



TERRORELHÁRÍTÁSI KÖZPONT

1101 Budapest, Zách u. 4.

Bolyki István r. alezredes - dr. Vincze István r. őrnagy

Nemzetközi jog v. közösségi jog, avagy közjogi méltóság vagy magánember a köztársasági elnök?

(Első rész.)

Abstract

In Hungarian-Slovakian diplomatic relations, and even in the history of the European Union, banning the Hungarian President László Sólyom to enter the territory of the Slovak Republic led to a unique incident of its kind; the relevant Judgment of the Court of Justice of the European Union can be regarded as a precedent.

This study aims to describe the background of the events related to personal protection and bilateral political relations from the aspects of safety and security. However, with hindsight of full knowledge of the Judgment of the Court, the study intends principally to interpret and analyse the Judgment in term of the law. The first part of the study deals mainly with the analysis of the Judgment based on European Community Law, the second part discusses the diplomatic and international law aspects of this case.

I. Bevezető

A napjainkra enyhülő magyar-szlovák viszonyt számos konfliktus terhelte és nehezítette a rendszerváltás óta a Trianoni békeszerződés kisebbségellenes hatásaitól kezdve, a Beneš-dekrétumokon, a Bős-nagymarosi vízlépcső vitán, vagy a mohi atomerőmű létesítésének problematikáján keresztül egészen az állampolgársági törvényre adott szlovák reakciókig.

A két ország viszonyában talán a legnagyobb törést a 2006-os év okozta, amikor a magyarellenes megnyilvánulásairól ismert Ján Slota vezetésével a Szlovák Nemzeti Párt (SNS) koalíciós partnerként a szlovák kormányba került. A szlovák politikus nem volt ismeretlen a politikában, mivel korábban több antiszemita kijelentést tett, „kasztráltatni” akarta a cigány nemzetiségű szlovákokat, választási kampányában bejelentette: Budapestet

tankokkal lövetné szét. 2006-ban Robert Fico szlovák miniszterelnök azért kötött koalíciót Ján Slotával, hogy kihagyhassa kormányából az ország közel 10%-át kitevő magyar nemzetiségű kisebbség pártját, a Magyar Koalíció Pártját (MKP). Ezzel ugyanakkor a szlovák miniszterelnök azt is vállalta, hogy koalíciós partnere szélsőséges és egyben magyarelles nézeteit kormányzati szintre emeli.

A következő időszakban történt események (Malina Hedvig ügy, a pozsonyi idegenvezető elleni eljárás, dunaszerdahelyi szurkolók elleni rendőrségi támadás, stb.), a kormányzati intézkedések (Beneš-dekrétumok megerősítése, szlovák nyelvtörvény, stb.), valamint egyéb társadalmi jelenségek (szaporodó magyarelles megnyilvánulások, gyalázkodó falfirkák) sajnálatos módon csak tovább rontották a két ország kapcsolatát. Ebben az időszakban - elsősorban magyar oldalról - diplomáciai szinten, több törekvés történt a viszony rendezésére, de ezek pozitív elmozdulást nem hoztak.

Újabb, példátlan esemény történt 2009. augusztus 21-én, amikor Sólyom László hivatalban lévő köztársasági elnök komáromi látogatását nem kívánatosnak minősítette Robert Fico szlovák kormányfő. Fogalmazhatnánk úgy is, hogy – Slota kormányba kerülése után – ez a második állomása a magyarellességnek, amely ismét a kormányzat szintjén jelent meg, de nem politikai, hanem közösségi jogi eszközök formális igénybevételével.

II. Az elnöki látogatás előzményei

Hasonló látogatáson Sólyom László köztársasági elnök korábban 2007. október 2-án vett részt Révkomáromban. Feleségével együtt akkor is egy civil szervezet meghívásának tett eleget, amikor a Selye János Egyetemre látogatott, ahol beszédet mondott. Az egyetemen tartott előadásában többek között azzal kapcsolatban is szót emelt, hogy a szlovák parlament szeptember 20-án megerősítette a felvidéki magyarok II. Világháború utáni jogfosztását törvényesítő Beneš-dekrétumokat. A magyar államfő ezt rendkívül megalázó és súlyos aktusnak nevezte: „[...]..., *ami mellett nem fogok elmenni szó nélkül.*”¹ – ígérte akkor.

A fentiekre a szlovák politikai vezetés akkor is példátlanul reagált. Robert Fico kormányfő azt mondta „*Sólyom úgy viselkedett, mintha Észak-Magyarországon járt volna*”, és hozzátette,

¹ Sólyom László: Részletek Sólyom László köztársasági elnök Révkomáromban a Selye János Egyetemen elmondott beszédéből. Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja: 2007. október 2. http://www.solyomlaszlo.hu/beszedek_20071002_revkomarom.html (letöltve: 2012. 10. 12.)

diplomáciai eszközökkel fogják elérni, hogy „a magyar államfőt abba a térségbe utasítsák ki, ahová tartozik.” Tette mindezt annak ellenére, hogy a magyar köztársasági elnök beszédében részletesen kifejtette a látogatásának politikai célját és az ezzel kapcsolatos álláspontját: „Ezek a nem hivatalos látogatások arra szolgálnak, hogy a magyar államfő és a szomszédos országokban élő magyarság kapcsolatát erősítsék. Ez kifejezi teljes egészében azt a természetességet, amivel a magyar államfő a nemzet határon túl élő részeit meglátogathatja és azt a nyitott szívűséget és bizalmat is, amely a szomszéd államok iránt érződik. Hiszen itt Európában azt kell feltételeznünk, hogy szomszédos államok, amelyeknek kisebbségeik élnek egymás országában így éreznek egymás iránt. [...] Ebben a szellemben tehát az összes szomszédos államfőt szeretettel várjuk Magyarországra a kisebbségi közösségeik köreiben.[...] Magyarországon nehéz azt elképzelni, hogy az itteni diákság kettős követelményeknek kell, hogy megfeleljen. Mert egyrészt könnyen hirdethetjük otthonról egész Európában, hogy a magyar nemzet fogalmát kulturális nemzetként fogjuk fel. A magyar nemzetnek tehát történelmi, kulturális és nyelvi identitása van, ezen az alapon egységes közösség, teljesen függetlenül az országhatároktól, és teljesen függetlenül attól, hogy ki milyen állampolgár. De ugyanakkor mindenkinek megvannak az állampolgári kötelességei, s integrálódnia kell állama közösségébe is. Nemzetiségnek lenni nem gettót jelent, ahol elszigetelve élünk. Amikor Önök, elvégezve az egyetemet, dolgozni és alkotni fognak, akár mint tanárok, akár közgazdászként, vagy a most tervezett szakokon majd mezőgazdászként vagy biológusként, a szlovák állam anyagi és szellemi tőkét kell, hogy növeljék. Minden itteni író és művész a szlovák kultúra része is, elválaszthatatlan része. [...] Ugyanakkor mindenki, aki vállalja magyar identitását, része és fenntartója a magyar nemzetnek, és alkotása része a magyar nemzeti kultúrának.”² Sólyom László köztársasági elnök az egyetemi beszédét követően találkozott az MKP vezetőivel, majd az Európa udvarban részt vett az Árpád-házi II. András szobor leleplezésén, ahol beszédet is mondott.

A magyar államfő ezt követően legutóbb, 2009 januárjában tett munkalátogatást Komáromban, ahol Ivan Gašparovič köztársasági elnökkel akkor közösen vettek részt a Selye János Egyetem jubileumi ünnepségén. Az ott elmondott beszédében a magyar köztársasági elnök ismételten hangsúlyozta, hogy „A nemzeti kisebbségek nyelvén működő egyetemek - az

² Sólyom László: Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja: i.m. (letöltve: 2012. 10. 12.)

esetleges felszínes vélekedésekkel ellentétben - nem az elkülönülést szolgálják, hanem éppen az integrációt.”³

Az aktuális politikai helyzetre utalva a GlobalPost amerikai internetes hírportál 2009. augusztus 16-án közölte *„Szlovákia és Magyarország egyszerűen nem fog egyezségre jutni (Történelmi okokra visszavezethetően, továbbá modern kori sérelmekből fakadóan a szlovák és a magyar nemzet viszonya továbbra is hűvös marad)”* című elemzését,⁴ amelyben Magyarország és Szlovákia kapcsolatát a legrosszabbnak minősítette az uniós tagállamok között. Az elemzés szerint *„Magyarország és Szlovákia egyaránt NATO tagok és tagjai az Európai Uniónak, de a kapcsolat a két közép-európai szomszéd között vitathatatlanul a legrosszabb bármely EU-állam közül, mivel az országok nacionalistái a történelmi sérelmeket használják választói támogatás megszerzésére.”⁵* Az elemzés részletesen kitér a szlovák nyelvtörvényre, és megemlíti, hogy milyen reakciókat váltott ki szlovák részről annak magyar bírálata. Megjegyzendő, hogy a nyelvtörvényt augusztus elején Sólyom László köztársasági elnök is élesen bírálta. *„Egy multinacionális ország homogén nemzetállammá változtatása, az erőszakos asszimiláció, nem egyeztethető össze az Európai Unió értékeivel és ellenkezik a kisebbségek védelmét szolgáló nemzetközi joggal”* mondta a magyar elnök egy nyilatkozatában.⁶

A fentiek miatt a látogatás tervezett időpontjára a két ország közti hivatalos kapcsolatokat lényegében befagyasztották, a miniszterelnökök és külügyminiszterek kétoldalú találkozókra nem vettek részt, kizárólag az Európai Unió által szervezett rendezvényeken találkoztak.

Az előzetes tervek szerint Sólyom László köztársasági elnök a révkomáromi Szent István Szoborbizottság meghívására 2009. augusztus 21-én részt vett volna a szoboravatási ceremónián. A tervezett program szerint 17.00 órától a közeli színpadon az István, a király

³ *Sólyom László: Sólyom László köztársasági elnök beszéde a révkomáromi Selye János Egyetem jubileumi ünnepségén. Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja: 2009. január 19. http://www.solyomlaszlo.hu/beszed20090119selye_egyetem_jubileumi_unnepseg.html (letöltve: 2012. 10. 12.)*

⁴ *Jan Cienski: Slovakia and Hungary just won't get along (Historic and modern grievances keep relations between the two nations frosty) August 16, 2009 08:20 Updated: May 30, 2010 12. 05. <http://www.globalpost.com/dispatch/europe/090814/slovakia-hungary> (letöltve: 2012. 11. 13.)*

⁵ *Jan Cienski: i.m. „Hungary and Slovakia are both members of NATO and of the European Union, but ties between the two central European neighbors are arguably the worst of any EU states, as each country's nationalists use historical grievances to gain voter support.”*

⁶ *Jan Cienski: i.m. „Turning a multi-national country into a homogeneous nation state, a forced assimilation, are incompatible with the European Union's values and goes against international laws protecting minorities, said the Hungarian president in a statement.”*

című rockopera részleteit hallhatta volna a közönség, majd ezt követően 18.00 órától került volna sor a szoboravatást kísérő beszédekre és a leleplezésre. Az ünnepség tervezett vezérszónoka Sólyom László magyar államfő volt, de beszédet mondott volna Makovecz Imre építész is, és a Ghymes együttes koncertet adott volna, így a rendezvénynek több tervezett magyar vonatkozású résztvevője is volt. A magyar államfő lehetséges augusztusi látogatásának hírére ugyanakkor megindult a médiában a politikai üzenetváltás a szlovákiai politikai elit legmagasabb köreiből. A szoboravatással kapcsolatos vita már februárban⁷ megkezdődött, de Sólyom László ellen csak a tervezett látogatást megelőző szerdán indult összehangolt pozsonyi támadás.

