Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DEAN SPIELMANN
18 päivänä joulukuuta 2025[1]

Yhdistetyt asiat C-424/24 ja C-425/24

ZD
vastaan
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Procura federale presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Collegio di garanzia dello sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) ja
Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) (C-424/24)
ja
MI
vastaan
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) ja
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)

Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia)

Ennakkoratkaisupyyntö – Urheilun riitojenratkaisuelimen määräämä kurinpitoseuraamus – Väliaikainen kielto toimia jalkapalloseuran hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana – Kansallinen säännöstö, jossa suljetaan pois hallintotuomioistuinten toimivalta kumota kielto ja sallitaan vain vahingon korvaaminen – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Tehokas oikeussuoja – SEUT 45 ja SEUT 56 artikla – Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja palvelujen tarjoamisen vapaus

Johdanto

1. Professori François Rigaux selitti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden akatemiassa pitämällään kansainvälisen yksityisoikeuden kurssilla, että urheilua koskevassa oikeusjärjestyksessä urheiluviranomaisten tosiasiallinen monopoli antaa oikeudellisen merkityksen niiden antamille säännöille, joiden noudattamisen muut sitoutuvat. Niitä noudattamaan sitoutuneiden henkilöiden tilanne on siten hänen mukaansa rinnastettavissa

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

”avaruusmatkustajan”, jonka on ”päästäkseen kuuhun tai Mars-planeetalle hyväksyttävä painovoimaan ja lämpötilaan liittyvät olosuhteisiin ja huolehdittava hapentarpeestaan asianmukaisella laitteella”, tilanteeseen. [2]

2. Urheilun sääntöjen oikeudelliseen luonteeseen kuuluu se, että yhdellä tai useammalla viranomaisella, jolla on tosiasiallinen monopoli, on toimivalta sanktioida niiden rikkominen, pääasiallisesti kurinpitoseuraamusten avulla. Tämä urheilun oikeusjärjestyksen erityispiirre on nyt käsiteltävän tapauksen ytimessä.

3. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) tiedustelee ennakkoratkaisupyynnöillään unionin tuomioistuimelta tiettyjen sellaisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, joilla säännellään sitä, miten urheiluliitot käyttävät Italiassa sanktiointivaltaansa niiden toimivaltaan kuuluviin henkilöihin.

4. Sen on erityisesti lausuttava siitä, onko tuomioistuinvalvonta, joka voi johtaa ainoastaan korvauksen myöntämiseen henkilöille, joille on määrätty kurinpitoseuraamuksia, sopusoinnussa SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvan tehokasta oikeussuojaa tuomioistuimissa koskevan oikeuden kanssa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

5. Nyt käsiteltävissä asioissa merkityksellisiä ovat SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta sekä SEUT 45, SEUT 56, SEUT 101 ja SEUT 102 artikla.

Italian oikeus

Perustuslaki

6. Italian perustuslain (Costituzione della Repubblica Italiana, jäljempänä perustuslaki) [3] 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tasavalta tunnustaa ja takaa jokaisen loukkaamattomat ihmisoikeudet yksilönä ja sellaisen yhteiskunnallisen ryhmän jäsenenä, jossa hän toimii, sekä edellyttää poliittista, taloudellista ja sosiaalista solidaarisuutta koskevien velvoitteiden, joista ei voida poiketa, täyttämistä.”

7. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kansalaisilla on oikeus yhdistyä vapaasti ja tarvitsematta lupaa tarkoituksessa, jota ei rikoslaissa kielletä yksilöiltä.”

[2] Rigaux, F., ”Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé”, Haagin kansainvälisen oikeuden akatemian verkkokurssikokoelma, Brill, Nijhoff, vol. 213, 1989, s. 67.

[3] GURI nro 298, 27.12.1947.

8. Perustuslain 24 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus saattaa oikeuksiensa ja oikeutettujen etujensa suojaa koskeva asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

9. Perustuslain 103 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Consiglio di Statolla [ylin hallintotuomioistuin, Italia] ja muilla hallintotuomioistuimilla on toimivalta asioissa, jotka koskevat oikeutettujen etujen ja, erityisissä laissa mainituissa asioissa, myös subjektiivisten oikeuksien suojaa suhteessa julkishallintoon.”

10. Perustuslain 113 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Oikeuksille ja oikeutetuille eduille voi aina vaatia oikeussuojaa hallintotoimia vastaan yleisissä tuomioistuimissa tai hallintotuomioistuimissa.

Tällaista oikeussuojaa ei voida sulkea pois tai rajoittaa koskemaan vain tiettyjä oikeussuojakeinoja tai tietynlaisia toimia.

Laissa säädetään tuomioistuimista, jotka voivat kumota julkishallinnon toimet laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädetyin vaikutuksin.”

Hallintolainkäyttölaki

11. Hallintolainkäyttölain (codice del processo amministrativo), joka hyväksyttiin 2.7.2010 annetulla asetuksella nro 104 (decreto legislativo n° 104)[4], 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallintotuomioistuimet takaavat täyden ja tehokkaan suojan perustuslain ja unionin oikeuden periaatteiden mukaisesti.”

12. Hallintolainkäyttölain 30 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallintotuomioistuimilla on yksinomainen toimivalta tutkia kaikki korvausvaatimukset, jotka koskevat vahinkoa, joka johtuu oikeutettujen etujen tai sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla myös subjektiivisten oikeuksien loukkaamisesta.”

13. Hallintolainkäyttölain 133 §:ään sisältyy muun muassa 1 kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Jollei laissa toisin säädetä – –, hallintotuomioistuimilla on yksinomainen toimivalta ratkaista:

z) oikeusriidat, jotka koskevat Comitato olimpico nazionale italianon (Italian kansallinen olympiakomitea (CONI)) tai urheiluliittojen toimia, joiden ei ole säädetty kuuluvan yksinomaan urheiluoikeudellisten elinten toimivaltaan, lukuun ottamatta yhtiöiden, yhdistysten ja urheilijoiden välisiä varallisuussuhteita koskevia riita-asioita.”

[4] GURI nro 156, 7.07.2010, s. 1.

Laki nro 280/2003

14. Urheiluoikeutta koskevista kiireellisistä säännöksistä 19.8.2003 annettu asetus nro 220 (decreto-legge n° 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva)[5] muutettiin siihen tehtyine muutoksineen laiksi urheiluoikeutta koskevista kiireellisistä säännöksistä 17.10.2003 annetulla lailla nro 280 (legge n. 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n° 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva; jäljempänä laki nro 280/2003)[6].

15. Lain nro 280/2003 1–3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1 § –Yleiset periaatteet:

1. Italian tasavalta tunnustaa kansallisen urheiluoikeuden autonomian Kansainvälisen olympiakomitean muodostaman kansainvälisen urheiluoikeuden ilmentymänä ja edistää sitä.

2. Urheiluoikeuden ja Italian tasavallan oikeuden välisiä suhteita säännellään autonomian periaatteen perusteella, lukuun ottamatta Italian tasavallan oikeusjärjestyksen kannalta merkityksellisiä, urheiluoikeuteen liittyviä subjektiivisia tilanteita – –.

2 § – Urheilun oikeusjärjestyksen autonomia

1. Edellä 1 §:ssä ilmaistujen periaatteiden mukaisesti urheiluoikeuden alaan kuuluu sellaisten kysymysten sääntely, joiden kohteena on

a) kansalliseen urheiluoikeuteen ja sen aloihin kuuluvien sääntelyllisten, organisatoristen ja sääntöjä koskevien normien noudattaminen ja soveltaminen sen takaamiseksi, että urheilutoiminta on asianmukaista, ja

b) kurinpidollisesta näkökulmasta merkityksellinen käyttäytyminen ja siihen liittyvien urheilun kurinpidollisten seuraamusten määrääminen ja soveltaminen.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa urheiluseuroilla ja -järjestöillä, jäsenjärjestöillä ja jäsenillä on velvollisuus saattaa kysymykset [CONI:n] ja urheiluliittojen perussääntöjen ja määräysten mukaisesti urheiluoikeudellisten riitojenratkaisuelinten ratkaistavaksi – –.

– –

3 § – Toimivaltasäännöt ja siirtymäsäännökset

1. Kun asia on käsitelty urheilun riitojenratkaisujärjestelmän kaikissa asteissa – rajoittamatta kuitenkaan yleisen tuomioistuimen toimivaltaa urheiluseurojen, -järjestöjen ja urheilijoiden välisiin varallisuussuhteisiin liittyvissä asioissa –, kaikkiin muihin oikeusriitoihin, jotka koskevat [CONI:n] tai urheiluliittojen toimia, joiden tutkiminen ei kuulu 2 §:n mukaisesti yksinomaan urheilun riitojenratkaisuelinten toimivaltaan, sovelletaan hallintolainkäyttölakia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta missään tilanteessa 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen [CONI:n] ja urheiluliittojen perussäännöissä ja määräyksissä mahdollisesti olevien välityslausekkeiden soveltamista – –.

[5] GURI nro 192, 20.8.2003, s. 1.

[6] GURI nro 243, 18.10.2003, s. 4.

