



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2012. október 16.\*

„Tagállami kötelezettségszegés — EUMSZ 259. cikk — Unió polgári jogállás — EUMSZ 21. cikk — 2004/38/EK irányelv — A tagállamok területén történő mozgáshoz való jog — Magyarország köztársasági elnöke — A Szlovák Köztársaság területére történő belépés megtiltása — A tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok”

A C-364/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 259. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2010. július 8-án

**Magyarország** (képviselik: Fehér M. Z. és Orgován E., meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Szlovák Köztársaság** (képviseli: B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

az **Európai Bizottság** (képviseli: A. Tokár, D. Maidani és S. Boelaert, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano (előadó), J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Løhmus, M. Safjan tanácselnökök, A. Borg Barthet, M. Ilešič, C. Toader, J.-J. Kasel és D. Šváby bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. február 1-jei tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2012. március 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

\* Az eljárás nyelve: szlovák

## Ítéletet

- 1 Keresetlevelében Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság:
  - állapítsa meg, hogy a Szlovák Köztársaság azzal, hogy az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) hivatkozva, annak rendelkezéseit azonban be nem tartva 2009. augusztus 21-én megtiltotta Sólyom László, Magyarország köztársasági elnöke belépését a Szlovák Köztársaság területére, megsértette a 2004/38 irányelv és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése alapján fennálló kötelezettségeit;
  - állapítsa meg, hogy az uniós joggal, így különösen az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésével és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésével ellentétes a Szlovák Köztársaság által a kereset benyújtásáig képviselt azon álláspont, amely a 2004/38 irányelv alapján jogszerűnek tartja a Magyarország képviselőjét ellátó személy, így e tagállam köztársasági elnöke szlovák területre történő belépésének megtiltását, és ily módon fenntartja az ilyen jogsértés megismételt előfordulásának lehetőségét;
  - állapítsa meg, hogy a Szlovák Köztársaság visszaélésszerűen alkalmazta az uniós jogot, amikor a 2004/38 irányelv alapján hatóságai 2009. augusztus 21-én megtagadták Sólyom köztársasági elnök belépését a Szlovák Köztársaság területére, valamint
  - feltéve, hogy a 2004/38 irányelv személyi hatályát konkrét nemzetközi jogi norma korlátozhatja, állapítsa meg az ilyen kivételek körét és hatályát.

### Jogi háttér

- 2 A 2004/38 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.

Az uniós polgároktól beutazási vízum vagy azzal egyenértékű formai követelmények nem kérhetők.”

- 3 Ezen irányelvnek „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” címet viselő VI. fejezetén belül szerepel a 27. cikk, amelynek első két bekezdése így rendelkezik:

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat. [Helyesen: Ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni.]

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügghöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.”

4 Végül az említett irányelv 30. cikke így rendelkezik:

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

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

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

### **A jogvita alapját képező tényállás, a pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás**

- 5 Sólyom Lászlónak, Magyarország köztársasági elnökének 2009. augusztus 21-én, egy szlovákiai székhelyű társadalmi szervezet meghívására a szlovákiai Révkomáromba kellett volna látogatnia azzal a céllal, hogy részt vegyen Szent István szobrának avatási ünnepségén.
- 6 A Bíróság elé terjesztett iratokból kiderül, hogy egyrészt augusztus 20. Magyarországon Szent István, Magyarország első, államalapító királyának emlékét őrző állami ünnep. Másrészt augusztus 21. Szlovákiában érzékenynek ítélt dátum, mivel 1968. augusztus 21-én öt, a Varsói Szerződésben részes állam fegyveres erői – köztük magyar csapatok is – megszállták a Csehszlovák Szocialista Köztársaságot.
- 7 Miután a két tagállam nagykövetségei között több diplomáciai jegyzékváltás történt Magyarország köztársasági elnökének tervezett látogatásával kapcsolatban, a szlovák Külügyminisztérium végül 2009. augusztus 21-én szóbeli jegyzéket közölt Magyarország szlovák köztársasági nagykövetével, amelyben megtiltotta Magyarország köztársasági elnökének, hogy szlovák területre lépjen. E jegyzék az említett tilalom indokolásaként a 2004/38 irányelvre, valamint az egyrészt a külföldiek tartózkodásával, másrészt pedig a rendőrségi testülettel kapcsolatos belső jogi rendelkezésekre hivatkozott.
- 8 Mivel Sólyom köztársasági elnököt az e jegyzékben foglaltakról akkor értesítették, amikor már útban volt a Szlovák Köztársaság felé, a közlést a határon tudomásul vette, és elállt azon szándékától, hogy a tagállam területére lépjen.
- 9 A magyar hatóságok a 2009. augusztus 24-i jegyzékben többek között vitatták, hogy a 2004/38 irányelv megfelelő jogalapot képezhetne ahhoz, hogy a Szlovák Köztársaság megtagadhassa Magyarország köztársasági elnökének belépését a területére. A magyar hatóságok azt is kiemelték, hogy a belépést megtagadó határozat nem volt kellően megindokolva. Ezen indokok alapján a Szlovák Köztársaság a magyar hatóságok szerint ezt az intézkedést az uniós jog megsértésével tette.
- 10 A 2009. szeptember 10-én Szécsényben (Magyarország) tartott találkozó alkalmával a magyar és a szlovák miniszterelnök közös nyilatkozatot fogadott el, amelyben fenntartották saját véleményüket a vitatott határozat jogi aspektusára vonatkozóan, egyben sajnálkozásukat fejezték ki Sólyom

