Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
28 päivänä helmikuuta 2019[1]

Asia C-254/18

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure
vastaan
Premier ministre,
Ministre de l'Intérieur ja
Ministre de l'Action et des Comptes publics

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaalipolitiikka – Työajan järjestäminen – Direktiivi 2003/88/EY – 6 artiklan b alakohta ja 16 artikla – Viikoittainen enimmäistyöaika – Poikkeus – 17 artiklan 2 ja 3 kohta ja 19 artiklan ensimmäinen kohta – Poliisivirkamiehet – Vertailujakso – Liukuva tai kiinteä peruste – Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojeleminen

1. Onko vertailujakso, jonka jäsenvaltiot voivat direktiivin 2003/88/EY[2] mukaan vahvistaa keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemista varten, ymmärrettävä niin, että sillä tarkoitetaan liukuvaa ajanjaksoa eli ajanjaksoa, jonka alkamisajankohta liukuu ajan kulumisen myötä, vai voidaanko se määrittää myös kiinteästi siten, että se voi alkaa ja päättyä kiinteänä kalenteripäivänä?

2. Tämä on sen kysymyksen pääsisältö, johon unionin tuomioistuimen on vastattava tässä asiassa, jossa on kyse Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) ennakkoratkaisupyynnöstä, joka koskee useiden direktiivin 2003/88 säännösten tulkintaa.

3. Kysymys on esitetty oikeudenkäynnissä, jonka on pannut vireille poliisien ammattiyhdistys Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (jäljempänä SCSI), joka vaatii Conseil d'État'ta kumoamaan asetuksen, jossa muutetaan työ- ja lepoaikaa koskevia vähimmäistakeita koskevia poikkeussäännöksiä, joita sovelletaan Ranskan kansallisen poliisin henkilöstöön. SCSI väittää, että asetuksella rikotaan direktiivin 2003/88 säännöksiä, koska siinä säädetään keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemisessa käytettävästä kiinteästä vertailujaksosta.

4. Se, valitaanko vertailujaksolle liukuva vai kiinteä peruste, todella vaikuttaa varmasti direktiivin 2003/88 säännöksissä säädetyn viikoittaisen enimmäistyöajan määrittämistä koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin. Liukuvan vertailujakson käyttäminen nimittäin varmistaa, että keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa noudatetaan koko ajan, kun taas kiinteää vertailujaksoa käytettäessä jakso, joka otetaan huomioon työntekijän todellisia työtunteja laskettaessa, on muuttumaton.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY (EUVL 2003, L 299, s. 9).

5. Tässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään siis täsmentämään, mikä on direktiivissä 2003/88 säädetyn vertailujakson käsitteen ulottuvuus laskettaessa viikoittaista enimmäistyöaikaa, kun otetaan huomioon keskeinen tavoite, johon direktiivillä pyritään, eli työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojeleminen.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

6. Direktiivin 2003/88 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Viikoittainen enimmäistyöaika”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi:

– –

b) keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään neljäkymmentäkahdeksan tuntia.”

7. Vertailujaksoja koskevassa direktiivin 2003/88 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat määrätä:

– –

b) edellä 6 artiklan (viikoittainen enimmäistyöaika) soveltamiseksi vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta.

– –”

8. Direktiivin 2003/88 17 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään muuan muassa seuraavista poikkeuksista:

”2. Jäljempänä 3, 4 ja 5 kohdassa säädetyt poikkeukset voidaan määritellä laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei objektiivisista syistä ole mahdollista myöntää tällaisia vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

3. Tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti – – 16 artiklasta voidaan poiketa:

– –

b) kun on kyse turvallisuus- ja valvontatoiminnasta, joka edellyttää jatkuvaa läsnäoloa omaisuuden tai henkilöiden suojelemiseksi, erityisesti kun on kyse vartijoiden ja talonmiesten tai vartiointiliikkeiden työstä;

c) kun on kyse toiminnasta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa – –

– –”

9. Direktiivin 2003/88 19 artiklassa, jonka otsikko on ”Vertailujaksoista poikkeamisen rajoitukset”, säädetään seuraavaa:

”Edellä 17 artiklan 3 kohdassa – – säädetty mahdollisuus poiketa 16 artiklan b alakohdasta ei saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen. – –”

B Ranskan oikeus

10. Valtionhallinnon sekä tuomareiden ja syyttäjien työajan osalta Ranskan lainsäädännössä säädetään pääsääntöisesti, että ”viikoittainen todellinen työaika, ylityö mukaan lukien, on enintään 48 tuntia saman viikon aikana ja keskimäärin enintään 44 tuntia minä tahansa 12 peräkkäisen viikon ajanjaksona” (asetuksen nro 2000-815[3] 3 §:n I momentti). Tästä säännöstä voidaan poiketa vain erityisesti silloin, kun kyseisen julkisen palvelun nimenomainen tavoite edellyttää sitä jatkuvasti erityisesti henkilöiden ja omaisuuden suojelemiseksi, ja poikkeuksesta on säädettävä asetuksella, joka on annettu Conseil d’État’n kuulemisen jälkeen ja tiettyjen hallintokomiteoiden ja Conseil supérieur de la fonction publiquen annettua lausunnon ja jossa määritetään asianomaisille työntekijäryhmille myönnettävät korvaukset (asetuksen nro 2000-815 3 §:n II momentin a alakohta).

11. Kansallisen poliisin työntekijöihin sovellettavista poikkeuksista työ- ja lepoaikoja koskeviin vähimmäistakeisiin säädetään 23.10.2002 annetussa asetuksessa nro 2002-1279. Sen 1 §:ää on muutettu 30.1.2017 annetulla asetuksella nro 2017-109 (jäljempänä asetus nro 2017-109). Tässä säännöksessä, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään seuraavaa:

”Kansallisen poliisin yksiköiden palveluksessa olevien virkamiesten työn järjestämiseksi poiketaan edellä mainitun 25.8.2000 annetun asetuksen 3 §:n I momentissa mainituista vähimmäistakeista, kun yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen, rikospoliisiin sekä tiedonhankintaan ja tiedottamiseen liittyvät heille annetut tehtävät edellyttävät sitä.

Poikkeuksen on kuitenkin oltava seuraavien edellytysten mukainen:

1) Viikoittainen mitattu työaika jokaisen seitsemän päivän jakson aikana, ylityö mukaan lukien, on keskimäärin enintään 48 tuntia puolen kalenterivuoden jakson aikana

– –”

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12. SCSI nosti 28.3.2017 Conseil d’État’ssa kanteen, jossa se vaatii, että asetuksen nro 2017-109 1 § on kumottava. SCSI väittää muun muassa, että tällä säännöksellä rikotaan direktiivin 2003/88 sääntöjä, koska sen mukaan keskimääräinen viikoittainen työaika lasketaan kiinteältä vertailujaksolta, joka on ilmaistu kalenterivuovuoden puolikkaina, eikä sellaiselta rajaamattomalta kuuden kuukauden ajanjaksolta, jonka peruste on liukuva.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko direktiivin 2003/88 6 ja 16 artiklan säännöksiä yhdessä luettuina tulkittava siten, että niissä edellytetään liukuvasti määriteltyä vertailujaksoa, vai siten, että niissä jätetään jäsenvaltioille vapaus valita joko liukuva tai kiinteä vertailujakso.

3 Valtionhallinnon sekä tuomarien ja syyttäjien työaikojen järjestämisestä ja lyhentämisestä 25.8.2000 annettu asetus (décret du 25 août 2000 relatif à l’aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l’État et dans la magistrature, jäljempänä asetus nro 2000-815).

14. Se pohtii myös, että jos vain liukuva vertailujakso on mahdollinen, onko jakson säilytettävä liukuvuutensa, kun se direktiivin 2003/88 17 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla pidennetään kuudeksi kuukaudeksi.

15. Conseil d'État on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2003/88] 6 ja 16 artiklan säännöksiä tulkittava siten, että niissä edellytetään vertailujaksoa, joka määritellään liukuvasti, vai siten, että niissä jätetään jäsenvaltioille vapaus valita joko liukuva tai kiinteä vertailujakso?

2) Mikäli näitä säännöksiä on tulkittava siten, että niissä edellytetään liukuvaa vertailujaksoa, voiko 17 artiklassa myönnetty mahdollisuus poiketa 16 artiklan b alakohdasta koskea paitsi vertailujakson kestoa myös sen liukuvuutta?”

III Oikeudellinen tarkastelu

A Alustavat huomautukset

16. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tässä asiassa esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat sen vertailujakson käsitettä, josta jäsenvaltiot voivat säätää viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevien direktiivin 2003/88 säännösten soveltamiseksi.

17. Keskimääräisestä viikoittaisesta enimmäistyöajasta on todettava alustavasti, että direktiivissä 2003/88 säädetään kahdesta järjestelmästä eli tavanomaisesta järjestelmästä ja poikkeusjärjestelmästä.

18. Tarkemmin sanottuna tavanomaisessa järjestelmässä viikoittainen enimmäistyöaika määritellään direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa ja 16 artiklan b alakohdassa. Ensin mainitussa säännöksessä säädetään siten, että keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään 48 tuntia. Jälkimmäisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä tämän keskimääräisen enimmäisajan laskemista varten vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta.

19. Direktiiviin 2003/88 sisältyy kuitenkin myös säännöksiä, joissa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus poiketa viikoittaista enimmäistyöaikaa sääntelevästä tavanomaisesta järjestelmästä. Direktiivin 2003/88 17 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan mukaan jäsenvaltioilla on siten mahdollisuus poiketa muun muassa direktiivin 16 artiklasta, ”kun on kyse turvallisuus- ja valvontatoiminnasta, joka edellyttää jatkuvaa läsnäoloa omaisuuden tai henkilöiden suojelemiseksi, erityisesti kun on kyse vartijoiden ja talonmiesten tai vartiointiliikkeiden työstä” ja ”kun on kyse toiminnasta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa”. Direktiivin 19 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tämä mahdollisuus kuitenkaan ”ei saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen”.

20. Asetus nro 2017-109, jonka kumoamista pääasian oikeudenkäynnissä vaaditaan, koskee valtion virkamiesten viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevasta tavanomaisesta järjestelmästä tehtyä poikkeusta ja erityisesti kansallisen poliisin yksiköiden virkamiehiin sovellettavaa poikkeusta. Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee ja kuten unionin tuomioistuimessa huomautuksia esittäneet eri osapuolet ovat istunnossa vahvistaneet, Ranskan tasavalta on asetuksen säätäessään käyttänyt direktiivin 2003/88 17 artiklan 3 kohdassa sille annettua mahdollisuutta poiketa viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevasta tavanomaisesta järjestelmästä.

21. Tästä seuraa, että edellä 19 kohdassa mainitut direktiivin 2003/88 säännökset, joissa säädetään mahdollisuudesta poiketa viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevasta tavanomaisesta järjestelmästä, ovat merkityksellisiä tässä asiassa. [4]

22. On sitä paitsi todettava, että sekä viikoittaisen enimmäistyöajan tavanomaista järjestelmää että poikkeusjärjestelmää koskevissa direktiivin 2003/88 säännöksissä käytetään samaa vertailujakson käsitettä 16 artiklan b alakohdassa ja 19 artiklan ensimmäisessä kohdassa.

23. Näin ollen on katsottava, että keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa laskettaessa käytettävä vertailujakson käsite on direktiivin 2003/88 yhteydessä *yhtenäinen* käsite, jolla on tässä yhteydessä sama merkityssisältö ja jota on tulkittava samalla tavalla.

24. On lisäksi todettava, että koska mainituissa direktiivin 2003/88 säännöksissä ei ole mitään viittausta jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen, käsite on myös katsottava unionin oikeuden *itsenäiseksi* käsitteeksi, jota on unionin alueella tulkittava yhtenäisesti riippumatta jäsenvaltioissa käytettävistä luokitteluista. [5]

25. Totean tässä yhteydessä kuitenkin, että kun Conseil d'État'n kaksi ennakkoratkaisukysymystä luetaan, osoittautuu, että niissä oletetaan, että vertailujakson käsitettä saatetaan tulkita eri tavalla sen mukaan, sovelletaanko tilanteeseen viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevaa tavanomaista järjestelmää vai poikkeusjärjestelmää. [6]

26. Koska keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa laskettaessa käytettävä vertailujakson käsite on yhtenäinen, on kuitenkin katsottava, että nämä kaksi kysymystä tosiasiassa koskevat saman käsitteen tulkintaa, joten niitä on käsiteltävä yhdessä.

27. Käsitykseni mukaan on näin ollen katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kahdella ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta varsinaisesti, onko asiassa merkityksellisiä – edellä 18 ja 19 kohdassa mainittuja – direktiivin 2003/88 säännöksiä tulkittava siten, että siitä riippumatta, onko kyse viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevasta tavanomaisesta järjestelmästä vai poikkeusjärjestelmästä, jäsenvaltioiden on määriteltävä tätä aikaa laskettaessa käytettävä vertailujakso liukuvasti, vai siten, että niillä on mahdollisuus määritellä se myös kiinteästi.

28. Unionin tuomioistuimessa käytävään menettelyyn osallistuneet osapuolet ovat esittäneet tästä pääasiallisesti kaksi eri kantaa.

29. Yhtäältä Euroopan komissio ja Ranskan hallitus ja toisaalta SCSI katsovat, että direktiivin 2003/88 säännöksiä on tulkittava siten, että niissä jätetään jäsenvaltioille vapaus valita, tekevätkö ne viikoittaista työaikaa laskettaessa käytettävästä vertailujaksosta liukuvan vai kiinteän.

30. Komissiosta ja Ranskan hallituksesta poiketen SCSI katsoo kuitenkin, että jos jäsenvaltio on käyttänyt mahdollisuutta poiketa tavanomaisesta järjestelmästä säätämällä direktiivin 2003/88 19 artiklan mukaisesta kuuden kuukauden vertailujaksosta, käyttöön voidaan ottaa vain liukuva vertailujakso.

4 Ks. tästä tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 35 ja 36 kohta).

5 Ks. tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

6 Toinen ennakkoratkaisukysymys nimittäin edellyttää, että on mahdollista, että poikkeusjärjestelmän yhteydessä käytetty vertailujakson käsite voi olla kiinteä siinä tapauksessa, että tavanomaisessa järjestelmässä käytetyn käsitteen on oltava liukuva.

31. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen vastaamiseksi on mielestäni tarkoituksenmukaista ensin analysoida direktiivin 2003/88 järjestelmää, johon vertailujakson käsite sisältyy, niiden oikeuskäytäntöön sisältyvien periaatteiden valossa, joita unionin tuomioistuin on kehittänyt tällä alalla. Sen jälkeen on tämän analyysin perusteella mahdollista esittää tätä käsitettä koskeva tulkinta.

B Direktiivi 2003/88 unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä

32. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että direktiivin 2003/88 tarkoituksena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset, joilla parannetaan työntekijöiden elin- ja työoloja lähentämällä erityisesti työajan kestoa koskevia kansallisia säännöksiä. [7]

33. Tällaisella unionin tasolla tapahtuvalla työajan järjestämisen yhdenmukaistamisella pyritään takaamaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parempi suojelu varmistamalla, että heille annetaan – erityisesti päivittäin ja viikoittain – vähimmäismäärä lepoaikaa sekä riittävät tauot, ja säätämällä viikoittaiselle työajalle enimmäismäärä. [8]

34. Edellä 18 ja 19 kohdassa mainituissa direktiivin 2003/88 säännöksissä säädetään siten viikoittaisen työajan enimmäismäärää koskevasta sääntelystä. Oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen on lisäksi vahvistettu nimenomaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 31 artiklan 2 kohdassa.

35. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että se keskimääräinen 48 tunnin enimmäismäärä jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, jota noudattaakseen jäsenvaltiot ovat direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdan mukaan velvollisia toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, perustuu siihen, että on välttämätöntä noudattaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia. [9]

36. Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että tämä enimmäismäärä kuuluu niihin direktiivin 2003/88 vaatimuksiin, joita on pidettävä erityisen tärkeänä unionin sosiaalioikeuden sääntönä, jota on sovellettava jokaiseen työntekijään sellaisena vähimmäisvaatimuksena, joka on tarpeen hänen turvallisuutensa ja terveytensä suojelemiseksi. [10]

37. Yhteisöjen tuomioistuin on tässä asiayhteydessä täsmentänyt myös, että työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen varmistamiseen tähtäävissä direktiivin 2003/88 vähimmäisvaatimuksissa asetetaan jäsenvaltioille selviä ja täsmällisiä *velvollisuuksia saavuttaa tietty tulos* tässä direktiivissä työntekijöille annettujen oikeuksien suhteen. [11] Tämä pätee erityisesti kyseisessä direktiivissä asetettuun sääntöön, jossa säädetään keskimääräiselle viikoittaiselle työajalle, ylityö mukaan luettuna, 48 tunnin enimmäismäärä. [12]

7 Ks. erityisesti tuomio 14.10.2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 10.9.2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 Ibidem.

9 Ks. vastaavasti tuomio 14.10.2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 33 kohta).

10 Ks. erityisesti tuomio 14.10.2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 23.12.2015, komissio v. Kreikka (C-180/14, ei julkaistu, EU:C:2015:840, 34 kohta). Jäsenvaltioiden velvollisuudesta taata direktiivin 2003/88 tehokas vaikutus ks. näkökohdat, jotka sisältyvät 31.1.2019 esittämäni ratkaisuehdotuksen CCOO (C-55/18, EU:C:2019:87) 45–54 kohtaan (oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-484/04, EU:C:2006:526, 37 kohta) siltä osin kuin on kyse tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 annetusta neuvoston direktiivistä 93/104/EY (EYVL 1993, L 307, s. 18), sellaisena kuin se on muutettuna 22.6.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/34/EY (EYVL 2000, L 195, s. 41; jäljempänä direktiivi 93/104), jonka asiassa merkityksellisten säännösten sanamuoto oli pääosin sama kuin direktiivin 2003/88 säännösten. Kursivointi tässä.

12 Ks. vastaavasti direktiivin 93/104 osalta tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 104 kohta).

38. Samasta näkökulmasta yhteisöjen tuomioistuin on siten, että se on tukeutunut niiden artiklojen sanamuotoon, joissa säädetään mainituista vähimmäisvaatimuksista, sekä tavoitteisiin, joihin direktiivillä 2003/88 pyritään, ja direktiivillä perustettuun järjestelmään, korostanut myös olevan välttämätöntä, että työntekijät voivat *todella* käyttää hyväkseen direktiivissä heille annettuja oikeuksia. [13]

39. Yhteisöjen tuomioistuin on siten täsmentänyt, että direktiivissä 2003/88 työntekijöille tunnustettujen oikeuksien tehokas vaikutus on taattava täysimääräisesti, mikä merkitsee välttämättä sitä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus taata jokaisen direktiivissä säädetyn vähimmäisvaatimuksen noudattaminen. Vain tämä tulkinta vastaa direktiivin 2003/88 tavoitetta, joka on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tehokkaan suojelun takaaminen niin, että he voivat todella käyttää hyväkseen direktiivissä heille annettuja oikeuksia. [14]

40. Tämän jälkeen on kuitenkin todettava, että vaikka direktiivin 2003/88 vähimmäisvaatimuksilla asetetaan jäsenvaltioille velvollisuuksia saavuttaa tietty tulos, jotta taattaisiin direktiivissä työntekijöille annettujen oikeuksien tehokas vaikutus, direktiivistä ja erityisesti sen johdanto-osan 15 perustelukappaleesta käy kuitenkin ilmi, että siinä sallitaan jäsenvaltioille myös tietty joustavuus direktiivin säännösten täytäntöönpanossa. [15]

41. Tästä ilmenee siten, jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa kyseisten vähimmäisvaatimusten täytäntöönpanoa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta, mutta – kuten samasta direktiivin 2003/88 johdanto-osan perustelukappaleesta nimenomaisesti ilmenee – ne kuitenkin ovat aina velvollisia varmistamaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevien periaatteiden noudattamisen. [16]

C Keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen käytettävän vertailujakson käsitteen tulkinta

42. Edellisissä kohdissa on esitetty puitteet, joissa on määriteltävä vertailujakson käsite, sellaisena kuin sitä käytetään direktiivissä 2003/88 keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen, ja erityisesti ratkaistava, onko jäsenvaltioiden direktiivin sanamuodon mukaan määriteltävä vertailujakso liukuvaksi vai voivatko ne määritellä sen myös kiinteäksi.

43. Oikeuskäytännön mukaan vertailujakson kaltaista unionin oikeuden itsenäistä käsitettä on unionin alueella tulkittava yhtenäisesti, riippumatta jäsenvaltioissa käytettävistä luokitteluista, ja objektiivisten ominaispiirteiden perusteella siten, että otetaan huomioon niiden säännösten sanamuoto, joissa sitä käytetään, sekä asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa käsite on. [17] Vain itsenäisellä tulkinnalla voidaan nimittäin varmistaa direktiivin 2003/88 täysi tehokkuus ja tällaisen käsitteen yhtenäinen tulkinta kaikissa jäsenvaltioissa. [18]

44. Siltä osin kuin on kysymys ensinnäkin sanasta ”vertailujakso” sekä direktiivin 2003/88 niiden säännösten sanamuodosta, joissa tätä käsitettä käytetään keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemisen osalta, on tässä yhteydessä todettava, ettei niiden perusteella voida ratkaista, onko tämän jakson oltava liukuva vai kiinteä.

13 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-484/04, EU:C:2006:526, 39 kohta). Kursivointi tässä.

14 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-484/04, EU:C:2006:526, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 Ks. tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 46 kohta).

16 Direktiivissä 2003/88 jäsenvaltioille annetusta harkintavallasta ks. myös edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa CCOO esittämäni ratkaisuehdotuksen 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

17 Ks. vastaavasti tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Ks. vastaavasti määräys 4.3.2011, Grigore (C-258/10, ei julkaistu, EU:C:2011:122, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä direktiivin 93/104 osalta tuomio 1.12.2005, Dellas ym. (C-14/04, EU:C:2005:728, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45. Sen enempää ilmaisusta ”vertailujakso” sellaisenaan kuin erityisesti direktiivin 2003/88 16 artiklan b alakohdan ja 19 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuodosta ei nimittäin ilmene seikkoja, joiden perusteella voitaisiin ratkaista, onko vertailujakson alun oltava kiinteä vai onko sen liu’uttava ajan kulumisen myötä. Direktiivissä ei siis täsmennetä, miten vertailujakso on otettava huomioon keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseksi. Ilmaisun ja näiden säännösten eri kieliversioiden analyysi ei muuta tätä toteamusta.

46. Vaikkei sen perusteella, ettei direktiivissä todeta tältä osin mitään, voida tehdä mitään lopullisia päätelmiä, se kuitenkin puoltaa käsitykseni mukaan pikemminkin tulkintaa, jossa jäsenvaltioille suodaan tiettyä liikkumavaraa antamalla niille vapaus valita, määritelläänkö keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen käytettävä vertailujakso kiinteällä vai liukuvalla perusteella.

47. Siltä osin kuin on toiseksi kysymys vertailujakson käsitteen asiayhteydestä, on ensin todettava, että unionin lainsäätäjä on käyttänyt tätä käsitettä useissa direktiivin 2003/88 säännöksissä vahvistaakseen jakson, jolta keskimääräinen viikoittainen enimmäistyöaika on laskettava.

48. Sitä on näin ollen käytetty direktiivin 2003/88 16 artiklan b alakohdassa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat 6 artiklassa tarkoitetun viikoittaisen enimmäistyöajan soveltamiseksi määrätä vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta, sekä direktiivin 19 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jonka mukaan erityisesti 17 artiklan 3 kohdassa säädetty mahdollisuus poiketa 16 artiklan b alakohdasta ei saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen.

49. Direktiivissä 2003/88 käytetään vertailujakson käsitettä nimenomaisesti viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen erityisesti 17 artiklan 5 kohdassa lääkärien harjoittelua koskevien poikkeusten osalta, 20 artiklan 2 kohdassa pääasiassa offshore-työtä tekevien työntekijöiden osalta, 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltion lipun alla purjehtivien merikalastusalusten työntekijöiden osalta ja 22 artiklan 1 kohdan a ja e alakohdassa, jotka koskevat jäsenvaltioille tiukoin ehdoin annettua mahdollisuutta olla soveltamatta direktiivin 6 artiklaa. Näissä säännöksissä ei kuitenkaan ole mitään täsmällistä mainintaa siitä, onko vertailujakson käsite liukuva vai kiinteä.

50. Asiayhteyden kannalta on todettava myös, että direktiivissä 2003/88 käytetään vertailujakson käsitettä myös muihin tarkoituksiin kuin keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen. Yhtäältä direktiivin 2003/88 16 artiklan a alakohdassa säädetään siten vertailujaksosta, jonka jäsenvaltiot voivat vahvistaa viikoittaista vähimmäislepoaikaa koskevan 5 artiklan soveltamiseksi, ja toisaalta tämän direktiivin 16 artiklan c alakohdassa käytetään samaa käsitettä yötyön kestoa koskevan 8 artiklan soveltamiseksi.

51. Siltä osin kuin on kysymys nimenomaisesti direktiivin 2003/88 5 artiklassa ja 16 artiklan a alakohdassa tarkoitetun viikoittaisen vähimmäislepoajan laskemiseen liittyvän vertailujakson käsitteestä, on todettava, että unionin tuomioistuin on 9.11.2017 antamassaan tuomiossa Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) ja erityisesti sen 43 kohdassa katsonut, että ”vertailujakso voidaan määritellä tässä asiayhteydessä *kiinteäksi* ajanjaksoksi, jonka aikana on annettava tietty määrä peräkkäisiä lepotunteja, riippumatta siitä ajankohdasta, jona nämä lepotunnit annetaan”. [19]

52. Ranskan hallitus tukeutuu tähän unionin tuomioistuimen käyttämään määritelmään, joka kylläkin koski direktiivin 2003/88 5 artiklan mukaista viikoittaista vähimmäislepoaikaa, ja väittää, että direktiivin 16 artiklan b alakohdassa tarkoitettu keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen käytettävä vertailujakso on määriteltävä analogisesti kiinteäksi jaksoksi.

19 Kursivointi tässä.

53. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että asiassa Maio Marques da Rosa unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ollut kysymys poikkeaa tässä asiassa esitetystä kysymyksestä. Tuossa asiassa unionin tuomioistuinta nimittäin pyydettiin ratkaisemaan, oliko 24 tunnin keskeytymätön viikoittainen vähimmäislepoaika, johon työntekijällä on oikeus direktiivin 2003/88 5 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan, myönnettävä viimeistään kuutta peräkkäistä työpäivää seuraavana päivänä.

54. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä katsonut, että 5 artiklassa tarkoitetun seitsemän päivän jakson voitiin katsoa olevan vertailujakso, ja se on tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdasta ilmenevin tavoin määritellyt tässä tarkoituksessa käytettävän vertailujakson käsitteen käyttämällä ilmaisua ”kiinteä ajanjakso”.

55. Katson kuitenkin, että kun unionin tuomioistuin on käyttänyt tässä määritelmässä sanaa ”kiinteä”-, se ei ole tarkoittanut päättää, että vertailujakson käsitettä on tulkittava siten, että jakson alkamisajankohdan on ehdottomasti oltava kiinteä eli että sen on vastattava kiinteää päivämäärää. Tämä kysymys ei sitä paitsi ollut sen käsiteltävänä olleen asian kohteena. Katson sitä vastoin, että unionin tuomioistuin on sanaa ”kiinteä”- käyttäessään halunnut todeta, että vertailujakso on kiinteä jakso siinä mielessä, että sillä on tietty kesto, joka käsiteltävässä asiassa oli direktiivin 2003/88 5 artiklan mukaan seitsemän päivää. Totean lisäksi, että unionin tuomioistuin on 9.11.2017 antamansa tuomion Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) 43 kohdassa nimenomaisesti rajannut määritelmän ulottuvuuden koskemaan ”tätä asiayhteyttä” eli viikoittaista lepoa koskevan säännöksen asiayhteyttä.

56. Tässä tilanteessa katson Ranskan tasavallan kannan vastaisesti, ettei siitä vertailujakson määritelmästä, jota unionin tuomioistuin käytti 9.11.2017 antamansa tuomion Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) 43 kohdassa viikoittaisen vähimmäislepoajan osalta, ole siis mahdollista tehdä mitään lopullisia päätelmiä sen osalta, onko vertailujakson, jota jäsenvaltiot voivat direktiivin 2003/88 sanamuodon mukaan käyttää viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen, oltava kiinteä vai liukuva.

57. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Maio Marques da Rosa käyttämästä määritelmästä voidaan kuitenkin ottaa vaikutteita määriteltäessä viikoittaista enimmäistyöaikaa koskeva vertailujakso määrätyksi ajanjaksoksi, jonka aikana keskimääräinen viikoittainen työaika ei saa ylittää tiettyä tuntimäärää.

58. Edellä todetusta seuraa, ettei myöskään asianyhteyteen perustuvalla analyysillä pystytä määrittämään varmasti, onko keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa laskettaessa käytettävä vertailujakson käsite ymmärrettävä niin, että se velvoittaa jäsenvaltiot määrittelemään sen liukuvasti, vain niin, että jäsenvaltioilla päinvastoin on myös mahdollisuus määritellä se kiinteästi.

59. Siltä osin kuin on kolmanneksi kysymys tavoitteesta, johon direktiivillä 2003/88 pyritään, on todettava, että – kuten olen muistuttanut edellä 32 ja 33 kohdassa – direktiivillä pyritään suojelemaan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä tehokkaasti.

60. Sen, että tällä direktiivin 2003/88 olennaisella tavoitteella on keskeinen rooli viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevassa sääntelyssä, vahvistavat sekä se, että direktiivin 2003/88 6 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on toteutettava viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevat tarvittavat toimenpiteet ”työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi”,[20] että se, että

20 Totean tässä yhteydessä, että vaikka direktiivin 2003/88 22 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus olla soveltamatta 6 artiklaa, jäsenvaltio on kuitenkin nimenomaisesti velvollinen ottamaan huomioon ”työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevat yleiset periaatteet”. Ks. myös tuomio 14.10.2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 34 kohdan loppu).

unionin tuomioistuin on useaan kertaan luonnehtinut direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohtaan sisältyvää säännöstä säännökseksi, jonka täyttä tehokkuutta jäsenvaltioiden on noudatettava, sillä nämä ovat velvollisia estämään direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa säädetyn viikoittaisen enimmäistyöajan kaiken ylittymisen.[21]

61. Kyseessä olevaa vertailujakson käsitettä on siis tulkittava niin, että otetaan huomioon tämä direktiivin 2003/88 olennainen tavoite ja jäsenvaltioilla tämän tavoitteen saavuttamiseksi oleva velvollisuus taata direktiivissä 2003/88 säädettyjen viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevien vaatimusten täysi tehokkuus.

62. Tässä yhteydessä on todettava, että – kuten komissio on perustellusti tähdentänyt – viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmä, jossa käytetään liukuvalla perusteella määriteltyä vertailujaksoa, täyttää parhaalla mahdollisella tavalla direktiivin 2003/88 olennaisen tavoitteen, joka on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojeleminen.

63. On nimittäin todettava yhtäältä, että tällaista laskentamenetelmää käytettäessä vertailujakson alkamisajankohta ei ole kiinteä vaan se liukuu ajan kulumisen myötä, joten tällaisessa tapauksessa keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan noudattaminen on taattu siitä riippumatta, miten jakson alkamisajankohta on valittu. Tällainen menetelmä toisin sanoen takaa, että keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa noudatetaan aina.

64. Toisaalta tämän menetelmän valitsemisella pystytään estämään se, että työntekijällä olisi peräkkäisiä intensiivisiä työskentelyjaksoja kahden peräkkäisen vertailujakson aikana, ja siis poistamaan riski siitä, että työntekijä keskimäärin ylittää viikoittaisen 48 tunnin työajan pitkinä jaksoina, sekä siitä, että syntyy tilanteita, joissa työntekijän turvallisuus ja terveys vaarannetaan enimmäistyöajan muodollisesta noudattamisesta huolimatta.[22]

65. Asia on sitä vastoin epäselvempi, kun on kysymys keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan sellaisen laskentamenetelmän käytöstä, jossa käytetään kiinteää vertailujaksoa, jonka alkamisajankohta on siis kiinteä päivämäärä. Katson, että sen arvioimiseksi, onko tällaisen menetelmän käyttö yhteensoveltuvaa direktiivin 2003/88 kanssa, on aluksi tarkasteltava kahta näkökohtaa.

66. Kuten olen todennut edellä 40 ja 41 kohdassa, direktiivissä 2003/88 ensinnäkin tunnustetaan jäsenvaltioille tietty joustavuus direktiivin säännösten täytäntöönpanossa, joten niillä on tiettyä harkintavaltaa tätä täytäntöönpanoa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta. Tämän joustavuuden johdosta jäsenvaltiot pystyvät ottamaan direktiivin täytäntöön panemiseksi annetuissa kansallisissa säännöksissä huomioon erityisesti yleisluonteisten intressien suojelemiseen liittyviä vaatimuksia, kuten yleisen järjestyksen turvaamisen, tai erityisalojen erityispiirteitä, jotka edellyttävät tiettyä joustavuutta työajan järjestämisessä. Juuri tästä näkökulmasta direktiivin 2003/88 5 luvussa säädetään mahdollisuuksista poiketa tietyistä direktiivin säännöksistä sekä tiettyjen direktiivin säännösten soveltamista koskevista vapautuksista.

67. Kuten direktiivin 2003/88 johdanto-osan 15 perustelukappaleesta nimenomaisesti ilmenee, vaatimus direktiivin 2003/88 ensisijaisen tavoitteen noudattamisesta asettaa kylläkin ehdottoman rajan tälle joustavuudelle, eikä joustavuus voi siis johtaa tilanteisiin, joissa rikotaan direktiivissä taattuja työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevia vaatimuksia.

21 Ks. tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 118 kohta) ja tuomio 14.10.2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 51 kohta). Unionin tuomioistuin on ottanut huomioon tämän perustavanlaatuisen tavoitteen toteuttamisen ja katsonut siten, etteivät jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määrittää kyseisen säännöksen soveltamisalan ulottuvuutta asettamalla joitakin edellytyksiä tai rajoituksia sen työntekijöillä olevan oikeuden soveltamiselle, jonka mukaan keskimääräinen viikoittainen työaika ei saa ylittää 48:aa tuntia (ibidem, tuomion Pfeiffer ym. 99 kohta ja tuomion Fuß 52 kohta), ja tunnustanut, että direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa annetaan suoraan oikeuksia, joiden tehokas vaikutus on varmistettava täysin kansallisessa oikeusjärjestyksessä (tuomio 14.10.2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 35–39 kohta ja niissä mainittu oikeuskäytäntö.

22 Ks. jäljempänä alaviitteessä 24 mainittu esimerkki.

68. Toiseksi on todettava, ettei se, että valitaan keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmä, jossa käytetään kiinteää vertailujaksoa, automaattisesti merkitse näiden vaatimusten rikkomista. Valinta, onko keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemisessa käytettävä vertailujakso kiinteä vai liukuva, on nimittäin vain yksi tekijä niiden tekijöiden – kuten viikoittaisten työtuntien enimmäismäärän tai vertailujakson pituuden – joukossa, jotka otetaan huomioon työajan järjestämistä koskevissa kansallisissa säännöksissä. Työajan järjestämistä koskeva järjestelmä, jossa käytetään liukuvalla perusteella laskettavaa vertailujaksoa, ei siten välttämättä aina suojaa työntekijöitä enemmän kuin järjestelmä, jossa käytetään kiinteällä perusteella laskettavaa vertailujaksoa, kuten eräät unionin tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä esiin tuodut esimerkit ovat osoittaneet. [23]

69. Jos jäsenvaltio valitsee työajan järjestämistä koskevan järjestelmän, jossa käytetään kiinteää vertailujaksoa, erityisesti pitkää vertailujaksoa poikkeusjärjestelmässä, on kylläkin vaarana, että syntyy tilanteita, kuten istunnossa esiin tuotu hypoteettinen tilanne, [24] joissa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevien vaatimusten noudattamista ei ole taattu. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 35–39 ja 60 kohdasta ilmenee, jäsenvaltio on kuitenkin velvollinen varmistamaan, ettei tämän tyyppisiä tilanteita ilmene. Jäsenvaltiolla on nimittäin velvollisuus saavuttaa tulos, että se takaa täyden tehokkuuden direktiivin 2003/88 säännölle, jossa säädetään keskimääräiselle viikoittaiselle työajalle 48 tunnin yläraja, ja että se takaa oikeudet, joita tässä säännössä annetaan työntekijöille.

70. Käsitykseni mukaan edellä esiin tuoduista näkökohdista seuraa, että vaikka viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmä, jossa käytetään liukuvalla perusteella määriteltyä vertailujaksoa, takaa parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevien vaatimusten noudattamisen ja on siten ensisijainen vaihtoehto saatettaessa direktiivin 2003/88 merkitykselliset säännökset osaksi kansallista oikeutta erityisesti direktiivin 17 artiklan mukaiseen poikkeusjärjestelmään kuuluvan tapauksen osalta, tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö jäsenvaltiot voisi harkintavaltansa rajoissa säätää kiinteän vertailujakson käyttämisestä, kunhan ne varmistavat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevien vaatimusten noudattamisen.

71. Tällaisessa tilanteessa näiden vaatimusten noudattamista koskee kaksiosainen edellytys.

72. On yhtäältä todettava, että jos jäsenvaltio päättää säätää viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmästä, jossa käytetään kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa, on erityisen tärkeää, että se varmistaa, että on olemassa ja on toteutettu *ehkäisevät* ja *tehokkaat* työjärjestely-, valvonta- ja suojeluvälineet, joilla pystytään estämään sellaisten tilanteiden ilmeneminen, joissa näitä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia loukataan työaikajärjestelyjen johdosta. Jäsenvaltion kuuluu valita ehkäisevät mekanismit, joita se pitää tähän tarkoitukseen soveltuvina. Näiden välineiden on kuitenkin taattava direktiivissä 2003/88 – ja perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa – työntekijöille annetun keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa koskevan oikeuden tehokas vaikutus.

23 Komissio on huomautuksissaan todennut tässä yhteydessä perustellusti, että esimerkiksi työntekijä, johon sovelletaan kansallisen oikeuden sääntöä, jossa vahvistetaan viikoittainen enimmäistyöaika, joka on selvästi direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa säädettyä 48 tunnin ylärajaa lyhyempi ja joka on laskettava kiinteältä kolmen viikon vertailujaksolta, saa parempaa suojaa kuin työntekijä, johon sovelletaan 48 tunnin viikoittaista ylärajaa, joka lasketaan kuuden kuukauden liukuvan vertailujakson perusteella.

24 Unionin tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn osallistuneet osapuolet kävivät istunnossa keskustelua hypoteettisesta esimerkkitilanteesta, jossa työntekijä kuuden kalenterikuukauden kiinteänä vertailujaksona (1.1.–30.6.) työskentelee kolmena ensimmäisenä kuukautena 36 tuntia viikossa ja kolmena jälkimmäisenä kuukautena 60 tuntia viikossa, jolloin keskimääräinen työaika kuuden kuukauden aikana on 48 tuntia viikossa, ja seuraavana kiinteänä kalenterijaksona (1.7.–31.12.) 60 tuntia viikossa kolmena ensimmäisenä kuukautena ja 36 tuntia viikossa kolmena jälkimmäisen kuukautena (jolloin keskimääräinen viikoittainen työaika on edelleen 48 tuntia kuuden kuukauden aikana). Tällaisessa tapauksessa kummankin peräkkäisen kiinteän kalenterijakson aikana keskimääräinen viikoittainen työaika on tosiaan 48 tuntia viikossa. Jos kuitenkin otetaan huomioon 1.4.–30.9. tehtyjen työtuntien määrä, huomataan, että työntekijä on kuuden kuukauden ajan työskennellyt 60 tuntia viikossa. Kaikki osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että tällainen tilanne merkitsee, että hypoteettisesti kyseessä olevien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia loukataan.

73. Toisaalta jäsenvaltion on varmistuttava myös siitä, että jos nämä ehkäisevät mekanismit eivät osoittaudu tehokkaiksi ja niiden olemassaolosta huolimatta kuitenkin ilmenee tilanne, jossa työntekijän turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia loukataan, työntekijällä on jälkikäteen käytettävissään tehokkaat – sekä sisäiset tai hallinnolliset että oikeudelliset – oikeussuojakeinot, joilla hän voi saada viipymättä lopetettua mahdollisen tilanteen, jossa näitä vaatimuksia loukataan.

74. Jos jäsenvaltio lyhyesti todettuna päättää säätää kansallisessa lainsäädännössään viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmästä, jossa käytetään kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa, erityisesti tilanteissa, joissa vertailujakso on pitkä ja koskee poikkeusjärjestelmää, sen on tällöin taattava, että on olemassa *organisatorisia*, *menettelyllisiä* ja *oikeudellisia* mekanismeja ja että niillä pystytään konkreettisesti varmistamaan, että työajan järjestämisessä *tosiasiallisesti* noudatetaan työntekijän turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia ja ettei tilanteita, joissa näitä vaatimuksia loukataan työajan järjestämisen yhteydessä, ilmene tai että jos niitä kuitenkin ilmenee, ne korjataan viipymättä.

75. On viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä arvioida käsiteltävänään olevassa riita-asiassa, että jos jäsenvaltio on päättänyt käyttää kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa, onko tällaisia tehokkaita mekanismeja olemassa ja täytetäänkö edellä mainittu kaksiosainen edellytys siten, että kyseisessä tuomioistuimessa riitautettua kansallista lainsäädäntöä voidaan pitää unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin 2003/88 kanssa yhteensoveltuvana.

D Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

76. Edellä esitettyjen näkökohtien ja sen tulkinnan valossa, jota ehdotan sovellettavaksi keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskemiseen käytettävään vertailujakson käsitteeseen, sellaisena kuin tätä käytetään direktiivissä 2003/88, katson, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava siten, että jäsenvaltioilla on tässä direktiivissä niille annetun joustavuuden puitteissa vapaus valita keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmä, jossa käytetään liukuvalla tai kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa.

77. Jos jäsenvaltio päättää käyttää kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa, sen on kuitenkin taattava, että toteutetuilla organisatorisilla, menettelyllisillä ja oikeudellisilla mekanismeilla pystytään konkreettisesti varmistamaan, että työajan järjestämisessä *tosiasiallisesti* noudatetaan työntekijän turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia ja ettei tilanteita, joissa näitä vaatimuksia loukataan, ilmene tai että jos niitä ilmenee, ne voidaan viipymättä korjata tehokkaasti.

78. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, on ratkaistava, täyttääkö kansallinen lainsäädäntö nämä edellytykset.

79. Kyseinen tuomioistuin voi arvioinnissa, joka sen on suoritettava, kuitenkin ottaa huomioon unionin tuomioistuimen sille esittämät tulkintaperusteet. Tästä näkökulmasta on todettava, että seuraavaksi esitettävillä muutamilla näkökohdilla saattaa olla merkitystä, jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettaisiin vastaus, joka olisi mahdollisimman hyödyllinen sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi.

80. Unionin tuomioistuimessa käydyn kirjallisen ja suullisen menettelyn aikana esitettyjen tietojen perusteella voidaan nimittäin epäillä, täyttyykö työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevien vaatimusten noudattamista koskeva kaksiosainen edellytys käsiteltävässä asiassa. Ei nimittäin yhtäältä näytä siltä, että olemassa olisi sellaista tehokkaan ehkäisevän valvonnan järjestelmää, jolla pystyttäisiin varmistamaan, ettei ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa riitautetun lainsäädännön kaltaisessa poikkeusjärjestelmässä ilmenisi tilanteita, joissa ei ole taattu työtekijöiden

turvallisuuden ja terveyden suojelun vaatimusten noudattamista. On nimittäin tuotu esiin, että – toisin kuin yksityisellä sektorilla – ei ole olemassa riippumatonta elintä, joka voisi puuttua asiaan suoraan ja määrätä työnantajan lopettamaan näitä vaatimuksia loukkaavat tilanteet, ja että tällaisia tilanteita on pääosin mahdotonta saada lopetettua.

81. Toisaalta on tuotu esiin, että jälkikäteisten hallinnollisten ja oikeudellisten oikeussuojakeinojen järjestelmät sellaisten tilanteiden lopettamiseksi, joissa näitä vaatimuksia loukataan, eivät myöskään ole tehokkaita. Näyttää nimittäin siltä, että ylemmälle viranomaiselle tehtyihin valituksiin ei yleensä vastata, että välitoimille on asetettu erittäin tiukat edellytykset, minkä vuoksi niitä hyväksytään harvoin, ja että hallinnollisissa tuomioistuimissa nostettujen kanteiden käsittelyajat ovat vuodesta neljään vuoteen, joten ainoa suojelun muoto, joka työntekijöillä todellisuudessa on käytettävissään, on pääasiallisesti mahdollinen jälkikäteen saatava korvaus.

82. On tietenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä arvioida, onko toteutettu asianmukaisia organisatorisia, menettelyllisiä ja oikeudellisia mekanismeja, joilla pystytään konkreettisesti varmistamaan, että työajan järjestämisessä tosiasiallisesti noudatetaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia. On kuitenkin todettava, että jollei tällaisia takeita ole, se, että säädetään kiinteällä perusteella määritellystä vertailujaksosta, kuten kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä on tehty, on yhteensoveltumatonta unionin oikeuden kanssa.

IV Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY 6 artiklan b alakohtaa, 16 artiklan b alakohtaa, 17 artiklan 3 kohtaa ja 19 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on vapaus valita keskimääräisen viikoittaisen enimmäistyöajan laskentamenetelmä, jossa käytetään liukuvalla tai kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa. Jos jäsenvaltio päättää käyttää kiinteällä perusteella määriteltyä vertailujaksoa, sen on kuitenkin taattava, että on toteutettu organisatorisia, menettelyllisiä ja oikeudellisia mekanismeja, joilla pystytään konkreettisesti varmistamaan, että työajan järjestämisessä tosiasiallisesti noudatetaan työntekijän turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia vaatimuksia ja ettei tilanteita, joissa näitä vaatimuksia loukataan, ilmene tai että jos niitä ilmenee, ne voidaan viipymättä korjata tehokkaasti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, on ratkaistava, täyttääkö kansallinen lainsäädäntö nämä edellytykset.