Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Y. BOT
представено на 6 март 2012 година[1]

Дело C-364/10

Унгария
срещу

Словашка република

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 259 ДФЕС — Член 21, параграф 1 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Право на гражданите на Съюза да се движат на територията на държавите членки — Забрана за влизане на територията на Словашката република, наложена на президента на Унгария — Прилагане на правото на Съюза по отношение на държавните ръководители — Злоупотреба при прилагане на правото на Съюза“

I – Фактически и юридически контекст на иска

1. Настоящият иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е предявен от Унгария на 8 юли 2010 г. на основание член 259 ДФЕС. Тази държава членка иска от Съда:

— да приеме за установено, че като е отказала да допусне на територията си президента на Унгария, г-н Sólyom, на 21 август 2009 г., позовавайки се на Директива 2004/38, без обаче да спазва нейните разпоредби, Словашката република е нарушила задълженията си по Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април. 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО[2], и по член 21, параграф 1 ДФЕС,

— да приеме, че защитаваната от Словашката република до предявяването на настоящия иск позиция, според която забраната за достъп до словашка територия на лице, представляващо Унгария като президента на тази държава членка, съответства на Директива 2004/38, като по този начин се запазва възможността за повторение на това незаконосъобразно поведение, противоречи на правото на Съюза, и по-специално на член 3, параграф 2 ДЕС и член 21, параграф 1 ДФЕС,

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 158, стр. 77 и изменението в ОВ L 229, стр. 35 и ОВ L 197, 2005 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

— да приеме, че Словашката република е злоупотребила при прилагането на правото на Съюза, когато на 21 август 2009 г. нейните власти са забранили достъпа на президента Sólyom до нейната територия, и

— ако се предположи, че приложното поле по отношение на лицата на Директива 2004/38 може да бъде ограничено от специална международноправна норма, да укаже обхвата и действието на такива изключения.

2. Фактите, които са в основата на спора между Унгария и Словашката република, могат да се обобщят по следния начин.

3. По покана на установено в Словакия сдружение президентът на Унгария, г-н Sólyom, планира да отиде в град Комарно (Словакия) на 21 август 2009 г., за да участва в церемонията за откриване на статуя на свети Ищван.

4. За да се разберат обстоятелствата около това посещение, следва да се припомни по-специално, че от една страна, 20 август е национален празник в Унгария, на който се почита паметта на свети Ищван, основател и първи цар на унгарската държава. От друга страна, 21 август е деликатна дата в Словашката република, като се има предвид, че на 21 август 1968 г. в Чехословакия нахлуват войските на Варшавския договор, сред които са и унгарските войски.

5. След многократна размяна на дипломатически съобщения между посолствата на двете държави членки с оглед предвижданото посещение на президента Sólyom, тримата най-висши представители на Словашката република, а именно президентът на Републиката, г-н Gašparovič, министър-председателят, г-н Fico, и председателят на Парламента, г-н Paška, приемат обща декларация, в която посочват, че посещението на президента Sólyom не се счита за подходящо, по-специално предвид факта, че той не е изразил никакво желание да се срещне със словашки високопоставени лица и датата 21 август е особено деликатна.

6. След други дипломатически контакти президентът Sólyom заявява желанието си да осъществи своето посещение.

7. С вербална нота от 21 август 2009 г. словашкият министър на външните работи уведомява посланика на Унгария в Братислава (Словакия), че на основание разпоредбите на Директива 2004/38, както и на разпоредбите на вътрешното право относно пребиваването на чужденците и националната полиция, словашките власти са решили да откажат достъп на президента Sólyom до словашка територия на този ден поради съображения, свързани с рискове за сигурността.

8. Тъй като президентът Sólyom е уведомен за съдържанието на тази нота, докато пътува към Словакия, той потвърждава получаването ѝ на границата и отказва да влезе на словашка територия.

9. С нота от 24 август 2009 г. унгарските власти по-специално оспорват, че Директива 2004/38 може да представлява валидна правна основа, позволяваща да се обоснове отказът на Словашката република да предостави достъп на президента Sólyom до нейната територия. Те установяват също, че решението, с което се отказва достъп, не е било достатъчно мотивирано. Поради тези причини Словашката република приела тази мярка в нарушение на правото на Съюза.

