Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 6 mars 2012 [1]

Mål C-364/10

Ungern
mot

Republiken Slovakien

”Fördragsbrott — Artikel 259 FEUF — Artikel 21.1 FEUF — Direktiv 2004/38/EG — Unionsmedborgares rätt att röra sig inom medlemsstaterna — Förbud mot att resa in i Republiken Slovakien riktat mot Ungerns president — Tillämpning av unionsrätten på statschefer — Missbruk av unionsrätten”

I – De faktiska omständigheterna och den juridiska bakgrunden

1. Den nu aktuella talan om fördragsbrott väcktes av Ungern den 8 juli 2010 med stöd av artikel 259 FEUF. Medlemsstaten 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 [2], 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 Republikens 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 och som därmed innebär att ett sådant åsidosättande kan ske ånyo – 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 nationella 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 omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38, fastställa vad sådana undantag omfattar och vilken verkan de har.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, s. 35 och EUT L 197, s. 2005, s. 34.

2. Bakgrunden till tvisten mellan Ungern och Republiken Slovakien kan sammanfattas på följande sätt.

3. 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 en invigningsceremoni av en staty av Stefan den helige.

4. För att förstå omständigheterna kring detta besök är det viktigt att notera för det första att den 20 augusti är en nationell högtidsdag i Ungern, som firas till minne av Stefan den helige, som grundade staten Ungern och var dess första kung. För det andra är den 21 augusti ett känsligt datum i Slovakien eftersom det var den 21 augusti 1968 som Warszawapaktens invasion av Tjeckoslovakien ägde rum, varvid ungerska trupper deltog i invasionen.

5. Efter flera diplomatiska kontakter mellan de två medlemsstaternas ambassader beträffande president László Sólyoms planerade besök, antog de tre högsta representanterna för Republiken Slovakien, det vill säga presidenten Ivan Gašparovič, premiärministern Robert Fico och parlamentets ordförande Pavol Paška, en gemensam förklaring. Där angav de att president László Sólyoms besök inte ansågs vara lämpligt, bland annat med tanke på att han inte hade uttryckt någon önskan om att träffa några kända slovaker och att den 21 augusti var ett särskilt känsligt datum.

6. Ytterligare diplomatiska kontakter ägde rum, varpå László Sólyom uttryckte sin önskan att ändå genomföra sitt besök.

7. Den slovakiska utrikesministern meddelade Ungerns ambassadör i Bratislava (Slovakien), genom en verbalnot av den 21 augusti 2009, att de slovakiska myndigheterna hade beslutat att neka president László Sólyom inresa i Slovakien samma dag, med hänvisning till säkerhetsrisker och på grundval av bestämmelserna i direktiv 2004/38 och nationella bestämmelser om utlänningars vistelse i landet och den nationella polisen.

8. President László Sólyom fick information om innehållet i verbalnoten under resan till Slovakien. När han var framme vid gränsen bekräftade han mottagande av verbalnoten och beslutade att avstå från att resa in på slovakiskt territorium.

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 president László Sólyom 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) antog de ungerska och slovakiska premiärministrarna en gemensam förklaring där de vidhöll sina respektive uppfattningar om de rättsliga aspekterna på 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 dessa två stater.

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 den ”sista utvägen” de hade för att hindra president László Sólyom från att resa in i Republiken Slovakien och att de inte på något sätt hade agerat i strid med unionsrätten.

12. Under tiden sände den ungerska utrikesministern, den 3 september 2009, en skrivelse till Jacques Barrot, Europeiska kommissionens vice ordförande, i vilken han bad om kommissionens åsikt om Republiken Slovakiens eventuella åsidosättande av unionsrätten.

13. I svaret av den 10 september 2009 konstaterade Jacques Barrot att det framgår av direktiv 2004/38 att varje begränsning av den fria rörligheten måste ske i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, att den enligt artikel 27.2 ska vara grundad på den berörda personens personliga beteende och att vederbörande ska ha underrättats 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 ankom på de nationella domstolarna att se till att reglerna i direktiv 2004/38 tillämpades. Det framhölls att alla medel måste användas för att undvika att situationen upprepas, och Jacques Barrot förklarade sig vara säker på att tvisten skulle kunna lösas genom en konstruktiv bilateral dialog mellan dessa två medlemsstater.

14. Den 12 oktober 2009 ingav den ungerska utrikesministern på Ungerns 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 bekräftade i en skrivelse av den 11 december 2009 att ”alla unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38”. Den preciserade dock att ”medlemsstaterna med stöd av folkrätten har förbehållit sig rätten att kontrollera utländska statschefers tillträde till det egna territoriet, oberoende av om statschefen är unionsmedborgare eller inte”. Europeiska unionens medlemsstater 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 huruvida det planerade besöket var av privat eller officiell karaktär. Kommissionen fann således att den inte kunde sluta sig till att Republiken Slovakien hade åsidosatt de unionsrättsliga bestämmelserna om den fria rörligheten för unionsmedborgare, även om Republiken Slovakien 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.

16. Den slovakiska utrikesministern kommenterade den 16 december 2009 kommissionens ställningstagande med orden ”enligt [Republiken Slovakien] betyder detta att vi har rätt och att vi, när vi vidtar åtgärder, agerar på ett genomtänkt sätt och inte går ut med uttalanden om att någon bryter mot EU:s regler utan att veta vad vi talar om”. Han framhöll att ”det skulle vara bra om Ungern, liksom vi själva och kommissionen … kunde betrakta det här ärendet som avslutat”. Därefter tillade han att Bratislava höll skrivelsen från kommissionen för en bekräftelse av att hans ståndpunkt var korrekt.

17. Den 15 mars 2010 reagerade den slovakiska premiärministern Robert Fico på en åsikt som president László Sólyom hade gett uttryck för beträffande språkundervisningen i de första klasserna i grundskolan genom ett offentligt uttalande. Där nämnde han att ”[u]nder dessa omständigheter var det för oss ytterst befogat att förbjuda president László Sólyom att resa in i landet den 21 augusti 2009. I våra ögon är det ännu mer befogat i dag än då.”

18. Den 30 mars 2010 vände sig Ungern till kommissionen i enlighet med artikel 259 FEUF. Den 30 april 2010 gav Republiken Slovakien in ett yttrande. Den 12 maj 2010 lade båda medlemsstaterna fram sin sak muntligen vid ett muntligt hörande som kommissionen anordnade.

19. Kommissionen uppgav i sitt motiverade yttrande av den 24 juni 2010 att bestämmelserna i artikel 21.1 FEUF i direktiv 2004/38 inte var tillämpliga när en medlemsstats statschef avlägger besök i en annan medlemsstat och att det således saknas grund för en talan om fördragsbrott.

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 intervenera till stöd för Republiken Slovakiens yrkanden.

22. Ungern, Republiken Slovakien och kommissionen utvecklade sin talan inför domstolen vid förhandlingen den 1 februari 2012.

II – Parternas huvudargument

23. Republiken Slovakien har först och främst anfört att den ifrågasätter domstolens behörighet att pröva den aktuella tvisten eftersom unionsrätten inte är tillämplig på en sådan situation som den i målet uppkomna.

24. Ungern, som fått stöd av kommissionen på 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 domstolen 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 be kommissionen att väcka talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 258 FEUF, eller direkt väcka en sådan talan vid domstolen med tillämpning av artikel 259 FEUF.

25. I sak har Ungern åberopat fyra grunder till stöd för talan mot Republiken Slovakien.

26. Genom den första grunden har Ungern gjort gällande att Republiken Slovakien åsidosatte artikel 21.1 FEUF och direktiv 2004/38 när den förbjöd president László Sólyom att resa in i landet.

27. När det gäller unionsrättens tillämplighet i det förevarande fallet har Ungern bland annat gjort gällande att direktiv 2004/38 är tillämpligt på samtliga unionsmedborgare, inklusive statscheferna, och på alla typer av besök, det vill säga både officiella och privata sådana.

28. Ungern har tillagt att om Europaparlamentet och Europeiska unionens råd hade önskat att folkrättsliga regler skulle vara tillämpliga på utövandet av rätten till fri rörlighet hade de 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.[3] Dessutom existerar det inte några folkrättsliga regler som reglerar statschefers inresa i andra stater. Med hänsyn till domstolens praxis enligt vilken unionslagstiftaren är skyldig att iaktta folkrätten[4], skulle sådana regler ha beaktats i direktiv 2004/38 om de hade funnits. I vilket fall som helst anser Ungern att även om det antas att sådana regler existerar, kan tillämpningen av dem inte förta den effekt som en rättsakt från unionen, såsom direktiv 2004/38, har, genom införandet av ett undantag från den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde.[5]

3 — EUT L 16, 2004, s. 44.

4 — Ungern har härvid nämnt domen 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), punkt 9, och av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655), punkt 45.

5 — Ungern har åberopat dom av den 6 april 1995 i de förenade målen RTE och ITP mot kommissionen, C-241/91 P och C-242/91 P (REG 1995, s. I-743), punkt 84, och av den 22 oktober 2009 i mål C-301/08, Bogiatzi (REG 2009, s. I-10185), punkt 19, där domstolen slog fast att ”bestämmelserna i en konvention som har ingåtts före fördragets ikraftträdande inte kan åberopas i relationer inom gemenskapen”. Medlemsstaten har anfört att denna slutsats också gäller regler i den internationella sedvanerätten.

29. Ungern har påpekat att medlemsstaternas statschefer också är unionsmedborgare under sin mandattid. Således kan bara det faktum att personer som fungerar som statschefer har vissa privilegier och immuniteter som ska underlätta utövandet av denna funktion inte medföra ett upphävande eller en frysning av de rättigheter och skyldigheter som enligt EUF-fördraget är knutna till unionsmedborgarskapet.

30. Ungern har också gjort gällande att omfattningen av varje unionsmedborgares rätt att röra sig fritt inom 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 villkoren och förfarandevillkoren 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 anta restriktiva åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, om dessa uteslutande är grundade på vederbörandes personliga beteende. Dessutom får sådana restriktioner endast tillämpas om den berörda personens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. När det gäller kraven på ett visst förfarande framgår det av artikel 30 i samma direktiv vilka garantier som kan göras gällande av en unionsmedborgare vars rätt till fri rörlighet har begränsats. Vederbörande ska nämligen underrättas om skälen till en sådan restriktiv åtgärd och om vilka möjligheter till domstolsprövning av beslutet som står honom eller henne till buds.

32. Enligt Ungern uppfyllde Republiken Slovakien varken de materiella villkoren eller förfarandevillkoren i direktiv 2004/38 när medlemsstaten nekade president László Sólyom 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 har president László Sólyom inte tillställts 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, liksom kommissionen, preciserat att president László Sólyoms planerade besök var ett officiellt besök och inte ett privat sådant, och att den grundläggande frågan i målet således är huruvida unionsrätten, och närmare bestämt artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38, är tillämplig på medlemsstaternas statschefer.

34. Republiken Slovakien anser med beaktande av statschefernas roll, att deras förflyttningar inom unionen hänger samman med de diplomatiska relationerna mellan medlemsstaterna, vilka regleras av den internationella sedvanerätten och konventioner.[6] Principen om tilldelning av befogenheter i artiklarna 4.1 FEU och 5 FEU innebär att unionsrätten inte är tillämplig på de diplomatiska relationerna mellan medlemsstaterna. Det bekräftas för det första i domen av den 22 mars 2007 i målet kommissionen mot Belgien[7], 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. Då regeringschefen är innehavare av sin egen stats suveränitet kan han eller hon inte bege sig till en annan suverän stat utan den sistnämnda statens vetskap och

6 — Republiken Slovakien hänför sig här bland annat till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961 (nedan kallad 1961 års Wienkonvention), Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963, Wienkonventionen av den 14 mars 1975 om representation av stater i deras relationer med globala internationella organisationer, liksom till konventionen om särskilda beskickningar som antogs av FN:s generalförsamling den 8 december 1969 (nedan kallad ”konventionen om särskilda beskickningar”), och till konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, som fogats till resolution 3166 (XXVIII) som antogs av FN:s generalförsamling den 14 december 1973.

7 — Domen i mål C-437/04, kommissionen mot Belgien (REG 2007, s. I-2513).

tillåtelse. Republiken Slovakien har härvid erinrat om att det i artikel 4.2 FEU anges att ”Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet” och att principen om den fria rörligheten inte i något fall kan leda till en ändring av tillämpningsområdet för EUF-fördraget eller av sekundärrättsliga bestämmelser.

35. 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 för statschefernas fria rörlighet inte betyder att direktivet är tillämpligt på dem, eftersom själva fördragen utesluter tillämpning av unionsrätten på statscheferna. 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. För det tredje innebär inte domarna i de ovannämnda målen Poulsen och Diva Navigation samt Racke att det skapas någon skyldighet för unionslagstiftaren att för varje sekundärrättsakt ange vad och vilken personkrets som omfattas av fördragens tillämpningsområde mot bakgrund av folkrätten. Republiken Slovakien har för det fjärde slutligen anfört att domarna i de ovannämnda målen RTE och ITP mot kommissionen samt Bogiatzi endast är av relevans när unionens behörighet är ostridig, vilket just inte är fallet här.

36. För övrigt har Republiken Slovakien anfört att om tillämpligheten av unionsrätten godtogs 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 förvaltningsbeslut som denna stat fattar med stöd av unionsrätten. Följderna 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.

37. I vilket fall som helst, och även om det antas att unionsrätten är tillämplig i det förevarande fallet, har Republiken Slovakien förnekat 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 president László Sólyoms planerade besök och att den således inte utgjorde något ”beslut” i direktivets mening. Denna inställning stöds dessutom av att verbalnoten inte hade upprättats av någon tjänsteman vid gränspolisen, utan av utrikesministern, det vill säga av ett organ som uppenbarligen saknade behörighet att anta ett sådant beslut med tillämpning av direktiv 2004/38 och relevanta nationella regler. Dessutom var noten inte ställd till president László Sólyom, utan den hade skickats till Ungern på diplomatisk väg.

38. Republiken Slovakien har även gjort gällande att den olyckliga formuleringen och det juridiskt irrelevanta omnämnandet av direktiv 2004/38 i verbalnoten av den 21 augusti 2009 inte är avgörande för den materiella tillämpningen av nämnda direktiv i det aktuella målet. Den ovannämnda medlemsstaten har konstaterat att hänvisningen till direktivet i verbalnoten – som syftade till att tydliggöra för ungerska myndigheter att det förelåg ett potentiellt hot mot allmän säkerhet – var olämplig.

39. Genom den andra grunden 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 existerar bekräftas bland annat av flera uttalanden från slovakiska myndigheter – såsom exempelvis den slovakiska utrikesministerns uttalande den 16 december 2009 och den slovakiska premiärministerns uttalande den 15 mars 2010 – enligt vilka deras agerande gentemot Ungerns president inte stred mot unionsrätten.

40. Republiken Slovakien anser att eftersom den bestrider att unionsrätten har åsidosatts, huvudsakligen på grund av att den inte är tillämplig, kan det logiskt sett inte heller föreligga någon risk för att detta upprepas. I vilket fall som helst har Ungern genom den andra grunden endast tagit fasta på ett eventuellt och framtida beteende från de slovakiska myndigheternas sida. De

omständigheter som Ungern har åberopat till stöd för denna anmärkning utgörs dessutom av förklaringar som har avgetts efter noten av den 21 augusti 2009, och ett beaktande av dessa förklaringar i det aktuella förfarandet strider mot Republiken Slovakiens rätt till försvar. Med hänvisning till den tydliga förbättring av relationerna mellan de båda medlemsstaterna som ägt rum efter de omtvistade omständigheterna, utesluter Republiken Slovakien att ett liknande missförstånd på nytt skulle kunna uppstå i framtiden.

41. Genom den tredje grunden har Ungern gjort gällande att de slovakiska myndigheternas agerande inte endast har stridit mot direktiv 2004/38, utan att det faktum att verbalnoten av den 21 augusti 2009 grundades på det direktivet ska betraktas som rättsmissbruk, såsom det begreppet har definierats i domstolens praxis (se, bland annat, dom av den 14 december 2000 i målet Emsland-Stärke [8]). Nämnda myndigheter har i själva verket åberopat direktivet för att uppnå vissa politiska mål.

42. Enligt Ungern strider det mot unionens grundläggande värderingar att åberopa unionsrätten för att ge uttryck för en politisk motsättning genom antagandet av åtgärder som begränsar medborgarnas fria rörlighet. Vidare går det inte 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 vara förenligt med unionsrätten finns det inget som hindrar de andra medlemsstaterna från att reglera inbördes meningsskiljaktigheter genom att åberopa unionsrätten, vilket naturligtvis strider mot målen för unionsrätten.

43. Republiken Slovakien har svarat att inget missbruk av unionsrätten har ägt rum eftersom den inte är tillämplig i det aktuella fallet.

44. I vilket fall som helst framgår det av domstolens praxis (framför allt av domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke), att det krävs att två faktorer är för handen för att det ska föreligga rättsmissbruk, nämligen en objektiv faktor – att unionslagstiftning har använts för andra syften än för de avsedda – och en subjektiv faktor, nämligen viljan att uppnå en förmån som följer av unionsrätten genom att på ett konstruerat sätt se till att villkoren för en sådan förmån är uppfyllda. Republiken Slovakien bestrider att dessa båda faktorer föreligger, eftersom unionsrätten inte är tillämplig och eftersom Republiken Slovakien inte har avsett att uppnå någon förmån.

45. Ungern har genom den fjärde och sista anmärkningen gjort gällande att om domstolen finner att det är folkrättsliga och inte unionsrättsliga regler som är tillämpliga i det förevarande fallet måste den precisera vilken personkrets som omfattas av reglernas tillämpningsområde så att det tydliggörs vilka begränsningar som gäller för artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38 i bilaterala relationer mellan medlemsstaterna. Domstolen måste i så fall framför allt precisera om dessa begränsningar endast gäller statschefer eller även andra grupper av unionsmedborgare.

46. Republiken Slovakien anser att frågan om vilka personer, förutom statschefer, på vilka artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38 inte är tillämpliga, saknar relevans för avgörandet av tvisten.

III – Min bedömning

47. Först och främst vill jag precisera att domstolen enligt min uppfattning är fullt behörig att pröva förevarande talan om fördragsbrott, eftersom tvisten mellan Ungern och Republiken Slovakien grundar sig på ett påstått åsidosättande av unionsrätten. Genom den aktuella talan uppmanas domstolen att fastställa innebörden av reglerna om unionsmedborgarskap och framför allt att slå fast huruvida statschefen i en medlemsstat kan betraktas som en unionsmedborgare i samband med

8 — Domen i mål C-110/99, Emsland-Stärke (REG 1999, s. I-11569).

officiella resor i andra medlemsstater. Det är förenligt med artikel 344 FEUF att en tvist om tolkningen och tillämpningen av de bestämmelser i EUF-fördraget som rör unionsmedborgarskapet löses av domstolen med tillämpning av ett av de förfaranden som föreskrivs i fördraget, i förevarande fall i artikel 259 FEUF.

48. I sak vill jag inleda med att konstatera att det framgår av de objektiva omständigheterna kring president László Sólyoms planerade besök, såsom de beskrivs i de yttranden som ingetts till domstolen, att det rör sig om ett besök som ska betecknas som officiellt. President László Sólyom avsåg nämligen att bege sig till staden Komárno för att delta i invigningen av ett monument som utgör en symbol med band till den ungerska statens historia, och att han vid detta tillfälle skulle hålla ett tal. Således är det här inte fråga om ett besök av rent privat intresse och inte ens om ett besök som skulle avläggas inkognito, eftersom de slovakiska myndigheterna vid flera tillfällen hade informerats om det stundande besöket på diplomatisk väg.

49. Härav framgår att president László Sólyom avsåg att bege sig till staten Komárno i egenskap av Ungerns president, och inte bara i egenskap av unionsmedborgare.

50. Även om unionsmedborgarnas rörlighet mellan medlemsstaterna regleras i unionsrätten, bland annat i artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38, gäller inte detta officiella besök som statschefer avlägger i medlemsstaterna.

51. Det föreskrivs i artikel 5.2 FEU att ”[e]nligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.” [9] Eftersom det i fördragen inte sägs något om statschefers rätt till inresa i andra medlemsstater, drar jag härav slutsatsen att det rör sig om en befogenhet som är förbehållen medlemsstaterna.

52. För övrigt noterar jag att domstolen i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien framhöll att 1961 års Wienkonvention ”är en folkrättslig överenskommelse som har ingåtts mellan medlemsstaterna och tredjeländer *inom ramen för medlemsstaternas behörighet med avseende på diplomatiska förbindelser* [10] ” [11] och att den ”i princip [gäller] bilaterala förbindelser mellan stater” [12]. Härav följer att det är medlemsstaterna som sköter sina diplomatiska förbindelser, vilket ska ske i enlighet med folkrätten. Enligt min bedömning gäller samma sak när medlemsstaternas statschefer förflyttar sig, och även när de reser in i andra medlemsstater, under sådana omständigheter som i det aktuella målet.

53. Jag delar inte Ungerns uppfattning att ställningen som unionsmedborgare, liksom de rättigheter och skyldigheter som följer av detta, tar överhand över ställningen som statschef i en medlemsstat, med följden att dessa statschefer alltid åtnjuter rörelsefrihet inom unionen. En sådan vid förståelse av unionsmedborgarskapets innebörd skulle leda till att utsträcka unionens befogenheter på ett sätt som är oförenligt med principen om tilldelade befogenheter.

9 — Se, för ett liknande resonemang, artikel 4.1 FEU.

10 — Min kursivering.

11 — Punkt 33.

12 — Idem.

54. Dessutom innebär ett sådant synsätt att man bortser från den speciella karaktär som utmärker statschefernas ställning. Det rör sig i huvudsak om att dessa personer utgör statens högsta organ, som företräder och personifierar staten, och som för statens räkning gör åtaganden på internationell nivå. [13] Denna speciella ställning medför att när en statschef förflyttar sig för att avlägga ett officiellt besök kan detta aldrig ske helt och hållet privat, eftersom det, bildligt talat, framför allt är den grupp som han eller hon representerar som tas emot av värdstaten.

55. Visserligen existerar det för närvarande ingen internationell konvention som syftar till att ge en allmän definition av ställningen som statschef enligt folkrätten, och som närmare bestämt reglerar frågan om statschefers rätt till inresa i andra stater. Dock är det obestridligen så att statschefer enligt folkrätten innehar en ställning som inte är jämförbar med någon annans ställning, och som säkerligen inte kan jämföras med den ställning som tillkommer en medborgare som avser att bege sig till en annan stat av rent privata skäl.

56. Folkrättens speciella behandling av statschefer följer, till stor del, av internationell sedvanerätt, och i mindre utsträckning, beträffande vissa särskilda aspekter, av internationella konventioner. [14] Denna specifika behandling avser det skydd, de hjälpmedel, de privilegier och de immuniteter som de beviljas. [15]

57. En statschefs egenskap av statens högsta representant liksom principen om staternas suveräna likställdhet talar enligt min uppfattning för ett synsätt som går på tvärs mot Ungerns ståndpunkt, och som innebär att statschefers besök i unionens medlemsstater är beroende av värdstatens samtycke [16] och de villkor som den – inom ramen för den statens befogenhet – har uppställt, och inte kan diskuteras i termer av rörelsefrihet.

58. Emellertid ska medlemsstaterna inte utöva sin befogenhet på det diplomatiska området – vilket gäller alla befogenheter som är förbehållna medlemsstaterna – på ett sätt som skulle kunna leda till ett varaktigt avbrott i de diplomatiska förbindelserna mellan två medlemsstater. Ett sådant avbrott skulle nämligen vara oförenligt med den integrationsprocess som enligt ordalydelsen i EU-fördragets ingress syftar till att skapa ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”, och det skulle utgöra ett hinder för förverkligandet av unionens grundläggande mål, av vilka ett är målet att värna om freden.

59. Unionsrätten är endast tillämplig i en situation där det är fråga om en bestående frysning av de diplomatiska förbindelserna mellan två medlemsstater, vilket strider mot medlemsstaternas åtagande att upprätthålla en god grannsämja, ett åtagande som är en del av medlemsstaternas beslut att ansluta sig till Europeiska unionen. Det framgår nämligen av artikel 4.3 sista stycket FEU att medlemsstaterna ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

13 — Se Salmon, J., ”Représentativité internationale et chef d’État”, *Le chef d’État et le droit international* – symposium i Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, Paris, 2002, s. 155.

14 — Se, bland annat, konventionen om särskilda beskickningar och konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, vilka nämns ovan i fotnot 6.

15 — Se Watts, A., ”Heads of State”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, punkterna 12–20; *Oppenheim’s International Law,* nionde upplagan, volym 1, Peace, § 451 och följande §§, och Cosnard, M., ”Les immunités du chef d’État”, *Le chef d’État et le droit international,* symposium i Clermont-Ferrand, Société française de droit international, a.a., s. 189.

16 — Hänvisningen till ett ”samtycke” återfinns i flera internationella konventioner, framför allt i artikel 2 i 1961 års Wienkonvention, i artikel 2.1 och 2.2 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963, liksom i artiklarna 1 a, 2–6 och 18 i konventionen om särskilda beskickningar.

60. Vi är uppenbarligen inte konfronterade med en sådan situation här, vilket bekräftas av bland annat det möte som ägde rum mellan den ungerska och den slovakiska premiärministern den 10 september 2009, det vill säga några dagar efter den incident som är orsaken till att det förevarande förfarandet inleddes. [17] Vid det tillfället upprepade de för övrigt sina åtaganden att följa och tillämpa samtliga artiklar i fördraget om god grannsämja och vänskapligt samarbete mellan Republiken Ungern och Republiken Slovakien, som undertecknades i Paris den 19 mars 1995. [18]

61. Eftersom unionsrätten således inte har i uppgift att reglera den incident som ägde rum den 21 augusti 2009 anser jag att en talan om fördragsbrott med stöd av artikel 259 FEUF inte kan bifallas.

62. Denna bedömning påverkas enligt min uppfattning inte av invändningen om att Republiken Slovakien gjort sig skyldig till rättsmissbruk genom att bland annat stödja sig på direktiv 2004/38 i verbalnoten av den 21 augusti 2009 för att neka president László Sólyom inresa i landet.

63. Republiken Slovakien har vidhållit sin uppfattning på denna punkt. Medlemsstaten har medgett att omnämnandet av direktiv 2004/38 i verbalnoten var olämpligt, vilket jag håller med om mot bakgrund av det ovan anförda. Jag kan inte för den skull av detta härleda att det skulle röra sig om rättsmissbruk i den mening som avses i domstolens praxis, enligt vilken det krävs att det föreligger både en objektiv och en subjektiv faktor. [19]

64. Det följer av de yttranden som ingetts till domstolen att för Republiken Slovakien utgjorde den aktuella verbalnoten en sista utväg för att, efter ett flertal försök på diplomatisk väg, visa att man motsatte sig president László Sólyoms planerade besök i samband med ett datum som medlemsstaten ansåg vara känsligt. Det verkar ha varit överväganden kring allmän säkerhet som låg bakom hänvisningen till direktiv 2004/38 i verbalnoten. [20] Eftersom sådana beaktanden görs i direktivet, bland annat i artikel 27.2 första stycket, och då president László Sólyoms planerade besök – med hänsyn till de politiska omständigheterna kring besöket – rimligen kunde föranleda en uppskattning av riskerna för allmän säkerhet, finner jag det inte vara utrett att Republiken Slovakien har gjort sig skyldig till rättsmissbruk.

65. Slutligen konstaterar jag med anledning av Ungerns sista anmärkning att eftersom den aktuella tvisten endast rör ett besök av en statschef saknas det skäl att inom ramen för det förevarande förfarandet närmare undersöka vad som gäller för unionsmedborgare med andra offentliga uppdrag.

IV – Förslag till avgörande

66. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

17 — Se ovan punkt 10.

18 — Konventionstexten kan läsas bland annat i *Revue générale de droit international public,* Pedone, Éditions A., Paris, 1995, s. 525.

19 — Se domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke (punkterna 52 och 53).

20 — Se punkt 57 i Republiken Slovakiens svaromål och själva ordalydelsen i verbalnoten av den 21 augusti 2009 där beaktandet av säkerhetsrisker omnämns.