



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. oktober 2012*

»Traktatbrud — artikel 259 TEUF — unionsborgerskab — artikel 21 TEUF — direktiv 2004/38/EF — retten til at færdes på medlemsstaternes område — Ungarns præsident — forbud mod at indrejse på Den Slovakiske Republiks område — diplomatiske forbindelser mellem medlemsstater«

I sag C-364/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 259 TEUF, anlagt den 8. juli 2010,

Ungarn ved M. Z. Fehér og E. Orgován, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved A. Tokár, D. Maidani og S. Boelaert, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano (refererende dommer), M. Ilešič og J. Malenovský samt dommerne A. Borg Barthet, U. Löhmus, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel og M. Safjan,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. februar 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. marts 2012,

* Processprog: slovakisk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Ungarn har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen:
 - fastslår, at Den Slovakiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77) og til artikel 21, stk. 1, TEUF, da den den 21. august 2009 nægtede Ungarns præsident, László Sólyom, indrejse på dens område med henvisning til nævnte direktiv, men uden at overholde dets bestemmelser
 - udtaler, at EU-retten, og navnlig artikel 3, stk. 2, TEU og artikel 21, stk. 1, TEUF, er til hinder for Den Slovakiske Republiks synspunkt, som den har fastholdt indtil tidspunktet for anlæggelsen af denne sag, hvorefter det anses for at være i overensstemmelse med direktiv 2004/38 at forbyde en person, der repræsenterer Ungarn, i det foreliggende tilfælde denne stats præsident, indrejse på slovakisk område, hvorved muligheden for en gentagelse af denne ulovlige adfærd opretholdes
 - fastslår, at Den Slovakiske Republik har misbrugt EU-retten, idet dens myndigheder den 21. august 2009 forbød præsident László Sólyom indrejse på dens område, og
 - såfremt det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38 kan begrænses ved en konkret bestemmelse i international ret, angiver rækkevidden og virkningen af sådanne undtagelser.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

Unionsborgere kan ikke pålægges visumpligt eller en lignende forpligtelse ved indrejse.«
- 3 Direktivets artikel 27, som er indeholdt i dets kapitel VI med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

4 Endelig bestemmer direktivets artikel 30:

»1. Alle afgørelser, der træffes i henhold til artikel 27, stk. 1, meddeles de pågældende personer skriftligt på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning.

2. De præcise og fuldstændige oplysninger om hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der danner grundlaget for en sådan afgørelse, meddeles de pågældende personer, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

3. I meddelelsen angives det, til hvilken rets- eller forvaltningsmyndighed der kan indgives klage, samt fristen herfor og i givet fald fristen for at forlade medlemsstaten. Medmindre der er tale om behørigt begrundede hastetilfælde, skal fristen for at forlade medlemsstaten være på mindst en måned regnet fra datoen for meddelelsen.«

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

5 Efter invitation fra en sammenslutning i Slovakiet skulle Ungarns præsident, László Sólyom, den 21. august 2009 begive sig til den slovakiske by Komárno for at deltage i indvielsesceremonien for en statue af Sankt Stefan (Szent Istvan).

6 Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den 20. august er en national festdag i Ungarn til minde om Sankt Stefan, der var grundlægger af og den første konge i den ungarske stat. Samtidig er den 21. august en dato, der anses for følsom i Slovakiet, eftersom det var den 21. august 1968, at væbnede styrker fra fem lande i Warszawapagten, herunder ungarske tropper, invaderede Den Tjekkosllovakiske Socialistiske Republik.

7 Efter flere diplomatiske udvekslinger mellem de to medlemsstaters ambassader vedrørende Ungarns præsidents planlagte besøg afgav det slovakiske udenrigsministerium til slut en verbalnote af 21. august 2009 til den ungarske ambassadør i Den Slovakiske Republik, hvori det forbød Ungarns præsident at begive sig ind på slovakisk område. Som begrundelse for det nævnte forbud påberåbtes i denne note direktiv 2004/38 samt nationale retsforordninger vedrørende dels udlændinges ophold dels politistyrken.

8 Præsident László Sólyom, der fik meddelelse om notens ordlyd, mens han var på vej til Den Slovakiske Republik, anerkendte modtagelsen heraf ved grænsen og gav afkald på at indrejse på denne medlemsstats område.

