



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä lokakuuta 2012\*

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 259 artikla — Unionin kansalaisuus — SEUT 21 artikla — Direktiivi 2004/38/EY — Oikeus liikkua jäsenvaltioiden alueella — Unkarin presidentti — Slovakian tasavallan alueelle pääsyn epääminen — Jäsenvaltioiden väliset diplomaattiset suhteet

Asiassa C-364/10,

jossa on kyse SEUT 259 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 8.7.2010,

**Unkari**, asiamiehinään M. Z. Fehér ja E. Orgován,

kantajana,

vastaan

**Slovakian tasavalta**, asiamiehenään B. Ricziová,

vastajaana,

jota tukee

**Euroopan komissio**, asiamiehinään A. Tokár, D. Maidani ja S. Boelaert, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano (esittelevä tuomari), M. Ilešič ja J. Malenovský sekä tuomarit A. Borg Barthet, U. Löhmus, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel ja ja M. Safjan,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.2.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.3.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: slovakki.

## tuomion

### 1 Unkari vaatii kanteellaan 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 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77) ja SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei direktiivin 2004/38 säännöksiin vedoten päästänyt Unkarin presidentti Sólyomia alueelleen 21.8.2009 mutta ei kuitenkaan noudattanut direktiivin säännöksiä
- toteamaan, että 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 syyllistynyt unionin oikeuden väärinkäyttöön, 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 säännöllä, tämän rajoituksen ulottuvuuden ja vaikutukset.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

### 2 Direktiivin 2004/38 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

Unionin kansalaiselta ei saa vaatia viisumia eikä muun vastaavan muodollisuuden noudattamista.”

### 3 Direktiivin VI lukuun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, sisältyvän 27 artiklan kahdessa ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleiseen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

4 Direktiivin 30 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset.

2. Asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole vastoin valtion turvallisuusetuja.

3. Ilmoituksessa on mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä, ja tarvittaessa mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta. Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä lukien.”

**Asian taustalla olevat tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa**

- 5 Unkarin presidentti Sólyom oli erään slovakialaisen yhdistyksen kutsusta suunnitellut matkustavansa 21.8.2009 slovakialaiseen Komárnon kaupunkiin osallistua Pyhän Tapanin patsaan paljastustilaisuuteen.
- 6 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy ilmi, 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 viiden Varsovan liittoon kuuluneen maan joukot, joihin unkarilaiset joukot kuuluivat, miehittivät Tšekkoslovakian sosialistisen tasavallan.
- 7 Kyseisten kahden jäsenvaltion suurlähetystöjen käytyä useaan otteeseen diplomaattista keskustelua Unkarin presidentin suunnitellusta vierailusta Slovakian ulkoministeri ilmoitti viimein 21.8.2009 suullisesti Unkarin Slovakian tasavallan suurlähettiläälle, että Unkarin presidenttiä ei päästettäisi Slovakian alueelle. Ilmoituksessa vedottiin kiellon perusteeksi direktiiviin 2004/38 sekä ulkomaalaisten oleskelua ja kansallisia poliisivoimia koskeviin kansallisen oikeuden säännöksiin.
- 8 Presidentti Sólyomille kerrottiin ilmoituksen sisällöstä, kun hän oli matkalla Slovakian tasavaltaan; 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 Unkarin presidenttiä 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 päivättyllä 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 yhteisöjen komission varapuheenjohtajalle kirjeen, jossa hän pyysi komission mielipidettä siitä, oliko Slovakian tasavalta mahdollisesti toiminut unionin oikeuden vastaisesti.
- 13 Komission varapuheenjohtaja 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 kyseisen direktiivin 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 hallituksen 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 totesi 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”.
- 16 Sen 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 vierailta 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 aiotun vierailun luonteesta.
- 17 Komissio katsoi näin ollen, että se ei voinut päätellä, että Slovakian tasavalta olisi jättänyt noudattamatta unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen koskevia unionin oikeuden säännöksiä siinäkin tapauksessa, että kyseinen jäsenvaltio oli suullisessa ilmoituksessaan 21.8.2009 virheellisesti vedonnut direktiiviin 2004/38 ja sen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä annettuihin säädöksiin.
- 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.

## **Kanne**

### *Unionin tuomioistuimen toimivalta*

#### Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 22 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.
- 23 Unkari, jota ainoastaan 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 määrättyllä 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.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 24 Slovakian tasavallan esittämästä toimivallan puuttumista koskevasta väitteestä on riittävää todeta, että kanteella unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan unionin oikeuden ja erityisesti SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 ulottuvuudesta sen arvioimiseksi, onko Slovakian tasavalta jättänyt noudattamatta unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, kuten on väitetty.
- 25 Kysymys siitä, sovelletaanko unionin oikeutta käsiteltävässä asiassa, kuuluu täysin unionin tuomioistuimen toimivaltaan erityisesti SEUT 259 artiklan mukaisesti sen ratkaisemiseksi, onko unionin oikeutta mahdollisesti jätetty noudattamatta.
- 26 Näin ollen unionin tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan Unkarin nostaman kanteen, ja Slovakian tasavallan esittämä toimivallan puuttumista koskeva väite on hylättävä.

### *Ensimmäinen kanneperuste*

#### Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 27 Unkari katsoo ensimmäisessä kanneperusteessaan, että Slovakian tasavalta on rikkonut SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja direktiiviä 2004/38, kun se on kieltänyt Unkarin presidentin pääsyn alueelleen.
- 28 Ensiksi sen osoittamiseksi, että käsiteltävässä asiassa sovelletaan unionin oikeutta, Unkarin hallitus toteaa erityisesti, että direktiiviä 2004/38 sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, myös valtionpäämiehiin, ja kaikenlaisiin vierailuihin, toisin sanoen sekä virallisiin että yksityisiin.

- 29 Se lisää, että jos Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto olisivat halunneet asettaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen kansainvälisen oikeuden normien alaisuuteen, ne olisivat säättäneet siitä, kuten ne ovat tehneet esimerkiksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 3 artiklan 2 kohdan f alakohdassa. Sitä paitsi tällaisia kansainvälisen oikeuden normeja ei ole olemassa. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan unionin lainsäätäjän on noudatettava kansainvälistä oikeutta, on niin, että jos tällaisia normeja olisi olemassa, ne olisi otettu huomioon direktiivissä 2004/38. Joka tapauksessa on niin, että vaikka oletettaisiin, että tällaisia normeja olisi olemassa, Unkari katsoo, että niiden soveltaminen ei voi vaarantaa unionin säännösten, kuten direktiivin 2004/38, tehokkuutta siten, että otettaisiin käyttöön poikkeus sen henkilöllisestä soveltamisalasta.
- 30 Unkari toteaa myös, että jokaisella unionin kansalaisella olevan vapaasti Euroopan unionin alueella liikkumista koskevan oikeuden ulottuvuutta ei voida tulkita suppeasti, joten tätä oikeutta voivat koskea vain direktiivissä 2004/38 poikkeuksellisesti säädettyt rajoitukset. Näitä rajoituksia voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos direktiivissä säädettyt 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 vastaaja ei noudattanut direktiivissä 2004/38 säädettyjä aineellisia eikä menettelyllisiä edellytyksiä kieltäessään Unkarin presidentin pääsyn Slovakian alueelle. Yhtäältä presidentti 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, jota komissio tältä osin tukee, täsmentää aluksi, että Unkarin presidentin suunnittelema vierailu ei ollut unionin kansalaisen yksityinen vierailu vaan valtionpäämiehen vierailu toisen jäsenvaltion alueelle. Näin ollen esiin tulee kysymys siitä, sovelletaanko unionin oikeutta ja erityisesti SEUT 21 artiklaa sekä 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. Sen mukaan SEU 3 artiklaan ja SEU 4 artiklan 1 kohtaan sekä SEU 5 artiklaan perustuva rajoitetun erityistoimivallan periaate jättää jäsenvaltioiden kahdenväliset diplomaattiset suhteet unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä vahvistaa ensiksikin asiassa C-437/04, komissio vastaan Belgia, 22.3.2007 annettu tuomio (Kok., s. I-2513), 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.
- 35 Koska valtionpäämies edustaa valtionsa suvereniteettia, 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 unionisopimuksen tai johdetun oikeuden säännösten soveltamisalaan.