10. По време на среща, състояла се на 10 септември 2009 г. в Szécsény (Унгария), унгарският и словашкият министър-председател приемат съвместна декларация, в която всеки поддържа своята позиция относно правните аспекти на спорното решение, но все пак изразяват съжаление във връзка с обстоятелствата около пътуването на президента Sólyom. По същия повод е приета „паметна записка“ с цел уточняването за в бъдеще на определени практически правила за официалните и неофициалните посещения в двете държави.

11. С нота от 17 септември 2009 г. словашките власти отговарят на нотата от 24 август 2009 г., като посочват, че с оглед свързаните с инцидента обстоятелства прилагането на Директива 2004/38 било „последната възможност“ да се попречи на президента Sólyom да влезе на територията на Словашката република и че те изобщо не са действали в нарушение на правото на Съюза.

12. Междувременно на 3 септември 2009 г. унгарският министър на външните работи изпраща писмо на г-н Barrot, заместник-председател на Европейската комисия, с което иска становището на Комисията относно евентуалното нарушаване на правото на Съюза от страна на Словашката република.

13. В отговора си от 10 септември 2009 г. г-н Barrot признава, че в съответствие с Директива 2004/38 всяко ограничение на свободното движение трябва да бъде съобразено с принципа на пропорционалност, че по силата на член 27, параграф 2 от тази директива то трябва да се основава на личното поведение на въпросното лице и заинтересованото лице трябва да бъде уведомено за него по предвидения в член 30 от посочената директива ред, като му бъдат обяснени точно и изчерпателно съображенията за това. Той счита също, че националните юрисдикции са тези, които на първо място трябва да спазват нормите на Директива 2004/38. Той подчертава, че трябва да се положат всички усилия, за да се избегне повтарянето на такива ситуации, и изразява увереност, че спорът би могъл да се разреши чрез конструктивен двустранен диалог между двете държави членки.

14. На 12 октомври 2009 г. унгарският министър на външните работи подава жалба от името на Унгария до председателя на Комисията и иска тя да разгледа възможността за започване на производство за неизпълнение на задължения от държава членка съгласно член 258 ДФЕС срещу Словашката република за нарушение на член 21 ДФЕС и на Директива 2004/38.

15. С писмо от 11 декември 2009 г. Комисията потвърждава, че „гражданите на Съюза имат право свободно да се движат и да пребивават на територията на държавите членки по силата на член 21 ДФЕС и на Директива 2004/38“. Тя обаче уточнява, че „въз основа на международното право държавите членки си запазват правото да контролират достъпа на чужд държавен ръководител на тяхната територия, независимо дали този държавен ръководител е гражданин на Съюза или не“. Според нея държавите — членки на Европейския съюз, продължават да организират официалните посещения чрез двустранните политически канали, така че тази област не попада в приложното поле на правото на Съюза. Според Комисията държавен ръководител, разбира се, може да реши да посети друга държава членка в качеството си на частно лице по силата на член 21 ДФЕС и на Директива 2004/38, но от приложените към жалбата на унгарския министър на външните работи документи следва, че Унгария и Словашката република имат разногласия относно частния или официалния характер на предвиденото посещение. Ето защо Комисията счита, че не е в състояние да приеме, че е налице неизпълнение на разпоредбите на правото на Съюза относно свободното движение на гражданите на Съюза от страна на Словашката република, въпреки че във вербалната си нота от 21 август 2009 г. Словашката република неправилно се позовава на Директива 2004/38 и на актовете, приети за нейното въвеждане във вътрешното право.

16. На 16 декември 2009 г. словашкият министър на външните работи коментира позицията на Комисията като отбелязва, че „[о]т гледна точка на [Словашката република] това означава, че сме прави, че когато правим нещо, действаме, след като сме го обмислили, и не се оплакваме на целия свят, че някой е нарушил европейски норми, без да разбира какво имаме предвид“. Той подчертава, че „би било добре Унгария, както и ние самите и Комисията […], да приеме този случай за приключен“. По-нататък той добавя, че Братислава разглежда писмото на Комисията като потвърждение за правилността на своята позиция.