_ _”

FIGC:n urheiluoikeudellinen säännöstö

16. Säännöstö, jonka nojalla pääasiassa kyseessä olevat seuraamukset on määrätty, on Italian jalkapalloliiton urheiluoikeudellinen säännöstö (codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio).[7]

17. Kyseisen säännöstön 2 §:n 1 momentin mukaan säännöstöä sovelletaan muun muassa ”johtajiin”, jotka harjoittavat ammattitoimintaa urheilun alalla, eli sellaisten henkilöiden ryhmään, johon ZD ja MI kiistatta kuuluvat.

18. Säännöstön 4 §:ssä, jonka otsikko on ”Yleisten määräysten velvoittavuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 2 §:ssä tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus noudattaa FIGC:n perussääntöä, urheiluoikeudellista säännöstöä, sisäistä organisaatiota koskevia määräyksiä ja muita liittotason sääntöjä sekä lojaalisuuden, asianmukaisuuden ja rehtiyden periaatteita kaikissa urheilutoimintaan liittyvissä suhteissa.

2. Jos 1 momentissa säädettyjä velvoitteita ei noudateta, sovelletaan 8 §:n 1 momentin a, b, c ja g kohdassa sekä 9 §:n 1 momentin a, b, c, d, f, g ja h kohdassa määrättyjä seuraamuksia.

_ _”

19. Muiden seuraamusten ohella saman säännöstön 9 §:n 1 momentin f kohdassa viitataan ”määräaikaiseen kelpoisuuden menettämiseen FIGC:ssä, johon liittyy mahdollisuus vaatia sen ulottamista koskemaan [Euroopan jalkapalloliittoa (UEFA)]”.

20. FIGC:n urheiluoikeudellisen säännöstön 31 §:n, jonka otsikko on ”Taloudelliset ja hallinnolliset rikkomukset”, 1 momentissa määrätään seuraavaa:

”Hallinnollisena rikkomuksena pidetään urheilun riitojenratkaisuelinten, commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistichen [ammattilaisjalkapalloseurojen valvontalautakunta] ja liiton muiden valvontaelinten sekä UEFAn ja FIGC:n lisenssien myöntämiseen toimivaltaisten elinten vaatimien asiakirjojen esittämättä jättämistä, muuttamista taikka osittaistakin fyysistä tai sisällöllistä väärentämistä. Hallinnollisena rikkomuksena pidetään myös toimintaa, jolla pyritään tavalla tai toisella kiertämään hallintoa ja taloutta koskevaa liittotason säännöstöä, sekä tältä osin toimivaltaisten liittotason elinten päätösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä. Tässä momentissa tarkoitettuihin tekoihin syyllistyvälle seuralle määrätään sakko, johon liittyy varoitus, sanotun kuitenkaan rajoittamatta UEFAn säännöissä määrättyjen ankarampien lisenssien myöntämistä koskevien seuraamusten tai muiden erityissääntöjen sekä tässä pykälässä tarkoitettujen muiden tekojen perusteella mahdollisesti määrättävien ankarampien seuraamusten soveltamista.”

[7] Giunta Nazionale del CONI (CONI:n kansallinen neuvosto) hyväksyi sen CONI:n perussäännön (Statuto CONI) 7 §:n 5 momentin l kohdan nojalla 11.6.2019 tekemällään päätöksellä nro 258.

Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

21. ZD on yhtiön Juventus F.C. SpA (jäljempänä Juventus), joka on italialainen ammattilaisjalkapalloseura, entinen johtaja ja MI sen entinen hallituksen jäsen.

22. Federazione Italiana Giuoco Calcio (Italian jalkapalloliitto, jäljempänä FIGC) on yksityisoikeudellinen yhdistys, jonka kotipaikka on Italiassa. Se edistää ja sääntelee ammattilais- ja amatöörijalkapalloilua Italiassa. Se on Kansainvälisen jalkapalloliiton (FIFA) ja Euroopan jalkapalloliiton (UEFA) jäsen.

23. Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Italian kansallinen olympiakomitea, jäljempänä CONI) puolestaan on julkisoikeudellinen elin, jonka kotipaikka on Italiassa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan sen tehtävänä on koordinoida Italian urheilun eri urheiluliittojen toimintaa.

24. FIGC:n toimivaltainen kurinpitoelin Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (jäljempänä jalkapalloliiton kurinpitoelin) saattoi 1.4.2022 Tribunale Federale nazionalessa (FIGC:n riitojenratkaisuelin, Italia, jäljempänä jalkapalloliiton riitojenratkaisuelin) tutkittavaksi asian, joka koski useita italialaisia ammattilaisjalkapalloseuroja, mukaan lukien Juventus, ja useita niiden johtajia. Jalkapalloliiton kurinpitoelin moittii viimeksi mainittuja muun muassa siitä, että ne olivat loukanneet FIGC:n urheiluoikeudellisen säännöstön 4 ja 31 §:ssä tarkoitettuja lojaalisuuden, asianmukaisuuden ja rehtiyden periaatteita. ZD:tä ja MI:tä se moittii erityisesti siitä, että he olivat osallistuneet yhteensä yli 60 miljoonan euron suuruisen fiktiivisen luovutusvoittojärjestelyn toteuttamiseen sisällyttämällä Juventuksen vuosien 2020 ja 2021 tuloslaskelmiin ja taseisiin ilmoituksia, joissa esitetään virheellisesti joukko pelaajien suorittamien urheilupalvelujen luovutustoimia eli seurasiirtoja itsenäisinä liiketoimina, tai hyväksymällä tämän. Jalkapalloliiton kurinpitoelimen mukaan kyse oli todellisuudessa vaihtokaupoista, ja tarkoituksena oli välttyä liiketoimiin sovellettavan kansainvälisen tilinpäätösstandardin soveltamiselta ja lopulta ilmoittaa järjestelyyn osallistuvien seurojen tosiasiallisia tuloksia ja varallisuutta suuremmat tulokset ja varat.

25. Jalkapalloliiton riitojenratkaisuelin, joka on muun muassa kurinpitoasioissa toimivaltainen FIGC:n elin, teki 22.4.2022 päätöksen, jolla se totesi kaikki kyseiseen järjestelyyn osallistuneet luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt syyttömiksi. [8]

26. Jalkapalloliiton kurinpitoelin valitti tästä ratkaisusta Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcioon (FIGC:n muutoksenhakuelin, Italia, jäljempänä jalkapalloliiton muutoksenhakuelin).

27. Jalkapalloliiton muutoksenhakuelin vahvisti 27.5.2022 antamallaan ratkaisulla jalkapalloliiton riitojenratkaisuelimen ratkaisun. [9]

28. Jalkapalloliiton kurinpitoelin sai 24.11.2022 Tribunale di Torinon (Torinon alioikeus, Italia) yhteydessä toimivalta syyttäjältä jäljennöksen syyttäjäviranomaisen samanaikaisesti aloittaman rikosoikeudellisen menettelyn asiakirja-aineistoon sisältyvistä asiakirjoista, jotka koskivat edellä 24 kohdassa mainitussa vaatimuksessa tarkoitettuja tekoja. Asiakirjojen vastaanottamisen jälkeen jalkapalloliiton kurinpitoelin katsoi, että kyseiset asiakirjat oikeuttivat osittaista uudelleenkäsittelyä koskevan vaatimuksen esittämisen jalkapalloliiton muutoksenhakuelimelle.

[8] Päätös nro 0128/TFNSD-2021-222.

[9] Päätös nro 0089/CFA-2021-2022.

29. Jalkapalloliiton muutoksenhakuelin teki tammikuussa 2023 päätöksen, jossa se hyväksyi jalkapalloliiton kurinpitoelimen vaatimuksen osittaisesta uudelleenkäsittelystä.[10] Se määräsi kyseisellä päätöksellä ZD:lle ja MI:lle kurinpitoseuraamuksena 24 kuukautta kestävän kiellon toimia FIGC:ssä, johon oli liitetty vaatimus kiellon ulottamisesta UEFAan ja FIFAan. FIFAn kurinpitolautakunta laajensi myöhemmin kiellon, joka kattoi käytännössä kaikenlaisen työskentelyn FIGC:n toimivaltaan kuuluvalla alalla eli ammattilais- tai amatöörijalkapalloilussa Italiassa, maailmanlaajuiseksi.

30. Muun muassa ZD ja MI riitauttivat kyseisen päätöksen Collegio di Garanzia della Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italianossa (CONI:n yhteydessä toimiva urheilun oikeusturvalautakunta, Italia; jäljempänä urheilun oikeusturvalautakunta), joka on ylin urheiluoikeudellinen riitojenratkaisuelin.

31. Urheilun oikeusturvalautakunta hylkäsi 8.5.2023 tekemällään päätöksellä ZD:n ja MI:n valituksen ja hyväksyi muiden henkilöiden valitukset ja siirsi asian jalkapalloliiton muutoksenhakuelimeen, jotta tämä voi vahvistaa lopullisesti määrättävät kurinpitoseuraamukset.[11]

32. Edellä mainitussa rikosoikeudellisessa menettelyssä tehtiin 25.5.2023 syyttämättäjättämispäätös.

33. ZD ja MI nostivat tämän jälkeen Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kanteen jalkapalloliiton muutoksenhakuelimen ja urheilun oikeusturvalautakunnan päätöksistä siltä osin kuin nämä päätökset koskevat heitä.

34. Kyseinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössään ensinnäkin, että ZD ja MI vaativat kanteissaan ensisijaisesti jalkapalloliiton muutoksenhakuelimen heille määräämän kurinpitoseuraamuksen keskeyttämistä ja kumoamista sekä ainoastaan toissijaisesti heille siitä aiheutuneen vahingon korvaamista. Se kuitenkin katsoo, että sen on sovellettavan Italian lainsäädännön, sellaisena kuin Consiglio di Stato on sitä tulkinnut, nojalla jätettävä nämä kaksi kannetta tutkimatta toimivallan puuttumisen vuoksi siltä osin kuin niissä vaaditaan näiden kurinpitoseuraamusten kumoamista.

35. Corte costituzionale (perustuslakituomioistuin, Italia) on nimittäin katsonut 7.2.2011[12] ja 17.4.2019 antamissaan kahdessa tuomiossa[13] lähinnä, että lain nro 280/2003 2 ja 3 §:ää on tulkittava siten, että niissä annetaan ”urheiluoikeudellisille riitojenratkaisuelimille”, joihin jalkapalloliiton riitojenratkaisuelin, jalkapalloliiton muutoksenhakuelin ja urheilun oikeusturvalautakunta kuuluvat, yksinomainen toimivalta käsitellä vaatimukset, jotka koskevat italialaisten eri urheiluliittojen jäseninä oleville oikeushenkilöille tai luonnollisille henkilöille määrättyjen kurinpitoseuraamusten keskeyttämistä ja kumoamista. Hallintotuomioistuimella puolestaan on hallintolainkäyttölain 133 §:n 1 momentin z kohdan nojalla yksinomainen toimivalta ratkaista ne oikeusriidat, jotka koskevat CONI:n ja italialaisten urheiluliittojen toimia, joiden ei ole määrätty kuuluvan ”urheiluoikeudellisten elinten” toimivaltaan. Tällaisiin oikeusriitoihin kuuluvat kanteet, joilla henkilöt, joille on määrätty tällaisia kurinpitoseuraamuksia, vaativat hallintotuomioistuinta, ”kun asia on käsitelty urheilun

[10] Päätös nro 0063/CFA2022-2023, joka tehtiin 20.1.2023 ja annettiin tiedoksi 30.1.2023.

[11] Päätös N:o 40/2023,

[12] Tuomio nro 49/2011 (GURI nro 8, 16.2.2011, IT:COST:2011:49).

[13] Tuomio nro 160/2019 (GURI nro 27, 03.7.2019, IT:COST:2019:160).

riitojenratkaisujärjestelmän kaikissa asteissa”, tutkimaan liitännäisesti seuraamusten laillisuuden saadakseen ”tasapuolista oikeussuojaa” ”subjektiiviselle oikeudelliselle tilanteelleen” sekä ”oikeuksilleen ja oikeutetuille eduilleen”. Tällainen suoja voi olla muodoltaan ainoastaan rahamääräinen korvaus näille henkilöille aiheutuneesta vahingosta.

36. Kuten samoista tuomioista ilmenee, Corte costituzionale on perustanut tällaisen lain nro 280/2003 ja hallintolainkäyttölain kyseessä olevien eri säännösten tulkinnan toteamukseen, jonka mukaan nämä säännökset perustuvat ”harkittuun punnintaan”, jonka Italian lainsäätäjä on tehnyt lain nro 280/2003 1 §:ssä yhtäältä perustuslain 24, 103 ja 113 §:ssä vahvistetun tehokkaan ja täysimääräisen oikeussuojan periaatteen ja toisaalta perustuslain 2 ja 18 §:ssä suojatun urheiluoikeuden autonomian turvaamisen tarpeen välillä. Asianomaisten henkilöiden oikeussuoja varmistetaan siten tehokkaasti ”urheilunsisäisen riitojenratkaisun” – joka on yhdistysoikeuden erityinen ilmentymä – avulla siltä osin kuin on kyse esimerkiksi sellaisista oikeudellisista tilanteista, jotka johtuvat kurinpitoseuraamusten määräämisestä ja joilla on merkitystä ”urheilun oikeusjärjestyksen” kaltaisen ”alakohtaisen oikeusjärjestyksen” mutta ei ”yleisen oikeusjärjestyksen” kannalta. Samaan aikaan näiden henkilöiden ”subjektiivisen oikeudellisen tilanteen” tehokas oikeussuoja ”yleisen oikeusjärjestyksen” kannalta turvataan edelleen hallintotuomioistuimissa.

37. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen on tarpeen tiedustella unionin tuomioistuimelta unionin oikeuden tulkintaa, jotta se voi lausua sekä ZD:n ja MI:n nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamisesta että siitä, ovatko kanteet perusteltuja.

38. Kolmanneksi ja viimeiseksi se ilmoittaa olennaisilta osin epäilevänsä lain nro 280/2003 yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

39. Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio päätti asian C-424/24 osalta lykätä pääasian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko unionin oikeutta ja erityisesti SEU 6 ja SEU 19 artiklaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan[14] 47 artiklan ja [ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen[15]] 6 artiklan valossa, tulkittava tehokkaan oikeussuojan periaate huomioon ottaen siten, että ne ovat esteenä sille, että [lain nro 280/2003] 2 §:n kaltaisessa jäsenvaltion kansallisen oikeuden säännöksessä, sellaisena kuin sitä on [kansallisessa] oikeuskäytännössä tulkittu, suljetaan pois – sen jälkeen, kun asia on käsitelty urheilun riitojenratkaisujärjestelmän kaikissa asteissa – sellainen oikeussuoja tuomioistuimissa, johon kuuluisi kansallisen tuomioistuimen (nyt tarkasteltavassa tapauksessa hallintotuomioistuimen) toimivalta kumota urheilun kurinpitoseuraamus ja sen tulevat vaikutukset sekä keskeyttää turvaamistoimena kyseisten seuraamusten täytäntöönpano, ja rajoitetaan siten kansallisen tuomioistuimen toimivalta pelkästään vahingon määrää vastaavan vahingonkorvauksen määräämiseen, siinäkin tapauksessa, että kurinpitovallan käytön todetaan olleen oikeudenvastaista?

2. Onko unionin oikeutta ja erityisesti SEU 6 ja SEU 19 artiklaa, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 47, 48 ja 49 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 7 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat laillisuusperiaatteen, tyhjentävyyden periaatteen ja syyksilukemisen perustana olevien tunnusmerkistöjen riittävän

14 Jäljempänä perusoikeuskirja.

15 Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950 (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus).

tarkkarajaisuuden periaatteen sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen noudattamisen varmistamiseksi esteenä sille, että [lain nro 280/2003] 2 §:n kaltainen jäsenvaltion kansallinen säännös, sellaisena kuin sitä on [kansallisessa] oikeuskäytännössä tulkittu, jossa urheiluoikeuden autonomian periaatteen – sellaisena kuin se on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä ja kuin sitä on tulkittu [kansallisessa] oikeuskäytännössä – mukaisesti urheiluoikeudellisten toimielinten sallitaan määrätä urheiluseuran johtajalle kurinpidollinen seuraamus, joka estää häntä harjoittamasta ammatillista toimintaa sillä perusteella, että hänen todetaan rikkoneen urheiluliiton säännöstöön kuuluvaa määräystä ([FIGC:n urheiluoikeudellisen säännöstön] 4 §:n 1 momentti), jossa asetetaan yleisluonteisella ja epätäsmällisellä määräyksellä kaikille jäsenille ja johtajille velvollisuus noudattaa perussäännön ja muiden liittotason määräysten lisäksi lojaalisuuden, asianmukaisuuden ja rehtiyden periaatteita?

3. Onko unionin oikeutta ja erityisesti SEUT 45, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että [lain nro 280/2003] 2 §:n kaltaisessa jäsenvaltion kansallisessa säännöksessä sallitaan se, että urheilun riitojenratkaisuelimet voivat määrätä kansainvälisen tason urheiluseuran ylimpään johtoon kuuluvalle henkilölle kurinpitoseuraamuksen, jolla häntä estetään 24 kuukauden ajan harjoittamasta ammattitoimintaa kansallisesti ja kansainvälisesti?”

40. Samanlaisessa tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio päätti asian C-425/24 osalta lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle olennaisilta osin samat ennakkoratkaisukysymykset.

41. Kirjallisia huomautuksia esittivät ZD, MI, CONI, FIGC, Italian ja Portugalin hallitukset sekä Euroopan komissio.

42. ZD, MI, CONI, FIGC, Italian hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa 17.9.2025 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

43. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään yksinomaan ensimmäistä ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä. Käsittelen ensin kolmatta kysymystä ja sitten ensimmäistä kysymystä.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56, SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa [16] tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa säännöstössä sallitaan se, että urheilun riitojenratkaisuelin määrää urheiluseuran johtajalle kurinpitoseuraamuksen, jolla häntä kielletään harjoittamasta ammatillista toimintaansa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla 24 kuukauden ajan.

[16] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee myös sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan. Unionin tuomioistuin olisi kuitenkin muotoiltava kysymys uudelleen sisällyttämättä siihen kyseistä artiklaa, koska jalkapalloseuran johtajan tehtävät eivät mielestäni erityisen luonteensa vuoksi kuulu toimintoihin, joita voitaisiin harjoittaa pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin. Ks. tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym. (C-391/20, EU:C:2022:638, 54 kohta).

Tutkittavaksi ottaminen

45. Komissio ja Italian hallitus kyseenalaistavat tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamisen [17] katsoen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt yhteyttä, jonka se olisi todennut vallitsevan niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joiden tulkintaa pyydetään, ja pääasioissa sovellettavan kansallisen lainsäädännön välillä.

46. Komission mukaan pääasioilla ei näytä olevan rajat ylittävää luonnetta. Sen mukaan kaikki tähän asiaan liittyvät seikat rajoittuvat Italian sisälle, sillä kyse on kurinpitoseuraamuksista, jotka on määrätty italialaisille johtajille, jotka ovat työsuhteessa italialaiseen jalkapalloseuraan ja jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Koska kyseessä olevat kurinpitoseuraamukset muodostuvat ”24 kuukauden mittaisesta väliaikaisesta kiellosta toimia FIGC:ssä, *johon oli liitetty vaatimus kiellon ulottamisesta UEFAan ja FIFAan*”, kyseisten johtajien vapaan liikkuvuuden este konkretisoituisi komission mukaan vasta silloin, kun FIFA hyväksyy FIGC:n esittämän vaatimuksen mainittujen seuraamusten maantieteellisen ulottuvuuden laajentamisesta euroopan- ja maailmanlaajuiseksi.

47. On huomautettava, että unionin tuomioistuin on jo suostunut vastaamaan sille esitettyihin kysymyksiin tapauksessa, jossa kansallisella säännöstöllä *saattoi* tarkoituksensa ja luonteensa vuoksi olla rajatylittäviä vaikutuksia. [18] Nyt kyseessä oleva Italian säännöstö on tällainen, koska siinä säädetään, että joihinkin seuraamuksista, joilla pyritään varmistamaan kyseisten säännösten noudattaminen, voidaan liittää vaatimus niiden laajentamisesta koskemaan UEFAa ja FIFAa.

48. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin hylkää oikeudenkäyntiväitteen.

Asiakysymys

49. Aluksi on mainittava, että kysymyksen kohteena olevilla kansallisilla määräyksillä, jotka kuuluvat FIGC:n urheiluoikeudelliseen säännöstöön, säännellään tiettyjä sen kurinpitotoiminnan osia. Säännöstön on antanut yksityisoikeudellinen yhdistys FIGC, ja se on CONI:n hyväksymä. CONI:n, joka on luonteeltaan julkisoikeudellinen, on nimittäin arvioitava, onko säännöstö lain, CONI:n perussäännön (Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano) [19], perusperiaatteiden sekä CONI:n kansallisen neuvoston vahvistamien suuntaviivojen ja kriteerien [20] mukainen.

50. Tämän jälkeen on tarkasteltava kysymyksiä, jotka koskevat näiden määräysten yhteensopivuutta kilpailusääntöjen (SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) sekä työntekijöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten (SEUT 45 ja SEUT 56 artikla) kanssa. Yksi alustava huomautus vaikuttaa kuitenkin aiheelliselta.

51. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan urheilutoimintaa säännellään unionin oikeudessa siltä osin kuin se on taloudellista toimintaa. Unionin tuomioistuin on äskettäin todennut, että ainoastaan tiettyjen erityissääntöjen, jotka yhtäältä on annettu yksinomaan muista kuin taloudellisista syistä ja jotka toisaalta koskevat yksinomaan urheiluun sellaisenaan liittyviä

[17] Vaikka komission kirjallisissa huomautuksissa tämä oikeudenkäyntiväite näyttää viittaavan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, komissio ilmoitti istunnossa sen koskevan todellisuudessa kolmatta kysymystä.

[18] Ks. esimerkkinä tuomio 18.7.2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, 32 ja 33 kohta).

[19] Muutettuna Consiglio Nazionalen (CONI:n kansallinen neuvosto) 21.11.2023 tekemällä päätöksellä nro 1745, jonka Presidente del Consiglio dei Ministri (ministerineuvoston puheenjohtaja) hyväksyi 20.12.2023 antamallaan asetuksella.

[20] Ks. CONI:n perussäännön 7 §:n 5 momentin l kohta.

kysymyksiä, on katsottava olevan vailla mitään yhteyttä taloudelliseen toimintaan.[21] On ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista ammattilaisurheiluseuran taloudellista johtamista koskevat määräykset eivät kuulu tällaiseen luokkaan eivätkä ne siten jää unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

52. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella näyttää olevan SEUT 101 artiklan osalta epäilyksiä siitä, onko jalkapallokilpailuja järjestävien yksityisoikeudellisten yhdistysten päätöksiä, kuten kyseessä olevan seuraamuksen määräämistä koskevaa päätöstä, pidettävä ”yritysten yhteenliittymien päätöksinä” ja kuuluvatko ne siten kyseisessä määräyksessä asetetun kiellon soveltamisalaan.

53. Tältä osin on muistutettava, että kuuluakseen SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn kiellon soveltamisalaan sopimuksen, yritysten yhteenliittymän päätöksen tai yritysten yhdenmukaistetun menettelytavan on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja sen ”tarkoituksena” on oltava kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen sisämarkkinoilla tai sillä on oltava tällainen ”vaikutus”.[22] SEUT 101 artiklan rikkominen voidaan siten todeta ainoastaan, jos nämä kaksi edellytystä täyttyvät.

54. Vaikka oletettaisiin, että kyseessä oleva kansallinen säännöstö on ”yritysten yhteenliittymän päätös”, asiakirja-aineistosta ei ilmene, että säännöstöstä ja sen nojalla määrättävistä seuraamuksista voisi seurata tarkoitukseen tai vaikutukseen perustuvia kilpailunrajoituksia.

55. Säännöstö koskee nimittäin kurinpitoseuraamusten määräämistä luonnollisille henkilöille, kuten jalkapalloseurojen johtajille. Asiakirja-aineistoon ei sisälly mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että seuraamusten määrääminen voisi johtaa epäsuorasti jalkapalloseuran, jonka palveluksessa seuraamusten kohteena olleet johtajat harjoittivat ammattitoimintaansa, putoamiseen alemmalle sarjatasolle. Kun tämä otetaan huomioon, ei voida päätellä, että säännöstö olisi omiaan vääristämään yritysten välistä kilpailua.

56. SEUT 102 artiklassa puolestaan kielletään yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sillä pyritään siten estämään se, että kilpailu rajoittuisi yleisen edun, yksittäisten yritysten ja kuluttajien vahingoksi, määräämällä seuraamuksia määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten käyttäytymisestä, joka rajoittaa tai estää ansioihin perustuvaa kilpailua ja on siten omiaan aiheuttamaan niille välitöntä tai välillistä vahinkoa.[23]

57. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa myönnettäisiin, että FIGC:tä ja CONI:a voitaisiin pitää kilpailuoikeudessa tarkoitettuina ”yrityksinä”, en näe, millä markkinoilla niillä olisi määräävä markkina-asema ja millä markkinoilla ne voisivat käyttää sitä väärin, kun ne käyttävät toimivaltaansa määrätä seuraamuksia jalkapalloseurojen johtajille.

58. Näin ollen tämän seuraamusten määräämistä koskevan toimivallan käyttöä koskevien läpinäkyvien, selkeiden ja täsmällisten aineellisten kriteerien väitetty puuttuminen, johon pääasian kantajat vetoavat, ei missään tapauksessa aiheuta ongelmia SEUT 102 artiklan kannalta.[24]

[21] Ks. tuomio 21.12.2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011; jäljempänä tuomio European Superleague, 84 kohta). Tämä koskee erityisesti sääntöjä ulkomaisten pelaajien sulkemisesta niiden joukkueiden kokoonpanon ulkopuolelle, jotka osallistuvat maitaan edustavien joukkueiden välisiin kilpailuihin, tai sellaisten luokitteluperusteiden vahvistamisesta, joita käytetään henkilökohtaisiin kilpailuihin osallistuvien urheilijoiden valitsemiseksi.

[22] Ks. tuomio 6.12.2017, Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, 22 kohta).

[23] Ks. tuomio 25.2.2025, Alphabet ym. (C-233/23, EU:C:2025:110, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[24] Ks. tuomio European Superleague (kohdat 131–135).

59. SEUT 101 ja SEUT 102 artikla eivät siis mielestäni ole esteenä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle.

60. EUT-sopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen osalta on muistutettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että kaikkien henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa unionin kansalaisten kaikenlaisen ansiotyön tekemistä unionin alueella ja että ne ovat esteenä toimenpiteille, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun nämä haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella.[25] Näin ollen SEUT 45 artikla on esteenä kaikille sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka voivat haitata sitä, että unionin kansalaiset käyttävät kyseisessä artiklassa taattuja perusvapauksia, tai jotka tekevät niiden käytöstä vähemmän houkuttelevaa. Samaa oikeudellista kriteeriä sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauteen, sellaisena kuin siitä määrätään SEUT 56 artiklassa.[26]

61. Huomautan tässä yhteydessä, että FIGC:n urheiluoikeudellisessa säännöstössä tarkoitetut kurinpitoseuraamukset, joita on määrätty muun muassa italialaisten ammattilaisjalkapalloseurojen johtajille, voivat estää näitä johtajia ottamasta vastaan työtarjouksia muilta eurooppalaisilta jalkapalloseuroilta tai toimimasta palvelujen tarjoajina tällaisille seuroille. Näin ollen SEUT 45 ja SEUT 56 artiklassa tarkoitettujen seuraamusten kohteena olevien johtajien vapaan liikkuvuuden rajoittaminen ei vaikuta kyseenalaiselta.

62. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen rajoittaminen voidaan kuitenkin hyväksyä, jos osoitetaan ensinnäkin, että kyseisten toimenpiteiden toteuttaminen on perusteltua yleisen edun mukaisen oikeutetun tavoitteen vuoksi, ja toiseksi, että ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.[27]

63. Yleisen edun mukaisen oikeutetun tavoitteen olemassaolosta on täsmennettävä seuraavaa.

64. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että FIGC:n urheiluoikeudellisen säännöstön 4 §:ssä määrätään velvollisuudesta noudattaa lojaalisuuden, asianmukaisuuden ja rehtiyden periaatteita kaikissa urheilutoimintaan liittyvissä suhteissa muun muassa kyseisen säännöstön 9 §:ssä määrättyjen seuraamusten uhalla.

65. Ensimmäinen näistä määräyksistä koskee siis käyttäytymistä, jolla loukataan lojaalia urheilukilpailuihin osallistumista koskevaa periaatetta ja näin ollen osallistuvien seurojen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

66. Pääasian kantajien käyttäytymisen kaltaisen käyttäytymisen[28] vuoksi seura, johon he kuuluvat, saa epäasianmukaista taloudellista etua muihin samoihin kilpailuihin osallistuviin seuroihin nähden. Se horjuttaa siten tällaisiin kilpailuihin osallistuvien seurojen osallistumisolosuhteiden tasapuolisuutta. Kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä käyttöön otetulla sanktiomekanismilla pyritään siten varmistamaan urheilukilpailun lojaali ja tasapuolinen sujuminen olosuhteissa, joita vilpillinen menettely ei vääristä.

[25] Ks. tuomio 16.11.2023, komissio v. Alankomaat (Eläkeoikeuksien arvon siirto) (C-459/22, EU:C:2023:878, 29 kohta).

[26] Ks. tuomio 12.9.2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, 44 kohta).

[27] Ks. tuomio 4.10.2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824; jäljempänä tuomio FIFA, 95 kohta).

[28] Ks. edellä 24 kohta.

67. Olen vakuuttunut siitä, että tällaiseen tavoitteeseen voidaan vedota kyseessä olevan säännöstön antamisen perustelemiseksi, varsinkin kun unionin tuomioistuin on äskettäin todennut, että ”tavoite varmistaa urheilukilpailujen sääntöjenmukaisuus on yleisen edun mukainen hyväksyttävä tavoite, johon urheiluliitto voi pyrkiä”. [29]

68. Sen osalta, voidaanko kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä taata tämän tavoitteen toteutuminen ylittämättä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, on huomattava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan, että seuraamusten määräämiseen toimivaltaisten elinten harkintavaltaa ei saa käyttää mielivaltaisesti. Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee muun muassa, että yhdistyksillä – kuten FIGC:llä – on oikeus määrätä seuraamuksista, jos niiden urheiluoikeudellisessa säännöstössä asetettuja sääntöjä ei noudateta, kunhan säännöt ja seuraamukset, joilla on tarkoitus varmistaa niiden noudattaminen, ovat perusteltuja yleisen edun mukaisen oikeutetun tavoitteen vuoksi. Unionin tuomioistuimen mukaan tällaiset seuraamukset voidaan kuitenkin hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että niiden määräämiselle on asetettu *läpinäkyvät, objektiiviset, syrjimättömät ja oikeasuhteiset kriteerit*. Viimeksi mainittu vaatimus merkitsee muun muassa sitä, että *tapauskohtaiset olosuhteet* otetaan huomioon seuraamusten määrää ja kestoa määritettäessä. Mainittuihin kriteereihin on vielä voitava kohdistaa *tehokasta tuomioistuinvalvontaa*. [30]

69. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, voidaanko kyseessä olevalla säännöstöllä taata urheilukilpailujen lojaalin ja tasapuolisen sujumisen varmistamista koskeva tavoite ja ylitetäänkö sillä se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

70. Haluan kuitenkin korostaa, että FIGC:n urheiluoikeudellisen säännöstön 12–18 §:n, jotka sisältyvät kyseisen säännöstön II jaksoon, jonka otsikko on ”Seuraamusten soveltaminen”, voidaan mielestäni katsoa rajaavan kyseessä olevaa seuraamusten määräämistä koskevan toimivallan edellä mainitussa oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla.

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen kysymykseen, että SEUT 45 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa kaltaisessa kansallisessa säännöstössä sallitaan se, että urheilun riitojenratkaisuelin määrää urheiluseuran johtajalle kurinpitoseuraamuksen, jolla häntä kielletään harjoittamasta ammatillista toimintaansa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla 24 kuukauden ajan, edellyttäen, että kyseinen säännöstö ja sen noudattamisen varmistamiseksi määrättävät seuraamukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisen oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi ja että näiden seuraamusten määrääminen on rajattu läpinäkyvillä, objektiivisilla, syrjimättömillä ja oikeasuhteisilla kriteereillä. Myöskään SEUT 101 ja SEUT 102 artikla eivät ole esteenä tällaiselle kansalliselle säännöstölle.

Ensimmäinen kysymys

72. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko SEU 19 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, [31] tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla rajoitetaan unionin oikeudessa tarkoitetun ”tuomioistuimen” asemaan liitetyt vaatimukset täyttävien kansallisten elinten harjoittama

[29] Ks. tuomio FIFA (100 ja 101 kohta).

[30] Ks. tuomio European Superleague (257 kohta) ja tuomio FIFA (111 kohta).

[31] SEU 6 artikla on yleinen määräys, jolla ei ole merkitystä mainittujen kysymysten tarkastelun kannalta (ks. tuomio 11.9.2025, Cairo Network ym. (C-764/23–C-766/23, EU:C:2025:691; jäljempänä tuomio Cairo Network, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten kurinpitoseuraamusten tuomioistuinvalvonta liitännäiseen valvontaan, joka lainvastaisuuden tapauksessa voi johtaa yksinomaan rahamääräisen korvauksen myöntämiseen henkilöille, joille kurinpitoseuraamukset on määrätty, eikä toimivaltaisella tuomioistuimella ole mahdollisuutta kumota tällaisia kurinpitoseuraamuksia ja määrätä tarvittaessa asianomaisia henkilöitä koskevista väliaikaisista toimenpiteistä.

Tutkittavaksi ottaminen

73. Italian hallitus väittää, että nyt käsiteltävää kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska kansallisten urheiluoikeudellisten elinten päätöksiin perustuvan kiellon vaikutukset ovat päättymässä. Tarkemmin sanottuna kyseinen hallitus muistuttaa yhtäältä, että pääasian kantajat määrättiin 24 kuukautta kestävään kieltoon, ja toisaalta, että kiellon määräsi jalkapalloliiton muutoksenhakuelin 20.1.2023 tekemällään päätöksellä, joka pantiin välittömästi täytäntöön. Tästä seuraa, että kyseessä oleva kielto päättyi 20.1.2025, johon mennessä ennakkoratkaisuasian tuomiota tuskin olisi vielä annettu. Niinpä kiellon kumoamisesta ei olisi Italian hallituksen mielestä mitään hyötyä pääasian kantajille, koska vaikutukset, jotka he halusivat kumoamiskanteella poistaa, olisivat jo lakanneet.

74. On kieltämättä totta, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyyntöä ei voida perustella halulla saada neuvoa-antavia lausuntoja yleisiin ja hypoteettisiin kysymyksiin vaan oikeusriidan ratkaisemiseen kiinteästi liittyvällä tarpeella. Niinpä unionin tuomioistuin on katsonut, että jos pääasian kantajat ovat tosiasiallisesti menettäneet intressinsä saada kyseessä olevat päätökset kumotuksi, ennakkoratkaisukysymyksillä ei ole enää merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevien oikeusriitojen ratkaisemisen kannalta, unionin tuomioistuimen on todettava, että ratkaisun antaminen ei ole tarpeen.[32]

75. Katson kuitenkin, ettei nyt käsiteltävän tapauksen tilanne ole tällainen. Huomautan vielä, että pääasian kantajat täsmensivät istunnossa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisu kyseessä olevan päätöksen mahdollisesta kumoamista mahdollistaa heille heidän integriteettinsä suojaamisen poistamalla kurinpitoseuraamusten vaikutukset heidän maineelleen tai ainakin vähentämällä niitä.

Asiakysymys

76. Aluksi on muistutettava, että kysymys koskee tiettyjä lain nro 289/2003 säännöksiä urheilunsisäisen oikeusjärjestelmän ja valtiollisen oikeusjärjestelmän välisestä suhteesta.

77. Kyseisessä lainsäädännössä vahvistetut oikeussäännöt, sellaisina kuin niitä on tulkittu Italian perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännössä, voidaan tiivistää seuraavasti.

78. Perustuslakiin kirjattua tehokkaan oikeussuojan ja puolustautumisoikeuksien periaatetta on mainitussa lainsäädännössä ”punnittu harkiten” sen 2 ja 18 §:n perustuvan urheiluoikeuden autonomian periaatteen kanssa. Tämän punninnan seurauksena on säädetty ”toimivallan varaamisesta” italialaisten urheiluliittojen ja CONI:n riitojenratkaisuelimille, joilla on yksinomainen toimivalta kumota pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset kurinpitoseuraamukset.

