



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 oktober 2012*

”Fördragsbrott — Artikel 259 FEUF — Unionsmedborgarskap — Artikel 21 FEUF —
Direktiv 2004/38/EG — Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaternas territorier —
Ungerns president — Förbud mot att resa in i Republiken Slovakien — Diplomatiska förbindelser
mellan medlemsstater”

I mål C-364/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 259 FEUF, som väckts den 8 juli 2010,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och E. Orgován, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Tokár, samt av D. Maidani och S. Boelaert, samtliga i
egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena
A. Tizzano (referent), M. Ilešič, J. Malenovský, samt domarna A. Borg Barthet, U. Lohmus,
J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 februari 2012,

och efter att den 6 mars 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: slovakiska.

följande

Dom

- 1 Ungern har yrkat att domstolen ska
 - fastställa att Republiken Slovakien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77), och artikel 21.1 FEUF genom att den 21 augusti 2009 neka Ungerns president László Sólyom inresa i landet med åberopande av direktiv 2004/38, men utan att följa direktivets bestämmelser,
 - fastställa att Republiken Slovakiens ståndpunkt, som den har hållit fast vid fram till talans väckande – nämligen att denna medlemsstat enligt direktiv 2004/38 har rätt att vägra en företrädare för Ungern, såsom dess president, inresa i Slovakien – strider mot unionsrätten, särskilt mot artikel 3.2 FEU och artikel 21.1 FEUF,
 - fastställa att Republiken Slovakien gjorde sig skyldig till missbruk av unionsrätten när de slovakiska myndigheterna vägrade att låta Ungerns president László Sólyom resa in i landet den 21 augusti 2009, och
 - för det fall domstolen skulle finna att en viss folkrättslig regel kan begränsa den personkrets som direktiv 2004/38 är tillämpligt på, fastställa vad sådana undantag omfattar och vilken verkan de har.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Artikel 5.1 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

Unionsmedborgare får inte åläggas skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet.”
- 3 Kapitel VI har rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”. Därifrån återfinns artikel 27 vars två första punkter lyder enligt följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och utslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

4 Slutligen innehåller artikel 30 i direktivet följande bestämmelse:

”1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

2. De berörda skall ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.”

Bakgrund till tvisten, det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 5 Ungerns president, László Sólyom, hade på inbjudan av en förening i Slovakien beslutat att resa till staden Komárno (i Slovakien) den 21 augusti 2009 för att delta i invigningen av en staty av Stefan den helige.
- 6 Av handlingarna i målet framgår det för det första att den 20 augusti är en nationell helgdag i Ungern, som firas till minne av Stefan den helige, grundare av staten Ungern och dess första kung. För det andra är den 21 augusti ett känsligt datum i Slovakien eftersom det var den 21 augusti 1968 som väpnade styrkor från fem länder inom Warszawapakten invaderade Tjeckoslovakiska socialistiska republiken, däribland ungerska trupper.
- 7 Efter flera diplomatiska kontakter mellan de två medlemsstaternas ambassader beträffande den ungerska presidentens planerade besök, sände det slovakiska utrikesministeriet den 21 augusti 2009 slutligen en verbalnot till Ungerns ambassadör i Republiken Slovakien i vilken man nekade Ungerns president inresa i Slovakien. Som skäl för inreseförbudet återopades i verbalnoten direktiv 2004/38 och nationella bestämmelser om dels utlänningars vistelse i landet, dels polisväsendet.
- 8 President László Sólyom hade påbörjat sin resa till Republiken Slovakien när han fick information om innehållet i verbalnoten. När han var framme vid gränsen bekräftade han mottagande av verbalnoten och beslutade att avstå från att resa in i nämnda medlemsstat.
- 9 Genom en not av den 24 augusti 2009 bestred de ungerska myndigheterna att direktiv 2004/38 skulle kunna utgöra en giltig rättslig grund för att från Republiken Slovakiens sida neka Ungerns president inresa i landet. De konstaterade också att beslutet om att inte bevilja inresa inte var tillräckligt motiverat. Det betydde enligt dem att Republiken Slovakiens åtgärd stred mot unionsrätten.
- 10 Vid ett möte som anordnades den 10 september 2009 i Szécsény (Ungern) gjorde den ungerska och den slovakiska premiärministern ett gemensamt uttalande där de vidhöll sina respektive uppfattningar om de rättsliga aspekterna av det omtvistade beslutet, och beklagade omständigheterna kring president László Sólyoms resa. Vid samma tillfälle gjordes ”minnesanteckningar” för att inför framtiden klargöra vissa praktiska villkor för officiella och icke-officiella besök i de båda staterna.

- 11 I en not av den 17 september 2009 svarade de slovenska myndigheterna på noten från den 24 augusti 2009. De uppgav att tillämpningen av direktiv 2004/38, med hänsyn till omständigheterna kring incidenten, utgjorde deras "sista utväg" för att hindra Ungerns president från att resa in i Republiken Slovakien och att de inte på något sätt hade agerat i strid med unionsrätten.
- 12 Under tiden hade den ungerska utrikesministern, den 3 september 2009, sänt en skrivelse till vice ordföranden för Europeiska gemenskapernas kommission, i vilken han bad om kommissionens åsikt om Republiken Slovakiens eventuella åsidosättande av unionsrätten.
- 13 I svaret av den 10 september 2009 konstaterade kommissionens vice ordförande att varje begränsning av den fria rörligheten enligt direktiv 2004/38 måste ske i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, att den enligt artikel 27.2 i direktivet ska vara grundad på den berörda personens personliga beteende och att vederbörande ska ha blivit delgiven på det sätt som föreskrivs i artikel 30 i nämnda direktiv och då ges en precis och fullständig förklaring till skälen för detta. Han fann vidare att det i första hand ankom på de nationella domstolarna att se till att reglerna i det ovannämnda direktivet tillämpades. Det framhölls att alla medel måste användas för att undvika att situationen upprepas, och han förklarade sig sätta sin tilltro till att tvisten skulle kunna lösas genom en konstruktiv bilateral dialog mellan de båda medlemsstaterna.
- 14 Den 12 oktober 2009 ingav den ungerska utrikesministern på den ungerska regeringens vägnar ett klagomål till kommissionens ordförande och bad att denne skulle undersöka möjligheterna att med stöd av artikel 258 FEUF inleda en talan om fördragsbrott mot Republiken Slovakien, för åsidosättande av artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38.
- 15 Kommissionen konstaterade i en skrivelse av den 11 december 2009 att "unionsmedborgarna har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artikel [21 FEUF] och direktiv 2004/38". Kommissionen preciserade dock att "medlemsstaterna med stöd av folkrätten förbehåller sig rätten att kontrollera utländska statschefers tillträde till det egna territoriet, oberoende av om statschefen är unionsmedborgare eller inte".
- 16 Medlemsstaterna fortsätter att organisera officiella besök via politiska bilaterala kanaler, vilket betyder att detta är ett område där unionsrätten inte är tillämplig. Enligt kommissionen kan en statschef visserligen bestämma sig för att besöka en annan medlemsstat i egenskap av privatperson med stöd av artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38. Det framgår emellertid av de handlingar som bifogats klagomålet från den ungerska utrikesministern att Ungern och Republiken Slovakien är oense om det planerade besökets karaktär.
- 17 Kommissionen fann således att den inte kunde sluta sig till att Republiken Slovakien hade åsidosatt unionsbestämmelserna om fri rörlighet för unionsmedborgare, även om medlemsstaten misstog sig när den i verbalnoten av den 21 augusti 2009 åberopade direktiv 2004/38 och de föreskrifter som antagits för dess införlivande med nationell rätt.
- 18 Den 30 mars 2010 vände sig Ungern till kommissionen med stöd av artikel 259 FEUF. Republiken Slovakien yttrade sig den 30 april 2010. Den 12 maj 2010 lade båda medlemsstaterna fram sin sak vid ett muntligt hörande som kommissionen anordnade.
- 19 Kommissionen uppgav i sitt motiverade yttrande av den 24 juni 2010 att artikel 21.1 FEUF i direktiv 2004/38 inte var tillämplig när en medlemsstats statschef avlägger besök i en annan medlemsstat och att det således saknas grund för en talan om fördragsbrott under de förevarande förhållandena.
- 20 Den 8 juli 2010 väckte Ungern den föreliggande talan. Republiken Slovakien har yrkat att talan ska ogillas och att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

- 21 Genom beslut av domstolens ordförande av den 28 januari 2011 tilläts kommissionen att intervensera till stöd för Republiken Slovakien yrkanden.