17. В отговор на изразено от президента Sólyom мнение относно езиковото обучение в началното училище, на 15 март 2010 г. словашкият министър-председател, г-н Fico, прави публично изявление, в което посочва, че „[п]ри тези обстоятелства според мен забраната г-н […] Sólyom да влезе на територията на 21 август 2009 г., представлява едно от най-обоснованите действия. По мое мнение то е такова в още по-голяма степен днес, отколкото тогава“.

18. На 30 март 2010 г. Унгария сезира Комисията в съответствие с член 259 ДФЕС. На 30 април 2010 г. Словашката република представя съображенията си. Накрая, на 12 май 2010 г. двете държави членки излагат устните си становища по време на организирано от Комисията изслушване.

19. В мотивираното си становище от 24 юни 2010 г. Комисията приема, че разпоредбите на член 21, параграф 1 ДФЕС и на Директива 2004/38 не се прилагат по отношение на осъществяваните от държавния ръководител на държава членка на територията на друга държава членка посещения и при това положение твърдението за неизпълнение на задължение не е обосновано.

20. Унгария предявява настоящия иск на 8 юли 2010 г. Словашката република иска отхвърлянето на иска и осъждането на Унгария да заплати съдебните разноски.

21. С Определение на председателя на Съда от 28 януари 2011 г. Комисията е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Словашката република.

22. Унгария, Словашката република, както и Комисията са изслушани от Съда по време на устните състезания в съдебното заседание, състояло се на 1 февруари 2012 г.

II – Основни доводи на страните

23. В самото начало Словашката република посочва, че има съмнения относно компетентността на Съда да разгледа настоящия спор, поради неприложимостта на правото на Съюза към ситуация като тази в настоящия случай.

24. Унгария, подкрепяна по този въпрос от Комисията, счита за сметка на това, че тъй като съгласно член 344 ДФЕС държавите членки са се задължили да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането Договорите, по начини, различни от тези, предвидени в тях, Съдът бил единствено компетентен да разгледа спор между две държави членки, който се отнася до тълкуването на правото на Съюза. По-специално държава членка, която счита, че друга държава членка е нарушила правото на Съюза, може да поиска от Комисията да предяви иск за неизпълнение на задължения от държава членка в съответствие с член 258 ДФЕС или пряко да сезира Съда с такъв иск в приложение на член 259 ДФЕС.

25. Що се отнася до съществото на спора, Унгария излага четири твърдения за нарушение срещу Словашката република.

26. С първото си твърдение за нарушение Унгария твърди, че като е забранила на президента Sólyom да влезе на нейната територия, Словашката република е нарушила член 21, параграф 1 ДФЕС и Директива 2004/38.

27. За да установи приложимостта на правото на Съюза, в настоящия случай Унгария по-специално посочва, че Директива 2004/38 се прилага по отношение на всеки гражданин на Съюза, в това число държавните ръководители, и по отношение на всички видове посещения, т.е. както официални, така и частни.

28. Тя добавя, че ако Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз са искали да подчинят упражняването на правото на свободно движение на международноправни норми, те щяха да предвидят това, както са направили например в член 3, параграф 2, буква е) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни[3]. От друга страна, не съществували международноправни норми, уреждащи влизането на държавен ръководител на територията на друга държава. Всъщност предвид практиката на Съда, съгласно която законодателят на Съюза трябва да спазва международното право[4], ако такива норми съществуваха, те щели да бъдат взети предвид в Директива 2004/38. Във всеки случай, дори да се предположи, че тези норми съществуват, Унгария счита, че тяхното прилагане не може да застраши ефикасността на правна уредба на Съюза, като Директива 2004/38, чрез въвеждането на изключение в нейното приложно поле по отношение на лицата[5].

29. Унгария отбелязва, че ръководителите на държавите членки са граждани на Съюза и по време на техния мандат, така че според нея самò по себе си обстоятелството, че международното право предоставя привилегии и имунитети на изпълняващите функцията държавен ръководител лица, за да улесни упражняването на тази функция, не означава нито прекратяване, нито спиране действието на свързаните с гражданството на Съюза права и задължения по силата на ДФЕС. Напротив, Унгария счита, че тези привилегии и имунитети представляват допълнителни права за държавните ръководители, които, вместо да ги ограничават, се добавят към свързаните с гражданството на Съюза права и задължения.

30. Унгария посочва също, че обхватът на правото на всеки гражданин на Съюза да се движи свободно в рамките на Съюза, не може да се тълкува стеснително, така че това право би могло да е предмет само на ограниченията, предвидени като изключение в Директива 2004/38. Прилагането на тези ограничения обаче било възможно само когато са изпълнени предвидените в тази директива материални и процесуални условия.

31. Що се отнася до материалните условия обаче, член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 допускал възможността държавите членки да приемат ограничителни мерки, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, ако те се основават изключително на личното поведение на въпросното лице, при спазване на принципа на пропорционалност. Освен това тези ограничения могли да се прилагат само ако поведението на въпросното лице представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Що се отнася до процесуалните условия, в член 30

3 — ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225.

4 — В това отношение Унгария посочва Решение от 24 ноември 1992 г. по дело Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, Recueil, стр. I-6019, точка 9), както и Решение от 16 юни 1998 г. по дело Racke (C-162/96, Recueil, стр. I-3655, точка 45).

5 — Унгария се позовава на Решение от 6 април 1995 г. по дело RTE и ITP/Комисия (C-241/91 P и C-242/91 P, Recueil, стр. I-743, точка 84), както и на Решение от 22 октомври 2009 г. по дело Bogiatzi (C-301/08, Сборник, стр. I-10185, точка 19), в които Съдът приема, че „при отношенията в рамките на Общността не може да се прави позоваване на разпоредбите на споразумение, предшестващо датата на влизане в сила на Договора“. Тази държава членка твърди, че този извод е валиден и що се отнася до нормите, съдържащи се в обичайното международно право.

от същата директива били посочени гаранциите, от които се ползва всеки гражданин на Съюза, чието право на свободно движение е ограничено, които по-специално са свързани със съобщаване на съображенията за всяка ограничителна мярка и предоставените му процедури за обжалване.

32. Според Унгария Словашката република не е спазила нито материалните, нито процесуалните условия, предвидени в Директива 2004/38, за да забрани на г-н Sólyom да влезе на словашка територия. Всъщност, от една страна, г-н Sólyom не представлявал никаква заплаха за какъвто и да е основен интерес на обществото и във всеки случай забраната за достъп била непропорционална мярка. От друга страна, на г-н Sólyom не било изпратено никакво съобщение, което да го информира за мотивите на въпросното решение и за предоставените му процедури за обжалване.

33. В самото начало Словашката република, както и Комисията, уточнява, че предвижданото от г-н Sólyom посещение било официално, а не частно, и поради това основният въпрос, който се поставя в спора, е дали правото на Съюза, и по-специално член 21 ДФЕС и Директива 2004/38, се прилагат за държавните ръководителите на държавите членки.

34. В това отношение Словашката република счита, че предвид ролята на държавните ръководители, техните пътувания в рамките на Съюза попадат в областта на дипломатическите отношения между държавите членки, които се уреждат от международното обичайно право и от конвенциите[6]. Всъщност принципът на предоставената компетентност, който произтича от член 4, параграф 1 ДЕС и член 5 ДЕС, изключвал двустранните дипломатически отношения между държавите членки от приложното поле на правото на Съюза. Това се потвърждавало най-напред в Решение от 22 март 2007 г. по дело Комисия/Белгия[7], според което държавите членки запазвали възможността си да уреждат дипломатическите си отношения дори след присъединяването към Съюза. Освен това никаква разпоредба от Договорите не предоставяла на Съюза изрично компетентност да урежда дипломатическите отношения между държавите членки. По-нататък, тъй като държавният ръководител е носител на суверенитета на управляваната от него държава, той можел да отиде в друга суверенна държава само със знанието и съгласието на последната. В това отношение Словашката република припомня, че съгласно член 4, параграф 2 ДЕС „Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Договорите, както и националната им идентичност“ и че принципът на свободно движение в никакъв случай не може да доведе до изменение на приложното поле на ДФЕС или на разпоредбите на вторичното право.