2009. augusztus 19-én, a három legfőbb közjogi méltóság a magyar államfő tervezett látogatását Szlovákiával szembeni tudatos provokációnak minősítette. Ivan Gašparovič államfő, Pavol Paška házelnök és Robert Fico kormányfő közös nyilatkozatában jelezte, hogy Sólyom László látogatása ilyen körülmények között „nem megfelelő”, és „*Sólyom László ezen a napon nem szívesen látott vendég a Szlovák Köztársaságban.*” A szlovák elnöki hivatal nyilatkozatában megerősítette, hogy Sólyom László nem jelezte Ivan Gašparovič szlovák államfőnek érkezését.

Robert Fico kijelentette, ha a magyar államfő látogatása idején Komáromban valami történik, akkor azért Sólyom László fogja viselni a felelősséget. A Magyar Koalíció Pártja (MKP) ugyanakkor elhatárolódott az előbb említett kijelentéstől. Nyilatkozatában közölte: „*Bármiféle konfliktusért vagy problémáért, amelyek ebből az alkalomból bekövetkezhetnek, a Szlovák Köztársaság miniszterelnökét tartjuk felelősnek.*” mivel a párt szerint Robert Fico kijelentései „*egyenesen arra biztatják a szlovák szélsőségeket, hogy provokáljanak konfliktust Komáromban, ezért rendkívül veszélyesnek és felelőtlennek tartjuk azokat egy EU-tagállam miniszterelnökétől.*”

⁷ Amikor bejelentették a szobor építési tervét, a szlovák kormánykoalícióban lévő Szlovák Nemzeti Párt (SNS) rögtön tiltakozott, és felelevenített egy korábbi szoborvitát. Még Mečiar idején a Matica Slovenská nevű szlovák nacionalista szervezet ugyanebben a városban szerette volna felállítani a szlovákokat megtérítő Szent Cirill és Szent Metód szobraikat. Az alkotás el is készült, de a mindig is magyar többségű önkormányzat (Révkomárom lakosságának kétharmada magyar) ezt megakadályozta. Az önkormányzat arra hivatkozott, hogy a településnek nincs semmi köze sem a két szenthez. Végül a Matica Slovenská városi székházának egyik balkonjára került a szoborcsoport, mert oda nem kellett önkormányzati engedélyt szerezni. Azóta is ott áll. A 21-én felavatott, talapzatával együtt 8 méter magas és 25 tonnás Szent István-szobor elsősorban az önkormányzat pénzeiből épült, de szoborjegyekkel bárki támogathatta az építkezést. A támogatók között volt Sólyom László magyar köztársasági elnök is. A szobor építését egy felvidéki kulturális szervezet, az eredetileg 1901-ben alapított (majd 1947-ben feloszlott és a 90-es években újjászervezett) Jókai Egyesület kezdeményezte. http://index.hu/kulfold/2009/08/25/gyengok_a_solyom_elleni_szlovak_ervek/ (letöltve: 2012. 11. 10.)

A Most-Híd⁸ elnöksége sajnálatosnak tartotta, hogy a szoboravatásra nem hívták meg a Szlovák Köztársaság egyetlen képviselőjét sem, ugyanakkor hozzátette, az is méltatlan, hogy Robert Fico kormányfő a szélsőségesek esetleges provokációjáért Sólyom László magyar államfőt tenné felelőssé.

Miroslav Lajčák szlovák külügyminiszter Sólyom látogatásában nem látott provokációt, a látogatás dátumát azonban nem tartotta megfelelőnek.⁹ Másrészt közölte, hogy az államfő látogatásáról a magyar fél előzetesen hivatalosan tájékoztatta a szlovák külügyminisztériumot, azt tudomásul vették, és biztosítják a látogatás hátterét.

Bastrnák Tibor, Komárom polgármestere (Most-Híd) az ügygel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a szoborállítást előkészítése már másfél éve folyik, és az ügyben tartott több sajtóértekezlet ellenére senkinek sem voltak fenntartásai a projekttel kapcsolatban.

Vladimír Maňka, a kormánypárti Smer-SD alelnöke szerint a magyar államfő nem tehet úgy, mintha magánlátogatáson lenne, hiszen „ebben a pozícióban nem létezik magánlátogatás.”

Michal Horský szlovák politológus ugyanakkor szándékos ferdítésként értékelte,¹⁰ és helytelennek minősített azt a szlovák álláspontot, mely összeköti Sólyom László köztársasági elnök látogatását a 41 évvel korábbi megszállás évfordulójával.

III. Biztonsági környezet

A fenti kiragadott példák és idézett sajtónyilatkozatok jól érzékeltetik azt, hogy a tervezett elnöki látogatás időpontjában mennyire felfokozott volt a két ország közötti diplomáciai kapcsolat, és az esemény Szlovákián belül milyen forró politikai vitát generált. A vizsgált 2006-tól 2009-ig terjedő időszakban, a vázolt körülmények miatt a hazai védett személyek szlovákiai látogatásának veszélyeztetettsége szinte kivétel nélkül fokozott volt,¹¹ így a

⁸ Most-Híd (a „híd” szlovák és magyar szó is) politikai párt Szlovákiában. A programjában az ország magyar kisebbsége és a szlovákok közötti fokozottabb együttműködésre hív fel. 13 képviselője van a Nemzeti Tanácsban és része a jobbközép ellenzéknek.

⁹ 2009. augusztus 21-én volt ugyanis a 41. évfordulója a Varsói Szerződés öt tagállama hadseregei – köztük a magyar hadsereg - csehszlovákiai bevonulásának.

¹⁰ A SITA pozsonyi hírgyűjteménynek 2009. augusztus 21-én tett nyilatkozatában. <http://www.sita.sk/eng/services/online/en/content.php> (letöltve: 2012. 11. 01.)

¹¹ A Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek védelmének, kijelölt létesítmények őrzésének rendőrségi feladatairól szóló 6/1998. (II. 16.) ORFK utasítás 5. pontja szerint.

bevezetett biztonsági intézkedések, a védett személyek biztosításába résztvevő erők és bevont eszközök a III. szintű fokozott védelem szabályai szerint kerültek kialakításra.

Az általános veszélyeztetettség értékelések miatt, azoknak megfelelően került sor a szlovákiai biztosítások megszervezésére és végrehajtására, ugyanakkor a kinti programokkal kapcsolatban konkrét veszélyeztető, a biztonságot negatív irányba befolyásoló eseményre vonatkozó információ egy alkalommal sem keletkezett.

Sólyom László köztársasági elnök tervezett 2009. augusztus 21-ei látogatásával kapcsolatban az augusztus 17-én elkészített veszélyeztetettség-értékelő jelentés taglalta a két ország feszült viszonyát meghatározó eseményeket. Rámutatott arra, hogy a Magyar Koalíció Pártjának (MKP) elnöke több fenyegető levelet is kapott, melyek egyike éles löszert is tartalmazott. A fenyegetések valóságtartalmát a szlovák rendőrség nem tudta igazolni, ezért e körülmény a magyar államfő veszélyeztetettségét növelhette volna, ha szlovákiai magyar vezetőkkel találkozik. A jelentés kockázati tényezőként értékelte, hogy a tervezett rendezvény helyszíne közterület, amely egyben könnyűzenei koncert része is, így az bárki számára szabadon látogatható. Az értékelő anyag emellett nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy a program megzavarására szlovák szélsőséges nacionalisták kísérletet tehetnek. Az együttműködő magyar titkosszolgálatok veszélyforrást nem jeleztek, az aktuális veszélyeztetettség fokozott szinten került értékelésre.

A látogatás tervezett időpontját a Külügyminisztérium több mint 2 hónappal korábban közölte ugyan a szlovák hatóságokkal, ennek ellenére a szlovák elnöki hivatal kijelentette, hogy Sólyom László köztársasági elnök nem jelezte Ivan Gašparovič szlovák államfőnek érkezését.¹² A személyvédelem részéről a program augusztus 18-án került előkészítésre, amelyen részt vettek a Külügyminisztérium, a Köztársasági Elnök Hivatala, a Pozsonyi Magyar Nagykövetség, a szlovák biztonsági szolgálatok, valamint a révkomáromi városi rendőrség képviselői.

A szlovák biztonsági szervek a korábbi tapasztalatokhoz hasonlóan készségesen működtek közre. Ennek megfelelően a magyar delegációs biztosítással teljesen megegyező gépkocsi oszlopot, négyfős biztonsági egységet, biztonsági elő- és utánfutást, valamint az oszlopot kísérő helikoptert biztosítottak volna. A biztonság maradéktalan szavatolása érdekében a

¹² Nyilatkozta Marek Trubač, a szlovák államfő szóvivője a Pravda szlovák napilapnak. Elmondta azt is, hogy „Az elnök úr nem örülne annak, ha a látogatás a magyar államiság demonstrációjává válna.”

szükséges intézkedéseket megtervezték: a védett személyt szállító gépkocsi közlekedését elő- és utánfutással hajtották volna végre, a programhelyek, valamint a séta útvonalát tűzszerészetileg ellenőrizték, az ünnepség és a fogadás helyszínét előerővel biztosították volna. Az előzetes tervek szerint a szlovák biztonsági gépjárművek a határ másik oldalán foglalták volna el a felállítási helyüket, mindemellett azt is tudomásul vették, hogy a magyar köztársasági elnök az ORFK Köztársasági Őrezred által biztosított gépjárművet vette volna igénybe. Konkrét veszélyeztető információval ebben az időpontban a szlovák fél sem rendelkezett.

IV. A nap krónikája: 2009. augusztus 21.

Áttekintve kronológiai sorrendben a nap legfontosabb történéseit: 21-én, pénteken reggel 08.45 órára Ivan Gašparovič szlovák köztársasági elnök konzultációra magához hívatta Magyarország pozsonyi nagykövetét Heizer Antalt. A rendkívüli meghallgatáson részt vett Miroslav Lajčák szlovák külügyminiszter is, ahol a szlovák köztársasági elnök a nagykövet útján felkérte Sólyom László magyar köztársasági elnököt, hogy fontolja meg látogatását, mivel a szlovák államfőnek a látogatás dátuma ellen kifogása van.

Válaszul a magyar Köztársasági Elnöki Hivatal nyilatkozatban közölte, Sólyom László magyar államfő részt vesz a komáromi Szent István- szobor leleplezésén, nem tántorították el az elmúlt napokban megjelent támadó hangú szlovák nyilatkozatok.

Robert Fico szlovák kormányfő bejelentette: szélsőséges csoportok szervezkedéséről tartva lemondta mai programjait és szükség esetén összehívja a Biztonsági Tanácsot is. Megerősítette korábbi kijelentését, miszerint bármilyen provokáció is történne a rendezvényen, azért egyértelműen Sólyom Lászlót terheli a felelősség.