9 Ved note af 24. august 2009 bestred de ungarske myndigheder bl.a., at direktiv 2004/38 kunne udgøre et gyldigt retsgrundlag for Den Slovakiske Republiks nægtelse af at lade Ungarns præsident indrejse på slovakisk område. De konstaterede ligeledes, at afgørelsen om at nægte indrejse ikke var tilstrækkeligt begrundet. Af disse grunde havde Den Slovakiske Republik ved at træffe denne foranstaltning tilsidesat EU-retten.

10 Under et møde, der blev holdt den 10. september 2009 i Szécsény (Ungarn), vedtog den ungarske og den slovakiske premierminister en fælles erklæring, hvori de opretholdt deres respektive synspunkt vedrørende de retlige aspekter af den omtvistede afgørelse, samtidig med at de beklagede

omstændighederne ved præsident László Sólyoms rejse. Ved samme lejlighed blev der vedtaget et »aide-mémoire« med henblik på at afklare visse praktiske regler vedrørende fremtidige officielle og uofficielle besøg i de to stater.

- 11 Ved note af 17. september 2009 besvarede de slovakiske myndigheder noten af 24. august 2009 og angav, at henset til omstændighederne omkring hændelsen var anvendelsen af direktiv 2004/38 »den sidste mulighed« for at forhindre Ungarns præsident i at indrejse på Den Slovakiske Republiks område, og at de på ingen måde havde handlet i strid med EU-retten.
- 12 I mellemtiden, den 3. september 2009, fremsendte den ungarske udenrigsminister en skrivelse til Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers næstformand, hvori han anmodede om Kommissionens udtalelse vedrørende Den Slovakiske Republiks eventuelle tilsidesættelse af EU-retten.
- 13 Ved sit svar af 10. september 2009 anerkendte Kommissionens næstformand, at enhver begrænsning af retten til den frie bevægelighed i henhold til direktiv 2004/38 skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at den i henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal være begrundet i vedkommendes personlige adfærd, og at den skal meddeles den pågældende person i den i artikel 30 foreskrevne form og med en præcis og fuldstændig forklaring af begrundelsen. Han angav ligeledes, at overholdelsen af anvendelsen af reglerne i dette direktiv først og fremmest påhviler de nationale retter. Han understregede, at der skulle gøres alt for at undgå, at sådanne situationer atter opstod, og udtrykte tillid til, at en konstruktiv bilateral dialog mellem de to medlemsstater kunne afgøre tvisten.
- 14 Den 12. oktober 2009 indgav den ungarske udenrigsminister på den ungarske regerings vegne en klage til Kommissionens formand og anmodede denne om at undersøge muligheden for at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF mod Den Slovakiske Republik for tilsidesættelse af artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38.
- 15 Ved skrivelse af 11. december 2009 fandt Kommissionen, at »unionsborgere har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel [21 TEUF] og direktiv 2004/38«. Kommissionen præciserede imidlertid, at »på grundlag af international ret forbeholder medlemsstaterne sig ret til at kontrollere et udenlandsk statsoverhoveds indrejse på deres område, uanset om statsoverhovedet er unionsborger eller ej«.
- 16 Medlemsstaterne fortsætter med at organisere officielle besøg via bilaterale politiske kanaler, hvorfor dette sagsområde ligger uden for anvendelsen af EU-retten. Ifølge Kommissionen kan et statsoverhoved ganske vist beslutte at aflægge besøg i en anden medlemsstat som privatperson i henhold til artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, men det fremgår af de dokumenter, der er vedlagt den ungarske udenrigsministers klage, at Ungarn og Den Slovakiske Republik er uenige om det planlagte besøgs karakter.
- 17 Kommissionen fandt derfor, at den ikke kunne konkludere, at Den Slovakiske Republik havde tilsidesat de EU-retlige bestemmelser om unionsborgeres frie bevægelighed, selv om denne medlemsstat i sin verbalnote af 21. august 2009 med urette måtte have påberåbt sig direktiv 2004/38 og de retsakter, der er vedtaget med henblik på dets gennemførelse i national ret.
- 18 Den 30. marts 2010 forelagde Ungarn sagen for Kommissionen i overensstemmelse med artikel 259 TEUF. Den 30. april 2010 fremsatte Den Slovakiske Republik sine bemærkninger, og den 12. maj 2010 afgav de to medlemsstater mundtlige indlæg under en høring afholdt af Kommissionen.
- 19 I sin begrundede udtalelse af 24. juni 2010 anførte Kommissionen, at artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38 ikke finder anvendelse på en medlemsstats statsoverhoveds besøg på en anden medlemsstats område, og at påstanden om, at der forelå et traktatbrud, under disse betingelser var uden grundlag.

- 20 Ungarn har den 8. juli 2010 anlagt denne sag. Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 28. januar 2011 har Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Slovakiske Republiks påstande.

Om søgsmålet

Om Domstolens kompetence

Parternes argumenter

- 22 Den Slovakiske Republik har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at påkende denne tvist, idet EU-retten ikke finder anvendelse på en situation som i den foreliggende sag.
- 23 Ungarn, der på dette ene punkt støttes af Kommissionen, er derimod af den opfattelse, at Den Europæiske Unions Domstol – eftersom medlemsstaterne ifølge artikel 344 TEUF har forpligtet sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat heri – er den eneste kompetente instans til at behandle en tvist mellem to medlemsstater vedrørende fortolkningen af EU-retten. Navnlig kan en medlemsstat, der mener, at en anden medlemsstat har tilsidesat EU-retten, enten anmode Kommissionen om at anlægge et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF eller direkte anlægge en sådan sag for Domstolen i henhold til artikel 259 TEUF.

Domstolens bemærkninger

- 24 Med henblik på at træffe afgørelse om den af Den Slovakiske Republik fremførte indsigelse om manglende kompetence er det tilstrækkeligt at konstatere, at Domstolen inden for rammerne af det foreliggende søgsmål er blevet anmodet om at udtale sig om omfanget af EU-retten, og navnlig af artikel 21 TEUF såvel som af direktiv 2004/38, for at vurdere, hvorvidt Den Slovakiske Republik som hævdet har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler denne stat i medfør af EU-retten.
- 25 Domstolen er, navnlig i medfør af artikel 259 TEUF, fuldt ud kompetent til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten finder anvendelse i den foreliggende sag, for at afgøre, om der eventuelt er sket en tilsidesættelse af EU-retten.
- 26 Følgelig er Domstolen kompetent til at afgøre det af Ungarn anlagte søgsmål, og den af Den Slovakiske Republik fremførte indsigelse om manglende kompetence kan ikke tages til følge.

Om det første klagepunkt

Parternes argumenter

- 27 Med det første klagepunkt har Ungarn gjort gældende, at Den Slovakiske Republik har tilsidesat artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38, da den forbød Ungarns præsident at indrejse på slovakisk område.
- 28 For indledningsvis at godtgøre, at EU-retten finder anvendelse i den foreliggende sag, har den ungarske regering bl.a. gjort gældende, at direktiv 2004/38 finder anvendelse på alle unionsborgere, herunder statsoverhoveder, og på alle typer af besøg, dvs. såvel officielle som private.

- 29 Ungarn har tilføjet, at såfremt Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union havde ønsket at undergive udøvelsen af retten til fri bevægelighed normer i international ret, ville de have truffet bestemmelse herom, sådan som de har gjort i f.eks. artikel 3, stk. 2, litra f), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44). Sådanne normer i international ret findes i øvrigt ikke. I betragtning af Domstolens praksis, hvorefter EU-lovgiver skal overholde international ret, ville direktiv 2004/38, såfremt sådanne normer eksisterer, have taget dem i betragtning. Selv hvis det antages, at disse normer eksisterer, kan deres anvendelse ifølge Ungarn ikke bringe effektiviteten af en EU-forskrift såsom direktiv 2004/38 i fare ved at indføre en undtagelse vedrørende dettes personelle anvendelsesområde.
- 30 Dernæst har Ungarn gjort gældende, at rækkevidden af enhver unionsborgers ret til at færdes frit inden for Den Europæiske Union ikke kan gøres til genstand for en restriktiv fortolkning, således at denne ret kun kan undergives de begrænsninger, der undtagelsesvis er fastsat i direktiv 2004/38. Anvendelsen af disse begrænsninger er imidlertid kun mulig, når de materielle og processuelle betingelser i direktivet er opfyldt.
- 31 For så vidt angår de materielle betingelser giver artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 mulighed for, at medlemsstaterne kan træffe restriktive foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og som udelukkende er begrundet i vedkommendes personlige adfærd. Disse begrænsninger kan desuden kun finde anvendelse, hvis den pågældende persons adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Med hensyn til de processuelle betingelser anføres i samme direktivs artikel 30 de garantier, som enhver unionsborger, hvis ret til fri bevægelighed begrænses, skal nyde bl.a. i form af en meddelelse af begrundelsen for enhver restriktiv foranstaltning og de retsmidler, han har til rådighed.
- 32 Ifølge Ungarn har sagsøgte hverken overholdt de i direktiv 2004/38 fastsatte materielle eller processuelle betingelser for at forbyde Ungarns præsident indrejse på slovakisk område. Dels udgjorde László Sólyom ikke en trussel for en grundlæggende samfundsinteresse, og under alle omstændigheder var et indrejseforbud en uforholdsmæssig foranstaltning. Dels blev der ikke fremsendt nogen meddelelse til László Sólyom for at underrette ham om begrundelsen for den pågældende afgørelse og de retsmidler, han kunne benytte.
- 33 Den Slovakiske Republik, der på dette punkt støttes af Kommissionen, har lige fra begyndelsen præciseret, at det planlagte besøg af Ungarns præsident ikke var et privat besøg af en unionsborger, men et besøg af et statsoverhoved på en anden medlemsstats område. Følgelig er det spørgsmål, som rejser sig, hvorvidt EU-retten, og navnlig artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, finder anvendelse på medlemsstaternes statsoverhoveder.
- 34 I denne henseende er Den Slovakiske Republik af den opfattelse, at statsoverhovedernes bevægelighed inden for Unionen, under hensyn til deres rolle, henhører under området for diplomatiske forbindelser mellem medlemsstaterne, som reguleret ved international sædvaneret og internationale konventioner. Princippet om kompetencetildeling, der følger af artikel 3 TEU, artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5 TEU, udelukker nemlig de bilaterale diplomatiske forbindelser mellem medlemsstaterne fra EU-rettens anvendelsesområde. Dette bekræftes for det første af dom af 22. marts 2007, Kommissionen mod Belgien (sag C-437/04, Sml. I, s. 2513), hvorefter medlemsstaterne bevarer muligheden for at regulere deres diplomatiske forbindelser, også efter tiltrædelsen af Unionen. Endvidere tildeler ingen traktatbestemmelse udtrykkeligt Unionen kompetence til at regulere de diplomatiske forbindelser mellem medlemsstaterne.
- 35 Da et statsoverhoved endvidere er indehaver af suveræniteten for den stat, som vedkommende repræsenterer, kan den pågældende kun begive sig til en anden suveræn stat med den sidstnævntes viden og samtykke. Den Slovakiske Republik har erindret om, at artikel 4, stk. 2, TEU bestemmer, at

»Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet«, og at princippet om fri bevægelighed under ingen omstændigheder kan føre til en ændring af anvendelsesområdet for EU-traktaten eller bestemmelserne i afledt ret.

- 36 Med hensyn til Ungarns argumenter om anvendelsen af EU-retten på den foreliggende sag har Den Slovakiske Republik for det første gjort gældende, at den omstændighed, at direktiv 2004/38 ikke foreskriver nogen undtagelse vedrørende statsoverhoveders bevægelighed, ikke betyder, at direktivet finder anvendelse på de sidstnævnte, idet anvendelsen af EU-retten på statsoverhoveder er udelukket ved traktaterne selv. For det andet har Den Slovakiske Republik ligesom Kommissionen bestridt sammenligningen mellem direktiv 2004/38 og direktiv 2003/109, for så vidt som disse to tekster har forskellige formål, eftersom sidstnævnte tilsigter at forbedre integrationen af indvandrere med lovligt ophold. For det tredje skaber dommene af 24. november 1992, Poulsen og Diva Navigation (sag C-286/90, Sml. I, s. 6019), og af 16. juni 1998, Racke (sag C-162/96, Sml. I, s. 3655), ingen forpligtelse for EU-lovgiver til, for alle afledte retsakter, at angive traktaternes materielle og personelle anvendelsesområde i international retssammenhæng. Endelig, for det fjerde, er dommen af 6. april 1995, RTE og ITP mod Kommissionen (forenede sager C-241/91 P og C-242/91 P, Sml. I, s. 743), og af 22. oktober 2009, Bogiatzi (sag C-301/08, Sml. I, s. 10185), kun relevante, når Unionens kompetence ikke bestrides, hvilket netop ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 37 Hvis man i øvrigt anerkendte anvendelsen af EU-retten under omstændigheder som i den foreliggende sag, ville en medlemsstats statsoverhoved i en anden medlemsstat nyde privilegier på grundlag af EU-retten, mens han på samme tid ville være beskyttet ved de i international ret fastsatte immuniteter over for anvendeligheden af de administrative beslutninger, som denne stat træffer i henhold til EU-retten. Konsekvensen heraf ville være, at en medlemsstat hverken kunne nægte en sådan person indrejse på sit område eller i betragtning af hans immuniteter efterfølgende udvise ham.
- 38 Selv hvis det antages, at EU-retten finder anvendelse i den foreliggende sag, afviser Den Slovakiske Republik under alle omstændigheder at have anvendt denne ret og navnlig direktiv 2004/38. Den mener, at verbalnoten af 21. august 2009, der indeholdt en henvisning til direktiv 2004/38, indgik i rammerne for de diplomatiske udvekslinger med henblik på tilrettelæggelsen af det planlagte besøg af Ungarns præsident og således ikke var en »afgørelse« som omhandlet i dette direktiv. Desuden var denne note ikke affattet af en politibetjent fra grænsekontrolltjenesten, men af udenrigsministeriet, dvs. et organ, der åbenlyst ikke er kompetent til at vedtage en afgørelse i første instans i henhold til direktiv 2004/38 og de relevante nationale regler. Endvidere var den omhandlede note langt fra rettet til László Sólyom, men blev ad diplomatisk vej meddelt Ungarn.
- 39 Den Slovakiske Republik har ligeledes gjort gældende, at den uheldige formulering af denne note og henvisningen til direktiv 2004/38 ikke afgør dette direktivs materielle anvendelse på den foreliggende sag.

Domstolens bemærkninger

- 40 Med henblik på at træffe afgørelse om søgsmålets første klagepunkt er der grund til straks at bekræfte, at unionsborgerskabets formål er at være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere (jf. bl.a. dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, af 2.3.2010, sag C-135/08, Rottmann, Sml. I, s. 1449, præmis 43, og af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 62).
- 41 Med henblik herpå tildeler artikel 20 TEUF enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab (jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 27, af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 21, og af 8.3.2011, sag C-34/09, Ruiz Zambrano, Sml. I, s. 1777, præmis 40).

- 42 Heraf følger, at László Sólyom, idet han har ungarsk statsborgerskab, ubestrideligt har denne status.
- 43 På den ene side er det rigtigt, at unionsborgerskabet i medfør af artikel 21 TEUF giver enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 29, og af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 27).
- 44 På den anden side skal det bemærkes, at EU-retten skal fortolkes i lyset af de relevante regler i international ret, eftersom denne ret udgør en del af Unionens retsorden og er bindende for dens institutioner (jf. i denne retning Racke-dommen, præmis 45 og 46, og dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 291).
- 45 I det foreliggende tilfælde er det derfor vigtigt at undersøge, om den omstændighed, at László Sólyom, samtidig med at være unionsborger, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder beklædte embedet som ungarsk statsoverhoved, som hævdede af Den Slovakiske Republik kan udgøre en begrænsning, baseret på international ret, i anvendelsen af retten til bevægelighed, som artikel 21 TEUF tildeler ham.
- 46 Med henblik herpå bemærkes, at et statsoverhoved, på grundlag af almindelige, internationale sædvaneretlige regler såvel som multilaterale konventionsregler, nyder en særlig status i internationale relationer, som bl.a. indebærer privilegier og immuniteter.
- 47 Navnlig fastslår artikel 1 i New York-konventionen af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter, bl.a., at et statsoverhoved nyder denne beskyttelse, når vedkommende befinder sig i en fremmed stat.
- 48 Et statsoverhoveds tilstedeværelse på en anden stats område pålægger således sidstnævnte en forpligtelse til at garantere sikkerheden for den person, som beklæder dette embede, og det uafhængigt af grundlaget for vedkommendes ophold.
- 49 Statsoverhovedets status frembyder derfor en særegenhed, hvilket følger af det forhold, at den er undergivet international ret med den konsekvens, at vedkommendes optræden på internationalt plan, såsom den pågældendes tilstedeværelse i udlandet, er omfattet af denne ret og bl.a. reglerne om diplomatiske relationer.
- 50 En sådan særegenhed kan adskille den person, der nyder denne status, fra alle andre unionsborgere, således at denne persons adgang til en anden medlemsstats område ikke er omfattet af de samme vilkår som dem, der finder anvendelse på andre borgere.
- 51 Det følger heraf, at den omstændighed, at en unionsborger bestrider embedet som statsoverhoved, kan begrunde en begrænsning, baseret på international ret, i udøvelsen af den ret til bevægelighed, som artikel 21 TEUF tildeler vedkommende.
- 52 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at under den foreliggende sags omstændigheder pålagde hverken artikel 21 TEUF eller, så meget desto mindre, direktiv 2004/38 Den Slovakiske Republik at garantere Ungarns præsident adgang til dens område, og at det første klagepunkt derfor må forkastes som grundet.