köztársasági elnök látogatásának körülményei miatt. Ugyanezen alkalommal emlékeztető készült abból a célból, hogy a jövőre nézve tisztázza a két államban teendő hivatalos és nem hivatalos látogatások lebonyolításának bizonyos gyakorlati kérdéseit.

- 11 A szlovák hatóságok a 2009. szeptember 17-i jegyzékben válaszoltak a 2009. augusztus 24-i jegyzékre, kijelentve, hogy az eset körülményeire tekintettel a 2004/38 irányelv alkalmazását tartották az „utolsó lehetőségnek” arra, hogy megakadályozzák Magyarország köztársasági elnökének a Szlovák Köztársaság területére történő belépését, eljárásuk pedig semmilyen módon nem sértette az uniós jogot.
- 12 Időközben, 2009. szeptember 3-án a magyar külügyminiszter levelet intézett az Európai Közösségek Bizottságának alelnökéhez, amelyben a Bizottság véleményét kérte az uniós jog Szlovák Köztársaság általi esetleges megsértéséről.
- 13 A Bizottság alelnöke 2009. szeptember 10-én kelt válaszelevelében elismerte, hogy a 2004/38 irányelv alapján a szabad mozgáshoz való jog minden korlátozásának az arányosság figyelembevételével kell történnie, valamint az említett irányelv 27. cikkének (2) bekezdése szerint az érintett személyes magatartásán kell alapulnia, és arról a 2004/38 irányelv 30. cikkében meghatározott módon – a megtagadás indokainak ismertetésével és teljes körű indokolással – kell az érintett személyt értesíteni. A Bizottság alelnöke azt is megállapította, hogy az említett irányelv előírásai alkalmazásának betartatása elsősorban a nemzeti bíróságok feladata. Hangsúlyozta, hogy mindenképpen szükséges a hasonló helyzetek kialakulását elkerülni, és bízott abban, hogy a két tagállam közötti kétoldalú konstruktív párbeszéd az ügy megoldását szolgálja.
- 14 A magyar külügyminiszter Magyarország kormányának nevében 2009. október 12-én panasszal fordult a Bizottság elnökéhez, és kérte, hogy a Bizottság vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségzegési eljárást indítson a Szlovák Köztársaság ellen az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv megsértése miatt.
- 15 A Bizottság a 2009. december 11-én kelt levélben megerősítette, hogy „az uniós polgároknak az [EUMSZ 21. cikk] és a [...] 2004/38 irányelv alapján jog[uk]ban áll [a tagállamok területén] szabadon mozogni és tartózkodni”. Utalt azonban arra, hogy „a nemzetközi jog alapján a tagállamok fenntartják a jogukat a külföldi államfő területükre való belépésének ellenőrzésére, függetlenül attól, hogy az érintett államfő uniós polgár-e, vagy sem”.
- 16 Álláspontja szerint a hivatalos látogatásokat a tagállamok továbbra is kétoldalú politikai kapcsolatokon keresztül rendezik, vagyis e területre az uniós jog nem irányadó. A Bizottság szerint az államfő kétségkívül dönthet úgy, hogy az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv alapján magánszemélyként másik tagállamba látogat, ugyanakkor a magyar külügyminiszter panaszzeleveléhez csatolt dokumentumokból az tűnik ki, hogy Magyarország és a Szlovák Köztársaság között a tervezett látogatás magán- vagy hivatalos jellege vita tárgyát képezi.
- 17 A Bizottság ezért úgy ítélte meg, hogy nincs abban a helyzetben, hogy megállapítsa a Szlovák Köztársaság jogsértő magatartását az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó uniós jogi rendelkezések tekintetében, annak ellenére, hogy Szlovákia a 2009. augusztus 21-i szóbeli jegyzékében tévesen hivatkozott a 2004/38 irányelvre és az irányelvet a belső jogba átültető aktusokra.
- 18 Magyarország 2010. március 30-án az EUMSZ 259. cikk alapján a Bizottsághoz fordult. 2010. április 30-án a Szlovák Köztársaság közölte az észrevételeit. Végül a Bizottság által 2010. május 12-én tartott meghallgatáson a két tagállam előadta a szóbeli észrevételeit.
- 19 A Bizottság a 2010. június 24-én kelt, indokolással ellátott véleményében úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és a 2004/38 irányelvben foglalt rendelkezések nem alkalmazandók a valamely tagállam államfője által másik tagállam területén tett látogatásokra, e feltételek mellett pedig megalapozatlanul állítják a jogsértést.