Miroslav Lajčák szlovák külügyminiszter aznap a szlovákiai konzulátusok diplomatáit tájékoztatta a Sólyom László magyar államfő komáromi látogatásáról. A külügyi tárca vezetője hangsúlyozta a két nép közös történelmét, kiemelve, hogy Szent István király a szlovákok királyja is volt, de a látogatás időpontját és annak előkészületeit, a két fél között kialakult feszült viszony miatt nem tartotta alkalmasnak a látogatásra, tartva a két ország szélsőségesinek tiltakozásától, amit az államfői látogatás felerősíthet.

A komáromi rendőrség nyilatkozatában közölte, hogy felkészült a magyar köztársasági elnök fogadására és mindent megtesznek annak biztosítása érdekében.

A révkomáromi rendezvény kezdetével párhuzamosan Robert Fico kormányfő, Robert Kaliňák belügyminiszter és Miroslav Lajčák külügyminiszter rendkívüli sajtótájékoztatót tartott. Ezen a szlovák kormányfő bejelentette, hogy a hatóságok az EU jogszabályaira hivatkozva megtiltják Sólyom Lászlónak az országba való bejutást, melyet diplomáciai jegyzékben már megküldtek a magyar félnek. Fico a sajtótájékoztatón utalt az esetleges belépési kísérlet következményeire is. Nyilatkozata szerint a határon a rendőrség is felszólítja majd a magyar köztársasági elnököt a távolmaradásra, így amennyiben a diplomáciai jegyzék és a figyelmeztetés ellenére az államfő átlépi a határt azzal „súlyosan megsérti az ország belügyi előírásait és mélysegesen megsérti az államot.” A sajtótájékoztatón ugyanakkor a belügyminiszter kijelentette, hogy a rendőrség ebben az esetben sem fogja kitoloncolni az országból a magyar államfőt.

2009. augusztus 21-én 18.00 órakor a köztársasági elnök a kormányőrök és a sajtó képviselőinek kíséretében a határátkelőtől gyalog ment el a komáromi Erzsébet-hídon annak közepéig, mely a szlovák-magyar határt jelképezi, majd magyar területen maradva tájékoztatta az újságírókat a kialakult helyzetről. *„Itt a határon ért utol minket a Szlovák Külügyminisztérium jegyzéke, amelyben az én számomra, név szerint, éjjélig megtagadják a belépést a Szlovák Köztársaság területére. [...] Ez egy példátlan, és két szövetséges állam viszonyában megmagyarázhatatlan és kimenthetetlen lépés. Különös tekintettel a kitiltás indokolására, amely azt mondja, hogy biztonsági kockázatot jelentene a jelenlétem. [...] Hozzá kell fűznöm, hogy a szlovák fél hivatalosan több mint két hónapja tudja ennek a látogatás tényét. A legutóbbi napokig mindenben együttműködést tapasztaltunk a szlovák hatóságokkal. Remélem, hogy az utolsó két napban kitört hisztéria a legfelsőbb állami szinteken nem a szlovák nép érzelmeit tükrözi. [...] Visszafordulok, mert nem tudnak engem egy tudatos jogsértésbe belehajszolni, hiszen jogász vagyok, államelnök vagyok. Remélem, hogy a komáromiak ezt a látogatást így is megőrzik szívükben. És visszajövök még. [...]”*¹³

A híd szlovák oldalán eközben Ján Packa, Szlovákia országos rendőrfőkapitánya és Milan Marko, a szlovák közjogi méltóságokat védő hivatal¹⁴ elnöke jelentős rendőri készültség mellett várta a fejleményeket. A szoboravatási rendezvényt mindeközben a rendőrség nagy erővel biztosította, ahol a Matica Slovenská szlovák nacionalista szervezet, a Szlovák

¹³ Sólyom László: Sólyom László köztársasági elnök beszéde Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja:2009.08.21. http://www.solyomlaszlo.hu/kozszerplesek_20090821_sajtonyilatkozat_komarom.html (letöltve: 2012. 10. 07.)

¹⁴ The Office for the Protection. (CA and DM MI SR).

Nemzeti Párt (SNS) és a Szlovák Testvériség tagjai transzparenszekkel tiltakoztak. A magyar államfő tervezett beszédét végül Heizer Antal pozsonyi magyar nagykövet olvasta fel az ünnepségen.

Az esettel kapcsolatos elsődleges, de mindvégig meghatározó magyar jogi és diplomáciai álláspontot jól tükrözi Balázs Péter külügyminiszter és Németh Zsolt az Országgyűlés Külügyi Bizottsága elnökének az eseményeket követő első nyilatkozata. Előbbi nevetségesnek nevezte a szlovák fél lépését, és elmondta, hogy a látogatással kapcsolatos – két hónappal korábbi egyeztetés során a szlovák fél részéről biztosított – engedélyek érvényesek maradtak, ugyanis a szlovák fél nem vonta vissza azokat. Megjegyezte továbbá, hogy a magyar fél diplomáciai lépéseket fog tenni az Európai Unió illetékes szerveinél, mert példátlan, hogy az EU két tagországa között ilyen eset történjen.

Németh Zsolt kezdeményezte az Országgyűlés Külügyi Bizottságának rendkívüli összehívását és a külügyminiszter meghallgatását, mivel álláspontja szerint a szlovák kormánynak az a döntése, amellyel kitiltották egy napra a magyar köztársasági elnököt, ellentétes az európai normákkal.

V. A szlovák álláspont

A magyar államfő ellen indított összehangolt támadás során elhangzott – néha egymásnak is ellentmondó – politikai nyilatkozatokat összevetve a szlovák fél kifogásai négy érvrendszer köré csoportosíthatók. Az egymásra licitáló politikusok egyrészt a látogatás előzetes bejelentésének elmaradását, vagy elkésett jelzését, illetve az írásbeli diplomáciai közlés elmaradását hiányolták. Másrészt alkalmatlannak, sértőnek tartották a látogatás időpontját a 41 évvel korábban történtek évfordulójára tekintettel. Harmadrészt azt kifogásolták, hogy a szoboravatás szervezői nem hívtak meg szlovák közjogi méltóságot, vagy a szlovák állam más képviselőjét.

Ezen érvek mindegyike cáfolható volt, és külön-külön, de együttesen sem képezhettek elégséges jogalapot arra, hogy a szlovák hatóságok megakadályozzák Sólyom László részvételét a rendezvényen.

A negyedik – lényegében a legfontosabb és egyedüli jogi természetű – szlovák érv: Sólyom László magyar köztársasági elnök látogatása biztonsági kockázatot jelent. A diplomáciai jegyzékben¹⁵ közölt jogalap a szlovák álláspont szerint az „*Európa Parlament és az Európai Tanács 2004/38/EK, 2004. április 29-ei Irányelve, valamint a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának, az idegenek tartózkodásáról hozott 48/2002 Z.z. számú törvénye és annak további előírásai és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának a Rendőri Testületről hozott, 171/1993 sz. törvénye*” rendelkezéseiből fakad.

A magyar fél a diplomácia jegyzékben közölt tilalom (a Szlovák Köztársaság területére belépés megtagadása) kézhezvételétől kezdődően vitatta e korlátozás jogszerűségét és kitarított álláspontja mellett, miszerint a biztonsági kockázatra történő hivatkozás és a konkrét esetre vonatkoztatott döntés közösségi jogot sért.

VI. Elsődleges diplomáciai és jogi lépések

Magyarország 2009. augusztus 24-ei szóbeli jegyzékben vitatta, hogy a 2004/38 irányelv megfelelő jogalapot képezett volna ahhoz, hogy a Szlovák Köztársaság megtagadhassa Sólyom köztársasági elnök belépését a területére. Kiemelte, hogy a belépést megtagadó határozat nem volt kellően megindokolva. A magyar álláspont szerint ezen indokok alapján a Szlovák Köztársaság az intézkedést az uniós jog megsértésével tette.

A Szlovák Köztársaság 2009. szeptember 17-ei válaszjegyzékében reagált a magyar fél diplomáciai lépésére, kijelentve, hogy az eset körülményeire tekintettel a 2004/38 irányelv alkalmazását tartották az „utolsó lehetőségnek” arra, hogy megakadályozzák Sólyom köztársasági elnöknek a Szlovák Köztársaság területére történő belépését, eljárásuk pedig semmilyen módon nem sértette az uniós jogot.

¹⁵ A Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma diplomáciai jegyzékének (940/2009-DIPL) nem hivatalos fordítása: „A Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma tiszteletét fejezi ki a Magyar Köztársaság Pozsonyi Nagykövetségének és a Magyar Köztársaság Pozsonyi Nagykövetsége 3-16/2009 számú jegyzékére hivatkozva tudomására hozza, hogy a biztonsági kockázatokra való tekintettel a Szlovák Köztársaság illetékes szervei az Európa Parlament és az Európai Tanács 2004/38/EK, 2004. április 29-ei Irányelve, valamint a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának, az idegenek tartózkodásáról hozott 48/2002 Z.z. számú törvénye, és annak további előírásai és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának a Rendőri Testületről hozott, 171/1993 sz. törvénye és annak további előírásai értelmében megtagadta a Magyar Köztársaság elnökének, Sólyom László úrnak a Szlovák Köztársaság területére történő belépését 2009. augusztus 21-én. A Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma megragadja az alkalmat, hogy mély tiszteletéről biztosítsa a Magyar Köztársaság pozsonyi nagykövetségét. Pozsony, 2009. augusztus 21.” Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja: 2009. 08. 21. http://www.solyomlaszlo.hu/kozlemlenyek20090821_szlovak_kulugyminiszterium_diplomaciai_jegyzeke.html (letöltve: 2012. 10. 07.)

Ezt megelőzően 2009. szeptember 10-én Szécsényben (Magyarország) tartott találkozó alkalmával a magyar és a szlovák miniszterelnök közös nyilatkozatot fogadott el, amelyben fenntartották saját véleményüket a vitatott dokumentum jogi aspektusára vonatkozóan, egyben sajnálkozásukat fejezték ki Sólyom köztársasági elnök látogatásának körülményei miatt.¹⁶ Ugyanezen alkalommal emlékeztető készült abból a célból, hogy a jövőre nézve tisztázza a két államban teendő hivatalos és nem hivatalos látogatások lebonyolításának bizonyos gyakorlati kérdéseit.

A köztársasági elnök, hivatalának képviselői, a magyar kormány tagjai az eseményeket követően világossá tették, hogy Szlovákia lépésére csak a közösségi jogi fórumok által nyújtott jogorvoslat igénybevétele útján lehetséges a magyar fél válasza. 2009. szeptember 3-án a magyar külügyminiszter levelet intézett Jacques Barrot-hoz, az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) alelnökéhez, amelyben a Bizottság véleményét kérte az uniós jog Szlovák Köztársaság általi vélelmezett megsértéséről.

Jacques Barrot 2009. szeptember 10-én kelt válaszlevelében elismerte, hogy az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38 irányelv¹⁷ (a továbbiakban: Irányelv) alapján a szabad mozgáshoz való jog minden korlátozásának az arányosság figyelembevételével kell történnie. A korlátozásnak az említett Irányelv 27. cikkének (2) bekezdése¹⁸ szerint az érintett

¹⁶ Ez alkalommal a miniszterelnökök egyébként megerősítették azon kötelezettségvállalásukat, hogy tiszteletben tartják és alkalmazzák a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a Jósomszédi Kapcsolatokról és Baráti Együttműködésről szóló Szerződés minden cikkét. Ezen egyezmény szövege megtalálható többek között a következő kiadványban: *Revue générale de droit international public*, Éditions A., Pedone, Párizs, 1995., 525. o.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg (2004. április 29.)

¹⁸ *Irányelv 27. cikk*

Általános elvek

(1) *E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat.*

(2) *A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját. Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatók.*

személy személyes magatartásán kell alapulnia, és arról az Irányelv 30. cikkében¹⁹ meghatározott módon – a megtagadás indokainak ismertetésével és teljes körű indokolással – kell az érintett személyt értesíteni. Jacques Barrot ugyanakkor azt is megállapította, hogy az Irányelv előírásai alkalmazásának betartatása elsősorban a nemzeti bíróságok feladata. Hangsúlyozta, hogy mindenképpen szükséges a hasonló helyzetek kialakulását elkerülni, és bízott abban, hogy a két tagállam közötti kétoldalú konstruktív párbeszéd az ügy megoldását szolgálja.

„Minden európai uniós polgárnak joga van arra, hogy az EU-tagállamok területén szabadon mozogjon és tartózkodjon” – fogalmazott hasonlóan az alelnök Gál Kinga Európa Parlamenti képviselő kérdéseire adott válaszlevelében a Sólyom Lászlót ért szlovák incidenssel kapcsolatban. Barrot hangsúlyozta, hogy a tagállamok az uniós polgárok szabad mozgásához való jogát csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozhatják. *„A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére”* – állapította meg a bizottsági válaszlevelél.

Gál Kinga a válaszlevelre hivatkozva egy nyilatkozatában²⁰ hangsúlyozta, hogy minden létező, intézményes jogérvényesítési lehetőséget ki kell használni, hogy ez az eset precedenssé váljon az Európai Unió történetében, annak érdekében, hogy hasonló helyzet ne ismétlődhessen meg. Szükséges, hogy *„elsősorban a magyar kormány, ha pedig az uniós jogelvek és jogszabályok sérültek, mint az a jelen esetben vélelmezhető, akkor, mint az uniós*

¹⁹ Irányelv 30. cikk

A határozatokról szóló értesítés

(1) Az érintett személyeket írásban értesítik a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról, oly módon, hogy megérthessék annak tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket.

(2) Az érintett személyeket teljes mértékben tájékoztatják azokról a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokról, amelyekben az ügyekben hozott határozat alapult, kivéve ha ez ellentétes a nemzetbiztonsági érdekekkel.

(3) A határozat meghatározza azt a bíróságot vagy közigazgatási hatóságot, amelyhez az érintett személy fellebbezést nyújthat be, valamint a fellebbezésre nyitva álló határidőt, és adott esetben azt az időt, amelyen belül az érintett személynek el kell hagynia a tagállam területét. Kellően megalapozott sürgős eseteket kivéve, a terület elhagyására nyitva álló határidő nem lehet kevesebb, mint az értesítés napjától számított három hónap.

²⁰ http://fidesz-eu.hu/archiv_hirlevelek/2009/ (letöltve: 2011. 10. 17.)

*jogszabályok óre, az Európai Bizottság is megtegyék a kellő lépéseket*²¹ – mondta az EP képviselő.

A magyar külügyminiszter Magyarország kormányának nevében 2009. október 12-én panasszal fordult a Bizottság elnökéhez, és kérte, hogy a Bizottság vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) vonatkozó 258. cikke²² alapján kötelezettségszegési eljárást indítson a Szlovák Köztársaság ellen az EUMSZ 21. cikk²³ és az Irányelv megsértése miatt.

A Bizottság a 2009. december 11-én kelt levélben megerősítette, hogy *„az uniós polgároknak az [EUMSZ 21. cikk] és a [...] 2004/38 irányelv alapján jog[uk]ban áll [a tagállamok területén] szabadon mozogni és tartózkodni.”* Utalt azonban arra, hogy *„a nemzetközi jog alapján a tagállamok fenntartják a jogukat a külföldi állampolgárok területükre való belépésének ellenőrzésére, függetlenül attól, hogy az érintett állampolgár uniós polgár e vagy sem.”* A Bizottság álláspontja szerint a hivatalos látogatásokat az Európai Unió tagállamai továbbra is kétoldalú politikai kapcsolatokon keresztül rendezik, vagyis e területre az uniós jog nem irányadó. A Bizottság szerint az állampolgár kétségtelenül dönthet úgy, hogy az EUMSZ 21. cikk és az Irányelv alapján magánszemélyként másik tagállamba látogat, ugyanakkor a magyar külügyminiszter panaszleveléhez csatolt dokumentumokból az tűnik ki, hogy Magyarország és a Szlovák Köztársaság között a tervezett látogatás magán vagy hivatalos jellege vita tárgyát

²¹ A Szlovák Köztársaság a diplomáciai jegyzékben uniós jogforrásra és azt a nemzeti jogrendszerbe implementáló szlovák törvényekre hivatkozott, így a közösségi jog megsértése miatt a tagállam ellen ún. kötelezettségszegési (szerződészegés miatti) eljárást az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258-260. cikkei alapján lehet indítani az Európai Bíróság előtt. Ilyen eljárások megindítására csak az Európai Bizottság vagy másik tagállam jogosult.

²² Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 258. cikk (az EKSz. korábbi 226. cikke)

Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

²³ Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 21. cikk (az EKSz. korábbi 18. cikke)

(1) A Szerződésekből és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

(2) Ha az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, az (1) bekezdésben említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében rendelkezéseket fogadhat el.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározottakkal azonos célok érdekében, és amennyiben a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört az ilyen fellépésre, a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében a szociális biztonságra, illetve a szociális védelemre vonatkozó intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

képezi. A Bizottság ezért úgy ítélte meg, hogy nincs abban a helyzetben, hogy megállapítsa a Szlovák Köztársaság jogsértő magatartását az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó uniós jogi rendelkezések tekintetében. Megállapította ugyanakkor, hogy Szlovákia a 2009. augusztus 21-ei szóbeli jegyzékében tévesen hivatkozott az Irányelvre és azt a belső jogba átültető normákra.

A szlovák külügyminiszter a Bizottság álláspontját 2009. december 16-án kommentálva megjegyezte, hogy „[a Szlovák Köztársaság] számára ez azt jelenti, hogy igazunk van, s hogy ha valamit teszünk, azt átgondoljuk, és nem kiabálunk a világba, hogy valaki megsérti az európai normákat, anélkül hogy tudnánk, miről beszélünk.” Hangsúlyozta, hogy „jó lenne, ha úgy, ahogy mi és [...] [a Bizottság], [...] [Magyarország] is lezártnak tekintené ezt az ügyet.” Majd hozzátette, hogy a Bizottság levelét a szlovák fél saját, helyes álláspontja igazolásának tartja.²⁴

Magyarország 2010. március 30-án az EUMSZ 259. cikk alapján kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett a Szlovák Köztársaság ellen és kérelmével a Bizottsághoz fordult.²⁵

²⁴ Robert Fico szlovák miniszterelnök 2010. március 15 én – Sólyom köztársasági elnöknek egy általános iskolai nyelvoktatási kérdésben kifejtett véleményére válaszolva – nyilatkozatot tett közzé, amelyben leszögezte, hogy „[e]zekben az összefüggésekben Sólyom László 2009. augusztus 21-i belépésének megtagadása az egyike volt a leghelyesebb lépéseinknek. Ezt ma még helyesebbnek tartjuk, mint ezen döntés elfogadásakor.”

²⁵ Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

259. cikk (az EKSz. korábbi 227. cikke)

Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottságindokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni.

260. cikk (az EKSz. korábbi 228. cikke)

(1) Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglalt teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglalt teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítélt. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. Ez az eljárás nem érinti a 259. cikket.

(3) Ha a Bizottság a 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. Ha az Európai

A szlovák fél 2010. április 30-án közölte a kérelemmel kapcsolatos írásos észrevételeit, majd a Bizottság által 2010. május 12-én tartott meghallgatáson előadta a szóbeli észrevételeit is. Az eljárás első szakaszában, a felek írásban és szóban kifejtett álláspontjának ismeretében az Európai Bizottság 2010. június 23-án indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelynek kiadásáról a 2010. június 24-ei kollégiumi ülésen döntött. A Bizottság véleményében úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és az Irányelvben foglalt rendelkezések nem alkalmazandók a valamely tagállam államfője által másik tagállam területén tett látogatásokra, e feltételek mellett pedig a jogsértésre való hivatkozás nem megalapozott. A brüsszeli szerv álláspontja szerint az incidens a nemzetközi jog hatálya alá tartozik, hiszen a tagállamok fenntartják a jogukat a külföldi államfő területükre való belépésének ellenőrzésére, függetlenül attól, hogy az érintett államfő uniós polgár-e. A Bizottság szerint Szlovákia – habár maga is tévesen hivatkozott az irányelvre – nem sértette meg az EU jogának az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit.

A Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának álláspontja szerint – egyet nem értve a Bizottság álláspontjával – a személyek szabad mozgásáról szóló Irányelv alapján 2009. augusztus 21-én a Szlovák Köztársaság nem tagadhatta volna meg Sólyom László köztársasági elnök belépését területére. Az Európai Bizottság döntése szerint azonban az esetre nem az uniós, hanem a nemzetközi jog szabályait kellett volna alkalmazni, így uniós jog nem sérült. A magyar álláspont szerint ugyanakkor az adott ügyben nem lehet eltekinteni attól, hogy Szlovákia kizárólag az uniós irányelvre hivatkozott akkor, amikor Sólyom László államfő belépését megtagadta. Mivel arról, hogy uniós jogot kellett volna-e, illetve az adott esetben lehetett-e alkalmazni, csak az Európai Bíróság dönthet, így hazánk a Szlovákia ellen indított eljárás folytatása mellett döntött az Európai Bíróság előtt.²⁶ A bírósági eljárásban²⁷ a magyar fél nemcsak arra szeretett volna választ kapni, hogy a szlovák hatóságok döntése sérti-e az uniós szerződéseket, hanem arra is, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló Irányelvet minden uniós polgárra ugyanúgy kell-e alkalmazni, vagy van-e olyan személyi kör

Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.

²⁶ <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/kozlemeny-solyom-laszlo-szlovakiaba-valo-belepese-megtagadasanak-kovetkezmenyeirol> (kulugyminiszterium.hu) (letöltve: 2012. 10. 20.)

²⁷ Az európai integráció történetében egyébként rendkívül ritka, hogy egy tagállam közvetlenül perel be egy másik tagállamot az Európai Bíróság előtt. Eddig mindössze öt ilyen ügy volt, amelyek közül három zárult ítélettel (141/78 Franciaország kontra Egyesült Királyság, C-388/95 Belgium kontra Spanyolország és C-145/04 Spanyolország kontra Egyesült Királyság).

(például közjogi méltóságok, hivatalos delegációk), akikre az Irányelv szabályai mégsem alkalmazandók.

Magyarország 2010. július 6-án nyújtotta be keresetét,²⁸ amelynek elutasítását kérte a Szlovák Köztársaság, továbbá azt, hogy a Bíróság Magyarországot kötelezze a költségek viselésére. 2011. január 28-ai végzésével²⁹ a Bíróság elnöke engedélyezte, hogy a Bizottság beavatkozzon a Szlovák Köztársaság kérelmeinek támogatására. A Bíróság a 2012. február 1-jén tartott tárgyaláson meghallgatta Magyarországot, a Szlovák Köztársaságot és a Bizottságot szóban előadott érveit.

VII. Magyarország kereseti kérelme

Magyarország keresete négy fő kérdés köré csoportosítható. A keresetében a magyar fél kérte, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy a Szlovák Köztársaság az Irányelvre hivatkozással, de annak rendelkezéseit be nem tartva 2009. augusztus 21-ei tiltásával megsértette az Irányelv és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése alapján fennálló kötelezettségeit;

²⁸ 2010. július 6-án benyújtott kereset - Magyar Köztársaság kontra Szlovák Köztársaság (C-364/10. sz. ügy) Az eljárás nyelve: szlovák. (Megjegyzendő, hogy a Bíróság ítéletében a benyújtás dátumaként 2010. július 8-a szerepel) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2010%3A301%3A0005%3A0006%3Ahu%3APDF> (letöltve: 2012. 10. 20.)

²⁹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82962&pageIndex=0&doclang=SK&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=171448> (Francia nyelven letöltve: 2012.10.20.) Nem hivatalos fordítás ! „A BÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSE 2011. január 28. (1) Luxemburg, 2011. január 28. «Intervenció» A C-364/10 számú ügyben, az EUMSZ 259. cikk alapján köteleességszegés megállapítása iránt 2010. július 8-án indított kereset (2010. július 6-i e-mail) Magyar Köztársaság (képviselik : Fehér M.Z. és Orgován E., meghatalmazotti minőségben), felperesnek, a Szlovák Köztársaság (képviseli B. Riczióvá meghatalmazotti minőségben), alperes ellen, M. Y. Bot főtanácsnok (főügyész helyettes), a BÍRÓSÁG ELNÖKE a felek meghallgatása után az alábbi végzést hozza

1 A Bíróság hivatalához 2010. december 16-án benyújtott keresetlevél (december 15-i fax) alapján, M. A. Tokár, D. Maidani úrnő és S. Boleart (luxemburgi kiértesítési címmel) által meghatalmazotti minőségben képviselt Európai Bizottság azt kérte, hogy hadd járhasson el támogatólag a C-364/10 ügyben, a Szlovák Köztársaság keresetének összefoglaló előterjesztésével kapcsolatban.

2 Az eljárást kezdeményező keresetet az eljárás rendjét szabályozó 93. cikkely 1. bekezdésének megfelelően indították el, és a kapcsolódó eljárást a (Nemzetközi) Bíróság statútuma 40. cikkelyének első bekezdése szerint folytatják le.

Ezért a bíróság elnöke rendelkezett afelől, hogy:

1) Az Európai Bizottság felkérés alapján járjon el támogatólag a C-364/10 ügyben, a Szlovák Köztársaság keresetének összefoglaló előterjesztésével kapcsolatban.

2) A (perbeli) beavatkozó írásban, érvekkel alátámasztva és határidőre terjessze elő a keresettel kapcsolatos összefoglalót.

3) A Bíróság hivatalvezetője gondoskodjon arról, hogy az eljárással kapcsolatos iratok egy példányának megküldésével értesítse a (perbeli) beavatkozót.

4) A költségviselésről később szülessen döntés.

Aláírások”

- állapítsa meg, hogy az uniós joggal, így különösen az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 3. cikk (2) bekezdésével,³⁰ és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésével ellentétes a Szlovák Köztársaság azon álláspontja, amely az Irányelv alapján:
- jogszerűnek tartja hazánk képviseletét ellátó személy (egy tagállam köztársasági elnökének) a területére történő belépésének megtiltását, és
- fenntartja az ilyen jogsértés megismételt előfordulásának lehetőségét;
- állapítsa meg, hogy a Szlovák Köztársaság visszaélészerűen alkalmazta az uniós jogot;
- továbbá állapítsa meg - feltéve, hogy az Irányelv személyi hatályát konkrét nemzetközi jogi norma korlátozhatja - a kivételek körét és hatályát.

VIII. A kereseti kérelemben és meghallgatáson Magyarország által hivatkozott jogalapok és legfontosabb érvek

A Magyar Kormány álláspontja szerint a Szlovák Köztársaság Sólyom László köztársasági elnök belépésnek megtiltásával megsértette az EK 18. cikket³¹ és az Irányelvet. Az Irányelv 27. cikk (2) bekezdésére hivatkozva a magyar fél álláspontja szerint Sólyom László köztársasági elnök személyes magatartása sem általában, sem az adott konkrét látogatáshoz kapcsolódóan nem valósított meg olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt a társadalom valamely alapvető érdekére, ami indokolhatta volna bármilyen korlátozó intézkedés meghozatalát. A magyar álláspont szerint, olyan körülmény nem állt fenn, amely a korlátozó intézkedést megalapozta volna, így a konkrét esetben a tiltásban megnyilvánuló intézkedés nem felelt meg az arányosság követelményének és túllépte az elérni kívánó célt, amely kevésbé korlátozó egyéb eszközzel is elérhető lett volna.

³⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata
3. cikk (az EUSz. korábbi 2. cikke)

(1) Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

(2) Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.

³¹ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

(Róma, 1957. 03. 25, utoljára módosítva a 2003-as Csatlakozási Szerződés által (2004. május 1.)

18. cikk

(1) Az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

A magyar álláspont szerint a Szlovák Köztársaság az Irányelv 30. cikk (1)-(3) bekezdéseiben részletezett eljárási szabályokat sem tartotta tiszteletben. A köztársasági elnök belépésének megtiltásáról szóló döntést nem foglalták az irányelvnek megfelelő határozatba és azt nem kézbesítették. A döntésről szóló szóbeli jegyzék a belépés megtiltásáról tartalmazott tájékoztatást, azonban ebben nem szerepel sem részletes indoklás, sem a jogorvoslati hatóság vagy bíróság megjelölése, sem pedig a jogorvoslatra nyitva álló határidő. Magyarország szerint a valamennyi uniós polgárt megillető, az Unión belüli szabad mozgás jogának terjedelmét nem lehet szűkítően értelmezni, vagyis e jogra csak az Irányelvben kifejezetten előírt korlátozások vonatkozhatnak, azonban a korlátozások csak akkor alkalmazhatók, ha teljesülnek az Irányelvben előírt anyagi jogi és eljárásjogi feltételek.

A Magyar Kormány szerint a Szlovák Köztársaság részéről a kereset benyújtásának időpontjában fennállt a jogsértés megismétlődésének veszélye, mivel az alperes fenntartotta azon álláspontját, hogy a belépés megtiltása jogszerű volt. Emiatt a Magyar Kormány álláspontja szerint az Irányelvre történő hivatkozás önmagában is visszaélésszerű volt, amennyiben a Szlovák Köztársaság hatóságait nem az Irányelvben foglalt indokok vezérelték, hanem kifejezetten politikai célkitűzéseket kívántak az Irányelvre történő hivatkozás útján érvényesíteni.³² A felperes álláspontja szerint a Szlovák Kormány nyilatkozatai alapján megállapítható, hogy a tiltás a Szlovák Kormány részéről nem az Irányelvben megfelelő hivatkozási alapként elismert közbiztonsági vagy közrendi okok, hanem lényegében belpolitikai indokok motiválták.

A Magyar Kormány álláspontja szerint téves az eljárás során az Európai Bizottság által megfogalmazott azon álláspont, mely szerint a tagállamok államfőinek hivatalos látogatásaira nem az uniós jog, hanem a nemzetközi jog szabályai alkalmazandóak. A Magyar Kormány álláspontja az, hogy az Irányelv feltétlen alkalmazást kíván minden személyi kör és minden típusú látogatás során, így mind hivatalos, mind magánlátogatás tekintetében, mivel kógens jelleggel – minden uniós polgárra kiterjedően – erősíti meg, hogy az uniós polgár elsődleges jogból eredő közvetlen és egyéni alapjogosultsága bármely tagállam területére történő belépés. Ugyancsak kógens jelleggel sorolja fel az Irányelv azokat az eseteket, amelyekben az uniós polgár mozgásszabadságát korlátozni lehet. A főszabály alól ugyanakkor sem az államfők, sem a tagállamok állampolgárainak más köre tekintetében nem tartalmaz olyan

³² A magyar fél a Bíróság ítélezési gyakorlatára (többek között az Emsland Stärke ügyben 2000. december 14-én hozott ítéletre) hivatkozott. C-110/99. sz. ügy (EBHT 2000., I-11569. o.).

kivételt, amely az irányelv rendelkezéseinek hatályát lerontaná, és nem tesz különbséget a hivatalos és magáncélú látogatások között sem. A magyar fél álláspontja szerint amennyiben az Irányelvet megalkotó Tanács és Európai Parlament függővé kívánta volna tenni a mozgásszabadság gyakorlását a nemzetközi jogi normáktól – ideértve a nemzetközi szokásjogot is – úgy ezt az irányelv elfogadásakor minden bizonnyal megtette volna.³³ A magyar fél megjegyzése szerint a tagállamok államfői a hivatali idejük alatt is az Unió polgárai, ezért Magyarország álláspontja szerint önmagában az, hogy a nemzetközi jog az államfői hivatal betöltő személyek részére e hivatal gyakorlásának megkönnyítése érdekében kiváltságokat és mentességeket biztosít, nem foglalja magában az EUMSZ értelmében az uniós polgársághoz kapcsolódó jogoknak és kötelezettségeknek sem a megszűnését, sem pedig a szünetelését. A magyar álláspont szerint épp ellenkezőleg: e kiváltságok és mentességek az államfők számára többletjogosítványokat képeznek, amelyek nemhogy korlátoznák az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket, hanem hozzáadódna azokhoz.

A Magyar Kormány álláspontja szerint sem az írott nemzetközi jogban, sem a nemzetközi szokásjogban nem lelhető fel olyan hatályos nemzetközi jogi norma, amely a jelen ügyben alkalmazható lett volna. Amennyiben ilyen norma létezett volna a kérdéses időpontban, a tagállamok az Unióhoz való csatlakozásuk révén hatáskört ruháztak az Unióra a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályok megalkotására vonatkozóan és kötelezettséget vállaltak arra, hogy az Unió jogi aktusait, az uniós jogot tiszteletben tartva gyakorolják e téren fennmaradó hatásköreiket. Ha egy tagállam állampolgárának másik tagállamba történő átlépése tekintetében a nemzetközi jog bármely rendelkezése mégis korlátozhatja az Irányelv személyi hatályát, úgy elengedhetetlen, hogy a Bíróság egyértelműen maghatározza e korlátozás körét és terjedelmét figyelemmel arra is, hogy ilyen kivételt, illetve derogációt az Irányelv nem tartalmaz. Másfelől a magyar fél hozzátette, hogy az államfők más államok területére történő belépését szabályozó nemzetközi jogi normák Magyarország szerint nem léteznek. Figyelembe véve ugyanis a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, mely szerint az uniós jogalkotónak tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot, a magyar álláspont szerint, – még ha fel is tételezzük, hogy e normák léteznek – alkalmazásuk nem ronthatná le az

³³ Az Európai Parlament és a Tanács ezt megtette például a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-ei 2003/109/EK tanácsi irányelv(3) 3. cikke (2) bekezdésének f) pontjában.