Om det tredje klagepunkt

Parternes argumenter

- 53 Med sit tredje klagepunkt, som herefter skal undersøges, har Ungarn gjort gældende, at Den Slovakiske Republik ved at nægte Ungarns præsident adgang til dens område har tilsidesat direktiv 2004/38, og at selve den omstændighed, at verbalnoten af 21. august 2009 støttes på dette direktiv, falder ind under begrebet retsmisbrug som defineret i Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 14.12.2000, sag C-110/99, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 11569). Den Slovakiske Republik gjorde i realiteten nævnte direktiv gældende for at forfølge politiske mål.
- 54 Ifølge Ungarn strider det mod Unionens grundlæggende værdier at anvende EU-retten til at udtrykke fjendtlighed på det politiske plan ved hjælp af foranstaltninger, der begrænser borgernes frie bevægelighed. Ligeledes kan hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, der er nævnt i direktiv 2004/38, ikke påberåbes for at forfølge politiske mål. Ungarn har tilføjet, at hvis en sådan adfærd blev anset for forenelig med EU-retten, ville intet i fremtiden hindre de øvrige medlemsstater i at »regulere« deres bilaterale tvister ved at påkalde sig EU-retten, hvilket er i strid med denne rets formål.
- 55 Den Slovakiske Republik har hertil svaret, at der ikke har fundet noget misbrug af EU-retten sted, idet denne ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, og under alle omstændigheder er de betingelser, som er fastlagt i retspraksis for konstatering af en sådan form for misbrug, ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Domstolens bemærkninger

- 56 Det bemærkes, at det var med urette, at Den Slovakiske Republik i sin verbalnote af 21. august 2009 refererede til direktiv 2004/38, hvilket denne medlemsstat i øvrigt har erkendt.
- 57 Denne omstændighed er dog ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at Den Slovakiske Republik har begået et retsmisbrug.
- 58 Domstolen har nemlig allerede fastslået, at bevis på, at der er tale om misbrug, nødvendiggør dels en flerhed af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som EU-lovgivningen forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i denne lovgivning formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel (jf. Emsland-Stärke-dommen, præmis 52 og 53, samt dom af 21.7.2005, sag C-515/03, Eichsfelder Schlachtbetrieb, Sml. I, s. 7355, præmis 39).
- 59 I den foreliggende sag ses det imidlertid for det første, at betingelserne for anvendelsen af direktiv 2004/38 ikke er blevet formelt overholdt. Da den eneste handling, som rummer en henvisning til direktivet, er den verbalnote af 21. august 2009, som det slovakiske udenrigsministerium rettede til den ungarske ambassadør i Den Slovakiske Republik, har de kompetente nationale myndigheder nemlig hverken truffet nogen afgørelse som omhandlet i direktivets artikel 27, eller, så meget desto mindre, meddelt László Sólyom en sådan afgørelse i overensstemmelse med direktivets artikel 30.
- 60 For det andet, og af samme grunde, fremgår det klart af sagen, at Den Slovakiske Republik ikke kunstigt skabte de betingelser, der kræves for anvendelsen af direktiv 2004/38. Den blotte påberåbelse af dette direktiv i den ovennævnte verbalnote kan nemlig åbenlyst ikke gøre det omhandlede direktiv anvendeligt i en faktisk situation, hvor det ikke er det.
- 61 Under disse omstændigheder må det tredje klagepunkt ligeledes forkastes som ugrundet.

Om det andet og det fjerde klagepunkt

62 Det er hensigtsmæssigt at behandle det andet og det fjerde klagepunkt samlet.

Parternes argumenter

63 Med sit andet klagepunkt har Ungarn gjort gældende, at der er en risiko for, at Den Slovakiske Republik i fremtiden vil gentage tilsidesættelsen af artikel 3 TEU og artikel 21 TEUF samt direktiv 2004/38. En sådan risiko bekræftes bl.a. af flere erklæringer fremsat af de slovakiske myndigheder, ifølge hvilke deres adfærd over for Ungarns præsident ikke indebar en tilsidesættelse af EU-retten.

64 Eftersom Den Slovakiske Republik bestrider at have overtrådt EU-retten, hovedsagelig på grund af dens uanvendelighed i den foreliggende sag, mener den, som en logisk konsekvens heraf, ikke, at der er risiko for en gentagelse. Under alle omstændigheder er det andet klagepunkt kun baseret på de slovakiske myndigheders eventuelle og fremtidige adfærd. Desuden er de forhold, som Ungarn har gjort gældende til støtte for dette klagepunkt, erklæringer fremsat efter noten af 21. august 2009, og hensyntagen til dem i denne sag ville tilsidesætte Den Slovakiske Republiks ret til forsvar. Endelig udelukker sidstnævnte note, der henviser til en klar forbedring af forbindelserne mellem de to medlemsstater i tiden efter de anfægtede faktiske omstændigheder – hvilket navnlig illustreres af mødet den 10. september 2009, som nævnt i denne doms præmis 10 – muligheden for gentagelse i fremtiden af enhver lignende misforståelse.

65 Med sit fjerde klagepunkt har Ungarn gjort gældende, at såfremt Domstolen skulle fastslå, at regler i international ret og ikke EU-retten finder anvendelse i denne sag, skal disse reglers personelle anvendelsesområde præciseres for at afklare grænserne for anvendelsen af artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 for så vidt angår de bilaterale forbindelser mellem medlemsstaterne. Domstolen bør navnlig præcisere, om disse grænser kun vedrører statsoverhovederne eller ligeledes andre kategorier af unionsborgere.

66 Den Slovakiske Republik mener ikke, at spørgsmålet om, hvilke personer der foruden statsoverhovederne falder uden for anvendelsen af artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, er relevant for tvistens afgørelse.

Domstolens bemærkninger

67 Med henblik på at træffe afgørelse om de to foreliggende klagepunkter er der grund til at bemærke, at den ved artikel 259 TEUF indførte procedure har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har handlet i strid med unionsretten, og at få bragt en sådan adfærd til ophør (jf. i denne retning dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 27, af 6.12.2007, sag C-456/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 10517, præmis 25, og af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 119).

68 Idet traktatens formål således er at bringe medlemsstaternes traktatkrænkelser og disses følger til faktisk ophør (dom af 12.7.1973, sag 70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 813, præmis 13), kan et søgsmål i henhold til artikel 259 TEUF vedrørende fremtidige eller eventuelle traktatbrud, eller som begrænser sig til en anmodning om en fortolkning af EU-retten, ikke antages til realitetsbehandling.

69 Det skal imidlertid bemærkes, at Ungarn med sit andet klagepunkt på den ene side har begrænset sig til at påberåbe sig en risiko for fremtidige tilsidesættelser af artikel 3 TEU og artikel 21 TEUF samt direktiv 2004/38, og på den anden side ikke har gjort gældende, at denne risiko, forudsat at den godtgøres, i sig selv udgør en tilsidesættelse af EU-retten.

- 70 Hvad angår det fjerde klagepunkt har Ungarn ikke anmodet Domstolen om at fastslå, at Den Slovakiske Republik har begået et traktatbrud, men alene søgt at opnå en fortolkning af EU-retten. I øvrigt skulle denne fortolkning angiveligt være nødvendig med henblik på anvendelsen af EU-retten i en faktisk situation, der er forskellig fra den her foreliggende. Omstændighederne ved hændelsen den 21. august 2009 mellem Ungarn og Den Slovakiske Republik vedrørte nemlig udelukkende Ungarns præsident og ikke nogen andre kategorier af borgere.
- 71 Det andet og det fjerde anbringende må derfor afvises fra realitetsbehandling.
- 72 Da ingen af de af Ungarn fremsatte klagepunkter er blevet tiltrådt, bør sagsøgte frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 73 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges Ungarn at betale sagens omkostninger.
- 74 I medfør af samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer Kommissionen, som er interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Den Slovakiske Republik frifindes.**
- 2) Ungarn betaler sagens omkostninger.**
- 3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter