UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

21 päivänä lokakuuta 2010 *

Asiassa C-227/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro (Italia) on esittänyt 3.6.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.6.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Antonino Accardo,

Viola Acella,

Antonio Acuto,

Domenico Ambrisi,

Paolo Battaglino,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Riccardo Bevilacqua,

Fabrizio Bolla,

Daniela Bottazzi,

Roberto Brossa,

Luigi Calabro,

Roberto Cammardella,

Michelangelo Capaldi,

Giorgio Castellaro,

Davide Cauda,

Tatiana Chiampo,

Alessia Ciaravino,

Alessandro Cicero,

Paolo Curtabbi,

Paolo Dabbene,

Mauro D'Angelo,

Giancarlo Destefanis,

Mario Di Brita,

Bianca Di Capua,

Michele Di Chio,

Marina Ferrero,

Gino Forlani,

Giovanni Galvagno,

Sonia Genisio,

Laura Dora Genovese,

Sonia Gili,

Maria Gualtieri,

Gaetano La Spina,

Maurizio Loggia,

Giovanni Lucchetta,

Sandra Magoga,

Manuela Manfredi,

Fabrizio Maschio,

Sonia Mignone,

Daniela Minissale,

Domenico Mondello,

Veronnica Mossa,

Plinio Paduano,

Barbaro Pallavidino,

Monica Palumbo,

Michele Paschetto,

Frederica Peinetti,

Nadia Pizzimenti,

Gianluca Ponzo,

Enrico Pozzato,

Gaetano Puccio,

Danilo Ranzani,

Pergianni Risso,

Luisa Rossi,

Paola Sabia,

Renzo Sangiano,

Davide Scagno,

Paola Settia,

Raffaella Sottoriva,

Rossana Trancuccio,

Fulvia Varotto,

Giampiero Zucca,

Fabrizio Lacognata,

Guido Mandia,

Luigi Rigon,

Daniele Sgavetti

vastaan

Comune di Torino,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Arabadjiev, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja P. Lindh,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Accardo ym., edustajanaan avvocato R. Lamacchia,

– Lacognata ym., edustajanaan avvocatessa A. Grespan,

– Comune di Torino, edustajinaan avvocatessa M. Li Volti, avvocatessa S. Tuccari ja avvocatessa A. Melidoro,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato W. Ferrante ja avvocato dello Stato L. Ventrella,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja D. Hadrouška,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. van Beek ja C. Cattabriga,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY (EYVL L 307, s. 18) 5, 17 ja 18 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Antonino Accardo ym. ja Fabrizio Lacognata ym. sekä Comune di Torino (jäljempänä myös Torinon kaupunki) ja jossa on kyse sellaisen vahingon korvaamisesta, joka ensin mainituille oli

aiheutunut vuosina 1998–2007 siksi, ettei Torinon kaupungin poliisivoimien poliiseille kuuluvia viikoittaisia lepoaikoja ollut noudatettu.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1) on puitedirektiivi, jolla vahvistetaan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevat yleiset periaatteet. Näitä periaatteita on sittemmin kehitetty tietyillä erityisdirektiiveillä. Tällaisia direktiivejä ovat direktiivi 93/104, direktiivi 93/104, sellaisena kuin se on muutettuna 22.6.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/34/EY (EYVL L 195, s. 41; jäljempänä muutettu direktiivi 93/104), ja tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY (EUVL L 299, s. 9) (jäljempänä yhdessä työaikadirektiivit).

4 Direktiivin 89/391 2 artiklassa määritellään sen soveltamisala seuraavasti:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan).

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin, kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa tämän direktiivin kanssa.

Näissä tapauksissa työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin tämän direktiivin tarkoituksen mukaisesti."

5 Direktiiviä 93/104 muutettiin ensin direktiivillä 2000/34. Sittemmin muutettu direktiivi 93/104 kumottiin ja korvattiin kodifioiden 2.8.2004 alkaen direktiivillä 2003/88.

6 Työaikadirektiivien 1 artiklassa, jonka otsikko on "Tarkoitus ja soveltamisala", säädetään seuraavaa:

"1. Tässä direktiivissä vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten.

2. Tämä direktiivi koskee:

a) vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja ja vuosilomaa sekä taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa;

ja

b) tiettyjä yötyötä, vuorotyötä ja työaikajärjestelyjä koskevia seikkoja.

3. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkeen direktiivin 89/391/ETY 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta – –

– –

4. Direktiivin 89/391/ETY säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti 2 kohdassa tarkoitettuihin asioihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin tiukempien ja/tai yksityiskohtaisempien säännösten soveltamista.”

7 Työaikadirektiivien 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’työajalla’ ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaansa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti;

2) ’lepoajalla’ ajanjaksoa, joka ei ole työaikaa;

_ _”

8 Työaikadirektiivien 3–7 artiklassa säädetään niistä toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa päivittäisen ja viikoittaisen vähimmäislepoajan sekä palkallisen vuosiloman. Niillä säännellään myös tauon pituutta ja viikoittaista enimmäistyöaikaa.

9 Työaikadirektiivien 3 artiklan, joka otsikko on ”Päivittäinen lepoaika”, mukaan ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden”.

10 Viikoittaisesta lepoajasta säädetään työaikadirektiivien 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa, että ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden vähintään kahdenkymmenenneljän tunnin keskeytymättömän lepoajan, johon lisätään 3 artiklassa tarkoitettu yhdentoista tunnin päivittäinen lepoaika.” Kyseisessä 5 artiklassa säädetään myös, että jos asialliset, tekniset tai työn järjestämiseen liittyvät olosuhteet niin edellyttävät, voidaan soveltaa kahdenkymmenenneljän tunnin vähimmäislepoaikaa.

11 Työaikadirektiivien 16 artiklassa säädetään näiden direktiivien 5 artiklan soveltamiseksi vertailujaksosta, joka on enintään 14 päivää.

12 Työaikadirektiiveissä säädetään useista poikkeuksista moniin niissä säädetyistä perussäännöistä ottaen huomioon tiettyjen toimintojen erityispiirteet ja edellyttäen, että tietyt edellytykset täyttyvät.

13 Direktiivin 93/104 sekä muutetun direktiivin 93/104 17 artiklassa säädetään tästä seuraavaa:

”– –

2. 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.

2.1. Edellä olevasta 3, 4, 5, 8 ja 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, erityisesti:

– –

iii) – – sairaankuljetus-, palosuojelu- ja väestönsuojelupalvelut;

– –

3. Edellä olevista 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta voidaan poiketa työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä kansallisilla tai alueellisilla sopimuksilla tai alemmantasoisilla työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla näiden osapuolten asettamien sääntöjen mukaisesti.

Jäsenvaltiot, joissa ei ole lakisääteistä järjestelmää sen varmistamiseksi, että tähän direktiiviin sisältyviä asioita koskevia työehtosopimuksia tai työmarkkinaosapuolten välisiä kansallisia taikka alueellisia sopimuksia voidaan tehdä, tai ne jäsenvaltiot, joilla on tätä tarkoitusta varten tietyt lainsäädännölliset puitteet, näiden puitteiden rajoissa toimien voivat kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön nojalla sallia poikkeuksia 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklan noudattamisesta työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä tarkoituksenmukaisella neuvottelutasolla tehdyillä sopimuksilla.

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetyt poikkeukset ovat sallittuja edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai

poikkeustapauksissa, jolloin ei ole objektiivisista syistä mahdollista antaa tällaisia jaksoja, että kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

Jäsenvaltiot voivat antaa sääntöjä:

a) siitä, miten työmarkkinaosapuolet soveltavat tätä kohtaa

ja

b) työehtosopimusten tai tämän kohdan mukaisten sopimusten säännösten ulottamisesta koskemaan muita työntekijöitä kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.

_ _”

14 Direktiivin 93/104 (ja muutetun direktiivin 93/104) 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23.11.1996 tai varmistettava viimeistään kyseisenä päivänä, että työmarkkinaosapuolet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sopimusten avulla, ja jäsenvaltioiden oli toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, joilla ne voivat jatkuvasti taata direktiivissä edellytetyt tulokset.

15 Kuten tämän tuomion 5 kohdasta ilmenee, muutettu direktiivi 93/104 on kumottu ja korvattu 2.8.2004 lähtien direktiivillä 2003/88. Direktiivin 2003/88 ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että sillä pyritään selkeyden vuoksi kodifioimaan muutetun direktiivin 93/104 säännökset. Muiden muassa 1–3, 5 ja 16 artikla on näin otettu sisällöltään ja numeroinniltaan muuttumattomina direktiiviin 2003/88. Muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 2 kohdan 2.1 ja 2.2 alakohdat jakautuvat nyttemmin direktiivin 2003/88 17 artiklan 2 ja 3 kohtaan. Muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohta on sisällytetty direktiivin 2003/88 18 artiklaan.