- 20 2010. július 8-án Magyarország benyújtotta a jelen keresetet. A Szlovák Köztársaság a kereset elutasítását kéri a Bíróságtól, valamint azt, hogy Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.
- 21 2011. január 28-i végzésével a Bíróság elnöke engedélyezte, hogy a Bizottság beavatkozzon a Szlovák Köztársaság kérelmeinek támogatására.

## **A keresetről**

### *A Bíróság hatásköréről*

#### A felek érvei

- 22 A Szlovák Köztársaság arra hivatkozik, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jelen jogvita elbírálására, mivel az uniós jog nem alkalmazható a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetre.
- 23 Magyarország – amelyet, egyedül e kérdésben, a Bizottság támogat – ezzel szemben úgy véli, hogy mivel a tagállamok az EUMSZ 344. cikk alapján vállalták, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik, az uniós jog értelmezésére vonatkozóan két tagállam között felmerülő jogvita elbírálására kizárólag az Európai Unió Bírósága rendelkezik hatáskörrel. Különösen, ha valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy egy másik tagállam megsértette az uniós jogot, kérheti a Bizottságot, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján indítson kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet, vagy pedig az EUMSZ 259. cikk alapján közvetlenül a Bírósághoz fordulhat ilyen keresettel.

#### A Bíróság álláspontja

- 24 A Szlovák Köztársaság által felhozott, hatáskör hiányára alapozott kifogás elbírálása érdekében elegendő megállapítani, hogy a jelen kereset kapcsán a Bíróságnak annak mérlegelése érdekében kell állást foglalnia az uniós jog, különösen pedig az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv alkalmazási köréről, hogy a Szlovák Köztársaság részéről fennáll-e az uniós jog értelmében rá háruló kötelezettségek állítólagos nemteljesítése.
- 25 Márpedig az a kérdés, hogy a jelen ügyre alkalmazható-e az uniós jog, teljes egészében a Bíróság – különösen az EUMSZ 259. cikk szerinti – azon hatáskörébe tartozik, hogy állást foglaljon e jog esetleges megsértésének fennállásáról.
- 26 Következésképpen a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a Magyarország által benyújtott kereset elbírálására, a Szlovák Köztársaság által felhozott, hatáskör hiányára alapozott kifogást pedig el kell utasítani.

### *Az első kifogásról*

#### A felek érvei

- 27 Első kifogásában Magyarország azt állítja, hogy a Szlovák Köztársaság megsértette az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és a 2004/38 irányelvet, amikor megtiltotta Magyarország köztársasági elnökének, hogy belépjen a területére.

- 28 Az uniós jog jelen ügyben való alkalmazhatóságának alátámasztása érdekében a magyar kormány többek között azt állítja, hogy a 2004/38 irányelvet alkalmazni kell valamennyi uniós polgárra, ideértve az állampókat is, valamint minden típusú látogatásra, így mind a hivatalos, mind pedig a magánlátogatásokra.
- 29 A magyar kormány hozzáteszi, hogy ha az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa függővé kívánta volna tenni a mozgásszabadság gyakorlását a nemzetközi jogi normáktól, úgy ezt minden bizonnyal előírta volna, mint ahogy ezt megtette például a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.) 3. cikke (2) bekezdésének f) pontjában. Másfelől ilyen nemzetközi jogi normák a magyar kormány szerint nem léteznek. Figyelembe véve ugyanis a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, mely szerint az uniós jogalkotónak tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot, amennyiben ilyen normák léteznének, a 2004/38 irányelv figyelembe vette volna azokat. Mindazonáltal, még ha fel is tételezzük, hogy e normák léteznek, a magyar kormány úgy véli, hogy azok alkalmazása nem ronthatná le a 2004/38 irányelvhez hasonló uniós szabályozás érvényesülését azáltal, hogy annak személyi hatálya alól kivételt ír elő.
- 30 Magyarország továbbá előadja, hogy a valamennyi uniós polgárt megillető, az Európai Unión belüli szabad mozgás jogának terjedelmét nem lehet szűkítően értelmezni, vagyis e jogra csak a 2004/38 irányelvben kifejezetten előírt korlátozások vonatkozhatnak. E korlátozások azonban csak akkor alkalmazhatók, ha teljesülnek az ezen irányelvben előírt anyagi jogi és eljárásjogi feltételek.
- 31 Márpedig az anyagi jogi feltételekkel kapcsolatban a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése akkor ismeri el a tagállamok számára a közrendi vagy közbiztonsági okokon alapuló korlátozó intézkedések meghozatalának lehetőségét, ha ezek az intézkedések megfelelnek az arányosság elvének, és kizárólag az érintett személy személyes magatartásán alapulnak. Ezenkívül e korlátozások csak akkor alkalmazhatók, ha az érintett személy személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére. Ami az eljárásjogi feltételeket illeti, ugyanezen irányelv 30. cikke rendelkezik a szabad mozgáshoz való jogukban korlátozott uniós polgárokat megillető azon biztosítékokról, amelyek többek között a korlátozó intézkedések indokairól történő értesítésre, valamint az uniós polgár rendelkezésére álló jogorvoslatokra vonatkoznak.
- 32 Magyarország szerint az alperes a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételek közül sem az anyagi jogi, sem pedig az eljárásjogi feltételeket nem tartotta tiszteletben, amikor megtiltotta Magyarország köztársasági elnökének szlovák területre történő belépését. Egyrészt ugyanis Sólyom köztársasági elnök a társadalom egyik alapvető érdekére nézve sem jelentett semmilyen veszélyt, mindamellett pedig a belépés megtiltása aránytalan intézkedésnek minősül. Másrészt Sólyom köztársasági elnök nem kapott semmilyen értesítést, amelyben tájékoztatták volna őt a kérdéses határozat indokairól és a rendelkezésére álló jogorvoslatokról.
- 33 A Szlovák Köztársaság – amelyet e kérdésben a Bizottság támogat – mindjárt az elején kijelenti, hogy Magyarország köztársasági elnökének tervezett látogatása nem valamely uniós polgár magánlátogatása, hanem egy államfő más tagállam területére történő látogatása volt. Következésképpen az a kérdés merül fel, hogy az uniós jog, különösen pedig az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv alkalmazható-e a tagállamok államfőire.
- 34 Ezzel összefüggésben a Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy figyelembe véve az államfők szerepét, az Unión belüli mozgásuk a tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok területére tartozik, amelyet a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi egyezmények szabályoznak. A hatáskörök elhatárolásának az az EUSZ 3. cikkből, az EUSZ 4. cikk (1) bekezdéséből és az EUSZ 5. cikkből eredő elve ugyanis a tagállamok közötti kétoldalú diplomáciai kapcsolatokat kizárja az uniós jog hatálya alól. Ezt megerősíti mindenekelőtt a C-437/04. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2007. március 22-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-2513. o.), mely szerint a tagállamoknak még az Európai Unióhoz történő csatlakozás

után is fennmarad az a lehetőségük, hogy a diplomáciai kapcsolataikat szabályozzák. Ezenkívül a Szerződések egyetlen rendelkezése sem biztosít kifejezett hatáskört az Unió számára a tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok szabályozására.

- 35 Továbbá, mivel az államfő azon állam szuverenitásának letéteményese, amelynek élén áll, más szuverén államba csak ezen utóbbi állam tudtával és beleegyezésével utazhat be. Ezzel összefüggésben a Szlovák Köztársaság emlékeztet arra, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását”, valamint arra, hogy a szabad mozgás alapelve semmi esetre sem eredményezheti az EU-Szerződés vagy a másodlagos jogi rendelkezések hatályának módosítását.
- 36 Az uniós jog jelen ügyben való alkalmazhatóságával kapcsolatban Magyarország által előadott érvekkel szemben a Szlovák Köztársaság először is kifejti, hogy az, hogy a 2004/38 irányelv nem rendelkezik az államfők mozgására vonatkozó kivételről, nem jelenti azt, hogy ezen irányelv alkalmazandó lenne az államfőkre, mivel az uniós jog államfőkre történő alkalmazását maguk a Szerződések zárják ki. Másodsor, a Szlovák Köztársaság a Bizottsághoz hasonlóan vitatja a 2004/38 irányelv és a 2003/109 irányelv közötti összehasonlítást, mivel e két jogforrásnak eltérő a tárgya, amennyiben az utóbbi a legális bevándorlók beilleszkedésének elősegítésére irányul. Harmadsor, a C-286/90. sz. Poulsen és Diva Navigation ügyben 1992. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-6019. o.), valamint a C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3655. o.) nem keletkezett semmilyen kötelezettséget az uniós jogalkotóval szemben arra vonatkozóan, hogy minden másodlagos jogi aktus kapcsán nemzetközi jogi összefüggésben megjelölje a Szerződések tárgyi és személyi hatályát. Végül negyedszer, a C-241/91. P. és C-242/91. P. sz., RTE és ITP kontra Bizottság egyesített ügyekben 1995. április 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-743. o.), valamint a C-301/08. sz. Bogiatzi-ügyben 2009. október 22-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-10185. o.) csak akkor releváns, ha az Unió hatásköre nem vitatott, a jelen esetben pedig éppen nem ez a helyzet.
- 37 Végeredményben, ha a jelen üggyhöz hasonló körülmények között elfogadnánk az uniós jog alkalmazását, a tagállamok államfőit az uniós jog alapján más tagállamokban úgy illelnék meg kiváltságok, hogy ezzel egyidejűleg a nemzetközi jogban biztosított mentességek védelmeznék őket az ezen államok által az uniós jog alapján hozott közigazgatási határozatok alkalmazhatósága ellen. Ennek az lenne a következménye, hogy a tagállamok az ilyen személyeknek sem a területükre való belépését nem tagadhatnák meg, sem pedig utólag nem távolíthatnák el őket, figyelembe véve a mentességeiket.
- 38 Mindazonáltal, még ha fel is tételezzük, hogy a jelen esetben alkalmazandó az uniós jog, a Szlovák Köztársaság tagadja, hogy e jogot, különösen pedig a 2004/38 irányelvet alkalmazta volna. Ezzel összefüggésben úgy véli, hogy a 2009. augusztus 21-i szóbeli jegyzék, amely a 2004/38 irányelvre való hivatkozást tartalmazza, a Magyarország köztársasági elnöke tervezett látogatásának szervezésére irányuló diplomáciai levelezés kereteibe illeszkedik, ezért pedig nem minősül az ezen irányelv értelmében vett „határozatnak”. Másfelől e jegyzéket nem a határőrizeti szervek rendőrségi tisztviselője, hanem a Külügyminisztérium, vagyis olyan szerv szövegezte, amely nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a 2004/38 irányelvet és a releváns nemzeti jogszabályokat alkalmazva ilyen elsőfokú határozatot fogadjon el. Ezenkívül az említett jegyzéket korántsem Sólyom Lászlónak címezték, hanem diplomáciai úton közölték Magyarországgal.
- 39 A Szlovák Köztársaság azt is előadja, hogy ugyanezen jegyzék szerencsétlen megfogalmazása és a 2004/38 irányelvre történő utalás nem határozza meg ezen irányelvnek a jelen ügyre vonatkozó tárgyi hatályát.

## A Bíróság álláspontja

- 40 A keresetben felhozott első kifogás elbírálása érdekében elöljáróban újra ki kell mondani, hogy az uniós polgári jogállás célja, hogy az a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen (lásd különösen a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.] 31. pontját, a C-135/08. sz. Rottmann-ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-1449. o.] 43. pontját, valamint a C-256/11. sz., Dereci és társai ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-11315. o.] 62. pontját).
- 41 Ennek érdekében az EUMSZ 20. cikk mindenki számára biztosítja az uniós polgári jogállást, aki valamely tagállam állampolgára (lásd különösen a C-224/98. sz. D’Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet 27. pontját, a C-148/02. sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.] 21. pontját, valamint a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-1177. o.] 40. pontját).
- 42 A fentiekből következik, hogy mivel Sólyom László magyar állampolgár, vitathatatlanul rendelkezik e jogállással.
- 43 Márpedig egyrészt igaz, hogy az EUMSZ 21. cikk értelmében az uniós polgári jogállás elsődleges és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghasson és tartózkodhasson a tagállamok területén, a Szerződésben és az alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel (lásd a C-162/09. sz. Lassal-ügyben 2010. október 7-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-9217. o.] 29. pontját és a C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2011. május 5-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-3375. o.] 27. pontját).
- 44 Másrészt emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Racke-ügyben hozott ítélet 45. és 46. pontját, valamint a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-6351. o.] 291. pontját).
- 45 A jelen esetben ezért meg kell vizsgálni, hogy az a körülmény, hogy Sólyom László mellett, hogy uniós polgár, a tényállás megvalósulása idején a magyar államfői hivatalt is betöltötte, az EUMSZ 21. cikk által részére biztosított szabad mozgáshoz való jog alkalmazásának a nemzetközi jogon alapuló korlátozását képezheti-e, mint azt a Szlovák Köztársaság állítja.
- 46 Ennek érdekében emlékeztetni kell arra, hogy az általános nemzetközi jog szokásjogi szabályai, valamint a többoldalú egyezményekben foglalt szabályok alapján az államfő a nemzetközi kapcsolatokban olyan különleges jogállással rendelkezik, amely többek között kiváltságokkal és mentességekkel jár.
- 47 Különösen, a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973. december 14-i New York-i Egyezmény kimondja többek között, hogy a külföldi állam területén való tartózkodása során valamennyi államfőt megilleti e védelem.
- 48 Így ha az államfő valamely más állam területén tartózkodik, ez az utóbbi állam számára azzal a kötelezettséggel jár, hogy biztosítsa az e hivatalt betöltő személy védelmét, függetlenül attól, hogy a tartózkodásra milyen jogcímen kerül sor.
- 49 Az államfői jogállás tehát sajátos jellegű, abból eredően, hogy azt a nemzetközi jog szabályozza, ami azzal a következménnyel jár, hogy az államfő nemzetközi szinten tanúsított magatartására – mint a külföldi tartózkodására is – a nemzetközi jog, különösen pedig a diplomáciai kapcsolatok joga irányadó.



- 50 E sajátosság az ilyen jogállással rendelkező személyt az összes többi uniós polgártól megkülönbözteti, vagyis e személy valamely más tagállam területére történő belépésére nem ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint amelyek a többi polgár belépésére irányadók.
- 51 Ebből következően az a körülmény, hogy valamely uniós polgár államfői hivatalt tölt be, igazolhatja az EUMSZ 21. cikk által részére biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának a nemzetközi jogon alapuló korlátozását.
- 52 Az eddigiek összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a jelen ügy körülményei között nemhogy a 2004/38 irányelv, de az EUMSZ 21. cikk sem kötelezi a Szlovák Köztársaságot arra, hogy biztosítsa Magyarország köztársasági elnökének a területére történő belépését, ezért pedig a keresetben felhozott első kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

### *A harmadik kifogásról*

#### A felek érvei

- 53 Harmadik kifogásában, amelyet másodikként kell megvizsgálni, Magyarország azt állítja, hogy a Szlovák Köztársaság azáltal, hogy megtagadta Magyarország köztársasági elnökének a területére történő belépését, megsértette a 2004/38 irányelvet, egyúttal pedig az, hogy a 2009. augusztus 21-i szóbeli jegyzéket erre az irányelvre alapították, önmagában kimeríti a joggal való visszaélés fogalmát, ahogyan azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata (lásd többek között a C-110/99. sz. Emsland-Stärke ügyben 2000. december 14-én hozott ítéletet [EBHT 2000., I-11569. o.]) meghatározta. A Szlovák Köztársaság valójában politikai célkitűzéseket kívánt az irányelvre hivatkozás útján érvényesíteni.
- 54 Márpedig Magyarország szerint a politikai jellegű ellenérzéseknek a polgárok mozgásszabadságát korlátozó intézkedésekben történő kifejezésre juttatása érdekében az uniós jogra hivatkozás az Unió legalapvetőbb értékeinek mond ellent. Hasonlóképp nem engedhető meg, hogy a 2004/38 irányelvben említett közrendre vagy közbiztonságra politikai célok elérése érdekében lehessen hivatkozni. Magyarország hozzáteszi, hogy ha az ilyen magatartás az uniós joggal összeegyeztethetőnek bizonyulna, a jövőben semmi nem akadályozná meg, hogy más tagállamok a kétoldalú nézeteltéréseik „rendezésére” az uniós jogot használják eszközül, ami egyértelműen ellentétes e jog céljaival.
- 55 A Szlovák Köztársaság ezzel szemben előadja, hogy nem került sor az uniós jog visszaélésszerű alkalmazására, mivel e jog a jelen ügyben nem alkalmazandó, mindenesetre pedig az ilyen visszaélésszerű jogalkalmazás megállapításának az ítélkezési gyakorlatban meghatározott feltételei a jelen esetben nem teljesülnek.

#### A Bíróság álláspontja

- 56 Emlékeztetni kell arra, hogy a Szlovák Köztársaság a 2009. augusztus 21-i szóbeli jegyzékben tévesen hivatkozott a 2004/38 irányelvre, amit egyébként e tagállam is elismert.
- 57 E körülmény azonban nem elegendő a Szlovák Köztársaság által elkövetett joggal való visszaélés bizonyításához.
- 58 A Bíróság ugyanis már kimondta, hogy a visszaélésszerű gyakorlat bizonyításához egyrészt olyan objektív körülmények együttes fennállása szükséges, ahol az uniós szabályozás által előírt feltételek formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg e szabályozás célja, másrészt pedig egy szubjektív elem, vagyis az uniós szabályozás alapján előnyszerzésre irányuló szándék fennállása, amikor

mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket (a fent hivatkozott Emsland–Stärke ügyben hozott ítélet 52. és 53. pontja, valamint a C-515/03. sz. Eichsfelder Schlachtbetrieb ügyben 2005. július 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-7355. o.] 39. pontja).

- 59 Márpedig a jelen esetben egyrészt a 2004/38 irányelv alkalmazásához előírt feltételeket formálisan nem tartották tiszteletben. Mivel ugyanis a szlovák Külügyminisztérium által Magyarország szlovák köztársasági nagykövetéhez intézett, 2009. augusztus 21-i szóbeli jegyzék az egyetlen olyan aktus, amely erre az irányelvre hivatkozik, az irányelv 27. cikke értelmében vett határozatot nemhogy nem közölték Sólyom Lászlóval ugyanezen irányelv 30. cikke alapján, de a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok nem is hoztak ilyet.
- 60 Másrészt ugyanezen okok alapján az ügyiratból világosan kitűnik, hogy a Szlovák Köztársaság nem teremtette meg mesterségesen a 2004/38 irányelv alkalmazásához megkövetelt feltételeket. Az ugyanis, hogy az említett szóbeli jegyzék egyszerű utalást tartalmaz ezen irányelvre, nyilvánvalóan nem teheti alkalmazhatóvá az említett irányelvet olyan ténybeli helyzetre, amelyre az nem vonatkozik.
- 61 E feltételek mellett a harmadik kifogást is mint megalapozatlant el kell utasítani.

#### *A második és negyedik kifogásról*

- 62 A második és negyedik kifogást együttesen kell megvizsgálni.