Talan

Domstolens behörighet

Parternas argument

- 22 Republiken Slovakien har åberopat domstolens brist på behörighet att döma i målet med hänvisning till att unionsrätten inte är tillämplig på en sådan situation som den i målet uppkomna.
- 23 Ungern, som fått stöd av kommissionen endast på just denna punkt, anser däremot att då medlemsstaterna enligt artikel 344 FEUF har förbundit sig att inte lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av fördragen på annat sätt än som bestämts genom fördragen, är det endast Europeiska unionens domstol som är behörig att pröva en tvist mellan två medlemsstater som avser tolkningen av unionsrätten. En medlemsstat som finner att en annan medlemsstat har åsidosatt unionsrätten kan närmare bestämt antingen begära att kommissionen väcker talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 258 FEUF, eller väcka en sådan talan vid domstolen direkt, med tillämpning av artikel 259 FEUF.

Domstolens bedömning

- 24 När det gäller Republiken Slovakien invändning om rättegångshinder räcker det med att konstatera att det genom förevarande talan har yrkats att domstolen ska uttala sig om innebörden av unionsrätten, och särskilt artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38, för att pröva huruvida Republiken Slovakien, såsom påstått, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten.
- 25 Det framgår framför allt av artikel 259 FEUF att domstolen är fullt behörig att avgöra huruvida unionsrätten är tillämplig i det aktuella fallet för att pröva om det eventuellt föreligger ett åsidosättande av denna rätt.
- 26 Således är domstolen behörig att pröva den talan som väckts av Ungern, och den invändning om rättegångshinder som anförts av Republiken Slovakien ska därmed lämnas utan bifall.

Den första invändningen

Parternas argument

- 27 Genom den första invändningen har Ungern gjort gällande att Republiken Slovakien åsidosatte artikel 21.1 FEUF och direktiv 2004/38 när den förbjöd Ungerns president att resa in i landet.
- 28 När det gäller unionsrättens tillämplighet i det förevarande fallet har den ungerska regeringen bland annat gjort gällande att direktiv 2004/38 är tillämpligt på samtliga unionsmedborgare, inbegripet statscheferna, och på alla typer av besök, det vill säga både officiella och privata sådana.
- 29 Ungern har tillagt att om Europaparlamentet och Europeiska unionens råd hade önskat att folkrättsliga regler skulle styra utövandet av rätten till fri rörlighet så skulle de ha föreskrivit detta, såsom de till exempel har gjort i artikel 3.2 f i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44). Dessutom finns det inte några

folkrättsliga regler av det slaget. Med hänsyn till domstolens praxis enligt vilken unionslagstiftaren är skyldig att iaktta folkrätten om sådana regler finns, skulle dessa ha beaktats i direktiv 2004/38. I vilket fall som helst anser Ungern att även om det antas att sådana regler finns, kan tillämpningen av dem inte förta verkningarna av en unionsrättsakt såsom direktiv 2004/38, genom införande av ett undantag från den personkrets direktivet är tillämpligt på.

- 30 Ungern har också gjort gällande att omfattningen av varje unionsmedborgares rätt att röra sig fritt inom Europeiska unionen inte får tolkas restriktivt. Det betyder att de enda begränsningar som får göras av denna rätt är de som i vissa undantagsfall är tillåtna enligt direktiv 2004/38. Det är dock endast möjligt att tillämpa dessa begränsningar när de materiella och formella villkoren i detta direktiv är uppfyllda.
- 31 När det gäller de materiella villkoren innehåller artikel 27.2 i direktiv 2004/38 en möjlighet för medlemsstaterna att införa begränsningar med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, om dessa uteslutande är grundade på den berördes personliga beteende. Dessutom får sådana begränsningar endast tillämpas om den berörda personens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. När det gäller de formella kraven framgår det av artikel 30 i samma direktiv vilka garantier som tillkommer varje unionsmedborgare vars rätt till fri rörlighet har begränsats. Vederbörande ska bland annat underrättas om skälen till en sådan restriktiv åtgärd och om vilka möjligheter till domstolsprövning som står honom eller henne till buds.
- 32 Enligt Ungern iakttog Republiken Slovakien varken de materiella eller de formella villkoren i direktiv 2004/38 för att neka Ungerns president inresa i landet. För det första utgjorde president László Sólyom inte något hot mot något grundläggande samhällsintresse och i vilket fall som helst var beslutet att neka honom inresa en oproportionerlig åtgärd. För det andra tillställdes president László Sólyom inte någon underrättelse om skälen till beslutet i fråga eller om hans möjligheter att få beslutet prövat av domstol.
- 33 Republiken Slovakien har först och främst, med stöd av kommissionen, preciserat att president László Sólyoms planerade besök inte var en unionsmedborgares privata besök, utan ett sådant besök som avläggs av en statschef inom en annan medlemsstats territorium. Frågan är sålunda huruvida unionsrätten, och närmare bestämt artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38, är tillämpliga på medlemsstaternas statschefer.
- 34 Republiken Slovakien anser, med beaktande av statschefernas roll, att deras förflyttningar inom unionen hör till de diplomatiska förbindelserna mellan medlemsstaterna, vilka styrs av den internationella sedvanerätten och av internationella konventioner. Principen om tilldelade befogenheter, som följer av artiklarna 3 FEU, 4.1 FEU och 5 FEU, innebär att unionsrätten inte är tillämplig på de diplomatiska relationerna mellan medlemsstaterna. Detta bekräftas för det första i domen av den 22 mars 2007 i mål C-437/04, kommissionen mot Belgien (REG 2007, s. I-2513), enligt vilken medlemsstaterna behåller sin rätt att själva reglera sina diplomatiska relationer även efter anslutningen till unionen. Dessutom finns det inte någon fördragsbestämmelse som uttryckligen tilldelar unionen befogenheten att reglera de diplomatiska relationerna mellan medlemsstaterna.
- 35 Då statschefen för det andra är suveränitetens bärare för den stat som han eller hon företräder kan vederbörande inte bege sig till en annan suverän stat utan den sistnämnda statens vetskap och tillåtelse. Republiken Slovakien har härvid erinrat om att det i artikel 4.2 FEU anges att "[u]nionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet" och att principen om fri rörlighet inte i något fall kan leda till en ändring av tillämpningsområdet för EU-fördraget eller de sekundärrättsliga bestämmelserna.

- 36 När det gäller Ungerns argument avseende unionsrättens tillämplighet i det förevarande fallet har Republiken Slovakien genmält för det första att det faktum att direktiv 2004/38 inte innehåller något undantag avseende statschefernas fria rörlighet inte betyder att direktivet är tillämpligt på dem, eftersom tillämpning av unionsrätten på statscheferna utesluts genom själva fördragen. För det andra har Republiken Slovakien, liksom kommissionen, invänt mot jämförelsen av direktiv 2004/38 med direktiv 2003/109, eftersom dessa två direktiv har olika syften. Det andra av dem avser förbättring av integrationen av personer som lagligen uppehåller sig i medlemsstaterna. För det tredje innebär inte dom av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation (REG 1992, s. I-6019; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-189), samt dom av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655), att det finns en skyldighet för unionslagstiftaren att för varje sekundärrättsakt ange vad och vilken personkrets som omfattas av fördragets tillämpningsområde mot bakgrund av folkrätten. Republiken Slovakien har för det fjärde slutligen anfört att domen av den 6 april 1995 i de förenade målen C-241/91 P och C-242/91 P, RTE och ITP mot kommissionen (REG 1995, s. I-743) och domen av den 22 oktober 2009 i mål C-301/08, Bogiatzi (REG 2009, s. I-10185) endast är av relevans när unionens befogenhet är ostridig, vilket just inte är fallet här.
- 37 För övrigt har Republiken Slovakien anfört att om det godtogs att unionsrätten var tillämplig under sådana omständigheter som i det förevarande fallet skulle statschefen i en medlemsstat åtnjuta privilegier i en annan medlemsstat med stöd av unionsrätten, och samtidigt genom den immunitet som följer av folkrätten vara skyddad mot tillämpningen av myndighetsbeslut som denna stat fattar med stöd av unionsrätten. Följden av detta skulle bli att en medlemsstat vore förhindrad att neka en sådan person inresa i landet och – med hänsyn till dennes immunitet – att avlägsna honom eller henne vid en senare tidpunkt.
- 38 I vilket fall som helst, och även om det antas att unionsrätten var tillämplig i det förevarande fallet, har Republiken Slovakien bestritt att den skulle ha tillämpat unionsrätten, och närmare bestämt direktiv 2004/38. Den anser att den verbalnot från den 21 augusti 2009 som innehöll en hänvisning till direktiv 2004/38 ingick i en diplomatisk skriftväxling kring anordnandet av den ungerska presidentens planerade besök och att den således inte utgjorde något ”beslut” i direktivets mening. Dessutom upprättades verbalnoten inte av någon tjänsteman vid gränspolisens, utan av utrikesministeriet, det vill säga av ett organ som uppenbarligen saknade befogenhet att som första instans anta ett beslut med tillämpning av direktiv 2004/38 och relevanta nationella regler. Dessutom var noten inte ställd till president László Sólyom, utan den hade på diplomatisk väg skickats till Ungern.
- 39 Republiken Slovakien har även gjort gällande att den olyckliga formuleringen i verbalnoten och omnämmandet av direktiv 2004/38 inte är avgörande för den materiella tillämpningen av nämnda direktiv i det aktuella målet.

Domstolens bedömning

- 40 Vad gäller den första invändningen upprepar domstolen först och främst att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, bland annat, dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk, REG 2001, s. I-6193, punkt 31, av den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Rottmann, REU 2010, s. I-1449, punkt 43, och av den 15 november 2011 i mål C-256/11, Dereci m.fl., REU 2011, s. I-11315, punkt 62).
- 41 Varje person som är medborgare i en medlemsstat tillerkänns därför även unionsmedborgarskap enligt artikel 20 FEUF (se, bland annat, dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D’Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 27, av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 21, och av den 8 mars 2011 i mål C-34/09, Ruiz Zambrano, REU 2011, s. I-1177, punkt 40).
- 42 Av detta följer att László Sólyom obestriddligen har ställning som unionsmedborgare eftersom han är ungersk medborgare.

- 43 Å ena sidan är det riktigt att unionsmedborgarskapet, enligt artikel 21 FEUF, ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som antagits för att genomföra dem (se dom av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-9217, punkt 29, och av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy, REU 2011, s. I-3375, punkt 27).
- 44 Å andra sidan ska unionsrätten tolkas mot bakgrund av relevanta regler i folkrätten, eftersom folkrätten ingår i unionens rättsordning och är bindande för unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Racke, punkterna 45 och 46, och av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkt 291).
- 45 Det ska således undersökas om det är så, vilket Republiken Slovakien har hävdad, att den omständigheten att László Sólyom vid den relevanta tidpunkten förutom att vara unionsmedborgare också hade ställning som Ungerns statschef kan leda till en begränsning, med stöd av folkrätten, av tillämpningen av den rätt till fri rörlighet som artikel 21 FEUF ger honom.
- 46 Det finns härvid skäl att erinra om att det följer såväl av sedvanerättsliga regler i den allmänna folkrätten som av regler i multilaterala konventioner att statschefen i internationella sammanhang intar en särskild ställning som bland annat för med sig vissa privilegier och viss immunitet.
- 47 I artikel 1 i den första New York-konventionen av den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, anges bland annat att varje statschef åtnjuter detta skydd när han eller hon befinner sig i en främmande stat.
- 48 En statschefs närvaro inom en annan stats territorium medför således en skyldighet för den staten att garantera skydd för den person som innehar nämnda ställning, och detta oberoende av syftet med vederbörandes vistelse.
- 49 Statschefens ställning är således speciell på grund av att den regleras av folkrätten. Det innebär att vederbörandes agerande på internationell nivå, som till exempel hans eller hennes närvaro i ett annat land, är underkastat folkrätten och framför allt av den del av folkrätten som rör diplomatiska förbindelser.
- 50 Statschefens speciella ställning innebär att en person som innehar denna ställning skiljer sig från de övriga unionsmedborgarna på ett sätt som innebär att de villkor som gäller för en sådan persons rätt till inresa i en annan medlemsstats territorium inte är desamma som de villkor som är tillämpliga på andra medborgare.
- 51 Av detta följer att den omständigheten att en unionsmedborgare innehar ställningen som statschef kan motivera en begränsning, med stöd av folkrätten, av utövandet av den rätt till fri rörlighet som artikel 21 FEUF ger honom eller henne.
- 52 Mot bakgrund av det ovan anförda sluter sig domstolen till att varken artikel 21 FEUF eller – än mindre – direktiv 2004/38 innehöll någon skyldighet för Republiken Slovakien att garantera Ungerns president rätt till inresa i landet. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första invändningen.

Den tredje invändningen

Parternas argument

- 53 Genom den tredje invändningen, som bör prövas därefter, har Ungern gjort gällande att Republiken Slovakien genom att neka Ungerns president inresa i landet har agerat i strid med direktiv 2004/38, och att den omständigheten i sig att verbalnoten av den 21 augusti 2009 grundade sig på det direktivet ska betraktas som rättsmissbruk, såsom det har definierats i domstolens praxis (se, bland annat, dom av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke, REG 2000, s. I-11569). Republiken Slovakien ska i själva verket ha åberopat direktivet för att uppnå vissa politiska mål.
- 54 Enligt Ungern strider det mot unionens grundläggande värderingar att åberopa unionsrätten för att, medelst införandet av begränsningar av medborgarnas fria rörlighet, ge uttryck för en fientlig politisk inställning. På samma sätt är det inte tillåtet att åberopa allmän ordning eller allmän säkerhet enligt direktiv 2004/38 för att uppnå politiska syften. Ungern har tillagt att om ett sådant beteende anses förenligt med unionsrätten finns det inget som hindrar övriga medlemsstater från att i framtiden "lösa" bilaterala tvister genom att åberopa unionsrätten, vilket strider mot unionsrättens syften.
- 55 Republiken Slovakien har genmält att inget missbruk av unionsrätten har ägt rum eftersom den inte är tillämplig i det aktuella fallet, och att de kriterier för att det ska anses vara fråga om rättsmissbruk som uppställts i rättspraxis i vilket fall som helst inte är uppfyllda i detta fall.

Domstolens bedömning

- 56 Det ska erinras om att Republiken Slovakien begick ett fel när den i verbalnoten av den 21 augusti 2009 hänvisade till direktiv 2004/38, vilket medlemsstaten i fråga dessutom har vidgått.
- 57 Det räcker dock inte med den omständigheten för att Republiken Slovakien ska anses ha gjort sig skyldig till rättsmissbruk.
- 58 Domstolen har nämligen redan slagit fast att för att det ska kunna fastställas att det är fråga om missbruk krävs det dels att vissa objektiva förhållanden föreligger varav det framgår att målsättningen med den berörda unionsbestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i unionsbestämmelserna formellt sett har uppfyllts, dels en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla den (se domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke, punkterna 52 och 53, och dom av den 21 juli 2005 i mål C-515/03, Eichsfelder Schlachtbetrieb, REG 2005, s. I-7355, punkt 39).
- 59 I det aktuella fallet kan det emellertid konstateras dels att villkoren för att tillämpa direktiv 2004/38 inte är formellt uppfyllda. Då den enda handling som innehåller en hänvisning till direktivet är den verbalnot av den 21 augusti 2009 som det slovakiska utrikesministeriet tillställde Ungerns ambassadör i Republiken Slovakien, kan något beslut i den mening som avses i artikel 27 i direktivet inte anses ha antagits av de behöriga nationella myndigheterna eller, än mindre, ha delgetts László Sólyom i enlighet med artikel 30 i samma direktiv.
- 60 Dels framgår det tydligt av handlingarna i målet att Republiken Slovakien inte har konstruerat de omständigheter som krävs för att direktiv 2004/38 ska vara tillämpligt. Det är nämligen uppenbart att själva åberopandet av direktivet i verbalnoten inte kan göra att detta direktiv blir tillämpligt i en situation där det inte är det.
- 61 Under dessa förhållanden kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser den tredje invändningen.