35. Що се отнася до доводите на Унгария относно приложимостта на правото на Съюза, в настоящия случай Словашката република възразява, първо, че обстоятелството, че Директива 2004/38 не предвижда изключение относно движението на държавните ръководители, не означава, че тя се прилага по отношение на последните, тъй като приложението на правото на Съюза по отношение на държавните ръководители е изключено от самите Договори. Второ, Словашката република, както и Комисията, оспорва сравнението между Директива 2004/38 и Директива 2003/109, тъй като тези два текста имат различен предмет. Трето, посоченото по-горе Решение по дело Poulsen и Diva Navigation, както и Решение по дело Racke не създавали никакво задължение за законодателя на Съюза да указва за всеки акт от вторичното

6 — Словашката република се позовава по-специално на Виенската конвенция от 18 април 1961 г. за дипломатическите отношения (наричана по-нататък „Виенска конвенция от 1961 г.“); на Виенската конвенция от 24 април 1963 г. за консулските отношения; на Виенската конвенция от 14 март 1975 г. за държавното представителство във взаимоотношенията с международните организации от всеобщ характер; на Конвенцията за специалните мисии, приета от Общото събрание на ООН на 8 декември 1969 г. (наричана по-нататък „Конвенция за специалните мисии“), както и на Конвенцията за предотвратяване и наказание на престъпленията против лицата, ползващи се с международна защита, в това число и дипломатическите агенти, приложена към Резолюция 3166 (XXVIII) на Общото събрание на ООН от 14 декември 1973 г.

7 — C-437/04, Сборник, стр. I-2513.

право материалното приложно поле и приложното поле по отношение на лицата на Договорите в контекста на международното право. Накрая, четвърто, посоченото по-горе Решение по дело RTE и ITP/Комисия, както и посоченото по-горе Решение по дело Bogiatzi били относими само когато компетентността на Съюза не се оспорва, което не било така в настоящия случай.

36. Впрочем ако се приеме, че правото на Съюза се прилага при обстоятелства като тези в настоящия случай, държавният ръководител на държава членка ще се ползва в друга държава членка от привилегии на основание правото на Съюза, като в същото време ще се намира под защитата на предвидените от международното право имунитети срещу приложимостта на административните решения, взети от тази държава по силата на правото на Съюза. В резултат на това държава членка нямало да може нито да откаже влизането на нейна територия на такова лице, нито, предвид неговите имунитети, впоследствие да го изведе.

37. Във всеки случай, дори да се предположи, че правото на Съюза се прилага в настоящия случай, Словашката република отрича да е приложила това право, и по-специално Директива 2004/38. В това отношение тя счита, че вербалната нота от 21 август 2009 г., съдържаща позоваване на Директива 2004/38, е част от размяната на дипломатически съобщения, чиято цел била организирането на предвижданото от г-н Sólyom посещение, и поради това не представлява „решение“ по смисъла на тази директива. Още повече че тази нота не била изготвена от полицейски служител от службите за граничен контрол, а от министъра на външните работи, т.е. от орган, който е явно некомпетентен да приема такова решение в приложение на Директива 2004/38 и на относимите национални норми. Освен това посочената нота далеч не била адресирана до г-н Sólyom, а била изпратена на Унгария по дипломатически път.

38. Словашката република отбелязва също, че несполучливата формулировка и неотносимото от правна страна посочване на Директива 2004/38 във вербалната нота от 21 август 2009 г. не определят материалното приложение на тази директива по отношение на настоящото дело. Според тази държава членка съдържащото се в тази нота препращане към посочената директива, което имало за цел да укаже на унгарските власти наличието на потенциална заплаха за обществената сигурност, не било подходящо.

39. С второто си твърдение за нарушение Унгария посочва, че съществува опасност Словашката република да повтори в бъдеще нарушението на членове 3 ДЕС и 21 ДФЕС, както и на Директива 2004/38. Такава опасност по-специално се потвърждавала от множество изявления на словашките власти — сред които по-специално това на словашкия министър на външните работи от 16 декември 2009 г. и това на словашкия министър-председател от 15 март 2010 г., — според които поведението им по отношение на президента на Унгария не било нарушило правото на Съюза.

40. Тъй като оспорва всякакво неизпълнение на задължения по правото на Съюза, главно поради неговата неприложимост в настоящия случай, Словашката република смята, че логическа последица от това е, че няма никаква опасност от повторение. Във всеки случай второто твърдение за нарушение се основавало само на предполагаемо и бъдещо поведение на словашките власти. Освен това посочените от Унгария в подкрепа на това твърдение за нарушение доказателства били изявления, направени след нотата от 21 август 2009 г., които не могли да бъдат взети предвид в настоящото производство, без да бъде нарушено правото на защита на Словашката република. На последно място, като се позовава на явното подобряване на отношенията между двете държави членки в периода след настъпване на оспорваните факти, същата изключва възможността за повторение в бъдеще на всякакво подобно недоразумение.

