ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 6ης Μαρτίου 2012 [1]

Υπόθεση C-364/10

Ουγγαρία
κατά

Σλοβακικής Δημοκρατίας

«Παράβαση κράτους μέλους — Άρθρο 259 ΣΛΕΕ — Άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ — Οδηγία 2004/38/ΕΚ — Δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν στο έδαφος των κρατών μελών — Απαγόρευση εισόδου του Προέδρου της Ουγγαρίας στο έδαφος της Σλοβακικής Δημοκρατίας — Εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στους αρχηγούς κράτους — Καταχρηστική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης»

I – Το πραγματικό και το νομικό πλαίσιο της διαφοράς

1. Η κρινόμενη προσφυγή λόγω παραβάσεως ασκήθηκε από την Ουγγαρία στις 8 Ιουλίου 2010 δυνάμει του άρθρου 259 ΣΛΕΕ. Το εν λόγω κράτος μέλος ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κρίνει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ [2] (ΕΕ L 158, σ. 77), και από το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθόσον, στις 21 Αυγούστου 2009, απαγόρευσε την είσοδο στο έδαφός της του Προέδρου της Ουγγαρίας, László Sólyom, βάσει των εν λόγω διατάξεων,

— να κρίνει ότι η άποψη της Σλοβακικής Δημοκρατίας, την οποία αυτή υποστήριξε έως την άσκηση της παρούσας προσφυγής και κατά την οποία οι διατάξεις της οδηγίας 2004/38 της παρέχουν τη δυνατότητα να απαγορεύει την είσοδο στο έδαφός της ενός εκπροσώπου της Ουγγαρίας, εν προκειμένω του Προέδρου της, και ότι, ως εκ τούτου, έχει τη δυνατότητα να επαναλάβει την παράνομη αυτή συμπεριφορά, είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα δε προς το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ και προς το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ,

— να κρίνει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία εφάρμοσε καταχρηστικώς το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον οι εθνικές αρχές απαγόρευσαν την είσοδο, στο έδαφος της Σλοβακικής Δημοκρατίας, του Προέδρου της Ουγγαρίας, László Sólyom, στις 21 Αυγούστου 2009, και

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικά ΕΕ L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34.

— σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/38 μπορεί να περιοριστεί από συγκεκριμένο κανόνα του διεθνούς δικαίου, να καθορίσει το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής του περιορισμού αυτού.

2. Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς μεταξύ της Ουγγαρίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής.

3. Μετά από πρόσκληση ενώσεως που εδρεύει στη Σλοβακία, ο Πρόεδρος της Ουγγαρίας, László Sólyom, είχε προγραμματίσει να μεταβεί, στις 21 Αυγούστου 2009, στην πόλη Komárno της Σλοβακίας, προκειμένου να συμμετάσχει στα αποκαλυπτήρια αγάλματος του Αγίου Στεφάνου.

4. Για να γίνουν καλύτερα κατανοητές οι περιστάσεις αυτής της επισκέψεως, θα πρέπει να υπομνησθεί, ιδίως, ότι, αφενός, η 20ή Αυγούστου είναι ημέρα εθνικής εορτής στην Ουγγαρία προς τιμήν του Αγίου Στεφάνου, ιδρυτή και πρώτου βασιλιά του ουγγρικού κράτους. Αφετέρου, η 21η Αυγούστου είναι μια συγκινησιακά φορτισμένη ημερομηνία στη Σλοβακία, διότι στις 21 Αυγούστου 1968 πραγματοποιήθηκε η εισβολή των δυνάμεων του Συμφώνου της Βαρσοβίας, στις οποίες συμμετείχαν ουγγρικά στρατεύματα, στην Τσεχοσλοβακία.

5. Μετά από πολυάριθμες διπλωματικές επαφές μεταξύ των πρεσβειών των δύο κρατών μελών σχετικά με τη σχεδιαζόμενη επίσκεψη του Προέδρου L. Sólyom, οι τρεις ανώτατοι εκπρόσωποι της Σλοβακικής Δημοκρατίας, και συγκεκριμένα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Ivan Gašparovič, ο Πρωθυπουργός, Robert Fico, και ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου, Pavol Paška, εξέδωσαν κοινή δήλωση στην οποία ανέφεραν ότι η επίσκεψη του Προέδρου L. Sólyom δεν κρινόταν ενδεδειγμένη, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι δεν είχε εκφράσει την επιθυμία να συναντήσει προσωπικότητες της Σλοβακίας, καθώς και ότι η 21η Αυγούστου είναι ιδιαίτερα φορτισμένη συγκινησιακά.

6. Μετά από άλλες διπλωματικές επαφές, ο Πρόεδρος L. Sólyom εξέφρασε την επιθυμία να πραγματοποιήσει την επίσκεψή του.

7. Με ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, ο Σλοβάκος Υπουργός Εξωτερικών ενημέρωσε τον πρέσβη της Ουγγαρίας στην Μπρατισλάβα (Σλοβακία) ότι οι σλοβακικές αρχές είχαν αποφασίσει να απαγορεύσουν την είσοδο του Προέδρου L. Sólyom στο σλοβακικό έδαφος την ημέρα αυτή, λόγω απειλής για τη δημόσια ασφάλεια, βάσει των διατάξεων της οδηγίας 2004/38 και των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου περί διαμονής των αλλοδαπών και εθνικής αστυνομίας.

8. Ο Πρόεδρος L. Sólyom ενημερώθηκε για την εν λόγω ρηματική διακοίνωση καθ' οδόν προς τη Σλοβακία, την παρέλαβε στα σύνορα και δεν εισήλθε στο σλοβακικό έδαφος.

9. Με ρηματική διακοίνωση της 24ης Αυγούστου 2009, οι ουγγρικές αρχές, μεταξύ άλλων, αμφισβήτησαν το κατά πόσον η οδηγία 2004/38 είναι δυνατόν να αποτελεί έγκυρη νομική βάση που να επιτρέπει να δικαιολογηθεί η άρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας να επιτρέψει στον Πρόεδρο L. Sólyom την είσοδο στο έδαφός της. Προέβαλαν επίσης ότι η απόφαση περί απαγορεύσεως εισόδου δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένη. Για τους λόγους αυτούς, έκριναν ότι η Σλοβακική Δημοκρατία έλαβε το σχετικό μέτρο κατά τρόπο ερχόμενο σε αντίθεση προς το δίκαιο της Ένωσης.

10. Στο πλαίσιο συναντήσεως που πραγματοποιήθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2009 στο Szécsény (Ουγγαρία), οι Πρωθυπουργοί της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας εξέδωσαν κοινή δήλωση στην οποία διατηρούσαν τις αντίστοιχες θέσεις τους όσον αφορά τις νομικές πτυχές της επίμαχης αποφάσεως, ενώ παράλληλα εξέφραζαν λύπη για τις περιστάσεις του ταξιδιού του Προέδρου L. Sólyom. Με την ίδια ευκαιρία, εγκρίθηκε «υπόμνημα» με στόχο τη διευκρίνιση, για το μέλλον, ορισμένων πρακτικών λεπτομερειών των επίσημων και ανεπίσημων επισκέψεων μεταξύ των δύο κρατών.

11. Με ρηματική διακοίνωση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, οι σλοβακικές αρχές απάντησαν στη ρηματική διακοίνωση της 24ης Αυγούστου 2009 αναφέροντας ότι, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών του περιστατικού, η εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 ήταν η «ύστατη δυνατότητα» να αποτραπεί η είσοδος του Προέδρου L. Sólyom στο έδαφος της Σλοβακικής Δημοκρατίας και ότι σε καμία περίπτωση δεν είχαν ενεργήσει κατά τρόπο ερχόμενο σε αντίθεση προς το δίκαιο της Ένωσης.

12. Στο μεταξύ, στις 3 Σεπτεμβρίου 2009, ο Ούγγρος Υπουργός Εξωτερικών απέστειλε επιστολή στον αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, J. Barrot, με την οποία ζητούσε τη γνώμη της Επιτροπής σχετικά με την ενδεχόμενη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από τη Σλοβακική Δημοκρατία.

13. Με απαντητική επιστολή του της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, ο αντιπρόεδρος J. Barrot αναγνώρισε ότι, σύμφωνα με την οδηγία 2004/38, κάθε περιορισμός του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται, δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 2, της οδηγίας, στην προσωπική συμπεριφορά του προσώπου που αφορά, τέλος δε, να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο κατά τον τρόπο που προβλέπεται στο άρθρο 30 της οδηγίας, εκθέτοντας επακριβώς και πλήρως τους λόγους του περιορισμού. Ανέφερε επίσης ότι η τήρηση της εφαρμογής των κανόνων της οδηγίας 2004/38 εναπόκειται κατά κύριο λόγο στα εθνικά δικαστήρια. Υπογράμμισε ότι έπρεπε να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη τέτοιων καταστάσεων και εξέφρασε την πεποίθησή του ότι ο εποικοδομητικός διμερής διάλογος μεταξύ των δύο κρατών μελών θα επέτρεπε την επίλυση της διαφοράς.

14. Στις 12 Οκτωβρίου 2009, ο Ούγγρος Υπουργός Εξωτερικών απέστειλε, εξ ονόματος της Ουγγαρίας, καταγγελία στον Πρόεδρο της Επιτροπής και ζήτησε να εξετάσει η Επιτροπή αν ήταν σκόπιμο να κινηθεί διαδικασία λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ κατά της Σλοβακικής Δημοκρατίας για παράβαση του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38.

15. Με επιστολή της 11ης Δεκεμβρίου 2009, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι «οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών δυνάμει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38». Εντούτοις, διευκρίνισε ότι, «βάσει του διεθνούς δικαίου, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να ελέγχουν την είσοδο αρχηγού άλλου κράτους στο έδαφός τους, ανεξαρτήτως του αν ο εν λόγω αρχηγός κράτους είναι ή όχι πολίτης της Ένωσης». Κατά την άποψη της Επιτροπής, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεχίζουν να διοργανώνουν τις επίσημες επισκέψεις μέσω των διμερών πολιτικών διαύλων και, κατά συνέπεια, το θέμα δεν υπόκειται στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ένας αρχηγός κράτους μπορεί ασφαλώς να αποφασίσει να επισκεφθεί άλλο κράτος μέλος ως ιδιώτης, βάσει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38, αλλά όπως προκύπτει από τα έγγραφα που επισυνάπτονται στην καταγγελία του Ούγγρου Υπουργού Εξωτερικών, η Ουγγαρία και η Σλοβακική Δημοκρατία διαφωνούν ως προς τον ιδιωτικό ή επίσημο χαρακτήρα της σχεδιαζόμενης επισκέψεως. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν μπορούσε να θεωρήσει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία είχε παραβεί τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, μολονότι η Σλοβακική Δημοκρατία εσφαλμένως είχε επικαλεστεί, με τη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, την οδηγία 2004/38 και τις νομοθετικές πράξεις που είχαν εκδοθεί για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο.

16. Ο Σλοβάκος Υπουργός Εξωτερικών σχολίασε στις 16 Δεκεμβρίου 2009 τη θέση της Επιτροπής αναφέροντας ότι, «[α]πό την οπτική της [Σλοβακικής Δημοκρατίας], αυτό σημαίνει ότι έχουμε δίκιο, ότι, όταν κάνουμε κάτι, ενεργούμε μετά από σκέψη και δεν παραπονιόμαστε σε ολόκληρο τον κόσμο ότι κάποιος παραβαίνει τους ευρωπαϊκούς κανόνες χωρίς να ξέρουμε για τι πράγμα μιλάμε». Υπογράμμισε ότι «καλό θα ήταν η Ουγγαρία να θεωρήσει, όπως εμείς και η Επιτροπή […], το θέμα λήξαν» και προσέθεσε ότι η Μπρατισλάβα εξέλαβε την επιστολή της Επιτροπής ως επιβεβαίωση της ορθότητας της απόψεώς της.

17. Στις 15 Μαρτίου 2010, ο Σλοβάκος Πρωθυπουργός R. Fico, σχολιάζοντας γνώμη που είχε εκφράσει ο Πρόεδρος L. Sólyom σχετικά με τη διδασκαλία γλωσσών στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, προέβη σε δημόσια δήλωση στην οποία ανέφερε ότι, «[υ]π' αυτές τις συνθήκες, το να απαγορεύσουμε στον κ. [...] Sólyom την είσοδο στη χώρα στις 21 Αυγούστου 2009 ήταν μια απολύτως δικαιολογημένη ενέργεια. Κατά την άποψή μας, σήμερα είναι ακόμα πιο δικαιολογημένη από ό,τι τότε».

18. Στις 30 Μαρτίου 2010, η Ουγγαρία έφερε το ζήτημα στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ. Στις 30 Απριλίου 2010, η Σλοβακική Δημοκρατία διαβίβασε τις παρατηρήσεις της. Τέλος, στις 12 Μαΐου 2010, τα δύο κράτη μέλη ανέπτυξαν προφορικά τους ισχυρισμούς τους σε ακρόαση την οποία διοργάνωσε η Επιτροπή.

19. Με την αιτιολογημένη γνώμη της 24ης Ιουνίου 2010, η Επιτροπή έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38 δεν είναι εφαρμοστέες στις επισκέψεις αρχηγού κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και ότι, υπ' αυτές τις συνθήκες, αβασίμως προβάλλεται η ύπαρξη παραβάσεως.

20. Στις 8 Ιουλίου 2010 η Ουγγαρία άσκησε την υπό κρίση προσφυγή. Η Σλοβακική Δημοκρατία ζητεί την απόρριψη της προσφυγής και την καταδίκη της Ουγγαρίας στα δικαστικά έξοδα.

21. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 2011, έγινε δεκτή η παρέμβαση της Επιτροπής προς στήριξη των αιτημάτων της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

22. Η Ουγγαρία, η Σλοβακική Δημοκρατία, καθώς και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικώς τα επιχειρήματά τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 1ης Φεβρουαρίου 2012.

II – Τα κυριότερα επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

23. Η Σλοβακική Δημοκρατία υποστηρίζει, πρώτον, ότι αμφιβάλλει αν το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει την παρούσα διαφορά, δεδομένου ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν είναι εφαρμοστέο σε μια κατάσταση όπως η προκείμενη.

24. Η Ουγγαρία, την οποία υποστηρίζει ως προς το σημείο αυτό η Επιτροπή, θεωρεί, αντιθέτως, ότι εφόσον τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 344 ΣΛΕΕ, να μη ρυθμίζουν διαφορές σχετικές με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των Συνθηκών κατά τρόπο διάφορο από εκείνον που προβλέπουν οι Συνθήκες, το Δικαστήριο είναι μόνο αρμόδιο για την εκδίκαση διαφοράς μεταξύ δύο κρατών μελών η οποία αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, ένα κράτος μέλος που φρονεί ότι ένα άλλο κράτος μέλος παρέβη το δίκαιο της Ένωσης μπορεί είτε να ζητήσει από την Επιτροπή να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ είτε να ασκήσει απευθείας προσφυγή στο Δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ.

25. Επί της ουσίας, η Ουγγαρία διατυπώνει τέσσερις αιτιάσεις κατά της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

26. Με την πρώτη αιτίασή της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία, απαγορεύοντας στον Πρόεδρο L. Sólyom να εισέλθει στο έδαφός της, παρέβη το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και την οδηγία 2004/38.

27. Για να θεμελιώσει την άποψή της ότι το δίκαιο της Ένωσης είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω, η Ουγγαρία υποστηρίζει, ιδίως, ότι η οδηγία 2004/38 εφαρμόζεται σε κάθε πολίτη της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των αρχηγών κράτους, και σε όλα τα είδη επισκέψεων, δηλαδή τόσο στις επίσημες όσο και στις ιδιωτικές επισκέψεις.

28. Προσθέτει ότι, αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχαν θελήσει να υποβάλουν την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σε κανόνες του διεθνούς δικαίου, θα το είχαν προβλέψει, όπως έκαναν, για παράδειγμα, με το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο στ', της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες[3]. Εξάλλου, δεν υφίστανται ανάλογοι κανόνες διεθνούς δικαίου που να διέπουν την είσοδο αρχηγού κράτους στο έδαφος άλλου κράτους. Πράγματι, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, κατά την οποία ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει να τηρεί το διεθνές δίκαιο[4], αν υπήρχαν ανάλογοι κανόνες, η οδηγία 2004/38 θα τους είχε λάβει υπόψη. Εν πάση περιπτώσει, και αν ακόμα υποτεθεί ότι υπάρχουν ανάλογοι κανόνες, η Ουγγαρία θεωρεί ότι η εφαρμογή τους δεν μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα ρυθμίσεως της Ένωσης, όπως η οδηγία 2004/38, εισάγοντας παρέκκλιση από το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της[5].

29. Η Ουγγαρία επισημαίνει ότι οι αρχηγοί των κρατών μελών είναι και πολίτες της Ένωσης κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Κατά συνέπεια, θεωρεί ότι το γεγονός και μόνο ότι το διεθνές δίκαιο προβλέπει προνόμια και ασυλίες για τα πρόσωπα που ασκούν το λειτούργημα αρχηγού κράτους προκειμένου να διευκολύνει την άσκηση του λειτουργήματος αυτού δεν συνεπάγεται ούτε άρση ούτε αναστολή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν, σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την ιθαγένεια της Ένωσης. Αντιθέτως, η Ουγγαρία φρονεί ότι τα εν λόγω προνόμια και ασυλίες συνιστούν πρόσθετα δικαιώματα των αρχηγών κράτους, τα οποία προστίθενται στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις που συνδέονται με την ιθαγένεια της Ένωσης και δεν τα περιορίζουν.

30. Η Ουγγαρία υποστηρίζει επίσης ότι η έκταση του δικαιώματος κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί ελεύθερα στο εσωτερικό της Ένωσης δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο περιοριστικής ερμηνείας. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα αυτό μπορεί να υπόκειται μόνο στους περιορισμούς τους οποίους προβλέπει κατ' εξαίρεση η οδηγία 2004/38. Εντούτοις, η εφαρμογή αυτών των περιορισμών είναι δυνατή μόνον όταν πληρούνται οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει η εν λόγω οδηγία.

31. Όσον αφορά τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν περιοριστικά μέτρα για λόγους δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφάλειας, εφόσον θεμελιώνονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν, με τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Εξάλλου, οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να εφαρμοστούν μόνον αν η συμπεριφορά του ατόμου συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Όσον αφορά τις διαδικαστικές προϋποθέσεις, το άρθρο 30 της ίδιας οδηγίας προβλέπει τις εγγυήσεις που παρέχονται σε κάθε πολίτη της Ένωσης του οποίου περιορίζεται το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, την κοινοποίηση των λόγων για τους οποίους λαμβάνεται κάθε περιοριστικό μέτρο και των μέσων προσφυγής που διαθέτει.

3 — ΕΕ 2004, L 16, σ. 44.

4 — Η Ουγγαρία επικαλείται συναφώς τις αποφάσεις της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-286/90, Poulsen και Diva Navigation (Συλλογή 1992, σ. I-6019, σκέψη 9), και της 16ης Ιουνίου 1998, C-162/96, Racke (Συλλογή 1998, σ. I-3655, σκέψη 45).

5 — Η Ουγγαρία θεμελιώνει την άποψή της στις αποφάσεις της 6ης Απριλίου 1995, C-241/91 P και C-242/91 P, RTE και ITP κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-743, σκέψη 84), και της 22ας Οκτωβρίου 2009, C-301/08, Bogiatzi (Συλλογή 2009, σ. I-10185, σκέψη 19), με τις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι «δεν μπορεί να γίνεται επίκληση, στις ενδοκοινοτικές σχέσεις, των διατάξεων μιας συμβάσεως που έχει συναφθεί πριν από την έναρξη ισχύος της συνθήκης». Το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι το συμπέρασμα αυτό ισχύει και όσον αφορά τους κανόνες του εθιμικού διεθνούς δικαίου.

32. Κατά την άποψη της Ουγγαρίας, η Σλοβακική Δημοκρατία δεν τήρησε ούτε τις ουσιαστικές ούτε τις διαδικαστικές προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει η οδηγία 2004/38 προκειμένου να απαγορευθεί στον L. Sólyom η είσοδος στο έδαφος της Σλοβακίας. Πράγματι, αφενός, ο L. Sólyom δεν συνιστούσε απειλή στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, ενώ, εν πάση περιπτώσει, η απαγόρευση εισόδου αποτελούσε δυσανάλογο μέτρο. Αφετέρου, δεν του κοινοποιήθηκαν οι λόγοι της εν λόγω αποφάσεως και τα μέσα προσφυγής που διέθετε.

33. Η Σλοβακική Δημοκρατία, όπως και η Επιτροπή, διευκρινίζει, πρώτον, ότι η σχεδιαζόμενη επίσκεψη Sólyom ήταν δημόσια και όχι ιδιωτική επίσκεψη και, κατά συνέπεια, το ουσιαστικό ζήτημα που τίθεται είναι το κατά πόσον το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 21 ΣΛΕΕ και η οδηγία 2004/38 είναι εφαρμοστέα στους αρχηγούς των κρατών μελών.

34. Συναφώς, η Σλοβακική Δημοκρατία εκτιμά ότι, λαμβανομένου υπόψη του ρόλου των αρχηγών κράτους, οι μετακινήσεις τους στο εσωτερικό της Ένωσης εμπίπτουν στον τομέα των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες διέπονται από το εθιμικό διεθνές δίκαιο και από συμβάσεις[6]. Πράγματι, η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία απορρέει από τα άρθρα 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 5 ΣΕΕ εξαιρεί τις διμερείς διπλωματικές σχέσεις των κρατών μελών από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Αυτό επιβεβαιώνεται, κατ' αρχάς, από την απόφαση της 22ας Μαρτίου 2007, Επιτροπή κατά Βελγίου[7], σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν τις διπλωματικές τους σχέσεις ακόμα και μετά την προσχώρηση στην Ένωση. Εξάλλου, καμία διάταξη των Συνθηκών δεν προβλέπει ρητώς αρμοδιότητα της Ένωσης να ρυθμίζει τις διπλωματικές σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Στη συνέχεια, δεδομένου ότι ο αρχηγός του κράτους είναι ο εκφραστής της κυριαρχίας του κράτους του οποίου ηγείται, δεν μπορεί να μεταβαίνει σε άλλο κυρίαρχο κράτος χωρίς το κράτος αυτό να έχει ενημερωθεί και να συναινεί για την επίσκεψη. Συναφώς, η Σλοβακική Δημοκρατία υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, η «Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα», ενώ η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιφέρει τροποποίηση του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των διατάξεων του παράγωγου δικαίου.

35. Στα επιχειρήματα που προβάλλει η Ουγγαρία σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής εν προκειμένω του δικαίου της Ένωσης, η Σλοβακική Δημοκρατία αντιτάσσει, πρώτον, ότι το γεγονός ότι η οδηγία 2004/38 δεν προβλέπει παρέκκλιση σχετικά με την κυκλοφορία των αρχηγών κράτους δεν σημαίνει ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε αυτούς, δεδομένου ότι οι Συνθήκες αποκλείουν την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στους αρχηγούς κράτους. Δεύτερον, η Σλοβακική Δημοκρατία, όπως και η Επιτροπή, αμφισβητεί τη σύγκριση μεταξύ της οδηγίας 2004/38 και της οδηγίας 2003/109, δεδομένου ότι τα δύο αυτά νομοθετήματα έχουν διαφορετικό αντικείμενο. Τρίτον, οι προαναφερθείσες αποφάσεις Poulsen και Diva Navigation και Racke δεν δημιουργούν υποχρέωση του νομοθέτη της Ένωσης να αναφέρει, για κάθε πράξη παράγωγου δικαίου, το καθ' ύλη και το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου. Τέλος, τέταρτον, οι προαναφερθείσες αποφάσεις RTE και ITP κατά Επιτροπής και Bogiatzi ασκούν επιρροή μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες η αρμοδιότητα της Ένωσης δεν αμφισβητείται, πράγμα που ακριβώς δεν ισχύει εν προκειμένω.

6 — Η Σλοβακική Δημοκρατία παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στη Σύμβαση της Βιέννης, της 18ης Απριλίου 1961, περί των διπλωματικών σχέσεων (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης του 1961), στη Σύμβαση της Βιέννης της 24ης Απριλίου 1963, περί των προξενικών σχέσεων, στη Σύμβαση της Βιέννης της 14ης Μαρτίου 1975, περί των αντιπροσωπιών των κρατών στις σχέσεις τους με τους διεθνείς οργανισμούς που έχουν οικουμενικό χαρακτήρα, στη Σύμβαση για τις ειδικές αποστολές, η οποία εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 8 Δεκεμβρίου 1969 (στο εξής: σύμβαση για τις ειδικές αποστολές), καθώς και στη Σύμβαση για την πρόληψη και τιμωρία των εγκλημάτων που στρέφονται κατά των διεθνώς προστατευομένων προσώπων συμπεριλαμβανομένων των διπλωματικών αντιπροσώπων, η οποία προσαρτάται στο ψήφισμα 3166 (XXVIII) της Γενικής Συνελεύσεως των Ηνωμένων Εθνών της 14ης Δεκεμβρίου 1973.

7 — C-437/04 (Συλλογή 2007, σ. I-2513).

36. Κατά τα λοιπά, αν γίνει δεκτή η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε περιστάσεις όπως αυτές της κρινόμενης υποθέσεως, ο αρχηγός κράτους μέλους θα διέθετε, σε άλλο κράτος μέλος, προνόμια βάσει του δικαίου της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα θα προστατευόταν από τις ασυλίες που προβλέπει το διεθνές δίκαιο κατά της εφαρμογής διοικητικών αποφάσεων που θα ελάμβανε το εν λόγω κράτος δυνάμει του δικαίου της Ένωσης. Κατά συνέπεια, ένα κράτος μέλος δεν θα μπορούσε ούτε να αρνηθεί την είσοδο στο έδαφός του ενός τέτοιου προσώπου ούτε, λόγω των ασυλιών που διαθέτει, να το απομακρύνει στη συνέχεια.

37. Εν πάση περιπτώσει, και αν ακόμα υποτεθεί ότι το δίκαιο της Ένωσης είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω, η Σλοβακική Δημοκρατία αρνείται ότι εφάρμοσε το δίκαιο αυτό, και ιδίως την οδηγία 2004/38. Συναφώς φρονεί ότι η ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, η οποία περιείχε αναφορά στην οδηγία 2004/38, εντάσσεται στο πλαίσιο των διπλωματικών ανταλλαγών για τη διοργάνωση της σχεδιαζόμενης επισκέψεως Sólyom και συνεπώς δεν συνιστούσε «απόφαση» κατά την έννοια της οδηγίας, τοσούτω μάλλον διότι η διακοίνωση δεν εκδόθηκε από αστυνομικό όργανο των υπηρεσιών συνοριακών ελέγχων, αλλά από τον Υπουργό Εξωτερικών, δηλαδή από όργανο προδήλως αναρμόδιο για την έκδοση ανάλογης αποφάσεως κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 και των συναφών εθνικών κανόνων. Εξάλλου, η ρηματική διακοίνωση δεν απευθυνόταν στον L. Sólyom, αλλά κοινοποιήθηκε διά της διπλωματικής οδού στην Ουγγαρία.

38. Η Σλοβακική Δημοκρατία υποστηρίζει επίσης ότι η ατυχής διατύπωση και η στερούμενη νομικής σημασίας μνεία της οδηγίας 2004/38 στη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009 δεν συνεπάγονται την καθ' ύλη εφαρμογή της οδηγίας στην κρινόμενη υπόθεση. Κατά την άποψη του εν λόγω κράτους μέλους, η μνεία της εν λόγω οδηγίας στη ρηματική διακοίνωση προκειμένου να επισημανθεί στις ουγγρικές αρχές η ύπαρξη δυνητικής απειλής για τη δημόσια ασφάλεια, δεν ήταν πρόσφορη.

39. Με τη δεύτερη αιτίασή της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι υπάρχει κίνδυνος η Σλοβακική Δημοκρατία να επαναλάβει στο μέλλον την παράβαση των άρθρων 3 ΣΕΕ και 21 ΣΛΕΕ, καθώς και της οδηγίας 2004/38. Ο κίνδυνος αυτός επιβεβαιώνεται, ιδίως, από πολυάριθμες δηλώσεις των σλοβακικών αρχών –μεταξύ άλλων από τις δηλώσεις του Σλοβάκου Υπουργού Εξωτερικών στις 16 Δεκεμβρίου 2009 και του Σλοβάκου Πρωθυπουργού στις 15 Μαρτίου 2010– σύμφωνα με τις οποίες η συμπεριφορά τους έναντι του Προέδρου της Ουγγαρίας δεν στοιχειοθετούσε παράβαση του δικαίου της Ένωσης.

40. Η Σλοβακική Δημοκρατία φρονεί, ως λογική συνέπεια της θέσεώς της ότι δεν υφίσταται παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, κυρίως διότι το δίκαιο αυτό δεν είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω, ότι δεν υπάρχει κίνδυνος επαναλήψεως. Εν πάση περιπτώσει, η δεύτερη αιτίαση βασίζεται αποκλειστικά σε ενδεχόμενη και μελλοντική συμπεριφορά των σλοβακικών αρχών. Εξάλλου, τα στοιχεία που επικαλείται η Ουγγαρία για τη θεμελίωση αυτής της αιτιάσεως είναι δηλώσεις μεταγενέστερες της ρηματικής διακοινώσεως της 21ης Αυγούστου 2009, των οποίων η λήψη υπόψη στην κρινόμενη υπόθεση θα έθιγε το δικαίωμα άμυνας της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Τέλος, η Σλοβακική Δημοκρατία, επικαλούμενη τη σαφή βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των δύο κρατών μελών κατά την περίοδο που ακολούθησε τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά, αποκλείει την πιθανότητα επαναλήψεως στο μέλλον ανάλογης παρεξηγήσεως.

41. Με την τρίτη αιτίασή της, η Ουγγαρία υπογραμμίζει ότι οι σλοβακικές αρχές δεν παρέβησαν απλώς την οδηγία 2004/38 με την πρακτική που ακολούθησαν, αλλά το γεγονός ότι η ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009 θεμελιώθηκε στην οδηγία αυτή στοιχειοθετεί κατάχρηση δικαιώματος, κατά την έννοια που αποδίδεται στον όρο με τη νομολογία του Δικαστηρίου (μεταξύ άλλων, με την απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2000, Emsland-Stärke[8]). Στην πραγματικότητα, οι σλοβακικές αρχές χρησιμοποίησαν την εν λόγω οδηγία για την επίτευξη πολιτικών σκοπών.

8 — C-110/99 (Συλλογή 2000, σ. I-11569).

42. Σύμφωνα με την Ουγγαρία, η προσφυγή στο δίκαιο της Ένωσης για την έκφραση εχθρότητας στο πολιτικό επίπεδο μέσω μέτρων περιοριστικών της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών είναι αντίθετη προς τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης. Επίσης, δεν είναι δυνατόν να γίνει επίκληση της δημόσιας τάξεως ή της δημόσιας ασφάλειας, οι οποίες αναφέρονται στην οδηγία 2004/38, για την επίτευξη πολιτικών σκοπών. Η Ουγγαρία προσθέτει ότι, αν μια τέτοια συμπεριφορά θεωρηθεί συμβατή προς το δίκαιο της Ένωσης, τίποτα δεν θα εμποδίζει στο μέλλον τα άλλα κράτη μέλη να ρυθμίζουν τις διμερείς διαφορές τους επικαλούμενα το δίκαιο της Ένωσης, πράγμα που είναι προδήλως αντίθετο προς τους σκοπούς του δικαίου αυτού.

43. Η Σλοβακική Δημοκρατία αντιτάσσει ότι δεν υπήρξε καταχρηστική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, δεδομένου ότι το δίκαιο αυτό δεν είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω.

44. Εν πάση περιπτώσει, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (και ιδίως με την προαναφερθείσα απόφαση Emsland-Stärke), η διαπίστωση καταχρήσεως δικαιώματος προϋποθέτει τη συνδρομή δύο στοιχείων, και συγκεκριμένα ενός αντικειμενικού, το οποίο έγκειται στη χρησιμοποίηση της νομοθεσίας της Ένωσης για σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς που επιδιώκει, και ενός υποκειμενικού, το οποίο συνίσταται στη βούληση του ενδιαφερομένου να αποκομίσει όφελος από το δίκαιο της Ένωσης δημιουργώντας τεχνητά τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για την παροχή του οφέλους αυτού. Η Σλοβακική Δημοκρατία αμφισβητεί ότι τα δύο αυτά στοιχεία υφίστανται εν προκειμένω, δεδομένου ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν είναι εφαρμοστέο και ότι η ίδια δεν απέβλεπε σε κάποιο όφελος.

45. Με την τέταρτη και τελευταία αιτίασή της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι, αν το Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι εφαρμοστέοι εν προκειμένω είναι οι κανόνες του διεθνούς δικαίου και όχι το δίκαιο της Ένωσης, θα πρέπει να διευκρινίσει το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των κανόνων αυτών, προκειμένου να διευκρινιστούν τα όρια εφαρμογής του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38, όσον αφορά τις διμερείς σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ειδικότερα, το Δικαστήριο θα πρέπει να διευκρινίσει αν τα όρια αυτά αφορούν μόνο τους αρχηγούς κράτους ή και άλλες κατηγορίες πολιτών της Ένωσης.

46. Η Σλοβακική Δημοκρατία φρονεί ότι το ερώτημα ποια πρόσωπα, εκτός των αρχηγών κράτους, εξαιρούνται από την εφαρμογή του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38 δεν επηρεάζει την επίλυση της διαφοράς.

III – Εκτίμηση

47. Κατ' αρχάς, διευκρινίζω ότι το Δικαστήριο είναι, κατά τη γνώμη μου, απολύτως αρμόδιο για την εκδίκαση της παρούσας προσφυγής λόγω παραβάσεως, καθόσον η διαφορά μεταξύ της Ουγγαρίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας βασίζεται σε φερόμενη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής, το Δικαστήριο καλείται να προσδιορίσει τη πεδίο εφαρμογής των κανόνων που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης, και ιδίως να κρίνει αν ο αρχηγός κράτους μέλους μπορεί να θεωρηθεί, κατά τις δημόσιες μετακινήσεις του στο έδαφος των άλλων κρατών μελών, πολίτης της Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 344 ΣΛΕΕ, διαφορά σχετική με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης, δέον να κριθεί από το Δικαστήριο με μία από τις διαδικασίες τις οποίες προβλέπει η εν λόγω Συνθήκη, και συγκεκριμένα το άρθρο 259 ΣΛΕΕ.

48. Επί της ουσίας, δηλώνω εξαρχής ότι, ενόψει των αντικειμενικών περιστάσεων της σχεδιαζόμενης επισκέψεως Sólyom, όπως προκύπτουν από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, η επίσκεψη αυτή πρέπει να χαρακτηριστεί επίσκεψη δημόσιου χαρακτήρα. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι ο L. Sólyom σκόπευε να μεταβεί στην πόλη Komárno προκειμένου να συμμετάσχει στα αποκαλυπτήρια μνημείου που αποτελεί σύμβολο συνδεδεμένο με την ιστορία του ουγγρικού κράτους

και ότι, με την ευκαιρία αυτή, θα εκφωνούσε λόγο. Συνεπώς, δεν πρόκειται για επίσκεψη που θα περιοριζόταν σε καθαρά ιδιωτικά συμφέροντα, αλλά ούτε και για επίσκεψη που πραγματοποιείται ινκόγκνιτο, εφόσον οι σλοβακικές αρχές είχαν ενημερωθεί γι' αυτήν επανειλημμένα διά της διπλωματικής οδού.

49. Κατά συνέπεια, ο L. Sólyom επιθυμούσε να μεταβεί στην πόλη Komárno στο πλαίσιο της ασκήσεως των καθηκόντων του ως Πρόεδρος της Ουγγαρίας και όχι απλώς ως πολίτης της Ένωσης.

50. Μολονότι, όμως, η κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης μεταξύ των κρατών μελών διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως από το άρθρο 21 ΣΛΕΕ και από την οδηγία 2004/38, δεν ισχύει το ίδιο για τις επισκέψεις που πραγματοποιούν οι αρχηγοί κράτους στα κράτη μέλη.

51. Όπως προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 2, ΣΕΕ, «[σ]ύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη» [9]. Εφόσον οι Συνθήκες σιωπούν σχετικά με το ζήτημα της εισόδου των αρχηγών κράτους στο έδαφος των κρατών μελών, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η σχετική αρμοδιότητα ανήκει στα κράτη μέλη.

52. Επισημαίνω, εξάλλου, ότι, με την προαναφερθείσα απόφασή του Επιτροπή κατά Βελγίου, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η Σύμβαση της Βιέννης του 1961 «αποτελεί συμφωνία διεθνούς δικαίου συναφθείσα μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών *στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους στον τομέα των διπλωματικών σχέσεων* [10]» [11] και ότι «αφορά, κατ' αρχήν, τις διμερείς σχέσεις μεταξύ των κρατών» [12]. Κατά συνέπεια, ο τομέας των διπλωματικών σχέσεων παραμένει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, με σεβασμό του διεθνούς δικαίου. Το ίδιο ισχύει, κατά την άποψή μου, και σε σχέση με τις μετακινήσεις των αρχηγών των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της εισόδου τους στο έδαφος άλλων κρατών μελών, υπό περιστάσεις ανάλογες με αυτές της κρινόμενης υποθέσεως.

53. Δεν συμφωνώ με την άποψη την οποία υποστηρίζει η Ουγγαρία, σύμφωνα με την οποία το καθεστώς του πολίτη της Ένωσης, καθώς και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτό πρέπει να υπερισχύουν του καθεστώτος το οποίο ισχύει για τους αρχηγούς των κρατών μελών, έτσι ώστε οι αρχηγοί των κρατών μελών να διαθέτουν, σε κάθε περίπτωση, ελευθερία κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Ένωσης. Μια τόσο ευρεία θεώρηση των συνεπειών της ιθαγένειας της Ένωσης θα είχε ως αποτέλεσμα την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης κατά τρόπο που δεν συνάδει με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας.

54. Επιπλέον, μια τέτοια θεώρηση θα παρέβλεπε την ιδιαιτερότητα της θέσεως των αρχηγών κράτους, η οποία έγκειται κυρίως στην ιδιότητά τους ως ανωτάτου οργάνου του κράτους, το οποίο εκπροσωπούν, προσωποποιούν και δεσμεύουν σε διεθνές επίπεδο [13]. Η ιδιόμορφη αυτή θέση σημαίνει, παραστατικά, ότι, όταν ένας αρχηγός κράτους μετακινείται στο πλαίσιο δημόσιας επισκέψεως, δεν μπορεί ποτέ να το πράξει σε απολύτως προσωπικό επίπεδο, καθόσον το κράτος στο οποίο μεταβαίνει υποδέχεται κατά πρώτο λόγο την κρατική οντότητα την οποία εκπροσωπεί.

9 — Βλ., με το ίδιο πνεύμα, άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

10 — Η υπογράμμιση δική μου.

11 — Σημείο 33.

12 — Όπ.π

13 — Βλ. Salmon, J., Représentativité internationale et chef d'État, *Le chef d'État et le droit international,* συνέδριο Clermont-Ferrand. Société française pour le droit international, εκδόσεις A. Pedone, Παρίσι, 2002, σ. 155.

55. Μολονότι σήμερα δεν υπάρχει κάποια διεθνής σύμβαση που να έχει ως αντικείμενο τον προσδιορισμό γενικά του καθεστώτος των αρχηγών κράτους στο διεθνές δίκαιο και, ειδικότερα, το ζήτημα της εισόδου τους στο έδαφος των κρατών, εντούτοις, οι αρχηγοί κράτους αναμφισβήτητα βρίσκονται, βάσει του διεθνούς δικαίου, σε θέση που δεν μπορεί να συγκριθεί με καμία άλλη, και ασφαλώς όχι με τη θέση πολίτη που επιθυμεί να μεταβεί σε άλλο κράτος για καθαρά ιδιωτικούς λόγους.

56. Η ειδική μεταχείριση την οποία επιφυλάσσει το διεθνές δίκαιο στους αρχηγούς κράτους απορρέει, κατά μέγα μέρος, από το διεθνές έθιμο, καθώς και, σε μικρότερο βαθμό και όσον αφορά ορισμένες ιδιαίτερες πτυχές, από διεθνείς συμβάσεις[14]. Αυτή η ειδική μεταχείριση αφορά την προστασία, τις διευκολύνσεις, τα προνόμια και τις ασυλίες των οποίων χαίρουν[15].

57. Η ιδιότητα του ανώτατου εκπροσώπου του κράτους, την οποία έχει ο αρχηγός κράτους, καθώς και η αρχή της κυριαρχικής ισότητας των κρατών συνηγορούν, κατά τη γνώμη μου, υπέρ της αντίθετης απόψεως από αυτή που υποστηρίζει η Ουγγαρία, δηλαδή ότι οι επισκέψεις αρχηγών κράτους στα κράτη μέλη της Ένωσης εξαρτώνται από τη συναίνεση του κράτους υποδοχής[16], καθώς και από τις λεπτομέρειες που καθορίζει το κράτος αυτό στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του και δεν μπορούν να γίνουν νοητές υπό όρους ελεύθερης κυκλοφορίας.

58. Πέραν τούτου, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να ασκούν την αρμοδιότητά τους σε διπλωματικά θέματα, όπως και οποιαδήποτε άλλη αρμοδιότητα διατηρούν, κατά τρόπο που θα μπορούσε να οδηγήσει σε παρατεταμένη διακοπή των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ δύο κρατών μελών. Πράγματι, μια τέτοια διακοπή δεν θα ήταν συμβατή με τη διαδικασία ολοκληρώσεως που, σύμφωνα με το προοίμιο της Συνθήκης ΕΕ, σκοπεί τη δημιουργία μιας «ολοένα στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης» και θα συνιστούσε εμπόδιο για την υλοποίηση των βασικών σκοπών της Ένωσης, στους οποίους περιλαμβάνεται η προώθηση της ειρήνης.

59. Μόνο μια κατάσταση παρατεταμένης αδράνειας των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ δύο κρατών μελών, η οποία θα ήταν αντίθετη προς τη δέσμευση που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη να διατηρούν σχέσεις καλής γειτονίας, δέσμευση σύμφυτη με την απόφασή τους να προσχωρήσουν στην Ένωση, θα μπορούσε να εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης, έστω και μόνο διότι, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, τελευταίο εδάφιο, ΣΕΕ, τα κράτη μέλη απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης.

60. Αυτό προδήλως δεν ισχύει εν προκειμένω, όπως αποδεικνύεται, μεταξύ άλλων, από τη συνάντηση που πραγματοποιήθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2009, ήτοι μερικές ημέρες μετά το περιστατικό το οποίο αφορά η παρούσα δίκη, μεταξύ των πρωθυπουργών της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας[17]. Με την ευκαιρία αυτή, οι δύο πρωθυπουργοί επανέλαβαν, εξάλλου, τη δέσμευσή τους να σεβαστούν και να εφαρμόσουν όλα τα άρθρα της Συνθήκης που αφορούν τις σχέσεις καλής γειτονίας και φιλικής συνεργασίας μεταξύ της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας, η οποία υπεγράφη στο Παρίσι στις 19 Μαρτίου 1995[18].

14 — Βλ., ιδίως, σύμβαση για τις ειδικές αποστολές, καθώς και σύμβαση για την πρόληψη και τιμωρία των εγκλημάτων που στρέφονται κατά των διεθνώς προστατευομένων προσώπων συμπεριλαμβανομένων των διπλωματικών αντιπροσώπων, η οποία μνημονεύεται στην υποσημείωση 6 των παρουσών προτάσεων.

15 — Βλ., συναφώς, Watts, A., Heads of State, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* σημεία 12 έως 20· *Oppenheim's International Law,* 9η έκδοση, τόμος 1, Peace, § 451 επ., και Cosnard, M., Les immunités du chef d'État, *Le chef d'État et le droit international,* συνέδριο Clermont-Ferrand. Société française pour le droit international, όπ.π., σ. 189.

16 — Αυτή η αναφορά στη «συναίνεση» απαντά σε πολλές διεθνείς συμβάσεις και, ιδίως, στο άρθρο 2 της συμβάσεως της Βιέννης του 1961, στο άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, της συμβάσεως της Βιέννης της 24ης Απριλίου 1963 περί των προξενικών σχέσεων, καθώς και στα άρθρα 1, στοιχείο α', 2 έως 6 και 18 της συμβάσεως για τις ειδικές αποστολές.

17 — Βλ. σημείο 10 των παρουσών προτάσεων.

18 — Το κείμενο της εν λόγω συμβάσεως δημοσιεύεται, μεταξύ άλλων, στη *Revue générale de droit international public,* εκδόσεις A. Pedone, Παρίσι, 1995, σ. 525.

61. Κατά συνέπεια, εφόσον το περιστατικό της 21ης Αυγούστου 2009 δεν διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης, φρονώ ότι δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί η ύπαρξη παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 259 ΣΛΕΕ.

62. Η εξέταση της αιτιάσεως ότι η Σλοβακική Δημοκρατία διέπραξε κατάχρηση δικαιώματος στηριζόμενη, μεταξύ άλλων, στην οδηγία 2004/38, στη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, προκειμένου να απαγορεύσει την είσοδο του Προέδρου L. Sólyom στο έδαφός της δεν είναι ικανή, κατά την άποψή μου, να τροποποιήσει αυτό το συμπέρασμα.

63. Η θέση της Σλοβακικής Δημοκρατίας ως προς το σημείο αυτό δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. Η Σλοβακική Δημοκρατία αναγνωρίζει ότι η μνεία της οδηγίας 2004/38 στη ρηματική διακοίνωση δεν ήταν πρόσφορη, διαπίστωση με την οποία, λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, δεν μπορώ παρά να συμφωνήσω. Εντούτοις, δεν μπορώ να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι η πράξη αυτή συνιστά κατάχρηση δικαιώματος κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, το οποίο απαιτεί να συντρέχει ένα αντικειμενικό και ένα υποκειμενικό στοιχείο [19].

64. Από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι η εν λόγω ρηματική διακοίνωση αποτελούσε το τελευταίο μέσο που διέθετε η Σλοβακική Δημοκρατία, μετά από πολυάριθμες προσπάθειες μέσω της διπλωματικής οδού, να εκφράσει τη διαφωνία της με τη σχεδιαζόμενη επίσκεψη Sólyom σε μία ημερομηνία την οποία το εν λόγω κράτος θεωρούσε συναισθηματικά φορτισμένη. Φαίνεται ότι η μνεία της οδηγίας 2004/38 στην εν λόγω ρηματική διακοίνωση οφείλεται σε λόγους σχετικούς με τη δημόσια ασφάλεια [20]. Καθόσον η οδηγία, και συγκεκριμένα το άρθρο 27, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, αυτής αναφέρει ανάλογους λόγους, ενώ η σχεδιαζόμενη επίσκεψη Sólyom μπορούσε ευλόγως, λαμβανομένης υπόψη της πολιτικής συγκυρίας που την περιέβαλλε, να προκαλέσει αξιολόγηση των κινδύνων για τη δημόσια ασφάλεια, δεν θεωρώ βέβαιο ότι η Σλοβακική Δημοκρατία, μνημονεύοντας την οδηγία 2004/38 στη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, διέπραξε κατάχρηση δικαιώματος.

65. Τέλος, απαντώντας στην τελευταία αιτίαση που διατύπωσε η Ουγγαρία, φρονώ ότι, καθόσον η κρινόμενη υπόθεση αφορά αποκλειστικά την επίσκεψη αρχηγού κράτους, δεν υπάρχει λόγος να εξεταστεί ευρύτερα, στο πλαίσιο της παρούσας δίκης, ποια θα ήταν η κατάσταση πολιτών της Ένωσης που ασκούν άλλο δημόσιο λειτούργημα.

IV – Πρόταση

66. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή,

— να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

19 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Emsland-Stärke (σκέψεις 52 και 53).

20 — Βλ. σημείο 57 του υπομνήματος αντικρούσεως της Σλοβακικής Δημοκρατίας, καθώς και το κείμενο της ρηματικής διακοινώσεως της 21ης Αυγούστου 2009, στο οποίο αναφέρεται ότι λήφθηκαν υπόψη οι κίνδυνοι για την ασφάλεια.