COLEGIO DE OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE ESPAÑOLA

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

30 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-405/01,

jonka Tribunal Supremo (Espanja) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española

vastaan

Administración del Estado,

Asociación de Navieros Españolesin (ANAVE) osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ennakkoratkaisun EY 39 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 ja 4 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet (esittelevä tuomari), R. Schintgen ja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues ja A. Rosas,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Espanjan hallitus, asiamiehenään N. Díaz Abad,

— Tanskan hallitus, asiamiehinään J. Molde ja J. Bering Liisberg,

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja R. Stüwe,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään E.-M. Mamouna ja S. Chala,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues, A. Colomb ja C. Bergeot-Nunes,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato G. Fiengo,

— Norjan hallitus, asiamiehenään H. Seland,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään I. Martínez del Peral ja D. Martin,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan pääasian vastaajan ja Espanjan hallituksen, asiamiehenään N. Díaz Abad, Saksan hallituksen, asiamiehenään M. Lumma, Kreikan hallituksen, asiamiehenään E.-M. Mamouna, Ranskan hallituksen, asiamiehinään G. de

Bergues ja C. Bergeot-Nunes, ja komission, asiamiehinään I. Martínez del Peral ja H. Kreppel, 21.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal Supremo on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 4.10.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.10.2001, EY 234 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY 39 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 ja 4 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (Espanjan kauppalaivaston päällystöliitto; jäljempänä päällystöliitto) on nostanut kumoamiskanteen 30.12.1999 annetusta Real Decreto 2062/1999, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas -nimisestä säädöksestä (merenkulkualan henkilöstön vähimmäiskoulutustason järjestämisestä annettu kuninkaan päätös nro 2062/1999, BOE 21.1.2000; jäljempänä kuninkaan päätös nro 2062/1999).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;

d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.

4. Tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita."

4 Asetuksen N:o 1612/68 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

2. Hänellä on erityisesti oltava sama oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella."

5 Saman asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joilla lukumääräisesti tai suhteellisesti rajoitetaan jäsenvaltiossa ulkomaisten työntekijöiden työhönottoa jossakin yrityksessä, jollakin toimialalla tai alueella taikka kansallisella tasolla, ei sovelleta muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin.

2. Jos jäsenvaltiossa harjoitettavaa toimintaa varten myönnettävän avustuksen saamisen ehtona on, että työntekijöistä tietty vähimmäismäärä on kotimaisia työntekijöitä, rinnastetaan muiden jäsenvaltioiden kansalaiset kotimaisiin työntekijöihin lokakuun 15 päivänä 1963 annetun neuvoston direktiivin säännösten mukaisesti."

Kansainväliset määräykset

6 Montego Bayssä 10.12.1982 allekirjoitetun Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen VII osassa, jonka otsikkona on "Aava meri", on 1 osasto, jonka otsikkona on "Yleiset määräykset" ja jonka 86—115 artiklaan on koottu aavalla merellä tapahtuvaa merenkulkua koskevat yleiset määräykset.

7 Tämän yleissopimuksen 91 artiklan 1 kohdassa, 92 artiklan 1 kohdassa, 94 artiklan 1—3 kohdassa ja 97 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"91 artikla

Alusten kansallisuus

1. Jokaisen valtion tulee määrätä ne ehdot, joilla alukset saavat sen kansallisuuden, joilla ne rekisteröidään sen alueella ja joilla niillä on oikeus käyttää sen lippua. Aluksilla on sen valtion kansallisuus, jonka lippua niillä on oikeus käyttää. Valtion ja aluksen välillä tulee olla todellinen yhteys.

— —

92 artikla

Alusten asema

1. Alukset saavat käyttää vain yhden valtion lippua ja lukuun ottamatta kansainvälisissä sopimuksissa tai tässä yleissopimuksessa mainittuja poikkeustapauksia kuuluvat aavalla merellä sen yksinomaiseen lainkäyttövaltaan — —

— —

94 artikla

Lippuvaltion velvollisuudet

1. Jokaisen valtion tulee tehokkaasti käyttää lainkäyttö- ja valvontavaltaansa hallinnollisissa, teknisissä ja sosiaalisissa kysymyksissä sellaisiin aluksiin nähden, jotka käyttävät sen lippua.

2. Jokaisen valtion tulee erityisesti:

— —

b) harjoittaa sisäisen lainsäädäntönsä mukaista lainkäyttövaltaa jokaiseen sen lippua käyttävään alukseen, sen päällikköön, muuhun päällystöön ja miehistöön nähden alusta koskevissa hallinnollisissa, teknisissä ja sosiaalisissa asioissa.

3. Jokaisen valtion tulee ryhtyä sen lippua käyttävien aluksien suhteen sellaisiin tarpeellisiin toimiin, joilla taataan turvallisuus merellä — —

— —

97 artikla

Rikosoikeudellinen lainkäyttövalta yhteentörmäyksiä tai muita merenkulkuonnettomuuksia koskevissa asioissa

1. Yhteentörmäyksessä tai muussa merenkulkuonnettomuudessa, johon alus joutuu aavalla merellä ja joka asettaa aluksen päällikön tai muun aluksen palveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellisesti tai kurinpidollisesti vastuuseen, rikosoikeudelliseen tai kurinpidolliseen menettelyyn tällaista henkilöä vastaan saa ryhtyä vain lippuvaltion tai sen valtion, jonka kansalainen hän on, oikeus- tai hallintoviranomaisten edessä.

2. Kurinpitoasiassa vain sillä valtiolla, joka on antanut kapteenikirjan, pätevyyskirjan tai lupatodistuksen, on oikeus — — peruuttaa tällaiset todistukset ja luvat siinäkin tapauksessa, että todistuksen tai luvan haltija ei ole sen kansalainen."

Kansallinen lainsäädäntö

8 Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante -nimisen lain (valtion satamista ja kauppalaivastosta annettu laki nro 27/1992, BOE 25.11.1992; jäljempänä laki nro 27/1992), joka annettiin 24.11.1992, 77 §:ssä, jonka otsikkona on "Aluksen miehistö", säädetään seuraavaa:

"1. Alusten miehistön jäsenten lukumäärän ja heidän ammattikoulutuksensa tulee olla riittäviä, jotta merenkulun ja aluksen turvallisuus voidaan taata aina

ottaen huomioon laivan tekniset ja operatiiviset ominaisuudet siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

2. Asetuksella määritellään myös alusten miehistön kansalaisuutta koskevat ehdot, ja vaikka tämän lain voimaantulosta lukien Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset voivat työskennellä laivojen miehistöjen jäseninä, he eivät voi kuitenkaan edes tilapäisesti hoitaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, jotka on varattu Espanjan kansalaisille."

9 Lain nro 27/1992 15. lisäsäännöksestä, jonka otsikkona on "Alusten ja varustamojen erityisrekisteri", ilmenee, että kyseisellä säännöksellä perustettuun erityisrekisteriin merkittyjen alusten kapteenien ja yliperämiesten on oltava Espanjan kansalaisia. Tämä rekisteri koskee vain sellaisten varustamojen aluksia, joiden alusten käytön tosiasiallinen valvontakeskus sijaitsee Kanarian saarilla, tai jos se sijaitsee muualla Espanjassa tai ulkomailla, joilla on Kanarian saarilla toimipaikka tai pysyvä edustusto, joiden avulla ne voivat käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvollisuutensa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kyseiseen rekisteriin voidaan kirjata vain kauppamerenkulkuun käytettävät siviilialukset, kalastukseen tarkoitettuja aluksia lukuun ottamatta, joiden vähimmäiskoko on 100 tonnia.

10 Kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §, jonka otsikkona on "Euroopan unionin jäsenvaltion unionin kansalaisille myöntämien ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevat erityissäännöt", kuuluu seuraavasti:

"1. Kauppalaivaston johtokunta voi suoraan tunnustaa sovellettavien kansallisten säännösten perusteella yhteisön Euroopan unionin jäsenvaltion unionin kansalaisille antamat ammatillista pätevyyttä koskevat todistukset tai erikoistumistodistukset.

2. Ammatillisen tutkinnon tunnustaminen, josta vahvistuksena annetaan kauppalaivaston ammattilupakirja, on pääsyvaatimuksena Espanjan kauppalaivaston miehistön toimiin, lukuun ottamatta niitä toimia, joissa harjoitetaan tai saatetaan harjoittaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, jotka laissa on säädetty Espanjan kansalaisten suoritettaviksi, kuten kapteenin, päällikön tai yliperämiehen työtehtävät, ja jotka on varattu Espanjan kansalaisille.

3. Edellä mainitussa kohdassa säädetyistä edellytyksistä huolimatta Euroopan unionin jäsenvaltion antaman tutkintotodistuksen omaava unionin kansalainen voi komentaa kauppa-alusta, jonka bruttovetoisuus on alle 100 GT ja joka kuljettaa rahtia tai alle 100 matkustajaa ja joka liikennöi ainoastaan sellaisten satamien välillä tai sellaisten toimipisteiden välillä, jotka sijaitsevat Espanjan valtion suvereniteettiin kuuluvilla alueilla tai alueilla, joilla Espanjan valtio käyttää suvereeneja oikeuksiaan tai lainkäyttövaltaansa, edellyttäen, että kyseinen henkilö voi osoittaa, että siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on, Espanjan kansalaisille myönnetään vastaavat oikeudet."

11 Useissa Espanjan säännöksissä annetaan Espanjan kauppalaivastoon kuuluvien alusten kapteeneille julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kuten turvallisuuden ylläpitoon sekä notaarille, poliisille ja väestörekisterinpitäjälle kuuluvia tehtäviä.

12 Turvallisuutta ja lainkäyttöä koskevien tehtävien osalta lain nro 27/1992 110 §:ssä, 116 §:n 3 momentin f kohdassa ja 127 §:ssä annetaan kapteeneille toimivalta vaaratilanteessa laivalla ryhtyä poikkeuksellisesti kaikkiin sellaisiin poliisille kuuluviin toimenpiteisiin, jotka he katsovat välttämättömiksi aluksen säännönmukaisen kulun kannalta. Tällaisten toimenpiteiden ja määräysten noudattamatta jättäminen on törkeä lainvastaisuus. Kapteenin on merkittävä lokikirjaan tämän lain rikkomiset.

13 Código de Comercion (kauppalaki) 610 §:n mukaan kapteenin asemaan liittyy oikeus määrätä aluksella rangaistus kaikille sellaisille henkilöille, jotka eivät noudata hänen määräyksiään tai jotka toimivat kurinpidollisessa mielessä virheellisesti. Rikkomuksista ja toimenpiteistä on pidettävä kirjaa, ja asiakirja-aineisto on luovutettava toimivaltaisille viranomaisille siinä satamassa, johon seuraavaksi ankkuroidutaan.

14 Kauppalain 700 §:n mukaan matkustajien on poikkeuksetta noudatettava kapteenin määräyksiä, jotka hän antaa järjestyksen ylläpitämiseksi aluksella.

15 Väestörekisteriasiakirjojen oikeaksi todistamisen tai laatimisen osalta Código Civilin (siviililaki) 52 §:stä ilmenee, että aluksen kapteenilla on tietyin edellytyksin oikeus suorittaa avioliittoon vihkimisiä, ja saman lain 722 ja 279 §:n nojalla hän voi vastaanottaa testamentteja, ja jos testamentintekijä kuolee aluksella, hänen on varmistettava testamentin säilytys ja luovutettava se toimivaltaisille viranomaisille.

16 Ley de Registro Civilin (väestörekisterilaki) 19 §:n mukaan asetuksella vahvistettu viranomainen taikka virkamies voi rekisteröidä muun muassa merimatkan aikana tapahtuneen syntymän, avioliiton solmimisen taikka kuolemantapauksen. Tällaisiin syntymätodistuksiin sisältyvillä merkinnöillä on sama todistusvoima kuin väestörekisterimerkinnöillä.

17 Reglamento del Registro Civilin (väestörekisteriasetus) 71 §:n mukaan aluksen kapteeni voi antaa syntymän, avioliiton solmimisen tai kuolemantapauksen rekisteröimistä varten tarvittavan todistuksen, jos ne tapahtuvat merimatkan

aikana. Asetuksen 72 §:ssä säädetään, että kapteenilla on syntymän, sukulaisuuden, kuoleman tai keskenmenon toteamisen sekä hautaamisluvan myöntämisen osalta samat oikeudet ja velvollisuudet kuin väestörekisterin virkamiehellä.

18 Kauppalain 705 §:n mukaan silloin, kun aluksella sattuu kuolemantapaus, kapteenin on annettava kuolintodistus ja hänellä on 24 tunnin kuluttua oikeus ryhtyä ruumista koskeviin välttämättömiin toimenpiteisiin.

19 Kauppalain 627 §:n mukaan kapteenin ollessa estynyt hänen oikeutensa, velvollisuutensa ja vastuunsa siirtyvät yliperämiehelle.

Pääasian riitakysymys

20 Päällystöliitto nosti Tribunal Supremossa kumoamiskanteen kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 tietyistä säännöksistä.

21 Päällystöliiton mukaan tämä päätös ja erityisesti sen 8 §:n 3 momentti loukkaa Espanjan kauppalaivaston päällystön yhteisiä intressejä ja on ristiriidassa lain nro 27/1992 77 §:n sekä tämän lain 15:nnen lisäsäännöksen kanssa, koska siinä annetaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuus komentaa tiettyjä Espanjan kauppalaivaston aluksia.