41. С третото си твърдение за нарушение Унгария изтъква, че възприетата от словашките власти практика не само нарушила Директива 2004/38, но и самият факт, че вербалната нота от 21 август 2009 г. била обоснована с тази директива, се включва в понятието за злоупотреба с право, така както е определено в практиката на Съда (по-конкретно Решение от 14 декември 2000 г. по дело Emsland-Stärke[8]). В действителност тези власти се позовали на посочената директива, за да преследват политически цели.

42. Според Унгария обаче прибягването до правото на Съюза, за да се изрази враждебност в политически план чрез мерки, ограничаващи свободата на движение на гражданите, противоречи на най-основните ценности на Съюза. Освен това не можело да се прави позоваване на споменатите в Директива 2004/38 обществен ред или обществена сигурност за преследването на политически цели. Унгария добавя, че ако такова поведение се счита за съвместимо с правото на Съюза, няма никаква пречка в бъдеще другите държави членки да уреждат двустранните си спорове като се позовават на правото на Съюза, което очевидно противоречи на целите на това право.

43. Словашката република възразява, че не е имало никаква злоупотреба при прилагане на правото на Съюза, тъй като това право не било приложимо в случая.

44. Във всеки случай съгласно практиката на Съда (по-конкретно посоченото по-горе Решение по дело Emsland-Stärke) установяването на злоупотреба с право предполага наличието на два елемента, а именно обективен елемент, състоящ се в използването на правната уредба на Съюза за цели, различни от тези, които са ѝ присъщи, и един субективен елемент, свързан с волята за получаване на облага от правото на Съюза чрез изкуствено създаване на условията, необходими за нейното получаване. Словашката република оспорва наличието на тези два елемента в настоящия случай, тъй като правото на Съюза не се прилага и тя не е целяла постигането на никаква облага.

45. С четвъртото си и последно твърдение за нарушение Унгария поддържа, че ако Съдът приеме, че в настоящия случай се прилагат нормите на международното право, а не правото на Съюза, той би трябвало да уточни приложното поле по отношение на лицата на тези норми, за да изясни пределите, в които се прилагат член 21 ДФЕС и Директива 2004/38, когато става дума за двустранните отношения между държавите членки. Съдът трябвало да уточни по-специално дали тези предели се отнасят само до държавните ръководители или също и до други категории граждани на Съюза.

46. Словашката република смята, че въпросът по отношение на кои лица, освен държавните ръководители, не се прилагат член 21 ДФЕС и Директива 2004/38, няма никакво значение за изхода на спора.

III – Съображения

47. Най-напред ще уточня, че според мен, Съдът е напълно компетентен да разгледа настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения, доколкото спорът между Унгария и Словашката република се основава именно на твърдяно нарушение на правото на Съюза. При разглеждане на този иск Съдът е призован да определи обхвата на правилата относно гражданството на Съюза, и по-конкретно да прецени дали при своите официални пътувания на територията на другите държави членки държавният ръководител на държава членка може да

8 — C-110/99, Recueil, стр. I-11569.

се счита за гражданин на Съюза. Възможността спорът относно тълкуването и прилагането на разпоредбите от ДФЕС относно гражданството на Съюза да се разреши от Съда в рамките на едно от предвидените от този договор производства, в случая член 259 ДФЕС, е в съответствие с член 344 ДФЕС.

48. По същество в самото начало ще посоча, че с оглед на обективните обстоятелства около предвижданото от г-н Sólyom, посещение, така както се установяват от представените на Съда становища, това посещение трябва да се окачестви като официално посещение. Действително, безспорно е, че г-н Sólyom предвиждал да отиде в град Комарно, за да участва в откриването на паметник, който е символ, свързан с историята на унгарската държава, и че трябвало да произнесе реч по този случай. Следователно в случая не става дума за посещение, което се ограничава до изцяло частни интереси, нито дори до посещение, осъществено инкогнито, тъй като словашките власти били уведомени няколко пъти по дипломатически път за това посещение.