- 36 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 ei – kuten komissiokaan – hyväksy direktiivin 2004/38 ja direktiivin 2003/109 välillä tehtävää vertailua, koska näillä kahdella säädöksellä on eri tavoitteet; jälkimmäisellä pyritään parantamaan laillisesti maahan muuttaneiden kotoutumista. Kolmanneksi asiassa C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, 24.11.1992 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191) sekä asiassa C-162/96, Racke, 16.6.1998 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-3655) ei luoda unionin lainsäätäjälle mitään velvollisuutta ilmoittaa kunkin johdetun oikeuden toimen osalta perussopimusten aineellista ja henkilöllistä soveltamisalaa kansainvälisen oikeuden asiayhteydessä. Neljänneksi yhdistetyissä asioissa C-241/91 P ja C-242/91 P, RTE ja ITP vastaan komissio, 6.4.1995 annetulla tuomiolla (Kok., s. I-743) sekä asiassa C-301/08, Bogiatzi, 22.10.2009 annetulla tuomiolla (Kok., s. I-10185) on merkitystä vain, jos unionin toimivaltaa ei ole riitautettu; näin nimenomaan on tehty käsiteltävässä asiassa.
- 37 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.
- 38 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 Unkarin presidentin suunnitellun vierailun järjestämistä, eikä se näin ollen ollut direktiivissä tarkoitettu ”päätös”. Ilmoitusta ei laatinut rajavaltvonnan poliisiviranomainen vaan ulkoministeriö – toisin sanoen elin, jolla aivan ilmeisesti ei ole toimivaltaa tehdä ensimmäisenä asteena tällaista päätöstä direktiivin 2004/38 ja relevanttien kansallisten sääntöjen mukaisesti. Lisäksi kyseistä ilmoitusta ei todellakaan osoitettu Sólyomille vaan se toimitettiin diplomaattiteitse Unkarille.
- 39 Slovakian tasavalta toteaa myös, että suullisen ilmoituksen valitettava muotoilu ja maininta direktiivistä 2004/38 eivät merkitse sitä, että kyseistä direktiiviä sovellettaisiin aineellisesti käsiteltävässä asiassa.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 40 Ensimmäisestä kanneperusteesta lausumista varten on aluksi jälleen vakuutettava, että unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema (ks. mm. asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6193, 31 kohta; asia C-135/08, Rottmann, tuomio 2.3.2010, Kok., s. I-1449, 43 kohta ja asia C-256/11, Dereci ym., tuomio 15.11.2011, Kok., s. I-11315, 62 kohta).
- 41 Tätä varten SEUT 20 artiklan mukaan jokaisella, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalaisen asema (ks. mm. asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 27 kohta; asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003, Kok., s. I-11613, 21 kohta ja asia C-34/09, Ruiz Zambrano, tuomio 8.3.2011, Kok., s. I-1177, 40 kohta).

- 42 Koska Sólyom on Unkarin kansalainen, hänellä on kiistatta tämä asema.
- 43 Yhtäältä on totta, että SEUT 21 artiklan mukaisesti unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi toteutetuissa toimenpiteissä asetetuin rajoituksin ja ehdoin (ks. asia C-162/09, Lassal, tuomio 7.10.2010, Kok., s. I-9217, 29 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 27 kohta).
- 44 Toisaalta on muistettava, että unionin oikeutta on tulkittava asian kannalta merkityksellisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen valossa, koska kansainvälinen oikeus on osa unionin oikeusjärjestystä ja sitoo sen toimielimiä (ks. vastaavasti em. asia Racke, tuomion 45 ja 46 kohta ja yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008, Kok., s. I-6351, 291 kohta).
- 45 Käsiteltävässä asiassa on siis tutkittava, voiko – kuten Slovakian tasavalta väittää – se, että unionin kansalainen Sólyom oli tosiseikkojen tapahtuma-aikaan myös Unkarin valtionpäämies, olla SEUT 21 artiklassa hänelle annettun vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden kansainväliseen oikeuteen perustuva rajoitus.
- 46 Tätä varten on palautettava mieleen, että yleisen kansainvälisen tapaoikeuden ja monenvälisten sopimusten sääntöjen perusteella valtionpäämiehellä on kansainvälisissä suhteissa erityinen asema, johon liittyy muun muassa erioikeuksia ja vapauksia.
- 47 Erityisesti New Yorkissa 14.12.1973 tehdyn kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa vahvistetaan, että tätä suojelua nauttii muun muassa valtionpäämies silloin, kun hän on vieraassa valtiossa.
- 48 Näin ollen valtionpäämiehen oleskelu toisessa valtiossa merkitsee viimeksi mainitulle velvollisuutta taata sen henkilön suojelu, jolla on tämä tehtävä, ja näin on riippumatta siitä, mikä on hänen oleskelunsa tarkoitus.
- 49 Valtionpäämiehen asemalla on siis erityisluonne, joka johtuu siitä, että sitä sääntelee kansainvälinen oikeus, ja josta seuraa, että hänen toimensa kansainvälisellä tasolla – kuten hänen oleskelunsa ulkomailla – kuuluvat tämän oikeuden ja erityisesti diplomaattisia suhteita koskevan oikeuden alaan.
- 50 Tällainen erityisluonne erottaa tässä asemassa olevan henkilön kaikista muista unionin kansalaisista siten, että tämän henkilön pääsy toisen jäsenvaltion alueelle eivät koske samat edellytykset kuin ne, joita sovelletaan muihin kansalaisiin.
- 51 Tästä seuraa, että se, että unionin kansalainen on valtionpäämiehen tehtävissä, voi olla perusteena SEUT 21 artiklassa hänelle vahvistetun liikkumisvapautta koskevan oikeuden kansainväliseen oikeuteen perustuvalla rajoituksella.
- 52 Kaiken edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että käsiteltävän asian tilanteessa ei SEUT 21 artiklassa eikä sitä suuremmalla syyllä direktiivissä 2004/38 aseteta Slovakian tasavallalle velvollisuutta taata Unkarin presidentille pääsy alueelleen ja että näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.



