



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 6. märtsil 2012¹

Kohtuasi C-364/10

**Ungari
versus**

Slovaki Vabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — ELTL artikkel 259 — ELTL artikli 21 lõige 1 —
Direktiiv 2004/38/EÜ — Liidu kodanike õigus liikuda liikmesriikide territooriumil —
Ungari presidendile Slovaki Vabariigi territooriumile sisenemise keelamine — Liidu õiguse
kohaldamine riigipeade suhtes — Liidu õiguse kuritarvitav kohaldamine

I. Hagiavalduse faktiline ja õiguslik kontekst

1. Ungari esitas 8. juulil 2010 ELTL artikli 259 alusel käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi. Nimetatud liikmesriik palub Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et kuna Slovaki Vabariik ei lubanud 21. augustil 2009 siseneda Ungari presidendil L. Sólyomil oma territooriumile, tuues põhjenduseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ²), kuid ise selle sätteid rikkudes, siis on Slovaki Vabariik rikkunud direktiivist 2004/38 ja ELTL artikli 21 lõikest 1 tulenevaid kohustusi;
- tuvastada, et liidu õigusega, täpsemalt ELL artikli 3 lõikega 2 ja ELTL artikli 21 lõikega 1 on vastuolus Slovaki Vabariigi seisukoht, mida ta kaitses kuni käesoleva hagi esitamiseni ja mille kohaselt on direktiiviga 2004/38 kooskõlas keelata niisugusel Ungarit esindaval isikul nagu selle liikmesriigi presidendil siseneda Slovaki territooriumile, säilitades sel viisil võimaluse, et niisugune ebaseaduslik hoiak kordub;
- tuvastada, et Slovaki Vabariik kohaldas kuritarvitavalt liidu õigusnormi, kui tema ametiasutused ei lubanud president L. Sólyomil siseneda 21. augustil 2009 Slovaki territooriumile, ja
- juhul kui rahvusvahelise õiguse erinorm võib piirata direktiivi 2004/38 isikulist kohaldamisala, tuua välja selliste erandite ulatus ja toime.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT L 158, lk 77; parandused ELT L 229, lk 35 ja ELT 2005, L 197, lk 34.

2. Ungari ja Slovaki Vabariigi vahelise vaidluse põhjustanud faktilised asjaolud võib kokku võtta järgmiselt.
3. Ühe Slovakkias asuva ühenduse kutsel oli Ungari presidendil L. Sólyomil plaanis saabuda 21. augustil 2009 Komárno linna (Slovakkia), et osaleda seal Püha Istvani kuju avamistseremoonial.
4. Selle külastuse asjaolude mõistmiseks tuleb eelkõige meenutada, et 20. august on ühelt poolt Ungari riigipüha, kus mälestatakse Püha Istvanit – Ungari riigi asutajat ja esimest kuningat. Teiselt poolt on 21. august Slovakkias tundlik kuupäev, kuna 21. augustil 1968 tungisid Tšehhoslovakkiasse Varssavi pakti väed, kelle hulka kuulusid ka Ungari väed.
5. Pärast seda, kui kahe liikmesriigi saatkonnad olid korduvalt diplomaatilisel teel arutanud president L. Sólyomi kavandatud visiiti, võtsid Slovaki Vabariigi kolm kõrgemat esindajat Vabariigi president I. Gašparovič, peaminister R. Fico ja parlamendi spiiker P. Paška vastu ühisdeklaratsiooni, milles nad märkisid, et president L. Sólyomi visiiti ei peeta kohaseks, võttes eelkõige arvesse asjaolu, et Ungari president ei avaldanud soovi kohtuda Slovaki oluliste isikutega ning et 21. august on iseäranis tundlik kuupäev.
6. Pärast muid diplomaatilisi kontakte andis president L. Sólyom mõista, et soovib oma visiidi ikkagi teoks teha.
7. Slovaki välisminister teavitas 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodiga Ungari saadikut Bratislavas (Slovakkia), et Slovaki ametivõimud on otsustanud julgeolekuriski tõttu president L. Sólyomi samal päeval Slovaki territooriumile mitte lubada, tuginedes seejuures direktiivi 2004/38 sätetele ja neile riigisisese õiguse normidele, mis reguleerivad välismaalaste riigis viibimist ning Slovaki politseid.
8. President L. Sólyom, keda selle noodi sisust teavitati teel Slovakkiasse, kinnitas piiril noodi kättesaamist ning loobus Slovaki territooriumile sisenemisest.
9. Ungari ametivõimud vaidlustasid 24. augusti 2009. aasta noodiga eelkõige selle, et direktiiv 2004/38 võiks olla kehtiv õiguslik alus, millele tuginedes saaks Slovaki Vabariik mitte anda president L. Sólyomile luba siseneda oma territooriumile. Ungari ametivõimud väitsid samuti, et riiki mittelubamise otsus ei olnud piisavalt põhjendatud. Neil põhjustel rikkus Slovaki Vabariik seda meedet võttes liidu õigust.
10. Ungari ja Slovaki peaministrid võtsid 10. septembril 2009 Szécsény's (Ungari) toimunud kohtumise ajal vastu ühisdeklaratsiooni, milles küll kumbki pool jäi vaidlusaluse otsuse õiguslike aspektide osas oma seisukohale, kuid avaldati kahetsust seoses president L. Sólyomi reisi asjaoludega. Sel puhul võeti vastu „memorandum”, et selgitada tulevasteks juhtudeks nende kahe riigi ametlike ja mitteametlike visiitide teatavaid praktilisi üksikasju.
11. 24. augusti 2009. aasta noodile vastasid Slovaki ametivõimud 17. septembri 2009. aasta noodiga, märkides, et selle juhtumi asjaolusid arvestades oli direktiivi 2004/38 kohaldamine „viimane võimalus” takistada president L. Sólyomi sisenemist Slovaki Vabariigi territooriumile ning et sellega ei rikutud liidu õigust.
12. Vahepeal oli Ungari välisminister saatnud 3. septembril 2009 Euroopa Komisjoni asepresidendile J. Barrot'le kirja, milles ta palus komisjoni arvamust selle kohta, kas Slovaki Vabariik on rikkunud liidu õigust.
13. J. Barrot mõõnis 10. septembri 2009. aasta kirjas, et direktiivi 2004/38 kohaselt peab mis tahes vaba liikumise õiguse piirang vastama proportsionaalsuse põhimõttele, et see peab selle direktiivi artikli 27 lõike 2 kohaselt põhinema asjaomase isiku isiklikul käitumisel ning et sellest tuleb puudutatud isikut teavitada nimetatud direktiivi artiklis 30 ette nähtud viisil, selgitades selle põhjuseid täpselt ja

täielikult. Ta märkis ühtlasi, et direktiivi 2004/38 sätete kohaldamise kontroll on esmajoones riigi kohtute ülesanne. J. Barrot rõhutas, et selliste olukordade kordumise vältimiseks tuleb võtta kõik meetmed ning väljendas usku, et kahe liikmesriigi vahelise kahepoolse konstruktiivse dialoogi tulemusel õnnestub erimeelsus lahendada.

14. Ungari välisminister saatis 12. oktoobril 2009 Ungari nimel kaebuse komisjoni presidendile ning palus viimasel kontrollida võimalust alustada ELTL artikli 258 alusel Slovaki Vabariigi suhtes liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 rikkumise tõttu.

15. Komisjon kinnitas 11. detsembri 2009. aasta kirjas, et „Euroopa Liidu kodanikel on ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 alusel õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil”. Sellegipoolest täpsustas ta, et „liikmesriigid jätvavad endale rahvusvahelise õiguse alusel õiguse kontrollida välisriigi riigipea sisenemist nende territooriumile, sõltumata sellest, kas see riigipea on liidu kodanik või mitte”. Komisjoni arvates jätkavad Euroopa Liidu liikmesriigid ametlike visiitide korraldamist kahepoolsete poliitiliste kanalite kaudu, mistõttu see valdkond ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse. Komisjoni sõnul võib riigipea küll teha otsuse külastada ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 alusel teist liikmesriiki eraisikuna, kuid Ungari välisministri kaebusele lisatud dokumentidest nähtub, et Ungari ja Slovaki Vabariigi arvamused lahknevad selles osas, kas kavandatud külastus oli eraviisiline või ametlik. Seega leidis komisjon, et isegi kui Slovaki Vabariik tugines oma 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodis ebaõigesti direktiivile 2004/38 ja selle riigisisesele õigusesse ülevõtmiseks vastu võetud aktidele, ei saa ta järeldada, et Slovaki Vabariik on rikkunud liidu kodanike vaba liikumist reguleerivaid liidu õiguse norme.

16. Slovaki välisminister kommenteeris 16. detsembril 2009 komisjoni seisukohavõttu, märkides et „[Slovaki Vabariigi] arvates tähendab see, et meil on õigus ning kui me teeme midagi, siis tegutseme me läbimõeldult ega kaeba kõigile, et keegi rikub Euroopa Liidu norme, teadmata, millest me räägime”. Ta rõhutas, et „õige oleks see, kui Ungari loeks nii nagu meie ja [...] komisjon selle asja lõpetatuks”. Seejärel lisas Slovaki välisminister, et Bratislava peab komisjoni kirja kinnituseks sellest, et tema seisukoht on õige.

17. Slovaki peaminister R. Fico tegi 15. märtsil 2010 reaktsioonina president L. Sólyomi arvamusele, mis puudutas keeleõpet põhikoolis, avaliku avalduse, milles ta märkis, et „[n]eil asjaoludel oli meie jaoks [...] L. Sólyomi riiki mittelubamine 21. augustil 2009 kõige õigem tegu. Meie silmis on see nüüd veel enam õigustatud kui siis”.

18. Ungari pöördus 30. märtsil 2010 ELTL artikli 259 kohaselt komisjoni poole. Slovaki Vabariik esitas 30. aprillil 2010 oma märkused. Lõpuks kuulati mõlema liikmesriigi suulised märkused ära komisjoni organiseeritud ära kuulamisel 12. mail 2010.

19. Komisjon leidis oma 24. juuni 2010. aasta põhjendatud arvamuses, et ELTL artikli 21 lõike 1 ning direktiivi 2004/38 sätted ei ole kohaldatavad liikmesriigi riigipea visiitidele teise liikmesriigi territooriumile ning et neil tingimustel ei ole liikmesriigi kohustuste rikkumise väide põhjendatud.

20. Ungari esitas 8. juulil 2010 käesoleva hagi. Slovaki Vabariik palub jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Ungarilt.

21. Euroopa Kohtu presidendil 28. jaanuari 2011. aasta määrusega lubati komisjonil astuda menetlusse Slovaki Vabariigi nõuete toetuseks.

22. Euroopa Kohus kuulas Ungari, Slovaki Vabariigi ja komisjoni ära kohtuistungil, mis toimus 1. veebruaril 2012.

II. Poolte peamised argumendid

23. Slovaki Vabariik väidab kõigepealt, et ta kahtleb Euroopa Kohtu pädevuses lahendada käesolevat vaidlust, kuna liidu õigus ei ole niisugusele juhtumile kohaldatav.

24. Ungari, keda selles küsimuses toetab komisjon, leiab seevastu, et kuna liikmesriigid on võtnud endale vastavalt ELTL artiklile 344 kohustuse lahendada aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi ainult aluslepingutes ettenähtud meetoditega, siis on üksnes Euroopa Kohus pädev lahendama liikmesriikide vahelist vaidlust, mis puudutab liidu õiguse tõlgendamist. Eelkõige võib liikmesriik, kes leiab, et teine liikmesriik on rikkunud liidu õigust, nõuda komisjonilt liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamist vastavalt ELTL artiklile 258 või pöörduda sellise hagi ELTL artikli 259 alusel otse Euroopa Kohtusse.

25. Sisu osas on Ungaril Slovaki Vabariigile neli etteheidet.

26. Oma esimeses väites leiab Ungari, et kuna Slovaki Vabariik ei lubanud president L. Sólyomil oma territooriumile siseneda, rikkus ta ELTL artikli 21 lõiget 1 ja direktiivi 2004/38.

27. Käesolevas asjas liidu õiguse kohaldatavuse tõendamiseks väidab Ungari eelkõige seda, et direktiiv 2004/38 on kohaldatav kõikidele liidu kodanikele, sealhulgas riigipeadele, ning igat tüüpi visiitidele, nii ametlikele kui ka eraviisilistele.

28. Ungari lisab, et kui Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu oleksid tahtnud allutada vabalt liikumise õiguse kasutamise rahvusvahelise õiguse normidele, siis oleksid nad selle ette näinud nii nagu nad on näiteks teinud nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta³ artikli 3 lõike 2 punktis f. Peale selle ei ole olemas selliseid rahvusvahelisi norme, mis reguleerivad ühe riigi riigipea sisenemist teise riigi territooriumile. Lähtudes nimelt Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt peab liidu seadusandja järgima rahvusvahelist õigust,⁴ siis kui sellised normid oleksid olemas, peaks direktiiv 2004/38 nendega ka arvestama. Igal juhul leiab Ungari, et isegi kui eeldada, et niisugused normid on olemas, ei saa nende kohaldamine kahjustada sellise liidu õigusakti nagu direktiiv 2004/38 tõhusust sel viisil, et kehtestatakse erand liidu õigusakti isikulises kohaldamisalas.⁵

29. Ungari märgib, et liikmesriikide riigipead on ka nende mandaadi kestuse ajal liidu kodanikud, mistõttu ta leiab, et ainuüksi asjaolu, et rahvusvaheline õigus annab riigipea ülesannet täitvatele isikutele privileegid ja immunitetid selle ülesande täitmise hõlbustamiseks, ei tähenda nende õiguste ja kohustuste, mis seonduvad ELT lepingu alusel liidu kodakondsusega, lõppemist ega peatamist. Ungari leiab hoopis, et need privileegid ja immunitetid kujutavad endast riigipeadele mõeldud täiendavaid õigusi, mis mitte ei piira liidu kodakondsusega seotud õigusi ja kohustusi, vaid lisanduvad neile.

30. Ungari väidab samuti, et liidu kodanike liidusisese vaba liikumise õiguse ulatust ei saa tõlgendada kitsendavalt, mistõttu selle õiguse suhtes kehtivad üksnes need piirangud, mis on direktiivis 2004/38 erandkorras ette nähtud. Nende piirangute kohaldamine on siiski võimalik vaid juhul, kui täidetud on selles direktiivis sätestatud sisulised ja menetluslikud tingimused.

3 — ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272.

4 — Ungari viitab selles osas 24. novembri 1992. aasta otsusele kohtuasjas C-286/90: Poulsen ja Diva Navigation (EKL 1992, lk I-6019, punkt 9), ja 16. juuni 1998. aasta otsusele kohtuasjas C-162/96: Racke (EKL 1998, lk I-3655, punkt 45).

5 — Ungari tugineb 6. aprilli 1995. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-241/91 P ja C-242/91 P: RTE ja ITP vs. komisjon (EKL 1995, lk I-743, punkt 84), ja 22. oktoobri 2009. aasta otsusele kohtuasjas C-301/08: Bogiatzi (EKL 2009, lk I-10185, punkt 19), milles Euroopa Kohus leidis, et „enne asutamislepingu jõustumist sõlmitud konventsiooni sätetele ei saa ühendusesisestes suhetes tugineda”. See liikmesriik väidab, et nimetatud järeldus kehtib ka siis, kui tegemist on rahvusvahelise tavaõiguse normidega.

31. Samas leiab Ungari, et sisuliste tingimuste osas möönab direktiivi 2004/38 artikli 27 lõige 2, et liikmesriikidel on võimalik võtta avaliku korra või julgeoleku huvides piiravaid meetmeid, mis on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Lisaks saab neid piiranguid kohaldada üksnes siis, kui asjaomase isiku käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Mis puudutab menetluslikke tingimusi, siis näeb sama direktiivi artikkel 30 ette tagatised, mis on igal liidu kodanikul, kelle vaba liikumise õigust on piiratud ning mis seisnevad eelkõige piirava meetme põhjustest ja kaebuse esitamise võimalustest teavitamises.

32. Ungari sõnul ei järginud Slovaki Vabariik siis, kui ta ei lubanud president L. Sólyomil siseneda Slovaki Vabariigi territooriumile, direktiivis 2004/38 sätestatud sisulisi ega menetluslikke tingimusi. Ühelt poolt ei kujutanud L. Sólyom endast ühtegi ühiskonna põhihuvi kahjustavat ohtu ning kahtlemata on riiki sisenemise keeld ebaproportsionaalne meede. Teiselt poolt ei saadetud L. Sólyomile ühtegi teadet, milles oleks teda teavitatud kõnealuse otsuse põhjustest ja tema kaebuse esitamise võimalustest.

33. Slovaki Vabariik täpsustab sarnaselt komisjoniga kõigepealt, et L. Sólyomi plaanitud visiit oli avalik visiit, mitte eraviisiline külastus, mistõttu seisneb vaidluse peamine küsimus selles, kas liidu õigus ning eeskätt ELTL artikkel 21 ja direktiiv 2004/38 on kohaldatavad liikmesriikide riigipeade suhtes.

34. Selles osas leiab Slovaki Vabariik, et võttes arvesse riigipeade rolli, kuulub nende liidusisene liikumine liikmesriikidevaheliste diplomaatiliste suhete valdkonda, mida reguleerivad rahvusvaheline tavaõigus ja rahvusvahelised lepingud.⁶ Nimelt välistab ELL artikli 4 lõikest 1 ja artiklist 5 tulenev pädevuse andmise põhimõte liikmesriikidevahelised kahepoolsed diplomaatilised suhted liidu õiguse kohaldamisalast. Seda kinnitab eeskätt 22. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Belgia,⁷ mille kohaselt jääb liikmesriikidele nende diplomaatiliste suhete korraldamise õigus ka pärast liiduga liitumist. Peale selle ei anna ükski aluslepingute säte liidule selgelt pädevust korraldada diplomaatilisi suhteid liikmesriikide vahel. Kuna riigipea on tema juhitava riigi suveräänsuse kandja, siis saab ta siseneda teise suveräänsesse riiki üksnes viimase teadmisel ja nõusolekul. Selles osas märgib Slovaki Vabariik, et ELL artikli 4 lõige 2 sätestab, et „liit austab liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti” ning et vaba liikumise põhimõte ei või mingil juhul muuta ELT lepingu või teise õiguse sätete kohaldamisala.

35. Mis puudutab Ungari argumente seoses liidu õiguse kohaldatavusega käesolevas asjas, siis vaidleb Slovaki Vabariik esiteks vastu, et asjaolu, et direktiiv 2004/38 ei näe riigipeade liikumise osas ette erandit, ei tähenda, et kõnealune direktiiv on riigipeade suhtes kohaldatav, kuivõrd liidu õiguse kohaldamine riigipeade suhtes on välistatud aluslepingute endiga. Teiseks vaidlustab Slovaki Vabariik nagu ka komisjon direktiivi 2004/38 ja direktiivi 2003/109 vahelise võrdluse, kuna neil kahel õigusaktil on erinevad eesmärgid. Kolmandaks ei tulene eespool viidatud kohtuotsustest Poulsen ja Diva Navigation ning Racke liidu seadusandjale kohustust näidata iga teise õiguse akti osas aluslepingute esemeline ja isikuline kohaldamisala rahvusvahelise õiguse kontekstis. Lõpuks märgib Slovaki Vabariik neljandaks, et eespool viidatud kohtuotsused RTE ja ITP vs. komisjon ning Bogiatzi ei ole asjakohased siis, kui vaidlustatud ei ole liidu pädevust, millega käesolevas asjas just tegemist ei ole.

6 — Slovaki Vabariik viitab eelkõige 18. aprilli 1961. aasta diplomaatiliste suhete Viini konventsioonile (edaspidi „1961. aasta Viini konventsioon”); 24. aprilli 1963. aasta konsulaarsuhete Viini konventsioonile; 14. märtsi 1975. aasta universaalsete rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemisel riikide esindamise Viini konventsioonile; erimissioonide konventsioonile, mille on vastu võtnud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee 8. detsembril 1969 (edaspidi „erimissioonide konventsioon”) ning rahvusvaheliselt kaitstud isikute, kaasa arvatud diplomaatiliste esindajate vastu suunatud kuritegude tõkestamise ja karistamise konventsioonile, mis on lisatud 14. detsembril 1973 ÜRO Peaassamblee resolutsioonile 3166 (XXVIII).

7 — C-437/04, EKL 2007, lk I-2513.

36. Peale selle, kui möönda liidu õiguse kohaldatavust sellistel asjaoludel nagu käesolevas asjas, siis oleks liikmesriigi riigipeal teises liikmesriigis privileegid liidu õiguse alusel, kuigi teda kaitseb samal ajal rahvusvahelises õiguses ette nähtud immunitet nende haldusotsuste kohaldamise vastu, mis see riik on liidu õiguse alusel vastu võtnud. Selle tagajärjel ei saaks liikmesriik keelata niisugusel isikul oma territooriumile sisenemist ega ka, võttes arvesse isiku immuniteti, teda hiljem välja saata.

37. Isegi kui eeldada, et liidu õigus on käesolevas asjas kohaldatav, eitab Slovaki Vabariik igal juhul selle õiguse ja eelkõige direktiivi 2004/38 kohaldamist. Slovaki Vabariik leiab selles osas, et direktiivile 2004/38 viidet sisaldav 21. augusti 2009. aasta verbaalnoot oli tehtud diplomaatilise suhtlemise raames seoses L. Sólyomi kavandatava visiidi korraldamisega, mistõttu see ei olnud „otsus” selle direktiivi tähenduses. Seda enam, et seda nooti ei olnud koostanud piirikontrolliasutuse politseitöötaja, vaid välisminister, see tähendab organ, kes on ilmselgelt ebapädev võtmaks vastu direktiivi 2004/38 ja asjassepuutuvate riigisiseste normide alusel niisugust otsust. Lisaks sellele ei olnud nimetatud noot sugugi adresseeritud L. Sólyomile, vaid saadetud diplomaatilisi kanaleid pidi Ungarile.

38. Slovaki Vabariik väidab ühtlasi, et ebaõnnestunud sõnastus ja direktiivi 2004/38 õiguslikult asjakohatu nimetamine 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodis ei otsusta selle direktiivi materiaalselt kohaldamist käesolevas asjas. See liikmesriik väidab, et nimetatud noodis esinev viide mainitud direktiivile, millega sooviti teavitada Ungari ametivõime potentsiaalse ohu olemasolust avalikule julgeolekule, ei olnud asjakohane.

39. Oma teises väites leiab Ungari, et esineb oht, et Slovaki Vabariik kordab tulevikus ELL artikli 3 ja ETL artikli 21 ning direktiivi 2004/38 rikkumist. Niisuguse ohu olemasolu on eeskätt korduvalt kinnitanud mitu Slovaki ametivõimude avaldust – nendest eelkõige Slovaki välisministri 16. detsembri 2009. aasta ja Slovaki peaministri 15. märtsi 2010. aasta avaldused – mille kohaselt ei ole nende käitumine Ungari presidendi suhtes rikkunud liidu õigust.

40. Kuna Slovaki Vabariik vaidleb vastu liidu õiguse rikkumisele peamiselt seetõttu, et see ei ole käesolevas asjas kohaldatav, siis leiab ta, et loogiliselt järeldades puudub igasugune kordumise oht. Tema arvates põhineb teine väide ainult Slovaki ametivõimude võimalikul käitumisel tulevikus. Lisaks on Ungari poolt selle väite põhjenduseks esitatud tõenditeks avaldused, mis on tehtud pärast 21. augusti 2009. aasta nooti ja mille arvessevõtmine käesolevas menetluses rikuks Slovaki Vabariigi kaitseõigust. Viidates kahe riigi vaheliste suhete selgele paranemisele pärast vaidlusaluste asjaolude toimumist, eitab Slovaki Vabariik lõpuks sarnase arusaamatuse võimalikku kordumist tulevikus.

41. Oma kolmanda väitega väidab Ungari, et direktiivi 2004/38 ei rikkunud ainult Slovaki ametivõimude tegevus, vaid ainuüksi juba see, et 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodis tugineti sellele direktiivile, on hõlmatud õiguse kuritarvitamise mõistega, nii nagu seda on määratletud Euroopa Kohtu praktikas (eelkõige 14. detsembri 2000. aasta kohtuotsus *Emsland-Stärke*⁸). Tegelikult tuginesid need ametivõimud nimetatud direktiivile poliitilistel eesmärkidel.

42. Samas on Ungari sõnul viitamine liidu õigusele, et kodanike liikumisvabadust piiravate meetmetega väljendada vaenulikkust poliitilises plaanis, vastuolus liidu kõige põhilisemate väärtustega. Samuti ei ole võimalik tugineda poliitilistel eesmärkidel direktiivis 2004/38 nimetatud avalikule korrale või julgeolekule. Ungari lisab, et kui sellist käitumist pidada liidu õigusega kooskõlas olevaks, ei takista miski teisi liikmesriike lahendamast tulevikus kahepoolseid erimeelsusi liidu õiguse alusel, mis on aga ilmselgelt vastuolus selle õiguse eesmärkidega.

43. Slovaki Vabariik vastab, et liidu õigust ei ole kuritarvitavalt kohaldatud, kuivõrd see õigus ei ole käesolevas asjas kohaldatav.

8 — Kohtuasi C-110/99, EKL 2000, lk I-11569.

44. Igal juhul nõuab õiguse kuritarvitamise tuvastamine Euroopa Kohtu praktika kohaselt (eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Emsland-Stärke) kahe elemendi esinemist: objektiivne element, mis seisneb liidu normide kasutamises muudel eesmärkidel kui nendega on ette nähtud, ning subjektiivne element, mis puudutab tahet saada liidu õigusest tulenevat eelist, luues kunstlikult selle saamiseks vajalikud tingimused. Slovaki Vabariik ei arva, et need kaks elementi on käesolevas asjas olemas, kuivõrd liidu õigus ei ole kohaldatav ja ta ei taotlenud ühtegi eelist.

45. Oma neljanda ja viimase väitega väidab Ungari, et kui Euroopa Kohus jõuab järeldusele, et käesolevas asjas on kohaldatavad rahvusvahelise õiguse normid, mitte liidu õigus, siis peaks ta täpsustama nende normide isikulist kohaldamisala, et selgitada liikmesriikidevaheliste kahepoolsete suhete osas ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 kohaldamise piire. Eelkõige peaks Euroopa Kohus täpsustama, kas need piirid puudutavad üksnes riigipäid või ka teisi liidu kodanike kategooriaid.

46. Slovaki Vabariik leiab, et küsimusel, millised isikud lisaks riigipeadele ei kuulu ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse, ei ole vaidluse lahendamisel vähimatki tähtsust.

III. Minu hinnang

47. Esmalt täpsustan, et minu arvates on Euroopa Kohus käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi menetlemiseks täiesti pädev, kuna Ungari ja Slovaki Vabariigi vaheline vaidlus põhineb liidu õiguse väidetaval rikkumisel. Euroopa Kohtul palutakse selle hagi raames täpsustada liidu kodakondsusega seonduvate normide kohaldamisala ning eelkõige otsustada, kas liikmesriigi riigipead võib avalikel reisidel teiste liikmesriikide territooriumil käsitada liidu kodanikuna. ELTL artikliga 344 on kooskõlas see, et ELT lepingu sätete tõlgendamist ja kohaldamist käsitlevat vaidlust, mis puudutab liidu kodakondsust, lahendab Euroopa Kohus selles lepingus, käesoleval juhul artiklis 259 ettenähtud menetluses.

48. Sisu osas märgin kõigepealt, et võttes arvesse L. Sólyomi kavandatud visiidi taustaks olevaid objektiivseid asjaolusid, nagu need nähtuvad Euroopa Kohtule esitatud märkustest, tuleb seda visiiti kvalifitseerida oma olemuselt avaliku visiidina. Nimelt ei ole vaidlust selles, et L. Sólyom plaanis saabuda Komárno linna, et osaleda niisuguse monumendi avamisel, mis kujutab endast Ungari riigi ajalooa seotud sümbolit ning et ta pidi sel puhul pidama seal kõne. Seega ei ole siin tegemist üksnes erahuvidega piirduva külastusega ega ka *incognito* tehtava visiidiga, sest Slovaki ametivõime oli diplomaatilisi kanaleid pidi korduvalt sellest visiidist ette hoiatatud.

49. Sellest järeldub, et L. Sólyom soovis saabuda Komárno linna Ungari presidendi ametiülesannetes ning mitte ainult kui liidu kodanik.

50. Kuigi liidu kodanike liikumist ühest liikmesriigist teise reguleerib liidu õigus ning eelkõige ELTL artikkel 21 ja direktiiv 2004/38, ei ole see niimoodi riigipeade visiitide puhul liikmesriikidesse.

51. ELL artikli 5 lõige 2 näeb ette, et „[k]ooskõlas pädevuse andmise põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele”.⁹ Kuivõrd aluslepingud ei reguleeri riigipeade sisenemise küsimust liikmesriikide territooriumile, siis järeldan sellest, et siin on tegemist liikmesriikidele kuuluva pädevusega.

9 — Vt selle kohta samuti ELL artikli 4 lõige 1.

52. Peale selle on Euroopa Kohus oma eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Belgia seoses 1961. aasta Viini konventsiooniga märkinud, et „see konventsioon on rahvusvaheline leping, mis on sõlmitud liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel *nende pädevuste teostamisel diplomaatiliste suhete alal* [10]”¹¹ ning et see „puudutab [...] põhimõtteliselt riikide bilateraalseid suhteid”.¹² Sellest tuleneb, et diplomaatiliste suhete valdkond on liikmesriikide pärusmaa vastavalt rahvusvahelisele õigusele. Sama kehtib minu arvates ka liikmesriikide riigipeade liikumise suhtes, sealhulgas nende sisenemise suhtes teiste liikmesriikide territooriumile sellistel asjaoludel nagu käesolevas asjas.

53. Ma ei jaga Ungari arvamust, mille kohaselt liidu kodaniku staatus ning sellest tulenevad õigused ja kohustused on liikmesriikide riigipeade staatuse suhtes ülimuslikud, nii et viimati nimetatutel peab olema igas olukorras liidu sisene liikumisvabadus. Niisugune liidu kodakondsuse sisu lai käsitus päädiks liidu pädevuse laiendamise viisil, mis ei ole kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega.

54. Peale selle on tegemist nägemusega, mis ei arvesta riigipeade positsiooni eripäraga. See seisneb peamiselt riigipea kui kõrgeima riigiorgani seisundis, kes esindab ja personifitseerib riiki rahvusvahelisel tasandil ning võtab selle riigi suhtes kohustusi.¹³ See eriline positsioon tähendab piltlikult seda, et kui riigipea reisib avaliku visiidi raames, ei saa ta kunagi teha seda päris isiklikult, kuna ta esindab eelkõige rahvast, keda riigipead võõrustav riik vastu võtab.

55. Kuigi praegusel ajal ei ole ühtki rahvusvahelist konventsiooni, mis määratleks üldiselt riigipeade staatuse rahvusvahelises õiguses ning reguleeriks eriti riigipeade sisenemist riikide territooriumile, on riigipeadel sellegipoolest rahvusvahelise õiguse alusel kahtlemata positsioon, mis ei ole kellegi teisega võrreldav, ning kindlasti mitte võrreldav kodanikuga, kes soovib minna teise riiki üksnes eraviisiliselt.

56. Rahvusvahelises õiguses riigipeadele ette nähtud eriline seisund tuleneb suure osas rahvusvahelisest tavast ning vähemal määral ja teatavate eriaspektide osas rahvusvahelistest konventsioonidest.¹⁴ See eriline seisund puudutab riigipeadele ette nähtud kaitset, soodustusi, privileege ja immuniteti.¹⁵

57. Riigipea kui riigi kõige kõrgema esindaja seisund ning samuti riikide suveräänse võrdsuse põhimõte räägib minu arvates Ungari teesile vastupidise teesi poolt, mille kohaselt sõltuvad riigipeade visiidid liidu liikmesriikidesse vastuvõtva riigi nõusolekust¹⁶ ja viimase poolt tema pädevuse raames määratud tingimustest ning neid ei saa mõista vaba liikumise tähenduses.

58. See tähendab, et liikmesriigid ei või, nagu kõikide oma pädevuses olevate küsimuste puhul, teostada oma pädevust diplomaatia valdkonnas sellisel viisil, mis võiks kaasa tuua kahe liikmesriigi vaheliste diplomaatiliste suhete püsiva katkemise. Selline katkemine ei oleks nimelt kooskõlas integratsiooniprotsessiga, mille eesmärk on EL lepingu preambuli sõnastuse kohaselt „üha tihedama Euroopa rahvaste liidu” loomine, ning see takistaks liidu peamiste eesmärkide saavutamist, sealhulgas rahu edendamist.

10 — Kohtujuristi kursiiv.

11 — Punkt 33.

12 — *Idem*.

13 — Vt 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, Éditions A, Pedone, Paris, 2002, lk 155.

14 — Vt eelkõige käesoleva ettepaneku 6. joonealuses märkuses viidatud erimissioonide konventsioon ning rahvusvaheliselt kaitstud isikute, kaasa arvatud diplomaatiliste esindajate vastu suunatud kuritegude tõkestamise ja karistamise konventsioon, punkt 34.

15 — Vt selle kohta A. Watts, „Heads of State”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, punktid 12–20; *Oppenheim's International Law*, 9. väljaanne, 1. köide, Peace, § 451 jj, ja 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., lk 189.

16 — Seda viidet „nõusolekule” leiab paljudest rahvusvahelistest konventsioonidest, sealhulgas 1961. aasta Viini konventsiooni artiklis 2; 24. aprilli 1963. aasta konsulaarsuhete Viini konventsiooni artikli 2 lõigetes 1 ja 2 ning erimissioonide konventsiooni artikli 1 punktis a, artiklites 2–6 ja artiklis 18.

59. Liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluks üksnes niisugune olukord, kus kahe liikmesriigi vahelised suhted on püsivalt paralüeeritud – see on vastuolus liikmesriikide võetud kohustusele hoida heanaaberlikke suhteid, mis oli liikmesriikide liiduga liitumise otsuse oluline tegur –, kuna ELL artikli 4 lõike 3 viimase lõigu kohaselt peavad liikmesriigid hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

60. Käesoleval juhul ei ole ilmselgelt tegemist niisuguse olukorraga, mille tõendiks on eelkõige 10. septembril 2009, see tähendab mõni päev pärast käesoleva menetluse aluseks olnud intsidenti toimunud kohtumine Ungari ja Slovaki peaministrite vahel¹⁷. Sel puhul kordasid viimati nimetatud muu hulgas oma püüdlust austada ja kohaldada kõiki Ungari Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Pariisis 19. Märtsil 1995 allkirjastatud heanaaberlike suhete ja sõbraliku koostöö lepingu¹⁸ artikleid.

61. Kuna liidu õigus ei reguleeri 21. augustil 2009 toimunud vahejuhtumit, siis leian, et ei ole võimalik tuvastada liikmesriigi kohustuste rikkumist ELTL artikli 259 alusel.

62. Seda järeldust ei saa minu arvates muuta ka selle väite analüüs, mille kohaselt Slovaki Vabariik rikkus õigusnormi, kui tugines 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodis eelkõige direktiivile 2004/38, et keelduda lubamast president L. Sólyomi oma territooriumile.

63. Slovaki Vabariigi seisukoht ei ole selles küsimuses muutunud. Ta möönab, et direktiivi 2004/38 nimetamine selles verbaalnoodis ei olnud asjakohane, millega ma olen eespool toodud kaalutlusi silmas pidades täiesti nõus. Selle põhjal ei saa ma siiski teha järeldust, et tegemist on õiguse kuritarvitamisega Euroopa Kohtu praktika tähenduses, mis nõuab objektiivse ja subjektiivse elemendi koosinemist.¹⁹

64. Euroopa Kohtule esitatud märkustest nähtub, et pärast mitut diplomaatilisel teel tehtud katset kujutas see verbaalnoot endast Slovaki Vabariigi jaoks viimast võimalust, et väljendada oma vastuseisu L. Sólyomi kavandatud visiidile sellisel kuupäeval, mida see liikmesriik pidas tundlikuks. Näib, et direktiivile 2004/38 viitamise põhjuseks nimetatud noodis olid avaliku julgeolekuga seotud kaalutlused.²⁰ Kuivõrd niisugused kaalutlused on nimetatud eelkõige selle direktiivi artikli 27 lõike 2 esimeses lõigus ning pidades silmas L. Sólyomi kavandatud visiidi poliitilist konteksti, võis see visiit arusaadavalt kaasa tuua vajaduse hinnata avaliku julgeolekuga seonduvaid riske; seetõttu ei ole minu arvates tõendatud, et Slovaki Vabariik kuritarvitas õigust, kui ta viitas 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodis direktiivile 2004/38.

65. Lõpuks märgin vastuseks Ungari esitatud viimasele väitele, et kuna käesolev vaidlus puudutab üksnes riigipea visiiti, siis puudub käesoleva menetluse raames vajadus analüüsida edasi seda, milline oleks nende liidu kodanike olukord, kes täidavad muid ametiülesandeid.

IV. Ettepanek

66. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

- jätta hagi rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja Ungarilt.

17 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 10.

18 — Selle konventsiooni tekstiga saab eelkõige tutvuda väljaandes *Revue générale de droit international public*, Éditions A, Pedone, Pariis, 1995, lk 525.

19 — Vt eespool viidatud kohtuotsus *Emsland-Stärke* (punktid 52 ja 53).

20 — Vt Slovaki Vabariigi kostja vastuse punkt 57 ja 21. augusti 2009. aasta verbaalnoodi sõnastus, mis viitab julgeolekuriskidega arvestamisele.