49. От това следва, че г-н Sólyom е имал желание да посети град Комарно именно при упражняване на функциите си като президент на Унгария, а не само в качеството си на гражданин на Съюза.

50. Ако обаче движението на гражданите на Съюза между държавите членки се урежда от правото на Съюза, по-конкретно от член 21 ДФЕС и от Директива 2004/38, това не е така, когато става дума за посещенията, осъществявани от държавните ръководители в държавите членки.

51. Както предвижда член 5, параграф 2 ДЕС, „[п]о силата на принципа на предоставената компетентност, Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите членки“ [9]. Тъй като Договорите мълчат по въпроса за достъпа на държавните ръководители до територията на държавите членки, от това правя извода, че става въпрос за компетентност, запазена за държавите членки.

52. Ще отбележа освен това, че в посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Белгия Съдът отбелязва по повод на Виенската конвенция от 1961 г., че тя „е международноправно споразумение, сключено от държавите членки и трети държави *при изпълнение на техните компетенции в областта на дипломатическите отношения*[[10]]“ [11], и тя „се отнася по принцип до двустранните отношения между държавите“ [12]. От това следва, че сферата на дипломатическите отношения остава от компетентността на държавите членки при спазване на международното право. Според мен същото се отнася и до пътуванията на държавните ръководители на държавите членки, включително влизането им на територията на други държави членки при обстоятелства като разглежданите по настоящото дело.

53. Не споделям защитаваното от Унгария становище, че статутът на гражданин на Съюза, както и правата и задълженията, които произтичат от него, би трябвало да имат предимство пред статута, с който се ползват държавните ръководители на държавите членки, така че те би трябвало във всеки случай да се ползват от свобода на движение в рамките на Съюза. Такова разширително схващане на това, което предполага гражданството на Съюза, би довело до разширяване на правомощията на Съюза по начин, който е несъвместим с принципа на предоставената компетентност.

9 — Вж. в същия смисъл член 4, параграф 1 ДЕС.

10 — Курсивът е мой.

11 — Точка 33.

12 — Пак там.

54. Освен това става въпрос за виждане, което пренебрегва спецификата на положението на държавните ръководители. Тя се състои главно в тяхното качество на върховен държавен орган, който представлява, олицетворява и задължава държавата на международно равнище[13]. Това особено положение предполага, образно казано, че когато държавен ръководител пътува в рамките на официално посещение, той никога не може да прави това на изцяло лична основа, тъй като приемащата го държава посреща преди всичко общността, която той представлява.

55. Макар понастоящем да не съществува никаква международна конвенция с предмет общо определяне на статута на държавните ръководители в международното право, и по-конкретно въпроса за влизането им на територията на държавите, това не променя факта, че по силата на международното право държавните ръководители безспорно се ползват с положение, което не може да се сравни с никое друго и със сигурност не с това на гражданин, който желае да отиде в друга държава изцяло в качеството си на частно лице.

56. Специалният статут, който международното право отрежда за държавните ръководители, е резултат, в голяма степен, от международния обичай, както и в по-малка степен и във връзка с някои конкретни аспекти — от международни конвенции[14]. Този специален статут се отнася до защитата, облекченията, привилегиите и имунитетите, които са им предоставени[15].

57. Според мен качеството на най-висш представител на държавата, което има държавният ръководител, както и принципът на суверенно равенство на държавите са доводи в подкрепа на обратно на защитаваното от Унгария становище, а именно че посещенията на държавни ръководители в държавите членки на Съюза зависят от съгласието на приемащата държава[16] и от правилата, определени от нея в рамките на нейната компетентност, и не могат да се разглеждат в светлината на свободата на движение.

58. С оглед на това, както всяка компетентност, запазена за държавите членки, те не би трябвало да упражняват правомощията си в областта на дипломацията по начин, който би могъл да доведе до трайно скъсване на дипломатическите отношения между две държави членки. Наистина такова скъсване би било несъвместимо с процеса на интеграция — който съгласно текста, съдържащ се в преамбюла на Договора за ЕС, е насочен към създаване на „все по-тесен съюз между народите на Европа“ — и би представлявало пречка за осъществяването на основните цели на Съюза, една от които е насърчаването на мира.

