Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
6 päivänä maaliskuuta 2012[1]

Asia C-364/10

Unkari
vastaan

Slovakian tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 259 artikla — SEUT 21 artiklan 1 kohta — Direktiivi 2004/38/EY — Unionin kansalaisten oikeus liikkua jäsenvaltioiden alueella — Unkarin presidentille esitetty kielto saapua Slovakian tasavallan alueelle — Unionin oikeuden soveltaminen valtionpäämiehiin — Unionin oikeuden väärinkäyttö

I Kanteeseen liittyvät tosiseikat ja oikeussäännöt

1. Unkari nosti käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen SEUT 259 artiklan nojalla 8.7.2010. Tämä jäsenvaltio vaatii unionin tuomioistuinta

— toteamaan, että Slovakian tasavalta ei ole noudattanut Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY[2] ja SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei direktiivin 2004/38 säännöksiin vedoten päästänyt Unkarin presidentti László Sólyomia alueelleen 21.8.2009 mutta ei kuitenkaan noudattanut direktiivin säännöksiä

— toteamaan, että Euroopan unionin oikeus ja erityisesti SEU 3 artiklan 2 kohta ja SEUT 21 artiklan 1 kohta ovat esteenä näkemykselle, jota Slovakian tasavalta puolusti tämän kanteen nostamiseen saakka ja jonka mukaan direktiivin 2004/38 mukaan on sallittua, että Unkaria edustavan henkilön, tässä tapauksessa kyseisen jäsenvaltion presidentin, saapuminen Slovakian alueelle kielletään, joten on mahdollista, että tämä lainvastainen asenne voi toistua

— toteamaan, että Slovakian tasavalta on käyttänyt unionin lainsäädäntöä väärin, koska sen viranomaiset eivät päästäneet Unkarin presidentti Sólyomia alueelleen 21.8.2009, ja

— määrittelemään, jos direktiivin 2004/38 henkilöllistä soveltamisalaa voidaan rajoittaa kansainvälisen oikeuden yksittäisellä säännöksellä, tämän rajoituksen ulottuvuuden ja vaikutukset.

2. Unkarin ja Slovakian tasavallan välisen riidan taustalla olevat tosiseikat voidaan tiivistää seuraavasti.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 158, s. 77 ja oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34.

3. Unkarin presidentti Sólyom oli erään slovakialaisen yhdistyksen kutsusta suunnitellut matkustavansa 21.8.2009 Komárnon kaupunkiin (Slovakia) osallistuakseen Pyhän Tapanin patsaan paljastustilaisuuteen.

4. Vierailun olosuhteiden ymmärtämiseksi on muistettava erityisesti, että yhtäältä 20.8. on Unkarissa kansallinen juhlapäivä Unkarin perustajan ja Unkarin valtion ensimmäisen kuninkaan Pyhän Tapanin muistoksi. Toisaalta 21.8. on Slovakiassa arkaluonteinen päivä, koska 21.8.1968 Varsovan liiton joukot, joihin unkarilaiset joukot kuuluivat, hyökkäsivät Tšekkoslovakiaan.

5. Kyseisten kahden jäsenvaltion suurlähetystöjen käytyä useaan otteeseen diplomaattista keskustelua presidentti Sólyomin suunnitellusta vierailusta Slovakian tasavallan kolme korkeinta edustajaa eli tasavallan presidentti Gašparovič, pääministeri Fico ja parlamentin puhemies Paška antoivat yhteisen tiedonannon, jossa he ilmoittivat, että presidentti Sólyomin vierailua ei pidetty sopivana, kun otettiin huomioon erityisesti se, että hän ei ollut ilmaissut minkäänlaista halukkuutta tavata merkittäviä slovakialaisia ja että päivämäärä 21.8. oli erityisen arkaluonteinen.

6. Diplomaattinen yhteydenpito jatkui, minkä jälkeen presidentti Sólyom ilmaisi halukkuutensa toteuttaa vierailunsa.

7. Slovakian ulkoministeri ilmoitti 21.8.2009 suullisesti Unkarin Bratislavan (Slovakia) suurlähettiläälle, että Slovakian viranomaiset olivat päättäneet evätä presidentti Sólyomin pääsyn Slovakian alueelle kyseisenä päivänä turvallisuusriskeihin liittyvistä syistä direktiivin 2004/38 säännösten sekä ulkomaalaisten oleskelua ja kansallisia poliisivoimia koskevan kansallisen oikeuden säännösten nojalla.

8. Presidentti Sólyomille kerrottiin ilmoituksen sisällöstä, kun hän oli matkalla Slovakiaan; hän vastaanotti tiedon rajalla ja luopui Slovakian alueelle menemisestä.

9. Unkarin viranomaiset riitauttivat 24.8.2009 päivätyllä ilmoituksellaan erityisesti sen, että direktiivi 2004/38 voisi olla pätevä oikeudellinen perusta, jolla voitaisiin oikeuttaa Slovakian tasavallan kieltäytyminen päästämästä presidentti Sólyomia alueelleen. Ne totesivat myös, että maahan pääsyn epäämistä koskeva päätös oli puutteellisesti perusteltu. Näistä syistä Slovakian tasavalta oli toteuttanut kyseisen toimenpiteen unionin oikeuden vastaisesti.

10. Unkarin ja Slovakian pääministerit antoivat 10.9.2009 Szécsényssä (Unkari) pitämänsä tapaamisen yhteydessä yhteisen lausunnon, jossa he molemmat pysyivät kannassaan riidanalaisen päätöksen oikeudellisista seikoista mutta ilmaisivat myös olevansa pahoillaan presidentti Sólyomin matkan olosuhteista. Samassa tilaisuudessa hyväksyttiin ”muistio” tiettyjen käytännön menettelytapojen selventämiseksi tulevia kyseisissä kahdessa valtiossa tapahtuvia virallisia ja epävirallisia vierailuja varten.

11. Slovakian viranomaiset vastasivat 24.8.2009 päivättyyn ilmoitukseen 17.9.2009 päivätyllä ilmoituksella todeten, että otettaessa huomioon tapahtuman olosuhteet direktiivin 2004/38 soveltaminen oli ”viimeinen mahdollisuus” estää presidentti Sólyomin pääsy Slovakian tasavallan alueelle ja että ne eivät olleet toimineet millään tavoin unionin oikeuden vastaisesti.

12. Tällä välin Unkarin ulkoministeri oli 3.9.2009 osoittanut Euroopan komission varapuheenjohtaja Barrot’lle kirjeen, jossa hän pyysi komission mielipidettä siitä, oliko Slovakian tasavalta mahdollisesti toiminut unionin oikeuden vastaisesti.

13. Barrot myönsi 10.9.2009 päivätyssä vastauskirjeessään, että direktiivin 2004/38 mukaan vapaan liikkuvuuden rajoituksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, että direktiivin 27 artiklan 2 kohdan mukaan sen on perustuttava asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen ja että siitä on ilmoitettava asianomaiselle direktiivin 30 artiklassa säädettyjen muotojen mukaisesti siten, että sen syyt esitetään täsmällisesti ja täydellisinä. Hän katsoi myös, että direktiivin 2004/38 sääntöjen

soveltamisen valvonta on ensisijaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävä. Hän korosti, että on tehtävä kaikki mahdollinen tällaisten tilanteiden toistumisen estämiseksi, ja totesi olevansa luottavainen sen suhteen, että erimielisyys voidaan ratkaista kyseisten kahden jäsenvaltion välisellä rakentavalla keskustelulla.

14. Unkarin ulkoministeri osoitti 12.10.2009 Unkarin nimissä kantelun komission puheenjohtajalle ja pyysi tätä tutkimaan, oliko tarkoituksenmukaista ryhtyä Slovakian tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklan nojalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 rikkomisen takia.

15. Komissio vahvisti 11.12.2009 päivätyssä kirjeessään, että ”unionin kansalaisilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 nojalla”. Se täsmensi kuitenkin, että ”kansainvälisen oikeuden mukaan jäsenvaltiot pidättävät itsellään oikeuden valvoa vieraan valtion päämiehen pääsyä alueelleen, olipa hän unionin kansalainen tai ei”. Komission näkemyksen mukaan Euroopan unionin jäsenvaltiot jatkavat virallisten vierailujen järjestämistä kahdenvälisiä poliittisia kanavia käyttäen siten, että tämä ala jää unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Komission mukaan valtionpäämies voi toki päättää vierailla toisessa jäsenvaltiossa yksityishenkilönä SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 nojalla, mutta Unkarin ulkoministerin kantelun liitteinä olevista asiakirjoista käy ilmi, että Unkari ja Slovakian tasavalta ovat eri mieltä siitä, oliko aiottu vierailu luonteeltaan yksityinen vai virallinen. Komissio katsoi näin ollen, että se ei voinut päätellä, että Slovakian tasavalta olisi jättänyt noudattamatta unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen koskevia unionin oikeuden säännöksiä siinäkään tapauksessa, että Slovakian tasavalta oli suullisessa ilmoituksessaan 21.8.2009 virheellisesti vedonnut direktiiviin 2004/38 ja sen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä annettuihin säädöksiin.

16. Slovakian ulkoministeri kommentoi 16.12.2009 komission kannanottoa ja totesi, että ”[Slovakian tasavallan] näkökulmasta tämä merkitsee, että olemme oikeassa; että kun teemme jotakin, toimimme harkitusti emmekä valita koko maailmalle, että joku loukkaa eurooppalaisia sääntöjä, tietämättä, mistä puhumme”. Hän korosti, että ”olisi hyvä, että Unkari, kuten me itse ja komissio teemme – –, pitäisi tätä asiaa loppuun käsiteltynä”. Hän lisäsi tämän jälkeen, että Bratislava piti komission kirjettä vahvistuksena siitä, että sen kanta oli oikea.

17. Slovakian pääministeri Fico reagoi presidentti Sólyomin esittämään mielipiteeseen peruskoulun ala-asteen kieltenopetuksesta antamalla 15.3.2010 julkisen lausunnon, jossa hän totesi, että ”näissä olosuhteissa – – Sólyomin maahan pääsyn kieltäminen 21.8.2009 on mitä perustelluin toimenpide. Mielestäni se on sitä vielä enemmän nyt kuin tuolloin”.