Den andra och den fjärde invändningen

62 Den andra och den fjärde invändningen ska prövas tillsammans.

Parternas argument

63 Genom den andra invändningen har Ungern gjort gällande att det föreligger en risk för att Republiken Slovakien åter gör sig skyldig till ett åsidosättande av artiklarna 3 FEU och 21 FEUF samt av direktiv 2004/38. Att en sådan risk föreligger bekräftas bland annat av flera uttalanden från slovakiska myndigheter enligt vilka deras agerande gentemot Ungerns president inte stred mot unionsrätten.

64 Eftersom Republiken Slovakien bestrider att unionsrätten alls har åsidosatts – huvudsakligen på grund av att den inte är tillämplig i det aktuella fallet – anser den att det logiskt sett inte heller kan föreligga någon risk för att detta upprepas. I vilket fall som helst bygger den andra invändningen endast på ett eventuellt och framtida beteende från de slovakiska myndigheternas sida. De omständigheter som Ungern har åberopat till stöd för denna invändning utgörs dessutom av uttalanden som har gjorts efter noten av den 21 augusti 2009, och att beakta dem i förevarande mål skulle innebära att Republiken Slovakiens rätt till försvar åsidosattes. Slutligen utesluter Republiken Slovakien att ett liknande missförstånd på nytt skulle kunna uppstå i framtiden med tanke på den tydliga förbättring av relationerna mellan de båda medlemsstaterna som ägt rum efter de omtvistade omständigheterna. Därom vittnar framför allt det möte som ägde rum den 10 september 2009 och som det erinras om ovan i punkt 10.

65 Ungern har genom den fjärde invändningen anfört att om domstolen finner att det är folkrättsliga, och inte unionsrättsliga, regler som är tillämpliga i det förevarande fallet måste den precisera på vilken personkrets reglerna är tillämpliga, så att det tydliggörs var gränserna går för tillämpningen av artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38 i de bilaterala relationerna mellan medlemsstaterna. Domstolen måste i så fall särskilt precisera om dessa gränser endast gäller statscheferna eller även andra grupper av unionsmedborgare.

66 Republiken Slovakien anser att frågan om vilka personer, förutom statscheferna, som artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38 inte är tillämpliga på, saknar relevans för målets avgörande.

Domstolens bedömning

67 När det gäller de två aktuella invändningarna ska det erinras om att det förfarande som inrättades genom artikel 259 FEUF syftar till att fastställa en medlemsstats överträdelser av unionsrätten och att få dessa att upphöra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 4, s. 287, och av den 6 december 2007 i mål C-456/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-10517, punkt 25, och av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533, punkt 119).

68 Eftersom fördraget syftar till att medlemsstaternas fördragsbrott och följderna av dessa verkligen ska undanröjas (dom av den 12 juli 1973 i mål 70/72, kommissionen mot Tyskland, REG 1973, s. 813, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 2, s. 117) kan en talan som väcks med stöd av artikel 259 FEUF inte tas upp till sakprövning om den avser framtida eller eventuella fördragsbrott eller om den endast syftar till att få till stånd en tolkning av unionsrätten.

- 69 Domstolen konstaterar att Ungern, genom den andra invändningen, endast hävdar att det föreligger en risk för framtida åsidosättanden av artiklarna 3 FEU och 21 FEUF, samt av direktiv 2004/38, och inte gör gällande att den risken, om det antas att den var styrkt, i sig utgör ett åsidosättande av unionsrätten.
- 70 Ungern har genom den fjärde invändningen inte yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Slovakien har gjort sig skyldig till något fördragsbrott, utan syftet har enbart varit att få till stånd en tolkning av unionsrätten. Dessutom har det påståtts att en sådan tolkning skulle behövas för tillämpningen av unionsrätten på en annan situation än den som det aktuella målet avser. De omständigheter som kringgärdade incidenten den 21 augusti 2009 mellan Ungern och Republiken Slovakien avsåg nämligen endast Ungerns president och berörde inte några andra grupper av medborgare.
- 71 Mot denna bakgrund kan den andra och den fjärde invändningen inte tas upp till sakprövning.
- 72 Eftersom ingen av de invändningar som Ungern har anfört har godtagits ska talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 73 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Slovakien har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska Republiken Slovakiens yrkande bifallas.
- 74 Kommissionen, som har intervenerat i målet, ska i enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter