Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 6. marts 2012[1]

Sag C-364/10

Ungarn
mod

Den Slovakiske Republik

»Traktatbrud — artikel 259 TEUF — artikel 21, stk. 1, TEUF — direktiv 2004/38/EF — unionsborgeres ret til at færdes på medlemsstaternes område — forbud mod indrejse på Den Slovakiske Republiks område for Ungarns præsident — anvendelse af EU-retten på statschefer — misbrug af EU-retten«

I – Faktiske og retlige omstændigheder

1. Dette traktatbrudssøgsmål blev anlagt af Ungarn den 8. juli 2010 i henhold til artikel 259 TEUF. Denne medlemsstat har nedlagt påstand om, at det fastslås,

— at Den Slovakiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF[2], og til artikel 21, stk. 1, TEUF, da den den 21. august 2009 nægtede Ungarns præsident, László Sólyom, indrejse på dens område med henvisning til direktiv 2004/38, men uden at overholde dets bestemmelser

— at EU-retten, navnlig artikel 3, stk. 2, TEU og artikel 21, stk. 1, TEUF, er til hinder for Den Slovakiske Republiks synspunkt, som den har fastholdt op til tidspunktet for anlæggelsen af denne sag, hvorefter det skulle være i overensstemmelse med direktiv 2004/38 at forbyde en repræsentant for Ungarn, i det foreliggende tilfælde præsidenten, indrejse på slovakisk område, hvorved en tilsvarende ulovlig adfærd vil kunne gentages

— at Den Slovakiske Republik har misbrugt EU-retten, idet dens myndigheder den 21. august 2009 forbød præsident László Sólyom indrejse på dens område

— og såfremt Domstolen fastslår, at en konkret bestemmelse i international ret kan begrænse det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38, skal omfanget af og anvendelsesområdet for en sådan begrænsning defineres.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 158, s. 77, og berigtigelser EUT L 229, s. 35, og EUT 2007, L 204, s. 28.

2. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten mellem Ungarn og Den Slovakiske Republik, kan sammenfattes således.

3. Efter invitation fra en sammenslutning med base i Slovakiet havde Ungarns præsident, László Sólyom, planlagt at være i byen Komárno (Slovakiet) den 21. august 2009 for at deltage i indvielsesceremonien for en statue af Sankt Stefan (Szent Istvan).

4. For at forstå omstændighederne omkring dette besøg bemærkes bl.a., at den 20. august er en national festdag i Ungarn til minde om Szent Istvan, der var grundlægger af og første konge i den ungarske stat. Samtidig er den 21. august en følsom dato i Slovakiet, eftersom det var den 21. august 1968, at Warszawa-tropperne, som de ungarske tropper indgik i, invaderede Tjekkoslovakiet.

5. Efter flere diplomatiske udvekslinger mellem de to medlemsstaters ambassader vedrørende præsident László Sólyoms planlagte besøg vedtog de tre øverste repræsentanter for Den Slovakiske Republik, dvs. republikkens præsident, Ivan Gašparovič, premierminister Robert Fico og parlamentsformand Jaroslav Paška, en fælles erklæring, hvorved de angav, at de ikke fandt præsident László Sólyoms besøg passende, navnlig henset til, at han ikke havde udtrykt ønske om at møde fremtrædende slovakiske repræsentanter, og at datoen 21. august var særligt følsom.

6. Efter flere diplomatiske kontakter anførte præsident László Sólyom sit ønske om at gennemføre besøget.

7. Ved verbalnote af 21. august 2009 meddelte udenrigsministeren for Den Slovakiske Republik den ungarske ambassadør i Bratislava (Slovakiet), at de slovakiske myndigheder havde besluttet at nægte præsident László Sólyom indrejse på slovakisk område samme dag på grundlag af direktiv 2004/38 og på grundlag af national ret vedrørende udlændinges ophold og om den nationale politistyrke.

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

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

10. På et møde, der blev holdt den 10. september 2009 i Szécsény (Ungarn), vedtog den ungarske og den slovakiske premierminister en fælles erklæring, hvori de opretholdt deres respektive synspunkt vedrørende de retlige aspekter af den omtvistede afgørelse og beklagede omstændighederne ved præsident László Sólyoms rejse. Ved samme lejlighed blev der vedtaget en »aide-mémoire« med henblik på at afklare visse praktiske regler vedrørende fremtidige officielle og uofficielle besøg i de to stater.