18. Unkari saattoi 30.3.2010 asian SEUT 259 artiklan mukaisesti komission käsiteltäväksi. Slovakian tasavalta toimitti huomautuksensa 30.4.2010. Näiden kahden jäsenvaltion suulliset huomautukset kuultiin 12.5.2010 komission järjestämässä kuulemistilaisuudessa.

19. Komissio katsoi 24.6.2010 päivätyssä perustellussa lausunnossaan, että SEUT 21 artiklan 1 kohdan määräyksiä ja direktiivin 2004/38 säännöksiä ei sovelleta jäsenvaltion päämiehen toisen jäsenvaltion alueelle tekemään vierailuun ja että näin ollen väite jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on perusteeton.

20. Unkari nosti käsiteltävänä olevan kanteen 8.7.2010. Slovakian tasavalta vaatii kanteen hylkäämistä ja Unkarin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Unionin tuomioistuimen presidentin 28.1.2011 antamalla määräyksellä komissio hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Slovakian tasavallan vaatimuksia.

22. Unionin tuomioistuin kuuli Unkaria, Slovakian tasavaltaa ja komissiota 1.2.2012 pidetyssä suullisessa pääkäsittelyssä.

II Asianosaisten ja muiden osapuolten pääasialliset väitteet

23. Slovakian tasavalta toteaa aluksi epäilevänsä sitä, että unionin tuomioistuin olisi toimivaltainen tutkimaan tämän riita-asian, koska unionin oikeutta ei sovelleta käsiteltävänä olevan asian kaltaisessa tilanteessa.

24. Unkari, jota tältä osin tukee komissio, sen sijaan katsoo, että koska jäsenvaltiot ovat SEUT 344 artiklan mukaisesti sitoutuneet ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain perussopimuksissa määrätyllä tavalla, yksin unionin tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan kahden jäsenvaltion välisen unionin oikeuden tulkintaa koskevan riidan. Erityisesti jäsenvaltio, joka katsoo toisen jäsenvaltion toimineen unionin oikeuden vastaisesti, voi joko pyytää komissiota nostamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen SEUT 258 artiklan mukaisesti tai saattaa tällaisen kanteen suoraan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 259 artiklan mukaisesti.

25. Unkari esittää asiakysymyksen osalta neljä kanneperustetta Slovakian tasavaltaa vastaan.

26. Unkari katsoo ensimmäisessä kanneperusteessaan, että Slovakian tasavalta on rikkonut SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja direktiiviä 2004/38, kun se on kieltänyt presidentti Sólyomin pääsyn alueelleen.

27. Sen osoittamiseksi, että käsiteltävässä asiassa sovelletaan unionin oikeutta, Unkari toteaa erityisesti, että direktiiviä 2004/38 sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, myös valtionpäämiehiin, ja kaikenlaisiin vierailuihin, toisin sanoen sekä virallisiin että yksityisiin.

28. Se lisää, että jos Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvosto olisivat halunneet asettaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen kansainvälisen oikeuden normien alaisuuteen, ne olisivat säätäneet siitä, kuten ne ovat tehneet esimerkiksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY[3] 3 artiklan 2 kohdan f alakohdassa. Sitä paitsi ei ole olemassa tällaisia kansainvälisen oikeuden normeja, joilla säänneltäisiin valtionpäämiehen pääsyä toisen valtion alueelle. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan unionin lainsäätäjän on noudatettava kansainvälistä oikeutta,[4] on niin, että jos tällaisia normeja olisi olemassa, ne olisi otettu huomioon direktiivissä 2004/38. Joka tapauksessa on niin, että vaikka tällaisia normeja olisi olemassa, Unkari katsoo, että niiden soveltaminen ei voi vaarantaa unionin säännöstön, kuten direktiivin 2004/38, tehokkuutta siten, että otettaisiin käyttöön poikkeus sen henkilöllisestä soveltamisalasta.[5]

29. Unkari huomauttaa, että jäsenvaltioiden päämiehet ovat myös unionin kansalaisia toimikautensa ajan, joten se katsoo, että pelkästään se, että kansainvälisessä oikeudessa annetaan valtionpäämiehen tehtäviä hoitavalle erioikeuksia ja vapauksia tämän tehtävän hoitamisen helpottamiseksi, ei merkitse unionin kansalaisuuteen EUT-sopimuksen nojalla liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien lakkaamista tai niiden soveltamisen keskeyttämistä. Päinvastoin Unkari katsoo, että nämä erioikeudet ja -vapaudet ovat täydentäviä oikeuksia valtionpäämiehiä varten, ja sen sijaan, että niillä rajoitettaisiin unionin kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia, ne tulevat näiden lisäksi.

3 — EUVL 2004, L 16, s. 44.

4 — Unkari siteeraa tältä osin asiassa C-286/90, Poulsen ja Diva, 24.11.1992 annettua tuomiota (Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 9 kohta) ja asiassa C-162/96, Racke, 16.6.1998 annettua tuomiota (Kok., s. I-3655, 45 kohta).

5 — Unkarin tasavalta nojautuu yhdistetyissä asioissa C-241/91 P ja C-242/91 P, RTE ja ITP v. komissio, 6.4.1995 annettuun tuomioon (Kok., s. I-743, 84 kohta) ja asiassa C-301/08, Bogiatzi, 22.10.2009 annettuun tuomioon (Kok., s. I-10185, 19 kohta), joissa todettiin, että ”ennen perustamissopimuksen voimaantuloa tehdyn sopimuksen määräyksiin ei voida vedota yhteisön sisäisissä suhteissa”. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että tämä päätelmä pätee myös kansainvälisen tapaoikeuden sääntöihin.

30. Unkari toteaa myös, että jokaisella unionin kansalaisella olevan vapaasti unionin alueella liikkumista koskevan oikeuden soveltamisalaa ei voida tulkita suppeasti, joten tätä oikeutta voivat koskea vain direktiivissä 2004/38 poikkeuksellisesti säädetyt rajoitukset. Näitä rajoituksia voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos direktiivissä säädetyt aineelliset ja menettelylliset edellytykset täyttyvät.

31. Siltä osin kuin kyse on aineellisista edellytyksistä, direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, jos ne perustuvat yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen ja ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Lisäksi näitä rajoituksia voidaan soveltaa vain, jos asianomaisen yksilön käyttäytyminen muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Siltä osin kuin kyse on menettelyllisistä edellytyksistä, direktiivin 30 artiklassa säädetään jokaiselle unionin kansalaiselle, jonka oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on rajoitettu, annettavista takeista, jotka koskevat erityisesti rajoittavien toimenpiteiden syiden ja asianomaisen käytettävissä olevien muutoksenhakukeinojen ilmoittamista.

32. Unkarin mukaan Slovakian tasavalta ei noudattanut direktiivissä 2004/38 säädettyjä aineellisia eikä menettelyllisiä edellytyksiä kieltäessään Sólyomin pääsyn Slovakian alueelle. Yhtäältä Sólyom ei näet edustanut minkäänlaista uhkaa millekään yhteiskunnan olennaiselle edulle, ja joka tapauksessa pääsyn epääminen oli suhteeton toimenpide. Toisaalta Sólyomille ei annettu mitään ilmoitusta, jossa hänelle olisi selvitetty kyseisen päätöksen syyt ja hänen käytettävissään olevat muutoksenhakukeinot.

33. Slovakian tasavalta – komission tavoin – täsmentää aluksi, että Sólyomin suunnittelema vierailu oli julkinen eikä yksityinen vierailu ja että tämän vuoksi riidan ydinkysymys on, sovelletaanko unionin oikeutta ja erityisesti SEUT 21 artiklaa ja direktiiviä 2004/38 jäsenvaltioiden valtionpäämiehiin.

34. Slovakian tasavalta katsoo tältä osin, että kun otetaan huomioon valtionpäämiesten rooli, heidän matkustamisensa unionin sisällä kuuluu jäsenvaltioiden välisten diplomaattisten suhteiden alaan, sellaisena kuin niitä säännellään kansainvälisessä tapaoikeudessa ja kansainvälisissä sopimuksissa.[6] Sen mukaan SEU 4 artiklan 1 kohtaan ja SEU 5 artiklaan perustuva rajoitetun erityistoimivallan periaate jättää jäsenvaltioiden kahdenväliset diplomaattiset suhteet unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä vahvistaa ensiksikin asiassa komissio vastaan Belgia 22.3.2007 annettu tuomio,[7] jonka mukaan jäsenvaltiot säilyttävät oikeuden säännellä diplomaattisista suhteistaan myös unioniin liittymisen jälkeen. Lisäksi missään perussopimusten määräyksessä ei nimenomaisesti anneta unionille toimivaltaa säännellä jäsenvaltioiden välisistä diplomaattisista suhteista. Koska valtionpäämies on johtamansa valtion suvereniteetin edustaja, hän voi mennä toiseen suvereeniin valtioon vain tämän ollessa tietoinen asiasta ja hyväksyessä sen. Tältä osin Slovakian tasavalta muistuttaa, että SEU 4 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä”, ja että vapaan liikkuvuuden periaate ei missään tapauksessa voi aiheuttaa muutosta EUT-sopimuksen tai johdetun oikeuden säännösten soveltamisalaan.

35. Slovakian tasavalta vastaa Unkarin esittämiin väitteisiin unionin oikeuden sovellettavuudesta käsiteltävänä olevaan asiaan ensiksi, että se, ettei direktiivissä 2004/38 säädetä valtionpäämiesten liikkuvuutta koskevasta poikkeuksesta, ei merkitse, että direktiiviä sovellettaisiin viimeksi mainittuihin, koska unionin oikeuden soveltaminen valtionpäämiehiin on suljettu pois itse perussopimuksissa. Toiseksi Slovakian tasavalta – kuten komissiokaan – ei hyväksy direktiivin 2004/38 ja direktiivin 2003/109 välillä tehtävää vertailua, koska näillä kahdella säädöksellä on eri tavoitteet. Kolmanneksi

6 — Slovakian tasavalta viittaa erityisesti 18.4.1961 tehtyyn diplomaattisia suhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen (jäljempänä Wienin yleissopimus 1961), 24.4.1963 tehtyyn konsulisuhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen, 14.3.1975 valtioiden edustustoista yleisluontoisissa kansainvälisissä järjestöissä tehtyyn Wienin yleissopimukseen, Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 8.12.1969 hyväksymään erityistehtäviä koskevaan yleissopimukseen (jäljempänä erityistehtäviä koskeva yleissopimus) sekä kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskevaan yleissopimukseen, joka on liitetty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmaan 3166 (XXVIII) 14.12.1973.

7 — Asia C-437/04 (Kok., s. I-2513).

edellä mainituissa asioissa Poulsen ja Diva Navigation sekä Racke annetuissa tuomioissa ei luoda unionin lainsäätäjälle mitään velvollisuutta ilmoittaa kunkin johdetun oikeuden toimen osalta perussopimusten aineellista ja henkilöllistä soveltamisalaa kansainvälisen oikeuden asiayhteydessä. Neljänneksi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa RTE ja ITP vastaan komissio sekä asiassa Bogiatzi annetuilla tuomioilla on merkitystä vain, jos unionin toimivaltaa ei ole riitautettu, näin nimenomaan on tehty käsiteltävässä asiassa.

36. Muutoin on Slovakian tasavallan mukaan niin, että jos hyväksytään, että unionin oikeutta sovelletaan pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, jäsenvaltion valtionpäämies saisi toisessa jäsenvaltiossa etuoikeuksia unionin oikeuden perusteella, vaikka hän nauttisikin samanaikaisesti kansainvälisessä oikeudessa annettujen erivapauksien tarjoamaa suojaa kyseisen jäsenvaltion unionin oikeuden nojalla antamien hallinnollisten päätösten sovellettavuutta vastaan. Tästä olisi seurauksena, että jäsenvaltio ei voisi evätä tällaisen henkilön pääsyä alueelleen eikä – näiden erivapauksien takia – myöhemmin poistaa häntä maasta.

37. Joka tapauksessa on niin, että vaikka unionin oikeutta sovellettaisiin käsiteltävässä asiassa, Slovakian tasavalta kiistää soveltaneensa tätä oikeutta ja erityisesti direktiiviä 2004/38. Se katsoo tältä osin, että 21.8.2009 annettu suullinen ilmoitus, johon sisältyi viittaus direktiiviin 2004/38, oli osa sitä diplomaattista yhteydenpitoa, joka koski Sólyomin suunnitellun vierailun järjestämistä, eikä se näin ollen ollut direktiivissä tarkoitettu ”päätös”. Näin on etenkin siitä syystä, että ilmoitusta ei laatinut rajavalvonnan poliisiviranomainen vaan ulkoministeriö – toisin sanoen elin, jolla aivan ilmeisesti ei ole toimivaltaa tehdä tällaista päätöstä direktiivin 2004/38 ja relevanttien kansallisten sääntöjen mukaisesti. Lisäksi kyseistä ilmoitusta ei todellakaan osoitettu Sólyomille vaan se toimitettiin diplomaattiteitse Unkarille.

38. Slovakian tasavalta toteaa myös, että 21.8.2009 tehdyn suullisen ilmoituksen valitettava muotoilu ja siihen sisältyvä oikeudellisesti merkityksetön maininta direktiivistä 2004/38 eivät määritä kyseisen direktiivin aineellista soveltamisalaa käsiteltävässä asiassa. Kyseisen jäsenvaltion mukaan viittaus mainittuun direktiiviin tässä ilmoituksessa, jonka tarkoituksena oli tiedottaa Unkarin viranomaisille yleistä turvallisuutta koskevasta mahdollisesta uhasta, ei ollut asianmukainen.

39. Unkari toteaa toisessa perusteessaan, että on olemassa riski siitä, että Slovakian tasavalta rikkoo tulevaisuudessa uudelleen SEU 3 ja SEUT 21 artiklaa ja direktiiviä 2004/38. Tämän riskin olemassaoloa vahvistavat erityisesti Slovakian viranomaisten useat lausunnot – muun muassa Slovakian ulkoministerin 16.12.2009 ja Slovakian pääministerin 15.3.2010 antamat lausunnot –, joiden mukaan heidän käytöksensä Unkarin presidenttiä kohtaan ei ollut unionin oikeuden vastaista.

40. Koska Slovakian tasavalta kiistää täysin, että se olisi jättänyt noudattamatta unionin oikeutta, pääasiallisesti sen vuoksi, että unionin oikeutta ei sovelleta käsiteltävässä asiassa, se katsoo, että loogisesti mitään uusimisriskiä ei ole. Joka tapauksessa toinen kanneperuste nojautuu vain Slovakian viranomaisten mahdolliseen ja tulevaan käyttäytymiseen. Lisäksi seikat, joihin Unkari vetoaa tämän väitteensä tueksi, ovat 21.8.2009 tehdyn ilmoituksen jälkeen annettuja lausuntoja, joiden huomioon ottaminen tässä oikeudenkäynnissä loukkaisi Slovakian puolustautumisoikeuksia. Lopuksi viimeksi mainittu – viitaten näiden kahden jäsenvaltion välisten suhteiden selvään paranemiseen riidanalaisten tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen – pitää mahdottomana minkään samankaltaisen väärinkäsityksen toistumista tulevaisuudessa.