Irányelvhez hasonló uniós szabályozás érvényesülését azáltal, hogy annak személyi hatálya alól kivételt ír elő.

IX. Az alperes Szlovákia ellenérvei

A Szlovák Köztársaság mindjárt az eljárás kezdetén kétségét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezne a jelen jogvita elbírálására, tekintettel arra, hogy álláspontjuk szerint az uniós jog nem alkalmazható az ügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetre. Magyarország – a Szlovák oldalon beavatkozóként résztvevő Bizottság támogatásával – ezzel szemben úgy vélte, hogy a tagállamok az EUMSZ 344. cikk³⁴ alapján vállalták, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik, így az uniós jog értelmezésére vonatkozóan két tagállam között felmerülő jogvita elbírálására kizárólag a Bíróság rendelkezik hatáskörrel. Az alperes szlovák fél eljárásjogi kifogásától eltekintve a szlovák fél további jogi hivatkozásait, érveit és ellenérveit szintén a négy magyar kifogás köré csoportosíthatjuk.

A Szlovák Köztársaság a Bizottsághoz hasonlóan mindjárt az elején kijelentette, hogy Sólyom köztársasági elnök tervezett látogatása nem magánlátogatás, hanem közéleti jellegű látogatás volt, következésképpen a jogvita alapvető kérdése az, hogy az uniós jog, különösen pedig az EUMSZ 21. cikk és az Irányelv alkalmazható-e a tagállamok államfőire. Ezzel összefüggésben a Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy figyelembe véve az államfők szerepét, az Unión belüli mozgásuk a tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok területére tartozik, amelyet a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi egyezmények³⁵ szabályoznak. A szlovák vélemény szerint a hatáskörök elhatárolásának az EUSZ 4. cikk (1) bekezdéséből és az EUSZ 5. cikkből³⁶ eredő elve ugyanis a tagállamok közötti kétoldalú diplomáciai kapcsolatokat

³⁴ EUMSZ 344. cikk (az EK Sz. korábbi 292. cikke)

A tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.

³⁵ A Szlovák Köztársaság különösen a következőkre hivatkozik: a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-ai Bécsi Egyezmény (a továbbiakban: 1961. évi Bécsi Egyezmény); a konzuli kapcsolatokról szóló, 1963. április 24-ai Bécsi Egyezmény; az általános jellegű nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolataikban az államok képviseletéről szóló, 1975. március 14-ai Bécsi Egyezmény; a különleges missziókról szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által 1969. december 8-án elfogadott egyezmény (a továbbiakban: a különleges missziókról szóló egyezmény), valamint a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1973. december 14-én kelt 3166. (XXVIII.) sz. határozatához csatolt egyezmény.

³⁶ EUSZ 4. cikk (az EUSz korábbi 4. cikke)

(1) Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.

kizárja az uniós jog hatálya alól.³⁷ Álláspontja szerint azokon kívül a Szerződések egyetlen rendelkezése sem biztosít kifejezett hatáskört az Unió számára a tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok szabályozására, továbbá a magyar fél által hivatkozott jogesetek³⁸ sem keletkeztetnek semmilyen kötelezettséget az uniós jogalkotóval szemben arra vonatkozóan, hogy minden másodlagos jogi aktus kapcsán nemzetközi jogi összefüggésben megjelölje a Szerződések tárgyi és személyi hatályát. Végül az alperes elutasította a RTE és ITP kontra Bizottság ügyben³⁹ hozott ítéletre történő hivatkozást is, mert álláspontja szerint a hivatkozott ítéletek csak akkor relevánsak, ha az Unió hatásköre nem vitatott.

Az uniós jog jelen ügyben való alkalmazhatóságával kapcsolatban Magyarország által előadott érvekkel szemben a Szlovák Köztársaság először is kifejti, hogy az, miszerint az Irányelv nem rendelkezik az államfők mozgására vonatkozó kivételről, nem jelenti azt, hogy

(2) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.

(3) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekben eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekben, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

5. cikk (az EUSz. korábbi 5. cikke)

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.

³⁷ Ezt megerősíti mindenekelőtt a Bizottság kontra Belgium ügyben 2007. március 22-én hozott ítélet, mely szerint a tagállamoknak még az Európai Unióhoz történő csatlakozás után is fennmarad az a lehetőségük, hogy a diplomáciai kapcsolataikat szabályozzák. C 437/04. sz. ügy (EBHT 2007., I 2513. o.).

³⁸ Magyarország ezzel összefüggésben a C 286/90. sz., Poulsen és Diva Navigation ügyben 1992. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1992., I 6019. o.) 9. pontjára, valamint a C 162/96. sz. Racke ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1998., I 3655. o.) 45. pontjára hivatkozott.

³⁹ Magyarország a C 241/91. P. és C 242/91. P. sz., RTE és ITP kontra Bizottság egyesített ügyekben 1995. április 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., I 743. o.) 84. pontjára, valamint a C 301/08. sz. Bogiatzi ügyben 2009. október 22-én hozott ítélet (EBHT 2009., I 10185. o.) 19. pontjára támaszkodott, amelyekben a Bíróság megállapította, hogy „a Szerződés hatálybalépését megelőzően kötött valamely megállapodás rendelkezéseire a Közösségen belüli jogviszonyokban nem lehet hivatkozni.” E tagállam azt állítja, hogy e következtetés egyaránt érvényes az olyan nemzetközi jogi szabályokra is, amelyek a nemzetközi szokásjogban léteznek.

ezen Irányelv alkalmazandó lenne az államfőkre, mivel az uniós jog államfőkre történő alkalmazását maguk a Szerződések zárják ki. A szlovák fél álláspontja szerint, ha a jelen ügyszámhoz hasonló körülmények között elfogadható lenne az uniós jog alkalmazása, a tagállamok államfőit az uniós jog alapján más tagállamokban úgy illelnék meg kiváltságok, hogy ezzel egyidejűleg a nemzetközi jogban biztosított mentességek is védelmeznék őket az ezen államok által az uniós jog alapján hozott közigazgatási határozatok alkalmazhatósága ellen.

Feltételezve, hogy az adott esetben alkalmazandó az uniós jog, a Szlovák Köztársaság tagadta, hogy azt, különösen pedig az Irányelvet alkalmazta volna. Álláspontja szerint az Irányelvre hivatkozást tartalmazó 2009. augusztus 21-ei szóbeli jegyzék a tervezett látogatás szervezésére irányuló diplomáciai levelezés részét képezte, nem minősült „határozatnak.” Ezen tény bizonyítására a szlovák fél felhozta, hogy a jegyzéket nem a határőrizeti/rendőrségi szervek tisztviselője, hanem a külügyminisztérium szövegezte, amely nem rendelkezik hatáskörrel az Irányelvben meghatározott alakszerű határozat kibocsátására. Megjegyezte továbbá, hogy a jegyzéket nem Sólyom László köztársasági elnöknek címezték, hanem diplomáciai úton közölték Magyarországgal, ugyanakkor az a tény, hogy a szóbeli jegyzékben az Irányelvre vonatkozó szerencsétlen megfogalmazás és jogilag irreleváns utalás szerepel, nem határozza meg az Irányelvnek az ügyre vonatkozó tárgyi hatályát. A szlovák fél ezzel egyben elismerte, hogy a jegyzékben szereplő, az Irányelvre vonatkozó utalás, amely arra irányult, hogy jelezze a magyar hatóságoknak a közbiztonságot érintő potenciális veszély fennállását, nem volt megfelelő.

A magyar fél második kifogásával kapcsolatban a Szlovák Köztársaság vitatta az uniós jog bármilyen megsértését, mert az álláspontja szerint az ügyben az nem is alkalmazható, így ennek logikus következményeként nem áll fenn a jogsértés megismétlődésének semmilyen veszélye. Mivel a magyar fél ezen kifogása alátámasztására az 2009. augusztus 21-ei jegyzéket követően tett szlovák nyilatkozatokra hivatkozott, az alperes azzal érvelt, hogy azok figyelembe vétele az eljárásban sértené a Szlovák Köztársaság védelemhez való jogát. Végül a Szlovák Köztársaság a két tagállam közötti kapcsolatoknak a perbeli tényeket követő időszakban bekövetkező jelentős javulásával indokolta, hogy elveti annak lehetőségét, miszerint a jövőben bármilyen hasonló félreértés megismétlődhetne.

A harmadik magyar kifogással kapcsolatban, mely szerint a szlovák hatóságok jogalkalmazása nemcsak az Irányelv megsértését jelentette, hanem egyúttal kimeríti a joggal

való visszaélés fogalmát, mivel valójában politikai célkitűzéseket kívántak az irányelvre hivatkozás útján érvényesíteni a szlovák fél ellenérvéként előadta, hogy nem került sor az uniós jog visszaélésszerű alkalmazására, mivel e jog álláspontja szerint az ügyben nem alkalmazandó. Az alperes vitatta továbbá, hogy a joggal való visszaélés megállapításához szükséges két (objektív és szubjektív) tényező⁴⁰ az ügyben adott lenne, mivel az uniós szabályozás nem alkalmazandó, a Szlovák Köztársaság pedig nem törekedett semmilyen előnyre.

Negyedik és utolsó kifogásában a Szlovák Köztársaság úgy vélte, a kérdésnek, miszerint az EUMSZ 21. cikk és az Irányelv az államfőkön kívül mely személyekre nem alkalmazható még, a jogvita elbírálása szempontjából nincs semmi jelentősége.

X. Yves Bot főtanácsnok indítványának legfontosabb megállapításai⁴¹

A Főtanácsnok indítványának ismertetésére 2012. március 6-án került sor. A kereset ténybeli és jogi hátterének ismertetésén túl Yves Bot összesen 18 pontba összefoglalva fejtette ki a jogvitával kapcsolatos álláspontját és a legfontosabb megállapításait:

- A Bíróság egyértelműen hatáskörrel rendelkezik a kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen kereset elbírálására, mivel a Magyarország és a Szlovák Köztársaság közötti jogvita pontosan az uniós jog, állítólagos megsértéséből ered;⁴²
- az ügy érdemével kapcsolatban mindjárt az elején leszögezte, hogy a Bíróság elé terjesztett észrevételekből kiolvasható objektív körülményekre tekintettel Sólyom László köztársasági elnök tervezett révkomáromi látogatását közéleti jellegű látogatásnak kell minősíteni. Ebből következik, hogy Sólyom László igenis Magyarország köztársasági elnökének hivatali minőségében, és nem csupán uniós polgárként szándékozott Révkomáromba menni;⁴³

⁴⁰ A Bíróság ítélkezési gyakorlata (különösen a hivatkozott Emsland Stärke ügyben hozott ítélet, ld. 32. jegyzet) szerint a joggal való visszaélés megállapításához két tényezőnek kell fennállnia. Egyrészt egy *objektív tényezőnek*, amely abban áll, hogy az uniós szabályozást a saját céljaitól eltérő célokra használják fel, másrészt pedig egy *szubjektív tényezőnek*, amely abban a szándékban nyilvánul meg, hogy az uniós szabályozásból eredő előnyt megszerezzék azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?cel=62010CC0364&lang1=hu&type=NOT&ancre> (letöltve: 2012.10.01.)

⁴² Az EUMSZ 344. cikknek az felel meg, ha az EUM Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos jogvitát a Bíróság bírálja el az e Szerződésben szabályozott eljárások valamelyike, a jelen esetben az EUMSZ 259. cikk keretében.

⁴³ Yves Bot nem vitatta, hogy Sólyom László azért szándékozott Révkomáromba menni, hogy ott az emlékmű felavatásán vegyen részt, ugyanakkor álláspontja szerint fel sem merülhet, hogy tisztán magáncélokra

- az uniós polgárok tagállamok közötti mozgását az uniós jog⁴⁴ szabályozza, az államfők tagállamokban tett látogatásaira vonatkozóan ez nem mondható el;
- az EUSZ 5. cikk (2) bekezdését értelmezve⁴⁵ megállapította, hogy a Szerződések nem rendelkeznek az államfők tagállamok területére történő belépésének kérdéséről, ez a tagállamok részére fenntartott hatáskör. Emiatt a diplomáciai kapcsolatok területe - ideértve az államfők utazásait és más tagállamok területére az ügy tárgyát képezőhöz hasonló körülmények között történő belépésüket - a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik;⁴⁶
- elutasította azt a Magyarország által képviselt álláspontot, mely szerint az uniós polgár jogállásnak, valamint az abból eredő jogoknak és kötelezettségeknek erősebbnek kell bizonyulniuk a tagállamok államfőinek jogállásánál, vagyis az államfőket minden alkalommal meg kell, hogy illesse az Unió belüli szabad mozgás joga. Megállapította ugyan, hogy nem létezik egyetlen nemzetközi megállapodás sem, amely általánosan meghatározná az államfők nemzetközi jogi jogállását, különösen pedig az államfőknek az államok területére történő belépésével kapcsolatos kérdést, ez azonban nem változtat azon, hogy az államfők a nemzetközi jog értelmében kétségtől olyan helyzetet élveznek, amely nem hasonlítható senki más, főleg pedig nem az olyan polgár helyzetéhez, aki tisztán magánjelleggel szándékozik másik államba menni.⁴⁷ A nemzetközi jog által az államfőknek biztosított sajátos bánásmód nagyrészt a nemzetközi szokásból, valamint – kisebb mértékben és egyes különleges kérdéseket illetően – nemzetközi egyezményekből ered. E sajátos bánásmód az államfőknek biztosított védelemre, kedvezményekre, kiváltságokra és mentességekre vonatkozik;
- az államfő minősége, valamint az államok szuverén egyenlőségének elve a Magyarország által képviselt felfogásnak az ellenkezőjét támasztja alá, vagyis azt,

korlátozó látogatásról, vagy akár inkognitóban tett látogatásról lett volna szó, mivel a szlovák hatóságokat több alkalommal diplomáciai úton értesítették a látogatásról.

⁴⁴ Különösen az EUMSZ 21. cikk és az Irányelv.

⁴⁵ Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdés „[a] hatáskör átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

⁴⁶ A Bíróság a magyar fél által is hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletében az 1961. évi Bécsi Egyezményrel kapcsolatban megállapította, hogy az „a tagállamok és harmadik államok által a diplomáciai kapcsolatok terén fennálló hatáskörüik gyakorlása körében[...] kötött nemzetközi jogi megállapodás”, és „elsősorban az államok közötti kétoldalú kapcsolatokra [...] vonatkozik.”

⁴⁷ A Főbiztos szerint az „uniós polgárság” tartalmának ilyen tág felfogása az Unió hatásköreinek a hatáskör átruházás elvével összeegyeztethetetlen kiterjesztéséhez vezetne, és indokolásában kiemelte az államfők helyzetének sajátosságát, mely azon minőségükben rejlik, hogy ők az állam legmagasabb szintű szervei, akik az államot nemzetközi szinten képviselik, megszemélyesítik, és a nevében kötelezettséget vállalnak.

hogy az államfők által az Unió tagállamaiban tett látogatások a fogadó állammal való megegyezéstől, valamint a fogadó állam által a hatáskörének keretében meghatározott módoktól függenek, és nem értelmezhetők a mozgásszabadsággal összefüggésben;

- a tagállamok a diplomáciai tárgyú hatáskörüket – a részükre fenntartott valamennyi hatáskörhöz hasonlóan – nem gyakorolhatják oly módon, hogy az a két tagállam közötti diplomáciai kapcsolatok tartós megszakadásához vezessen. Az ilyen megszakadás ugyanis összeegyeztethetetlen lenne azzal az integrációs folyamattal, amely az EU Szerződés preambuluma szövege szerint „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység” létrehozására irányul, és akadályozná az Unió alapvető célkitűzéseinek megvalósítását, köztük a béke előmozdítását. Egyedül a két tagállam közötti diplomáciai kapcsolatok olyan tartós megbénulásának helyzete tartozna az uniós jog hatálya alá, mivel az a helyzet ellentétes lenne e tagállamok azon kötelezettségvállalásával, hogy fenntartják azt a jószomszédi viszonyt, amely az Unióhoz való csatlakozásra irányuló döntésük lényegéhez tartozik. Ez már csak azért is így van, mert az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Ugyanakkor – utalva a két ország közötti 2009. szeptember 10-ei miniszterelnöki szintű találkozóra - a jelen esetben nyilvánvalóan nem áll fenn ilyen helyzet;
- mivel tehát az uniós jog nem hivatott a 2009. augusztus 21-én lezajlott incidens rendezésére, az EUMSZ 259. cikk alapján nem állapítható meg kötelezettségzegés. A Főtanácsnok álláspontja szerint e következtetést azon kifogás vizsgálata sem változtathatja meg, amely szerint a Szlovák Köztársaság visszaélészerűen alkalmazta a jogot, amikor a 2009. augusztus 21-ei szóbeli jegyzékében többek között az Irányelvre hivatkozott annak érdekében, hogy megtagadja Sólyom köztársasági elnöknek a területére történő belépését. A Szlovák Köztársaság e kérdéssel kapcsolatos álláspontja következetes volt. Elismerte, hogy az Irányelv e szóbeli jegyzékben történő említése nem volt helyénvaló. Ebből azonban a Főbiztos álláspontja szerint nem lehet levezetni, hogy itt – a Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében vett – joggal való visszaélésről lenne szó. A Bíróság elé terjesztett észrevételekből kitűnik, hogy a Szlovák Köztársaság részéről e szóbeli jegyzék több, diplomáciai úton tett kísérletet követően a végső eszköz volt arra, hogy kifejezze Sólyom László olyan időpontra tervezett látogatásával való egyet nem értését, amelyet e tagállam érzékenynek ítélt. Ebből következően a közbiztonsággal kapcsolatos megfontolások képezték alapját

annak, hogy az említett jegyzékben az Irányelvre való hivatkozás szerepelt. Mivel ebben az Irányelvben – többek között a 27. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében – szerepelnek ilyen megfontolások, továbbá Sólyom László tervezett látogatása a háttérét képező politikai összefüggéseket figyelembe véve ésszerűen előidézhetette a közbiztonsági kockázatok növekedését, nem tűnt bizonyítottnak, hogy a Szlovák Köztársaság joggal való visszaélést követett volna el, amikor a 2009. augusztus 21-ei szóbeli jegyzékben az Irányelvre hivatkozott;

- végül a Magyarország által megfogalmazott utolsó kifogásra adott válaszul megjegyezte, hogy mivel a jelen jogvita kizárólag egy államfői látogatással kapcsolatos, a jelen eljárás keretében nem kell részletesebben megvizsgálni, hogy mi az egyéb hivatalos feladatokat ellátó uniós polgárok helyzete.

A Főtanácsnok végkövetkeztetésében a fenti álláspontjára tekintettel indítványozta, hogy a Bíróság utasítsa el a magyar fél keresetét és Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

XI. A Bíróság ítélete⁴⁸

A Bíróság nagytanácsban eljárva C 364/10. számon tárgyalta Magyarországnak a Szlovák Köztársaság ellen az EUMSZ 259. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz benyújtott keresetét, és 2012. október 16-án hozott ítéletet. Az ítéletet első felében részletezi a keresetlevélben foglaltakat, megállapítja a hivatkozott jogi háttérrel, a jogvita alapját képező – a keresetben és a Főtanácsnoki indítványban foglaltakkal azonos – tényállást, valamint elemzi a pert megelőző és a Bíróság előtti eljárást.

Az ítélet szerkezetében a keresetlevélben benyújtott kifogások négyes szerkezetét követi, kiegészülve a szlovák félnek a Bíróság hatáskörének hiányára alapozott kifogására vonatkozó döntésével.

1. A Bíróság hatásköréről

A Bíróság megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik a Magyarország által benyújtott kereset elbírálására, így Szlovák Köztársaság által felhozott, hatáskör hiányára alapozott kifogást elutasította.

⁴⁸ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128561&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=171448> (letöltve: 2012. 11. 01.)

Az indokolás szerint a Szlovák Köztársaság által felhozott kifogás elbírálás érdekében elegendő megállapítani, hogy a kereset kapcsán a Bíróságnak annak mérlegelése érdekében kell állást foglalnia az uniós jog alkalmazási köréről, hogy a Szlovák Köztársaság részéről fennáll-e az uniós jog értelmében rá háruló kötelezettségek állítólagos nem teljesítése. Márpedig az a kérdés, hogy az ügyre alkalmazható e az uniós jog, teljes egészében a Bíróság azon hatáskörébe tartozik, hogy állást foglaljon e jog esetleges megsértésének fennállásáról.

2. Az első kifogásról

A Bíróság megállapította, hogy az Irányelv, de az EUMSZ 21. cikk sem kötelezi a Szlovák Köztársaságot arra, hogy biztosítsa Magyarország köztársasági elnökének a területére történő belépését, ezért pedig a keresetben felhozott első kifogást, mint megalapozatlant elutasította.

A keresetben felhozott első kifogás elbírálásakor a Bíróság kimondta, hogy az uniós polgári jogállás célja, hogy az a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen,⁴⁹ amelynek érdekében az EUMSZ 20.⁵⁰ cikk mindenki számára biztosítja az uniós polgári jogállást, aki valamely tagállam állampolgára.⁵¹ A fentiekből következően Sólyom László magyar állampolgár, vitathatatlanul rendelkezik e jogállással és az EUMSZ 21. cikk értelmében az uniós polgári jogállás elsődleges és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghasson és tartózkodhasson a tagállamok területén, a

⁴⁹ Lásd különösen a C 184/99. sz. Grzelczyk ügyben 2001. szeptember 21. évi ítélet [EBHT 2001., I 6193. o.] 31. pontját, a C 135/08. sz. Rottmann ügyben 2010. március 2. évi ítélet [EBHT 2010., I 1449. o.] 43. pontját, valamint a C 256/11. sz., Dereci és társai ügyben 2011. november 15. évi ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 62. pontját.