[32] Ks. mm. tuomio 22.6.2023, Belgian valtio (Palauttamispäätöksen jälkeen tapahtuneet seikat) (C-711/21 ja C-712/21, EU:C:2023:503, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Sitä vastoin hallintotuomioistuimet ovat tästä huolimatta toimivaltaisia määräämään asianomaisille henkilöille rahamääräisen korvauksen kurinpitoseuraamusten lainvastaisuuden seurauksena sen jälkeen, kun asia on käsitelty urheilun riitojenratkaisujärjestelmän kaikissa kolmessa asteessa.

79. Italian hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että näissä oikeussäännöissä määritellään sen SEU 4 artiklassa tarkoitettuun ”kansalliseen identiteettiin” kuuluva olennainen piirre. Tämän huomautuksen vuoksi on mielestäni tarpeen muistuttaa asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä. [33]

– *SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan välinen suhde*

80. SEU 4 artiklan 2 kohdassa määrätään muun muassa, että unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön perusrakenteita.

81. Kyseisen artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan välinen suhde on nimenomaisesti määritetty tuomiossa Unkari v. parlamentti ja neuvosto [34] sekä tuomiossa komissio v. Puola (Tuomareiden riippumattomuus ja yksityiselämä) [35].

82. Unionin tuomioistuin katsoi kyseisissä tuomioissa, ettei voida pätevästi väittää, että vaatimukset, jotka perustuvat sekä unioniin liittymisen että siihen osallistumisen edellytyksinä SEU 2 artiklassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettujen oikeusvaltion, tehokkaan oikeussuojan ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kaltaisten arvojen ja periaatteiden kunnioittamiseen, voisivat vaikuttaa SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun jäsenvaltion kansalliseen identiteettiin. Tästä seuraa, että viimeksi mainittu määräys, jota on tulkittava ottaen huomioon erityisesti SEU 2 ja SEU 19 artiklassa vahvistetut sen kanssa samantasoiset määräykset, ei voi vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa näihin määräyksiin perustuvia vaatimuksia. Vaikka unioni kunnioittaa – kuten SEU 4 artiklan 2 kohdasta ilmenee – jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, jolloin jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa oikeusvaltion periaatteiden täytäntöönpanon varmistamisessa, tästä ei siis missään tapauksessa seuraa, että kyseinen tulosvelvollisuus voisi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Vaikka jäsenvaltioilla on erilliset kansalliset identiteettinsä, joita unioni kunnioittaa, niille näet on yhteistä oikeusvaltion käsite, jonka ne jakavat omille valtiosääntöperinteilleen yhteisenä arvona ja jota ne ovat sitoutuneet noudattamaan jatkuvasti. Tästä ilmenee, että jäsenvaltioiden on valitessaan perustuslaillista malliaan noudatettava SEU 2 artiklasta ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, johtuvia vaatimuksia. [36]

83. Viime kädessä unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate on esteenä sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat vedota kansallisen oikeuden säännöksiin – vaikka ne olisivatkin perustuslain tasoisia –, estääkseen unionin oikeuden säännösten ja määräysten soveltamisen. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on sillä unionin oikeuden tulkinnassa olevaa yksinomaista toimivaltaa käyttäen täsmentää unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen ulottuvuutta unionin oikeuden merkityksellisten oikeussääntöjen kannalta, eikä tämä ulottuvuus

[33] Kattavampi yhteenveto tästä oikeuskäytännöstä on esitetty ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ultra vires -valvonta – Unionin oikeuden etusija) (C-448/23, EU:C:2025:165, 61–69 kohta).

[34] Tuomio 16.2.2022 (C-156/21, EU:C:2022:97; jäljempänä tuomio Unkari v. parlamentti ja neuvosto).

[35] Tuomio 5.6.2023 (C-204/21, EU:C:2023:442; jäljempänä tuomio komissio v. Puola).

[36] Tuomio Unkari v. parlamentti ja neuvosto (233 ja 234 kohta) ja tuomio komissio v. Puola (72–74 kohta).

voi riippua kansallisen oikeuden säännösten tulkinnasta eikä Corte costituzionalen kaltaisen kansallisen tuomioistuimen unionin oikeussäännöistä tekemästä tulkinnasta, joka ei vastaa unionin tuomioistuimen tulkintaa. [37]

84. Vaikka ei siis ole epäilystäkään siitä, että Italian tasavallalla on oikeus säätää riippumattomasta oikeusjärjestelmästä, jonka avulla valtakunnalliset urheiluliitot voivat suojata toimivaltaansa suhteessa julkiseen valtaan, tällaisen järjestelmän normatiivinen ilmenemismuoto ei kuitenkaan voi rajoittaa oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.

85. Ennen kuin tutkitaan, onko käsiteltävässä asiassa kyse tällaisesta rajoittamisesta, on esitettävä joitakin alustavia huomautuksia sen suojan sisällöstä, joka SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annetaan yksityisille.

– *SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ulottuvuus*

86. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Associação Sindical dos Juízes Portugueses, [38] että yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaate, johon SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on unionin oikeuden yleinen periaate, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Tämän toteamuksen pohjalta unionin tuomioistuin täsmensi ensinnäkin, että viimeksi mainittu määräys on ”otettava asianmukaisesti huomioon” SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkitsemiseksi, [39] ja toiseksi, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan *vastaa* jäsenvaltioille SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettua velvollisuutta säätää tarpeellisista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. [40]

87. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa on siis käytetty SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta johtuvan velvoitteen aineellisen sisällön määrittelemiseksi kolmessa suhteessa. Ensinnäkin *orgaaniselta* kannalta kyseisestä velvoitteesta seuraa, että elinten, jotka tulkitsevat tai soveltavat unionin oikeutta, on täytettävä tuomioistuimen asemaan liitetyt vaatimukset, kuten vaatimukset, jotka koskevat riippumattomuutta, puolueettomuutta ja sitä, että ”tuomioistuin on etukäteen lailla perustettu”. [41] Toiseksi mainitusta velvoitteesta seuraa *prosessuaalisesti*, että tällaisissa elimissä on kunnioitettava ”oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin” liittyviä erilaisia takeita. [42] Kolmanneksi tuomioistuinvalvonnan ulottuvuuden osalta tuomiosta Royal Football Club Seraing, [43] joka annettiin tämän asian kirjallisen vaiheen päättämisen jälkeen ja josta keskusteltiin vilkkaasti istunnossa, ilmenee, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan nojaa siihen, että mainitut elimet voivat kohdistaa *tehokasta tuomioistuinvalvontaa* toimiin, toimenpiteisiin tai menettelyihin, joiden väitetään loukkaavan yksityisen oikeuksia tai

37 Ks. tuomio komissio v. Puola (77–79 kohta).

38 Tuomio 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, 35 kohta).

39 Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 143 kohta).

40 Ks. tuomio 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, 45 kohta).

41 Ks. tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 36 kohta); tuomio 21.12.2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Tuomarinvirassa jatkaminen) (C-718/21, EU:C:2023:1015, 58 kohta) ja tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym. (C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 55 kohta).

42 Ks. mm. tuomio 28.11.2024, PT (Syyttäjän ja rikoksentekijän välinen sopimus) (C-432/22, EU:C:2024:987, 70 kohta). Katso myös tässä yhteydessä äskettäin esittämäni ratkaisuehdotus asiassa Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, 112–121 kohta).

43 Tuomio 1.8.2025 (C-600/23; jäljempänä tuomio Royal Football Club Seraing, EU:C:2025:617, 75 kohta).

vapauksia. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin myös määritti vaatimukset, jotka tuomioistuinvalvonnan on täytettävä ollakseen *tehokasta*.[44] Näillä vaatimuksilla on merkitystä nyt käsiteltävään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisen kannalta.

88. Muistutan, että kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa oli kyse kansallisista säännöistä, joiden mukaan kolmannen valtion tuomioistuimen (urheilun välitystuomioistuin) antamat välitystuomiot ovat oikeusvoimaisia jäsenvaltion alueella ja että ne ovat siten todistusvoimaisia oikeusriidan asianosaisten ja kolmansien välisissä suhteissa. Koska tuomioistuin, jolla on oikeus esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle, ei valvonut etukäteen sitä, ovatko kyseiset välitystuomiot sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa, heräsi kysymys, ovatko tällaiset kansalliset säännöt SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, luettuna SEUT 267 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, mukaisia.