Kansallinen säännöstö

16 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vuosien 1998 ja 2007 välinen, pääasiassa riidanalaisena oleva ajanjakso muodostuu kolmesta erillisestä osasta, kun tarkastellaan sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä.

17 Työntekijän oikeus viikoittaiseen lepoon perustui aluksi 29.4.2003 asti yhtäältä perustuslain 36 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”työntekijällä on oikeus viikoittaiseen lepoaikaan –– ja tämä oikeus on luovuttamaton”, ja toisaalta siviililain 2109 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ”työntekijällä on oikeus joka viikko yhteen lepopäivään, jonka on osuttava yleensä sunnuntaiksi”. Accardon ynnä muiden unionin tuomioistuimelle esittämistä kirjallisista huomautuksista ilmenee, että molemmat säännökset on hyväksytty kauan ennen direktiivin 93/104 antamista.

18 Tämän jälkeen tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annettujen direktiivien 93/104/EY ja 2000/34/EY täytäntöönpanosta 8.4.2003 annetun asetuksen

(decreto legislativo) nro 66 (GURI:n lisäpainos nro 87, 14.4.2003; jäljempänä asetus nro 66/2003) voimaantuloajankohdasta 29.4.2003 lähtien viikoittaista lepoaikaa koskeva yleinen järjestelmä on perustunut kyseisen asetuksen 9 §:n 1 momenttiin, jolla työntekijälle annetaan oikeus jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden vähintään 24 tunnin keskeytymättömään lepoaikaan, jonka on osuttava yleensä sunnuntaiksi ja johon lisätään kyseisen asetuksen 7 §:ssä tarkoitettu päivittäinen lepoaika. Saman asetuksen 9 §:n 2 momentin b kohdan ja 17 §:n 4 momentin nojalla tästä oikeudesta voidaan poiketa työehtosopimuksilla edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat.

19 Lopuksi 8.4.2003 annetun asetuksen nro 66 muuttamisesta ja täydentämisestä työajan järjestämistä koskevan sanktiojärjestelmän osalta 19.7.2004 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 213 (GURI nro 192, 17.8.2004; jäljempänä asetus nro 213/2004) 1 §:n 1 momentin b kohdalla käyttöön otetun muutoksen jälkeen asetuksen nro 66/2003 säännöksiä ei enää 1.9.2004 lähtien ole sovellettu kunnallisten poliisivoimien poliiseihin.

20 Sekä ennen asetuksen nro 66/2003 voimaantuloa että asetuksen nro 213/2004 antamisen jälkeen kunnallisten poliisivoimien poliiseihin sovellettavasta, viikoittaista lepoaikaa koskevasta järjestelmästä tehtävistä poikkeuksista määrättiin paikallisyhteisösektorin kolmessa ”kansallisessa työehtosopimuksessa”, jotka tehtiin vuosina 1987, 2000 ja 2001 (jäljempänä yhdessä pääasiassa kyseessä olevat työehtosopimukset). Kussakin näistä sopimuksista määrättiin muun muassa, että ”työntekijöillä, jotka eivät työn erityisvaatimusten vuoksi” voi käyttää viikoittaista lepopäivää, on oikeus korvaavaan lepoaikaan, joka on normaalisti käytettävä 15 päivän kuluessa ja joka tapauksessa viimeistään seuraavan kahden kuukauden kuluessa”. Lisäksi vuonna 1987 tehdyssä työehtosopimuksessa määrättiin, että näille työntekijöille oli maksettava

tavanomainen päiväpalkka 20 prosentilla korotettuna, ja vuosina 2000 ja 2001 tehdyissä työehtosopimuksissa määrätty vastaava korotus oli 50 prosenttia.

21 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian kantajat vetoavat siviililain 1418 ja 1419 §:ään, joissa säädetään, että ”pakottavien sääntöjen vastaiset” sopimuslausekkeet ovat mitättömiä, ja vahvistetaan samalla, että ”pakottavat säännöt korvaavat” tällaiset lausekkeet ”automaattisesti ilman eri toimenpiteitä”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Pääasian kantajat ovat Torinon kaupungin poliisivoimien poliiseja, joiden viikoittainen työaika on 35 tuntia. Vuosina 1998–2007 heidän työaikansa järjestettiin työvuoroihin siten, että joka viides viikko he työskentelivät seitsemänä peräkkäisenä päivänä, joita seurasi ennakkoratkaisupyynnön mukaan korvaava lepoaika, mistä näin ollen seurasi, ettei lepoaikaa ollut poistettu vaan sitä ainoastaan lykättiin.

23 Vuorotyöjärjestelmä ja siihen liittyvä viidennen viikon seitsemännen päivän lepoajan lykkääminen perustuivat kaupunginhallinnon ja edustavimpien Italian ammattijärjestöjen alueellisten edustajien välillä 2.7.1986 tehtyyn sopimukseen (jäljempänä vuoden 1986 sopimus).

24 Pääasian kantajat ovat ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa nostamallaan kanteella haastaneet Comune di Torinon oikeuteen ja vaatineet, että se velvoitetaan korvaamaan heille aiheuttamansa psykofyysinen vahinko, jonka he

väittävät johtuneen siitä, ettei kansallisessa oikeudessa säädettyä viikoittaista lepoaikaa ollut noudatettu, koska he olivat työskennelleet seitsemän peräkkäistä päivää ja saaneet vain yhden lepopäivän korvaavana lepoaikana. He väittävät kanteensa tueksi, että koska perustuslain 36 §:n 3 momentin sekä siviililain 2109 §:n 1 momentin säännökset ovat pakottavia, on syytä katsoa, että asiaa koskevien lain säännösten puuttuessa vuoden 1986 sopimuksessa ja pääasiassa kyseessä olevissa työehtosopimuksissa olevat asian kannalta merkitykselliset sopimuslausekkeet ovat lainvastaisia.

25 Comune di Torino on vastannut tähän, että direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohdan mukaan työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä kansallisilla tai alueellisilla sopimuksilla voidaan poiketa direktiivin 93/104 5 artiklassa tarkoitetusta viikoittaisesta lepoajasta edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat.

26 Pääasian kantajat riitauttavat joka tapauksessa sekä direktiivin 93/104 17 artiklan välittömän oikeusvaikutuksen ennen asetuksen nro 66/2003 antamista että nimenomaan kyseisen artiklan 3 kohdan sovellettavuuden kaupungin poliiseihin. Tätä ryhmää ei nimittäin nimenomaisesti mainita direktiivin 93/104 17 artiklan 2 kohdan 2.1 alakohdan luettelossa, eikä siihen siis voida myöskään soveltaa saman artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeamismahdollisuutta. Viimeksi mainittu mahdollisuus ei pääasian kantajien mukaan ole itsenäinen, vaan sillä ainoastaan täsmennetään kyseistä 17 artiklan 2 kohtaa.

27 Pääasian kantajat huomauttavat lisäksi, että asetuksella nro 213/2004 käyttöön otetun muutoksen jälkeen asetusta nro 66/2003 ei kuitenkaan voida enää soveltaa kaikilta osin kaupungin poliisivoimiin, mikä merkitsee sitä, että heihin ei voida soveltaa direktiivin 93/104 17 artiklaa ja että heihin toisaalta sovelletaan perustuslain 36 §:ää sekä siviililain 2109 §:ää.

28 Näin ollen Tribunale ordinario di Torino, Sezione di Lavoro on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – direktiivin 93/104 – – 5, 17 ja 18 artiklaa tulkittava siten, että niitä voidaan soveltaa välittömästi kansallisessa oikeusjärjestyksessä riippumatta siitä, onko ne muodollisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, tai riippumatta kansallisista oikeussäännöistä, joilla niiden sovellettavuus rajoitetaan tiettyihin ammattiryhmiin, kun kyseessä on riita-asia, joka liittyy kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen työmarkkinaosapuolten tekemiin työehtosopimuksiin?

2) Onko jäsenvaltion tuomioistuin tällaisesta välittömästä oikeusvaikutuksesta riippumatta kuitenkin velvollinen käyttämään kansallisen oikeuden tulkintavälineenä ja siten mahdollisten tulkintaongelmien ratkaisemisen lähtökohtana direktiiviä, jota ei ole vielä saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai jonka sovellettavuus sen täytäntöönpanon jälkeen näyttää kansallisten säännösten perusteella mahdottomalta?

3) Onko kiellettyä, että jäsenvaltion tuomioistuin toteaa menettelytavan lainvastaisuuden ja siksi myöntää oikeuden korvaukseen perusteettomasta ja lainvastaisesta menettelystä johtuvista vahingoista, jos tällainen menettelytapa näyttää olevan työmarkkinaosapuolten hyväksymä ja kyseinen hyväksyminen on yhteisön oikeuden mukainen, vaikkakin täytäntöön panematta jätetyn direktiivin muodossa?

4) Onko direktiivin [93/104] 17 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että siinä sallitaan itsenäisesti ja siten 2 kohdasta ja siihen sisältyvästä toimintojen ja ammattien

luettelosta täysin riippumatta työmarkkinaosapuolten toimet sekä se, että ne ottavat käyttöön viikoittaista lepoaikaa koskevia poikkeussääntöjä?”

Ennakkoratkaisukysymykset

29 Aluksi on syytä muistuttaa, että vaikka ennakkoratkaisupyyntö koskee nimenomaisesti vain direktiivin 93/104 alkuperäistä versiota, asiakirja-aineistosta ilmenee, että työaikadirektiivit olivat toinen toisensa jälkeen voimassa pääasiassa kyseessä olevana ajanjaksona. Tämä seikka on tarvittaessa otettava huomioon ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaessa.

Neljäs kysymys

30 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee neljännessä kysymyksessään, joka on syytä tutkia ensin, pääasiallisesti, onko direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohdalla itsenäinen ulottuvuus suhteessa saman artiklan 2 kohtaan siten, että vaikka tiettyä ammattia ei mainittaisikaan kyseisessä 2 kohdassa, tämä ei estä sitä kuulumasta direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

31 Kuten tämän tuomion 26 kohdasta ilmenee, kysymys perustuu pääasian kantajien esittämiin lausumiin, joiden mukaan direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohtaa ei saada lukea eikä soveltaa erillään saman artiklan 2 kohdasta. Kantajien mukaan direktiivin

93/104 17 artiklan 3 artiklaa ei ole mahdollista tulkita siten, että sillä sallittaisiin laajempi poikkeaminen kuin saman artiklan 2 kohdassa säädetään, eikä tästä syystä siten, että sillä otettaisiin käyttöön itsenäinen ja erillinen poikkeusjärjestelmä.

32 Näitä lausumia ei kuitenkaan voida hyväksyä.

33 Kuten Comune di Torino, Italian ja Tšekin hallitukset sekä Euroopan komissio väittävät, direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan rakenteessa tai sanamuodossa ei ole mitään sellaista, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että sen 2 kohdan soveltamisala vaikuttaisi sen 3 kohdan soveltamisalaan.

34 Lisäksi näissä kohdissa ei ensinnäkään ole keskinäistä viittausta, kuten komissio toteaa, ja toisekseen niissä toistetaan kunkin sallitun poikkeusryhmän osalta samat edellytykset, jotka viikoittaisen lepoajan lykkäämismahdollisuudelle on kaikissa tapauksissa asetettu.

35 Kuten lisäksi tämän tuomion 15 kohdasta ilmenee, direktiiviä 2003/88 kodifioitaessa direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohta otettiin samansisältöisenä uuteen 18 artiklaan, kun taas direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 2 kohdan sisältö jaettiin direktiivin 2003/88 17 artiklan 2 ja 3 kohtaan. Näin ollen unionin lainsäätäjä on katsonut, että direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 2 ja 3 kohtaa voitiin ja että niitä jopa piti lukea erillään toisistaan, ja se mahdollisti näin niiden erottamisen toisistaan kodifioinnin yhteydessä.

36 Neljänteen kysymykseen on näin ollen vastattava siten, että direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohdalla on itsenäinen ulottuvuus suhteessa saman artiklan 2 kohtaan siten, että vaikka tiettyä ammattia ei mainittaisikaan kyseisessä 2 kohdassa, tämä ei estä sitä kuulumasta direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

Kolme ensimmäistä kysymystä

37 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, pääasiassa on kiistatonta, että asetus nro 66/2003 salli 29.4.2003 ja 29.8.2004 välisenä aikana direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklan mukaisesti lähtökohtaisesti sen, että vuonna 2001 tehdyllä työehtosopimuksella poikettiin perustuslain 36 §:n kolmannessa kohdassa ja siviililain 2109 §:n 1 momentissa säädetystä viikoittaisesta lepoajasta.

38 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin myös, että muuna kuin viimeksi mainittuna aikana perustuslain ja siviililain näiden säännösten vastaista näyttää kansallisen oikeuden mukaan selvästi olevan se, että Comune di Torino voisi puolustuksekseen pätevästi tukeutua pääasiassa kyseessä oleviin työehtosopimuksiin perustellakseen pääasiassa kyseessä olevan vuorotyöjärjestelmän, jossa vuoden 1986 sopimuksen mukaisesti määrätään muun muassa, että viidennen viikon seitsemännen päivän lepoaikaa lykätään.

39 Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan väittää, kunnallisten poliisivoimien toiminta normaalioloissa kuuluu direktiivin 89/391 soveltamisalaan, ja koska työaikadirektiivien 1 artiklan 3 kohdassa viitataan kyseisen direktiivin 2 artiklaan, se

kuuluu työaikadirektiivien soveltamisalaan (ks. analogisesti mm. asia C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, tuomio 14.7.2005, Kok., s. I-7111, 51–61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistosta näyttää ilmenevän, että perustuslain 36 §:n kolmannella kohdalla ja siviililain 2109 §:n 1 momentilla saatetaan sovellettaessa niitä direktiivin 93/104 3 ja 16 artiklassa asetettujen edellytysten mukaisesti a priori voimaan työaikadirektiivien 5 artikla Italian oikeusjärjestyksessä, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa tarkistettava. Joka tapauksessa unionin tuomioistuimessa ei ole väitetty, että kyseiset kansalliset säännökset eivät olisi kyseisessä 5 artiklassa asetettujen edellytysten mukaisia.

41 Vaikka kansallinen tuomioistuin ottaa ennakkoratkaisupyynnössään lähtökohdaksi olettaman, jonka mukaan vuoden 1986 sopimuksessa määrätty viikoittaista lepoaikaa koskeva järjestelmä on lähtökohtaisesti sallittu direktiivin 93/104 ja muutetun direktiivin 93/104 17 artiklassa tai direktiivin 2003/88 17 ja 18 artiklassa säädetyillä valinnanvaraisilla poikkeuksilla (jäljempänä yhdessä kyseiset poikkeussäännökset), mikä sen on tarkistettava, se epäilee sitä vastoin sitä, voidaanko kyseisellä sopimuksella ja pääasiassa kyseessä olevilla työehtosopimuksilla poiketa perustuslain 36 §:n kolmannesta kohdasta ja siviililain 2109 §:n 1 momentista.

42 Näin ollen se pohtii pääasiallisesti, onko kyseisten poikkeussäännösten välitön tai välillinen soveltaminen mahdollista, jotta voitaisiin välttää kansallisesta oikeudesta johtuvat mahdolliset esteet pääasiassa kyseessä olevien työehtosopimusten soveltamiselle.

43 Kolme ensimmäistä kysymystä, jotka soveltuvat yhdessä käsiteltäviksi, on näin ollen ymmärrettävä siten, että niillä pyritään pääasiallisesti selvittämään, ovatko kyseiset poikkeussäännökset sellaisia, että niitä voidaan soveltaa välittömästi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin tosiseikkoihin, vai pitääkö kansallisen tuomioistuimen tai voiko se tällaisen välittömän vaikutuksen puuttuessa tulkita pääasiassa kyseessä olevia kansallisia säännöksiä siten, että perustuslain 36 §:n kolmannessa kohdassa ja siviililain 2109 §:n 1 momentissa säädetystä viikoittaisesta lepoajasta voidaan poiketa.

Mahdollisuus soveltaa välittömästi kyseisiä poikkeussäännöksiä

44 Vaikka onkin totta, että kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee työaikadirektiivien 5 artiklaa, on todettava, että – kuten muun muassa tämän tuomion 42 kohdasta ilmenee – kansallinen tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellään ennen kaikkea tietää, voiko pääasian vastaaja vedota kyseisiin poikkeussäännöksiin välittömästi pääasian kantajaa vastaan saadakseen pääasian taustalla olevat vaatimukset hylätyiksi.

45 Tässä yhteydessä on tärkeää muistuttaa, että unionin tuomioistuimen hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivillä ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille eikä siihen näin ollen sellaisenaan voida vedota tällaista henkilöä vastaan (ks. mm. asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986, Kok., s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 457, 48 kohta; asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994, Kok., s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1, 20 kohta; asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004, Kok., s. I-723, 56 kohta; yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8835, 108 kohta ja asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010, Kok., s. I-365, 46 kohta).

46 Jos näin ollen kyseisiä poikkeussäännöksiä ei olisi pantu pätevästi täytäntöön – mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava – sen jäsenvaltion viranomaiset, joka ei ole käyttänyt tätä mahdollisuutta, eivät voi vedota tämän jäsenvaltion toimimatta jättämiseen evätäkseen pääasian kantajien kaltaisilta yksityishenkilöiltä viikoittaisen lepoajan, joka lähtökohtaisesti on – kansallisen tuomioistuimen tältä osin tekemiä tarkistuksia koskevin varauksin – työaikadirektiivien 5 artiklassa asetettujen vaatimusten mukainen (ks. analogisesti asia C-226/07, tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5999, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Tästä seuraa, ettei kyseisiin poikkeussäännöksiin voida pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa vedota suoraan pääasian kantajien kaltaisia yksityishenkilöitä vastaan.

Velvollisuus tai oikeus kansallisen oikeuden mukaiseen tulkintaan

48 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro pohtii toisessa ja kolmannessa kysymyksessään, eikö kansallista oikeutta kuitenkin olisi syytä tulkita kyseisten poikkeussäännösten valossa sen selvittämiseksi, voiko Comune di Torino pätevästi tukeutua pääasiassa kyseessä oleviin työehtosopimuksiin poiketakseen perustuslain 36 §:n kolmannesta kohdasta ja siviililain 2109 §:n 1 momentista.

49 On totta, että direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä niiden velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat jäsenvaltioiden

kaikkia viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa (ks. mm. asia 14/83, von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984, Kok., s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta ja em. asia Kücükdeveci, tuomion 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Työaikadirektiiveihin perustuvaa velvollisuutta tulkita kansallista oikeutta siten, että ensisijaisesti olisi sovellettava työehtosopimuksia, joilla poiketaan kyseisten direktiivien 5 artiklan täytäntöönpanosäännöksistä, ei ole olemassa.

51 Koska kyseisissä poikkeussäännöksissä säädetyt poikkeukset ovat valinnanvaraisia, unionin oikeudessa ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta saattaa niitä voimaan kansallisessa oikeudessa. Jotta jäsenvaltiot voisivat käyttää niille näillä säännöksillä annettua mahdollisuutta määrätyissä olosuhteissa poiketa muun muassa työaikadirektiivien 5 artiklasta, niiden on päätettävä vedota tähän mahdollisuuteen (ks. analogisesti asia C-102/08, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, tuomio 4.6.2009, Kok., s. I-4629, 51, 52 ja 55 kohta).

52 Jäsenvaltiot voivat valita tähän tarkoitukseen tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa normatiivisen tekniikan (ks. analogisesti em. asia SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, tuomion 56 kohta) ottaen huomioon, että jo kyseisten poikkeussäännösten sanamuodon mukaan tällaisista poikkeuksista voidaan määrätä työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla.

53 Työaikadirektiivejä ei sellaisinaan voida tulkita siten, että ne estäisivät pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten työehtosopimusten soveltamisen, tai päinvastoin siten, että ne edellyttäisivät tällaista soveltamista ottamatta huomioon kansallisen oikeuden muita merkityksellisiä säännöksiä.

54 Näin ollen kysymys siitä, voiko Comune di Torino pääasiassa pätevästi tukeutua vuoden 1986 sopimukseen ja pääasiassa kyseessä oleviin työehtosopimuksiin, muuttuu kysymykseksi, joka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava ennen kaikkea kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti (ks. analogisesti asia C-303/98, Simap, tuomio 3.10.2000, Kok., s. I-7963, 55–57 kohta).

55 On kuitenkin syytä todeta, että silloin kun unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus valita, poikkeavatko ne jonkin direktiivin tietyistä säännöksistä, niillä on velvollisuus käyttää harkintavaltaansa noudattaen unionin yleisiä oikeusperiaatteita, muiden muassa oikeusvarmuuden periaatetta. Tällöin kyseisen periaatteen vaatimusten täyttämiseksi säännökset, joilla sallitaan mahdollisuus poiketa direktiivillä asetetuista periaatteista, on toteutettava vaadittavan täsmällisesti ja selvästi.

56 Kansallisessa tuomioistuimessa on tällöin kaksi vaihtoehtoa: joko pääasiassa kyseessä olevat työehtosopimukset eivät ole oikeusvarmuuden yleisen periaatteen ja kansallisessa oikeudessa asetettujen edellytysten mukaisia siten, että niillä pätevästi pantaisiin täytäntöön kyseiset poikkeussäännökset, tai näillä sopimuksilla pannaan Italian oikeuden mukaisesti ja oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen täytäntöön kyseisistä unionin säännöksistä sallitut poikkeukset.

57 Ensimmäisestä vaihtoehdosta on todettava, että – kuten Tšekin hallitus on väittänyt ja kuten tämän tuomion 45 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee – jos vuoden 1986 sopimuksen ja pääasiassa kyseessä olevien työehtosopimusten soveltaminen on Italian kansallisen oikeuden vastaista, työaikadirektiiveihin ei voida sellaisinaan vedota yksityishenkilöitä vastaan kyseisen soveltamisen varmistamiseksi (ks. analogisesti myös asia 14/86, Pretore di Salò v. X, 11.6.1987, Kok., s. 2545, Kok. Ep. IX, s. 111, 19 ja 20 kohta; yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005, Kok., s. I-3565, 73 ja 74 kohta ja asia C-321/05, Kofoed, tuomio 5.7.2007, Kok., s. I-5795, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Tämän tuomion 56 kohdassa esitetystä toisesta vaihtoehdosta on todettava, että kansallisen oikeuden tulkitseminen siten, että Comune di Torinolla on mahdollisuus vedota pääasiassa kyseessä oleviin työehtosopimuksiin, ei tässä yhteydessä sekään ole työaikadirektiivien vastaista edellyttäen, että kyseisten sopimusten asian kannalta merkityksellisillä määräyksillä noudatetaan täysin kyseisissä poikkeussäännöksissä asetettuja edellytyksiä, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava. Viimeksi mainitusta seikasta on syytä muistuttaa, että kyseisiä poikkeussäännöksiä on poikkeuksina direktiivillä 93/104 käyttöön otetusta työajan järjestämistä koskevasta yhteisön järjestelmästä tulkittava siten, että niiden soveltamisala ulottuu ainoastaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä näillä poikkeuksilla suojattavien intressien turvaamiseksi (ks. asia C-151/02, Jaeger, tuomio 9.9.2003, Kok., s. I-8389, 89 kohta).

59 Edellä todettu huomioon ottaen kolmeen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa kyseisiin poikkeussäännöksiin ei voida vedota pääasian kantajien kaltaisia yksityishenkilöitä vastaan. Näitä säännöksiä ei myöskään voida tulkita siten, että niillä sallittaisiin tai kiellettäisiin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten työehtosopimusten soveltaminen, koska näiden sopimusten soveltaminen riippuu kansallisesta oikeudesta.

Oikeudenkäyntikulut

60 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY 17 artiklan 3 kohdalla on sekä alkuperäisessä muodossaan että 22.6.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/34/EY muutetussa muodossaan itsenäinen ulottuvuus suhteessa saman artiklan 2 kohtaan siten, että vaikka tiettyä ammattia ei mainittaisikaan kyseisessä 2 kohdassa, tämä ei estä sitä kuulumasta direktiivin 93/104 17 artiklan 3 kohdan molemmissa versioissa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.**

2) **Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa direktiivin 93/104 ja kyseisen direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2000/34, 17 artiklassa ja tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY 17 ja/tai 18 artiklassa säädettyihin valinnanvaraisiin poikkeuksiin ei voida vedota pääasian kantajien kaltaisia yksityishenkilöitä vastaan. Kyseisiä säännöksiä ei myöskään voida tulkita siten, että niillä sallittaisiin tai kiellettäisiin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten työehtosopimusten soveltaminen, koska näiden sopimusten soveltaminen riippuu kansallisesta oikeudesta.**

Allekirjoitukset