⁵⁰ EUMSZ 20. cikk (az EK Sz. korábbi 17. cikke)

(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

a) jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;

b) választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

c) jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződés nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.

Ezek a jogok a Szerződésben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.

⁵¹ Lásd különösen a C 224/98. sz. D'Hoop ügyben 2002. július 11. évi ítélet 27. pontját, a C 148/02. sz. Garcia Avello ügyben 2003. október 2. évi ítélet [EBHT 2003., I 11613. o.] 21. pontját, valamint a C 34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben 2011. március 8. évi ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 40. pontját.

Szerződésben és az alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel.⁵² A Bíróság ugyanakkor kiemelte, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek és kötelező az Unió intézményeire.⁵³

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az ügyben ezért kell vizsgálni azt a körülményt, hogy Sólyom László mellett, hogy uniós polgár, a tényállás megvalósulása idején a magyar államfői hivatal is betöltötte, mivel szükséges eldönteni, hogy az EUMSZ 21. cikk által részére biztosított szabad mozgáshoz való jog alkalmazásának a nemzetközi jogon alapuló minőség korlátozását képezheti-e, mint azt a Szlovák Köztársaság állítja. A további indokolásában a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az államfői jogállás sajátos jellegű, abból eredően, hogy azt a nemzetközi jog szabályozza.⁵⁴ Ez azzal a következménnyel jár, hogy az államfő nemzetközi szinten tanúsított magatartására – mint a külföldi tartózkodására is – a nemzetközi jog, különösen pedig a diplomáciai kapcsolatok joga irányadó. E sajátosság az ilyen jogállással rendelkező személyt az összes többi uniós polgártól megkülönbözteti: e személy valamely más tagállam területére történő belépésére nem ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint amelyek a többi polgár belépésére irányadók és ebből következően az a körülmény, hogy valamely uniós polgár államfői hivatalt tölt be, igazolhatja az EUMSZ 21. cikk által részére biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának a nemzetközi jogon alapuló korlátozását. A fentiek és az ítélet indoklásából származó alábbi idézet alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Bíróság a szlovák fél hivatkozását⁵⁵ követte az uniós állampolgárság és a párhuzamosan betöltött közjogi méltóság összevetésénél és a személyi hatály alóli kivétel megállapításánál. *„Végeredményben, ha a jelen ügghöz hasonló körülmények között elfogadnánk az uniós jog alkalmazását [...] ennek az lenne a következménye, hogy a tagállamok az ilyen személyeknek sem a területükre való belépését nem tagadhatnák meg, sem pedig utólag nem távolíthatnák el őket, figyelembe véve a mentességeiket.”*

⁵² Lásd a C 162/09. sz. Lassal ügyben 2010. október 7 én hozott ítélet [EBHT 2010., I 9217. o.] 29. pontját és a C 434/09. sz. McCarthy ügyben 2011. május 5 én hozott ítélet [az EBHT ban még nem tették közzé] 27. pontját.

⁵³ Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Racke ügyben hozott ítélet 45. és 46. pontját, valamint a C 402/05. P. és C 415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2008. szeptember 3 án hozott ítélet [EBHT 2008., I 6351. o.] 291. pontját.

⁵⁴ A Bíróság arra hivatkozott, hogy a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973. december 14-i New York-i Egyezmény kimondja többek között, hogy a külföldi állam területén való tartózkodása során valamennyi államfőt megilleti e védelem.

⁵⁵ Az EUSZ 3. cikkből, az EUSZ 4. cikk (1) bekezdéséből és az EUSZ 5. cikkből eredő elv szerint ugyanis a tagállamok közötti kétoldalú diplomáciai kapcsolatokat kizárja az uniós jog hatálya alól.

3. A harmadik kifogásról

A magyar fél harmadikként előterjesztett kifogását a Bíróság sorrendben a másodikként vizsgálta. A Bíróság megállapította, hogy a Szlovák Köztársaság a 2009. augusztus 21-ei szóbeli jegyzékben tévesen hivatkozott az Irányelvre, amit egyébként el is ismert, e körülmény azonban nem elegendő a Szlovák Köztársaság által elkövetett joggal való visszaélés bizonyításához, így a kifogást, mint megalapozatlant elutasította.

Az indoklás szerint a Bíróság ugyanis már kimondta,⁵⁶ hogy a visszaélésszerű gyakorlat bizonyításához egyrészt olyan objektív körülmények együttes fennállása szükséges, ahol az uniós szabályozás által előírt feltételek formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg e szabályozás célja, másrészt pedig egy szubjektív elem, vagyis az uniós szabályozás alapján előnyszerzésre irányuló szándék fennállása, amikor mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket. A tárgyalt ügyben a szlovák Külügyminisztérium által kibocsátott szóbeli jegyzék az egyetlen olyan aktus, amely erre az irányelvre hivatkozik. Ugyanakkor az Irányelv 27. cikke értelmében vett határozatot a 30. cikk alapján nemhogy nem közölték Sólyom Lászlóval, de a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok nem is hoztak ilyet. Az azonban, hogy az említett szóbeli jegyzék egyszerű utalást tartalmaz ezen Irányelvre, nyilvánvalóan nem teheti alkalmazhatóvá az említett Irányelvet olyan ténybeli helyzetre, amelyre az nem vonatkozik.

4. A második és negyedik kifogásról

A Bíróság álláspontja szerint a második és negyedik kifogást együttesen kellett megvizsgálni. Az indokolásban részletezett feltételek mellett a második és a negyedik kifogást, mint megalapozatlant elutasította.

A két kifogás elbírálása érdekében emlékeztetett arra, hogy a kötelezettségszegési eljárás célja valamely tagállam uniós jogot sértő magatartásának megállapítása és megszüntetése.⁵⁷ Mivel a Szerződésnek az a célja, hogy a tagállamok kötelezettségszegéseinek és azok

⁵⁶ Az Emsland-Stärke ügyben hozott ítélet 52. és 53. pontja, valamint a C 515/03. sz. Eichsfelder Schlachtbetrieb ügyben 2005. július 21 én hozott ítélet [EBHT 2005., I 7355. o.] 39. pontja.

⁵⁷ Lásd ebben az értelemben a 15/76. és 16/76. sz., Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1979. február 7 én hozott ítélet [EBHT 1979., 321. o.] 27. pontját, a C 456/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. december 6 án hozott ítélet [EBHT 2007., I 10517. o.] 25. pontját, valamint a C 514/07. P., C 528/07. P. és C 532/07. P. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21 én hozott ítéletének [EBHT 2010., I 8533. o.] 119. pontját.

következményeinek tényleges megszüntetését eredményezze,⁵⁸ elfogadhatatlan az EUMSZ 259. cikk alapján előterjesztett olyan kereset, amely jövőbeli és esetleges kötelezettségzegésekre vonatkozik, vagy pedig arra szorítkozik, hogy az uniós jog értelmezését kérje.

A Bíróság megállapította, hogy Magyarország a második kifogásában egyrészt annak előadására szorítkozik, hogy fennáll az uniós jog⁵⁹ jövőbeli megsértésének veszélye, másrészt nem állította, hogy e veszély – még ha azt bizonyítottnak is tételezzük fel – önmagában az uniós jog megsértésének minősülne.

A negyedik kifogásra vonatkozóan a Bíróság megállapította, hogy Magyarország nem azt kérte a Bíróságtól, hogy állapítsa meg a Szlovák Köztársaság általi kötelezettségzegést, hanem csupán értelmezéshez próbál jutni az uniós jog tárgyában. Másfelől a Bíróság megállapította, hogy ez az értelmezés ahhoz lett volna szükséges, hogy az uniós jogot a jelen ügyben vizsgálttól eltérő ténybeli helyzetre (is) lehessen alkalmazni, viszont a Magyarország és a Szlovák Köztársaság között lejárt incidens körülményei kizárólag Magyarország köztársasági elnökét érintették, az uniós polgárok egyéb kategóriáit nem, így a tárgyalni értelmezés kizárt.

Mivel a Bíróság a Magyarország által felhozott kifogások közül egyiknek sem adott helyet, a teljes keresetet elutasításáról döntött. A Bíróság Magyarországot – mint pervesztes felet – kötelezte a költségek, az Európai Bizottságot saját költségei viselésére.

Az ítélet kihirdetését követően Magyarország képviseletében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium reagált elsőként. *„Miután pont került az Európai Bíróságon arra a perre, amelyet Magyarország indított Szlovákia ellen, amiért 2009. augusztus 21-én megtiltották Sólyom László köztársasági elnök belépését a Szlovák Köztársaság területére, Magyarország Kormánya bízik benne, hogy hasonló esetekre sem Magyarország és Szlovákia viszonylatában, sem a többi tagállamban nem kerül sor a jövőben. Magyarország Kormánya 2010 márciusában azért fordult az Európai Bírósághoz, mert elfogadhatatlannak ítélte, hogy egy uniós tagállam egy másik tagállam államfőjével szemben az uniós jogra hivatkozással úgy lépjen fel, amint azt Szlovákia tette Sólyom László köztársasági elnök esetében. A Bíróság*

⁵⁸ A 70/72. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1973. július 12-én hozott ítélet [EBHT 1973., 813. o.] 13. pontja.

⁵⁹ Ide értendő az EUSZ 3. cikk és az EUMSZ 21. cikk, valamint az Irányelv.

ítéletében ugyan a Kormány – az uniós jog megsértésének megállapítására irányuló – keresetét elutasította, ugyanakkor megerősítette, hogy Szlovákia nem hivatkozhatott volna a belépés megtagadása érdekében az általa megjelölt uniós irányelvre. (Szlovákia a belépés megtagadásakor az uniós polgárok tagállamok közötti szabad mozgására vonatkozó uniós irányelv egy rendelkezésére hivatkozott.) A per egyedülálló abból a szempontból, hogy az államfők státuszának nemzetközi jogi és uniós jogi megítélését, illetve az uniós jog hasonló esetekre történő alkalmazhatóságának kérdését vetette fel.”⁶⁰

Fenti döntés ismeretében, a tanulmány folytatásában kísérletet teszünk arra, hogy bemutassuk a magyar közjogi méltóságok külföldre utazására vonatkozó diplomáciai és nemzetközi jogi szabályokat, valamint a „Sólyom-ügyhöz” hasonló körülmények között – ellenséges politikai környezetbe – történő külföldi utazások legfontosabb személyvédelmi-biztonsági vonatkozásait és tanulságait.



⁶⁰ KIM Társadalmi Kapcsolatkért Felelős Államtitkárság, Sajtó Főosztály, 2012. október 16. 16:11. Reagálás az Európai Unió Bíróságának ítéletével kapcsolatban a Sólyom László ügyben (letöltve: 2012. 11. 13.) <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/igazsagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/reagalas-az-europai-unio-birosaganak-iteletevel-kapcsolatban-a-solyom-laszlo-ugyben>