11. Ved note af 17. september 2009 besvarede de slovakiske myndigheder noten af 24. august 2009 og angav, at henset til omstændighederne omkring hændelsen, var anvendelsen af direktiv 2004/38 »den sidste mulighed« for at forhindre præsident László Sólyoms indrejse på Den Slovakiske Republiks område, og at de på ingen måde havde handlet i strid med EU-retten.

12. I mellemtiden, den 3. september 2009, fremsendte den ungarske udenrigsminister en skrivelse til Jacques Barrot, Europa-Kommissionens næstformand, hvori han anmodede om Kommissionens udtalelse vedrørende Den Slovakiske Republiks eventuelle tilsidesættelse af EU-retten.

13. Ved svarskrivelse af 10. september 2009 anerkendte Jacques Barrot, at i henhold til direktiv 2004/38 skal enhver begrænsning af den frie bevægelighed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at den i henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal være begrundet i vedkommendes personlige adfærd, og at den skal meddeles den pågældende person under den i det nævnte direktivs artikel 30 foreskrevne form og med en præcis og fuldstændig forklaring af begrundelsen. Han angav ligeledes, at overholdelsen af anvendelsen af reglerne i direktiv 2004/38 først og fremmest påhviler de nationale retter. Han understregede, at der skulle gøres alt for at undgå, at sådanne situationer opstod igen, og udtrykte tillid til, at en konstruktiv bilateral dialog mellem de to medlemsstater kunne afgøre tvisten.

14. Den 12. oktober 2009 indgav den ungarske udenrigsminister på Ungarns vegne en klage til Kommissionens formand og anmodede denne om at undersøge muligheden for at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF mod Den Slovakiske Republik for tilsidesættelse af artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38.

15. Ved skrivelse af 11. december 2009 bekræftede Kommissionen, at »unionsborgere har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38«. Kommissionen præciserede imidlertid, at »på grundlag af international ret forbeholder medlemsstaterne sig ret til at kontrollere en udenlandsk statschefs indrejse på deres område, uanset om statschefen er unionsborger eller ej«. Efter dens opfattelse organiserer Den Europæiske Unions medlemsstater fortsat officielle besøg via bilaterale politiske kanaler, hvorfor dette spørgsmål ligger uden for anvendelsen af EU-retten. Ifølge Kommissionen kan en statschef ganske vist beslutte at aflægge besøg i en anden medlemsstat som privatperson i henhold til artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, men det fremgik af de dokumenter, der var vedlagt den ungarske udenrigsministers klage, at Ungarn og Den Slovakiske Republik var uenige om det planlagte besøgs private eller officielle karakter. Kommissionen fandt derfor, at den ikke kunne konkludere, at Den Slovakiske Republik havde tilsidesat de EU-retlige bestemmelser om unionsborgeres frie bevægelighed, selv om Den Slovakiske Republik med urette i sin verbalnote af 21. august 2009 havde påberåbt sig direktiv 2004/38 og de retsakter, der var vedtaget med henblik på gennemførelse af det i national ret.

16. Den slovakiske udenrigsminister kommenterede den 16. december 2009 Kommissionens stillingtagen og anførte, at »[f]ra den [Slovakiske Republiks] synspunkt betyder det, at vi har ret, at når vi foretager os noget, handler vi velovervejet, og vi beklager os ikke til hele verden over, at nogen tilsidesætter de europæiske regler uden at vide, hvad vi taler om«. Han understregede, at »det vil være nyttigt, hvis Ungarn, ligesom vi selv og Kommissionen […], betragter denne sag som afsluttet«. Han tilføjede, at Bratislava anså Kommissionens skrivelse for en bekræftelse af, at dens synspunkt var korrekt.

17. Den 15. marts 2010 fremsatte den slovakiske premierminister, Robert Fico, som reaktion på en meningstilkendegivelse fremført af præsiden László Sólyom vedrørende sprogundervisning i grundskolen, en offentlig erklæring, hvori han nævnte, at »[u]nder disse omstændigheder udgjorde forbuddet mod László Sólyoms indrejse på området den 21. august 2009 for os en absolut berettiget handling. Efter vores opfattelse er den det endnu mere i dag end på daværende tidspunkt«.

18. Den 30. marts 2010 forelagde Ungarn sagen for Kommissionen i overensstemmelse med artikel 259 TEUF. Den 30. april 2010 fremsatte Den Slovakiske Republik sine bemærkninger, og den 12. maj 2010 afgav de to medlemsstater mundtlige indlæg under en høring afholdt af Kommissionen.

19. I sin begrundede udtalelse af 24. juni 2010 anførte Kommissionen, at artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38 ikke fandt anvendelse på en medlemsstats statschefs besøg på en anden medlemsstats område, og at det påståede traktatbrud under disse betingelser var ubegrundet.

20. Ungarn har den 8. juli 2010 anlagt denne sag. Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Ved kendelse afsagt af Domstolens Præsident den 28. januar 2011 har Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Slovakiske Republiks påstande.

22. Ungarn, Den Slovakiske Republik og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 1. februar 2012.

II – Parternes væsentligste argumenter

23. Den Slovakiske Republik har indledningsvis gjort indsigelse om Domstolens kompetence til at påkende denne sag, idet EU-retten ikke finder anvendelse på en situation som i den foreliggende sag.

24. Ungarn, der på dette punkt støttes af Kommissionen, mener derimod, at Domstolen, eftersom medlemsstaterne som anført i artikel 344 TEUF har forpligtet sig til ikke at lade en tvist vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgøre på andre måder end som fastsat i traktaterne, er den eneste kompetente instans til at behandle en tvist mellem to medlemsstater vedrørende fortolkningen af EU-retten. Navnlig vil en medlemsstat, der mener, at en anden medlemsstat har tilsidesat EU-retten, enten kunne anmode Kommissionen om at anlægge en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF eller direkte anlægge en sådan sag for Domstolen i henhold til artikel 259 TEUF.

25. Med hensyn til realiteten har Ungarn fremsat fire klagepunkter mod Den Slovakiske Republik.

26. Med det første klagepunkt har Ungarn gjort gældende, at Den Slovakiske Republik har tilsidesat artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38, da den forbød præsident László Sólyom indrejse på slovakisk område.

27. For at godtgøre, at EU-retten finder anvendelse i den foreliggende sag, har Ungarn bl.a. gjort gældende, at direktiv 2004/38 finder anvendelse på alle unionsborgere, herunder statschefer, og på alle besøgstyper, dvs. såvel officielle som private.

28. Ungarn har tilføjet, at såfremt Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union havde ønsket at betinge udøvelsen af retten til fri bevægelighed af normer i international ret, ville de have truffet bestemmelse herom, sådan som de har gjort i f.eks. artikel 3, stk. 2, litra f), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding [3]. Sådanne normer i international ret, der regulerer en statschefs indrejse på en anden stats område, findes i øvrigt ikke. I betragtning af Domstolens praksis, hvorefter EU-lovgiver skal overholde international ret [4], ville direktiv 2004/38, såfremt sådanne normer eksisterede, have taget dem i betragtning. Selv hvis det antages, at disse normer eksisterer, mener Ungarn ikke, at deres anvendelse kan bringe effektiviteten af en EU-forskrift som direktiv 2004/38 i fare ved at indføre en undtagelse i dettes personelle anvendelsesområde [5].

3 — EUT 2004 L 16, s. 44.

4 — Ungarn nævner i den forbindelse dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9, og af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 45.

5 — Ungarn støtter sig på dom af 6.4.1995, forenede sager C-241/91 P og C-242/91 P, RTE og ITP mod Kommissionen, Sml. I, s. 743, præmis 84, og af 22.10.2009, sag C-301/08, Bogiatzi, Sml. I, s. 10185, præmis 19, hvori Domstolen fastslog, at »bestemmelserne i en konvention, der er indgået forud for traktatens ikrafttrædelse ikke kan påberåbes i forholdet mellem medlemsstaterne«. Ungarn har anført, at denne konklusion ligeledes er gyldig for så vidt angår reglerne i international sædvaneret.

29. Ungarn har bemærket, at medlemsstaternes statschefer også er unionsborgere i deres mandatperiode, og mener derfor, at det forhold, at international ret tillægger personer, der opfylder funktionen som statschef, privilegier og immuniteter for at lette udøvelsen af denne funktion, ikke indebærer hverken ophør eller suspension af de rettigheder og pligter, der i henhold til EUF-traktaten er forbundet med unionsborgerskab. Ungarn finder derimod, at disse privilegier og immuniteter udgør supplerende rettigheder for statscheferne, som i stedet for at begrænse dem, føjes til de rettigheder og pligter, der er forbundet med unionsborgerskabet.

30. Ungarn har ligeledes gjort gældende, at rækkevidden af en unionsborgers ret til at færdes frit inden for Unionen ikke kan gøres til genstand for en restriktiv fortolkning, således at denne ret kun kan undergives de begrænsninger, der undtagelsesvis er fastsat i direktiv 2004/38. Anvendelsen af disse begrænsninger er kun mulig, når de materielle og processuelle betingelser i direktivet er opfyldt.

31. For så vidt angår de materielle betingelser giver artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 mulighed for, at medlemsstaterne kan træffe restriktive foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og som udelukkende er begrundet i vedkommendes personlige adfærd. Disse begrænsninger kan desuden kun finde anvendelse, hvis den personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Med hensyn til de processuelle betingelser anføres i samme direktivs artikel 30 de garantier som en unionsborger, hvis ret til fri bevægelighed er begrænset, har bl.a. i form af en meddelelse af begrundelsen for enhver restriktiv foranstaltning og de retsmidler, der kan benyttes.

32. Ifølge Ungarn har Den Slovakiske Republik ikke overholdt de i direktiv 2004/38 fastsatte materielle eller processuelle betingelser for at forbyde László Sólyom indrejse på slovakisk område. Dels udgjorde László Sólyom ikke en trussel for en grundlæggende samfundsinteresse, og under alle omstændigheder var et indrejseforbud en uforholdsmæssig foranstaltning. Dels var der ikke fremsendt nogen meddelelse til László Sólyom for at underrette ham om begrundelsen for den pågældende afgørelse og de retsmidler, han kunne benytte.

33. Den Slovakiske Republik har ligesom Kommissionen indledningsvis præciseret, at det af László Sólyom planlagte besøg var et offentligt og ikke et privat besøg, og at det væsentligste spørgsmål i forbindelse med tvisten er, hvorvidt EU-retten, navnlig artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, finder anvendelse på medlemsstaternes statschefer.

34. Den Slovakiske Republik er i denne henseende af den opfattelse, at under hensyn til statschefernes rolle henhører deres bevægelighed inden for Unionen under området for diplomatiske forbindelser mellem medlemsstaterne, som reguleret ved international sædvaneret og konventioner[6]. Princippet om kompetencetildeling, der følger af artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5 TEU udelukker bilaterale diplomatiske forbindelser mellem medlemsstaterne fra EU-rettens anvendelsesområde. Dette bekræftes først og fremmest af dom af 22. marts 2007, Kommissionen mod Belgien[7], hvorefter medlemsstaterne bevarer muligheden for at regulere deres diplomatiske forbindelser, også efter tiltrædelsen af Unionen. Endvidere tildeler ingen traktatbestemmelse udtrykkeligt Unionen kompetence til at regulere de diplomatiske forbindelser mellem medlemsstaterne. Da en statschef endvidere er indehaver af den pågældende stats suverænitet, kan han kun begive sig til en anden suveræn stat med den sidstnævnte

6 — Den Slovakiske Republik har bl.a. henvist til Wienerkonventionen af 18.4.1961 om diplomatiske forbindelser (herefter »Wienerkonventionen af 1961«), Wienerkonventionen af 24.4.1963 om konsulære forbindelser, Wienerkonventionen af 14.3.1975 om staters repræsentation over for internationale organisationer af universel karakter, konventionen om særlige missioner, vedtaget af FN's Generalforsamling den 8.12.1969 (herefter »konventionen om særlige missioner«), samt konventionen om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod personer, der nyder international beskyttelse, herunder diplomatiske repræsentanter, vedlagt som bilag til resolution 3166 (XXVIII) af De Forenede Nationers Generalforsamling dateret den 14.12.1973.

7 — Sag C-437/04, Sml. I, s. 2513.

viden og samtykke. Den Slovakiske Republik har erindret om, at artikel 4, stk. 2, TEU bestemmer, at »Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet«, og at princippet om fri bevægelighed under ingen omstændigheder kan føre til en ændring af anvendelsesområdet for EUF-traktaten eller af bestemmelserne i afledt ret.

35. Med hensyn til Ungarns argumenter om anvendelsen af EU-retten på den foreliggende sag har Den Slovakiske Republik for det første gjort gældende, at den omstændighed, at direktiv 2004/38 ikke indeholder nogen undtagelse vedrørende statschefers frie bevægelighed, ikke betyder, at direktivet finder anvendelse på de sidstnævnte, idet anvendelsen af EU-retten på statscheferne er udelukket ved traktaterne selv. For det andet har Den Slovakiske Republik ligesom Kommissionen bestridt sammenligningen mellem direktiv 2004/38 og direktiv 2003/109, i betragtning af, at disse to tekster har forskellige formål. For det tredje skaber dommene i sagen Poulsen og Diva Navigation eller i Racke-sagen ingen forpligtelse for EU-lovgiver til for alle afledte retsakter at angive traktaternes materielle og personelle anvendelsesområde i international retssammenhæng. For det fjerde er dommene i sagen RTE og ITP mod Kommissionen og i Bogiatzi-sagen kun relevante, når Unionens kompetence ikke bestrides, hvilket netop ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

36. Hvis man i øvrigt anerkendte anvendelsen af EU-retten under omstændigheder som i den foreliggende sag, ville en medlemsstats statschef i en anden medlemsstat nyde privilegier på grundlag af EU-retten, mens han på samme tid ville være beskyttet ved de i international ret fastsatte immuniteter over for anvendeligheden af de beslutninger, som denne stat træffer i henhold til EU-retten. Konsekvensen heraf ville være, at en medlemsstat hverken kan nægte en sådan person indrejse på sit område eller i betragtning af hans immuniteter efterfølgende fjerne ham.

37. Selv hvis det antages, at EU-retten finder anvendelse i den foreliggende sag, afviser Den Slovakiske Republik under alle omstændigheder at have anvendt denne ret og navnlig direktiv 2004/38. Den mener, at verbalnoten af 21. august 2009, der indeholdt en henvisning til direktiv 2004/38, indgik i rammerne for diplomatiske udvekslinger med henblik på tilrettelæggelsen af det af László Sólyom planlagte besøg og således ikke var en »afgørelse«, som omhandlet i dette direktiv. Dette så meget desto mere som noten ikke var affattet af grænsekontroltjenestens politi, men af udenrigsministeriet, dvs. et organ, der åbenbart ikke er kompetent til at vedtage en sådan afgørelse i henhold til direktiv 2004/38 og de relevante nationale regler. Endvidere var den omhandlede note, langt fra at være blevet meddelt László Sólyom, ad diplomatisk vej blevet meddelt Ungarn.

38. Den Slovakiske Republik har ligeledes gjort gældende, at den uheldige formulering og den retligt irrelevante henvisning til direktiv 2004/38 i verbalnoten af 21. august 2009 ikke foreskriver dette direktivs materielle anvendelse på den foreliggende sag. Ifølge Den Slovakiske Republik var henvisningen i denne note til det nævnte direktiv med det formål at tilkendegive over for de ungarske myndigheder, at der var tale om en potentiel trussel mod den offentlige sikkerhed, ikke passende.

39. Med sit andet klagepunkt har Ungarn gjort gældende, at der er risiko for, at Den Slovakiske Republik i fremtiden gentager tilsidesættelsen af artikel 3 TEU og artikel 21 TEUF samt direktiv 2004/38. En sådan risiko bekræftes bl.a. af flere erklæringer fremsat af de slovakiske myndigheder – navnlig den slovakiske udenrigsministers erklæring af 16. december 2009 og den slovakiske premierministers erklæring af 15. marts 2010 – ifølge hvilke deres adfærd over for Ungarns præsident ikke indebar en tilsidesættelse af EU-retten.

40. Eftersom Den Slovakiske Republik bestrider at have overtrådt EU-retten, hovedsagelig på grund af dens uanvendelighed i den foreliggende sag, mener den, som en logisk konsekvens heraf, ikke, at der er risiko for en gentagelse. Under alle omstændigheder er det andet klagepunkt kun baseret på de slovakiske myndigheders eventuelle og fremtidige adfærd. De elementer, som Ungarn har gjort gældende til støtte for dette klagepunkt, er erklæringer fremsat efter noten af 21. august 2009, og

hensyntagen til dem i denne sag ville tilsidesætte Den Slovakiske Republiks ret til forsvar. Endelig indebærer sidstnævnte note, der henviser til en klar forbedring af forbindelserne mellem de to medlemsstater i tiden efter de anfægtede faktiske omstændigheder, at muligheden for gentagelse i fremtiden af en lignende misforståelse er afværget.

41. Med sit tredje klagepunkt har Ungarn gjort gældende, at ikke alene den af de slovakiske myndigheder fulgte praksis har tilsidesat direktiv 2004/38, men selve den omstændighed at støtte verbalnoten af 21. august 2009 på dette direktiv falder ind under begrebet retsmisbrug som defineret i Domstolens praksis (bl.a. i dom af 14.12.2000, Emsland-Stärke [8]). De slovakiske myndigheder gjorde i realiteten direktiv 2004/38 gældende for at forfølge politiske mål.

42. Ifølge Ungarn strider anvendelsen af EU-retten til at udtrykke fjendtlighed på det politiske plan ved hjælp af foranstaltninger, der begrænser borgernes frie bevægelighed, mod Unionens mest grundlæggende værdier. Det er heller ikke muligt at påberåbe sig hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, der er nævnt i direktiv 2004/38, for at forfølge politiske mål. Ungarn har tilføjet, at hvis en sådan adfærd blev anset for forenelig med EU-retten, ville intet i fremtiden hindre de øvrige medlemsstater i at afgøre bilaterale tvister ved at påkalde sig EU-retten, hvilket åbenbart er i strid med denne rets formål.

43. Den Slovakiske Republik har hertil svaret, at der ikke har fundet misbrug af EU-retten sted, idet denne ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

44. Det fremgår af Domstolens praksis (navnlig Emsland-Stärke-dommen), at konstateringen af et misbrug af rettigheder kræver, at to betingelser er opfyldt, nemlig en objektiv betingelse, bestående i anvendelse af EU-lovgivningen til andre formål end dem, der er forenelige med den, og en subjektiv betingelse, der vedrører viljen til at opnå en fordel som følge af EU-retten ved kunstigt at skabe de krævede betingelser. Den Slovakiske Republik har bestridt, at disse to betingelser er opfyldt i denne sag, idet EU-retten ikke finder anvendelse, og det ikke var tilsigtet at opnå en fordel.

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

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

III – Bedømmelse

47. Jeg vil indledningsvis præcisere, at Domstolen efter min mening er fuldt ud kompetent til at behandle dette traktatbrudssøgsmål, for så vidt som tvisten mellem Ungarn og Den Slovakiske Republik er baseret på en påstået tilsidesættelse af EU-retten. Domstolen anmodes i forbindelse med dette søgsmål om at tage stilling til rækkevidden af reglerne vedrørende unionsborgerskabet og navnlig at træffe afgørelse om, hvorvidt en medlemsstats statschef i forbindelse med sine offentlige rejser til andre medlemsstaters område kan betragtes som en unionsborger. I henhold til artikel 344 TEUF afgøres en tvist om fortolkningen og anvendelsen af EUF-traktatens bestemmelser, der vedrører unionsborgerskabet, af Domstolen inden for rammerne af en af de i den nævnte traktats fastsatte procedurer, i denne sag artikel 259 TEUF.

8 — Sag C-110/99, Sml. I, s. 11569.

48. Om realiteten vil jeg indledningsvis påpege, at i lyset af de objektive omstændigheder omkring det af László Sólyom planlagte besøg, sådan som de fremgår af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, må dette besøg kvalificeres som et offentligt besøg. Det er således ubestridt, at László Sólyom planlagde at begive sig til byen Komárno for at deltage i indvielsen af et monument, som udgør et symbol, der er knyttet til den ungarske stats historie, og at han ved denne lejlighed skulle holde en tale. Der er således ikke tale om et besøg, som begrænsede sig til rent private interesser, heller ikke et besøg, der skulle foregå i hemmelighed, eftersom de slovakiske myndigheder ad diplomatisk vej gentagne gange var blevet underrettet om dette besøg.

49. Heraf følger, at det er under udøvelsen af sine funktioner som Ungarns præsident, og ikke kun i egenskab af unionsborger, at László Sólyom ønskede at begive sig til byen Komárno.

50. Mens unionsborgeres frie bevægelighed mellem medlemsstaterne er reguleret ved EU-retten, navnlig artikel 21 TEUF, og ved direktiv 2004/38, forholder det sig ikke på samme måde med hensyn til statschefers besøg i medlemsstaterne.

51. I artikel 5, stk. 2, TEU er det anført, at »[i] medfør af princippet om kompetencetildeling handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne« [9]. Da traktaterne ikke omtaler spørgsmålet om statschefers indrejse på medlemsstaternes område, udleder jeg heraf, at der er tale om en kompetence, der er forbeholdt medlemsstaterne.

52. Jeg bemærker i øvrigt, at Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien vedrørende Wienerkonventionen af 1961 påpegede, at denne konvention »er en folkeretlig aftale indgået mellem medlemsstater og tredjelande *inden for rammerne af medlemsstaternes kompetence for så vidt angår deres diplomatiske forbindelser* [10]« [11], og at den »angår principielt de bilaterale forbindelser mellem staterne« [12]. Heraf følger, at de diplomatiske forbindelser henhører under medlemsstaterne under iagttagelse af international ret. Det forholder sig efter min mening tilsvarende med hensyn til medlemsstaternes statschefers bevægelighed, herunder deres indrejse på andre medlemsstaters område, under sådanne omstændigheder som i denne sag.

53. Jeg deler ikke det af Ungarn forfægtede synspunkt, hvorefter status som unionsborger og de rettigheder og pligter, der følger heraf, har forrang for medlemsstaternes statschefers status, således at unionsborgere ved enhver lejlighed bør nyde fri bevægelighed inden for Unionen. En så ekstensiv forståelse af, hvad unionsborgerskab indebærer, ville resultere i at udvide Unionens beføjelser på en måde, der er uforenelig med princippet om kompetencetildeling.

54. Det drejer sig desuden om en opfattelse, som lader statschefernes særlige stilling ude af betragtning. Denne stilling beror hovedsagelig på deres egenskab af statens øverste organ, som repræsenterer, personificerer og forpligter staten på internationalt plan [13]. Denne særstilling indebærer, billedligt udtrykt, at når en statschef rejser inden for rammerne af et offentligt besøg, kan han aldrig gøre det på et fuldstændigt personligt grundlag, da det først og fremmest er det samfund, han repræsenterer, der modtages af den stat, der modtager ham.

9 — Jf. i samme retning artikel 4, stk. 1, TEU.

10 — Min fremhævelse.

11 — Præmis 33.

12 — Ibidem.

13 — Jf. J. Salmon: »Représentativité internationale et chef d'État«, *Le chef d'État et le droit international,* colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, Paris, 2002, s. 155.

55. Selv om der på indeværende tidspunkt ikke foreligger en international konvention, der har til formål generelt at definere statschefers status i international ret og navnlig spørgsmålet om disses indrejse på staternes område, forholder det sig ikke desto mindre således, at statschefer ubestrideligt i medfør af international ret har en stilling, der ikke er sammenlignelig med nogen anden og helt sikkert ikke med stillingen for en borger, der rent privat ønsker at begive sig til en anden stat.

56. Den særlige behandling, som international ret forbeholder statschefer, følger for en stor del af international sædvane og i mindre grad og vedrørende bestemte særlige aspekter af internationale konventioner [14]. Denne særlige behandling vedrører den beskyttelse og de beføjelser, privilegier og immuniteter, som er tildelt dem [15].

57. Statschefens egenskab af statens højeste repræsentant samt princippet om staternes suveræne ligestilling taler efter min mening for det omvendte synspunkt af det, som Ungarn forfægter, nemlig at statschefers besøg i EU-medlemsstaterne er betinget af modtagerstatens samtykke [16] og af de regler, som denne har fastsat inden for rammerne af sin kompetence, og at de ikke kan forstås i forhold til fri bevægelighed.

58. Når dette er sagt, bør medlemsstaterne, som det gælder for alle beføjelser, der er forbeholdt dem, ikke udøve deres kompetence i diplomatiske anliggender på en måde, som kunne resultere i et varigt brud på de diplomatiske forbindelser mellem to medlemsstater. Et sådant brud ville nemlig være uforeneligt med integrationsprocessen, der ifølge ordlyden i EU-traktatens præambel har til formål at skabe »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk« og ville udgøre en forhindring for gennemførelsen af Unionens væsentligste mål, herunder fremme af freden.

59. Kun en situation med permanent fastlåsning af de diplomatiske forbindelser mellem to medlemsstater, i modsætning til disses forpligtelse til at opretholde gode naborelationer, som udgør et væsentligt forhold ved deres beslutning om at tiltræde Unionen, henhører under EU-retten, om ikke af andre grunde så at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 3, sidste afsnit, TEU skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af Unionens målsætning i fare.

60. Vi har helt åbenlyst ikke at gøre med en sådan situation, hvilket bl.a. kommer til udtryk i det møde, der blev holdt den 10. september 2009, dvs. nogle dage efter den hændelse, der danner grundlag for denne sag, mellem den ungarske og den slovakiske premierminister [17]. Ved den lejlighed gentog disse i øvrigt deres forpligtelse til at overholde og anvende alle de bestemmelser om gode naborelationer og venskabeligt samarbejde, der fremgår af traktaten mellem Republikken Ungarn og Den Slovakiske Republik, der blev undertegnet den 19. marts 1995 i Paris [18].

61. Da EU-retten således ikke har til formål at regulere den hændelse, der fandt sted den 21. august 2009, mener jeg ikke, at der kan konstateres et traktatbrud i henhold til artikel 259 TEUF.

62. Undersøgelsen af det klagepunkt, hvorefter Den Slovakiske Republik havde gjort sig skyldig i retsmisbrug ved bl.a. at støtte sig på direktiv 2004/38 i verbalnoten af 21. august 2009, med henblik på at nægte præsident László Sólyom indrejse på slovakisk område, kan efter min mening ikke ændre denne konklusion.

14 — Jf. bl.a. konventionen om særlige missioner samt konventionen om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod personer, der nyder international beskyttelse, herunder diplomatiske repræsentanter, nævnt ovenfor i fodnote 6 i dette forslag til afgørelse.

15 — Jf. M. A. Watts: »Heads of State«, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* punkt 12-20; *Oppenheim's International Law,* 9e éd., vol. 1, Peace, § 451 ff., og M. Cosnard: »Les immunités du chef d'État«, *Le chef d'État et le droit international,* colloque de Clermont-Ferrand, Société française de droit international, op. cit., s. 189.

16 — Man finder denne henvisning til »samtykke« i flere internationale konventioner, bl.a. i artikel 2 i Wienerkonventionen af 1961, i artikel 2, stk. 1 og 2, i Wienerkonventionen af 24.4.1963 om konsulære forbindelser samt i artikel 1, litra a), artikel 2-6 og artikel 18 i konventionen om særlige missioner.

17 — Jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

18 — Denne konvention kan bl.a. konsulteres i *Revue générale de droit international public,* Éditions A. Pedone, Paris, 1995, s. 525.

63. Den Slovakiske Republiks holdning er fast på dette punkt. Den anerkender, at omtalen af direktiv 2004/38 i verbalnoten ikke var passende, hvori jeg på baggrund af ovenstående betragtninger kun kan være enig. Jeg kan dog ikke heraf udlede, at der er tale om retsmisbrug som omhandlet i Domstolens praksis, hvori det kræves, at både en objektiv og en subjektiv betingelse er opfyldt [19].

64. Det fremgår af de indlæg, der er afgivet for Domstolen, at Den Slovakiske Republiks verbalnote efter flere diplomatiske forsøg udgjorde det sidste middel til at udtrykke uenighed med det af László Sólyom planlagte besøg på en dato, som denne medlemsstat anså for at være følsom. Betragtninger vedrørende den offentlige sikkerhed synes at have ligget til grund for henvisningen til direktiv 2004/38 i den nævnte note [20]. Da direktivet omhandler sådanne betragtninger, bl.a. i artikel 27, stk. 2, første afsnit, og det af László Sólyom planlagte besøg i betragtning af den politiske kontekst omkring dette besøg med rimelighed kunne nødvendiggøre en vurdering af risiciene med hensyn til den offentlige sikkerhed, finder jeg det ikke godtgjort, at Den Slovakiske Republik med henvisningen til direktiv 2004/38 i verbalnoten af 21. august 2009, har gjort sig skyldig i retsmisbrug.

65. Som svar på Ungarns sidste klagepunkt vil jeg endelig påpege, at for så vidt som den foreliggende tvist udelukkende vedrører en statschefs besøg, er det ufornødent inden for rammerne af denne sag yderligere at uddybe spørgsmålet om, hvorledes situationen ville være for EU-borgere, som udøver andre officielle funktioner.

IV – Forslag til afgørelse

66. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

»– Den Slovakiske Republik frifindes.

– Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

19 — Jf dommen i Emsland-Stärke-sagen, præmis 52 og 53.

20 — Jf. punkt 57 i Den Slovakiske Republiks svarskrift og ordlyden af verbalnoten af 21.8.2009, som henviser til hensynet til risikoen for sikkerheden.