*Kolmas kanneperuste*

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 53 Unkari toteaa kolmannessa kanneperusteessaan, jota on syytä tarkastella toiseksi, että Slovakian tasavalta rikkoi direktiiviä 2004/38 evätessään Unkarin presidentin pääsyn alueelleen ja että itse se seikka, että 21.8.2009 annetussa suullisessa ilmoituksessa nojaututtiin kyseiseen direktiiviin, kuuluu oikeuden väärinkäytön käsitteen alaan, sellaisena kuin se on määritelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. mm. asia C-110/99, Emsland-Stärke, tuomio 14.12.2000, Kok., s. I-11569). Tosiasiallisesti Slovakian tasavalta oli vedonnut direktiiviin poliittisiin tarkoituksiin pyrkiäkseen.
- 54 Unkarin mukaan unionin oikeuteen turvautuminen poliittisen tason vihamielisyyden ilmaisemiseksi kansalaisten vapaata liikkuvuutta rajoittavien toimenpiteiden avulla on vastoin unionin perustavanlaatuisia arvoja. Direktiivissä 2004/38 mainittuihin yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen ei myöskään 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 tämän oikeuden tavoitteiden vastaista.
- 55 Slovakian tasavalta vastaa, että unionin oikeutta ei ole millään tavoin käytetty väärin, koska unionin oikeutta ei sovelleta käsiteltävässä asiassa, ja että oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset tällaisen väärinkäytön luonteisen soveltamisen toteamiseksi eivät täyty käsiteltävässä asiassa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 56 On palautettava mieleen, että Slovakian tasavalta on 21.8.2009 antamassaan suullisessa ilmoituksessa virheellisesti viitannut direktiiviin 2004/38, minkä tämä jäsenvaltio on lisäksi myöntänyt.
- 57 Tämä seikka ei kuitenkaan ole riittävä sen osoittamiseksi, että Slovakian tasavalta olisi syyllistynyt oikeuden väärinkäyttöön.
- 58 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että väärinkäytön luonteisen käytännön osoittaminen edellyttää yhtäältä sellaista objektiivisten olosuhteiden kokonaisuutta, josta ilmenee, että vaikka unionin säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja toisaalta sellaista subjektiivista osatekijää, joka koskee tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etuus toteuttamalla keinotekoisesti edellytykset tämän etuuden saamiseksi (em. asia Emsland-Stärke, tuomion 52 ja 53 kohta ja asia C-515/03, Eichsfelder Schlachtbetrieb, tuomio 21.7.2005, Kok., s. I-7355, 39 kohta).
- 59 Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan yhtäältä ole noudatettu muodollisesti direktiivin 2004/38 soveltamisen edellytyksiä. Koska ainoa toimi, jossa viitataan direktiiviin, on Slovakian ulkoasiainministeriön Unkarin Slovakian suurlähettiläälle 21.8.2009 osoittama suullinen ilmoitus, toimivaltaiset viranomaiset eivät ole tehneet mitään direktiivin 27 artiklassa tarkoitettua päätöstä, eikä sellaisesta varsinkaan ole ilmoitettu Sólyomille direktiivin 30 artiklan mukaisesti.
- 60 Toisaalta näistä samoista syistä asiakirja-aineistosta käy selvästi ilmi, että Slovakian tasavalta ei ole keinotekoisesti toteuttanut edellytyksiä direktiivin 2004/38 soveltamiseksi. Pelkästään se, että kyseisessä suullisessa ilmoituksessa vedottiin tähän direktiiviin, ei aivan ilmeisesti voi saada aikaan direktiivin soveltamista sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, jossa se ei ole sovellettavissa.
- 61 Näin ollen myös kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

*Toinen ja neljäs kanneperuste*

62 Toinen ja neljäs kanneperuste on syytä tutkia yhdessä.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

63 Unkari toteaa toisessa kanneperusteessaan, että on olemassa riski siitä, että Slovakian tasavalta rikkoo tulevaisuudessa uudelleen SEU 3 ja SEUT 21 artiklaa ja direktiiviä 2004/38. Sen mukaan tämän riskin olemassaoloa vahvistavat erityisesti Slovakian viranomaisten useat lausunnot, joiden mukaan heidän käytöksensä Unkarin presidenttiä kohtaan ei ollut unionin oikeuden vastaista.

64 Koska Slovakian tasavalta kiistää täysin jättäneensä noudattamatta unionin oikeutta pääasiallisesti sillä perusteella, että unionin oikeutta ei sovelleta käsiteltävässä asiassa, se katsoo, että loogisesti mitään uusimisiriskiä 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 tasavallan puolustautumisoikeuksia. Lopuksi viimeksi mainittu – viitaten näiden kahden jäsenvaltion välisten suhteiden selvään paranemiseen riidanalaisten tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen, mistä on osoituksena erityisesti edellä 10 kohdassa mainittu, 10.9.2009 pidetty tapaaminen – pitää mahdottomana minkään samankaltaisen väärinkäsityksen toistumista tulevaisuudessa.

65 Unkari toteaa neljännessä 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 kansalaisten ryhmiä.

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

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

67 Näistä kahdesta kanneperusteesta lausumiseksi on syytä muistuttaa, että SEUT 259 artiklalla käyttöön otetun menettelyn tarkoituksena on todeta ja saada loppumaan jäsenvaltion menettely, jolla se rikkoo unionin oikeutta (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok., s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 27 kohta; asia C-456/05, komissio v. Saksa, tuomio 6.12.2007, Kok., s. I-10517, 25 kohta ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010, Kok., s. I-8533, 119 kohta).

68 Koska perussopimuksen tavoitteena on jäsenvaltioiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ja sen seurausten tosiasiallinen poistaminen (asia 70/72, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1973, Kok., s. 813, Kok. Ep. II, s. 117, 13 kohta), SEUT 259 artiklaan perustuva kanne, joka koskee tulevia ja mahdollisia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisistä tai jossa vain pyydetään unionin oikeuden tulkintaa, on siis jätettävä tutkimatta.

69 On todettava, että toisessa kanneperusteessaan Unkari yhtäältä vain väittää, että on olemassa riski tulevaisuudessa tapahtuvista SEU 3 artiklan ja SEUT 21 artiklan sekä direktiivin 2004/38 noudattamatta jättämisistä, ja toisaalta se ei väitä, että tämä riski, jos se olisi näytetty toteen, merkitsisi itsessään unionin oikeuden noudattamatta jättämistä.

- 70 Neljännessä kanneperusteessaan Unkari ei pyydä unionin tuomioistuinta toteamaan, että Slovakian tasavalta olisi jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, vaan sen pyrkimyksenä on vain ollut selvittää, miten unionin oikeutta on tulkittava. Lisäksi tämä tulkinta on sen väittämän mukaan tarpeen unionin oikeuden soveltamiseksi muuhun kuin käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan tosiasialliseen tilanteeseen. Unkarin ja Slovakian tasavallan välillä 21.8.2009 tapahtuneeseen välikohtaukseen liittyvät seikat koskevat vain Unkarin presidenttiä eivätkä muita kansalaisten ryhmiä.
- 71 Näin ollen toinen ja neljäs kanneperuste on jätettävä tutkimatta.
- 72 Koska mitään Unkarin esittämistä kanneperusteista ei ole hyväksytty, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 73 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Slovakian tasavalta on vaatinut Unkarin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 74 Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla komissio, joka on väliintulijana nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) Unkari velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset