ĢENERĀLADVOKĀTA NILSA VĀLA [*NILS WAHL*] SECINĀJUMI,
sniegti 2014. gada 5. jūnijā [1]

Lieta C-270/13

Iraklis Haralambidis
pret
Calogero Casilli

(Consiglio di Stato (Itālija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Darba ņēmēju brīva pārvietošanās — Ostas iestādes priekšsēdētāja funkcijas — LESD 45. panta 4. punkts — Nosacījums attiecībā uz pilsonību — Jēdziens "nodarbinātība civildienestā" — Ar publiskajām tiesībām piešķirtas pilnvaras — Vispārējās interesēs īstenotas funkcijas — Pilnvaras, kas tiek īstenotas neregulāri vai izņēmuma gadījumos

1. Vai uz Ostas iestādes priekšsēdētāja amatu ir attiecināms jēdziens "nodarbinātība civildienestā" LESD 45. panta 4. punkta izpratnē un tādējādi vai dalībvalstis var ierobežot šī amata piešķiršanu, attiecinot to tikai uz saviem pilsoņiem, atkāpjoties no darba ņēmēju brīvas pārvietošanās noteikuma? Šis būtībā ir galvenais jautājums, kas ticis uzdots ar *Consiglio di Stato* (Valsts padome) (Itālija) iesniegtajiem prejudiciālajiem jautājumiem.

2. Tiesa jau ir apskatījusi jēdzienu "nodarbinātība civildienestā" vairākās tajā ierosinātās lietās gan prejudiciālos nolēmumos, gan pienākumu neizpildes procedūrās. Tomēr vairāki Tiesas nolēmumi, it īpaši agrāk pieņemtie, ir diezgan īsi un neievieš pārāk lielu skaidrību par jautājumiem, kuri – manuprāt – ir ļoti būtiski, izvērtējot to, vai konkrētais amats dalībvalsts civildienestā ietilpst vai ne LESD 45. panta 4. punkta piemērošanas jomā.

3. Tādējādi izskatāmā lieta sniedz Tiesai iespēju sīkāk izskatīt un radīt papildu skaidrību attiecībā uz jēdzienu "nodarbinātība civildienestā" – jēdzienu, kura piemērošanas joma un nozīme var tikt izvērtēta tikai, kā es centīšos izskaidrot šo secinājumu ietvaros, pētot pašu LESD 45. panta 4. punkta *raison d'être*.

I – **Attiecīgie Itālijas tiesību aktu noteikumi**

4. 2001. gada 30. marta Leģislatīvā dekrēta Nr. 165 38. panta 1. un 2. punktā "Vispārējie noteikumi par valsts pārvaldes darba organizāciju" [2], redakcijā, kas bija spēkā šīs lietas faktu rašanās laikā, bija noteikts:

"1. [ES] dalībvalstu pilsoņiem ir jābūt pieejamiem amatiem valsts pārvaldē, kas neietver tiešu vai netiešu valsts iestādes pilnvaru īstenošanu vai nav saistīti ar valsts interešu aizsardzību.

1 — Oriģinālvaloda – angļu.

2 — *Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (2001. gada 9. maija *GURI* Nr. 106, kārtējais pielikums Nr. 112).

2. Ministru padomes priekšsēdētāja dekrētā [..] ir jānosaka amati un funkcijas, attiecībā uz kurām piekļuve ir nodrošināta tikai Itālijas pilsoņiem, kā arī obligāti kritēriji, ar kuriem paredz pieeju amatiem tiem pilsoņiem, kas ir minēti 1. punktā."

5. Izskatāmais Ministru padomes priekšsēdētāja dekrēts tika pieņemts 1994. gada 7. februārī[3]. Minētā dekrēta 1. panta 1. punkta b) apakšpunktā ir noteikts, ka amati valsts pārvaldē, kuros nevar strādāt bez Itālijas pilsonības, ietver "augstākos administratīvos amatus valsts pārvaldes papildstruktūrās, ieskaitot autonomajās pārvaldēs, valsts iestādēs, kas neveic saimniecisku darbību, provincēs un pašvaldībās, kā arī reģionos un Itālijas Bankā."

6. Saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu Ostas iestādes ir īpašs valsts sektora iestādes veids, kuram ir piemērojams 1994. gada 28. janvāra Likums Nr. 84 "Pārstrādātie ostas noteikumi" (turpmāk tekstā – "Likums Nr. 84/1994")[4].

7. Ar Likuma Nr. 84/1994 6. panta 1. punktu tiek izveidota Ostas iestāde Brindizi [*Brindisi*] ostā un citur, paredzot tai šādus pienākumus:

"a) vadīt, plānot, koordinēt, sekmēt un uzraudzīt ostas darbības un citas komerciālas un ražošanas darbības ostās, ar tiesībām izstrādāt noteikumus un dot rīkojumus, tai skaitā arī attiecībā uz drošību saistībā ar nelaimes gadījumu, kas ir saistīti ar šādu darbību veikšanu un veselības saglabāšanu darba vietā, riska novēršanu [..];

b) veikt parasto un ārkārtas ostas teritorijā esošo koplietošanas teritoriju uzturēšanu [..];

c) noteikt un uzraudzīt darbības, kas tiek veiktas, par atlīdzību sniedzot tādus vispārējas nozīmes pakalpojumus [..] ostas izmantotājiem [..], kas ir paredzēti Infrastruktūras un transporta lietu ministra dekrētā".

8. Saskaņā ar Likuma Nr. 84/1994 6. panta 2. un 4. punktu Ostas iestāde ir juridiska persona, kuras darbību regulē publiskās tiesības un kurai piemīt administratīvā autonomija atbilstoši minētā likuma 12. panta noteikumiem, kā arī budžeta un finanšu autonomija noteiktā apmērā. Ostas iestādes aktīvi un finanšu pārvaldība tiek regulēta ar grāmatvedības noteikumiem, ko ir apstiprinājis Transporta un navigācijas ministrs, vienojoties ar Valsts kases ministru. Ostas iestādes finanšu ziņojumu pārbauda Itālijas Auditoru tiesa.

9. Saskaņā ar Likuma Nr. 84/1994 7. pantu:

"1. Ostas iestādes pārvaldības struktūras ir: a) priekšsēdētājs; b) ostas komiteja; c) ģenerālsekretariāts; d) revidentu padome.

2. Priekšsēdētāja [un citu ostas pārvaldības struktūru] atlīdzību sedz Ostas iestāde un nosaka ostas komiteja, Transporta un navigācijas ministra dekrētā [..] paredzēto maksimālo ierobežojumu ietvaros [..]".

10. Šī paša noteikuma 3. punktā ir paredzēts, ka Transporta un navigācijas ministrs var noteiktos apstākļos dekrēta veidā izdot rīkojumu atcelt no amata priekšsēdētāju un atlaist ostas komiteju.

3 — "Regulējums, kurā ir ietverti noteikumi par ES dalībvalstu pilsoņu piekļuvi amatiem valsts pārvaldē" (*Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174, Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche*) (1994. gada 15. marta *GURI* Nr. 61).

4 — *Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale* (1994. gada 4. februāra *GURI* Nr. 28, kārtējais pielikums Nr. 21).

11. Likuma Nr. 84/1994 8. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts, ka Ostas iestādes priekšsēdētāju ieceļ ar Transporta un navigācijas ministra dekrētu, vienojoties ar attiecīgo reģionu, no trīs transporta un ostas ekonomikas jomā kvalificētu ekspertu, ko noteikuši attiecīgās provinces pilsētas un tirdzniecības valdes atbildīgie pārstāvji, grupas. Priekšsēdētāja pilnvaru laiks ir četri gadi, un to var atjaunot vienu reizi. Viņš pārstāv Ostas iestādi.

12. Saskaņā ar minētā likuma 8. panta 3. punktu Ostas iestādes priekšsēdētājam ir šādi uzdevumi:

"a) vadīt ostas komiteju;

b) iesniegt ostas komitejai pieņemšanai trīs gadu darbības plānu;

c) iesniegt ostas komitejai pieņemšanai ostas plānošanas shēmu;

d) iesniegt ostas komitejai lēmumu projektus par budžeta tāmi un tās grozījumiem, bilanci un ģenerālsekretāra atalgojumu, kā arī par tehniskā un operatīvā sekretariāta darbinieku līgumisko vienošanos īstenošanu;

e) ierosināt ostas komitejai lēmumu projektus par koncesijām, kas ir minētas 6. panta 5. punktā;

f) nodrošināt dažādo valsts pārvaldes iestāžu ostā veikto darbību saskaņošanu, kā arī darbību, uz kurām attiecas licencēšana un koncesija, kā arī ostas pakalpojumu saskaņošanu un kontroli [..];

h) pārvaldīt valstij piederošās jūras teritorijas attiecīgajā teritorijā [kurā viņš īsteno savus pienākumus] saskaņā ar piemērojamiem tiesību aktiem, pēc ostas komitejas uzklausīšanas īstenojot uzdevumus, kas ir paredzēti ar [Itālijas] Navigācijas kodeksa 36.–55. un 68. pantu [5] un šo normu īstenošanas noteikumiem;

i) īstenot pilnvaras, kas piešķirtas Ostas iestādei saskaņā ar 16. [6] un 18. [7] pantu, un pēc ostas komitejas uzklausīšanas piešķirt minētajos pantos paredzētās atļaujas un koncesijas, ja to ilgums nepārsniedz četrus gadus, un noteikt veicamo maksājumu apmēru [..];

l) veicināt ostas darbinieku apvienības izveidošanu [..];

m) nodrošināt kuģojamību ostas teritorijā un jūras gultnes rakšanas un uzturēšanas darbus [..] tūlītējas nepieciešamības un ārkārtas situācijas gadījumā, pieņemot saistošus lēmumus [..];

n) izstrādāt priekšlikumus par brīvo zonu norobežošanu pēc tam, kad ir tikusi uzklausīta jūrniecības iestāde un attiecīgās vietējās iestādes;

n-bis) īstenot jebkuras citas pilnvaras, kuras ar šo likumu nav uzticētas citām Ostas iestādes pārvaldes struktūrām."

13. Saskaņā ar Likuma Nr. 84/1994 12. pantu Ostas iestāde ir Transporta un navigācijas ministra uzraudzībā. It īpaši priekšsēdētāja un ostas komitejas lēmumus konkrētajam ministram ir jāapstiprina, kad tie attiecas uz: a) budžeta tāmes apstiprināšanu, tās iespējamiem grozījumiem un bilanci un b) tehniskā un operatīvā sekretariāta darbinieku pieņemšanu darbā. Turklāt iepriekš a) punktā minēto lēmumu pieņemšanai ir nepieciešama arī par Valsts kasi atbildīgā ministra piekrišana. Itālijas Auditoru tiesai arī ir jāuzrauga atsevišķas Ostas iestādes darbības.

5 — Šie Itālijas Navigācijas kodeksa noteikumi attiecas uz koncesijām vai valstij piederošas jūras teritorijas izmantošanu (36.–55. pants) un uz ostās veikto darbību uzraudzību (68. pants).

6 — Likuma Nr. 84/1994 16. pants attiecas uz "ostas darbībām un ostas pakalpojumiem".

7 — Likuma Nr. 84/1994 18. pants attiecas uz "koncesiju piešķiršanu [ostas] teritorijai un piestātnēm".

II – **Fakti, tiesvedība un uzdotie jautājumi**

14. Ar 2011. gada 7. jūnija dekrētu, kas ir pieņemts saskaņā ar likumā noteikto amatā iecelšanas procedūru, Itālijas Republikas Infrastruktūras un transporta lietu ministrs iecēla Grieķijas pilsoni *Iraklis Haralambidis* (turpmāk tekstā – "*I. Haralambidis*") Brindizi (Itālija) Ostas iestādes priekšsēdētāja amatā.

15. Pēc tam viens no pārējiem kandidātiem uz minēto amatu – Itālijas pilsonis *Calogero Casilli* (turpmāk tekstā – "*C. Casilli*") cēla prasību *Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Lecce* (Apūlijas Reģionālā administratīvā tiesa, Lečes nodaļa), lūdzot atcelt šo ministra rīkojumu. *C. Casilli* apgalvoja, ka *I. Haralambidis* nevarēja tikt iecelts Brindizi Ostas iestādes priekšsēdētāja amatā, jo šā valsts amata ieņemšanai obligāts nosacījums bija Itālijas pilsonības esamība.

16. Apūlijas Reģionālā administratīvā tiesa apmierināja *C. Casilli* prasību un ar 2012. gada 26. jūnija spriedumu atcēla ministra dekrētu par *I. Haralambidis* iecelšanu šajā amatā.

17. *I. Haralambidis* pārsūdzēja Apūlijas Reģionālās administratīvās tiesas spriedumu *Consiglio di Stato*. Saistībā ar minēto *I. Haralambidis* apgalvoja, ka tad, ja attiecīgās valsts tiesību normas tiktu interpretētas tādējādi, ka saskaņā ar tām, lai persona ieņemtu konkrēto amatu, tai būtu jābūt Itālijas pilsonībai, šīs normas nebūtu saderīgas ar LESD 45. panta 4. punktu.

18. Pastāvot šaubām par attiecīgo Itālijas tiesību normu saderību ar ES tiesībām, *Consiglio di Stato* nolēma apturēt lietas izskatīšanu un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai, ņemot vērā to, ka LESD 45. panta 4. punktā paredzētais izņēmums šajā lietā (kas ir saistīta ar citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsoņa iecelšanu tādas Ostas iestādes priekšsēdētāja amatā, kas ir juridiska persona, kura ir kvalificējama kā publisko tiesību iestāde) šķietami nav piemērojams, ciktāl tas attiecas uz [..] nodarbinātību civildienestā (kas nav šīs lietas [..] priekšmets), un ievērojot arī to, ka Ostas iestādes priekšsēdētāja uz uzticību balstīto amatu, neraugoties uz iepriekš minēto, var uzskatīt par "nodarbinātību" plašā nozīmē [..], noteikums, atbilstoši kuram šī amata vieta ir pieejama tikai un vienīgi Itālijas pilsoņiem, rada diskrimināciju pilsonības dēļ, ko LESD 45. pants aizliedz?

2) Pakārtoti – vai uz to, ka kādas Itālijas ostas iestādes priekšsēdētāja amatu ieņem citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonis, var attiekties LESD 49. un nākamajos pantos paredzētās tiesības veikt uzņēmējdarbību un, ja jā, vai valsts tiesiskajā regulējumā paredzētais aizliegums personām, kas nav Itālijas pilsoņi, ieņemt šo amata vietu, ir uzskatāms par diskrimināciju pilsonības dēļ, vai arī LESD 51. pants izslēdz šādu secinājumu?

3) Pakārtoti – vai gadījumā, ja to, ka kādas Itālijas ostas iestādes priekšsēdētāja amatu ieņem citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonis, var uzskatīt par "pakalpojumu" sniegšanu Direktīvas 2006/123/EK [8] izpratnē, ostas pakalpojumu izslēgšanai no šīs direktīvas piemērošanas jomas ir nozīme šajā lietā, un gadījumā, ja nav, vai valsts tiesiskajā regulējumā paredzētais aizliegums attiecībā uz šo amata vietu ir uzskatāms par diskrimināciju pilsonības dēļ?

4) Vairāk pakārtoti – [..], ja uz to, ka kādas Itālijas ostas iestādes priekšsēdētāja amatu ieņem citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonis, neattiecas neviens no iepriekš minētajiem noteikumiem, vai to, neraugoties uz iepriekš minēto un vispārīgāk atbilstoši Eiropas Savienības Pamattiesību hartas [(turpmāk tekstā – "Harta")] 15. pantam, var uzskatīt par [Savienības] pilsoņu prerogatīvām tiesībām "strādāt, izmantot tiesības veikt uzņēmējdarbību un sniegt dažādus pakalpojumus jebkurā dalībvalstī", neraugoties uz īpašajiem "sektorālajiem" noteikumiem, kas ir

8 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 12. decembra direktīva par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV L 376, 36. lpp.).

ietverti LESD 45. un 49., un nākamajos pantos, kā arī [Direktīvā 2006/123] par pakalpojumiem iekšējā tirgū, un vai valsts tiesiskajā regulējumā paredzētais aizliegums attiecībā uz šo amata vietu līdz ar to ir nesaderīgs ar vienlīdz vispārīgo diskriminācijas aizliegumu pilsonības dēļ, kas ir noteikts Hartas 21. panta 2. punktā?"

19. Rakstveida apsvērumus šajā lietā ir iesnieguši *I. Haralambidis*, *C. Casilli*, *Autorità Portuale di Brindisi*, Itālijas, Spānijas un Nīderlandes valdības un Komisija.

20. 2014. gada 12. februārī Tiesa pieprasīja noteiktus skaidrojumus no Itālijas valdības par noteiktu Itālijas tiesību normu nozīmi un vienlaicīgi lūdza lietas dalībniekus, kas piedalījās tiesas sēdē, koncentrēt savus mutvārdu paskaidrojumus uz diviem pirmajiem iesniedzējtiesas uzdotajiem jautājumiem. Itālijas valdība 2014. gada 27. februārī atbildēja uz pieprasījumu sniegt paskaidrojumus.

21. 2014. gada 26. marta tiesas sēdē mutvārdu apsvērumus sniedza Itālijas valdība un Komisija.

III – **Analīze**

A – *Uzdoto jautājumu pārformulēšana*

22. Ar saviem četriem jautājumiem iesniedzējtiesa būtībā vēlas uzzināt, vai valsts tiesību norma, kas piešķir tiesības ieņemt Ostas iestādes priekšsēdētāja amatu tikai šīs valsts pilsoņiem, ir saderīga ar ES tiesībām.

23. Pirms uzsākt savu juridisko analīzi, es domāju, ka ir svarīgi šim gadījumam izvēlēties piemērotu juridisko kontekstu, lai atbilstoši pārformulētu uzdotos jautājumus. Lai to izdarītu, es izklāstīšu četrus ievada apsvērumus.

24. *Pirmkārt*, lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu formulējums ietver atsauces uz vairākām ES primāro (LESD 45., 49. un nākamie panti, kā arī Hartas 15. pants un 21. panta 2. punkts) un sekundāro tiesību normām (Direktīvas 2006/123 noteikumi) kā uz normām, ar kurām varētu būt nesaderīga apskatītā valsts tiesību norma.

25. Tomēr, kā tika minēts šo secinājumu ievaddaļā, man ir skaidrs, ka galvenā ES tiesību norma izskatāmajā lietā ir LESD 45. pants.

26. Neskatoties uz šaubām, ko, pirmkārt, ir paudusi iesniedzējtiesa un, otrkārt, Itālijas valdība, es uzskatu, ka Ostas iestādes priekšsēdētājs var tikt definēts kā darba ņēmējs LESD 45.–48. panta izpratnē.

27. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru "darba ņēmēja" jēdziens, ņemot vērā dažādās dalībvalstīs piemērojamus noteikumus vai principus, nevar tikt interpretēts dažādi, jo tam ES tiesībās ir autonoma nozīme[9]. Turklāt šāds jēdziens ir jāinterpretē plaši, lai tas attiektos uz jebkuru personu, kas veic reālas un faktiskas darbības, izņemot tik nebūtiskas darbības, ka tās tiešām var uzskatīt par visnotaļ ierobežotām un palīgdarbībām. Darba tiesisko attiecību būtiska pazīme ir tā, ka persona noteiktu laika posmu sniedz pakalpojumus citai personai tās vadībā, par to saņemot atalgojumu[10].

9 — Skat. citu starpā 2012. gada 14. jūnija spriedumu lietā C-542/09 Komisija/Nīderlande (68. punkts) un 1986. gada 29. aprīļa secinājumus lietā 66/85 *Lawrie-Blum* (*Recueil*, 2121. lpp., 16. punkts).

10 — Skat. citu starpā 2013. gada 28. februāra spriedumu lietā C-544/11 *Petersen* (30. punkts) un spriedumu lietā *Lawrie-Blum* (16. un 17. punkts).

28. Kā to ir apgalvojusi Spānijas valdība un Komisija, Ostas iestādes priekšsēdētājs, šķiet, atbilst minētajām prasībām. Patiesi, šajā amatā ieceltā persona iesaistās līgumattiecībās ar Ostas iestādi, kas par darbu, ko pastāvīgi veic konkrētā persona noteiktu laika posmu (četrus gadus ar iespēju atjaunot vienu reizi), maksā tai atlīdzību. Atlīdzības apmērs tiek noteikts iepriekš un ir piesaistīts salīdzināmu augsta līmeņa amatu valsts pārvaldē atalgojumam atbildīgo ministru noteikto ierobežojumu ietvaros.

29. Neskatoties uz to, ka priekšsēdētājs ieņem amatu augstākajā vadībā iestādē, kura viņu nodarbina, un tādējādi bauda salīdzinoši plašas pilnvaras attiecībā uz viņa pienākumu faktisko izpildi, viņš tomēr ir pakļauts uzraudzībai. Proti, Infrastruktūras un transporta lietu ministrs (kas atsevišķos gadījumos rīkojas, vienojoties ar Valsts kases ministru vai citām valsts pārvaldes iestādēm) saglabā vadības, kontroles un, nepieciešamības gadījumā, sankciju piemērošanas pilnvaras attiecībā uz Ostas iestādes priekšsēdētāju.

30. Infrastruktūras un transporta lietu ministrs (vienojoties ar atbildīgo reģionālo iestādi) ne tikai ieceļ amatā Ostas iestādes priekšēdētāju, bet šis ministrs var viņu arī atbrīvot no amata. Tas ir iespējams, ja rodas Likuma Nr. 84/1994 7. panta 3. punktā paredzētie apstākļi un, vispārīgāk, ja atbrīvošana no amata kļūst nepieciešama, lai nodrošinātu atbilstošu Ostas iestādes pārvaldību, izmantojot savas netieši noteiktās pilnvaras, kas saskaņā ar Itālijas tiesu praksi valdībai piemīt šajā jautājumā [11].

31. Turklāt daži no galvenajiem lēmumiem, kas ir jāpieņem priekšsēdētājam vai ostas komitejai, kuru viņš vada, arī ir jāapstiprina valdībai, kā noteikts Likuma Nr. 84/1994 12. pantā. Kompetentā ministra vadības pilnvaras turklāt, šķiet, sniedzas vēl tālāk. Patiesi, kā to norādīja Itālijas valdība, *Consiglio di Stato* praksē iespēja, ka Ostas iestādes priekšsēdētājs varētu apzināti neievērot kompetentā ministra viņam vairākkārt sniegtās norādes, ir raksturota kā "neiedomājama". Saistībā ar minēto *Consiglio di Stato* ir uzsvērusi uzticību, kurai jābūt starp Ostas iestādes priekšsēdētāju un kompetento ministru [12]. Tādējādi, lai arī savā ziņā ierobežota un galvenokārt *ex post* uzraudzības veidā, Ostas iestādes priekšsēdētāja pakļautība kompetentajam ministram nevar tikt noliegta.

32. Tieši pretēji, Ostas iestādes priekšsēdētāja amatam acīmredzami trūkst iezīmju, kas parasti ir saistītas ar domu par neatkarīgu pakalpojumu sniedzēju: vairāk iespēju attiecībā uz darba veida un veicamo uzdevumu izvēli vai veidu, kādā šis darbs vai uzdevumi ir jāveic, vai darba laiku un darba vietu, kā arī attiecībā uz pašam savu darbinieku izvēli [13].

33. Kopumā var teikt, ka Ostas iestādes priekšsēdētājs ir *sui generis* darba attiecībās ar valsti, kas *mutatis mutandis* ir līdzīgas tām, ko Tiesa apskatīja lietā *Danosa* [14]. Minētajā lietā Tiesa nolēma, ka privāta uzņēmuma valdes loceklis ir jāuzskata par "darba ņēmēju" Direktīvas 92/85/EEK [15] izpratnē.

34. Tādējādi es uzskatu, ka konkrētā situācija, kas ir pamattiesvedības priekšmets, ir jāizskata, ņemot vērā Līguma noteikumus par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos. Konkrētāk, darba ņēmēju pārvietošanās brīvība (kas paredzēta LESD 45. panta 1.–3. punktā) un atkāpes no tās (šī paša noteikuma 4. punktā) ir normas, kas sniegs atbildi izskatāmajā lietā.

11 — Skat. it īpaši *Consiglio di Stato* IV palātas 2013. gada 13. maija spriedumu lietā Nr. 2596 *Ciani* pret *Ministero delle Infrastrutture e Trasporti*, 4.4.1. punkts.

12 — Turpat, 4.6. punkts.

13 — Šajā ziņā skat. 1989. gada 14. decembra spriedumu lietā C-3/87 *Agegate* (*Recueil*, 4459. lpp., 36. punkts). Skat. arī 2014. gada 13. februāra spriedumu lietā C-596/12 Komisija/Itālija (16. un nākamie punkti) un, *a contrario*, 1996. gada 27. jūnija spriedumu lietā C-107/94 *Asscher* (*Recueil*, I-3089. lpp., 26. punkts).

14 — 2010. gada 11. novembra spriedums lietā C-232/09 *Danosa* (Krājums, I-11405. lpp., 38.–51. punkts).

15 — Padomes 1992. gada 19. oktobra direktīva par pasākumu ieviešanu, lai veicinātu drošības un veselības aizsardzības darbā uzlabošanu strādājošām grūtniecēm, sievietēm, kas strādā pēcdzemdību periodā, vai strādājošām sievietēm, kas baro bērnu ar krūti (OV L 348, 1. lpp.).

35. Tādējādi – esmu nonācis pie sava *otrā* ievada apsvēruma – mana pārliecība ir tāda, ka, neskatoties uz atšķirīgo formulējumu, LESD 45. panta 4. punktā un 51. pantā ietvertie noteikumi ir jāinterpretē līdzīgi. Kā ģenerāladvokāti A. Meirā [*A. Mayras*] [16] un O. Mančīni [*O. Mancini*] [17] ir pārliecinoši argumentējuši, minēto divu normu saturs ir atšķirīgs, ņemot vērā tajos paredzētās dažādās situācijas. Tomēr abu normu mērķis ir viens: ļaut dalībvalstīm atkāpties no būtiskā principa, kas aizliedz iekšējā tirgū īstenot diskrimināciju pilsonības dēļ, paredzot, ka noteiktas darbības, ko vispārējās interesēs veic personas, kurām šim nolūkam ir piešķirtas konkrētas pilnvaras, var īstenot tikai attiecīgās valsts pilsoņi. Līdz ar to es uzskatu, ka, interpretējot un piemērojot LESD 45. panta 4. punktu, ir jāņem vērā ne tikai Tiesas judikatūra, kas attiecas uz šo normu, bet *mutatis mutandis* arī principi, kuri ir noteikti Tiesas judikatūrā par LESD 51. pantu, kas faktiski ir veidojusies diezgan līdzīgā veidā [18].

36. *Treškārt*, Komisija savos apsvērumos ir pareizi norādījusi, ka pārējās dalībvalsts tiesas norādītās ES tiesību normas vai nu nav piemērojamas pamatlietā, vai arī katrā ziņā neattiecas uz izskatāmās lietas izvērtēšanu. Vispirms Direktīvas 2006/123 2. panta 2. punkta d) apakšpunktā ir skaidri paredzēts, ka to nepiemēro "pakalpojumiem pārvadājumu [transporta] jomā, tostarp ostu pakalpojumiem, kas ir Līguma V sadaļas piemērošanas jomā". Tādējādi pat tad, ja Ostas iestādes priekšsēdētāju uzskatītu par pakalpojumu sniedzēju, Direktīvas 2006/123 piemērojamība *prima facie* šķistu izslēgta. Turklāt divas iesniedzējtiesas minētās Hartas normas, šķiet, nerada nekādu papildu nesaderības iezīmi papildus tai, kas varētu izrietēt no noteikumu par darba ņēmēju pārvietošanās brīvību piemērošanas [19]. Patiesi, gan Hartas 15. pantā, kas attiecas uz "brīvību izvēlēties profesiju un tiesībām strādāt", gan 21. panta 2. punktā, ar kuru tiek aizliegta diskriminācija pilsonības dēļ ES Līgumu piemērošanas jomā, ir paredzēti principi, kas skaidri vai netieši ir ietverti LESD 45. pantā.

37. *Ceturtkārt* un visbeidzot, es vēlos uzsvērt, ka Tiesa ir pastāvīgi pieņēmusi *funkcionālu* to amatu, kas ir daļa no valsts civildienesta LESD 45. panta 4. punkta izpratnē, definīciju [20]. Tādējādi saskaņā ar šo noteikumu patiesi būtiski ir nevis amata nosaukums vai tiesiskais statuss, tā institucionālās saiknes ar valsts iestādēm [21] vai tā stāvoklis valsts pārvaldē [22], bet drīzāk tā patiesā būtība, tā ietvertā atbildība un funkcijas [23].

38. Tādējādi izskatāmajā lietā Tiesa nevar lemt *in abstracto* par to, vai saskaņā ar LESD 45. panta 4. punktu var paredzēt, ka Ostas iestādes priekšsēdētāja amatu drīkst ieņemt tikai konkrētas dalībvalsts pilsoņi. Tiesa var tikai pārbaudīt un pieņemt nolēmumu par to, vai minētais ir iespējams attiecībā uz Itālijas tiesībās paredzēto Ostas iestādes priekšsēdētaja amatu konkrētajā gadījumā. Faktiski var pieņemt, ka, izvērtējot citas dalībvalsts tiesību normas, kas attiecas uz līdzīgu amatu, atbilstību ES tiesībām, varētu rasties cits secinājums, ciktāl šāda amata raksturs, atbildība un funkcijas atšķirtos no šajā lietā izskatītajām. Tas tomēr nenozīmē, ka šīs lietas juridiskās analīzes pamatā esošie principi atšķirsies nākotnē izskatāmajās lietās [24].

16 — 1974. gada 28. maija secinājumi lietā 2/74 *Reyners* (*Recueil*, 631. lpp.).

17 — 1986. gada 15. aprīļa secinājumi lietā 307/84 Komisija/Francija (*Recueil*, 1725. lpp.).

18 — Attiecībā uz minēto tiesību doktrīnā skat. Dashwood, A. *et al*. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oksforda un Portlenda: Hart Publishing, 2011 (6. izd.), 569. lpp.; Mortelmans, K. J. M. "The Functioning of the Internal Market: The Freedoms". No: Kapteyn, P. J. G. *et al*. (*eds*.) *The Law of the European Union and the European Communities*, Nīderlande: Kluwer International, Alphen aan den Rhijn: 2008 (4. izd.), 575.–784. lpp., 731. lpp., un Barnard, C. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oksforda: Oxford University Press, 2007 (4. izd.), 520. lpp.

19 — Skat. Hartas 52. panta 2. punktu.

20 — Skat. spriedumu lietā 307/84 Komisija/Francija (12. punkts) un ģenerāladvokāta F. Ležē [*P. Léger*] 1996. gada 5. marta secinājumus lietā C-290/94 Komisija/Grieķija (*Recueil*, I-3285. lpp., 21. punkts).

21 — Fakts, ka personas, kura ieņem šo amatu, darba devējs var būt gan privātpersona, gan juridiska persona, pats par sevi nav tāds, ar kuru ir pietiekami, lai izslēgtu LESD 45. panta 4. punkta piemērojamību, ja ir iespējams konstatēt, ka konkrētā persona attiecībā uz atsevišķām darbībām rīkojas kā valsts iestāžu pārstāvis. Skat. 2003. gada 30. septembra spriedumu lietā C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española* (*Recueil*, I-10391. lpp., 43. punkts).

22 — Šajā ziņā skat. 1974. gada 12. februāra spriedumu lietā 152/73 *Sotgiu* (*Recueil*, 153. lpp., 5. punkts) un spriedumu lietā 307/84 Komisija/Francija (11. punkts).

23 — Šajā ziņā skat. 1996. gada 2. jūlija spriedumu lietā C-473/93 Komisija/Luksemburga (*Recueil*, I-3207. lpp., 28. punkts) un spriedumu lietā 307/84 Komisija/Francija, 12. punkts.

24 — Skat. it īpaši apsvērumus, kas ir pausti iepriekš 46.–62. punktā.

39. Ņemot vērā iepriekš minēto, es uzskatu, ka četrus *Consiglio di Stato* uzdotos jautājumus var izskatīt kopā un pārformulēt šādi: "Vai tāda valsts tiesību norma, saskaņā ar kuru Ostas iestādes, kura īsteno Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punktā norādītās funkcijas, priekšsēdētāja amatu drīkst ieņemt tikai attiecīgās dalībvalsts pilsoņi, ir saderīga ar LESD 45. pantu?"

B – *Uzdoto jautājumu izskatīšana*

40. Pirms izskaidrot iemeslus, kāpēc es uzskatu, ka atbildei uz *Consiglio di Stato* uzdoto pārformulēto jautājumu būtu jābūt noliedzošai, es īsumā atgādināšu attiecīgo Tiesas judikatūru un vienlaicīgi centīšos sīki izklāstīt tajā ietvertos principus, cerot radīt lielāku skaidrību par pareizu LESD 45. panta 4. punkta interpretāciju.

41. Personu un it īpaši darba ņēmēju brīva pārvietošanās ir viens no Savienības pamatprincipiem. Saskaņā ar LESD 45. panta 2. punktu tā likvidē jebkādu dalībvalstu darba ņēmēju diskrimināciju pilsonības dēļ neatkarīgi no tās rakstura vai apmēra attiecībā uz nodarbinātību, darba samaksu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem [25].

42. Tomēr LESD 45. panta 4. punktā ir paredzēts, ka konkrētā panta noteikumi neattiecas uz nodarbinātību civildienestā. Tomēr kā izņēmumu no vispārēja principa šī norma ir jāinterpretē šauri vai – kā Tiesa to ir vairākkārt lēmusi – "tādējādi, lai tā būtu piemērojama tikai galīgas nepieciešamības gadījumā to interešu aizsardzībai, ko šī tiesību norma ļauj aizstāvēt dalībvalstīm" [26].

43. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru "[nodarbinātības] civildienestā" jēdziens minētās normas izpratnē visā Eiropas Savienībā ir jāinterpretē un jāpiemēro vienveidīgi un tāpēc to nevar atstāt dalībvalstu ziņā [27]. Tiesa ir pastāvīgi lēmusi, ka civildienesta jēdziens attiecas tikai uz tiem amatiem, kuru ieņemšanai ir nepieciešams, lai šī amata ieņēmējam būtu "īpaša lojalitātes saikne" ar šo valsti, kā arī pienākumi un tiesības, kas ir pilsonības pamatā [28].

44. Tomēr Tiesa nekad nav apskatījusi jēdzienu "īpaša lojalitātes saikne" ar valsti. Tiesa ir tikai norādījusi, ka ir reizē jāizpilda divi *ļoti stingri* [29] nosacījumi, lai uz amatu būtu attiecināms "nodarbinātības civildienestā" jēdziens: amatam ir jāietver tieša vai netieša dalība ar publiskajām tiesībām piešķirto pilnvaru īstenošanā un tādu funkciju nodrošināšana, kuru mērķis ir nodrošināt vispārējās valsts vai citu valsts pārvaldes iestāžu intereses [30]. Tā ir piebildusi arī, ka, kaut arī ir izpildīti šie divi nosacījumi, atkāpšanās no diskriminācijas aizlieguma nebūtu pamatota, ja valsts pilnvaras tiek īstenotas neregulāri vai tās ir šī amata ietvaros veicamo darbību mazākā daļa [31].

45. Tādējādi Tiesas judikatūrā ir paredzēta trīspakāpju analīze LESD 45. panta 4. punkta piemērošanai. Pirms apskatīt sīkāk šīs trīs pakāpes, es īsumā vēlētos pievērsties jēdzienam "īpaša lojalitātes saikne", jo, manuprāt, tas parāda konkrētā noteikuma pašu *raison d'être*. Šis jēdziens ir pamatojums, kuru ņemot vērā būtu jāinterpretē un jāpiemēro principi, kurus var izsecināt no Tiesas judikatūras.

25 — Skat. citu starpā 1974. gada 4. aprīļa spriedumu lietā 167/73 Komisija/Francija (*Recueil*, 359. lpp., 43. un 44. punkts) un 2013. gada 5. decembra spriedumu lietā C-514/12 *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betrieb* (23. punkts).

26 — Skat. citu starpā spriedumu lietā *Lawrie-Blum* (26. punkts) un 1987. gada 16. jūnija spriedumu lietā 225/85 Komisija/Itālija (*Recueil*, 2625. lpp., 7. punkts).

27 — Skat. 2003. gada 30. septembra spriedumu lietā C-47/02 *Anker* u.c. (*Recueil*, I-10447. lpp., 57. punkts un tajā minētā judikatūra).

28 — Turpat (58. punkts un tajā minētā judikatūra).

29 — Skat. spriedumu lietā Komisija/Luksemburga (33. punkts un tajā minētā judikatūra).

30 — Skat. citu starpā 1982. gada 26. maija spriedumu lietā 149/97 Komisija/Beļģija (*Recueil*, 3881. lpp., 10. punkts) un spriedumu lietā Komisija/Grieķija (2. punkts).

31 — Skat. spriedumu lietā *Anker* u.c. (63. un 64. punkts) un lietā *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española* (44. un 45. punkts).

1) Jēdziens "īpaša lojalitātes saikne"

46. Jēdziens "īpaša lojalitātes saikne" parādās saistībā ar amatiem, kuri – kā valsts to var likumīgi pieprasīt – ietver pienākumus, kurus to raksturīgo īpašību dēļ vislabāk var izpildīt tikai personas, kuras ir saistītas ar attiecīgo valsti ne tikai ar darba attiecībām, bet arī ar pilsonību. Pamatā esošais pieņēmums ir, ka personai kopumā ir stiprākas lojalitātes, uzticības un pieķeršanās jūtas pret valsti, kurai pieder [šī persona], tās ģimene un saknes. Vai tad galvenais tiesību princips, nosakot personas pilsonību, nav asins saikne ("ius sanguinis") vai saikne ar teritoriju ("ius soli")? Nepastāvot šādām *sanguis* un *solum* saiknēm – saskaņā ar minēto uzskatu –, persona var mazāk vēlēties vai tikai būt mazāk spējīga, ņemot vērā visus apstākļus, veikt savus pienākumus tā, lai pilnībā izpildītu uzdevumu valsts interesēs.

47. Šī persona var to mazāk *vēlēties*, jo, piemēram, amatā esošajai personai, iespējams, var būt jāuzskata kopienas vai valsts intereses par pārākām nekā savas, neskatoties uz to, ka – noteiktos apstākļos – var nebūt viegli to izdarīt. Šāds gadījums varētu it īpaši būt attiecināms uz personām, kas ieņem amatus dalībvalstu bruņotajos spēkos vai policijā.

48. Šī persona varētu būt mazāk *spējīga*, jo, piemēram, pilsoņi, kurus ietekmē [šai personai] piešķirtās valsts varas īstenošana, var neatzīt šo personu par tādu, kas rīkojas valsts vārdā un tās interesēs [32]. Piemēram, nepilsoni varētu uzskatīt par tādu, kas pietiekami labi nepārstāv konkrēto valsti, lai piekļūtu augstiem amatiem valdībā. Līdzīgi arī personu, kurai nepiemīt spēcīga saikne ar sabiedrības, kurā tai ir jāīsteno savas valsts pārvaldes funkcijas, sociālajiem, politiskajiem un kultūras aspektiem, ne visi pilsoņi varētu uzskatīt par "vienu no viņiem". Rezultāts varētu būt tāds, ka konkrētās personas valsts vārdā veiktajām darbībām, kuras pat var radīt būtiskas sekas tās pilsoņiem, būs mazāks likumīguma un pieņemšanas līmenis. Šāds gadījums, citu starpā, varētu būt attiecināms uz valsts tiesu iestāžu darbiniekiem.

49. Tomēr Kopienas tika izveidotas ar mērķi pārdzīvot "Blut und Boden" laikus. Turklāt ne dalībvalstis kā suverēnas struktūras, ne to pilsoņi šodien vairs nav tie, kas bija Kopienu izveidošanas laikā [33].

50. Pirmkārt, valsts lomas uztvere i) sabiedrībā un ii) starptautiskā kontekstā būtiski mainās. Runājot par pirmo minēto, valsts rīcība, ko pilsoņi sagaida savā labā, un tas, kā tā izpaudīsies, nepārprotami ir pakļauts ātrajām sabiedrības izmaiņām. Pēdējās desmitgadēs ir bijusi skaidra tendence nodot privātajam sektoram un izmantot ārpakalpojumus tādu uzdevumu veikšanai, ko agrāk varēja veikt tikai valsts pārvaldes iestādes [34]. Attiecībā uz pēdējo minēto pēdējā laikā akadēmiķi ir uzsvēruši, ka šodienas globalizētajā pasaulē, kur būtiskas suverēnu valstu konstitūcijā noteiktās kompetences daļas ir vai nu nodotas pārnacionālām organizācijām, vai *de facto* tiek īstenotas dažādos starptautiskos *fora* [35], suverenitātes jēdziens nevar tikt uzskatīts par tādu, kas ietver tos pašus tradicionālos jēdzienus, kādi tika izmantoti pagātnē [36].

51. Otrkārt, pilsonības jēdziens arī ir būtiski mainījies. Palielinoties darba ņēmēju (un, vispārīgāk, personu) pārvietošanās apmēriem Eiropas Savienībā, lojalitāte, ko vēsturiski valsts sagaidīja no saviem pilsoņiem, ja nav izzudusi, tad vismaz ir jēdzieniski pārveidojusies Eiropas Savienības ietvaros. Turklāt kopš Māstrihtas Līguma pieņemšanas ES Līgumos ir iekļauts Savienības pilsonības jēdziens kā tāds,

32 — Es uzsveru, ka šādu domu tiesas sēdē, manuprāt, atbilstoši, netieši norādīja Itālijas valdība.

33 — Saistībā ar minēto skat. neseno diskusiju par iespēju dažās valstīs iegūt pilsonību, tikai balstoties uz bagātību.

34 — Interesanti, ka šī tendence ne tikai rada lielāku pilsoņu un uzņēmumu iesaistīšanos valdības veiktajās darbībās, bet arī rada ievērojamu pieaugumu tirdzniecībā starp valdībām starptautiskajā vidē. Skat. Dettmer, O. "Unbundling the nation state — Countries have started to outsource public services to each other", 14(2014) *The Economist* (publicēts 2014. gada 8. februārī).

35 — Sand, I. J. *From National Sovereignty to International and Global Cooperation: The Changing Context and Challenges of Constitutional Law in a Global Society*. Scandinavian Studies in Law, 2007, 273.–298. lpp., 275. lpp.

36 — Skat. citu starpā Weiler, J. H. H. *The Constitution of Europe – "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Kembridža: Cambridge University Press, 1999; MacCormick, N. *Questioning Sovereignty*. Oksforda: Oxford University Press, 1999.

kas ir atsevišķs un papildus dalībvalsts pilsonībai. Kā Tiesa ir noteikusi zināmajā lietā spriedumā *Grzelczyk*, "Savienības pilsonības uzdevums ir būt par dalībvalstu pilsoņu fundamentālo statusu, kas ļauj personām, kuras atrodas līdzīgās situācijās, saņemt vienādu juridisko palīdzību neatkarīgi no viņu pilsonības, izņemot īpaši paredzētus gadījumus"[37]. Citiem vārdiem sakot, pārfrāzējot ģenerāladvokāta Džeikobsa [*Jacobs*] teikto secinājumos lietā *Konstantinidis*[38], jebkurš ES pilsonis tagad ir tiesīgs teikt "civis europaeus sum" un atsaukties uz šo statusu, lai vērstos pret jebkuru viņa pamattiesību pārkāpumu un – es vēlos piebilst – jebkuru nesaprātīgu un nepamatotu diskrimināciju pilsonības dēļ Eiropas Savienības ietvaros.

52. Tādējādi LESD 45. panta 4. punkts būtu jāinterpretē, ņemot vērā apstākļus, kādi tie ir mūsdienās[39].

53. Ņemot vērā visus šos apsvērumus, es tagad sīkāk pievērsīšos iepriekš 44. un 45. punktā minētajai trīspakāpju analīzei.

2) Trīspakāpju analīze attiecībā uz LESD 45. panta 4. punkta piemērošanu

54. Attiecībā uz pirmo soli par likumā noteikto pilnvaru izmantošanu Tiesa līdz šim nav sniegusi šo nosacījumu vispārīgu un skaidri formulētu definīciju. Tomēr no judikatūras ir iespējams izsecināt vairākus elementus, ieskaitot – jau minēto iemeslu dēļ – elementu, kas attiecas uz tādu darbību veikšanu, kas ir saistītas ar valsts varas īstenošanu atbilstoši LESD 51. pantam.

55. Pirmkārt, šie nosacījumi noteikti ietver *imperium*[40] pilnvaras, proti, augstākās likumdošanas, izpildvaras, juridiskās un militārās pilnvaras, kas ir raksturīgas suverēno pilnvaru jēdzienam un kuras valsts īsteno ar noteiktu iestāžu vai indivīdu starpniecību[41]. Otrkārt, manuprāt, nav apstrīdams arī tas, ka minētie nosacījumi ietver arī pilnvaras, kas parasti tiek apzīmētas ar jēdzienu *potestas*[42], kas nozīmē visas tās pilnvaras, kas ietver spēju neatkarīgi no adresāta vēlmes (vai pretēji tai) pieņemt juridiski saistošas tiesību normas, kuras tiek piemērotas, izmantojot piespiedu un soda līdzekļus[43]. Treškārt, ir vienlīdz acīmredzams, ka tikai *kādu* administratīvu pilnvaru īstenošanu (t.i., tādu, kas atšķiras no privātpersonām piemītošajām pilnvarām) gluži pretēji nevar pašu par sevi automātiski uzskatīt par tādu, kas ietver ar publiskajām tiesībām piešķirto pilnvaru īstenošanu. Patiesi, uz amatiem, kas galvenokārt ietver administratīvu uzdevumu vai tehnisku funkciju veikšanu[44] un kas neietver pastāvīgas vai lēmumu pieņemšanas pilnvaras[45], šis jēdziens neattiecas.

37 — 2001. gada 20. septembra spriedums lietā C-184/99 (*Recueil*, I-6193. lpp., 31. punkts).

38 — 1992. gada 9. decembra secinājumi lietā C-168/91 (*Recueil*, I-1191. lpp., 46. punkts).

39 — Pamatojoties uz minēto, es teiktu, ka secinājumi, kas izdarīti īpaši senā lietā attiecībā uz (tagadējā) LESD 45. panta 4. punkta piemērošanu, var vairs nebūt noderīgi precedenti. Piemēram, pašlaik es nepiekristu tam, ko Tiesa uzskatīja par pareizu šīs normas piemērošanu 8. punktā 1982. gada 26. maija spriedumā lietā 149/79 Komisija/Beļģija (*Recueil*, 1845. lpp.).

40 — Attiecībā uz šo izteicienu skat. arī ģenerāladvokāta P. Krusa Viljalona [*P. Cruz Villalón*] secinājumus apvienotajās lietās C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08 un C-61/08 Komisija/Beļģija u.c. (Krājums, I-4105. lpp., 97. punkts).

41 — "Now the notes of supreme command are these, To make and abrogate Lawes. To determine War and peace, to know, and judge of all controversies, either by himselfe, or by Judges appointed by him; to elect all Magistrates; Ministers, and Counsellors" (Thomas Hobbes, *De Cive*, 1642, VI nodaļa, §XVIII).

42 — Attiecībā uz šī jēdziena vispārīgo nozīmi skat. Berger, A. *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Filadelfija: The American Philosophical Society, 1953, 640. lpp.

43 — Šajā ziņā skat. spriedumu lietā *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española* (42. punkts) un lietā *Anker* u.c. (61. punkts).

44 — Pēc analoģijas skat. 1989. gada 5. decembra spriedumu lietā C-3/88 Komisija/Itālija (*Recueil*, 4035. lpp., 13. punkts), 2006. gada 30. marta spriedumu lietā C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (Krājums, I-2941. lpp., 39. un 40. punkts) un 2009. gada 22. oktobra spriedumu lietā C-438/08 Komisija/Portugāle (Krājums, I-10219. lpp., 40. punkts).

45 — Skat. spriedumu lietā 225/85 Komisija/Itālija (9. punkts). Pēc analoģijas skat. arī 2011. gada 24. maija spriedumu lietā C-50/08 Komisija/Francija (Krājums, I-4195. lpp., 76. punkts) un spriedumu lietā *Reyners* (51.–53. punkts).

56. Jāatzīst, ka starp šīm kategorijām ir vidus zona, kurā var nebūt tik vienkārši noteikt, vai konkrētam valsts amatam piemītošās administratīvās pilnvaras ir tādas, ka tās ietilpst LESD 45. panta 4. punkta piemērošanas jomā. Es uzskatu, ka to ir iespējams noteikt, tikai veicot katra atsevišķa gadījuma izvērtēšanu, kuras laikā tiek ņemtas vērā visas konkrētā amata priekšrocību un veicamo darbību raksturojošās iezīmes.

57. "Kompass", kurš, manuprāt, norāda interpretētājam pareizo virzienu, kā jau minēts iepriekš, var būt tikai jautājums, vai pastāv objektīvi iemesli, kurus ņemot vērā, valsts var uzskatīt, ka tikai personas, kuras ir tai piesaistītas ar pilsonības "saitēm", visdrīzāk vēlēsies vai varēs izpildīt konkrētā amata pienākumus. Elementi, kas šajā ziņā, manuprāt, var būt īpaši būtiski, ir šādi: i) īstenoto darbību tuvums vai saikne ar iepriekš minētajām *imperium* vai *potestas* pilnvarām; ii) tas, vai konkrētais amats ietver tādu jautājumu risināšanu, kas attiecas uz būtisku dalībvalsts drošības interešu aizsardzību [46]; iii) atbildības apmērs [47], ko ietver šo pilnvaru īstenošana saistībā ar darba stāžu vai pārvaldības vai uzraudzības pienākumiem [48]; iv) vai šīs pilnvaras modernā sabiedrībā pašas pēc sava rakstura [49] vai parasti [50] tiek uzskatītas par tādām, ko veic valsts pārvaldes iestādes, v) tālejošā vai, gluži pretēji, ierobežotā iedarbība, kas darbībām, ko ietver šis amats, var būt uz citām personām, un vi) tas, vai darbības vai pasākumi, ko veic amatā esošā persona, rada tūlītējas un tiešas juridiskas sekas *vis-à-vis* citiem indivīdiem vai arī tām ir tikai papildu vai sagatavojošs raksturs [51].

58. Attiecībā uz pēdējo punktu, iespējams, ir nepieciešams plašāks izskaidrojums. Patiesi, *netieša* piedalīšanās valsts pārvaldes pilnvaru īstenošanā noteiktos apstākļos arī varētu tikt uzskatīta par pietiekamu, lai atbilstu jēdzienam "nodarbinātība civildienestā" [52]. Tomēr šī netiešā piedalīšanās nevar būt tik attāla [53], ka – es teiktu – saikne starp faktisko valsts pārvaldes iestādes pilnvaru īstenošanu un ieguldījumu, ko šajā īstenošanā veic konkrētajā amatā esošā persona, ir vāja vai maznozīmīga [54].

59. Kad ir noteikts, ka apskatāmais amats ietver piedalīšanos ar publiskajām tiesībām piešķirto pilnvaru īstenošanā LESD 45. panta 4. punkta izpratnē, vēl joprojām ir jāpārbauda – analīzes otraja posmā –, vai šīs pilnvaras ir piešķirtas vispārējo interešu īstenošanai. Citiem vārdiem sakot, ir jāpārliecinās, vai personai, kura ieņem valsts amatu, ir jāveic funkcijas sabiedrības interesēs pretstatā funkciju īstenošanai privātās interesēs.

60. Tāpēc šis nosacījums nav izpildīts gadījumos, kad valsts piešķir indivīdam vai uzņēmumam īpašas pilnvaras vai privilēģijas – pret atlīdzību vai katrā ziņā saistībā ar savstarpējām attiecībām –, ko šī persona vai uzņēmums var izmantot savās vai ierobežota skaita personu interesēs. Turklāt es piekrītu Itālijas valdībai attiecība uz to, ka šis nosacījums nav izpildīts arī tad, ja administratīvās pilnvaras ir jāīsteno tikai valsts ekonomiskajās vai ražošanas interesēs. Citiem vārdiem sakot, LESD 45. panta 4. punkta piemērošanas jomā ietilpst valsts kā kopienas ieinteresētība, nevis valsts ieinteresētība, kad tā darbojas kā parasts tirgus dalībnieks.

46 — Skat. LESD 346. panta 1. punktu.

47 — Šajā ziņā skat. 1991. gada 27. novembra spriedumu lietā C-4/91 *Bleis* (*Recueil*, I-5627. lpp., 6. punkts).

48 — Šajā ziņā skat. 1982. gada 26. maija spriedumu lietā 149/79 Komisija/Beļģija (*Recueil*, 1845. lpp., 8. un 11. punkts) un spriedumu lietā 225/85 Komisija/Itālija (9. punkts). Pēc analoģijas skat. arī spriedumu lietā Komisija/Portugāle (41. punkts).

49 — Skat. ģenerāladvokātes K. Štiksas-Haklas [*C. Stix-Hackl*] 2003. gada 12. jūnija secinājumus lietā *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española* (83. punkts).

50 — Skat. spriedumu lietā Komisija/Luksemburga (27. punkts) un lietā 149/79 Komisija/Beļģija (*Recueil*, 1845. lpp., 12. punkts).

51 — Skat. pēc analoģijas spriedumu lietā Komisija/Portugāle (36. punkts un tajā minētā judikatūra).

52 — Skat. iepriekš 28. zemsvītras piezīmē minēto judikatūru.

53 — Skat. spriedumu lietā Komisija/Luksemburga (31. punkts).

54 — Piemēram, pēc analoģijas skat. 1998. gada 29. oktobra spriedumu lietā C-114/97 Komisija/Spānija (*Recueil*, I-6717. lpp., 37. un 38. punkts) un lietā *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (47. un 48. punkts).

61. Visbeidzot, un šis ir analīzes trešais posms, lai varētu piemērot LESD 45. panta 4. punktu, ir nepieciešams, lai to valsts pārvaldes pilnvaru veikšana, kas ir piešķirtas vispārējo interešu īstenošanai, nebūtu neregulāra vai tāda, kas ir tikai neliela daļa no vispārējām darbībām, ko veic apskatāmajā amatā esošā persona. Faktiski Tiesa ir uzskatījusi, ka tikai tāda LESD 45. panta 4. punktā paredzēto valsts pārvaldes pilnvaru īstenošana, ja to veic persona, kas nav konkrētās dalībvalsts pilsonis, kas ir reta vai notiek izņēmuma gadījumos, nevar kaitēt interesēm, kuras paredzēts aizsargāt ar šo noteikumu. Tādējādi šis amats var atrasties LESD 45. panta 4. punkta piemērošanas jomā tikai tad, ja ar publiskajām tiesībām piešķirto pilnvaru īstenošana vispārējās interesēs ir šī amata galvenais uzdevums [55] vai vismaz ir paredzēts, ka tā notiks regulāri [56]. Man šķiet, ka šajā ziņā ļoti būtisks ir samērīguma princips [57].

62. Ņemot vērā minētos principus, es tagad izskatīšu LESD 45. panta 4. punkta piemērojamību Ostas iestādes priekšsēdētāja, kurš veic tādas funkcijas, kā paredzēts Itālijas tiesību normās, amatam.

3) LESD 45. panta 4. punkta piemērojamība izskatāmajā lietā

63. *I. Haralambidis*, *Autorità Portuale di Brindisi*, Itālijas valdība un Komisija apgalvo, ka LESD 45. panta 4. punkts pamattiesvedībā nav piemērojams. Būtībā viņi uzsver, ka minētajā amatā galvenokārt ir nepieciešamas vadības un tehniskās zināšanas un ka jebkādu valsts pārvaldes pilnvaru īstenošana LESD 45. panta 4. punkta nolūkos ir ļoti neregulāra. Tādējādi saskaņā ar LESD 45. panta 1.–3. punktu būtu aizliegts paredzēt tādu valsts tiesību normu, saskaņā ar kuru, lai ieņemtu Ostas iestādes priekšsēdētāja amatu, būtu nepieciešama Itālijas pilsonība.

64. Turpretim *C. Casilli*, kā arī Spānijas un Nīderlandes valdības apgalvo, ka Ostas iestādes priekšsēdētāja amats tieši ietilpst jēdzienā "nodarbinātība civildienestā" LESD 45. panta 4. punkta izpratnē. Tās uzsver, ka administrācijas pilnvaras, kas piešķirtas personām, kuras ieņem šo amatu, ir diezgan plašas un ka tās ir jāīsteno vispārējās interesēs.

65. Tagad es izvērtēšu pilnvaras, kas Itālijas tiesībās paredzētas Ostas iestādes priekšsēdētāja amatam, piemērojot iepriekš izklāstīto trīspakāpju analīzi. Kā tiks parādīts, lielāko daļu no ostas iestādes priekšsēdētājam piešķirtajām pilnvarām nevar uzskatīt par tādām, kas ir piešķirtas ar publisko tiesību aktiem LESD 45. panta 4. punkta izpratnē. Turklāt pat tās pilnvaras, kuras varētu ietilpt šajā definīcijā, vai nu nav tādas, ko īsteno sabiedrības interesēs, bet gan tikai konkrētās Ostas iestādes ekonomiskajās interesēs, vai arī ir paredzētas īstenošanai retos vai izņēmuma gadījumos.

66. Vispirms ir jāuzsver, ka visas pilnvaras, kas piemīt Ostas iestādes priekšsēdētājam atbilstoši Itālijas tiesībām, noteikti nav tās, ko valsts parasti piešķir savām augstākajos vadības, militārajos vai tiesu sistēmas amatos esošajām personām. Tāpat tās nav arī cieši saistītas ar šīm suverēnajām pilnvarām.

67. Priekšsēdētāja pienākumu pildīšana patiešām vispārīgi ietver lielu atbildību, un tai ir nepieciešama diezgan liela rīcības brīvība. Tāpat nav strīda par to, ka priekšsēdētāja darbības bieži tiek veiktas, izmantojot administratīvus līdzekļus, kas uzreiz rada juridiskas sekas *vis-à-vis* tā adresātiem. Tomēr tikai dažas no šīm darbībām, šķiet, ir tādas, kas ietver patiesas lēmumu pieņemšanas pilnvaras, un šādos gadījumos tās reti ietver tādu tiesību normu pieņemšanu, kuras var piemērot bez policijas vai valsts tiesu varas iestāžu palīdzības [58].

55 — Skat. ģenerāladvokāta M. Lenca [*M. Lenz*] secinājumus lietā *Lawrie-Blum* (2136. lpp.).

56 — Skat. iepriekš 29. zemsvītras piezīmē minēto judikatūru.

57 — Skat. ģenerāladvokāta P. Krusa Viljalona secinājumus lietā Komisija/Beļģija u.c. (140. un nākamie punkti).

58 — Attiecībā uz šī elementa nozīmību pēc analoģijas skat. spriedumu lietā Komisija/Portugāle (44. punkts) un spriedumu lietā C-50/08 Komisija/Francija (93. punkts).

68. Attiecībā uz Ostas iestādes priekšsēdētājam noteiktajiem uzdevumiem saskaņā ar Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punkta a), b), c), d), e) un n) apakšpunktiem es secinu, ka priekšsēdētājam ir piešķirtas tiesības tikai paust priekšlikumus ostas komitejai. Neapšaubot viņa kā šīs struktūras vadītāja nozīmi vai centrālo vietu, nemainīgs paliek fakts, ka ostas komitejā ir vairāki locekļi un priekšsēdētājam netiek piešķirtas nekādas īpašas privilēģijas pār citiem locekļiem (piemēram, veto tiesības). Katrā ziņā šie tiesību akti (piemēram, Ostas iestādes budžeta aprēķins, bilance un trīs gadu darbības plāns), šķiet, ir tikai vispārēji un galvenās to radītās juridiskās sekas ietekmē to pieņemošo iestādi.

69. Attiecībā uz Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punkta f) un l) apakšpunktā paredzētajiem uzdevumiem ir jānorāda, ka tie ir definēti plaši un, šķiet, ietver galvenokārt tādu darbību saskaņošanas vai veicināšanas pilnvaras, ko galu galā izpildīs citas iestādes vai uzņēmumi.

70. Jāatzīst, ka Ostas iestādes priekšsēdētājam ir lēmumu pieņemšanas un izpildes pilnvaras saistībā ar uzdevumiem, kas viņam ir noteikti ar Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punkta h), i) un m) apakšpunktiem.

71. Tomēr pēc rūpīgākas izpētes es nedomāju, ka ar šo pilnvaru īstenošanu ir pietiekami, lai izpildītu *ļoti stingros* LESD 45. panta 4. punkta nosacījumus. No vienas puses, man šķiet, ka pilnvaras, kas ir paredzētas saistībā ar atļauju un koncesiju piešķiršanu izmantot noteiktas ostas daļas vai veikt ostā noteiktas darbības, būtībā ir salīdzināmas ar tām, ko īsteno privātie uzņēmumi, veicot rūpniecisku vai komercdarbību. Konkrēti, kaut arī tie ir administratīvie akti un attiecas uz valstij piederošu īpašumu, Ostas iestādes priekšsēdētāja šajā sakarā pieņemtie akti no ekonomikas viedokļa ir tuvi tādu īpašumu izīrēšanas vai iznomāšanas līgumiem, kurus var noslēgt privātu uzņēmumu starpā [59]. No otras puses, galvenais Ostas iestādes priekšsēdētāja mērķis, veicot savus pienākumus saistībā ar minēto, ir – kā to ir uzsvērusi Itālijas valdība – nodrošināt efektīvu un ienesīgu Ostas iestādes pārvaldīto valsts īpašumu izmantošanu. Citiem vārdiem sakot, "Polārzvaigzne", kas virza priekšsēdētāja darbības saistībā ar minēto, drīzāk ir viņa vadītās iestādes finanšu un ekonomikas intereses, nevis vispārīgās sabiedrības intereses.

72. Tādējādi, manuprāt, Ostas iestādes priekšsēdētājam ir divi uzdevumi, kas ietver piespiedu pasākumu veikšanas tiesības *vis-à-vis* pilsoņiem un kas, šķiet, tiek veikti ne tikai pašas Ostas iestādes interesēs, bet arī sabiedrības interesēs. Pirmkārt, es norādu uz pilnvarām, kas piešķirtas ar Itālijas Navigācijas kodeksa 54. un 55. pantu (uz kuru ir ietverta atsauce Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punkta h) apakšpunktā), pieņemt rīkojumu, ar kuru personai, kura ir pretlikumīgi aizņēmusi valsts jūras teritorijas daļu, noteiktā laikā tiek pieprasīts atjaunot *status quo*, un, ja šis rīkojums netiek ievērots, nodrošināt šādu atgūšanu *ex officio* par pārkāpēja līdzekļiem. Otrkārt, es norādu uz uzdevumu nodrošināt ostas teritorijas kuģojamību un jūras gultnes rakšanas un uzturēšanas darbus, attiecībā uz ko Ostas iestādes priekšsēdētājam ir tiesības tūlītējas nepieciešamības un neatliekamības gadījumā pieņemt saistošus lēmumus.

73. Tomēr ir skaidrs, ka šīs pilnvaras neattiecas uz Ostas iestādes priekšsēdētājam paredzētajām pamatfunkcijām. Tās drīzāk ir salīdzinoši maza viņa kopīgās darbības daļa. Turklāt Itālijas valdība apstiprināja, ka tās ir paredzētas īstenošanai retos vai ārkārtas gadījumos. Patiesi, daudz vispārīgākas un plašākas uzraudzības un piespiedu darbību veikšanas pilnvaras Ostas iestādes uzraudzītās jomās īsteno atbildīgie policijas spēki un it īpaši *Capitanerie di Porto – Guardia Costiera* (Itālijas Krasta apsardze) [60]. Turklāt jebkura Ostas iestādes priekšsēdētāja pieņemta tiesību akta piemērošanai ir nepieciešama minēto policijas spēku palīdzība un, atbilstošā situācijā, tiesas iejaukšanās.

59 — Šajā ziņā skat. 2007. gada 25. oktobra spriedumu lietā C-174/06 *CO.GE.P* (Krājums, I-9395. lpp., 31.–35. punkts).

60 — Itālijas Krasta apsardze ir Itālijas Jūras spēku korpuss, kura uzdevumi un funkcijas galvenokārt ir saistīti ar jūras izmantošanu civilos nolūkos.

74. Visbeidzot, Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punkta n-bis) apakšpunktā, šķiet, ir paredzēts "visaptverošs" noteikums [61]. Tomēr, veicot Likuma Nr. 84/1994 vispārēju analīzi, es nesaskatu nevienu šādu pilnvaru, kas varētu atbilst LESD 45. panta 4. punkta prasībām.

75. Noslēgumā, Ostas iestādes priekšsēdētāja amats, man šķiet, ir tāds, saistībā ar kuru lielākā daļa no tam piešķirtajām funkcijām un katrā ziņā ar to saistītās pamata pilnvaras ir tehniska un pārvaldības rakstura. Būtībā vajadzīgais kritērijs, lai varētu strādāt šajā amatā, šķiet, ir kompetence un pieredze transporta, ekonomikas un cilvēkresursu jomās. Es nesaredzu iemeslus, kāpēc dalībvalsts varētu saprātīgi uzskatīt, ka visdrīzāk tikai šīs valsts pilsonis būtu pietiekami spējīgs vai gribētu pildīt pienākumus, ko ietver minētais amats. Citiem vārdiem sakot, es nesaredzu to, kādu pievienoto vērtību pilsonības saikne varētu sniegt atbilstošai to funkciju izpildei, kas likumā noteiktas Ostas iestādes priekšsēdētājam.

IV – **Secinājumi**

76. Ņemot vērā iepriekš minēto, es ierosinu Tiesai uz *Consiglio di Stato* jautājumiem atbildēt šādi:

LESD 45. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to tiek aizliegts paredzēt tādu valsts tiesību normu, saskaņā ar kuru Ostas iestādes, kura īsteno 1994. gada 28. janvāra Likuma Nr. 84/1994 "Pārstrādātie ostas noteikumi" (*Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale*) 8. panta 3. punktā norādītās funkcijas, priekšsēdētāja amatu drīkst ieņemt tikai attiecīgās dalībvalsts pilsoņi.

61 — Likuma Nr. 84/1994 8. panta 3. punkta n-bis) apakšpunktā ir noteikts: "Ostas iestādes priekšsēdētājam ir pienākums īstenot jebkuras citas pilnvaras [kas ir piešķirtas Ostas iestādei], ko konkrētais likums nepiešķir citām Ostas iestādes pārvaldības struktūrām."