



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. oktobra 2012\*

„Neizpolnitev obveznosti države — Člen 259 PDEU — Državljanstvo Unije — Člen 21 PDEU — Direktiva 2004/38/ES — Pravica do gibanja na ozemlju držav članic — Predsednik Madžarske — Prepoved vstopa na ozemlje Slovaške republike — Diplomatski odnosi med državami članicami“

V zadevi C-364/10,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 259 PDEU, vložene 8. julija 2010,

**Madžarska**, ki jo zastopata M. Z. Fehér in E. Orgován, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

**Slovaški republiki**, ki jo zastopa B. Ricziová, zastopnica,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Evropske komisije**, ki jo zastopajo A. Tokár, D. Maidani in S. Boelaert, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano (poročevalec), M. Ilešič, J. Malenovský, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, U. Löhmus, J.-C. Bonichot, sodniki, C. Toader, sodnica, J.-J. Kasel in M. Safjan, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 1. februarja 2012,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. marca 2012

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: slovaščina.

## Sodbo

1 Madžarska s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da je Slovaška republika kršila obveznosti iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) in člena 21(1) PDEU, ko je 21. avgusta 2009 predsedniku Madžarske, Lászlu Sólyomu, zavrnila vstop na njeno ozemlje, pri čemer se je sklicevala na navedeno direktivo, vendar ni spoštovala njenih določb;
- ugotovi, da je stališče, ki ga je Slovaška republika zagovarjala do vložitve tožbe, in sicer, da dejstvo, da je predstavniku Madžarske, kot je predsednik te države, zavrnila vstop na slovaško ozemlje, šteje za skladno z Direktivo 2004/38, zaradi česar bi se takšno nezakonito ravnanje lahko ponovilo, v nasprotju s pravom Unije, zlasti s členom 3(2) PEU in členom 21(1) PDEU;
- ugotovi, da je Slovaška republika zlorabila pravo Unije, ker so državni organi predsedniku Sólyomu 21. avgusta 2009 prepovedali vstop na njeno ozemlje, in
- če konkretna pravna norma mednarodnega prava lahko omeji osebno področje uporabe Direktive 2004/38, določi obseg in učinek takšnih izjem.

### Pravni okvir

2 Člen 5 Direktive 2004/38 v odstavku 1 določa:

„Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.

Od državljanov Unije se ne sme zahtevati nobenega vstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.“

3 Poglavje VI te direktive z naslovom „Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“ zajema člen 27, ki v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitive, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

4 Nazadnje, člen 30 te direktive določa:

„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.

3. V uradnem obvestilu se navede sodišče ali upravni organ, pri katerem lahko zadevna oseba vloži pravno sredstvo, rok za pravno sredstvo in, kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila.“