#### *A felek érvei*

- 63 Második kifogásában Magyarország azt állítja, hogy a Szlovák Köztársaság részéről fennáll az EUSZ 3. cikk és az EUMSZ 21. cikk, valamint a 2004/38 irányelv megsértése jövőbeli megismétlődésének veszélye. E veszélyt megerősíti többek között a szlovák hatóságok által tett több nyilatkozat, melyek szerint a Magyarország köztársasági elnökével szemben tanúsított magatartásuk nem sértette az uniós jogot.
- 64 A Szlovák Köztársaság, mivel lényegében azért vitatja az uniós jog bármilyen megsértését, mert az szerinte a jelen ügyben nem alkalmazható, úgy véli, hogy ennek logikus következményeként nem áll fenn a jogsértés megismétlődésének semmilyen veszélye. Mindazonáltal a második kifogás csak a szlovák hatóságok esetleges és jövőbeli magatartásán alapul. Ezenkívül a Magyarország által e kifogás alátámasztása érdekében hivatkozott körülményeket a 2009. augusztus 21-i jegyzéket követően tett nyilatkozatok képezik, amelyeknek a jelen eljárásban történő figyelembevétele sértené a Szlovák Köztársaság védelemhez való jogát. Végül a Szlovák Köztársaság a két tagállam közötti kapcsolatoknak a perbeli tényeket követő időszakban bekövetkező jelentős javulására – amit különösen a 2009. szeptember 10-i, a jelen ítélet 10. pontjában felidézett találkozó bizonyít – hivatkozva elveti annak lehetőségét, hogy a jövőben bármilyen hasonló félreértés megismétlődhetne.
- 65 Negyedik kifogásában Magyarország azt állítja, hogy ha a Bíróság arra a következtetésre jutna, hogy a jelen ügyben a nemzetközi jog szabályai alkalmazandók, nem pedig az uniós jog, úgy a Bíróságnak pontosítania kellene e szabályok személyi hatályát annak érdekében, hogy a tagállamok közötti kétoldalú kapcsolatok vonatkozásában tisztázza az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv alkalmazásának korlátait. A Bíróságnak különösen azt kell pontosítania, hogy e korlátok vajon csak az államfőkre vonatkoznak, vagy az uniós polgárok egyéb kategóriáira is.
- 66 A Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy annak a kérdésnek, hogy az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv az államfőkön kívül mely személyekre nem alkalmazható, a jogvita elbírálása szempontjából nincs semmi jelentősége.

## A Bíróság álláspontja

- 67 E két kifogás elbírálása érdekében emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 259. cikkel létrehozott eljárás célja az uniós jogot sértő valamely tagállam magatartásának megállapítása és megszüntetése (lásd ebben az értelemben a 15/76. és 16/76. sz., Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1979. február 7-én hozott ítélet [EBHT 1979., 321. o.] 27. pontját, a C-456/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-10517. o.] 25. pontját, valamint a C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítéletének [EBHT 2010., I-8533. o.] 119. pontját).
- 68 Ezért, mivel a Szerződésnek az a célja, hogy a tagállamok kötelezettségszegéseinek és azok következményeinek tényleges megszüntetését eredményezze (a 70/72. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1973. július 12-én hozott ítélet [EBHT 1973., 813. o.] 13. pontja), elfogadhatatlan az EUMSZ 259. cikk alapján előterjesztett olyan kereset, amely jövőbeli és esetleges kötelezettségszegésekre vonatkozik, vagy pedig arra szorítkozik, hogy az uniós jog értelmezését kérje.
- 69 Márpedig meg kell állapítani, hogy Magyarország a második kifogásában egyrészt annak előadására szorítkozik, hogy fennáll az EUSZ 3. cikk és az EUMSZ 21. cikk, valamint a 2004/38 irányelv jövőbeli megsértésének veszélye, másrészt nem állítja, hogy e veszély – még ha azt bizonyítottnak is tételezzük fel – önmagában az uniós jog megsértésének minősülne.
- 70 Ami a negyedik kifogást illeti, Magyarország nem azt kéri a Bíróságtól, hogy állapítsa meg a Szlovák Köztársaság általi kötelezettségszegést, hanem csupán értelmezéshez próbál jutni az uniós jog tárgyában. Másfelől ez az értelmezés állítólag ahhoz szükséges, hogy az uniós jogot a jelen ügyben vizsgálttól eltérő ténybeli helyzetre lehessen alkalmazni. A Magyarország és a Szlovák Köztársaság között 2009. augusztus 21-én lezajlott incidens körülményei ugyanis kizárólag Magyarország köztársasági elnökét érintették, az uniós polgárok egyéb kategóriáit nem.
- 71 E feltételek mellett a második és a negyedik kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 72 Mivel a Bíróság a Magyarország által felhozott kifogások közül egyiknek sem adott helyt, a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

## A költségekről

- 73 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Magyarországot, mivel pervesztes lett, a Szlovák Köztársaság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.
- 74 Ugyanezen cikk 4. §-ának első bekezdése alapján a jelen eljárásba beavatkozó Bizottság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Bíróság a keresetet elutasítja.**
- 2) A Bíróság Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) Az Európai Bizottság maga viseli saját költségeit.**

Aláírások