89. Unionin tuomioistuimen vastauksessaan esittämien perustelujen pääsisältö selostetaan tiivistetysti seuraavissa kolmessa kohdassa.[45]

90. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ei edellytetä suoraa oikeussuojakeinoa, jonka avulla yksityiset voisivat riitauttaa tällaiset välitystuomiot, kunhan yksityisillä, joita asia koskee, on kansallisessa tuomioistuinjärjestelmässä mahdollisuus vaatia *liitännäisesti* kyseisten välitystuomioiden tehokasta tuomioistuinvalvontaa ja siten varmistaa, että heille unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia kunnioitetaan.[46]

91. Jotta tuomioistuinvalvonta olisi tehokasta, sen ei tarvitse välttämättä koskea kaikkia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, jotka ovat merkityksellisiä niiden oikeusriitojen ratkaisemiseksi, joissa välitystuomiot on annettu, vaan sitä voidaan pätevästi *rajoittaa*. Asianomaisten tuomioistuinten on joka tapauksessa voitava tarkistaa, ovatko tällaiset välitystuomiot yhteensopivia niiden *unionin oikeusjärjestyksen perusteisiin* kuuluvien periaatteiden ja oikeussääntöjen kanssa, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä oikeusriidassa, kuten SEUT 45 artiklassa vahvistettu työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja SEUT 56 artiklassa vahvistettu palvelujen tarjoamisen vapaus.[47]

92. Jos kyseiset tuomioistuimet katsovat, että välitystuomiot eivät ole sopusoinnussa kyseisten periaatteiden ja oikeussääntöjen kanssa, niiden on voitava toimivaltansa puitteissa ja sovellettavien kansallisten säännösten mukaisesti myös tehdä *kaikki tällaisen yhteensopimattomuuden toteamisesta johdettavat oikeudelliset päätelmät*.[48] Erityisesti silloin, kun on kyse liikkumisvapauksien loukkaamisesta, kyseisten tuomioistuinten on voitava paitsi todeta rikkominen ja määrätä siitä yksityisille aiheutunut vahinko korvattavaksi mutta myös *kumota* tällaisen virheen rasittama ratkaisu.[49] Tähän toimivaltaan on välttämättä kuuluttava toimivalta määrätä *välitoimista*, joilla voidaan taata myöhemmän asiaratkaisun täysi tehokkuus, myös siinä tapauksessa, että tällainen tuomioistuin osoittaa unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön ja lykkää ratkaisun antamista ennakkoratkaisua odotettaessa.[50]

44 Tuomio Royal Football Club Seraing (86 kohta).

45 Kuten kyseisestä tuomiosta ilmenee, arviointi perustuu 21.12.2023 annettuun tuomioon International Skating Union v. komissio (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

46 Tuomio Royal Football Club Seraing (76 ja 100 kohta).

47 Tuomio Royal Football Club Seraing (84 ja 85 kohta).

48 Tuomio Royal Football Club Seraing (103 kohta).

49 Tuomio Royal Football Club Seraing (104 kohta).

50 Tuomio Royal Football Club Seraing (105 kohta).

93. Toisin kuin Italian hallitus väitti nyt käsiteltävissä asioissa pidetyssä istunnossa, tuomio Cairo Network ei merkitse poikkeusta viimeksi mainituista periaatteista.

94. Selitän tätä. Italian hallituksen mukaan tuomiosta Cairo Network ilmenee, että vaikka tuomioistuinvalvonnan tehokkuus edellyttää yleensä, että kansallisella tuomioistuimella on toimivalta poistaa kaikki unionin oikeuden vastaisen toimen tai menettelyn vahingolliset seuraukset, pelkän rahamääräisen korvauksen myöntäminen voi olla perusteltua silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – tällainen poistaminen voisi olla yleisen edun vastaista.

95. Kyseessä oleviin kurinpitoseuraamuksiin, joita sovelletaan luonnollisiin henkilöihin, liittyy jalkapalloseuralle, jonka palveluksessa kyseiset henkilöt olivat, Italian ylimmässä jalkapallosarjassa (Serie A) tehtävä pistevähennys. Jos olisi ollut mahdollista vaatia kansallista tuomioistuinta kumoamaan nämä seuraamukset tai muuttamaan niitä tai yksinkertaisesti keskeyttämään niiden soveltaminen väliaikaisesti, epävarmuus lopullisista sijoituksista jalkapallosarjassa olisi jatkunut niin pitkään, ettei eurooppalaisiin kilpailuihin osallistuvia italialaisjoukkueita olisi ollut mahdollista nimetä ajoissa. Tällainen tilanne vaarantaisi selvästi Italian ylimmän jalkapallosarjan jatkuvuuden.

96. Tältä osin on mielestäni tarpeen muistuttaa seuraavaa. On totta, että unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Cairo Network, että radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevista toimista nostettujen kanteiden tutkimiseen toimivaltaisen tuomioistuimen toimivallan rajaaminen taloudellisen korvauksen myöntämiseen ei välttämättä merkinnyt sitä, ettei kyseisen tuomioistuimen harjoittama valvota olisi tehokasta.[51] Erona nyt käsiteltäviin asioihin kyseinen tuomio annettiin kuitenkin unionin johdetussa oikeudessa, erityisesti sähköisen viestinnän direktiivissä[52] ja 470–790 MHz:n taajuusalueen käytöstä unionissa annetussa päätöksessä (EU) 2017/899[53], säännellyllä alalla.

97. Tämä seikka ei ole merkityksetön. Unionin tuomioistuimen mukaan kansallisten tuomioistuinten mahdollisuus kumota mainitut toimet saattoi nimittäin olla esteenä päätöksessä 2017/899 edellytetylle 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelylle ja siten haitata 5G:n asianmukaista toimintaa unionissa.[54]

98. Päättelen tästä, että pelkkä mahdollisuus myöntää rahallinen korvaus ilman mahdollisuutta lainvastaisen toimen kumoamiseen on perusteltua silloin, kun tällainen kumoaminen voisi vaarantaa jonkin *merkityksellisen unionin lainsäädännön* tavoitteista, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

– *Ehdotus ensimmäiseen kysymykseen annettavaksi ratkaisuksi*

99. Tästä seuraa siis, nyt kyseessä olevien kaltaisten kurinpitoseuraamusten on kuuluttava sellaisten elinten, jotka täyttävät unionin oikeudessa tarkoitetut ”tuomioistuimen” asemaa koskevat vaatimukset, harjoittaman – edes liitännäisen – valvonnan, joka koskee näiden

[51] Tuomio Cairo Network (83 kohta).

[52] Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2022 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33).

[53] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös, joka tehtiin 17.5.2017 (EUVL 2017, L 138, s. 131).

[54] Tuomio Cairo Network (75 ja 78 kohta).

seuraamusten unionin oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvien periaatteiden ja oikeussääntöjen mukaisuutta ja joka voi johtaa niiden kumoamiseen siinä tapauksessa, että ne ovat lainvastaisia, alaan.

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla rajoitetaan unionin oikeudessa tarkoitettujen ”tuomioistuinten” harjoittama pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten kurinpitoseuraamusten tuomioistuinvalvonta liitännäiseen valvontaan, joka lainvastaisuuden tapauksessa voi johtaa yksinomaan rahamääräisen korvauksen myöntämiseen henkilöille, joille kurinpitoseuraamukset on määrätty. Kyseisten tuomioistuinten on voitava kumota tällaiset seuraamukset ja määrätä tarvittaessa välitoimista, joilla voidaan taata asiakysymyksen osalta myöhemmin annettavan tuomioistuinratkaisun täysi tehokkuus. [55]

101. Haluan korostaa, että ehdottamani vastaus perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan Italian hallintotuomioistuinten harjoittama valvonta on ainoa valvonta, jota unionin oikeudessa tarkoitetut ”tuomioistuimet” harjoittavat urheilun kurinpitoseuraamusten osalta. Jos sitä vastoin jokin italialaisista urheilun riitojenratkaisuelimistä, jonka laillisuusvalvonnan tehokkuutta ei ole tässä yhteydessä kyseenalaisteta, täyttäisi kaikki tuomioistuimen asemaan liittyvät vaatimukset, SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomista ei voitaisi todeta. [56]

102. On siis mielestäni hyödyllistä esittää muutamia huomautuksia tästä italialaisten urheilun riitojenratkaisuelinten asemaa ”tuomioistuimina” koskevasta problematiikasta.

– *Italialaisten urheilun riitojenratkaisuelinten asema ”tuomioistuimina”*

103. Tuomiosta Vaassen-Göbbels [57] alkunsa saaneessa vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna ”tuomioistuimena” pitäminen edellyttää tiettyjen edellytysten, joita ovat muun muassa se, että kyseessä olevan elimen perustamisesta säädetään lailla, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus, täyttymistä. [58]

104. Riippumattomuuden vaatimus käsittää ulkoisen ja sisäisen osatekijän. Sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elimen on ylläpidettävä yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä riita-asian kohteen osalta. [59] Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on mielestäni tarkasteltava perusteellisemmin juuri italialaisten urheilun riitojenratkaisuelinten puolueettomuutta.

[55] CONI esitti istunnossa, että CONI:n urheiluoikeudellisen säännöstön 63 §:ssä tarkoitetun kaltaisten urheilun riitojenratkaisuelinten päätösten kumoaminen antaa osapuolelle, joka on saanut hallinto-oikeuden toteamaan kurinpitoseuraamuksen laittomuuden, mahdollisuuden saada kyseiset elimet tältä osin noudattamaan hallinto-oikeuden tuomiota. Vaikka tätä pidettäisiin toteen näytettynä, se ei mielestäni riitä sulkemaan pois kyseisten kansallisten säännösten ristiriitaisuutta SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, kun sitä tulkitaan perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa.

[56] Tällaisessa tilanteessa voitaisiin enintään tarkistaa, täyttävätkö oikeussuojakeinon käyttämistä koskevista yksityiskohdista annetut kansalliset säännöt perusoikeuskirjan 47 artiklaan erottamattomasti kuuluvat vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset. Ks. tuomio 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), jota tarkastelin asiassa AW ”T” antamassani ratkaisuehdotuksessa (C-225/22, EU:C:2025:270, 47–50 kohta).

[57] Tuomio 30.6.1966 (61/65, EU:C:1966:39).

[58] Ks. vielä tuomio 1.8.2025, Daka ym. (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 ja C-493/23, EU:C:2025:592, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[59] Ks. tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105. Kun otetaan huomioon pääasioiden asiayhteys, tällaisessa tarkastelussa ei pitäisi sivuuttaa sitä oikeudellista kehystä, joka perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen [60] tuomioon Ali Riza ym. v. Turkki. [61]

106. On muistutettava, että kyseisen tuomion taustalla olivat Turkin jalkapalloliiton (TFF) välityselimelle tehdyt valitukset päätöksistä, jotka kyseisen liiton riitojenratkaisukomitea (DRC) ja sen kurinpitolautakunta olivat tehneet eräiden jalkapalloilijoiden tai jalkapalloerotuomareiden osalta. Todettuaan ensin, että välityselimen jäsenet nimittää TFF:n hallitus (Board of Directors), jonka saman liiton yleiskokous (Congress) nimittää kokonaisuudessaan, ja että hallituksella on laaja harkintavalta nimitysvaltaansa käyttäessään, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutki ensimmäiseksi, oliko käytössä riittävät takeet sen varmistamiseksi, että välityselimen jäsenet hoitavat tehtäviään ilman ulkoista painostusta. ja tämän jälkeen, koostuiko välityselin jäsenistä, joita voidaan pitää riippumattomina ja puolueettomina näissä menettelyissä mukana oleviin ammatillisiin järjestöihin nähden. [62]

107. Aluksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että välityselimen jäsenet eivät olleet suojassa muun muassa hallituksen painostukselta, koska näiden kahden yksikön välillä oli tietty määrä ”selviä organisatorisia ja rakenteellisia siteitä”, mikä osoittaa, että ”hallituksella on huomattava vaikutusvalta välityselimen toimintaan”. [63] Tämän päätelmän tueksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin esitti seuraavat seikat. Ensinnäkin se katsoi, että vaikka välityselimen jäsenten asema oli turvattu, heidän toimikautensa kesto vastasi hallituksen jäsenten toimikauden kestoa. Toiseksi välityselimen jäsenillä oli oikeus palkkioon sekä matka- ja majoituskuluista maksettavaan korvaukseen, joiden määrät hallitus määritti. Kolmanneksi mitään erityistä menettelyä ei ollut otettu käyttöön siltä varalta, että osapuolet kiistävät välityselinten jäsenen riippumattomuuden tai puolueettomuuden.

108. Toisen seikan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että sekä TFF:n hallituksen että yleiskokouksen enemmistö koostui jalkapalloseurojen, jotka olivat väistämättä mukana tietyissä välityselimen toimivaltaan kuuluvissa riita-asioissa, edustajista.

109. On muistutettava, että kyseessä olevan Italian säännöstön nojalla FIGC:n ja CONI:n kurinpitoseuraamukset määrää kaksi urheiluliittojen sisäistä elintä (jalkapalloliiton riitojenratkaisuelin ja jalkapalloliiton muutoksenhakuelin) ja yksi liiton ulkopuolinen elin (urheilun oikeusturvalautakunta).

110. Jalkapalloliiton riitojenratkaisuelimen ja jalkapalloliiton muutoksenhakuelimen osalta on mainittava, että toimivalta nimittää niiden jäsenet kuuluu Consiglio federalelle (liittovaltuusto) [64] ja että toimivallan käyttämiselle näyttää asetetun ainoastaan ”erityistä osaamista ja

[60] Muistutettakoon, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Kuten perusoikeuskirjan 47 artiklan selityksistä ilmenee, kyseisen artiklan toinen kohta vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa. Unionin tuomioistuimen on siksi huolehdittava siitä, että sen tulkinnalla perusoikeuskirjan 47 artiklan toisesta kohdasta voidaan turvata samanlainen suojelutaso kuin se, joka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, tarjotaan (ks. 15.7.2021 annettu tuomio, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä) (C-791/19, EU:C:2021:596, 165 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)).

[61] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.1.2020, Ali Riza ym. v. Turkki (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

[62] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.1.2020, Ali Riza ym. v. Turkki (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, 209 ja 217 kohta).

[63] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.1.2020, Ali Riza ym. v. Turkki (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, 216 kohta) (vapaa käännös).

[64] Ks. Statuto della FIGC:n (FIGC:n perussääntö) 27 §:n 3 momentti, jonka CONI:n kansallinen neuvosto hyväksyi 20.11.2024 tekemällään päätöksellä nro 479.

urheiluoikeudesta hankittua kokemusta” koskeva kriteeri.[65] Riski siitä, että kyseisten elinten jäsenet ovat alttiina liittovaltuuston painostukselle saattaa kasvaa siitä syystä, että jäsenten toimikauden kesto vastaa liittovaltuuston jäsenten toimikauden kestoa (neljä vuotta, joka voidaan uudistaa kahdesti) ja että Commissione federale di garanzialla (jalkapalloliiton oikeusturvalautakunta),[66] jonka senkin nimittää liittovaltuusto, on toimivalta kumota nimitykset muun muassa ”vakavista soveltuvuuteen liittyvistä syistä”.[67]

111. Liittovaltuuston kokoonpanosta on todettava, että sen 20 jäsenestä 14 valitsevat eri kansalliset jalkapallosarjat,[68] joiden taustalla puolestaan ovat jalkapalloseurat, joiden johtajat voivat olla nyt käsiteltävän tapauksen tavoin asianosaisina jalkapalloliiton sisäisissä elimissä käytävissä menettelyissä.

112. Urheilun oikeusturvalautakunnan jäsenet sen sijaan nimittää CONI:n kansallinen neuvosto.[69] Heidän toimikautensa kesto (4 vuotta) vastaa Consiglio Nazionalen jäsenten toimikautta.[70] Consiglio Nazionale nimittää jäsenet myös Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell’etica sportivaan (riitojenratkaisun, valvonnan ja urheilun etiikan suojaamisen alalla toimivien elinten valvonnasta vastaava lautakunta), jolla on valta erottaa urheilun oikeusturvalautakunnan jäsenet.[71] Consiglio Nazionalen kokoonpanolle on ominaista kansallisten urheiluliittojen edustajien mukanaolo, ja äänten enemmistön on kyseisessä elimessä muodostuttava heidän antamistaan äänistä.[72]

113. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on muun muassa esitettyjen seikkojen perusteella tarkistaa, onko jokin italialaisista urheilun riitojenratkaisuelimistä unionin oikeudessa tarkoitettu ”tuomioistuin”. Jos näin on, Italian lainsäätäjän säätämä urheilun riitojenratkaisujärjestelmä ei kokonaisuutena tarkasteltuna ole ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa.

Ratkaisuehdotus

114. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale per il Lazion esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1. SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla rajoitetaan unionin oikeudessa tarkoitettujen ”tuomioistuinten” harjoittama pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten kurinpitoseuraamusten tuomioistuinvalvonta liitännäiseen valvontaan, joka lainvastaisuuden tapauksessa voi johtaa yksinomaan rahamääräisen korvauksen myöntämiseen henkilöille, joille kurinpitoseuraamukset on määrätty. Kyseisten

65 Ks. FIGC:n perussäännön 35 §:n 1 momentti.

66 Jalkapalloliiton oikeusturvalautakunta on elin, jonka pääasiallisena tehtävänä on tarkistaa, täyttävätkö jalkapalloliiton riitojenratkaisuelimen ja jalkapalloliiton muutoksenhakuelimen jäsenet tällaisten tehtävien hoitamista koskevat edellytykset (ks. CONI:n urheiluoikeudellisen säännöstön (Codice di Giustizia sportiva CONI), jonka kansallinen neuvosto hyväksyi 9.11.2015 tekemällään päätöksellä nro 1538, joka vahvistettiin ministerineuvoston puheenjohtajan 16.12.2015 antamalla asetuksella (decreto Presidenza Consiglio dei Ministri, 5 §:n 3 momentti.

67 Ks. CONI:n urheiluoikeudellisen säännöstön 5 §:n 3 momentti ja FIGC:n perussäännön 34 §.

68 Ks. FIGC:n perussäännön 26 §.

69 Ks. CONI:n perussäännön 6 §:n 4 momentin l1 kohta.

70 Ks. CONI:n perussäännön 5 §:n 2 momentti ja 12 a §:n 7 momentti.

71 Ks. CONI:n perussäännön 13 b §:n 3 momentti.

72 Ks. CONI:n perussäännön 6 §:n 3 momentti.

tuomioistuinten on voitava kumota tällaiset seuraamukset ja määrätä tarvittaessa välitoimista, joilla voidaan taata asiakysymyksen osalta myöhemmin annettavan tuomioistuinratkaisun täysi tehokkuus.

2. SEUT 45 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa kaltaisessa kansallisessa säännöstössä sallitaan se, että urheilun riitojenratkaisuelin määrää urheiluseuran johtajalle kurinpitoseuraamuksen, jolla häntä kielletään harjoittamasta ammatillista toimintaansa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla 24 kuukauden ajan, edellyttäen, että kyseinen säännöstö ja sen noudattamisen varmistamiseksi määrättävät seuraamukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisen oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi ja että näiden seuraamusten määrääminen on rajattu läpinäkyvillä, objektiivisilla, syrjimättömillä ja oikeasuhteisilla kriteereillä. Myöskään SEUT 101 ja SEUT 102 artikla eivät ole esteenä tällaiselle kansalliselle säännöstölle.