

KOMMISSIONEN MOT ITALIEN

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 31 maj 2001 *

I mål C-283/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av A. Aresu och M. Patakia, sedan av E. Traversa och M. Patakia, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, inledningsvis biträdd av P.G. Ferri, sedan av F. Quadri, avvocati dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse), genom att föreskriva

:

- att privat säkerhetsverksamhet, inbegripet bevakning eller skyddande av lös och fast egendom, efter erhållande av tillstånd, i Italien endast får utföras av privata säkerhetsföretag av italiensk nationalitet, samt

- att endast italienska medborgare som erhållit erforderligt tillstånd får anställas som privata säkerhetsvakter med förordnande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. La Pergola samt domarna P. Jann (referent), L. Sevón, S. von Bahr och C. W. A. Timmermans,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningschefen D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 14 december 2000,

och efter att den 15 februari 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 29 juli 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse), genom att föreskriva

- att privat säkerhetsverksamhet, inbegripet bevakning eller skyddande av lös och fast egendom, efter erhållande av tillstånd, i Italien endast får utföras av privata säkerhetsföretag av italiensk nationalitet, samt

- att endast italienska medborgare som erhållit erforderligt tillstånd får anställas som privata säkerhetsvakter med förordnande.

Den nationella lagstiftningen

2 I Italien är privat säkerhetsverksamhet reglerad genom *testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (den samlade lagstiftningen avseende allmän säkerhet, nedan kallad *testo unico*), som antagits genom kungligt dekret av den 18 juni 1931 (GURI nr 146 av den 26 juni 1931).

3 I artikel 133 i *testo unico* föreskrivs följande:

”Offentliga organ, andra gemensamma organ samt privatpersoner kan anlita privata säkerhetsvakter för bevakning eller skyddande av fast eller lös egendom.

De kan likaså, efter att tillstånd beviljats av prefekten, gå samman för att utse sådana säkerhetsvakter för att anlita dessa för gemensam bevakning eller skyddande av sådan egendom.”

4 I artikel 134 i *testo unico* föreskrivs att:

”Det är förbjudet för juridiska personer och för privatpersoner att, utan tillstånd av prefekten, tillhandahålla säkerhets- eller bevakningstjänster avseende fast eller lös egendom, göra utredningar eller efterforskningar eller inhämta information för privatpersoners räkning.

Utan hinder av vad som föreskrivs i artikel 11, får tillstånd inte beviljas personer som inte innehar italienskt medborgarskap, som är handikappade eller som blivit dömda för ett uppsåtligt brott.

Tillstånd får inte beviljas för verksamhet som innebär myndighetsutövning eller inskränkning av den personliga friheten.”

Av artikel 138 i testo unico följer att:

”Privata säkerhetsvakter skall uppfylla följande krav:

1 inneha italienskt medborgarskap,

...”

Parternas argument

Kommissionen ansåg att den italienska regleringen rörande privat säkerhetsverksamhet var oförenlig med gemenskapsrätten och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande. Efter det att Republiken Italien getts tillfälle att inkomma med synpunkter, riktade kommissionen den 8 juli 1998 ett motiverat yttrande till Republiken Italien varigenom denna stat uppmanades att inom två månader från

delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet. Då kommissionen ansåg att svaret från den italienska regeringen var otillfredsställande, beslutade den att väcka förevarande talan.

- 7 Kommissionen har gjort gällande att villkoret avseende nationalitet, som föreskrivs allmänt i artikel 134 samt mer specifikt i artikel 138 i *testo unico*, utgör ett hinder mot den fria rörligheten för arbetstagare, mot etableringsfriheten liksom mot friheten att tillhandahålla tjänster i det avseendet att det förhindrar arbetstagare från andra medlemsstater samt företag som är etablerade i andra medlemsstater att vara verksamma på området för privat säkerhetsverksamhet.
- 8 Kommissionen har, särskilt med stöd av domstolens dom av den 29 oktober 1998 i mål C-114/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-6717), och av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-1221), gjort gällande att de undantag som framgår av artiklarna 55 och 66 i EG-fördraget (nu artiklarna 45 EG och 55 EG) inte kan tillämpas på området för privat säkerhetsverksamhet av den anledningen att de företag som bedriver privat säkerhetsverksamhet och de privata säkerhetsvakterna med förordnande inte direkt och specifikt bedriver verksamhet som är förenad med utövande av offentlig makt. Detta framgår för övrigt redan av artikel 134 i *testo unico* genom att det i denna artikel föreskrivs att det erforderliga tillståndet för utövande av säkerhetsverksamhet "inte får beviljas för verksamhet som innebär myndighetsutövning".
- 9 Den italienska regeringen har bestritt det påstådda fördragsbrottet. Samtidigt som den medgett att klausulerna om nationalitet i artiklarna 134 och 138 i *testo unico* kan medföra begränsningar av den fria rörligheten för arbetstagare, av etableringsfriheten och av friheten att tillhandahålla tjänster, har den italienska regeringen gjort gällande att det utifrån de förhållanden som karaktäriserar de ifrågavarande verksamheterna, i synnerhet de som rör privata säkerhetsvakter med förordnande, går att dra slutsatsen att dessa verksamheter har samband med utövande av offentlig makt och att nationalitetskravet kan rättfärdigas med stöd av artikel 55.1 i fördraget, i förekommande fall i förening med artikel 66 i fördraget.

- 10 För det första är nämligen den verksamhet som bedrivs i de privata säkerhetsföretagen och av de privata säkerhetsvakterna med förordnande underkastad sträng kontroll av en offentlig myndighet vid tillståndsgivningen eller vid en eventuell återkallelse av tillstånd. Dessutom står de berörda personerna, inom ramen för deras verksamhet, under Questores (länspolischefen) tillsyn, vilken har behörighet att vidta disciplinära åtgärder gentemot dessa personer.
- 11 Vidare skall de privata säkerhetsvakterna med förordnande vid den offentliga myndigheten, Pretore, avlägga en ed, vilken avser såväl att de skall utföra sitt arbete med beaktande av allmänintresset som att de skall vara lojala mot Republiken Italien.
- 12 Slutligen har de privata säkerhetsvakterna med förordnande egna polisiära befogenheter vid brottsförebyggande åtgärder och vid bekämpningen av brott som inte endast innebär att ge biträde åt ordningsmakten. I deras befogenheter ingår rätten att gripa brottslingar *in flagrante delicto* (på bar eller färsk gärning), att avlägga skriftliga rapporter som kan ha bevisverkan i domstol liksom skyldigheten att samarbeta med polismyndigheten.
- 13 Kommissionen har invänt mot dessa argument och har för det första gjort gällande att den omständigheten att den förevarande verksamheten står under en offentlig myndighets tillsyn samt innefattar en skyldighet att avlägga ed inte bevisar att verksamheten inbegriper ett utövande av offentlig makt.
- 14 Vad för det andra gäller möjligheten för privata säkerhetsvakter med förordnande att avlägga skriftliga rapporter som kan ha bevisverkan i domstol liksom deras skyldighet att samarbeta med polismyndigheten, rör det sig om vanliga stödfunktioner.
- 15 Vad gäller rätten att göra gripanden *in flagrante delicto* skall, enligt kommissionen, följande distinktion uppmärksammas. När privata säkerhetsvakter med förordnande griper en gärningsman *in flagrante delicto* för ett allvarligt brott för

vilket det i den italienska lagstiftningen är föreskrivet att kriminalpolis är skyldiga att gripa gärningsmannen, utövar de inte offentlig makt i den mening som avses i artikel 55 i fördraget, utan bidrar till ett upprätthållande av den allmänna säkerheten på samma sätt som varje privatperson kan förväntas göra (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 37). När de privata säkerhetsvakterna med förordnande däremot gör ett gripande *in flagrante delicto* på grund av ett mindre allvarligt brott, i fråga om vilket kriminalpolis har möjlighet, men inte skyldighet, att gripa gärningsmannen, har kommissionen medgett att utövandet av denna befogenhet vanligtvis är förbehållen ovannämnda poliser. Det handlar emellertid om en marginell företeelse inom ramen för de uppgifter som privata säkerhetsvakter med förordnande vanligtvis har att fullgöra. Denna befogenhet utgör följaktligen en avskiljbar del av samtliga de arbetsuppgifter som åvilar privata säkerhetsvakter med förordnande, vilket inte rättfärdigar att deras yrke i sin helhet, med stöd av artikel 55 i fördraget, undantas från fördragets bestämmelser om friheter.

- 16 Vid den muntliga förhandlingen gjorde den italienska regeringen gällande, utan att bli motsagd av kommissionen, att privata säkerhetsvakter med förordnande aldrig kan utöva säkerhetsverksamhet i egenskap av egenföretagare, utan alltid måste vara anställda. Det finns således inte några privata säkerhetsvakter med förordnande som utövar sitt yrke i egenskap av egenföretagare.

Domstolens bedömning

- 17 Det finns först anledning att påpeka att, såsom den italienska regeringen själv medgett, klausulerna om nationalitet i artiklarna 134 och 138 i *testo unico* kan leda till begränsningar av den fria rörligheten för arbetstagare, av etableringsfriheten samt av friheten att tillhandahålla tjänster, vilka är föreskrivna i artiklarna 48, 52 och 59 i fördraget.

Nationalitetskravet för utövande av privat säkerhetsverksamhet (artikel 134 i testo unico)

- 18 Det kan först konstateras att nationalitetskravet som är uppställt i artikel 134 i testo unico för juridiska personer och privatpersoner som tillhandahåller säkerhets- och bevakningstjänster, som gör utredningar eller efterforskningar eller som inhämtar information för privatpersoners räkning, hindrar medborgare och företag från andra medlemsstater att utöva sådan verksamhet i Italien oavsett om verksamheten skall etableras i Italien eller om denna skall drivas från en annan medlemsstat.
- 19 Den italienska regeringen har emellertid, utan att därvid lämna några preciserings- ingar, gjort gällande att de verksamheter som avses i artikel 134 i testo unico innebär ett utövande av offentlig makt. Det skall således utredas huruvida de hinder för friheterna i fördraget som följer av artikel 134 i testo unico kan rättfärdigas genom det undantag som föreskrivs i artikel 55 i fördraget, i förekommande fall i förening med artikel 66 i fördraget.
- 20 Av domstolens praxis följer att nämnda undantag måste begränsas till sådan verksamhet som i sig är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt (se särskilt domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Spanien, punkt 35, och kommissionen mot Belgien, punkt 25). Domstolen har även fastställt att verksamheten i bevaknings- eller säkerhetsföretag vanligtvis inte är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 26; se även domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 39).
- 21 Den italienska regeringen har inte åberopat någon omständighet som skulle kunna leda till en annan bedömning av situationen i Italien än av de situationer som varit föremål för prövning i de ovannämnda målen. I synnerhet vad gäller argumentationen om befogenheten att göra gripanden *in flagrante delicto* som tillfaller de privata säkerhetsvakterna med förordnande som är anställda i säkerhetsföretagen, är det tillräckligt att notera att, såsom generaladvokaten anfört i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, vakterna inte har större befogenhet än vad varje privatperson har.

- 22 Det kan således konstateras att det undantag som föreskrivs i artikel 55 i fördraget, i förekommande fall i förening med artikel 66 i fördraget, inte är tillämpligt i förevarande fall. Kravet på nationalitet som är uppställt i artikel 134 i *testo unico* för privat säkerhetsverksamhet utgör således ett hinder mot etableringsfriheten liksom mot friheten att tillhandahålla tjänster som inte kan anses vara befogat.

Nationalitetskravet som gäller för arbetet som privat säkerhetsvakt med förordnande (artikel 138 i testo unico)

- 23 Vid den muntliga förhandlingen har den italienska regeringen klargjort att privata säkerhetsvakter med förordnande inte kan utöva sin verksamhet i egenskap av egenföretagare utan att de med nödvändighet måste vara anställda. Det finns därför skäl att vid prövningen endast utreda huruvida kravet på nationalitet som är uppställt i artikel 138 i *testo unico* utgör ett hinder mot den fria rörligheten för arbetstagare.
- 24 Först av allt skall det påpekas att nationalitetskravet som är uppställt i artikel 138 i *testo unico* hindrar arbetstagare från andra medlemsstater att inneha en anställning som privat säkerhetsvakt med förordnande i Italien.
- 25 Vidare skall det konstateras att det i artikel 48 och följande artiklar i fördraget som rör den fria rörligheten för arbetstagare, till skillnad från fördragets bestämmelser om etableringsfrihet och friheten att tillhandahålla tjänster, inte föreskrivs några undantag för verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt. I artikel 48.4 i fördraget preciseras endast att bestämmelserna i denna artikel inte skall tillämpas på anställning i offentlig tjänst. Lokutionen ”anställning i offentlig tjänst” omfattar emellertid inte, såsom generaladvokaten framhållit i punkt 26 i sitt förslag till avgörande, anställningar hos en privatperson eller juridisk person, oavsett vilka uppgifter den anställde utför. De privata

säkerhetsvakterna med förordnande innehar obestriddigen inte någon anställning i offentlig tjänst. Artikel 48.4 i fördraget är följaktligen inte tillämplig i förevarande mål.

26 Den italienska regeringen har för övrigt inte åberopat några hänsyn till allmän ordning och säkerhet som, med stöd av artikel 48.3 i fördraget, skulle kunna berättiga till undantag från den fria rörligheten för arbetstagare.

27 Under dessa omständigheter är de argument som framförts av den italienska regeringen om att privata säkerhetsvakter med förordnande deltar i utövandet av offentlig makt verkningslösa.

28 Mot bakgrund av vad ovan anförts konstaterar domstolen att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget, genom att föreskriva

— att privat säkerhetsverksamhet, inbegripet bevakning eller skyddande av lös och fast egendom, efter erhållande av tillstånd, i Italien endast får utföras av privata säkerhetsföretag av italiensk nationalitet, samt

— att endast italienska medborgare som erhållit erforderligt tillstånd får anställas som privata säkerhetsvakter med förordnande.

Rättegångskostnader

- 29 : Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

- 1) Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse), genom att föreskriva

— att privat säkerhetsverksamhet, inbegripet bevakning eller skyddande av lös och fast egendom, efter erhållande av tillstånd, i Italien endast får utföras av privata säkerhetsföretag av italiensk nationalitet, samt

— att endast italienska medborgare som erhållit erforderligt tillstånd får anställas som privata säkerhetsvakter med förordnande.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

La Pergola

Jann

Sevón

von Bahr

Timmermans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 31 maj 2001.

R. Grass

A. La Pergola

Justitiesekreterare

Ordförande på femte avdelningen