



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

16 октомври 2012 година \*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 259 ДФЕС — Гражданство на Съюза — Член 21 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Право на движение на територията на държавите членки — Президент на Унгария — Забрана за влизане на територията на Словашката република — Дипломатически отношения между държави членки“

По дело C-364/10

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 259 ДФЕС на 8 юли 2010 г.,

**Унгария**, за която се явяват г-н М. Z. Fehér и г-жа E. Orgován, в качеството на представители,

ищец,

срещу

**Словашка република**, за която се явява г-жа V. Ricziová, в качеството на представител,

ответник,

подпомагана от:

**Европейска комисия**, за която се явяват г-н А. Tokár, както и г-жа D. Maidani и г-жа S. Voelaert, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н К. Lenaerts, заместник-председател, г-н А. Tizzano (докладчик), г-н М. Ilešič, г-н J. Malenovský, председатели на състав, г-н А. Borg Barthet, г-н U. Lohmus, г-н J.-C. Bonichot, г-жа С. Toader, г-н J.-J. Kasel и г-н М. Safjan, съдии

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 февруари 2012 г.,

\* Език на производството: словашки.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 март 2012 г.,

постанови настоящото

### Решение

1 С исковата си молба Унгария 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 (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), 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,
- 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.

### Правна уредба

2 Член 5, параграф 1 от Директива 2004/38 гласи:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

От гражданите на Съюза не следва да се изискват входни визи или да се налага равностойно задължение“.

- 3 Глава VI от тази директива, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, [свързани] с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, съдържа член 27, чийто два първи параграфа гласят:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от [гражданството] им, [по] съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни [осъдителни] присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява [действителна, настояща] и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

- 4 Накрая, член 30 от посочената Директива предвижда:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересованите лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

3. В уведомлението се посочва съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това [е] приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

### **Обстоятелства в основата на спора, досъдебна процедура и производство пред Съда**

- 5 По покана на установено в Словакия сдружение президентът на Унгария, г-н Sólyom, трябва да отиде в словашкия град Комарно на 21 август 2009 г., за да участва в церемонията за откриване на статуя на свети Стефан.
- 6 От представените на Съда материали следва, че от една страна, 20 август е национален празник в Унгария, на който се почита паметта на свети Стефан, основател и първи крал на унгарската държава. От друга страна, 21 август се счита за деликатна дата в Словакия, тъй като на 21 август 1968 г. в Чехословашката социалистическа република нахлуват войските на пет страни от Варшавския договор, сред които са и унгарските войски.
- 7 След многократна размяна на дипломатически съобщения между посолствата на двете държави членки с оглед предвижданото посещение на президента на Унгария, накрая с вербална нота от 21 август 2009 г. до посланика на Унгария в Словашката република словашкият министър на външните работи забранява на президента на Унгария да влиза на словашка територия. Като

основание за налагане на забраната в нотата е посочена Директива 2004/38, както и разпоредбите на вътрешното право относно, от една страна, пребиваването на чужденците и от друга, полицията.

- 8 Тъй като президентът Sólyom е уведомен за съдържанието на тази нота, докато пътува към Словашката република, той потвърждава получаването ѝ на границата и отказва да влезе на територията на тази държава членка.
- 9 С нота от 24 август 2009 г. унгарските власти по-специално оспорват, че Директива 2004/38 може да представлява валидна правна основа за обосноваване на отказа на Словашката република да предостави достъп на президента на Унгария до нейната територия. Те констатираят също, че решението за отказ не е било достатъчно мотивирано. Поради посочените 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 „памятна записка“ с цел уточняването за в бъдеще на определени практически правила за официалните и неофициалните посещения във въпросните две 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 на Унгария 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 заместник-председателя на Комисията на Европейските общности, с което иска становището на Комисията относно евентуалното нарушаване на правото на Съюза от Словашката република.
- 13 В отговора си от 10 септември 2009 г. заместник-председателят на Комисията 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 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 посочената директива. 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 унгарското правителство 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 В писмо от 11 декември 2009 г. Комисията посочва, 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 глава на тяхната територия, независимо дали този държавен глава е гражданин на Съюза, или не“.

