Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 6 de março de 2012 [1]

Processo C-364/10

República da Hungria
contra

República da Eslováquia

«Incumprimento de Estado — Artigo 259.º TFUE — Artigo 21.º, n.º 1, TFUE — Diretiva 2004/38/CE — Direito dos cidadãos da União de circular no território dos Estados-Membros — Proibição de entrar no território da República da Eslováquia imposta ao presidente da Hungria — Aplicação do direito da União aos Chefes de Estado — Aplicação abusiva do direito da União»

I — Contexto de facto e de direito da ação

1. A presente ação por incumprimento foi intentada pela Hungria em 8 de julho de 2010 ao abrigo do artigo 259.º TFUE. Este Estado-Membro pede ao Tribunal de Justiça que:

— declare que a República da Eslováquia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE [2], e do artigo 21.º, n.º 1, TFUE, pelo facto de, em 21 de agosto de 2009, ter recusado o acesso ao seu território ao presidente da Hungria, László Sólyom, baseando-se na Diretiva 2004/38, mas sem respeitar as suas disposições;

— declare que é contrário ao direito da União e, em especial, aos artigos 3.º, n.º 2, TUE e 21.º, n.º 1, TFUE, a posição que a República da Eslováquia defendeu, até ter sido intentada a presente ação, que consiste em considerar conforme à Diretiva 2004/38 o facto de proibir o acesso ao território eslovaco a uma pessoa que representa a Hungria, como o presidente deste Estado-Membro, mantendo desta maneira a possibilidade de uma repetição desta atitude ilegal;

— declare que a República da Eslováquia fez uma aplicação abusiva do direito da União pelo facto de as suas autoridades terem proibido o acesso ao seu território ao presidente Sólyom, em 21 de agosto de 2009, e

— admitindo que o âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2004/38 possa ser limitado por uma norma particular de direito internacional, indique o alcance e o efeito dessas exceções.

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 158, p. 77, e retificações no JO L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34.

2. Os factos que estão na origem do diferendo que opõe a Hungria à República eslovaca podem resumir-se da seguinte forma.

3. A convite de uma associação estabelecida na Eslováquia, o presidente da Hungria, László Sólyom, tinha previsto deslocar-se, em 21 de agosto de 2009, à cidade de Komárno (Eslováquia) para participar na cerimónia de inauguração de uma estátua de Santo Estêvão.

4. Para se compreenderem as circunstâncias desta visita, há que ter presente, nomeadamente, por um lado, que 20 de agosto é um dia de festa nacional na Hungria, em comemoração de Santo Estêvão, fundador e primeiro rei do Estado Húngaro, e, por outro, que 21 de agosto é uma data sensível na Eslováquia, uma vez que, em 21 de agosto de 1968, se verificou a invasão da Checoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia, das quais faziam parte as tropas húngaras.

5. Após diversos contactos diplomáticos entre as embaixadas dos dois Estados-Membros a respeito da visita programada do presidente Sólyom, os três mais altos representantes da República da Eslováquia, a saber, o presidente da República I. Gašparovič, o primeiro-ministro R. Fico e o presidente do Parlamento P. Paška, adotaram uma declaração conjunta na qual especificaram que a visita do presidente Sólyom não era considerada adequada, tendo em conta, nomeadamente, o facto de este não ter manifestado qualquer desejo de se encontrar com personalidades eslovacas e de a data de 21 de agosto ser particularmente sensível.

6. Na sequência de outros contactos diplomáticos, o presidente Sólyom manifestou o seu desejo de manter a visita.

7. Por nota verbal de 21 de agosto de 2009, o Ministério dos Negócios Estrangeiros eslovaco informou o embaixador da Hungria em Bratislava (Eslováquia) de que as autoridades eslovacas tinham decidido recusar a entrada do presidente Sólyom em território eslovaco, nesse mesmo dia, por razões de segurança, com base nas disposições da Diretiva 2004/38 e nas disposições de direito nacional, relativas à permanência dos estrangeiros e à polícia nacional.

8. Tendo sido informado dos termos desta nota quando estava a caminho da Eslováquia, o presidente Sólyom acusou a receção da mesma na fronteira e renunciou a entrar em território eslovaco.

9. Por nota de 24 de agosto de 2009, as autoridades húngaras contestaram, nomeadamente, que a Diretiva 2004/38 possa constituir uma base jurídica válida que permita justificar a recusa da República da Eslováquia em conceder ao presidente Sólyom o acesso ao seu território. Alegaram, também, que a decisão de recusa do acesso não estava suficientemente fundamentada. Por essas razões, a República da Eslováquia tinha adotado a referida medida em violação do direito da União.

10. Num encontro ocorrido em 10 de setembro de 2009, em Szécsény (Hungria), os primeiros-ministros húngaro e eslovaco adotaram uma declaração conjunta, na qual mantiveram as respetivas posições relativamente aos aspetos legais da decisão controvertida, lamentando as circunstâncias da deslocação do presidente Sólyom. Nessa mesma ocasião, foi adotado um «memorando» com vista a clarificar, para futuro, determinadas modalidades práticas das visitas oficiais e não oficiais nos dois Estados.

11. Por nota de 17 de setembro de 2009, as autoridades eslovacas responderam à nota de 24 de agosto de 2009, referindo que, tendo em conta as circunstâncias do incidente, a aplicação da Diretiva 2004/38 era a «derradeira possibilidade» de impedir a entrada do presidente Sólyom no território da República da Eslováquia e que não tinham agido, de modo algum em violação do direito da União.

12. Entretanto, em 3 de setembro de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros húngaro enviou uma carta a Jacques Barrot, vice-presidente da Comissão Europeia, na qual pediu o parecer da Comissão sobre a eventual violação do direito da União por parte da República da Eslováquia.

13. Na sua carta de resposta, de 10 de setembro de 2009, J. Barrot reconheceu que, em conformidade com a Diretiva 2004/38, qualquer restrição ao direito de livre circulação devia respeitar o princípio da proporcionalidade, devendo, por força do artigo 27.º, n.º 2, desta diretiva, basear-se no comportamento pessoal do indivíduo em questão e ser notificada ao interessado, nas formas previstas no artigo 30.º da referida diretiva, devendo-lhe ser explicados os motivos, de forma clara e completa. Considerou, também, que o respeito pela aplicação das disposições da Diretiva 2004/38 incumbe, em primeiro lugar, aos órgãos jurisdicionais nacionais. Sublinhou que era necessário fazer tudo para evitar a repetição dessas situações e declarou-se confiante em que um diálogo bilateral construtivo entre os dois Estados-Membros poderia permitir resolver o diferendo.

14. Em 12 de outubro de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros húngaro apresentou, em nome da Hungria, uma queixa ao presidente da Comissão e pediu que fosse examinada a possibilidade de dar início a um procedimento por incumprimento, ao abrigo do artigo 258.º TFUE, contra a República da Eslováquia, por violação do artigo 21.º TFUE e da Diretiva 2004/38.

15. Por carta de 11 de dezembro de 2009, a Comissão confirmou que os «cidadãos da União têm o direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros, por força do artigo 21.º TFUE e da Diretiva 2004/38». Contudo, precisou que, «com base no direito internacional, os Estados-Membros reservam-se o direito de controlar o acesso de um chefe de Estado estrangeiro ao seu território, seja ou não cidadão da União». Na sua opinião, os Estados-Membros da União Europeia continuam a organizar as visitas oficiais pelos canais políticos bilaterais, de modo que esta matéria escapa à aplicação do direito da União. Segundo a Comissão, um chefe de Estado pode, certamente, decidir visitar outro Estado-Membro a título privado, nos termos do artigo 21.º TFUE e da Diretiva 2004/38; no entanto, resulta dos documentos juntos à queixa do ministro dos Negócios Estrangeiros húngaro que a Hungria e a República da Eslováquia não estão em acordo quanto à natureza privada ou oficial da visita prevista. A Comissão considerou, por isso, que não podia concluir pela existência de um incumprimento por parte da República da Eslováquia das disposições de direito da União relativas à livre circulação dos cidadãos da União, ainda que, na sua nota verbal de 21 de agosto de 2009, a República da Eslováquia tivesse erradamente invocado a Diretiva 2004/38 e os atos adotados para a sua aplicação no direito nacional.

16. Em 16 de dezembro de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros eslovaco comentou a posição assumida pela Comissão, referindo que, «[d]o ponto de vista da [República da Eslováquia], isso significa que temos razão em que, quando fazemos alguma coisa, agimos de forma refletida e não nos queixamos ao mundo inteiro de que alguém viola as normas europeias, sem sabermos do que falamos». Sublinhou que «seria bom que a Hungria, tal como nós e a Comissão […], considerasse este assunto encerrado». Seguidamente, acrescentou que Bratislava considerava que a carta da Comissão confirmava que a sua posição estava correta.

17. Em 15 de março de 2010, o primeiro-ministro eslovaco, R. Fico, reagindo a uma opinião manifestada pelo presidente Sólyom sobre o ensino das línguas na escola primária, proferiu uma declaração pública na qual referiu que, «[n]estas condições, proibir a L. […] Sólyom a entrada no território em 21 de agosto de 2009 constituiu, para nós, um ato mais do que justificado. Em nosso entender, justifica-se ainda mais hoje do que naquela altura».

18. Em 30 de março de 2010, a Hungria, em conformidade com o disposto no artigo 259.º TFUE, submeteu este assunto à apreciação da Comissão. Em 30 de abril de 2010, a República da Eslováquia apresentou as suas observações. Por último, em 12 de maio de 2010, os dois Estados-Membros apresentaram observações orais numa audição organizada pela Comissão.

19. No seu parecer fundamentado de 24 de junho de 2010, a Comissão considerou que as disposições do artigo 21.º, n.º 1, TFUE e da Diretiva 2004/38 não se aplicam às visitas efetuadas pelo chefe de um Estado-Membro ao território de outro Estado-Membro e que, nestas circunstâncias, o alegado incumprimento não tinha fundamento.

20. Em 8 de julho de 2010, a Hungria intentou a presente ação. A República da Eslováquia conclui, pedindo que o Tribunal de Justiça se digne julgar a ação improcedente e condenar a Hungria nas despesas.

21. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 28 de janeiro de 2011, foi admitida a intervenção da Comissão em apoio dos pedidos da República da Eslováquia.

22. O Tribunal de Justiça ouviu as alegações da Hungria, da República da Eslováquia e da Comissão na audiência de 1 de fevereiro de 2012.

II — Principais argumentos das partes

23. Antes de mais, a República da Eslováquia observa que tem dúvidas quanto à competência do Tribunal de Justiça para conhecer do mérito do presente litígio, devido à inaplicabilidade do direito da União a uma situação como a do caso vertente.

24. Pelo contrário, a Hungria, apoiada neste ponto pela Comissão, considera que, estando os Estados-Membros obrigados, nos termos do artigo 344.º TFUE, a não submeter qualquer diferendo relativo à interpretação ou aplicação dos tratados a um processo de resolução diferente dos que neles estão previstos, o Tribunal de Justiça tem competência exclusiva para conhecer do mérito de um litígio entre dois Estados-Membros relativo à interpretação do direito da União. Em especial, um Estado-Membro que considere que outro Estado-Membro incumpriu o direito da União pode pedir à Comissão que intente uma ação por incumprimento, em conformidade com o disposto no artigo 258.º TFUE, ou intentar, diretamente, no Tribunal de Justiça uma ação por incumprimento, nos termos do artigo 259.º TFUE.

25. No que respeita ao mérito, a Hungria formula quatro alegações contra a República da Eslováquia.

26. Com a sua primeira alegação, a Hungria sustenta que ao proibir o presidente Sólyom de entrar no seu território, a República da Eslováquia violou o artigo 21.º, n.º 1, TFUE e a Diretiva 2004/38.

27. Para determinar a aplicabilidade do direito da União ao caso vertente, a Hungria alega nomeadamente que a Diretiva 2004/38 se aplica a qualquer cidadão da União, incluindo chefes de Estado, e a todos os tipos de visitas, isto é, tanto oficiais como privadas.

28. Acrescenta que, se o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia tivessem querido submeter o exercício do direito à liberdade de circulação a normas de direito internacional tê-lo-iam previsto, tal como o fizeram, por exemplo, no artigo 3.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [3]. Além disso, não existem normas de direito internacional que regulem a entrada de um chefe de Estado no território de outro Estado. Com efeito, tendo em consideração a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o legislador da União deve respeitar o direito internacional [4], se essas normas existissem, a Diretiva 2004/38 devia tê-las tido em conta. Em qualquer caso, mesmo admitindo que essas normas existam, a Hungria considera que a sua aplicação não pode comprometer a eficácia de uma regulamentação da União, tal como a Diretiva 2004/38, introduzindo uma exceção no âmbito da sua aplicação pessoal [5].

3 — JO 2004, L 16, p. 44.

4 — A República da Hungria cita, a este respeito, os acórdãos de 24 de novembro de 1992, Poulsen e Diva Navigation (C-286/90, Colet., p. I-6019, n.º 9), e de 16 de junho de 1998, Racke (C-162/96, Colet., p. I-3655, n.º 45).

5 — A República da Hungria apoia-se nos acórdãos de 6 de abril de 1995, RTE e ITP/Comissão (C-241/91 P e C-242/91 P, Colet., p. I-743, n.º 84), e de 22 de outubro de 2009, Bogiatzi (C-301/08, Colet., p. I-10185, n.º 19), em que o Tribunal de Justiça decidiu que «as disposições de uma convenção concluída anteriormente à entrada em vigor do Tratado não podem ser invocadas nas relações intracomunitárias». Este Estado-Membro sustenta que esta conclusão é igualmente válida no que diz respeito às regras de direito internacional consuetudinário.

29. A Hungria observa que os chefes dos Estados-Membros são também cidadãos da União durante o seu mandato, pelo que considera que o simples facto de o direito internacional conceder privilégios e imunidades às pessoas que exercem a função de chefe de Estado para facilitar o exercício dessa função não implica a cessação nem a suspensão dos direitos e deveres que, nos termos do Tratado FUE, estão ligados à cidadania da União. Pelo contrário, a Hungria considera que esses privilégios e essas imunidades constituem direitos suplementares destinados aos chefes de Estado que em vez de limitarem os direitos e deveres ligados à cidadania da União, os aumentam.

30. A Hungria alega igualmente que o alcance do direito de qualquer cidadão da União de circular livremente no interior da União não pode ser objeto de uma interpretação restritiva, pelo que este direito só pode estar sujeito às limitações excecionalmente previstas pela Diretiva 2004/38. Todavia, a aplicação dessas limitações só era possível se estiverem preenchidas as condições substanciais e processuais previstas na referida diretiva.

31. Ora, no que respeita às condições substanciais, o artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 admite a possibilidade de os Estados-Membros adotarem medidas restritivas de ordem pública ou de segurança pública, se tais medidas se basearem, exclusivamente, na conduta pessoal do indivíduo em questão e respeitarem o princípio da proporcionalidade. Além disso, essas restrições só podem ser aplicadas se o comportamento da pessoa em causa representar uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade. Quanto às condições processuais, o artigo 30.º da mesma diretiva enuncia as garantias de que goza qualquer cidadão da União, cujo direito à livre circulação esteja limitado, no que se refere, designadamente, à comunicação dos fundamentos de uma medida restritiva e das vias de recurso de que dispõe.

32. Segundo a Hungria, a República da Eslováquia não respeitou as condições substanciais nem as condições processuais previstas na Diretiva 2004/38 ao proibir a L. Sólyom a entrada no território eslovaco. Com efeito, por um lado, L. Sólyom não representava uma ameaça a um interesse fundamental da sociedade e, em qualquer caso, uma proibição de acesso constituía uma medida desproporcionada. Por outro lado, L. Sólyom não foi informado dos fundamentos da decisão em causa e das vias de recurso de que dispunha.

33. A República da Eslováquia, tal como a Comissão, precisa, antes de mais, que a visita programada por L. Sólyom era uma visita pública e não a título privado e que, por conseguinte, a questão essencial do litígio é a de saber se o direito da União e, em especial, o artigo 21.º TFUE e a Diretiva 2004/38 são aplicáveis aos chefes de Estado dos Estados-Membros.

34. A este respeito, a República da Eslováquia considera que, tendo em conta o papel dos chefes de Estado, as suas deslocações no interior da União integram-se no domínio das relações diplomáticas entre Estados-Membros, como as regidas pelo direito internacional consuetudinário e por convenções [6]. Com efeito, o princípio de atribuição de competências resultante dos artigos 4.º, n.º 1, TUE e 5.º TUE exclui as relações diplomáticas bilaterais entre Estados-Membros do âmbito de aplicação do direito da União. Isto é confirmado, em primeiro lugar, pelo acórdão de 22 de março de 2007, Comissão/Bélgica [7], segundo o qual os Estados-Membros mantêm a possibilidade de regulamentar as suas relações diplomáticas, mesmo após a adesão à União. Além disso, nenhuma disposição dos tratados atribui, expressamente, à União competência para regulamentar as relações diplomáticas entre os Estados-Membros. Em seguida, alega que o chefe de Estado, enquanto titular da soberania do Estado a que preside, só pode deslocar-se a outro Estado soberano com o conhecimento e

6 — A República da Eslováquia refere-se, nomeadamente, à Convenção de Viena sobre Relações diplomáticas, de 18 de abril de 1961 (a seguir «Convenção de Viena de 1961»); à Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 24 de abril de 1963; à Convenção de Viena sobre a representação dos Estados nas suas relações com organizações internacionais de caráter universal, de 14 de março de 1975, à Convenção sobre as Missões Especiais, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 8 de dezembro de 1969 (a seguir «Convenção sobre as Missões Especiais»), e à Convenção sobre Prevenção e Repressão de Crimes contra Pessoas Gozando de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos, anexa à Resolução 3166 (XXVIII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1973.

7 — C-437/04, Colet., p. I-2513.

o acordo deste último. A este respeito, a República da Eslováquia recorda que o artigo 4.º, n.º 2, TUE, dispõe que a «União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os tratados bem como a respetiva identidade nacional» e que o princípio de livre circulação não pode, em caso algum, implicar uma alteração do âmbito de aplicação do Tratado FUE ou das disposições de direito derivado.

35. No que respeita aos argumentos aduzidos pela Hungria relativamente à aplicabilidade ao caso vertente do direito da União, a República da Eslováquia responde, em primeiro lugar, que o facto de a Diretiva 2004/38 não prever exceções relativas à circulação dos chefes de Estado não significa que estas não lhes sejam aplicáveis, uma vez que os próprios tratados excluem a aplicação do direito de União aos chefes de Estado. Em segundo lugar, a República da Eslováquia, tal como a Comissão, contesta a comparação entre a Diretiva 2004/38 e a Diretiva 2003/109, dado que estes dois textos têm objetos diferentes. Em terceiro lugar, os acórdãos Poulsen e Diva Navigation bem como Racke, já referidos, não fazem impender sobre o legislador da União nenhuma obrigação de indicar, relativamente a qualquer ato de direito derivado, o âmbito de aplicação material e pessoal dos tratados no contexto do direito internacional. Por último, em quarto lugar, os acórdãos RTE e ITP/Comissão, e Bogiatzi, já referidos, só são pertinentes quando a competência da União não é contestada, o que não se verifica precisamente no caso em apreço.

36. Aliás, a admitir-se a aplicação do direito da União em circunstâncias como as do caso vertente, o chefe de Estado de um Estado-Membro beneficiaria, noutro Estado-Membro, de privilégios assentes no direito da União, estando, ao mesmo tempo, protegido pelas imunidades previstas no direito internacional contra a aplicabilidade das decisões administrativas tomadas por este Estado nos termos do direito da União. Isto levaria a que um Estado-Membro não pudesse recusar a entrada dessa pessoa no seu território nem, tendo em conta as suas imunidades, expulsá-la, posteriormente.

37. Em qualquer caso, mesmo admitindo que o direito da União seja aplicável ao caso em apreço, a República da Eslováquia nega ter aplicado este direito e, em especial, a Diretiva 2004/38. A este respeito, considera que a nota verbal de 21 de agosto de 2009, que fazia referência à Diretiva 2004/38, se inscrevia no âmbito dos contatos diplomáticos que visavam a organização da visita programada de L. Sólyom e não constituía, portanto, uma «decisão», na aceção desta diretiva. Tanto assim é que essa nota foi redigida, não por um agente de polícia dos serviços de controlo de fronteiras, mas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, ou seja, por um órgão manifestamente incompetente para adotar essa decisão, em aplicação da Diretiva 2004/38 e das normas nacionais pertinentes. Além disso, longe de ser dirigida a L. Sólyom, a referida nota foi comunicada à Hungria por via diplomática.

38. A República da Eslováquia alega também que a formulação infeliz e a menção juridicamente destituída de pertinência da Diretiva 2004/38 na nota verbal de 21 de agosto de 2009 não determinam a aplicação material desta diretiva ao caso presente. Segundo este Estado-Membro, a remissão para a referida diretiva constante dessa nota, tendo em vista alertar as autoridades húngaras para a existência de uma possível ameaça para a segurança pública, não era adequada.

39. Com a sua segunda alegação, a Hungria sustenta que existe um risco de que a República da Eslováquia volte, no futuro, a violar os artigos 3.° TUE e 21.° TFUE, bem como a Diretiva 2004/38. Esse risco é confirmado, nomeadamente, por diversas declarações proferidas pelas autoridades eslovacas — entre elas, designadamente, as de 16 de dezembro de 2009 do ministro dos Negócios Estrangeiros eslovaco e de 15 de março de 2010 do primeiro-ministro eslovaco — segundo as quais o seu comportamento em relação ao presidente da República da Hungria não violou o direito da União.

40. Tendo em conta que contesta qualquer incumprimento ao direito da União devido, essencialmente, à sua inaplicabilidade ao caso em apreço, a República da Eslováquia considera que, como consequência lógica, não existe risco de repetição. Em qualquer caso, a segunda alegação baseia-se apenas num comportamento eventual e futuro das autoridades eslovacas. Além disso, os elementos invocados pela Hungria, em apoio desta alegação, são declarações proferidas posteriormente à nota de 21 de agosto de

2009, o que, a ser tido em conta no presente processo, violaria o direito de defesa da República da Eslováquia. Por último, referindo-se a uma clara melhoria das relações entre os dois Estados-Membros no período posterior aos factos controvertidos, afasta a possibilidade de que, no futuro, se possam repetir semelhantes mal-entendidos.

41. Com a sua terceira alegação, a Hungria defende que não só a prática seguida pelas autoridades eslovacas violou a Diretiva 2004/38, mas também o próprio facto de basear a nota verbal de 21 de agosto de 2009 nessa diretiva constitui um abuso de direito, tal como definido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (nomeadamente, no acórdão de 14 de dezembro de 2000, Emsland-Stärke [8]). Na realidade, estas autoridades invocaram a referida diretiva para prosseguirem fins políticos.

42. Ora, segundo a Hungria, o recurso ao direito da União para exprimir uma hostilidade no plano político através de medidas restritivas da liberdade de circulação dos cidadãos é contrário aos valores mais fundamentais da União. Do mesmo modo, não se pode invocar a ordem pública ou a segurança pública mencionadas na Diretiva 2004/38 para prosseguir fins políticos. A Hungria acrescenta que, se um tal comportamento fosse considerado compatível com o direito da União, nada impediria, no futuro, que os outros Estados-Membros resolvessem os seus diferendos bilaterais invocando o direito da União, o que, a verificar-se, seria evidentemente contrário aos objetivos deste direito.

43. A República da Eslováquia responde que não se verifica nenhuma aplicação abusiva do direito da União, uma vez que este direito não se aplica ao caso vertente.

44. Em qualquer caso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (em especial, acórdão Emsland-Stärke, já referido), a declaração de um abuso de direito requer a existência de dois elementos, a saber, um elemento objetivo, que consiste na utilização da regulamentação da União para fins diferentes dos que lhe são próprios, e um elemento subjetivo, respeitante à vontade de obter um benefício decorrente do direito da União, criando artificialmente as condições necessárias para a sua obtenção. Ora, a República da Eslováquia contesta que estes dois elementos estejam presentes no caso em apreço, dado que o direito da União não se aplica e porque não teve em vista obter nenhum benefício.

45. Com a sua quarta e última alegação, a Hungria sustenta que, se o Tribunal de Justiça concluir que se aplicam ao caso vertente as normas de direito internacional, e não o direito da União, então deve precisar o âmbito de aplicação pessoal dessas normas, a fim de clarificar os limites à aplicação do artigo 21.º TFUE e da Diretiva 2004/38, no que concerne às relações bilaterais entre os Estados-Membros. Em especial, o Tribunal de Justiça deve precisar se esses limites dizem respeito apenas aos chefes de Estado ou também a outras categorias de cidadãos da União.

46. A República da Eslováquia considera que a questão de saber que pessoas, além dos chefes de Estado, estão excluídas da aplicação do artigo 21.º TFUE e da Diretiva 2004/38 não tem qualquer relevância para a solução do litígio.

III — Apreciação

47. Antes de mais, devo precisar que considero que o Tribunal de Justiça é perfeitamente competente para conhecer do mérito da presente ação por incumprimento, na medida em que o diferendo que opõe a Hungria à República da Eslováquia assenta efetivamente numa alegada violação do direito da União. No âmbito da presente ação, o Tribunal de Justiça é convidado a determinar o âmbito de aplicação das normas relativas à cidadania da União e, em especial, a decidir se um chefe de Estado de um Estado-Membro pode, nas suas deslocações públicas ao território de outros Estados-Membros,

8 — C-110/99, Colet., p. I-11569.

ser considerado um cidadão da União. É compatível com o artigo 344.º TFUE que o diferendo relativo à interpretação e à aplicação das disposições do Tratado TUE respeitantes à cidadania da União seja decidido pelo Tribunal de Justiça, no âmbito de um dos procedimentos previstos por este Tratado, no caso em apreço, o artigo 259.º TFUE.

48. Quanto ao mérito, refiro desde já antes de mais que, face às circunstâncias objetivas que rodearam a visita programada por L. Sólyom, tal como resultam das observações apresentadas no Tribunal de Justiça, esta visita deve ser qualificada de caráter público. Com efeito, é ponto assente que L. Sólyom pretendia deslocar-se à cidade de Komárno para participar na inauguração de um monumento que constitui um símbolo ligado à história do Estado húngaro e que, nessa ocasião, deveria aí proferir um discurso. Portanto, não está aqui em causa uma visita limitada a interesses meramente privados, nem sequer uma visita efetuada incógnito, porquanto as autoridades eslovacas foram diversas vezes avisadas dela, por via diplomática.

49. Daí decorre que foi precisamente no exercício das suas funções de presidente da Hungria, e não na mera qualidade de cidadão da União, que L. Sólyom pretendeu deslocar-se à cidade de Komárno.

50. Ora, se a circulação dos cidadãos da União entre os Estados-Membros é regida pelo direito da União, em especial pelo artigo 21.º TFUE e pela Diretiva 2004/38, já o mesmo não acontece no que diz respeito às visitas efetuadas pelos chefes de Estado aos Estados-Membros.

51. Como prevê o artigo 5.º, n.º 2, TUE, «[e]m virtude do princípio da atribuição, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos tratados pertencem aos Estados-Membros» [9]. Uma vez que os tratados são omissos quanto à questão do acesso dos chefes de Estado ao território dos Estados-Membros, concluo que se trata de uma competência reservada dos Estados-Membros.

52. Além disso, observo que, no seu acórdão Comissão/Bélgica, já referido, o Tribunal de Justiça entendeu, a propósito da Convenção de Viena de 1961, que este «é um acordo de direito internacional celebrado pelos Estados-Membros e por Estados terceiros *no exercício das suas competências em matéria de relações diplomáticas* [10]» [11] e que «[e]m princípio, diz respeito às relações bilaterais entre os Estados» [12]. Daqui decorre que o domínio das relações diplomáticas continua a ser da competência dos Estados-Membros, no respeito do direito internacional. Na minha opinião, o mesmo se verifica relativamente às deslocações dos chefes de Estado dos Estados-Membros, incluindo a sua entrada no território de outros Estados-Membros, em circunstâncias como as que estão em causa no caso vertente.

53. Não partilho o entendimento defendido pela Hungria de que o estatuto de cidadão da União, assim como os direitos e as obrigações que daí decorrem, deve prevalecer sobre o estatuto de que beneficiam os chefes de Estado dos Estados-Membros, de modo a que estes devam, em qualquer ocasião, beneficiar da liberdade de circulação no seio da União. Uma tal conceção extensiva do que implica a cidadania da União levaria a ampliar as competências da União, de uma forma incompatível com o princípio de atribuição de competências.

9 — V., no mesmo sentido, o artigo 4.º, n.º 1, TUE.

10 — Sublinhado meu.

11 — N.º 33.

12 — *Idem.*

54. Além disso, trata-se de uma visão que ignora a especificidade da posição dos chefes de Estado. Esta reside, essencialmente, na sua qualidade de órgão supremo do Estado, representando-se, personificando-o e comprometendo-o a nível internacional [13]. Esta posição especial implica, de forma expressiva, que, quando um chefe de Estado se desloca no âmbito de uma visita pública nunca o pode fazer a título pessoal na medida em que é antes de mais a coletividade que representa que é acolhida pelo Estado que o recebe.

55. Se é certo que não existe, atualmente, nenhuma convenção internacional que tenha por objeto definir, em termos gerais, o estatuto dos chefes de Estado em direito internacional e, em especial, a questão da entrada destes no território dos Estados, não é menos verdade que os chefes de Estado beneficiam, indiscutivelmente, nos termos do direito internacional, de uma posição que não se pode comparar a nenhuma outra e muito menos com a de um cidadão que tencione deslocar-se a outro Estado, a título exclusivamente privado.

56. O tratamento específico que o direito internacional reserva aos chefes de Estado resulta, em larga medida, do costume internacional, bem como, em menor grau e relativamente a certos aspetos particulares, de convenções internacionais [14]. Este tratamento específico diz respeito à proteção, às facilidades, aos privilégios e às imunidades que lhes são concedidas [15].

57. A qualidade de mais alto representante do Estado, que é a de chefe de Estado, bem como o princípio da igualdade soberana dos Estados militam, na minha opinião, a favor da tese inversa à defendida pela Hungria, ou seja, de que as visitas de chefes de Estado no seio dos Estados-Membros da União dependem do consentimento do Estado de acolhimento [16] e das modalidades definidas por este, no âmbito da sua competência, e não podem ser entendidas em termos de liberdade de circulação.

58. Dito isto, como sucede com qualquer competência reservada aos Estados-Membros, estes não devem exercê-la em matéria diplomática de forma a que daí possa resultar uma rutura duradoura das relações diplomáticas entre dois Estados-Membros. Com efeito, tal rutura seria incompatível com o processo de integração que visa criar, segundo os termos constantes no preâmbulo do Tratado UE, «uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa», e constituiria um obstáculo à realização dos objetivos essenciais da União, incluindo o de promover a paz.

59. Só uma situação de paralisia persistente das relações diplomáticas entre dois Estados-Membros, contrária ao compromisso assumido por estes de estabelecerem relações de boa vizinhança que é inerente à sua decisão de aderirem à União, é que estaria abrangida pelo direito da União, nem que fosse apenas porque, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, último travessão, TUE, os Estados-Membros devem abster-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.

13 — V. 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, Paris, 2002, p. 155.

14 — V., nomeadamente, Convenção sobre as Missões Especiais assim como a Convenção sobre a Prevenção e a Repressão das Infrações contra as Pessoas que Gozam de uma Proteção Internacional Incluindo os Agentes Diplomáticos, referida na nota de rodapé n.º 6 das presentes conclusões.

15 — V., a este respeito, Watts, A., «Heads of State», *Max Planck Encyclopedia of Public Internacional Law,* n.os 12 a 20; *Oppenheim's Internacional Law,* 9.ª ed., vol. 1, Peace, § 451 e segs., e Cosnard, M., «Les immunités du chef d'État», *Le chef d'État e o droit internacional,* colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, op. cit., p. 189.

16 — Esta referência ao «consentimento» encontra-se em diversas convenções internacionais, nomeadamente, no artigo 2.º da Convenção de Viena de 1961; no artigo 2.º, n.os 1 e 2, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 24 de abril de 1963, assim como nos artigos 1.º, alínea a), 2.º a 6.º e 18.º da Convenção sobre as Missões Especiais.

60. Ora, no caso presente, não estamos manifestamente perante uma situação dessas, o que é confirmado, nomeadamente, pelo encontro que se realizou em 10 de setembro de 2009, ou seja, poucos dias após o incidente que esteve na origem do presente processo, entre os primeiros-ministros húngaro e eslovaco [17]. Aliás, nessa ocasião, estes, reiteraram o seu compromisso de respeitar e aplicar todos os artigos do Tratado sobre as relações de boa vizinhança e a cooperação amigável entre a Hungria e a República da Eslováquia, assinado em Paris, em 19 de março de 1995 [18].

61. Por conseguinte, uma vez que o direito da União não se destina a reger o incidente que ocorreu em 21 de agosto de 2009, considero que não se pode declarar a existência de incumprimento nos termos do artigo 259.º TFUE.

62. O exame da alegação de que a República da Eslováquia cometeu um abuso de direito ao basear-se, nomeadamente, na Diretiva 2004/38 na sua nota verbal de 21 de agosto de 2009, para recusar o acesso do presidente Sólyom ao seu território, não é, na minha opinião, suscetível de alterar esta conclusão.

63. A posição da República da Eslováquia é pacífica a este respeito. Reconhece que a menção da Diretiva 2004/38 na nota verbal não era adequada, posição com a qual só posso estar de acordo, tendo em conta as considerações precedentes. Portanto, não posso daí inferir que se trata de um abuso de direito, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que requer a reunião de um elemento objetivo e de um elemento subjetivo [19].

64. Decorre das observações apresentadas no Tribunal de Justiça que essa nota verbal constituiu, da parte da República da Eslováquia, o último meio, após diversas tentativas por via diplomática, para exprimir o seu desacordo com a visita programada por L. Sólyom numa data que este Estado-Membro considerou sensível. Afigura-se que na origem da referência à Diretiva 2004/38 na citada nota estiveram considerações relativas à segurança pública [20]. Na medida em que essas considerações são visadas por esta diretiva, nomeadamente no seu artigo 27.º, n.º 2, primeiro parágrafo, e em que a visita programada por L. Sólyom podia razoavelmente exigir uma avaliação dos riscos em matéria de segurança pública, tendo em conta o contexto político em torno dessa visita, não me parece demonstrado que, com a referência à Diretiva 2004/38 na nota verbal de 21 de agosto de 2009, a República da Eslováquia tenha cometido um abuso de direito.

65. Por fim, em resposta à última alegação formulada pela Hungria, entendo que, na medida em que o presente litígio diz unicamente respeito à visita de um chefe de Estado, não é necessário examinar mais detalhadamente, no âmbito do presente processo, qual seria a situação dos cidadãos da União que exercem outras funções oficiais.

IV — Conclusão

66. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que:

— julgue a ação improcedente;

— condene a Hungria nas despesas.

17 — V. n.º 10 das presentes conclusões.

18 — O texto desta convenção pode ser consultado, designadamente, na *Revue générale de droit internacional public,* Éditions A. Pedone, Paris, 1995, p. 525.

19 — V. acórdão Emsland-Stärke, já referido (n.ºs 52 e 53).

20 — V. n.º 57 da contestação da República da Eslováquia, bem como o próprio texto da nota verbal de 21 de agosto de 2009 que refere que são tomados em consideração os riscos para a segurança.