



## Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 16ης Οκτωβρίου 2012\*

«Παράβαση κράτους μέλους — Άρθρο 259 ΣΛΕΕ — Ιθαγένεια της Ένωσης — Άρθρο 21 ΣΛΕΕ — Οδηγία 2004/38/ΕΚ — Δικαίωμα κυκλοφορίας στο έδαφος των κρατών μελών — Πρόεδρος της Ουγγαρίας — Απαγόρευση εισόδου στην επικράτεια της Δημοκρατίας της Σλοβακίας — Διπλωματικές σχέσεις μεταξύ κρατών μελών»

Στην υπόθεση C-364/10,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 259 ΣΛΕΕ λόγω παραβάσεως, ασκηθείσα στις 8 Ιουλίου 2010,

**Ουγγαρία**, εκπροσωπούμενη από τον M. Z. Fehér και την E. Orgonán,

προσφεύγουσα,

κατά

**Σλοβακικής Δημοκρατίας**, εκπροσωπούμενης από την B. Riczióná,

καθής,

υποστηριζόμενης από την

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εκπροσωπούμενη από τον A. Tokár, καθώς και από τις D. Maidani και S. Voelaert, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνουσα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, K. Lenaerts, αντιπρόεδρο, A. Tizzano (εισηγητή), M. Pešič, J. Malenovský, προέδρους τμήματος,, A. Borg Barthet, U. Lõhmus, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel και M. Safjan, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot

γραμματέας: R. Šeres, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 1ης Φεβρουαρίου 2012,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Μαρτίου 2012,

\* Γλώσσα διαδικασίας: η σλοβακική.

εκδίδει την ακόλουθη

### Απόφαση

- 1 Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Ουγγαρία ζητεί από το Δικαστήριο:
  - να κρίνει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77), και από το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθόσον, στις 21 Αυγούστου 2009, απαγόρευσε την είσοδο στο έδαφός της του Προέδρου της Ουγγαρίας, László Sólyom, βάσει των εν λόγω διατάξεων,
  - να κρίνει ότι η άποψη της Σλοβακικής Δημοκρατίας, την οποία αυτή υποστήριξε έως την άσκηση της παρούσας προσφυγής και κατά την οποία οι διατάξεις της οδηγίας 2004/38 της παρέχουν τη δυνατότητα να απαγορεύει την είσοδο στο έδαφός της ενός εκπροσώπου της Ουγγαρίας, εν προκειμένω του Προέδρου της, και ότι, ως εκ τούτου, έχει τη δυνατότητα να επαναλάβει την παράνομη αυτή συμπεριφορά, είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα δε προς το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ και προς το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ,
  - να κρίνει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία εφάρμοσε καταχρηστικώς το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον οι εθνικές αρχές απαγόρευσαν την είσοδο, στο έδαφος της Σλοβακικής Δημοκρατίας, του Προέδρου της Ουγγαρίας, László Sólyom, στις 21 Αυγούστου 2009, και
  - σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/38 μπορεί να περιοριστεί από συγκεκριμένο κανόνα του διεθνούς δικαίου, να καθορίσει το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής του περιορισμού αυτού.

### Το νομικό πλαίσιο

- 2 Το άρθρο 5 της οδηγίας 2004/38 ορίζει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε κάθε πολίτη της Ένωσης ο οποίος φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, καθώς επίσης και στα μέλη της οικογένειάς που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον φέρουν ισχύον διαβατήριο.

Καμία θεώρηση εισόδου ή άλλη ισοδύναμη υποχρέωση δεν μπορεί να επιβληθεί στους πολίτες της Ένωσης.»
- 3 Το κεφάλαιο VI της οδηγίας αυτής, που φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», περιέχει το άρθρο 27, του οποίου οι δύο πρώτες παράγραφοι ορίζουν τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

2. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερόμενου] ατόμου. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

Η προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερόμενου] ατόμου πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές.»

4 Τέλος, το άρθρο 30 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Κάθε απόφαση που λαμβάνεται δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, πρέπει να κοινοποιείται εγγράφως στους ενδιαφερομένους κατά τρόπο που να τους επιτρέπει να κατανοήσουν το περιεχόμενο και τις συνέπειες της απόφασης.

2. Οι ενδιαφερόμενοι ενημερώνονται, επακριβώς και πλήρως, για τους λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας επί των οποίων στηρίζεται η ληφθείσα στην περίπτωση τους απόφαση, εκτός αν αυτό αντιτίθεται στα συμφέροντα της ασφάλειας του κράτους.

3. Η κοινοποίηση περιέχει μνεία του δικαστηρίου ή της διοικητικής αρχής ενώπιον του οποίου ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει προσφυγή, την προθεσμία της προσφυγής καθώς και, ενδεχομένως, την προθεσμία που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους. Με εξαίρεση τις δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις κατεπείγοντος, η τασσόμενη προθεσμία για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία της κοινοποίησης.»

### **Το ιστορικό της διαφοράς, η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασίας και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου**

- 5 Κατόπιν προσκλήσεως μιας ενώσεως εγκατεστημένης στη Σλοβακία, ο πρόεδρος της Ουγγαρίας, László Sólyom, επρόκειτο να μεταβεί, στις 21 Αυγούστου 2009, στη σλοβακική πόλη Komárno προκειμένου να μετάσχει στην τελετή των αποκαλυπτηρίων ενός αγάλματος του Αγίου Στεφάνου.
- 6 Από την κατατεθείσα ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι, αφενός, η 20ή Αυγούστου είναι ημέρα εθνικής εορτής στην Ουγγαρία προς τιμήν του Αγίου Στεφάνου, ιδρυτή και πρώτου βασιλιά του ουγγρικού κράτους. Αφετέρου, η 21η Αυγούστου είναι μια συγκινησιακά φορτισμένη ημερομηνία στη Σλοβακία, διότι στις 21 Αυγούστου 1968 οι ένοπλες δυνάμεις πέντε χωρών του Συμφώνου της Βαρσοβίας, στις οποίες συμμετείχαν ουγγρικά στρατεύματα, εισέβαλαν στη Σοσιαλιστική Δημοκρατία της Τσεχοσλοβακίας.
- 7 Μετά από πολυάριθμες διπλωματικές επαφές μεταξύ των πρεσβειών των δύο κρατών μελών σχετικά με τη σχεδιαζόμενη επίσκεψη του Προέδρου της Ουγγαρίας, ο Υπουργός Εξωτερικών της Σλοβακίας κοινοποίησε ρηματική διακοίνωση στον πρέσβη της Ουγγαρίας στη Σλοβακική Δημοκρατία, σύμφωνα με την οποία απαγόρευε στον Πρόεδρο της Ουγγαρίας την είσοδο στην επικράτεια της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Προς δικαιολόγηση της εν λόγω απαγορεύσεως, γινόταν με τη ρηματική διακοίνωση επίκληση της οδηγίας 2004/38, καθώς και των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου περί διαμονής των αλλοδαπών, αφενός, και περί αστυνομικών δυνάμεων, αφετέρου.
- 8 Ο Πρόεδρος L. Sólyom ενημερώθηκε για το περιεχόμενο της εν λόγω ρηματικής διακοινώσεως ενώ ήταν καθ' οδόν προς τη Σλοβακική Δημοκρατία, την παρέλαβε στα σύνορα και δεν εισήλθε στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

- 9 Με διακοίνωση της 24ης Αυγούστου 2009 οι ουγγρικές αρχές, μεταξύ άλλων, αμφισβήτησαν το κατά πόσον η οδηγία 2004/38 είναι δυνατόν να αποτελεί έγκυρη νομική βάση που να δικαιολογεί την άρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας να επιτρέψει στον Πρόεδρο L. Sólyom την είσοδο στην επικράτεια της. Προέβαλαν επίσης ότι αυτή η απόφαση περί απαγορεύσεως εισόδου δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένη. Για τους λόγους αυτούς, έκριναν ότι η Σλοβακική Δημοκρατία έλαβε το μέτρο αυτό κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.
- 10 Στο πλαίσιο συναντήσεως που πραγματοποιήθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2009 στο Szécsény (Ουγγαρία), οι Πρωθυπουργοί της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας εξέδωσαν κοινή δήλωση στην οποία διατηρούσαν τις αντίστοιχες θέσεις τους όσον αφορά τις νομικές πτυχές της επίδικης αποφάσεως, ενώ παράλληλα εξέφραζαν λύπη για τις περιστάσεις του ταξιδιού του Προέδρου L. Sólyom. Με την ίδια ευκαιρία, εγκρίθηκε «υπόμνημα» με στόχο τη διευκρίνιση, για το μέλλον, ορισμένων πρακτικών λεπτομερειών των επισήμων και ανεπίσημων επισκέψεων μεταξύ των δύο εν λόγω κρατών.
- 11 Με διακοίνωση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009 οι σλοβακικές αρχές απάντησαν στη διακοίνωση της 24ης Αυγούστου 2009 αναφέροντας ότι, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών του περιστατικού, η εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 ήταν η «ύστατη δυνατότητα» προκειμένου να αποτραπεί η είσοδος του Προέδρου L. Sólyom στην επικράτεια της Σλοβακικής Δημοκρατίας και ότι σε καμία περίπτωση δεν είχαν ενεργήσει κατ' αντίθεση προς το δίκαιο της Ένωσης.
- 12 Στο μεταξύ, στις 3 Σεπτεμβρίου 2009 ο Υπουργός Εξωτερικών της Ουγγαρίας απέστειλε επιστολή στον αντιπρόεδρο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την οποία ζητούσε τη γνώμη της Επιτροπής σχετικά με την ενδεχόμενη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από τη Σλοβακική Δημοκρατία.
- 13 Με απαντητική επιστολή της 10ης Σεπτεμβρίου 2009 ο αντιπρόεδρος της Επιτροπής αναγνώρισε ότι, σύμφωνα με την οδηγία 2004/38, κάθε περιορισμός του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται, δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, στην προσωπική συμπεριφορά του οικείου προσώπου, τέλος δε, να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο κατά τον τρόπο που προβλέπεται στο άρθρο 30, εκτιθεμένων επακριβώς και πλήρως των λόγων του περιορισμού. Ανέφερε επίσης ότι η τήρηση της εφαρμογής των κανόνων της εν λόγω οδηγίας εναπόκειται κατ' αρχάς στα εθνικά δικαστήρια. Υπογράμμισε ότι έπρεπε να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη τέτοιων καταστάσεων και εξέφρασε την πεποίθησή του ότι ο εποικοδομητικός διάλογος μεταξύ των δύο κρατών μελών θα επέτρεπε την επίλυση της διαφοράς.
- 14 Στις 12 Οκτωβρίου 2009 ο Υπουργός Εξωτερικών της Ουγγαρίας απέστειλε, εξ ονόματος της Ουγγρικής Κυβερνήσεως, καταγγελία στον Πρόεδρο της Επιτροπής και ζήτησε να εξετάσει η Επιτροπή αν ήταν σκόπιμο να κινηθεί διαδικασία λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ κατά της Σλοβακικής Δημοκρατίας, για παράβαση του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38.
- 15 Με επιστολή της 11ης Δεκεμβρίου 2009 η Επιτροπή διαπίστωσε ότι «οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών δυνάμει του άρθρου [21 ΣΛΕΕ] και της οδηγίας 2004/38». Εντούτοις, διευκρίνισε ότι, «βάσει του διεθνούς δικαίου, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να ελέγχουν την είσοδο αρχηγού άλλου κράτους στο έδαφός τους, ανεξαρτήτως του αν ο εν λόγω αρχηγός κράτους είναι ή όχι πολίτης της Ένωσης».
- 16 Κατά την άποψη της Επιτροπής, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεχίζουν να διοργανώνουν τις επίσημες επισκέψεις μέσω των διμερών πολιτικών διαύλων και, κατά συνέπεια, το θέμα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Κατά την Επιτροπή, ένας αρχηγός κράτους μπορεί ασφαλώς να αποφασίσει να επισκεφθεί άλλο κράτος μέλος ως ιδιώτης, βάσει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38, αλλά όπως προκύπτει από τα έγγραφα που επισυνάπτονται στην καταγγελία του Υπουργού Εξωτερικών της Ουγγαρίας, η Ουγγαρία και η Σλοβακική Δημοκρατία διαφωνούν ως προς τη φύση της προγραμματισθείσας επισκέψεως.

- 17 Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν μπορούσε να θεωρήσει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία είχε παραβεί τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, μολονότι η Σλοβακική Δημοκρατία εσφαλμένως επικαλέστηκε, με τη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, την οδηγία 2004/38 και τις νομοθετικές πράξεις που είχαν εκδοθεί για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο.
- 18 Στις 30 Μαρτίου 2010 η Ουγγαρία έφερε το ζήτημα στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ. Στις 30 Απριλίου 2010 η Σλοβακική Δημοκρατία διαβίβασε τις παρατηρήσεις της. Τέλος, στις 12 Μαΐου 2010 τα δύο κράτη μέλη ανέπτυξαν τις προφορικές παρατηρήσεις τους σε ακρόαση την οποία διοργάνωσε η Επιτροπή.
- 19 Με την αιτιολογημένη γνώμη της 24ης Ιουνίου 2010 η Επιτροπή έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38 δεν είναι εφαρμοστέες στις επισκέψεις αρχηγού κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και ότι, υπ' αυτές τις συνθήκες, αβασίμως προβάλλεται η ύπαρξη παραβάσεως.
- 20 Στις 8 Ιουλίου 2010 η Ουγγαρία άσκησε την υπό κρίση προσφυγή. Η Σλοβακική Δημοκρατία ζητεί την απόρριψη της προσφυγής και την καταδίκη της Ουγγαρίας στα δικαστικά έξοδα.
- 21 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 2011 επετράπη στην Επιτροπή να παρέμβει υπέρ της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

### **Επί της προσφυγής**

#### *Επί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου*

#### Επιχειρήματα των διαδίκων

- 22 Η Σλοβακική Δημοκρατία προβάλλει την αναρμοδιότητα του Δικαστηρίου να κρίνει την παρούσα διαφορά, δεδομένου ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν είναι εφαρμοστέο σε μια κατάσταση όπως η προκειμένη.
- 23 Η Ουγγαρία, την οποία υποστηρίζει ως προς το σημείο αυτό και μόνον η Επιτροπή, θεωρεί, αντιθέτως, ότι εφόσον τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 344 ΣΛΕΕ, να μη ρυθμίζουν διαφορές σχετικές με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των Συνθηκών κατά τρόπο διάφορο από εκείνον που προβλέπουν οι Συνθήκες, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μόνο αρμόδιο για την εκδίκαση διαφοράς μεταξύ δύο κρατών μελών η οποία αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, ένα κράτος μέλος που φρονεί ότι ένα άλλο κράτος μέλος παρέβη το δίκαιο της Ένωσης μπορεί είτε να ζητήσει από την Επιτροπή να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ είτε να ασκήσει απευθείας προσφυγή στο Δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ.

#### Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 24 Προκειμένου να αποφανθεί το Δικαστήριο επί της ενστάσεως αναρμοδιότητας την οποία προβάλλει η Σλοβακική Δημοκρατία αρκεί η διαπίστωση ότι, στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του περιεχομένου του δικαίου της Ένωσης και, ιδίως, του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38, προκειμένου να εκτιμήσει αν συντρέχει η προβαλλόμενη παράβαση, εκ μέρους της Σλοβακικής Δημοκρατίας, των υποχρεώσεων που υπέχει το κράτος μέλος αυτό από το εν λόγω δίκαιο.

- 25 Το ζήτημα αν το δίκαιο της Ένωσης έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει πλήρως στις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου, ιδίως τις προβλεπόμενες από το άρθρο 259 ΣΛΕΕ, να αποφαινεται επί της υπάρξεως ενδεχόμενης παραβιάσεως του εν λόγω δικαίου.
- 26 Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της προσφυγής της Ουγγαρίας και η ένσταση αναρμοδιότητας που προέβαλε η Σλοβακική Δημοκρατία πρέπει να απορριφθεί.

*Επί της πρώτης αιτιάσεως*

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

- 27 Με την πρώτη αιτίαση, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία παρέβη το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και την οδηγία 2004/38, απαγορεύοντας στον Πρόεδρο της Ουγγαρίας να εισέλθει στην επικράτειά της.
- 28 Προκειμένου να θεμελιώσει, κατ' αρχάς, την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στην προκειμένη περίπτωση, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η οδηγία 2004/38 έχει εφαρμογή σε κάθε πολίτη της Ένωσης, περιλαμβανομένων των αρχηγών κρατών, και σε κάθε είδους επίσκεψη, δηλαδή τόσο στις επίσημες όσο και στις ιδιωτικές επισκέψεις.
- 29 Προσθέτει ότι, αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχαν θελήσει να υποβάλουν την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σε κανόνες του διεθνούς δικαίου, θα το είχαν προβλέψει, όπως έκαναν, για παράδειγμα, με το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο στ', της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44). Εξάλλου, δεν υφίστανται τέτοιου είδους κανόνες διεθνούς δικαίου. Πράγματι, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, κατά την οποία ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει να τηρεί το διεθνές δίκαιο, αν υπήρχαν τέτοιου είδους κανόνες, η οδηγία 2004/38 θα τους είχε λάβει υπόψη. Εν πάση περιπτώσει, και αν ακόμα υποτεθεί ότι υπάρχουν ανάλογοι κανόνες, η Ουγγαρία θεωρεί ότι η εφαρμογή τους δεν μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα ρυθμίσεως της Ένωσης, όπως η οδηγία 2004/38, εισάγοντας παρέκκλιση από το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της.
- 30 Περαιτέρω, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το περιεχόμενο του δικαιώματος κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί ελεύθερα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συστατικής ερμηνείας, οπότε το δικαίωμα αυτό μπορεί να υπόκειται μόνο στους περιορισμούς τους οποίους προβλέπει κατ' εξαίρεση η οδηγία 2004/38. Εντούτοις, η εφαρμογή αυτών των περιορισμών είναι δυνατή μόνον όταν πληρούνται οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει η εν λόγω οδηγία.
- 31 Όσον αφορά τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν περιοριστικά μέτρα για λόγους δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφάλειας, εφόσον θεμελιώνονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας. Εξάλλου, οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να εφαρμοστούν μόνον αν η συμπεριφορά του οικείου ατόμου συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Όσον αφορά τις διαδικαστικές προϋποθέσεις, το άρθρο 30 της ίδιας οδηγίας προβλέπει τις εγγυήσεις που πρέπει να παρέχονται σε κάθε πολίτη της Ένωσης του οποίου περιορίζεται το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, την κοινοποίηση των λόγων για τους οποίους λαμβάνεται κάθε περιοριστικό μέτρο και των δυνατοτήτων προσφυγής που διαθέτει.
- 32 Κατά την άποψη της Ουγγαρίας, η καθής δεν τήρησε τις ουσιαστικές ούτε τις διαδικαστικές προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει η οδηγία 2004/38 προκειμένου να απαγορεύσει στον Πρόεδρο της Ουγγαρίας την είσοδο στο έδαφος της Σλοβακίας. Πράγματι, αφενός, ο L. Solyom δεν συνιστούσε

απειλή στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και, εν πάση περιπτώσει, η απαγόρευση εισόδου αποτελούσε δυσανάλογο μέτρο. Αφετέρου, ουδόλως του κοινοποιήθηκαν η αιτιολογία της εν λόγω απόφασης και οι δυνατότητες προσφυγής που διέθετε.

- 33 Η Σλοβακική Δημοκρατία, υποστηριζόμενη εν προκειμένω από την Επιτροπή, διευκρινίζει, πρώτον, ότι η σχεδιαζόμενη επίσκεψη του Προέδρου της Ουγγαρίας δεν ήταν ιδιωτική επίσκεψη ενός πολίτη της Ένωσης, αλλά η επίσκεψη αρχηγού κράτους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, το ζήτημα που τίθεται είναι το κατά πόσον το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38 είναι εφαρμοστέα στους αρχηγούς των κρατών μελών.
- 34 Συναφώς, η Σλοβακική Δημοκρατία εκτιμά ότι, λαμβανομένου υπόψη του ρόλου των αρχηγών κράτους, η μετακίνησή τους στο εσωτερικό της Ένωσης εμπίπτει στον τομέα των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες διέπονται από το εθνικό διεθνές δίκαιο και από διεθνείς συμβάσεις. Πράγματι, η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία απορρέει από τα άρθρα 3 ΣΕΕ, 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 5 ΣΕΕ εξαιρεί τις διμερείς διπλωματικές σχέσεις των κρατών μελών από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Αυτό επιβεβαιώνεται, κατ' αρχάς, από την απόφαση της 22ας Μαρτίου 2007, C-437/04, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2007, σ. I-2513), κατά την οποία τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν τις διπλωματικές τους σχέσεις ακόμα και μετά την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εξάλλου, καμία διάταξη των Συνθηκών δεν προβλέπει ρητώς αρμοδιότητα της Ένωσης να ρυθμίζει τις διπλωματικές σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών.
- 35 Στη συνέχεια, δεδομένου ότι ο αρχηγός του κράτους είναι ο εκφραστής της κυριαρχίας του κράτους το οποίο εκπροσωπεί, δεν μπορεί να μεταβαίνει σε άλλο κυρίαρχο κράτος χωρίς το κράτος αυτό να έχει ενημερωθεί και να συναινεί για την επίσκεψη. Συναφώς, η Σλοβακική Δημοκρατία υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, η «Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα», ενώ η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιφέρει τροποποίηση του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης ΕΕ ή των διατάξεων του παράγωγου δικαίου.
- 36 Στα επιχειρήματα που προβάλλει η Ουγγαρία σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής εν προκειμένω του δικαίου της Ένωσης, η Σλοβακική Δημοκρατία αντιτάσσει, πρώτον, ότι το γεγονός ότι η οδηγία 2004/38 δεν προβλέπει παρέκκλιση σχετικά με την κυκλοφορία των αρχηγών κράτους δεν σημαίνει ότι η οδηγία έχει εφαρμογή ως προς αυτούς, δεδομένου ότι οι Συνθήκες αποκλείουν την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στους αρχηγούς κράτους. Δεύτερον, η Σλοβακική Δημοκρατία, όπως και η Επιτροπή, αμφισβητεί τη σύγκριση μεταξύ της οδηγίας 2004/38 και της οδηγίας 2003/109, καθόσον τα δύο αυτά νομοθετήματα έχουν διαφορετικό αντικείμενο, αφού το δεύτερο σκοπεί στη βελτίωση της εντάξεως των νομίμων μεταναστών. Τρίτον, οι αποφάσεις της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-286/90, Rouslen και Diva Navigation (Συλλογή 1992, σ. I-6019), και της 16ης Ιουνίου 1998, C-162/96, Racke (Συλλογή 1998, σ. I-3655), δεν δημιουργούν υποχρέωση του νομοθέτη της Ένωσης να παραθέτει, για κάθε πράξη παράγωγου δικαίου, το καθ' ύλη και το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου. Τέλος, τέταρτον, οι αποφάσεις της 6ης Απριλίου 1995, C-241/91 P και C-242/91 P, RTE και ITP κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-743), καθώς και της 22ας Οκτωβρίου 2009, C-301/08, Bogiatzi (Συλλογή 2009, σ. I-10185), ασκούν επιρροή μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες η αρμοδιότητα της Ένωσης δεν αμφισβητείται, πράγμα που ακριβώς δεν ισχύει εν προκειμένω.
- 37 Κατά τα λοιπά, αν γινόταν δεκτή η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε περιστάσεις όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως, ο αρχηγός κράτους μέλους θα διέθετε, σε άλλο κράτος μέλος, προνόμια βάσει του δικαίου της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα θα προστατευόταν από τις ασυλίες που προβλέπει το διεθνές δίκαιο κατά της εφαρμογής διοικητικών αποφάσεων που θα ελάμβανε το εν λόγω κράτος δυνάμει του δικαίου της Ένωσης. Κατά συνέπεια, ένα κράτος μέλος δεν θα μπορούσε ούτε να αρνηθεί την είσοδο στο έδαφός του ενός τέτοιου προσώπου ούτε, λόγω των ασυλιών που διαθέτει, να το απομακρύνει στη συνέχεια.

- 38 Εν πάση περιπτώσει, και αν ακόμα υποτεθεί ότι το δίκαιο της Ένωσης είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω, η Σλοβακική Δημοκρατία αρνείται ότι εφάρμοσε το δίκαιο αυτό, και ιδίως την οδηγία 2004/38. Συναφώς φρονεί ότι η ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, η οποία περιείχε αναφορά στην οδηγία 2004/38, εντασσόταν στο πλαίσιο των διπλωματικών ανταλλαγών για τη διοργάνωση της σχεδιαζόμενης επισκέψεως του Προέδρου της Ουγγαρίας και συνεπώς δεν συνιστούσε «απόφαση» υπό την έννοια της οδηγίας αυτής. Εξάλλου, η διακοίνωση αυτή δεν εκδόθηκε από αστυνομικό όργανο των υπηρεσιών συντοριακών ελέγχων, αλλά από τον Υπουργό Εξωτερικών, δηλαδή από όργανο προδήλως αναρμόδιο για την έκδοση σε πρώτο βαθμό αποφάσεως κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 και των συναφών εθνικών κανόνων. Εξάλλου, η εν λόγω διακοίνωση δεν απευθυνόταν στον L. Sólgyom, αλλά κοινοποιήθηκε διά της διπλωματικής οδού στην Ουγγαρία.
- 39 Η Σλοβακική Δημοκρατία υποστηρίζει επίσης ότι η ατυχής διατύπωση της ίδιας διακοινώσεως και η αναφορά στην οδηγία 2004/38 δεν συνεπάγονται την καθ' ύλη εφαρμογή της οδηγίας στην υπό κρίση υπόθεση.

#### Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 40 Προκειμένου να αποφανθεί το Δικαστήριο επί της πρώτης αιτιάσεως της προσφυγής, πρέπει εκ προοιμίου να υπομνησθεί ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk, Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 31, της 2ας Μαρτίου 2010, C-135/08, Rottmann, Συλλογή 2010, σ. I-1449, σκέψη 43, καθώς και της 15ης Νοεμβρίου 2011, C-256/11, Dereci κ.λπ., Συλλογή 2011, σ. I-11315, σκέψη 62).
- 41 Προς τούτο, το άρθρο 20 ΣΛΕΕ απονέμει σε κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2002, C-224/98, D'Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκέψη 27, της 2ας Οκτωβρίου 2003, C-148/02, Garcia Avello, Συλλογή 2003, σ. I-11613, σκέψη 21, και της 8ης Μαρτίου 2011, C-34/09, Ruiz Zambrano, Συλλογή 2011, σ. I-1177, σκέψη 40).
- 42 Επομένως, δεδομένου ότι ο L. Sólgyom έχει ουγγρική ιθαγένεια, έχει αναμφισβήτητα την ιδιότητα αυτή.
- 43 Αφενός, είναι αληθές ότι, σύμφωνα με το άρθρο 21 ΣΛΕΕ, η ιθαγένεια της Ένωσης παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το θεμελιώδες και ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των περιορισμών και των όρων που ορίζονται στις Συνθήκες και των μέτρων που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους (αποφάσεις της 7ης Οκτωβρίου 2010, C-162/09, Lassal, Συλλογή 2010, σ. I-9217, σκέψη 29, και της 5ης Μαΐου 2011, C-434/09, McCarthy, Συλλογή 2011, σ. I-3375, σκέψη 27).
- 44 Αφετέρου, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των σχετικών κανόνων του διεθνούς δικαίου, το οποίο αποτελεί μέρος της έννομης τάξεως της Ένωσης και δεσμεύει τα όργανά της (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Racke, προπαρατεθείσα, σκέψεις 45 και 46, καθώς και της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2008, σ. I-6351, σκέψη 291).
- 45 Συνεπώς, εν προκειμένω επιβάλλεται να εξακριβωθεί αν, όπως ισχυρίζεται η Σλοβακική Δημοκρατία, το γεγονός ότι ο L. Sólgyom ήταν μεν πολίτης της Ένωσης, αλλά, κατά τον κρίσιμο χρόνο, είχε επίσης το αξίωμα του αρχηγού του ουγγρικού κράτους είναι δυνατό να συνιστά περιορισμό, βάσει του διεθνούς δικαίου, της εφαρμογής του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που του παρέχει το άρθρο 21 ΣΛΕΕ.



- 46 Προς τούτο, υπενθυμίζεται ότι, βάσει των εθιμικών κανόνων του γενικού διεθνούς δικαίου και των πολυμερών διεθνών συμβάσεων, ο αρχηγός κράτους απολαύει, στις διεθνείς σχέσεις, ειδικού καθεστώτος το οποίο συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, προνόμια και ασυλίες.
- 47 Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 της Συμβάσεως της Νέας Υόρκης της 14ης Δεκεμβρίου 1973, για την πρόληψη και τιμωρία των εγκλημάτων που στρέφονται κατά των διεθνώς προστατευομένων προσώπων συμπεριλαμβανομένων των διπλωματικών αντιπροσώπων, προβλέπει ιδίως ότι κάθε αρχηγός κράτους, όταν βρίσκεται στο έδαφος αλλοδαπού κράτους, τυγχάνει της προστασίας αυτής.
- 48 Συνεπώς, η παρουσία ενός αρχηγού κράτους στο έδαφος άλλου κράτους επιβάλλει στο τελευταίο την υποχρέωση να διασφαλίζει την προστασία του προσώπου που φέρει το αξίωμα αυτό, τούτο δε ανεξαρτήτως του λόγου της διαμονής του.
- 49 Συνεπώς, το καθεστώς του οποίου τυγχάνει ο αρχηγός κράτους έχει μια ιδιαιτερότητα, η οποία απορρέει από το γεγονός ότι το καθεστώς αυτό διέπεται από το διεθνές δίκαιο, με συνέπεια ότι η συμπεριφορά του σε διεθνές επίπεδο, όπως η παρουσία του στο εξωτερικό, εμπίπτουν στο δίκαιο αυτό και ιδίως στο δίκαιο των διπλωματικών σχέσεων.
- 50 Αυτή η ιδιαιτερότητα είναι ικανή να διακρίνει κάθε πρόσωπο που τυγχάνει του καθεστώτος αυτού από όλους τους λοιπούς πολίτες της Ένωσης, οπότε η πρόσβαση του προσώπου αυτού στο έδαφος άλλου κράτος μέλους δεν εξαρτάται από τις ίδιες προϋποθέσεις με τις εφαρμοστέες στους άλλους πολίτες.
- 51 Συνεπώς, το γεγονός ότι ένας πολίτης της Ένωσης ασκεί τα καθήκοντα αρχηγού κράτους είναι δυνατό να δικαιολογήσει έναν περιορισμό, βάσει του διεθνούς δικαίου, της ασκήσεως του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που του παρέχει το άρθρο 21 ΣΛΕΕ.
- 52 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, συνάγεται ότι, υπό συνθήκες όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως, ούτε το άρθρο 21 ΣΛΕΕ ούτε, κατά μείζονα λόγο, η οδηγία 2004/38 επέβαλλαν στη Σλοβακική Δημοκρατία την υποχρέωση να διασφαλίζει την πρόσβαση στην επικράτειά της στον Πρόεδρο της Ουγγαρίας και ότι, συνεπώς, η πρώτη αιτίαση της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

### *Επί της τρίτης αιτιάσεως*

#### *Επιχειρήματα των διαδίκων*

- 53 Με την τρίτη αιτίαση, η οποία πρέπει να εξετασθεί δεύτερη, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η Σλοβακική Δημοκρατία, απαγορεύοντας στον Πρόεδρο της Ουγγαρίας την είσοδο στην επικράτειά της, παρέβη την οδηγία 2004/38, και ότι το γεγονός και μόνον ότι στήριξε τη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009 στην οδηγία αυτή εμπίπτει στην έννοια της καταχρήσεως δικαιώματος, όπως η έννοια αυτή έχει ορισθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2000, C-110/99, Emsland-Stärke, Συλλογή 2000, σ. I-11569). Στην πραγματικότητα, η Σλοβακική Δημοκρατία επικαλέσθηκε την οδηγία αυτή για την επίτευξη πολιτικών σκοπών.
- 54 Κατά την Ουγγαρία, η προσφυγή στο δίκαιο της Ένωσης για την έκφραση εχθρότητας στο πολιτικό επίπεδο μέσω μέτρων περιοριστικών της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών είναι αντίθετη προς τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης. Ομοίως, δεν είναι δυνατόν να γίνεται επίκληση της δημόσιας τάξεως ή της δημόσιας ασφάλειας, στις οποίες αναφέρεται η οδηγία 2004/38, για την επίτευξη πολιτικών σκοπών. Η Ουγγαρία προσθέτει ότι, αν μια τέτοια συμπεριφορά θεωρηθεί συμβατή προς το δίκαιο της Ένωσης, τίποτα δεν θα εμποδίζει στο μέλλον τα άλλα κράτη μέλη να «ρυθμίζουν» τις διμερείς διαφορές τους επικαλούμενα το δίκαιο της Ένωσης, πράγμα που είναι προδήλως αντίθετο προς τους σκοπούς του δικαίου αυτού.

55 Η Σλοβακική Δημοκρατία αντιτάσσει ότι δεν υπήρξε καταχρηστική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, δεδομένου ότι το δίκαιο αυτό δεν είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω και ότι, εν πάση περιπτώσει, οι προϋποθέσεις που έχει διατυπώσει η νομολογία για τη διαπίστωση μιας τέτοιας καταχρηστικής εφαρμογής δεν πληρούνται εν προκειμένω.

#### Εκτίμηση του Δικαστηρίου

56 Υπενθυμίζεται ότι κακώς η Σλοβακική Δημοκρατία, στη ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009, αναφέρθηκε στην οδηγία 2004/38, πράγμα το οποίο άλλωστε αναγνώρισε το κράτος μέλος αυτό.

57 Πάντως, τούτο δεν αρκεί για να θεμελιώσει κατάχρηση δικαιώματος εκ μέρους της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

58 Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη πρακτικής η οποία συνιστά κατάχρηση δικαιώματος απαιτείται, αφενός, η συνδρομή ενός συνόλου αντικειμενικών περιστάσεων από τις οποίες να προκύπτει ότι, παρά την τυπική τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει η ρύθμιση της Ένωσης, δεν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος με τη ρύθμιση αυτή σκοπός και, αφετέρου, η ύπαρξη ενός υποκειμενικού στοιχείου, το οποίο συνίσταται στη βούληση του ενδιαφερομένου να αποκομίσει όφελος από τη ρύθμιση της Ένωσης δημιουργώντας τεχνητά τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες προκειμένου να αντλήσει το όφελος αυτό (αποφάσεις *Emsland-Stärke*, προπαρατεθείσα, σκέψεις 52 και 53, καθώς και της 21ης Ιουλίου 2005, C-515/03, *Eichsfelder Schlachtbetrieb*, Συλλογή 2005, σ. I-7355, σκέψη 39).

59 Εν προκειμένω, αφενός, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας 2004/38 δεν τηρήθηκαν τυπικώς. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η μόνη πράξη που παραπέμπει στην οδηγία αυτήν είναι η ρηματική διακοίνωση της 21ης Αυγούστου 2009 του Υπουργού Εξωτερικών της Σλοβακίας, απευθυνθείσα στον πρέσβη της Ουγγαρίας στη Σλοβακική Δημοκρατία, καμία απόφαση, υπό την έννοια του άρθρου 27 της εν λόγω οδηγίας, δεν ελήφθη από τις αρμόδιες εθνικές αρχές ούτε, κατά μείζονα λόγο, κοινοποιήθηκε στον L. Sólgyom σύμφωνα με το άρθρο 30 της ίδιας οδηγίας.

60 Αφετέρου, για τους ίδιους αυτούς λόγους, προκύπτει σαφώς από τη δικογραφία ότι η Σλοβακική Δημοκρατία δεν δημιούργησε τεχνητά τις προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας 2004/38. Συγκεκριμένα, είναι προφανές ότι η απλή επίκληση της οδηγίας αυτής στην εν λόγω ρηματική διακοίνωση δεν είναι δυνατό να καταστήσει εφαρμοστέα την οδηγία αυτή σε μια πραγματική κατάσταση στην οποία δεν έχει εφαρμογή.

61 Υπό τις συνθήκες αυτές, η τρίτη αιτίαση πρέπει επίσης να απορριφθεί ως αβάσιμη.

#### *Επί της δεύτερης και της τέταρτης αιτιάσεως*

62 Ενδείκνυται να συνεξετασθούν η δεύτερη και η τέταρτη αιτίαση.

#### Επιχειρήματα των διαδίκων

63 Με τη δεύτερη αιτίασή της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι υπάρχει κίνδυνος η Σλοβακική Δημοκρατία να επαναλάβει στο μέλλον την παράβαση των άρθρων 3 ΣΕΕ και 21 ΣΛΕΕ, καθώς και της οδηγίας 2004/38. Ο κίνδυνος αυτός επιβεβαιώνεται, ιδίως, από πολυάριθμες δηλώσεις των σλοβακικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες η συμπεριφορά τους έναντι του Προέδρου της Ουγγαρίας δεν στοιχειοθετούσε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.

- 64 Η Σλοβακική Δημοκρατία φρονεί, ως συνέπεια της θέσεώς της ότι δεν υφίσταται παραβίαση του δικαίου της Ένωσης κατά το μέτρο κυρίως που το δίκαιο αυτό δεν είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω, ότι δεν υπάρχει κίνδυνος επαναλήψεως. Εν πάση περιπτώσει, η δεύτερη αιτίαση βασίζεται αποκλειστικά σε ενδεχόμενη και μελλοντική συμπεριφορά των σλοβακικών αρχών. Εξάλλου, τα στοιχεία που επικαλείται η Ουγγαρία για τη θεμελίωση αυτής της αιτιάσεως είναι δηλώσεις μεταγενέστερες της ρηματικής διακοινώσεως της 21ης Αυγούστου 2009, των οποίων η συνεκτίμηση στην κρινόμενη υπόθεση θα προσέβαλε τα δικαιώματα άμυνας της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Τέλος, η Σλοβακική Δημοκρατία, επικαλούμενη τη σαφή βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των δύο κρατών μελών κατά την περίοδο που ακολούθησε τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά –την οποία αποδεικνύει ιδίως η συνάντηση της 19ης Σεπτεμβρίου 2009, υπομνησθείσα στη σκέψη 10 της παρούσας αποφάσεως– αποκλείει την πιθανότητα επαναλήψεως στο μέλλον ανάλογης παρεξηγήσεως.
- 65 Με την τέταρτη αιτίασή της, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι, αν το Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι εφαρμοστέοι εν προκειμένω είναι οι κανόνες του διεθνούς δικαίου και όχι το δίκαιο της Ένωσης, θα πρέπει να διευκρινίσει το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των κανόνων αυτών, προκειμένου να διευκρινιστούν τα όρια εφαρμογής του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38, όσον αφορά τις διμερείς σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ειδικότερα, το Δικαστήριο θα πρέπει να διευκρινίσει αν τα όρια αυτά αφορούν μόνο τους αρχηγούς κράτους ή και άλλες κατηγορίες πολιτών της Ένωσης.
- 66 Η Σλοβακική Δημοκρατία φρονεί ότι το ερώτημα ποια πρόσωπα, εκτός των αρχηγών κράτους, εξαιρούνται από την εφαρμογή του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38 ουδόλως επηρεάζει την επίλυση της διαφοράς.

#### Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 67 Προκειμένου να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των δύο υπό κρίση αιτιάσεων, πρέπει να υπομνησθεί ότι η διαδικασία του άρθρου 259 ΣΛΕΕ σκοπεί στο να διαπιστωθεί, προκειμένου να παύσει, η συμπεριφορά κράτους μέλους που συνιστά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης (βλ. αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 15/76 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 141, σκέψη 27, καθώς και της 6ης Δεκεμβρίου 2007, C-456/05, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2007, σ. I-10517, σκέψη 25, καθώς και της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής, Συλλογή 2010, σ. I-8533, σκέψη 119).
- 68 Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι σκοπός της Συνθήκης είναι να καταλήξει στην αποτελεσματική εξάλειψη των παραβάσεων των κρατών μελών και των συνεπειών τους (απόφαση της 12ης Ιουλίου 1973, 70/72, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 609, σκέψη 13), μια προσφυγή βάσει του άρθρου 259 ΣΛΕΕ αφορώσα μέλλουσες και ενδεχόμενες παραβάσεις ή περιοριζόμενη σε αίτημα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης είναι απαράδεκτη.
- 69 Συνεπώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, με τη δεύτερη αιτίαση, αφενός, η Ουγγαρία περιορίζεται στην επίκληση κινδύνου μελλοντικών παραβάσεων των άρθρων 3 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ, καθώς και της οδηγίας 2004/38, και, αφετέρου, δεν υποστηρίζει ότι ο κίνδυνος αυτός, ακόμη και αν όντως υπήρχε, συνιστά αφ' εαυτού παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.
- 70 Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση, η Ουγγαρία δεν ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει παράβαση εκ μέρους της Σλοβακικής Δημοκρατίας, αλλά επιδιώκει απλώς και μόνον την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή φέρεται ως αναγκαία για την εφαρμογή του εν λόγω δικαίου σε μια πραγματική κατάσταση διαφορετική από την επίμαχη εν προκειμένω. Πράγματι, οι περιστάσεις του επεισοδίου της 21ης Αυγούστου 2009 μεταξύ της Ουγγαρίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας αφορούν αποκλειστικώς και μόνον τον Πρόεδρο της Ουγγαρίας και όχι άλλες κατηγορίες πολιτών.
- 71 Υπό τις συνθήκες αυτές, η δεύτερη και η τρίτη αιτίαση πρέπει να απορριφθούν ως απαράδεκτες

- 72 Δεδομένου ότι καμία από τις αιτιάσεις τις Ουγγαρίας δεν έγινε δεκτή, πρέπει να απορριφθεί η προσφυγή στο σύνολό της.

#### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 73 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Σλοβακική Δημοκρατία ζήτησε την καταδίκη της Ουγγαρίας στα έξοδα και αυτή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί η Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.
- 74 Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου, η Επιτροπή, που παρενέβη στην παρούσα δίκη, φέρει τα έξοδά της.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή.**
- 2) Καταδικάζει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.**
- 3) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρει τα έξοδά της.**

(υπογραφές)