41. Unkari toteaa kolmannessa kanneperusteessaan, että sen lisäksi, että Slovakian viranomaisten käytäntö oli direktiivin 2004/38 vastainen, myös itse se seikka, että 21.8.2009 annetussa suullisessa ilmoituksessa nojauduttiin kyseiseen direktiiviin, kuuluu oikeuden väärinkäytön käsitteen alaan, sellaisena kuin se on määritelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (mm. 14.12.2000 asiassa

Emsland-Stärke annetussa tuomiossa).[8] Tosiasiallisesti kyseiset viranomaiset olivat käyttäneet kyseistä direktiiviä hyödykseen poliittisiin tarkoitusperiin pyrkiäkseen.

42. Unkarin mukaan unionin oikeuteen turvautuminen poliittisen tason vihamielisyyden ilmaisemiseksi kansalaisten vapaata liikkuvuutta rajoittavien toimenpiteiden avulla on vastoin unionin kaikkein perustavimmanlaatuisia arvoja. Samoin direktiivissä 2004/38 mainittuihin yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen ei voi olla mahdollista vedota poliittisessa tarkoituksessa. Unkari lisää, että jos tällaista menettelyä pidettäisiin unionin oikeuden mukaisena, mikään ei estäisi muita jäsenvaltioita tulevaisuudessa ratkomasta kahdenvälisiä erimielisyyksiään unionin oikeuteen vetoamalla, mikä on aivan ilmeisesti tämän oikeuden tavoitteiden vastaista.

43. Slovakian tasavalta vastaa, että unionin oikeutta ei ole millään tavoin käytetty väärin, koska unionin oikeutta ei sovelleta käsiteltävässä asiassa.

44. Joka tapauksessa unionin oikeuskäytännön (erityisesti em. asiassa Emsland-Stärke annetun tuomion) mukaan oikeuden väärinkäytön toteaminen edellyttää kahden osatekijän olemassaoloa eli objektiivisen osatekijän, joka muodostuu siitä, että unionin säännöstä käytetään muihin kuin sille ominaisiin tarkoituksiin, ja subjektiivisen osatekijän, joka koskee tahtoa saada unionin oikeudesta johtuva etuus toteuttamalla keinotekoisesti edellytykset tämän etuuden saamiseksi. Slovakian tasavallan mukaan näitä osatekijöitä ei ole käsiteltävässä asiassa, koska unionin oikeutta ei sovelleta, eikä se ole pyrkinyt saamaan mitään etuutta.

45. Unkari toteaa neljännessä ja viidennessä kanneperusteessaan, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että käsiteltävässä asiassa sovelletaan kansainvälisen oikeuden eikä unionin oikeuden sääntöjä, sen tulisi täsmentää näiden sääntöjen henkilöllinen soveltamisala SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 soveltamisen rajojen selventämiseksi siltä osin kuin kyse on jäsenvaltioiden kahdenvälisistä suhteista. Unionin tuomioistuimen pitäisi erityisesti täsmentää, koskevatko nämä rajat vain valtionpäämiehiä vai myös muita unionin kansalaisia.

46. Slovakian tasavalta katsoo, että riita-asian ratkaisemiseen ei mitenkään vaikuta se, keihin henkilöihin valtionpäämiesten lisäksi ei sovelleta SEUT 21 artiklaa ja direktiiviä 2004/38.

III Asian arviointi

47. Totean ensiksi, että unionin tuomioistuin on mielestäni täysin toimivaltainen tutkimaan käsiteltävänä olevan laiminlyöntikanteen, koska Unkarin ja Slovakian tasavallan välinen riita koskee väitettyä unionin oikeuden rikkomista. Unionin tuomioistuinta pyydetään kanteen yhteydessä määrittämään unionin kansalaisuutta koskevien sääntöjen soveltamisala ja erityisesti ratkaisemaan, voidaanko jäsenvaltion valtionpäämiestä tämän tehdessä julkisia matkoja muiden jäsenvaltioiden alueella pitää unionin kansalaisena. On SEUT 344 artiklan mukaista, että unionin tuomioistuin ratkaisee EUT-sopimuksen määräysten tulkintaa ja soveltamista koskevan riidan, jossa on kysymys unionin kansalaisuudesta, jossakin tässä perussopimuksessa – käsiteltävässä asiassa SEUT 259 artiklassa – määritellyistä menettelyistä.

48. Totean asiakysymyksestä aivan ensiksi, että kun otetaan huomioon Sólyomin suunniteltuun vierailuun liittyvät objektiiviset seikat, sellaisina kuin ne ilmenevät unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista, vierailua on pidettävä luonteeltaan julkisena. On näet kiistatonta, että Sólyom oli menossa Komárnon kaupunkiin osallistuakseen siellä sellaisen muistomerkin paljastustilaisuuteen, joka on Unkarin valtion historiaan liittyvä symboli, ja että hänen oli tarkoitus pitää siellä puhe. Kysymys ei siis ollut puhtaasti yksityisiin intresseihin liittyvästä vierailusta eikä tuntemattomana tehtävästä vierailusta, koska siitä oli useaan otteeseen ilmoitettu Slovakian viranomaisille diplomaattiteitse.

8 — Asia C-110/99 (Kok., s. I-11569).

49. Tästä seuraa, että Sólyom aikoi matkustaa Komárnon kaupunkiin Unkarin presidentin tehtäviä hoitaessaan eikä pelkästään unionin kansalaisen ominaisuudessa.

50. Vaikka unionin kansalaisten liikkumista jäsenvaltioiden välillä säännellään unionin oikeudessa, erityisesti SEUT 21 artiklassa ja direktiivissä 2004/38, näin ei kuitenkaan ole valtionpäämiesten jäsenvaltioissa tekemien vierailujen osalta.

51. Kuten SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, ”annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille”.[9] Koska perussopimuksissa ei lausuta valtionpäämiesten pääsystä jäsenvaltioiden alueelle, päättelen, että sen osalta kysymys on jäsenvaltioille varatusta toimivallasta.

52. Todettakoon lisäksi, että unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia antamassaan tuomiossa vuoden 1961 Wienin yleissopimuksesta, että se ”on kansainvälinen sopimus, jonka jäsenvaltiot ja kolmannet valtiot *ovat tehneet diplomaattisia suhteita koskevan toimivaltansa puitteissa*[10]”,[11] ja että se ”koskee lähtökohtaisesti valtioiden kahdenvälisiä suhteita”.[12] Tästä seuraa, että diplomaattisten suhteiden ala pysyy jäsenvaltioiden toimivallan piirissä, kunhan kansainvälistä oikeutta noudatetaan. Katson, että samoin on asianlaita jäsenvaltioiden valtionpäämiesten matkustamisen osalta, myös, kun on kyse heidän pääsystään muiden jäsenvaltioiden alueelle, tässä asiassa kysymyksessä olevan kaltaisissa olosuhteissa.

53. En yhdy Unkarin näkemykseen siitä, että unionin kansalaisen aseman ja siitä seuraavien oikeuksien ja velvollisuuksien pitäisi olla voimakkaampia kuin jäsenvaltioiden valtionpäämiesten asema siten, että heillä tulisi joka tilanteessa olla vapaus liikkua unionissa. Tällainen laaja käsitys siitä, mitä unionin kansalaisuus merkitsee, johtaisi unionin toimivallan laajentamiseen tavalla, joka olisi yhteensopimaton rajoitetun erityistoimivallan periaatteen kanssa.

54. Lisäksi kyseisessä näkemyksessä ei oteta huomioon valtionpäämiesten aseman erityisyyttä. Tämä asema perustuu olennaisesti heidän ominaisuuteensa valtion ylimpänä elimenä, joka edustaa valtiota, personoi sitä ja sitoo sitä kansainvälisellä tasolla.[13] Tämä erityinen asema merkitsee kuvaannollisesti sitä, että kun valtionpäämies matkustaa julkisen vierailun yhteydessä, hän ei voi milloinkaan tehdä sitä täysin henkilökohtaisesti, koska ennen kaikkea hänen edustamansa yhteisö on se, joka vastaanotetaan vierailun kohteena olevassa valtiossa.

55. Vaikka tällä hetkellä ei ole olemassa mitään kansainvälistä sopimusta, jonka tarkoituksena olisi määritellä yleisesti valtionpäämiesten asema kansainvälisessä oikeudessa ja erityisesti kysymys heidän saapumisestaan valtioiden alueelle, on kuitenkin niin, että valtionpäämiehillä on kansainvälisen oikeuden nojalla kiistatta asema, joka ei ole rinnastettavissa kenenkään muun asemaan, eikä etenkään sellaisen kansalaisen asemaan, joka haluaa mennä toiseen valtioon täysin yksityisesti.

9 — Ks. vastaavasti SEU 4 artiklan 1 kohta.

10 — Kursivointi tässä.

11 — 33 kohta.

12 — Ibid.

13 — Ks. Salmon, J. ”Représentativité internationale et chef d’État”, *Le chef d’État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Èditions A. Pedone, Pariisi, 2002, s. 155.

56. Valtionpäämiehille kansainvälisessä oikeudessa varattu erityinen kohtelu johtuu suurelta osin kansainvälisestä tavasta sekä vähemmässä määrin ja tiettyjen erityisten aspektien osalta kansainvälisistä sopimuksista.[14] Tämä erityinen kohtelu koskee heille myönnettyä suojaa, helpotuksia, erioikeuksia ja erivapauksia.[15]

57. Valtion ylimmän edustajan asema, joka valtionpäämiehen asema on, sekä valtioiden suvereenin yhdenvertaisuuden periaate puhuvat näkemykseni mukaan Unkarin puolustamaan nähden päinvastaisen näkemyksen puolesta eli sen puolesta, että valtionpäämiesten vierailut unionin jäsenvaltioissa riippuvat vastaanottavan valtion suostumuksesta[16] ja sen toimivaltansa puitteissa määrittelemistä menettelytavoista, eikä niitä voida tarkastella liikkumisvapauden perusteella.

58. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää diplomaattista toimivaltaansa, kuten eivät mitään muutakaan niille varattua toimivaltaa, tavalla, joka voisi johtaa kahden jäsenvaltion välisten diplomaattisten suhteiden pysyvään katkeamiseen. Tällainen katkeaminen olisi näet yhteensopimatonta sen integraatioprosessin kanssa, jolla pyritään unionisopimuksen johdanto-osan sanamuodon mukaisesti ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomise[en]”, ja se olisi esteenä unionin päätavoitteiden toteuttamiselle, joihin rauhan edistäminen kuuluu.

59. Vain tilanne, jossa kahden jäsenvaltion väliset diplomaattiset suhteet ovat jatkuvasti lamautuneet – mikä on ristiriidassa sen sitoumuksen kanssa, jonka ne ovat tehneet hyvien naapuruussuhteiden ylläpitämiseksi ja joka oli olennainen tekijä niiden päättäessä liittyä unioniin –, kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan jo senkin vuoksi, että SEU 4 artiklan 3 kohdan viimeisen alakohdan mukaisesti jäsenvaltiot pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteuttamisen.

60. Nyt ei aivan ilmeisesti ole kysymys tällaisesta tilanteesta, mitä osoittaa muun muassa 10.9.2009 eli joitakin päiviä tämän oikeudenkäynnin taustalla olevan tapahtuman jälkeen pidetty Unkarin ja Slovakian pääministerien tapaaminen.[17] Tuolloin viimeksi mainitut uudistivat sitoumuksensa noudattaa ja soveltaa kaikkia hyvistä naapuruussuhteista ja ystävällisestä yhteistyöstä Unkarin tasavallan ja Slovakian tasavallan välillä 19.3.1995 Pariisissa allekirjoitetun sopimuksen artikloja.[18]

61. Koska unionin oikeutta ei siis voida soveltaa 21.8.2009 tapahtuneeseen, katson, että SEUT 259 artiklan noudattamatta jättämistä ei voida todeta.

62. Katson, että tätä päätelmää ei muuta sen väitteen tutkiminen, jonka mukaan Slovakian tasavalta olisi syyllistynyt oikeuden väärinkäyttöön, kun se 21.8.2009 antamassaan suullisessa ilmoituksessa nojautui erityisesti direktiiviin 2004/38 evätäkseen presidentti Sólyomin pääsyn alueelleen.

63. Slovakian tasavallan kanta tältä osin on muuttumaton. Se myöntää, että direktiivin 2004/38 mainitseminen kyseisessä suullisessa ilmoituksessa ei ollut asianmukaista, mihin edellä esitettyjen pohdintojen perusteella voin vain yhtyä. En voi kuitenkaan päätellä siitä, että kysymys olisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetusta oikeuden väärinkäytöstä, joka edellyttää objektiivisen ja subjektiivisen osatekijän yhtymistä.[19]

14 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 6 mainitut erityistehtäviä koskeva yleissopimus ja kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskeva yleissopimus.

15 — Ks. tästä Watts, A., ”Heads of State”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 12–20 kohta; *Oppenheim's International Law*, 9. painos, nide 1, Peace, 451 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Cosnard, M., ”Les immunités du chef d'État”, *Le chef d'État et le droit international*, op. cit., s. 189.

16 — Tällainen viittaus ”suostumukseen” löytyy useista kansainvälisistä yleissopimuksista, esim. vuoden 1961 Wienin yleissopimuksen 2 artiklasta, konsulisuhteita koskevan 24.4.1963 tehdyn Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 ja 2 kappaleesta sekä erityistehtävistä tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan a alakohdasta, 2–6 ja 18 artiklasta.

17 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

18 — Tämän yleissopimuksen teksti on nähtävissä muun muassa julkaisussa *Revue générale de droit international public*, Èditions A. Pedone, Pariisi, 1995, s. 525.

19 — Ks. em. asia Emsland-Stärke, tuomion 52 ja 53 kohta.

64. Unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että kyseinen suullinen ilmoitus oli Slovakian tasavallan taholta useiden diplomaattiteitse tehtyjen yritysten jälkeen viimeinen keino ilmaista erimielisyytensä vierailusta, jonka Sólyom oli suunnitellut päivälle, jota tämä jäsenvaltio piti arkaluonteisena. Näyttää siltä, että yleistä turvallisuutta koskevat seikat olivat kyseisessä ilmoituksessa olevan direktiiviä 2004/38 koskevan viittauksen taustalla.[20] Koska kyseinen direktiivi, erityisesti sen 27 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta, koskee tällaisia seikkoja ja koska Sólyomin suunniteltuun vierailuun saattoi sen poliittisen kontekstin vuoksi järkevästi liittyä yleiselle turvallisuudelle aiheutuvien riskien arviointia, mielestäni ei ole osoitettu, että Slovakian tasavalta olisi viitatessaan 21.8.2009 annetussa suullisessa ilmoituksessa direktiiviin 2004/38 syyllistynyt oikeuden väärinkäyttöön.

65. Totean lopuksi vastauksena Unkarin esittämään viimeiseen perusteeseen, että koska käsiteltävänä oleva asia koskee ainoastaan valtionpäämiehen vierailua, tässä oikeudenkäynnissä ei ole syytä tutkia, millainen olisi muita virallisia tehtäviä hoitavien unionin kansalaisten tilanne.

IV Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 — Ks. Slovakian tasavallan vastineen 57 kohta ja itse 21.8.2009 tehdyn suullisen ilmoituksen teksti, jossa mainitaan turvallisuusriskien huomioon ottaminen.