### **Dejansko stanje, predhodni postopek in postopek pred Sodiščem**

- 5 Predsednik Madžarske, László Sólyom, bi moral na podlagi povabila združenja s sedežem na Slovaškem 21. avgusta 2009 potovati v slovaško mesto Komárno, da bi se udeležil slovesnosti ob odkritju kipa svetega Štefana.
- 6 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, je razvidno, da je po eni strani 20. avgust na Madžarskem nacionalni praznik v spomin na svetega Štefana, ustanovitelja in prvega kralja države Madžarske. Po drugi strani je 21. avgust za Slovaško občutljiv datum, saj so 21. avgusta 1968 oborožene sile petih držav Varšavskega pakta, katerih del so bile tudi madžarske čete, vdrle v Socialistično republiko Češkoslovaško.
- 7 Po obsežnejšem diplomatskem komuniciranju med veleposlaništvoma teh držav članic glede načrtovanega obiska predsednika Madžarske je nazadnje slovaško zunanje ministrstvo 21. avgusta 2009 veleposlaniku Madžarske v Slovaški republici poslalo verbalno noto, v kateri je predsedniku Madžarske prepovedalo vstop na slovaško ozemlje. V tej noti je bila ta prepoved utemeljena s sklicevanjem na Direktivo 2004/38 in določbe nacionalnega prava v zvezi z bivanjem tujcev in policijo.
- 8 Predsednik Sólyom je bil na poti na Slovaško seznanjen z vsebino te note ter je na meji potrdil njeno prejetje in se odločil, da ne bo vstopil na ozemlje te države članice.
- 9 Madžarski organi so z noto z dne 24. avgusta 2009 zlasti oporekali temu, da bi Direktiva 2004/38 lahko pomenila veljavno pravno podlago, ki bi upravičevala zavrnitev dovoljenja Slovaške republike za vstop predsednika Madžarske na njeno ozemlje. Poleg tega so navedli, da odločba o zavrnitvi vstopa ni bila zadostno obrazložena. Zato naj bi Slovaška republika s tem ukrepom kršila pravo Unije.
- 10 Madžarski in slovaški predsednik vlade sta na srečanju 10. septembra 2009 v Szécsényju (Madžarska) sprejela skupno izjavo, v kateri sta vztrajala pri svojih stališčih glede pravnih vidikov sporne odločbe in obžalovala okoliščine potovanja predsednika Sólyoma. Ob tej priložnosti je bil sprejet „opomnik“, da bi bila v prihodnje razjasnjena nekatera praktična pravila glede uradnih in neuradnih obiskov v teh dveh državah.
- 11 Slovaški organi so z noto z dne 17. septembra 2009 odgovorili na noto z dne 24. avgusta 2009, pri čemer so navedli, da je bila glede na okoliščine incidenta uporaba Direktive 2004/38 „zadnja možnost“, da se predsedniku Madžarske prepreči vstop na ozemlje Slovaške republike, in da nikakor niso kršili prava Unije.

- 12 Medtem je madžarski minister za zunanje zadeve 3. septembra 2009 na podpredsednika Komisije Evropskih skupnosti naslovil dopis, v katerem je zaprosil za mnenje te institucije glede morebitne kršitve prava Unije s strani Slovaške republike.
- 13 Podpredsednik Komisije je v odgovoru z dne 10. septembra 2009 pritrdil, da mora biti skladno z Direktivo 2004/38 vsaka omejitev pravice do prostega gibanja v skladu z načelom sorazmernosti, da mora v skladu s členom 27(2) te direktive temeljiti na osebnem obnašanju zadevnega posameznika in da mora biti zadevna oseba o taki omejitvi obveščena na način, določen v členu 30, tako da so ji razlogi za to omejitev natančno in v celoti pojasnjeni. Navedel je tudi, da morajo uporabo pravil iz te direktive spoštovati predvsem nacionalna sodišča. Poudaril je, da si je treba prizadevati, da se takšen položaj ne ponovi, in izrazil prepričanje, da bo konstruktiven dvostranski dialog med državama članicama omogočil rešitev spora.
- 14 Madžarski minister za zunanje zadeve je 12. oktobra 2009 v imenu madžarske vlade na predsednika Komisije naslovil pritožbo in zahteval, naj preuči možnost, da proti Slovaški republiki zaradi kršitve člena 21 PDEU in Direktive 2004/38 sproži postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.
- 15 Komisija je v dopisu z dne 11. decembra 2009 zastopala stališče, da „imajo državljani Unije v skladu s členom [21 PDEU] in Direktivo 2004/38 pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“. Kljub temu je opozorila, da „si države članice na podlagi mednarodnega prava pridržujejo pravico do nadzora nad vstopom tujega voditelja države na njihovo ozemlje, ne glede na to, ali je ta voditelj države državljan Unije“.
- 16 Po mnenju Komisije naj bi države članice Evropske unije uradne obiske še naprej organizirale po dvostranskih političnih poteh, tako da naj bi bilo to vprašanje zunaj področja uporabe prava Unije. Voditelj države lahko po mnenju Komisije v skladu s členom 21 PDEU in Direktivo 2004/38 drugo državo članico kajpak obišče kot posameznik, vendar je iz dokumentov, priloženih pritožbi madžarskega ministra za zunanje zadeve, razvidno, da Madžarska in Slovaška republika nista soglasni glede narave načrtovanega obiska.
- 17 Komisija je zato menila, da ne more ugotoviti, da Slovaška republika ni izpolnila obveznosti iz določb prava Unije, ki se nanašajo na prosto gibanje državljanov Unije, čeprav naj bi se Slovaška v verbalni noti z dne 21. avgusta 2009 napačno sklicevala na Direktivo 2004/38 in akte, ki so bili sprejeti za njeno izvajanje v nacionalnem pravu.
- 18 Madžarska je 30. marca 2010 v skladu s členom 259 PDEU zadevo predložila Komisiji. Slovaška republika je 30. aprila 2010 predložila svoja stališča. Nazadnje, državi članici sta 12. maja 2010 na obravnavi, ki jo je organizirala Komisija, ustno podali stališča.
- 19 Komisija je v obrazloženem mnenju z dne 24. junija 2010 navedla, da se določbe člena 21(1) PDEU in Direktive 2004/38 ne uporabljajo za obiske voditelja države članice, ki jih ta opravi na ozemlju druge države članice, in da zatrjevana neizpolnitev obveznosti v teh okoliščinah ni utemeljena.
- 20 Madžarska je 8. julija 2010 vložila to tožbo. Slovaška republika predlaga, naj se tožba zavrne, Madžarski pa naloži plačilo stroškov.
- 21 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 28. januarja 2011 Komisiji dovolil intervencijo v podporo predlogom Slovaške republike.

## Tožba

### *Pristojnost Sodišča*

#### Trditve strank

- 22 Slovaška republika uveljavlja ugovor nepristojnosti Sodišča za reševanje zadevnega spora, ker naj se pravo Unije ne bi uporabljalo za položaj, kakršen je ta v obravnavanem primeru.
- 23 Madžarska, ki ima samo glede tega vprašanja podporo Komisije, nasprotno meni, da je – ker so se države članice v skladu s členom 344 PDEU obvezale, da bodo spore glede razlage ali uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah – za reševanje spora med državama članicama, ki se nanaša na razlago prava Unije, pristojno samo Sodišče Evropske unije. Natančneje, država članica, ki meni, da je druga država članica kršila pravo Unije, lahko bodisi predlaga Komisiji, naj vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, bodisi takšno tožbo vloži neposredno pri Sodišču na podlagi člena 259 PDEU.

#### Presoja Sodišča

- 24 Za odločitev o ugovoru nepristojnosti, ki ga uveljavlja Slovaška republika, zadošča ugotovitev, da mora v okviru tega spora Sodišče odločiti o obsegu prava Unije, zlasti člena 21 PDEU in Direktive 2004/38, zato da bi presodilo, ali je podana domnevna neizpolnitev obveznosti, ki jih nalaga to pravo, s strani Slovaške republike.
- 25 Vprašanje, ali se pravo Unije uporablja v obravnavani zadevi, pa je v celoti v pristojnosti Sodišča – zlasti v skladu s členom 259 PDEU – da odloči o obstoju morebitne neizpolnitve obveznosti iz tega prava.
- 26 Sodišče je zato pristojno za odločitev o tožbi Madžarske, tako da je treba zavriniti ugovor nepristojnosti, ki ga uveljavlja Slovaška republika.

### *Prvi očitok*

#### Trditve strank

- 27 S prvim očitkom Madžarska zatrjuje, da je Slovaška republika s tem, da je predsedniku Madžarske prepovedala vstop na njeno ozemlje, kršila člen 21(1) PDEU in Direktivo 2004/38.
- 28 Madžarska vlada, zato da bi najprej utemeljila uporabo prava Unije v obravnavanem primeru, navaja med drugim, da se Direktiva 2004/38 uporablja za vse državljane Unije, vključno z voditelji držav, in za vse vrste obiskov, torej tako za uradne kot za zasebne.
- 29 Dodaja, da če bi Evropski parlament in Svet Evropske unije želela izvajanje pravice do prostega gibanja podrediti določbam mednarodnega prava, bi to določila, kot sta to storila na primer v členu 3(2)(f) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272). Poleg tega naj takih določb mednarodnega prava ne bi bilo. Glede na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero mora zakonodajalec Unije spoštovati mednarodno pravo, bi bile namreč takšne določbe, če bi obstajale, upoštewane v Direktivi 2004/38. Madžarska vsekakor tudi ob predpostavki, da takšne določbe obstajajo, meni, da njihova uporaba, s katero bi se uvedla izjema glede osebnega področja uporabe Direktive 2004/38, ne sme ogroziti učinkovitosti predpisa Unije, kot je ta direktiva.

- 30 Madžarska dalje navaja, da se obseg pravice vsakega državljana Unije do prostega gibanja znotraj Evropske unije ne sme razlagati restriktivno, tako da je ta pravica lahko predmet le tistih omejitev, ki so kot izjema določene v Direktivi 2004/38. Vendar se te omejitve lahko uporabijo le, kadar so izpolnjeni vsebinski in procesni pogoji iz te direktive.
- 31 Kar zadeva vsebinske pogoje, člen 27(2) Direktive 2004/38 dopušča možnost, da države članice sprejmejo omejevalne ukrepe zaradi javnega reda ali javne varnosti, če ti temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika in če se spoštuje načelo sorazmernosti. Poleg tega se te omejitve lahko uporabijo, le če obnašanje zadevne osebe predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Kar zadeva procesne pogoje, so v členu 30 te direktive navedena jamstva, ki jih mora imeti vsak državljan Unije, ki mu je omejena pravica do prostega gibanja, in ki se nanašajo zlasti na obvestilo o razlogih za omejevalni ukrep in o pravnih sredstvih, ki jih ima na voljo.
- 32 Po mnenju Madžarske tožena stranka pri prepovedi vstopa predsedniku Madžarske na slovaško ozemlje ni spoštovala ne vsebinskih ne procesnih pogojev, določenih v Direktivi 2004/38. Po eni strani naj namreč L. Sólyom ne bi predstavljal nikakršne grožnje za kateri koli osnovni interes družbe, prepoved vstopa pa naj bi bila vsekakor nesorazmeren ukrep. Po drugi strani naj na L. Sólyoma ne bi bilo naslovljeno nobeno obvestilo o razlogih za zadevno odločitev ali o pravnih sredstvih, ki bi jih imel na voljo.
- 33 Slovaška republika, ki jo glede tega podpira Komisija, najprej pojasnjuje, da načrtovani obisk predsednika Madžarske ni bil zasebni obisk državljana Unije, ampak obisk voditelja države na ozemlju druge države članice. Zato naj bi se zastavljalo vprašanje, ali se pravo Unije, zlasti člen 21 PDEU in Direktiva 2004/38, uporablja za voditelje držav članic.
- 34 Slovaška republika v zvezi s tem meni, da potovanja voditeljev držav znotraj Unije glede na njihovo vlogo spadajo na področje diplomatskih odnosov med državami članicami, kot jih urejajo mednarodno običajno pravo in mednarodne konvencije. Načelo dodelitve pristojnosti, ki izhaja iz členov 3 PEU, 4(1) PEU in 5 PEU, naj bi namreč dvostranske diplomatske odnose med državami članicami izključevalo s področja uporabe prava Unije. To naj bi najprej potrjevala sodba z dne 22. marca 2007 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-437/04, ZOdl., str. I-2513), v skladu s katero naj bi države članice ohranile pravico do urejanja svojih diplomatskih odnosov tudi po pristopu k Evropski uniji. Poleg tega naj ne bi nobena določba Pogodb Uniji izrecno podeljevala pristojnosti za urejanje diplomatskih odnosov med državami članicami.
- 35 Dalje, voditelj države kot nosilec suverenosti države, ki jo predstavlja, sme iti v drugo suvereno državo le z vednostjo in soglasjem te države. Slovaška republika v zvezi s tem opozarja, da člen 4(2) PEU določa, da „Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto“, in da načelo prostega gibanja nikakor ne more povzročiti spremembe področja uporabe Pogodbe EU ali določb sekundarnega prava.
- 36 Glede argumentov Madžarske, ki se nanašajo na uporabo prava Unije v obravnavanem primeru, Slovaška republika odgovarja, prvič, da to, da Direktiva 2004/38 ne določa izjeme v zvezi z gibanjem voditeljev držav, ne pomeni, da se zanje uporablja, saj naj bi uporabo prava Unije za voditelje držav izključevali sami Pogodbi. Drugič, Slovaška republika tako kot Komisija oporeka primerjavi med Direktivo 2004/38 in Direktivo 2003/109, saj naj bi bila njuna predmeta različna, pri čemer naj bi se druga nanašala na izboljšanje vključevanja zakonitih priseljencev. Tretjič, sodbi z dne 24. novembra 1992 v zadevi Poulsen in Diva Navigation (C-286/90, Recueil, str. I-6019) in z dne 16. junija 1998 v zadevi Racke (C-162/96, Recueil, str. I-3655) naj za zakonodajalca Unije ne bi ustvarjali nobene obveznosti, da mora za vsak predpis sekundarnega prava navesti stvarno in osebno področje uporabe Pogodb v kontekstu mednarodnega prava. Nazadnje, četrtič, sodbi z dne 6. aprila 1995 v združenih

zadevah RTE in ITP proti Komisiji (C-241/91 P in C-242/91 P, Recueil, str. I-743) in z dne 22. oktobra 2009 v zadevi Bogiatzi (C-301/08, ZOdl., str. I-10185) naj bi bili upoštevni, le če pristojnost Unije ni sporna, v obravnavanem primeru pa ravno to ni podano.

- 37 Poleg tega Slovaška republika navaja, da če bi se v okoliščinah, kakršne so te v obravnavanem primeru, dopustila uporaba prava Unije, bi voditelj ene države članice na podlagi prava Unije užival privilegije v drugi državi članici, pri tem pa bi ga hkrati zoper uporabo upravnih odločb, ki bi jih ta država članica sprejela na podlagi prava Unije, ščitila imuniteta, določena v mednarodnem pravu. Posledica tega bi bila, da država članica ne bi mogla zavrniti vstopa take osebe na njeno ozemlje niti je glede na to imuniteto ne bi mogla pozneje izgnati.
- 38 Slovaška republika vsekakor, tudi če bi bilo treba pravo Unije uporabiti za ta primer, zanika, da je uporabila to pravo, zlasti Direktivo 2004/38. V zvezi s tem meni, da je bila verbalna nota z dne 21. avgusta 2009, v kateri je bila omenjena Direktiva 2004/38, del diplomatskega komuniciranja zaradi organizacije načrtovanega obiska predsednika Madžarske in da zato ni pomenila „odločbe“ v smislu te direktive. Poleg tega te note ni sestavil uslužbenec mejne policije, temveč ministrstvo za zunanje zadeve, to je organ, ki očitno ni pristojen za sprejetje prvostopenjske odločbe na podlagi Direktive 2004/38 in upoštevni nacionalnih pravil. Poleg tega ta nota nikakor ni bila naslovljena na L. Sólyoma, ampak je bila po diplomatski poti poslana Madžarski.
- 39 Slovaška republika prav tako zatrjuje, da neposrečena formulacija te note in omemba Direktive 2004/38 ne povzročita materialne uporabe te direktive za zadevni primer.

#### Presoja Sodišča

- 40 Zaradi odločitve o prvem očitku iz tožbe je najprej treba poudariti, da je status državljan Unije zasnovan kot temeljni status državljanov držav članic (glej zlasti sodbe z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk, C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 31; z dne 2. marca 2010 v zadevi Rottmann, C-135/08, ZOdl., str. I-1449, točka 43, in z dne 15. novembra 2011 v zadevi Dereci in drugi, C-256/11, ZOdl., str. I-11315, točka 62).
- 41 Zato imajo na podlagi člena 20 PDEU vse osebe z državljanstvom ene od držav članic status državljan Unije (glej zlasti sodbe z dne 11. julija 2002 v zadevi D’Hoop, C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 27; z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello, C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 21, in z dne 8. marca 2011 v zadevi Ruiz Zambrano, C-34/09, ZOdl., str. I-1177, točka 40).
- 42 Torej ima L. Sólyom, ki ima madžarsko državljanstvo, nedvomno tak status.
- 43 Vendar po eni strani državljanstvo Unije v skladu s členom 21 PDEU podeljuje vsakemu državljanu Unije temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbah, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje (sodbi z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Lassal, C-162/09, ZOdl., str. I-9217, točka 29, in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy, C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 27).
- 44 Po drugi strani je treba opozoriti, da se pravo Unije razlaga glede na upoštevna pravila mednarodnega prava, saj je to pravo del pravnega reda Unije in zavezuje njene institucije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Racke, točki 45 in 46, in sodbo z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 291).

- 45 V obravnavani zadevi je zato treba preveriti, ali okoliščina, da je L. Sólyom, sicer državljani Unije, v času dejanskega stanja opravljal funkcije voditelja države Madžarske, lahko predstavlja, kot trdi Slovaška republika, omejitev uporabe pravice do gibanja, ki mu jo daje člen 21 PDEU, na podlagi mednarodnega prava.
- 46 V zvezi s tem je treba opozoriti, da na podlagi pravil mednarodnega občega običajnega prava in pravil večstranskih konvencij voditelj države v mednarodnih odnosih uživa poseben status, ki zajema zlasti privilegije in imuniteto.
- 47 Natančneje, člen 1 Newyorške konvencije z dne 14. decembra 1973 o preprečevanju in kaznovanju zločinov proti mednarodno zaščitenim osebam, vključno z diplomatskimi agenti, določa med drugim, da vsak voditelj države, kadar je na ozemlju tuje države, uživa to zaščito.
- 48 Zato prisotnost voditelja države na ozemlju druge države tej nalaga obveznost, da osebi, ki opravlja to funkcijo, zagotovi zaščito, in to neodvisno od tega, za kakšno vrsto prisotnosti na ozemlju gre.
- 49 Status voditelja države je torej posebnost, ki izhaja iz dejstva, da je urejen z mednarodnim pravom, zaradi česar njegovo ravnanje na mednarodni ravni, kot je njegova prisotnost v tujini, spada na področje uporabe tega prava in zlasti prava diplomatskih odnosov.
- 50 Takšna posebnost osebo, ki uživa tak status, razlikuje od vseh drugih državljanov Unije, tako da za vstop te osebe na ozemlje druge države članice ne veljajo enaki pogoji kot za druge državljane.
- 51 Iz tega izhaja, da okoliščina, da državljani Unije opravlja funkcije voditelja države, lahko upraviči omejitev izvrševanja pravice do gibanja, ki mu jo daje člen 21 PDEU, na podlagi mednarodnega prava.
- 52 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da v okoliščinah tega primera niti člen 21 PDEU niti – *a fortiori* – Direktiva 2004/38 Slovaški republiki nista nalagala, da predsedniku Madžarske zagotovi vstop na njeno ozemlje, zato se prvi očitek zavrne kot neutemeljen.

### *Tretji očitek*

#### Trditve strank

- 53 Madžarska s tretjim očitkom, ki ga je treba obravnavati na drugem mestu, zatrjuje, da je Slovaška republika s tem, da je predsedniku Madžarske zavrnila vstop na njeno ozemlje, kršila Direktivo 2004/38 in da je samo dejstvo, da so verbalno noto z dne 21. avgusta 2009 oprli na to direktivo, zajeto s pojmom zlorabe prava, kot je opredeljen v sodni praksi Sodišča (glej zlasti sodbo z dne 14. decembra 2000 v zadevi Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, str. I-11569). V resnici naj bi se Slovaška republika sklicevala na to direktivo zaradi doseganja političnih ciljev.
- 54 Po mnenju Madžarske pa je uporaba prava Unije, da bi se izrazila sovražnost na politični ravni, z uporabo ukrepov, ki omejujejo svobodo gibanja državljanov, v nasprotju s temeljnimi vrednotami Unije. Prav tako naj se za doseganje političnih ciljev ne bi smelo sklicevati na javni red ali javno varnost, ki sta navedena v Direktivi 2004/38. Madžarska dodaja, da če bi se takšno ravnanje štelo za skladno s pravom Unije, potem drugim državam članicam ne bi nič preprečevalo, da bi v prihodnosti dvostranske spore „reševale“ s sklicevanjem na pravo Unije, kar pa je v nasprotju s cilji tega prava.
- 55 Slovaška republika odgovarja, da ni bilo nobene zlorabe prava Unije, saj se to pravo ne uporablja za zadevni primer, in da v tej zadevi v nobenem primeru niso izpolnjeni pogoji, ki jih sodna praksa določa za ugotovitev take zlorabe.

## Presoja Sodišča

- 56 Treba je opozoriti, da se je Slovaška republika v verbalni noti z dne 21. avgusta 2009 napačno sklicevala na Direktivo 2004/38, kar je ta država članica tudi priznala.
- 57 Vendar ta okoliščina ne zadošča za ugotovitev, da je Slovaška republika zlorabila pravo.
- 58 Sodišče je namreč že presodilo, da je za dokaz o zlorabi po eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v predpisu Unije, cilj, ki mu ta predpis sledi, ni bil dosežen, in po drugi strani subjektivni element, ki sestoji iz namena pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi (zgoraj navedena sodba Emsland-Stärke, točki 52 in 53, in sodba z dne 21. julija 2005 v zadevi Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, ZOdl., str. I-7355, točka 39).
- 59 Vendar v tem primeru, prvič, niso bili formalno spoštovani pogoji za uporabo Direktive 2004/38. Edini akt, v katerem se sklicuje na to direktivo, je namreč verbalna nota slovaškega ministrstva za zunanje zadeve z dne 21. avgusta 2009, naslovljena na veleposlanika Madžarske v Slovaški republiki, tako da nobena odločba v smislu člena 27 te direktive ni bila niti sprejeta s strani pristojnih nacionalnih organov niti *a fortiori* vročena L. Sólyomu v skladu s členom 30 iste direktive.
- 60 Drugič, iz istih razlogov je iz spisa jasno razvidno, da Slovaška republika ni umetno ustvarila pogojev, ki se zahtevajo za uporabo Direktive 2004/38. Zgolj navedba te direktive v omenjeni verbalni noti namreč očitno ne more povzročiti uporabe te direktive za dejansko stanje, za katero se ta ne uporablja.
- 61 V teh okoliščinah se tudi tretji očitek zavrne kot neutemeljen.

## *Drugi in četrti očitek*

- 62 Drugi in četrti očitek je treba obravnavati skupaj.

## Trditve strank

- 63 Madžarska z drugim očitkom zatrjuje, da obstaja tveganje, da bi Slovaška republika v prihodnosti ponovila kršitev členov 3 PEU in 21 PDEU ter Direktive 2004/38. Takšno tveganje naj bi namreč potrjevalo več izjav slovaških organov, da njihovo ravnanje v zvezi s predsednikom Madžarske ni pomenilo kršitve prava Unije.
- 64 Slovaška republika glede na to, da zanika vsakršno neizpolnitev obveznosti po pravu Unije, predvsem zato, ker naj se to ne bi uporabilo za ta primer, meni, da je logična posledica tega to, da ni nobenega tveganja za ponovitev. Vsekakor naj bi drugi očitek temeljil samo na morebitnem in prihodnjem ravnanju slovaških organov. Poleg tega naj bi bili dokazi, ki jih je Madžarska navedla v podporo temu očitku, izjave, podane po noti z dne 21. avgusta 2009, katerih upoštevanje v tem postopku bi kršilo pravico Slovaške republike do obrambe. Nazadnje, ta država ob sklicevanju na vidno izboljšanje odnosov med državama članicama po spornih dogodkih – o čemer naj bi pričalo zlasti srečanje z dne 10. septembra 2009, omenjeno v točki 10 te sodbe – zavrača možnost ponovitve kakršnega koli podobnega nesporazuma v prihodnosti.
- 65 Madžarska s četrtem očitkom zatrjuje, da če bi Sodišče sklenilo, da se za zadevni primer uporabijo pravila mednarodnega prava, in ne pravo Unije, bi torej morale natančneje določiti osebno področje uporabe teh pravil, da bi v zvezi z dvostranskimi odnosi med državami članicami razjasnilo meje uporabe člena 21 PDEU in Direktive 2004/38. Sodišče bi moralo zlasti pojasniti, ali se te meje nanašajo le na voditelje držav ali pa tudi na druge kategorije državljanov Unije.

- 66 Slovaška republika meni, da vprašanje, za katere osebe poleg voditeljev držav se člen 21 PDEU in Direktiva 2004/38 ne uporabljata, nikakor ni pomembno za rešitev spora.

#### Presoja Sodišča

- 67 Za odločitev o teh dveh očitkih je treba opozoriti, da je cilj postopka, uvedenega s členom 259 PDEU, ugotoviti ravnanje države članice, ki je v nasprotju s pravom Unije, in doseči, da se tako ravnanje konča (glej v tem smislu sodbe z dne 7. februarja 1979 v združenih zadevah Francija proti Komisiji, 15/76 in 16/76, Recueil, str. 321, točka 27; z dne 6. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-456/05, ZOdl., str. I-10517, točka 25, in z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točka 119).
- 68 Torej, ker je cilj Pogodbe doseči dejansko odpravo neizpolnitev obveznosti držav članic in njihovih posledic (sodba z dne 12. julija 1973 v zadevi Komisija proti Nemčiji, 70/72, Recueil, str. 813, točka 13), tožba na podlagi člena 259 PDEU, ki se nanaša na prihodnje ali morebitne neizpolnitve obveznosti ali ki je omejena na zahtevo po razlagi prava Unije, ni dopustna.
- 69 Treba pa je ugotoviti, da se Madžarska v drugem očitku, prvič, omejuje na zatrjevanje nevarnosti prihodnjih neizpolnitev obveznosti iz členov 3 PEU in 21 PDEU ter Direktive 2004/38, in drugič, ne zatrjuje, da bi ta nevarnost, tudi če bi obstajala, sama po sebi pomenila neizpolnitev obveznosti iz prava Unije.
- 70 V okviru četrtega očitka Madžarska Sodišču ne predlaga, naj ugotovi neizpolnitev obveznosti Slovaške republike, temveč želi pridobiti zgolj razlago prava Unije. Poleg tega je ta razlaga domnevno potrebna zaradi uporabe tega prava za drugačno dejansko stanje, kot je v obravnavani zadevi. Okoliščine incidenta med Madžarsko in Slovaško republiko, ki se je zgodil 21. avgusta 2009, so namreč povezane le s predsednikom Madžarske, in ne z drugimi kategorijami državljanov.
- 71 V teh okoliščinah se drugi in četrti očitek zavržeta kot nedopustna.
- 72 Ker ni bil sprejet noben očitek Madžarske, je treba tožbo v celoti zavrniti.

#### Stroški

- 73 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Slovaška republika je predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 74 V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika Komisija, ki se je kot intervenientka udeležila tega postopka, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Madžarski se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Evropska komisija nosi svoje stroške.**

Podpisi