- 16 Държавите — членки на Европейския съюз, продължавали да организират официалните посещения чрез двустранните политически канали, така че тази област не попадала в приложното поле на правото на Съюза. Според Комисията държавен глава, 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 приложенияте към жалбата на унгарския министър на външните работи документи следва, че Унгария и Словашката република имат разногласия относно характера на предвижданото посещение.
- 17 Ето защо Комисията счита, че не може 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. тази държава членка неправилно се позовава на Директива 2004/38 и на актовете, приети за нейното въвеждане във вътрешното право.
- 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 глава 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 Унгария да се осъди 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.

## **По иска**

### *Относно компетентността на Съда*

#### Доводи на страните

- 22 Словашката република повдига възражение за липса на компетентност на Съда да разгледа настоящия спор поради неприложимостта на правото на Съюза към ситуация като тази в настоящия случай.
- 23 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 на Договорите, по начини, различни от тези, предвидени в тях, Съдът на Европейския съюз е единствено компетентен да разгледа спор, противопоставящ 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 в съответствие с член 258 ДФЕС или пряко да сезира Съда с такъв иск в приложение на член 259 ДФЕС.

## Съображения на Съда

- 24 За произнасянето по повдигнатото от Словашката република възражение за липса на компетентност е достатъчно да се констатира, че в рамките на настоящия иск Съдът трябва да се произнесе по обхвата на правото на Съюза, и по-специално на член 21 ДФЕС, както и на Директива 2004/38, за да прецени дали е налице твърдяното неизпълнение от страна на Словашката република на произтичащите за нея задължения от посочения договор.
- 25 Следователно въпросът дали правото на Съюза е приложимо в настоящия случай е изцяло от компетентността на Съда — по специално на основание член 259 ДФЕС, — който трябва да се произнесе по наличието на евентуално неизпълнение на задължения по посоченото право.
- 26 Поради това Съдът е компетентен да се произнесе по предявения от Унгария иск, а повдигнатото от Словашката република възражение за липса на компетентност трябва да се отхвърли.

## *По първото твърдение за нарушение*

### Доводи на страните

- 27 С първото си твърдение за нарушение Унгария твърди, че като е забранила на президента на Унгария да влезе на нейната територия, Словашката република е нарушила член 21, параграф 1 ДФЕС и Директива 2004/38.
- 28 Най-напред, за да докаже приложимостта на правото на Съюза, в настоящия случай унгарското правителство по-специално посочва, че Директива 2004/38 се прилага по отношение на всеки гражданин на Съюза, в това число държавните глави, и по отношение на всички видове посещения, т.е. както официални, така и частни.
- 29 То 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 (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225). От друга страна, такива международноправни норми не съществували. Всъщност предвид практиката на Съда, съгласно която законодателят на Съюза трябва да спазва международното право, ако такива норми съществували, 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.
- 30 По-нататък Унгария посочва, че обхватът на правото на всеки гражданин на Съюза да се движи свободно в рамките на Европейския съюз, 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, 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

действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Що се отнася до процесуалните условия, в член 30 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 ответникът не е спазил нито материалните, нито процесуалните условия, предвидени в Директива 2004/38, за да забрани на президента на Унгария 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, подкрепяна в това отношение от Комисията, уточнява, че предвижданото от президента на Унгария посещение не било частно посещение на гражданин на Съюза, а такова на държавен глава на територията на друга държава членка. Поради това въпросът, който възниква, е дали правото на Съюза, и по-специално член 21 ДФЕС и Директива 2004/38, се прилага за държавните глави на държавите членки.
- 34 В това отношение Словашката република счита, че предвид ролята на държавните глави техните пътувания в рамките на Съюза попадат в областта на дипломатическите отношения между държавите членки, които се уреждат от международното обичайно право и от международни договори. Всъщност принципът на предоставената компетентност, който произтича от член 3 ДЕС, 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 (C-437/04, Сборник, стр. I-2513), според което държавите членки запазвали възможността 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.
- 35 По-нататък, тъй като държавният глава олицетворява суверенитета на представляваната 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 Договора за ЕС или на разпоредбите от вторичното право.
- 36 Що се отнася до изтъкнатите от Унгария доводи относно приложимостта на правото на Съюза в настоящия случай, Словашката република възразява, като посочва, първо, че обстоятелството, че Директива 2004/38 не предвижда изключение относно движението на държавните глави, не означава, че тя се прилага по отношение на последните, тъй като приложението на правото на Съюза по отношение на държавните глави 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, като втората цели подобряване на интеграцията на законно пребиваващите имигранти. Трето, Решение от 24 ноември 1992 г. по дело Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, Recueil, стр. I-6019), както и Решение от 16 юни 1998 г. по дело Raske (C-162/96, Recueil, стр. I-3655) не създавали никакво задължение за законодателя на Съюза да указва за всеки акт от вторичното право материалното приложно поле и приложното поле по отношение на лицата на Договорите в контекста на международното право. Накрая, четвърто, Решение от 6 април 1995 г. по дело RTE и

ИТР/Комисия (C-241/91 P и C-242/91 P, Recueil, стр. I-743), както и Решение от 22 октомври 2009 г. по дело Bogiatzi (C-301/08, Сборник, стр. I-10185) били относими само когато компетентността на Съюза не се оспорва, което не било така в настоящия случай.

- 37 Впрочем ако се приеме, че правото на Съюза се прилага при обстоятелства като тези в настоящия случай, държавният глава 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 няма да може нито да откаже влизането на нейна територия на такова лице, нито, предвид неговите имунитети, впоследствие да го изведе.
- 38 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 президента на Унгария посещение, и поради това не представлява „решение“ по смисъла на тази директива. Освен това 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.
- 39 Словашката република отбелязва също, че несполучливата формулировка на същата нота и посочването на Директива 2004/38 не определят материалното приложение на тази директива по отношение на настоящото дело.

#### Съображения на Съда

- 40 За произнасянето по първото твърдение за нарушение в иска най-напред отново трябва да се потвърди, че статутът на гражданин на Съюза е предвиден да бъде основният статут на гражданите на държавите членки (вж. по-специално Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk, C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 31, Решение от 2 март 2010 г. по дело Rottmann, C-135/08, Сборник, стр. I-1449, точка 43 и Решение от 15 ноември 2011 г. по дело Dereci и др., C-256/11, Сборник, стр. I-11315, точка 62).
- 41 С тази цел член 20 ДФЕС предвижда, че всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, има статут на гражданин на Съюза (вж. по-специално Решение от 11 юли 2002 г. по дело D'Hoop, C-224/98, Recueil, стр. I-6191, точка 27, Решение от 2 октомври 2003 г. по дело Garcia Avello, C-148/02, Recueil, стр. I-11613, точка 21 и Решение от 8 март 2011 г. по дело Ruiz Zambrano, C-34/09, Сборник, стр. I-1177, точка 40).
- 42 Следователно, след като г-н Sólyom има унгарско гражданство, той безспорно се ползва с този статут.
- 43 Впрочем, наистина, от една страна, съгласно член 21 ДФЕС гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и лично право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, взети за прилагането им (Решение от 7 октомври 2010 г. по дело Lassal, C-162/09, Сборник, стр. I-9217, точка 29 и Решение от 5 май 2011 г. по дело McCarthy, C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 27).



- 44 От друга страна, е важно да се напомни, че при тълкуването на правото на Съюза трябва да се вземат предвид относимите правила на международното право, тъй като това право е част от правния ред на Съюза и обвързва неговите институции (вж. в този смисъл Решение по дело *Racke*, посочено по-горе, точки 45 и 46 и Решение от 3 септември 2008 г. по дело *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет* и Комисия, С-402/05 Р и С-415/05 Р, Сборник, стр. I-6351, точка 291).
- 45 Ето защо в разглеждания случай е важно да се провери дали, както твърди Словашката република, обстоятелството, че към момента на настъпване на фактите г-н *Sólyom* — който е гражданин на Съюза — изпълнява функциите на държавен глава на унгарската държава, може въз основа на международното право да доведе до ограничаване на предоставеното му от член 21 ДФЕС право на движение.
- 46 С тази цел трябва да се напомни, че на основание обичайноправните норми от общото международно право, както и тези от многостранните договори, в международните отношения държавният глава се ползва с особен статут, който по-специално включва привилегии и имунитети.
- 47 По-конкретно в член 1 от Конвенцията от Ню Йорк от 14 декември 1973 г. за предотвратяване и наказание на престъпленията против лица, ползващи се с международна защита, в това число и дипломатическите агенти, се посочва, че всеки държавен глава се ползва с такава защита, когато се намира на територията на чужда държава.
- 48 Ето защо присъствието на държавен глава на територията на друга държава задължава последната да гарантира защитата на лицето, изпълняващо тази функция, при това независимо от основанието за пребиваването му.
- 49 Следователно статутът на държавен глава се характеризира с особеност, произтичаща от това, че същият се урежда от международното право, поради което по отношение на международните изяви на държавния глава, като например престоя му в чужбина, се прилага това право, и по-специално правото, уреждащо дипломатическите отношения.
- 50 Подобна особеност може да доведе до разграничаване на ползващото се с този статут лице от другите граждани на Съюза, поради което достъпът на това лице до територията на друга държава членка да не зависи от условията, приложими за другите граждани.
- 51 Следователно обстоятелството, че гражданин на Съюза изпълнява функциите на държавен глава, може въз основа на международното право да обоснове ограничаване на предоставеното му от член 21 ДФЕС право на движение.
- 52 Въз основа на всичко гореизложено трябва да се направи изводът, че при обстоятелствата в конкретния случай нито член 21 ДФЕС, нито а *fortiori* Директива 2004/38 задължават Словашката република да гарантира достъп до територията си на президента на Унгария и поради това първото твърдение за нарушение от иска трябва да се отхвърли като неоснователно.

*По третото твърдение за нарушение*

Доводи на страните

- 53 С третото си твърдение за нарушение, което трябва да се разгледа на второ място, Унгария твърди, че с отказа си да предостави достъп на президента на Унгария до своята територия Словашката република е нарушила Директива 2004/38 и че самият факт, че вербалната нота от

21 август 2009 г. е обоснована с тази директива, попада в обхвата на понятието за злоупотреба с право, така както е определено в практиката на Съда (вж. по-специално Решение от 14 декември 2000 г. по дело *Emsland-Stärke*, C-110/99, Recueil, стр. I-11569). В действителност Словашката република се позовава на посочената директива, за да преследва политически цели.

- 54 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 с 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 противоречи на целите на това право.
- 55 Словашката република възразява и твърди, че не е имало никаква злоупотреба при прилагане на правото на Съюза, тъй като това право не било приложимо в случая, и че във всеки случай предвидените в съдебната практика условия за установяването на такава злоупотреба при прилагане на правото не са изпълнени в конкретния случай.

#### Съображения на Съда

- 56 Трябва да се напомни, че във вербалната си нота от 21 август 2009 г. Словашката република неправилно се позовава на Директива 2004/38, което впрочем се признава от тази държава членка.
- 57 Това обстоятелство обаче не е достатъчно, за да се докаже, че Словашката република е извършила злоупотреба с право.
- 58 Всъщност Съдът вече е постановявал, че за да се докаже, че е налице злоупотреба, от една страна, е необходима съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените в правната уредба на Съюза условия целта, преследвана с тази правна уредба, не е постигната, и от друга страна, е необходим субективен елемент, изразяващ се в намерението да се получи предимство от правната уредба на Съюза, като изкуствено се създават условията, необходими за неговото получаване (Решение по дело *Emsland-Stärke*, посочено по-горе, точки 52 и 53 и Решение от 21 юли 2005 г. по дело *Eichsfelder Schlachtbetrieb*, C-515/03, Recueil, стр. I-7355, точка 39).
- 59 В случая обаче, от една страна, предвидените за прилагането на Директива 2004/38 условия формално не са били спазени. Всъщност единственият акт, който се позовава на тази директива, е вербалната нота от 21 август 2009 г. на словашкия министър на външните работи, изпратена до посланика на Унгария в Словашката република, като никакво решение по смисъла на член 27 от директивата не е било нито приемано от компетентните национални органи, нито а fortiori съобщавано на г-н Sólyom, в съответствие с член 30 от същата директива.
- 60 От друга страна, поради същите причини от материалите по делото ясно следва, че Словашката република не е създавала изкуствено необходимите условия за прилагането на Директива 2004/38. Всъщност само по себе си позоваването на тази директива във вербалната нота явно не може да направи директивата приложима към фактическо положение, към което тя не се прилага.
- 61 При тези обстоятелства третото твърдение за нарушение също трябва да се отхвърли като неоснователно.

*По второто и четвъртото твърдение за нарушение*

62 Второто и четвъртото твърдение за нарушение трябва да се разгледат заедно.

*Доводи на страните*

63 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, според които поведението им по отношение на президента на Унгария не е нарушило правото на Съюза.

64 Тъй като оспорва всякакво неизпълнение на задължения по правото на Съюза, главно поради неговата неприложимост в настоящия случай, Словашката република смята, че вследствие на това 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, за което по-специално свидетелствала срещата от 10 септември 2010 г., Словашката република изключва възможността за повторение в бъдеще на всякакво подобно недоразумение.

65 С четвъртото си твърдение за нарушение Унгария твърди, 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, при двустранните отношения между държавите членки. Съдът трябвало да уточни по-специално дали тези предели се отнасят само до държавните глави или също и до други категории граждани на Съюза.

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

*Съображения на Съда*

67 За произнасянето по настоящите две твърдения за нарушения трябва да се напомни, че въведеното с член 259 ДФЕС производство има за цел да се установи и преустанови поведение на държава членка, което нарушава правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 7 февруари 1979 г. по дело Франция/Комисия, 15/76 и 16/76, Recueil, стр. 321, точка 27, Решение от 6 декември 2007 г. по дело Комисия/Германия, C-456/05, Сборник, стр. I-10517, точка 25 и Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 119).

68 Следователно, тъй като целта на Договора е да се осигури реалното недопускане на неизпълнение на задължения от страна на държавите членки и отстраняване на последиците от последното (Решение от 12 юли 1973 г. по дело Комисия/Германия, 70/72, Recueil, стр. 813, точка 13), иск на основание член 259 ДФЕС относно бъдещо и предполагаемо неизпълнение на задължения или такъв, с който се иска единствено тълкуване на правото на Съюза, е недопустим.

- 69 Трябва обаче да се констатира, че с второто си твърдение за нарушение Унгария, от една страна, само твърди, че съществува опасност от бъдещо неизпълнение на задължения по член 3 ДЕС и член 21 ДФЕС, както и по Директива 2004/38, а от друга страна, не твърди, че тази опасност — дори, ако се приеме, че е доказана — сама по себе си представлява неизпълнение на задължения по правото на Съюза.
- 70 Що се отнася до четвъртото ѝ твърдение за нарушение, Унгария не иска от Съда да установи неизпълнение на задължения от страна на Словашката република, а цели тълкуване на правото на Съюза. Освен това се твърди, че тълкуването било необходимо предвид прилагането на това право към фактическо положение, различно от разглежданото в настоящия случай. Всъщност обстоятелствата около инцидента, възникнал на 21 август 2009 г. между Унгария и Словашката република, засягат единствено президента на Унгария, а не други категории граждани.
- 71 При това положение второто и четвъртото твърдение за нарушение трябва да се отхвърлят като недопустими.
- 72 Тъй като нито едно от изтъкнатите от Унгария твърдения за нарушения не е уважено, искът трябва да бъде отхвърлен в неговата цялост.

### **По съдебните разноски**

- 73 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има искане в този смисъл. След като Словашката република е направила искане за осъждането на Унгария и последната е загубило делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати разноските.
- 74 На основание параграф 4, първа алинея от същия член Комисията, която е встъпила в настоящия спор, понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля иска.**
- 2) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.**
- 3) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.**

Подписи