22 Tribunal Supremo toteaa, että kauppalaivojen kapteenit ja yliperämiehet suorittavat yleisesti toisinaan tehtäviä, joihin liittyy poliisin toimivallan käyttämistä tai jotka ovat Espanjassa yleisesti virkamiesten tehtäviä, ja se tiedustelee, onko EY 39 artiklan ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa yhteensoveltuvaa varata tällaiset toimet omille kansalaisille.

23 Tribunal Supremon mukaan on niin, että jos tällaista toimenpidettä on pidettävä yhteensoveltuvana yhteisön oikeuden kanssa, lain nro 27/1992 77 §:n 2 momenttia, tämän lain 15:ttä lisäsäännöstä sekä kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 2 momenttia, joissa varataan Espanjan kansalaisille Espanjan lippua käyttävien alusten kapteenien ja yliperämiesten toimet, on pidettävä lainmukaisina. Samoin on sitä suuremmalla syyllä kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentin osalta, jossa annetaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille tietyin edellytyksin pääsy tiettyjen Espanjan kauppalaivastoon kuuluvien alusten kapteenien ja yliperämiesten toimeen.

24 Tribunal Supremo huomauttaa tältä osin, että kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentin kaltainen poikkeus toimenpiteeseen, jolla kapteenin ja yliperämiehen toimet varataan lippuvaltion kansalaisille, voi olla perusteltu sen vuoksi, että kapteenilla ja yliperämiehellä on harvoin mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää heille annettua julkista valtaa silloin, kun he työskentelevät pienikokoisilla aluksilla, jotka eivät juuri poistu rannikon läheisyydestä.

25 Siltä varalta, että jäsenvaltiot eivät saa pitää voimassa toimenpiteitä, joilla varataan kapteenien ja yliperämiesten toimet aluksen lippuvaltion kansalaisille, ja että niiden on annettava muiden jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuus päästä tietyissä olosuhteissa näihin toimiin, Tribunal Supremo kysyy, onko yhteensoveltuvaa yhteisön oikeuden kanssa tehdä tämä mahdollisuus riippuvai-

seksi vastavuoroisuudesta, kuten kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentissa säädetään.

26 Tribunal Supremo on siis päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko EY 39 artiklan — — ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 ja 4 artiklan perusteella sallittua, että jäsenvaltio varaa kauppa-alustensa päällikön ja yliperämiehen työpaikat omille kansalaisilleen? Jos vastaus kysymykseen on myöntävä, voiko tällainen työpaikkojen varaaminen olla ehdoton (koskea kaikenlaisia kauppa-aluksia) vai onko se mahdollista ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa on ennakoitavissa ja järkevää, että päälliköiden tai yliperämiehien on tarpeen tosiasiallisesti hoitaa aluksella tiettyjä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä?

2. Jos jäsenvaltion sisäisissä normeissa poiketaan tietyissä kauppamerenkulun tilanteissa (joissa on otettu huomioon sellaiset tekijät kuten aluksen bruttotonnisto, lasti, matkustajien lukumäärä ja merimatkojen luonne) siitä säännöstä, jonka mukaan nämä työpaikat varataan omille kansalaisille, ja sallitaan näissä tilanteissa se, että Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla on pääsy kyseisiin työpaikkoihin, voidaanko pääsyn ehdoksi asettaa vastavuoroisuus?"

27 Aluksi voidaan todeta, että asetuksen N:o 1612/68 1 ja 4 artiklalla ainoastaan täsmennetään oikeuksia, jotka johtuvat jo EY 39 artiklasta, ja pannaan ne täytäntöön. Näin ollen EY 39 artikla sisältää ainoat nyt esillä olevan asian kannalta keskeiset säännöt (ks. vastaavasti asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994, Kok. 1994, s. I-505, 6 kohta).

Ensimmäinen kysymys

28 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko EY 39 artiklan 4 kohtaa tulkittava niin, että jäsenvaltio saa varata sen lippua käyttävien kauppa-alusten kapteenien ja yliperämiesten työpaikat omille kansalaisilleen, ja onko tältä osin otettava huomioon se, että tietyntyyppisten alusten osalta kapteeni ja yliperämies on harjoittanut tehtäviä, jotka kuuluvat EY 39 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla julkishallinnon palvelussuhteeseen, ovat rajoitetusti ja satunnaisesti.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

29 Espanjan, Tanskan, Saksan, Kreikan, Ranskan ja Italian hallitukset sekä komissio ovat samaa mieltä siitä, että jäsenvaltion lippua käyttävän kauppalaivaston aluksen kapteenin ja yliperämiesten toimet voidaan EY 39 artiklan 4 kohdan nojalla varata tämän valtion omille kansalaisille silloin, kun toimenhaltijat voivat kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen kaltaisten useiden kansainvälisten asiakirjojen mukaisesti hoitaa tehtäviä, jotka kuuluvat tässä määräyksessä, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, tarkoitettuihin "julkishallinnon palvelussuhteisiin" ja joihin liittyy turvallisuuden ylläpito ja poliisin toimivaltuuksien käyttäminen sekä väestökirjanpito.

30 Nämä hallitukset perustelevat näkemystään vetoamalla aavalla merellä mahdollisiin kasvaviin riskeihin ja siihen seikkaan, että alus on siellä viranomaisten ulottumattomissa, mikä tekee aluksella välttämättömäksi kapteenin ominaisuudessa esiintyvän julkisen vallan edustajan, jolla on päätösvalta.

31 Asiassa C-114/97, komissio vastaan Espanja, 29.10.1998 annettu tuomio (Kok. 1998, s. I-6717, 33 kohta) ja asiassa C-283/99, komissio vastaan Italia, 31.5.2001 annettu tuomio (Kok. 2001, s. I-4363, 25 kohta), joista ilmenee, että käsite "julkishallinnon palvelussuhde" ei sisällä työsuhteita yksityishenkilön tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa, eivät näiden osapuolten mukaan ole tämän asian kannalta merkityksellisiä siitä huolimatta, että kauppalaivastoon kuuluvan aluksen kapteeni on yksityisen varustamon palkkaama. Tanskan, Kreikan ja Ranskan hallitusten sekä komission mukaan merkitystä on sillä, että kapteenille on annettu valtion yleisen edun perusteella vastaavia julkisen vallan käyttöön liittyviä valtuuksia, vaikka hän ei olisikaan institutionaalisesti sidoksissa hallintoon, mikä Saksankin hallituksen mukaan vastaa julkishallinnon toiminnallista käsitettä, joka on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön taustalla.

32 Espanjan hallitus katsoo kuitenkin, että jäsenvaltion lippua käyttävien kauppalaivaston alusten kapteenien ja yliperämiesten toimien varaaminen tämän jäsenvaltion kansalaisille on yhteensoveltuvaa EY 39 artiklan 4 kohdan kanssa vain sillä edellytyksellä, että julkisen vallan tosiasiallinen käyttäminen on ennakoitavissa ja järkevää. Näin on perusteltavissa kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentti, jossa annetaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille oikeus komentaa pieniä ja keskikokoisia espanjalaisia aluksia, joilla on rajoitettu toimintasäde ja jotka liikennöivät Espanjan alueella niin, että julkisen vallan alaan kuuluvat tehtävät voidaan helposti siirtää. Kyseessä ovat pääasiallisesti vapaa-ajan viettoon ja matkailuun käytettävät alukset.

33 Sitä vastoin Tanskan, Kreikan, Ranskan ja Italian hallitukset sekä komissio väittävät, että siltä osin kuin kapteeneille on jäsenvaltiossa annettu julkisen vallan käyttöön liittyvä tehtävä, EY 39 artiklan 4 kohdassa määrättyyn poikkeukseen voidaan pätevästi vedota riippumatta aluksen koosta, matkustajien lukumäärästä, käytetystä reitistä, läheisyydestä kansalliseen alueeseen taikka siitä todennäköisyydestä, jolla kapteeni tosiasiallisesti hoitaa kyseisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joita voidaan suorittaa kaikilla aluksilla millä tahansa hetkellä tilanteen aluksella niin vaatiessa.

34 Norjan hallitus toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY 39 artiklan 4 kohtaa, joka on poikkeus työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta, on tulkittava suppeasti (ks. mm. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974, Kok. 1974, s. 153, Kok. Ep. II, s. 219), ja kysyy, riittävätkö alusten kapteeneille perinteisesti myönnetyt julkisen vallan käyttöön liittyvät toimivaltuudet siihen, että kapteenin voidaan katsoa osallistuvan välittömästi tai välillisesti julkisen vallan käyttöön tämän päivän maailmassa. Norjan hallitus huomauttaa, että tarve tällaisten toimivaltuuksien käyttämiseen on nykyisten teknisten mahdollisuuksien perusteella vähäisempi kuin aikaisemmin, kun laivat olivat enimmäkseen paljon kauemmin merellä ja kansallisten viranomaisten määräyksiä oli vaikeampi saada. Lisäksi yli puolet laivoista on nykyään maailmanlaajuisesti mukavuuslippulaivoja eikä se tosiseikka, ettei näiden laivojen miehistöllä eikä kapteeneilla ole lippuvaltion kansalaisuutta, ole yleisesti johtanut erityisiin ongelmiin.

35 Toissijaisesti Espanjan, Kreikan, Ranskan ja Italian hallitukset katsovat, että jäsenvaltiolla on oikeus varata kapteenin ja yliperämiehen toimet omille kansalaisilleen EY 39 artiklan 3 kohdan perusteella.

36 Tältä osin komissio väittää, että EY 39 artiklan 3 kohtaa sovelletaan vain sellaisiin yksilöihin, joiden henkilökohtainen käyttäytyminen vaarantaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden. Siihen ei myöskään voida vedota kokonaisen ammattiryhmän sulkemiseksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle siitä syystä, että sen jäsenten tehtävänä on taata yleinen järjestys ja turvallisuus aluksella (ks. tämänsuuntaisesti em. asia komissio v. Espanja, tuomion 42 kohta). Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) 3 artiklan 1 kohta vahvistaa tätä näkemystä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

37 Aluksi on todettava, että EY 39 artiklan 1—3 kohdassa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate ja kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä. EY 39 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisen artiklan määräykset eivät kuitenkaan koske julkishallinnon palvelussuhteita.

38 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY 39 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua julkishallinnon käsitettä on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko yhteisössä eikä sitä voi näin ollen jättää jäsenvaltioiden täysin vapaaseen harkintaan (ks. erityisesti em. asia Sotgiu, tuomion 5 kohta ja asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980, Kok. 1980, s. 3881, Kok. Ep. V, s. 433, 12 ja 18 kohta).

39 Tämä 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 (em. asia komissio v. Belgia, tuomion 10 kohta, ja asia C-290/94, komissio v. Kreikka, tuomio 2.7.1996, Kok. 1996, s. I-3285, 2 kohta).

40 Sitä vastoin EY 39 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 (em. asia komissio v. Belgia, tuomion 11 kohta ja em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 2 kohta), eikä sitä suu-

remmalla syyllä työsuhteisiin yksityishenkilön tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa, riippumatta työntekijälle kuuluvista tehtävistä (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 33 kohta ja asiassa komissio v. Italia 31.5.2001 annetun tuomion 25 kohta).

41 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että EY 39 artiklan 4 kohtaa, joka on poikkeus yhteisön työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja syrjintäkieltoa koskevasta perusperiaatteesta, on tulkittava siten, että sen soveltamisalaa ei uloteta laajemmaksi kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot tämän määräyksen mukaan voivat suojella (ks. mm. asia 225/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok. 1987, s. 2625, Kok. Ep. IX, s. 121, 7 kohta).

42 Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että Espanjan lainsäädännössä annetaan Espanjan lippua käyttävien kauppalaivastoon kuuluvien alusten kapteeneille ja yliperämiehille toisaalta erityisesti turvallisuuden ylläpitoon ja poliisivaltuuksien käyttämiseen liittyviä tehtäviä, joihin tarpeen vaatiessa liittyy tutkintavaltuuksia, pakkokeinojen käyttämisvaltuuksia taikka rangaistusvaltuuksia ja jotka menevät pidemmälle kuin pelkkä osallistuminen yleisen turvallisuuden ylläpitoon, mihin kaikkien voidaan katsoa olevan velvollisia, ja toisaalta tiettyjä notaariasioita ja väestörekisteriä koskevia tehtäviä, jotka eivät selity pelkästään päällikkyyteen liittyvillä tarpeilla. Tällaiset tehtävät merkitsevät osallistumista julkisen vallan käyttämiseen lippuvaltion yleisten etujen turvaamiseksi.

43 Se, että kapteenit ovat yksityisoikeudellisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön palveluksessa, ei sellaisenaan estä EY 39 artiklan 4 kohdan soveltamista, jos todetaan, että kapteenit toimivat heille annettujen julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien suorittamiseksi julkisen vallan edustajina ja lippuvaltion yleisten etujen mukaisesti.

44 Vetoamista EY 39 artiklan 4 kohdassa määrättyyn poikkeukseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta ei kuitenkaan voida perustella pelkästään sillä,

että julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä annetaan kansallisessa lainsäädännössä kyseisille toimenhaltijoille. Tämän lisäksi kyseisten henkilöiden on tosiasiallisesti suoritettava näitä tehtäviä tavanomaisesti ja niin, etteivät ne ole hyvin vähäinen osa heidän toimintaansa. Kuten tämän tuomion 41 kohdassa todettiin, tämän poikkeuksen ulottuvuus on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseisen jäsenvaltion yleisten etujen turvaamiseksi, joka ei voi olla vaarannettuna, jos muiden jäsenvaltioiden kansalaiset suorittavat julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä vain ajoittain tai poikkeuksellisesti.

45 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ja Espanjan hallituksen antamista tiedoista ilmenee kuitenkin, että Espanjan kauppalaivaston alusten kapteenien ja yliperämiesten toimet ovat toimia, joissa lippuvaltion edustustehtävien hoitaminen on käytännössä satunnaista.

46 On huomattava, että Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa ei edellytetä, että aluksen kapteenilla on lippuvaltion kansalaisuus.

47 On tutkittava vielä, voidaanko kyseessä oleviin toimiin pääsyä koskeva kansalaisuusedellytys oikeuttaa EY 39 artiklan 3 kohdan perusteella.

48 Tältä osin riittää, kun todetaan, että jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella; tällä oikeudella ei ole tarkoitus saattaa kauppalaivaston kaltaista talouden alaa taikka kauppalaivaston alusten kapteenin tai yliperämiehen ammatin kaltaisia ammatteja tämän periaatteen soveltamisalan ulko-

puolelle alalle pääsyn osalta, vaan sillä on tarkoitus antaa jäsenvaltioille oikeus estää pääsy niiden alueelle tai oleskelu siellä sellaisilta henkilöiltä, joiden pääsy kyseisille alueille tai oleskelu siellä merkitsisi sellaisenaan vaaraa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle (ks. kansanterveyden osalta asia 131/85, Gül, tuomio 7.5.1986, Kok. 1986, s. 1573, Kok. Ep. VIII, s. 593, 17 kohta ja yksityisen turvallisuuden osalta em. asia komissio v. Espanja, tuomion 42 kohta).

49 Näin ollen kauppalaivaston kapteenien tai yliperämiesten toimiin pääsyn yleistä poissulkemista ei voida perustella EY 39 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla syillä.

50 Edellä esitetyt näkökulmat huomioon ottaen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että EY 39 artiklan 4 kohtaa on tulkittava niin, että siinä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus varata omille kansalaisilleen sen lippua käyttävien kauppa-alusten kapteenien ja yliperämiesten toimet vain sillä edellytyksellä, että näiden alusten kapteeneille ja yliperämiehille annettuja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä tosiasiallisesti suoritetaan tavanomaisesti eivätkä ne ole vain erittäin pieni osa heidän toiminnastaan.

Toinen kysymys

51 Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa saada selville, onko EY 39 artiklaa tulkittava niin, että siinä estetään jäsenvaltiota asettamasta vastavuoroisuusvaatimusta ehdoksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsylle kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentissa säädetyn kaltaisiin, sen lippua käyttävien kauppa-alusten kapteenien ja yliperämiesten toimiin.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

52 Espanjan hallitus katsoo, että mahdollisuus varata omille kansalaisille kauppalaivastoon kuuluvien alusten kapteenien ja yliperämiesten toimet johtuu EY 39 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioille myönnetystä oikeudesta, jota ne voivat käyttää taikka rajoittaa kansallisessa lainsäädännössään vahvistettujen edellytysten mukaan.

53 Ranskan hallitus huomauttaa, että koska EY 39 artiklan 4 kohdassa suljetaan siinä tarkoitetut toimet perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle, siinä varataan toimivalta jäsenvaltioille ja tältä osin se erottuu erityisesti EY 30 artiklassa, EY 39 artiklan 3 kohdassa ja EY 46 artiklassa määrätyistä liikkumisvapautta koskevista poikkeuksista (ks. tämänsuuntaisesti em. asia komissio v. Belgia, tuomion 10 kohta). Jäsenvaltioiden ei tarvitse myöskään perustella niitä toimenpiteitä, jotka ne toteuttavat näiden toimien osalta, mikä eroaa siitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on lausunut EY 30 artiklassa määrättyihin poikkeuksiin turvautumisen osalta. Jäsenvaltiolla on vapaus hyväksyä tiettyihin toimiin tiettyjen jäsenvaltioiden kansalaisia sen asianmukaiseksi katsomin edellytyksin, kuten esimerkiksi vastavuoroisuuden perusteella.

54 Ranskan hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin on muun muassa edellä mainitussa asiassa Sotgiu antamassaan tuomiossa todennut, että kun jäsenvaltio on päästänyt muiden jäsenvaltioiden kansalaisia julkishallintonsa tehtäviin, EY 39 artiklan 4 kohdalla ei voida perustella mitään näitä henkilöitä syrjivää toimenpidettä palkkauksen tai muiden palvelussuhteen ehtojen osalta.

55 Ranskan hallituksen mukaan nyt esillä oleva asia koskee kuitenkin itse julkishallinnon toimiin pääsyn yksityiskohtaisia sääntöjä, joten tätä oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa. Kun Espanjan viranomaiset säätävät EY 39 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvien tointen osalta kansalaisuuteen perustuvasta poikkeuksesta vain tiettyjen jäsenvaltioiden kansalaisille, joiden suhteen sovelletaan esimerkiksi vastavuoroisuusperiaatetta, ne eivät ole jättäneet noudattamatta periaatetta, jonka mukaan nämä toimet on varattu Espanjan kansalaisille eivätkä ne siis periaatteessa ole sallineet näihin toimiin pääsyä.

56 Komissio väittää, että jäsenvaltiot voivat aina luopua EY 39 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisesta tämän määräyksen soveltamisalaan kuuluvien tointen osalta ja antaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille joko kokonaan tai osittain pääsyn näihin toimiin. Osittaiseen pääsyyn on kuitenkin sovellettava objektiivisia ja yhteisön oikeuden mukaisia edellytyksiä.

57 Vastavuoroisuusvaatimus on komission mukaan kuitenkin ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa (asia 1/72, Frilli, tuomio 22.6.1972, Kok. 1972, s. 457, Kok. Ep. II, s. 11, 19 kohta ja asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 195, Kok. Ep. X, s. 11, 20 kohta).

58 Samoin Norjan hallitus katsoo, että silloin, kun jäsenvaltio sallii muiden jäsenvaltioiden työntekijöiden pääsyn EY 39 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluviin toimiin, mitään näihin työntekijöihin kohdistuvaa syrjintää ei voida sallia. Tällainen toimeen pääsyn salliminen osoittaa itsessään, että kyseessä eivät ole intressit, joiden perusteella voidaan tehdä EY 39 artiklan 4 kohdan nojalla sallittu poikkeus yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta (ks. tämänsuuntaisesti em. asia Sotgiu, tuomion 4 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

59 Ensimmäisen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentissa tarkoitetun kaltaiset kauppalaivaston kapteenien ja yliperämiesten toimet eivät voi kuulua EY 39 artiklan 4 kohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan.

60 Näin ollen kaikilla jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus päästä tällaisiin toimiin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää EY 39 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

61 Lisäksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksesta ja johdetusta oikeudesta jäsenvaltioille johtuvien velvoitteiden täyttämistä ei voida tehdä riippuvaksi vastavuoroisuusedellytyksestä (ks. mm. asia C-163/99, Portugali v. komissio, tuomio 29.3.2001, Kok. 2001, s. I-2613, 22 kohta ja asia C-142/01, komissio v. Italia, tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4541, 7 kohta).

62 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että EY 39 artiklaa on tulkittava niin, että siinä estetään jäsenvaltiota asettamasta vastavuoroisuutta edellytykseksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsylle kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentissa säädetyn kaltaisiin, sen lippua käyttävien kauppa-alusten kapteenien ja yliperämiesten toimiin.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Tanskan, Saksan, Kreikan, Ranskan, Italian ja Norjan hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal Supremon 4.10.2001 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) EY 39 artiklan 4 kohtaa on tulkittava niin, että siinä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus varata omille kansalaisilleen sen lippua käyttävien kauppa-alusten kapteenien ja yliperämiesten toimet vain sillä edellytyksellä, että näiden alusten kapteeneille ja yliperämiehille annettuja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä tosiasiallisesti suoritetaan tavanomaisesti eivätkä ne ole vain erittäin pieni osa heidän toiminnastaan.

2) **EY 39 artiklaa on tulkittava niin, että siinä estetään jäsenvaltiota asettamasta vastavuoroisuutta edellytykseksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsylle kuninkaan päätöksen nro 2062/1999 8 §:n 3 momentissa säädetyn kaltaisiin, sen lippua käyttävien kauppa-alusten kapteenien ja yliperämiesten toimiin, joita 30.12.1999 annetun Real Decreto 2062/1999, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas -nimisen kuninkaan päätöksen 8 §:n 3 momentti koskee.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti