pospeševanja miru.

59. Samo položaj trajajoče ohromelosti diplomatskih odnosov med dvema državama članicama, ki bi bil v nasprotju z njuno zavezo, da bosta vzdrževali odnose dobrega sosedstva, ki je neločljivo povezana z njuno odločitvijo, da bosta pristopili k Uniji, bi spadal na področje prava Unije, pa čeprav le zato, ker se morajo države članice v skladu s členom 4(3), zadnji pododstavek, PEU vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije.

13 — Glej Salmon, J., „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, Pariz 2002, str. 155.

14 — Glej zlasti Konvencijo o posebnih misijah in Konvencijo o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi agenti, ki sta navedeni v opombi 6 teh sklepnih predlogov.

15 — Glej na to temo Watts, A., „Heads of State“, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, točke od 12 do 20; *Oppenheim's International Law*, 9. izdaja, zv. 1, Peace, točka 451 in naslednje, in Cosnard, M., „Les immunités du chef d'État“, *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française de droit international, *op. cit.*, str. 189.

16 — To sklicevanje na „soglasje“ najdemo v več mednarodnih konvencijah, med drugim v členu 2 Dunajske konvencije iz leta 1961, v členu 2(1) in (2) Dunajske konvencije z dne 24. aprila 1963 o konzularnih odnosih in v členih 1(a), od 2 do 6 in 18 Konvencije o posebnih misijah.

60. Očitno je, da tukaj nismo priča takšnemu položaju, kar je razvidno med drugim iz srečanja madžarskega predsednika vlade in slovaškega predsednika vlade 10. septembra 2009, torej nekaj dni po incidentu, ki je sprožil ta postopek.[17] Predsednika vlade sta poleg tega ob tej priložnosti ponovila svojo zavezanost k spoštovanju in uporabi vseh členov sporazuma o dobrem sosedstvu in prijateljskem sodelovanju med Madžarsko in Slovaško republiko, ki je bil 19. marca 1995 podpisan v Parizu.[18]

61. Torej glede na to, da pravo Unije ni primerno za urejanje incidenta, ki se je zgodil 21. avgusta 2009, menim, da ni mogoče ugotoviti neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 259 PDEU.

62. Preučitev očitka, da je Slovaška republika s tem, da se je v verbalni noti z dne 21. avgusta 2009 za zavrnitev vstopa L. Sólyomu na njeno ozemlje zlasti oprla na Direktivo 2004/38, zlorabila pravo, po mojem mnenju ne more spremeniti tega zaključka.

63. Stališče Slovaške republike glede tega vprašanja je dosledno. Priznava, da omemba Direktive 2004/38 v tej verbalni noti ni bila primerna, s čimer se lahko glede na zgornje ugotovitve le strinjam. Iz tega torej ni mogoče sklepati, da gre za zlorabo prava v smislu sodne prakse Sodišča, ki zahteva sočasno izpolnitev objektivnega in subjektivnega elementa.[19]

64. Iz stališč, ki so bila predložena Sodišču, je razvidno, da je bila ta verbalna nota Slovaške republike po več poskusih po diplomatski poti zadnje sredstvo, s katerim je ta lahko izrazila svoje nestrinjanje z načrtovanim obiskom L. Sólyoma na datum, ki ga je ta država članica štela za občutljivega. Zdi se, da so bili podlaga za sklicevanje na Direktivo 2004/38 v omenjeni noti preudarki v zvezi z javno varnostjo.[20] Ker ta direktiva, zlasti njen člen 27(2), prvi pododstavek, napotuje na takšne preudarke in ker bi načrtovani obisk L. Sólyoma ob upoštevanju političnih okoliščin tega obiska lahko razumno terjal oceno tveganja na področju javne varnosti, se mi ne zdi izkazano, da bi Slovaška republika s tem, da se je v verbalni noti z dne 21. avgusta 2009 sklicevala na Direktivo 2004/38, zlorabila pravo.

65. Na koncu bi kot odgovor na zadnji očitek Madžarske navedel, da ker se obravnavani spor nanaša le na obisk voditelja države, v tem postopku ni treba podrobneje preučiti, kakšen bi bil položaj državljanov Unije, ki opravljajo druge uradne funkcije.

IV – Predlog

66. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

— tožbo zavrne,

— Madžarski naloži plačilo stroškov.

17 — Glej točko 10 teh sklepnih predlogov.

18 — Besedilo tega sporazuma je med drugim mogoče najti v *Revue générale de droit international public*, Éditions A. Pedone, Pariz 1995, str. 525.

19 — Glej zgoraj navedeno sodbo Emsland-Stärke (točki 52 in 53).

20 — Glej točko 57 odgovora Slovaške republike na tožbo in besedilo verbalne note z dne 21. avgusta 2009, ki izkazuje, da so bila upoštevana tveganja za varnost.