59. Само положение на трайно парализиране на дипломатическите отношения между две държави членки, противоречащо на поетото от тях задължение за поддържане на добросъседски отношения, което е неделимо от решението им да се присъединят към Съюза, би попадало в приложното поле на правото на Съюза, дори и само тъй като в съответствие с член 4, параграф 3, последна алинея от ДЕС държавите членки трябва да се въздържат от всяка мярка, която може да изложи на опасност постигането на целите на Съюза.

13 — Вж. 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 — Вж. по-специално Конвенцията за специалните мисии, както и Конвенцията за предотвратяване и наказание на престъпленията против лицата, ползващи се с международна защита, в това число и дипломатическите агенти, посочена в бележка под линия 6 от настоящото заключение.

15 — Вж. в това отношение г-н Watts, A. Heads of State. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 12?20; Oppenheim's International Law, 9 ed., vol. 1, Peace, § 451 sq. и 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., p. 189.

16 — Това препращане към „съгласието“ се среща в няколко международни конвенции, по-специално в член 2 от Виенската конвенция от 1961 г.; в член 2, параграфи 1 и 2 от Виенската конвенция от 24 април 1963 г. за консулските отношения, както и в член 1, буква а), членове 2?6 и 18 от Конвенцията за специалните мисии.

60. В случая очевидно не става въпрос за такова положение, за което свидетелства именно срещата между унгарския и словашкия министър-председател, проведена на 10 септември 2009 г., т.е. няколко дни след инцидента, който е в основата на настоящото производство [17]. Впрочем по този повод те са потвърдили ангажимента си да спазват и прилагат всички членове от Договора относно добросъседските отношения и приятелското сътрудничество между Република Унгария и Словашката република, подписан в Париж на 19 март 1995 г. [18].

61. Тъй като при това положение не е задача на правото на Съюза да уреди инцидента, станал на 21 август 2009 г., смятам, че не може да се приеме, че е налице неизпълнение на задължения по смисъла на член 259 ДФЕС.

62. Според мен разглеждането на твърдението за нарушение, според което Словашката република е злоупотребила с право, като във вербалната си нота от 21 август 2009 г. се е основала именно на Директива 2004/38, за да откаже достъп на президента Sólyom на нейна територия, не може да промени този извод.

63. Позицията на Словашката република по този въпрос не се е променила. Тя признава, че споменаването на Директива 2004/38 в тази вербална нота не е подходящо, с което, с оглед на изложените по-горе доводи, мога само да се съглася. Все пак от това не мога да направя извод, че в случая става въпрос за злоупотреба с право по смисъла на практиката на Съда, която злоупотреба изисква едновременно наличието на един обективен и един субективен елемент [19].

64. От представените на Съда становища се установява, че тази вербална нота е била последното средство за Словашката република, след няколко опита по дипломатически път, да изрази несъгласието си с планираното от г-н Sólyom посещение на дата, която тази държава членка счита за деликатна. Изглежда, че в основата на позоваването в спомената нота на Директива 2004/38 стоят съображения, свързани с обществената сигурност [20]. Доколкото такива съображения са посочени в тази директива, по-конкретно в член 27, параграф 2, първа алинея от нея, и планираното от г-н Sólyom посещение с основание е могло да изисква, с оглед на политическия контекст около това посещение, извършването на оценка на риска от гледна точка на обществената сигурност, не мисля, че е установено, че като във вербалната нота от 21 август 2009 г. се е позовала на Директива 2004/38, Словашката република е злоупотребила с право.

65. Накрая, ще посоча, в отговор на последното твърдение за нарушение на Унгария, че доколкото настоящият спор се отнася единствено до посещението на държавен ръководител, в рамките на настоящото производство не следва да се проверява по-нататък какво би било положението на граждани на Съюза, изпълняващи други официални функции.

IV – Заключение

66. С оглед изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

— да отхвърли иска,

— да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

17 — Вж. точка 10 от настоящото заключение.

18 — Текстът на тази конвенция е достъпен по-специално в Revue générale de droit international public. Éditions A. Pedone, Paris, 1995, p. 525.

19 — Вж. Решение по дело Emsland-Stärke, посочено по-горе (точки 52 и 53).

20 — Вж. точка 57 от писмената защита на Словашката република, както и самия текст на вербалната нота от 21 август 2009 г., в която се посочва отчитането на рискове за сигурността.