



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

10 päivänä syyskuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Työntekijöiden vapaa liikkuvuus — SEUT 45 artiklan 1 ja 4 kohta — Työntekijän käsite — Julkishallinnon palvelussuhteet — Satamaviranomaisen johtajan tehtävät — Osallistuminen julkisen vallan käyttöön — Kansalaisuuteen liittyvä edellytys

Asiassa C-270/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (Italia) on esittänyt 8.1.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.5.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Iraklis Haralambidis

vastaan

Calogero Casilli,

Autorità Portuale di Brindisin,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Puglian,

Provincia di Brindisin,

Comune di Brindisin ja

Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Brindisin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça (esittelevä tuomari), G. Arestis, J.-C. Bonichot ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.3.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Iraklis Haralambidis, edustajinaan avvocato G. Giacomini, avvocato R. Damonte, avvocatessa G. Scuras ja avvocatessa G. Demartini,
 - Calogero Casilli, edustajanaan avvocato R. Russo,
 - Autorità Portuale di Brindisi, edustajinaan avvocato G. Giacomini ja avvocato R. Damonte,
 - Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Fiorentino,
 - Espanjan hallitus, asiamiehenään M. J. García-Valdecasas Dorrego,
 - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään B. Koopman ja M. Bulterman,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara, D. Martin ja H. Tserepa-Lacombe,
- kuultuaan julkisasiamiehen 5.6.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
- on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 45, SEUT 49 ja SEUT 51 artiklan, palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 15 artiklan ja 21 artiklan 2 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Kreikan kansalainen Iraklis Haralambidis ja Calogero Casilli ja joka koskee Haralambidisin nimittämistä Autorità Portuale di Brindisin (Brindisin satamaviranomainen) johtajaksi.

Italian oikeus

- 3 Italian perustuslain 51 §:ssä säädetään, että ”kaikilla kansalaisilla on sukupuolestaan riippumatta oikeus päästä julkishallinnon virka- ja luottamustehtäviin yhdenvertaisin edellytyksin laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti” ja että ”lailla voidaan säätää julkishallinnon virka- ja luottamustehtäviin pääsyn osalta siitä, että kansalaisiin rinnastetaan tasavallan ulkopuoliset italialaiset”.
- 4 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että ilmaisulla ”tasavallan ulkopuoliset italialaiset” tarkoitetaan ulkomailla asuvia Italian kansalaisia.
- 5 Julkishallinnon työjärjestelyjä koskevista yleisistä säännöistä 30.3.2001 annetun asetuksen nro 165 (decreto legislativo n. 165, norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; GURI nro 106, 9.5.2001, Supplemento ordinario; jäljempänä asetus nro 165/01) 38 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisia voidaan nimittää sellaisiin julkishallinnon toimiin, joihin ei sisälly suoraan eikä välillisesti julkisen vallan käyttöä ja joissa ei ole kyse kansallisten etujen suojelusta.

2. Ministerineuvoston puheenjohtajan asetuksella – – on määritettävä sellaiset toimet ja tehtävät, joihin voidaan nimittää ainoastaan Italian kansalaisia, sekä välttämättömät edellytykset, jotka koskevat kansalaisten pääsyä edellä 1 momentissa tarkoitettuihin toimiin.”

- 6 EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten nimittämistä julkishallinnon virkoihin koskevista säännöistä 7.2.1994 annetussa ministerineuvoston puheenjohtajan asetuksessa nro 174 (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, Regolamento recante norme sull’accesso dei cittadini degli Stati membri dell’Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche; GURI nro 61, 15.3.1994) määritellään toimet ja tehtävät, joihin vaaditaan Italian kansalaisuus. Kyseinen asetus on annettu asetusta nro 165/01 edeltäneen asetuksen eli 3.2.1993 annetun asetuksen nro 29 (GURI nro 30, 6.2.1993) perusteella, jonka sanamuoto ei eronnut merkittävästi asetuksen nro 165/01 sanamuodosta.

- 7 Kyseisen 7.2.1994 annetun asetuksen nro 174 1 §:n 1 momentin b kohdassa säädetään seuraavaa:

”Julkishallinnon toimiin, joihin eivät voi päästä muut kuin Italian kansalaiset, kuuluvat seuraavat:

– –

- b) valtionhallinnon perifeeristen rakenteiden, autonomiset hallintoyksiköt mukaan luettuina, muiden kuin taloudellisten julkisten laitosten, maakuntien, kuntien ja alueiden sekä Italian keskuspankin korkeimmat hallinnolliset toimet.”
- 8 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että satamaviranomainen on julkisoikeudellinen laitos, joka on luotu satamia koskevan lainsäädännön mukauttamisesta 28.1.1994 annetulla lailla nro 84, (legge n. 84, riordino della legislazione in materia portuale; GURI nro 28, 4.2.1994, Supplemento ordinario; jäljempänä laki nro 84/94).
- 9 Lain nro 84/94 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. – – perustetaan Brindisin satamien – – satamaviranomainen ja annetaan sille seuraavat tehtävät:

- a) Satamatoimintojen sekä muiden kaupallisten ja teollisten toimintojen johtaminen, ohjaus, koordinointi, kehittäminen ja valvonta satamissa, toimivalta antaa asetuksia ja määräyksiä mukaan luettuna, myös tällaiseen toimintaan liittyvältä onnettomuusriskiltä suojautumisen ja työterveyden osalta – –
- b) Yhteiskäytössä olevien satama-alueen osien peruskunnossapito ja muu ylläpito – –
- c) Yleishyödyllisten palvelujen, jotka eivät ole yhteneväisiä satamatoimintojen kanssa tai läheisessä yhteydessä satamatoimintoihin – – ja jotka on yksilöity infrastruktuureista ja liikenteestä vastaavan ministerin antama[ssa] asetukse[ssa], vastikkeellisesta tarjoamisesta satamapalvelujen käyttäjille muodostuvaa toimintaa koskevien toimilupien myöntäminen ja toiminnan valvonta.

2. Satamaviranomainen on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on hallinnollinen autonomia, jollei 12 §:n säännöksistä muuta johdu, sekä talousarviota ja rahoitusta koskeva autonomia tässä laissa säädetyissä rajoissa. 20.3.1975 annetun lain nro 70 säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat myöhemmin muutettuina, ei sovelleta eikä myöskään 3.2.1993 annetun asetuksen nro 29 säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat myöhemmin muutettuina ja täydennettyinä, lukuun ottamatta sitä, mistä säädetään nimenomaisesti tämän lain 23 §:n 2 momentissa.

3. Satamaviranomaisen varainhoidosta ja toiminnan rahoituksesta säädetään liikenteestä ja merenkulusta vastaavan ministerin antamassa varainhoitoasetuksessa yhteisymmärryksessä valtiovarainministerin kanssa. Satamaviranomaisten tilinpäätös liitetään liikenteestä ja merenkulusta vastaavan ministeriön sen tilikauden tulo- ja menoarvioon, joka seuraa tilikautta, jonka kuluessa se on hyväksytty.

4. Italian tilintarkastusvirasto tarkastaa satamaviranomaisen tilinpäätöskertomuksen. – –”

10 Lain nro 84/94 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

” – –

2. Satamaviranomainen maksaa johtajalle – – palka[n], jo[nka] suuruuden satamakomitea määrittää noudattaen liikenteestä ja merenkulusta vastaavan ministerin antama[ssa] asetukse[ssa] – – vahvistettuja enimmäismääriä – –.

3. Liikenteestä ja merenkulusta vastaava ministeri voi määrätä asetuksella johtajan viraltapanosta ja satamakomitean hajottamisesta, mikäli:

a) 9 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettu määräaika on päättynyt mutta kolmivuotista toimintasuunnitelmaa ei ole hyväksytty seuraavan 30 päivän kuluessa

– –

c) tilinpäätös on alijäämäinen.”

11 Lain nro 84/94 8 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Johtaja on nimitettävä liikenteestä ja merenkulusta vastaavan ministerin asetuksella yhteisymmärryksessä asianomaisen alueen kanssa – – kolmen asiantuntijan joukosta, joilla on laaja ja todistettu pätevyys liikenne- ja satamatalousasioissa – –.

2. Johtaja edustaa satamaviranomaista nelivuotisen toimikautensa aikana, ja hänet voidaan valita toimeen uudelleen vain kerran. – –

3. Satamaviranomaisen johtajalla on seuraavat tehtävät:

a) toimia satamakomitean puheenjohtajana

b) esittää satamakomitealle kolmivuotinen toimintasuunnitelma hyväksyttäväksi

c) esittää satamakomitealle satamanpitoa koskeva suunnitelma hyväksyttäväksi

d) esittää satamakomitealle päätösluonnokset talousarviosta ja sitä koskevista tarkistuksista, taseesta ja pääsihteerin palkasta sekä teknisen ja operatiivisen sihteeristön henkilöstöä koskevien sopimusten täytäntöönpanosta

e) tehdä satamakomitealle ehdotukset päätösluonnoksista, jotka koskevat 6 §:n 5 momentissa tarkoitettuja konsessioita

f) varmistaa julkishallinnon eri yksikköjen satamassa harjoittamien toimintojen koordinointi sekä lupaa tai konsessiota edellyttävän toiminnan ja satamapalvelujen koordinointi ja valvonta – –

- h) hallinnoida 6 §:n 7 momentissa tarkoitettuun sille kuuluvaan toimialueeseen liittyvää valtion merialuetta hyödykkeineen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti hoitamalla, kuultuaan satamakomiteaa, merenkulkulain 36–55 ja 68 §:ssä sekä niiden täytäntöönpanosäännöissä säädettyjä tehtäviä;
- i) käyttää satamaviranomaiselle 16 ja 18 §:n mukaisesti annettuja toimivaltuuksia ja myöntää satamakomiteaa kuultuaan mainituissa pykälissä säädettyjä lupia ja konsessioita, joiden kesto saa olla enintään neljä vuotta, sekä määrittää perittävien maksujen suuruus – –
- l) edistää satamatyöntekijöiden liiton perustamista – –
- m) varmistaa merenkulkukelpoisuus satama-alueella – –. Merenpohjan kaivamis- ja kunnossapitotöiden toteuttamiseksi johtaja voi järjestää asianomaisten hallintoviranomaisten kanssa työryhmän, jonka puheenjohtajana hän toimii ja jonka työn on oltava valmista 60 päivän määräajassa. Mikäli se on välittömästi tarpeen, johtaja voi tehdä sitovia päätöksiä – –
- n) tehdä ehdotuksia vapaa-alueiden rajaamisesta kuultuaan merenkulkuviranomaista ja asianomaisia paikallisia viranomaisia

n-bis)

käyttää muita toimivaltuuksia, joita tässä laissa ei anneta satamaviranomaisen muille hallintoelimille.”

- 12 Lain nro 84/94 12 §:n, jonka otsikko on ”Satamaviranomaisen valvonta”, sanamuoto on seuraava:

”1. Satamaviranomainen on liikenteestä ja merenkulusta vastaavan ministerin valvonnan alainen.

2. Johtajan ja satamakomitean päätöksille tarvitaan valvontaviranomaisen hyväksyntä, jos ne koskevat

a) talousarvion, [sen] mahdollisten tarkistusten ja taseen hyväksymistä

b) teknisen ja operatiivisen sihteeristön henkilöstön palvelukseen ottamista – –”

- 13 Lain nro 84/94 18 §, jossa viitataan saman lain 8 §:n 3 momentin i kohtaan, koskee ”konsessioita alueille ja laitureille”, ja siinä säädetään, että satamaviranomaisen tehtävänä on myöntää tällaisia konsessioita yrityksille, joilla on lupa harjoittaa satamatoimintoja ja/tai tarjota satamapalveluja. Kyseisessä pykälässä säädetään lisäksi, että satamaviranomaisen myöntämän konsession kohteena ovat myös satama-alueella toteutettavaan merenkulku- ja satamatoimintaan liittyvien töiden toteuttaminen ja hallinnointi.

- 14 Italian hallituksen unionin tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin antamasta vastauksesta ilmenee, että satamaviranomaisen johtaja on merenkulkulain (Codice della Navigazione, approvato con R. D. 30 marzo 1942, n. 327, Parte aggiornata alla l. 7 marzo 2001, n. 51) 54 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä hoitamaan toimivaltainen hallintoviranomainen, eli hänellä on toimivalta antaa hallintotoimi, jolla määrätään henkilö, joka on laittomasti vallannut merialueeseen liittyvän alueen satama-alueella, palauttamaan aiemmin vallinnut tila, ja jos määräystä ei panna täytäntöön, toteuttaa ennalleen palauttaminen viran puolesta määräystä rikkoneen kustannuksella.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 15 Infrastruktuuri- ja liikenneministeri (aiemmin liikenteestä ja merenkulusta vastaava ministeri, jäljempänä ministeri) aloitti 6.4.2010, jolloin Brindisin satamaviranomaisen johtajan toimikausi päättyi, menettelyn uuden johtajan nimittämiseksi.

- 16 Provincia di Brindisi (Brindisin maakunta), Comune di Brindisi (Brindisin kunta) ja Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Brindisi (Brindisin kauppa-, teollisuus-, käsiteollisuus- ja maatalouskamari) nimittivät kyseisessä menettelyssä lain nro 84/94 8 §:n 1 momentin mukaisesti kukin kolme talous-, liikenne- ja satamatalousasiantuntijaa, joiden joukossa olivat Haralambidis ja Casilli.
- 17 Ministeri nimitti Haralambidisin Brindisin satamaviranomaisen johtajaksi 7.6.2011 antamallaan asetuksella.
- 18 Casilli nosti Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Puglian alueen hallintotuomioistuin) kanteen, jossa vaaditaan kyseisen asetuksen kumoamista. Casilli esitti kanteensa tueksi, että Haralambidisia ei voitu nimittää mainitun viranomaisen johtajaksi, koska hän ei ollut Italian kansalainen.
- 19 Kyseinen kanne hyväksyttiin Italian perustuslain 51 §:n perusteella, minkä jälkeen Haralambidis haki muutosta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.
- 20 Consiglio di Stato mainitsee ennakkoratkaisupyyntönsä, että kysymys satamaviranomaisten oikeudellisesta luonnehinnasta on tullut esiin useita kertoja Italian oikeudessa niiden luomisen jälkeen ja että niitä luonnehditaan oikeuskäytännössä – Consiglio di Staton oikeuskäytäntö mukaan lukien – julkisiksi laitoksiksi tai julkisiksi liikelaitoksiksi.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tästä, että satamaviranomaisen oikeudellinen luonne on määritettävä, kun luonnollinen henkilö, jolla on muu kuin Italian kansalaisuus, nimitetään sen johtoon, koska jos kyseistä viranomaista luonnehdittaisiin yksityisoikeutta soveltaen toimivaksi julkiseksi liikelaitokseksi, tällaisen nimityksen vastustamiseen ei olisi syytä. Jos sama viranomainen taas pitäisi katsoa luonteeltaan julkisoikeutta soveltaen institutionaalisesti toimivaksi julkiseksi laitokseksi, jolla on siten suoraan lain nojalla julkishallinnon ominaisuudet, tilanne olisi toinen.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on kiistatonta, että satamaviranomaisen johtajan toimivaltuuksilla, sellaisina kuin niistä säädetään lain nro 84/94 8 §:n 3 momentissa, on julkinen luonne. Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että mainitun johtajan on varmistettava satama-alueen merenkulkukelpoisuus, valmistettava satamanpitoa koskeva suunnitelma ja laadittava kolmivuotinen toimintasuunnitelma.
- 23 Consiglio di Stato esittää lisäksi, että satamaviranomaisen johtajan toiminta ei vaikuta muistuttavan alisteista palvelussuhdetta hallinnossa vaan sellaisen tehtävän antamista, jonka Italian valtion viranomainen myöntää, joka on ajallisesti rajattu ja joka on täytettävä sellaisen oikeushenkilön johtajana, joka rinnastetaan unionin oikeudessa julkisoikeudelliseen laitokseen.
- 24 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Koska SEUT 45 artiklan 4 kohdassa määrättyä poikkeusta ei ilmeisesti voida soveltaa esillä olevaan asiaan (joka koskee Euroopan unionin toisen jäsenvaltion kansalaisen nimittämistä satamaviranomaisen – oikeushenkilön, joka on luonteeltaan julkisoikeudellinen laitos – johtajan tehtävään), sillä kyseinen kohta koskee – alisteisia julkishallinnon palvelussuhteita (esillä olevassa asiassa – ei ole kyse tällaisesta suhteesta), ja koska [Brindisin satamaviranomaisen] johtajan luottamustehtävää voidaan laajasti tulkiten kuitenkin pitää ’työnä’, – onko ehtoa, jonka mukaan toimeen voidaan nimittää ainoastaan Italian kansalainen, pidettävä SEUT 45 artiklassa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä?

- 2) Mikäli sen, että italialaisen satamaviranomaisen johtajan tehtävää hoitaa Euroopan unionin toisen jäsenvaltion kansalainen, voidaan vaihtoehtoisesti katsoa kuuluvan SEUT 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätyn sijoittautumisoikeuden piiriin, onko kansallisessa oikeudessa säädetty kielto, jonka mukaan tehtävää ei voi hoitaa muu kuin Italian kansalainen, katsottava kansalaisuuteen perustuvaksi syrjinnäksi vai estääkö SEUT 51 artikla tällaisen toteamuksen?
- 3) Mikäli sitä, että italialaisen satamaviranomaisen johtajan tehtävää hoitaa unionin toisen jäsenvaltion kansalainen, voidaan pitää direktiivissä 2006/123 tarkoitettuna 'palvelujen' suorittamisena, voidaanko toissijaisesti katsoa, että satamapalvelujen sulkemisella direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on merkitystä nyt käsiteltävässä tapauksessa, ja jos ei ole, onko kansallisessa oikeudessa säädetty mainitun tehtävän hoitamista koskeva kielto kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää?
- 4) Viimesijaisesti kysytään, – – voidaanko sen, että italialaisen satamaviranomaisen johtajan tehtävää hoitaa Euroopan unionin toisen jäsenvaltion kansalainen, ellei sitä voida sijoittaa johonkin edellä mainituista vaihtoehdoista, kuitenkin katsoa kuuluvan yleisemmällä tasolla [perusoikeuskirjan] 15 artiklassa tarkoitettulla tavalla jokaisen yhteisön kansalaisen oikeuteen 'tehdä työtä ja sijoittautua tai tarjota palveluja missä tahansa jäsenvaltiossa', SEUT 45 artiklassa ja SEUT 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa sekä palveluista sisämarkkinoilla annettussa direktiivissä 2006/123 – – olevista toimialoja koskevista erillismääräyksistä ja -säännöksistä huolimatta, ja onko kansallisessa oikeudessa säädetty mainitun tehtävän hoitamista koskeva kielto tämän vuoksi ristiriidassa sen vastaavalla tavalla yleisen kiellon kanssa, joka koskee kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ja josta määrätään [perusoikeuskirjan] 21 artiklan 2 kohdassa?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 45 artiklan 4 kohtaa, jos sitä on sovellettava pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, tulkittava siten, että siinä ei sallita jäsenvaltion varaavan satamaviranomaisen johtajan tehtävien hoitamista kansalaisilleen.

SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun "työntekijän" käsite

- 26 Aluksi on tuotava esiin se, että ennakkoratkaisupyyynnöstä ja erityisesti ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä satamaviranomaisen johtajan harjoittaman toiminnan luonteesta. Kyseisen tuomioistuimen mukaan mainittu toiminta ei vaikuta muistuttavan SEUT 45 artiklassa tarkoitettua alisteista työsuhdetta.
- 27 Tässä yhteydessä on muistutettava, että "työntekijän" käsitteellä on unionin oikeudessa itsenäinen merkityksensä eikä tätä käsitettä pidä tulkita suppeasti (ks. mm. tuomio komissio v. Alankomaat, C-542/09, EU:C:2012:346, 68 kohta).
- 28 SEUT 45 artiklassa tarkoitettuna "työntekijänä" on siten pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle ja tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan (ks. tuomio Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, 17 kohta ja tuomio Petersen, C-544/11, EU:C:2013:124, 30 kohta).

- 29 Tästä seuraa, että alisteisuussuhde ja palkan maksaminen ovat työsuhteen muodostavia tekijöitä siltä osin kuin kyseisellä ammattitoiminnalla on aito ja todellinen luonne.
- 30 Alisteisuussuhteen osalta laista nro 84/94 ilmenee, että ministerillä on johto- ja valvontavalta sekä tarvittaessa valta määrätä seuraamuksia suhteessa satamaviranomaisen johtajaan.
- 31 Ministeri nimittäin nimittää tällaisen viranomaisen johtajan nelivuotiseksi toimikaudeksi, joka voidaan uusua kerran (lain nro 84/94 8 §:n 1 ja 2 momentti), ja voi erottaa tämän, jos sataman hallintoon liittyvää kolmivuotista toimintasuunnitelmaa ei hyväksytä ja tilinpäätös on alijäämäinen eli huonon varainhoidon tapauksessa (lain nro 84/94 7 §:n 3 momentin a ja c kohta). Italian hallituksen unionin tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin antamasta vastauksesta ilmenee myös, että ministeri voi määrätä satamaviranomaisen johtajan erottamisesta, ”jos hallinnossa todetaan huomattavia sääntöjenvastaisuuksia, jotka ovat omiaan vahingoittamaan laitoksen asianmukaista toimintaa. Erottamiseen voi johtaa myös se, että johtaja ei noudata käyttäytymisessään lojaliteettiperiaatetta ja molemminpuolista yhteistyötä koskevaa periaatetta”.
- 32 Ministeri käyttää lisäksi valvontavaltaa, koska hän hyväksyy satamaviranomaisen johtajan päätökset, jotka liittyvät erityisesti talousarvion, [sen] mahdollisten tarkistusten ja taseen hyväksymiseen sekä teknisen ja operatiivisen sihteeristön henkilöstön palvelukseen ottamiseen (lain nro 84/94 12 §:n 2 momentin a ja b kohta).
- 33 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa, satamaviranomaisen johtajan toimessa puolestaan ei ole piirteitä, jotka yleisesti liitetään itsenäisen palveluntarjoajan tehtäviin: enemmän valinnanvaraa tehtävän työn ja suoritettavien tehtävien luonteen, työn tai tehtävien suoritustavan, työajan ja työskentelypaikan suhteen sekä suurempi vapaus omien yhteistyökumppanien valinnan suhteen.
- 34 Tästä seuraa, että satamaviranomaisen johtajan toimintaa harjoitetaan ministerin johto- ja valvontavallan alaisena ja siten tämän tuomion 28 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettussa alisteisuussuhteessa.
- 35 Italian hallituksen unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamasta vastauksesta ilmenee satamaviranomaisen johtajan palkasta, että se on määritelty ministerin 31.3.2003 antamassa asetuksessa. Kyseisen asetuksen sanamuodon mukaan mainittu palkka määritellään ministeriön pääjohtajille säädetyn peruspalkkauksen mukaisesti. Se määritetään siis julkishallinnon korkean tason virkamiehen palkan perusteella.
- 36 Tällainen palkka maksetaan satamaviranomaisen johtajalle vastikkeena sellaisten tehtävien täyttämistä, jotka hänelle on säädetty lailla. Se on siis luonteeltaan ennakoitava ja säännöllinen, mikä on ominaista alisteiselle työsuhteelle.
- 37 Lopuksi on mainittava, kuten ennakkoratkaisupyyynnöstä ilmenee, että satamaviranomaisen johtajan suorittamien tehtävien aitoa ja todellista luonnetta ei kiistetä pääasiassa (ks. tuomio Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, 21 kohdan viimeinen virke).
- 38 Tässä tilanteessa on todettava, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa satamaviranomaisen johtaja on katsottava SEUT 45 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi työntekijäksi.
- 39 Tätä päätelmää ei voi horjuttaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen väite, jonka mukaan satamaviranomaisen johtajan nimittäminen ei voi ilmentää julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvää työsuhdetta vaan se vastaa valtion viranomaisen delegeiman, julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvän luottamustehtävän antamista.

- 40 Palvelussuhteen oikeudellisen siteen julkis- tai yksityisoikeudellinen luonne ei nimittäin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole ratkaisevaa SEUT 45 artiklan soveltamisen kannalta (ks. tuomio Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, 5 kohta ja tuomio Bettray, 344/87, EU:C:1989:226, 16 kohta).
- 41 Unionin tuomioistuin on lisäksi pääomayhtiön hallituksen jäsenen ja kyseisen yhtiön välistä sidettä arvioidessaan jo katsonut, että hallituksen jäsen, joka suorittaa korvausta vastaan tehtäviä hänet nimittäneelle yhtiölle, jonka olennainen osa hän on, ja joka harjoittaa toimintaansa tämän yhtiön jonkin muun elimen johdon tai valvonnan alaisena ja joka voidaan milloin tahansa erottaa toimestaan, täyttää edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta hänet voidaan luokitella työntekijäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla (tuomio Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, 51 kohta).
- SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun ”julkishallinnon palvelussuhteen” käsite
- 42 SEUT 45 artiklan 1–3 kohdassa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden peruseriaate ja se, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä poistetaan. SEUT 45 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisen artiklan määräykset eivät kuitenkaan koske julkishallinnon palvelussuhteita.
- 43 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun julkishallinnon käsitettä on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko unionissa eikä sitä voi näin ollen jättää jäsenvaltioiden täysin vapaaseen harkintaan (ks. mm. tuomio Sotgiu, EU:C:1974:13, 5 kohta ja tuomio Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, 38 kohta). Kyseistä poikkeusta on lisäksi tulkittava siten, että sen soveltamisalaa ei uloteta laajemmaksi kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot sen mukaan voivat suojella (Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, 41 kohta).
- 44 Unionin tuomioistuin on jo katsonut tästä, että SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun julkishallinnon käsite koskee palvelussuhteita, joihin liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttäminen ja sellaisten tehtävien hoitaminen, joiden tarkoituksena on turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut, ja jotka edellyttävät näin ollen niissä olevien henkilöiden erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon sekä sellaisten oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta, jotka ovat kansalaisuussiteen perustana (ks. mm. tuomio komissio v. Kreikka, C-290/94, EU:C:1996:265, 2 kohta ja Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, 39 kohta).
- 45 Sitä vastoin SEUT 45 artiklan 4 kohdassa määrättyä poikkeusta ei voida soveltaa työsuhteisiin, jotka riippumatta siitä, että ne ovat valtion tai muun julkisoikeudellisen laitoksen alaisia, eivät kuitenkaan sisällä mitään tehtäviä, jotka kuuluvat varsinaisesti julkishallintoon (tuomio komissio v. Kreikka, EU:C:1996:265, 2 kohta ja Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, 40 kohta).
- 46 On siis tutkittava, liittyykö satamaviranomaisen johtajalle annettuihin tehtäviin julkisen vallan käyttöä ja valtion yleisten etujen turvaamista, joiden vuoksi on perusteltua varata tehtävät Italian kansalaisille.
- 47 Lain nro 84/94 8 §:n 3 momentissa luetellaan satamaviranomaisen johtajalle annetut tehtävät.
- 48 Alkuun on todettava, että satamakomitean puheenjohtajuutta lukuun ottamatta kyseisen lain 8 §:n 3 momentin a–e ja n kohdassa tarkoitettu toiminta rajoittuu satamaviranomaisen johtajan satamakomitealle tekemiin ehdotuksiin toimenpiteistä, jotka liittyvät sataman juoksevaan hallintoon.
- 49 Tällainen toiminta ei voi kuulua SEUT 45 artiklan 4 kohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan etenkin, kun satamaviranomaisen johtajalla ei ole päätösvaltaa, joka kuuluu satamakomitealle.

- 50 Lain nro 84/94 8 §:n 3 momentin f ja l kohdassa kuvatut toimivaltuudet, jotka koskevat vain muiden yksiköiden toiminnan koordinointi- ja kehittämisvaltaa, eivät myöskään voi kuulua julkisen vallan käytön ja valtion yleisten etujen turvaamiseen tarkoitettujen tehtävien alaan.
- 51 Tältä osin on huomattava, että unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että niillä yksiköillä, joiden toiminnan koordinoinnista tai kehittämisestä satamaviranomaisen johtaja vastaa, olisi itsellään SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun julkishallintoon kuuluvia tehtäviä.
- 52 Lisäksi lain nro 84/94 8 §:n 3 momentin i kohdan mukaan, luettuna yhdessä kyseisen lain 18 §:n kanssa, satamaviranomaisen johtaja käyttää satamaviranomaiselle annettuja toimivaltuuksia ja myöntää alueita ja laitureita koskevia lupia ja konsessioita yrityksille, jotka haluavat harjoittaa satamatoimintoja tai tarjota satamapalveluja.
- 53 Toisin kuin Espanjan ja Alankomaiden hallitukset väittävät, lupien ja konsessioiden jakamista ei kuitenkaan myöskään voida pitää SEUT 45 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvana, koska ne ovat hallintotoimia, joissa otetaan huomioon pääasiallisesti taloudellisia näkökohtia.
- 54 Satamaviranomaisen johtajalla on vielä tietyissä tilanteissa käyttäessään hänellä olevaa määräyksenantovaltaa valtuudet tehdä sitovia päätöksiä, joiden tarkoituksena on turvata valtion yleiset edut eli tässä tapauksessa yhteisen omaisuuden koskemattomuus.
- 55 Tähän määräyksenantovaltaan sisältyy yhtäältä valtion merialueen ja sen hyödykkeiden hallinnointitehtävien yhteydessä valta määrätä henkilö, joka on laittomasti vallannut kyseiseen alueeseen liittyviä alueita satama-alueella, palauttamaan aiemmin vallinnut tila, ja jos määräystä ei panna täytäntöön, valtuudet määrätä ennalleen palauttamisesta viran puolesta määräystä rikkoneen kustannuksella (lain nro 84/94 8 §:n 3 momentin h kohta, luettuna yhdessä merenkulkulain 54 §:n kanssa).
- 56 Toisaalta satamaviranomaisen johtaja varmistaa lain nro 84/94 8 §:n 3 momentin m kohdan mukaan merenkulkukelpoisuuden satama-alueella sekä merenpohjan kaivamis- ja kunnossapitotöiden toteuttamisen. Tätä varten – ja mikäli se on välittömästi tarpeen – johtajalla on valta tehdä sitovia päätöksiä.
- 57 Nämä toimivaltuudet voivat kuulua SEUT 45 artiklan 4 kohdassa määrätyn työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan poikkeuksen alaan siltä osin kuin ne viittaavat julkisen vallan käyttöön.
- 58 Kyseisen poikkeuksen soveltaminen ei kuitenkaan ole perusteltua pelkästään sen vuoksi, että kansallisessa oikeudessa annetaan satamaviranomaisen johtajalle oikeus käyttää julkista valtaa. Edellytyksenä on lisäksi, että oikeudenhaltija tosiasiallisesti käyttää kyseistä valtaa tavanomaisesti eikä se ole vain erittäin pieni osa hänen toiminnastaan.
- 59 Kuten tämän tuomion 43 kohdassa nimittäin on jo muistutettu, kyseistä poikkeusta on tulkittava siten, että sen ulottuvuus on rajoitetaan siihen, mikä on aivan välttämätöntä asianomaisen jäsenvaltion yleisten etujen turvaamiseksi, joka ei voi olla vaarannettuna, jos muiden jäsenvaltioiden kansalaiset suorittavat julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä vain ajoittain tai poikkeuksellisesti (ks. tuomio Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, 44 kohta; tuomio Anker ym., C-47/02, EU:C:2003:516, 63 kohta ja tuomio komissio v. Ranska, C-89/07, EU:C:2008:154, 14 kohta).
- 60 Italian hallituksen antamista tiedoista ilmenee, että satamaviranomaisen johtajan toimivaltuudet ovat vähäinen osa hänen toimintaansa, joka on yleensä luonteeltaan teknistä ja taloushallintoon liittyvää ja jota kyseisten valtuuksien käyttämisellä ei voida muuttaa. Kyseisen hallituksen mukaan kyseisiä toimivaltuuksia on lisäksi tarkoitus käyttää vain ajoittain tai poikkeuksellisissa olosuhteissa.

- 61 Tässä tilanteessa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyn Italian satamaviranomaisen johtajan tehtäviin pois sulkeminen yleisesti on SEUT 45 artiklan 1–3 kohdassa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.
- 62 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa SEUT 45 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei sallita jäsenvaltion varaavan satamaviranomaisen johtajan tehtävien hoitamista kansalaisilleen.

Toinen, kolmas ja neljäs kysymys

- 63 Toinen, kolmas ja neljäs kysymys on esitetty toissijaisesti ja siinä tapauksessa, ettei SEUT 45 artiklaa olisi sovellettava pääasiaan.
- 64 Ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen vuoksi muihin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 65 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

Pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa SEUT 45 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei sallita jäsenvaltion varaavan satamaviranomaisen johtajan tehtävien hoitamista kansalaisilleen.

Allekirjoitukset