JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
12 päivänä heinäkuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Ranskan Conseil d'État'n käsiteltävänä on muutamia kanteita, jotka koskevat asetusta, jolla otetaan tiettyjen sosiaali- ja terveydenhoitoalan laitosten työntekijöiden osalta käyttöön järjestely, jonka mukaan työpaikalla vietetyt ajanjaksot vastaavat työaikaa varsinaista työaikaa laskettaessa.

2. Kansallisella tasolla järjestelmä perustuu Code du travail -nimiseen lakiin (työaikalaki), mutta ongelma liittyy sen yhteensopivuuteen tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY [2] kanssa.

3. Asiaa mutkistaa lisäksi se, että Ranska on pannessaan edellä mainitun yhteisön säädöksen täytäntöön toteuttanut edullisempia toimenpiteitä työntekijöiden hyväksi, ja annettava vastaus saattaa heikentää heidän tilannettaan.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön lainsäädäntö*

1. Taustaa

4. Euroopan maissa on ollut jo vuosikymmenten ajan suotuisan kansainvälisen tilan-

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — EYVL L 307, s. 18. Se on useiden muutosten jälkeen korvattu samannimisellä 4.11.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/88/EY (EUVL L 299, s. 9), jonka sisältö on nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiltä osin samankaltainen, tai täysin sama.

teen vaikutuksesta [3] vallalla pyrkimys työntekijöiden työajan lyhentämiseen. Tämä vaikuttaa työmarkkinoihin ja näin ollen myös niihin liittyviin perusvapauksiin.

5. Kuitenkin vasta 1970-luvulla toteutettiin Euroopan yhteisössä neuvoston toimesta ensimmäiset toimenpiteet: 22.7.1975 annettu suositus nro 75/457/ETY, [4] jossa jäsenvaltioita kehotetaan ottamaan käyttöön 40 tunnin työviikko ja neljän viikon vuosiloma; ja työajan järjestämisestä 18.12.1979 annettu päätöslauselma, [5] jolla pyrittiin rajoittamaan systemaattista ylityötuntien teettämistä ja vuosittaista työmäärää ja soveltamaan työaikaa joustavoittavia keinoja. Lisäksi 23.9.1983 annettiin ehdotus alaa koskevaksi toiseksi suositukseksi, [6] mutta sitä ei saatettu voimaan, koska siinä käsitellyt aihepiirit olivat kyseisessä sosiaalipolitiikan kriisivaiheessa kiistanalaisia. [7]

6. Euroopan yhtenäisasiakirjalla [8] Rooman sopimuksen III osastoon lisättiin 118 a artikla, [9] ja Euroopan yhteisön julistuksessa työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista, jonka Strasbourgin Eurooppa-neuvosto hyväksyi 9.12.1989, [10] tunnustettiin, että työajan kestolla ja järjestämisellä on suuri merkitys työntekijöiden elinoloja yhdenmukaistettaessa, ja nämä käynnistivät prosessin, joka johti direktiivin 93/104 antamiseen. [11]

3 — Erityinen merkitys on Kansainvälisen työjärjestön toiminnalla, ja sen ensimmäinen yleissopimus nro 1/1919 koski teollisuuden työaikoja; tätä ovat sittemmin seuranneet monet muut yleissopimukset kuten esimerkiksi yleissopimus nro 14/1921 viikoittaisista lepoajoista; yleissopimus nro 30/1930 liikkeiden ja toimistojen työajan säännöstelystä tai yleissopimus nro 47/1935 työajan lyhentämisestä neljäänkymmeneen tuntiin viikossa. Toisaalta vuoden 1948 ihmisoikeusjulistuksen 24 artiklassa todetaan, että "jokaisella on oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, työajan järkevään rajoittamiseen sekä määräaikaisiin palkallisiin lomiin" ja vuonna 1966 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artiklan d alakohdassa tunnustetaan oikeus siihen, että taataan "lepo, vapaa-aika ja kohtuullinen työajan rajoittaminen sekä kausittaiset palkalliset lomat ja palkka julkisilta lomapäiviltä".

4 — EYVL L 199, s. 32.

5 — EYVL 1980, C 2, s. 1.

6 — Ehdotus neuvoston suositukseksi työajan vähentämisestä ja uudelleen järjestämisestä (EYVL C 290, s. 4).

7 — Ks. tästä kehityksestä yhteisössä Arrigo, G., *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2001, s. 200–205.

8 — EYVL 1987, L 169, s. 1.

9 — Kuten julkisasiamies Léger muistutti asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto antamassaan ratkaisuehdotuksessa (tuomio, johon viittaan tarkemmin jäljempänä, annettu 12.11.1996), "perustamissopimuksessa ei ollut työntekijoiden turvallisuutta ja terveyttä koskevaa erityismääräystä ennen, kuin Euroopan yhtenäisasiakirja hyväksyttiin" (28 kohta). Perustamissopimuksessa vain 117 ja 118 artiklassa oli kaksi nimenomaista työooloja koskevaa mainintaa, mutta ensin mainitussa ei annettu yhteisölle toimivaltaa sosiaalialalla ja jälkimmäisen ulottuvuus oli yhdistetyissä asioissa 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 ja 287/85, Saksa, Ranska, Alankomaat, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, 9.7.1987 annetun tuomion (Kok. 1987, s. 3203, 14 kohta) perusteella vähäinen (em. asiassa annetun ratkaisuehdotuksen alaviite 8).

10 — KOM(89) 471 lopullinen.

11 — Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista 14 päivänä lokakuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/533/ETY (EYVL L 288, s. 32) oli kuitenkin korostettu tähän liittyvän ajallisen osatekijän olennaista tärkeyttä, koska "työntekijän säännöllisen työpäivän tai työviikon pituus" on saatettava työntekijöiden tietoon (2 artiklan 2 kohdan i alakohta).

2. Primäärioikeus

7. EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklassa [12] (EY:n perustamissopimuksen 117–120 artikla on korvattu EY 136–EY 143 artiklalla) velvoitettiin jäsenvaltiot "parantamaan erityisesti työympäristöä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi" siten, että niiden tavoitteena on "tämän alan olojen yhdenmukaistaminen niitä parannettaessa" (1 kohta).

8. Tätä tarkoitusta varten kyseisessä määräyksessä annettiin neuvostolle toimivalta antaa määräenemmistöllä direktiivien säännökset vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja niissä voimassa oleva tekninen sääntely (2 kohta), mikä ei estä "jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta tiukempia työsuojelua koskevia toimenpiteitä".

9. Voimassa olevan EY 136 artiklan tavoitteena on "elin- ja työolojen kohentaminen", ja EY 137 artiklassa velvoitetaan yhteisö tukemaan ja täydentämään jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla: "työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi" (1 kohdan a alakohta) sekä "työehdot" (1 kohdan b alakohta).

10. EY 137 artiklassa annetaan myös neuvostolle toimivalta ottaa sen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla asteittain käyttöön säännöksiä vähimmäisvaatimuksista (2 kohdan b alakohta), mutta kansallisella tasolla ei ole kiellettyä pitää voimassa tai toteuttaa "tiukempia suojatoimenpiteitä, jos ne ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa" (4 kohdan toinen luetelmakohta).

3. Direktiivi 93/104

11. Neuvosto antoi 12.6.1989 direktiivin 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä, [13] ja asiassa BECTU annetun tuomion [14] mukaan siinä määriteltiin tätä alaa koskevat yleiset periaatteet, joita on sen jälkeen kehitelty useissa erityisdirek-

12 — Lisätty Euroopan yhtenäisasiakirjan 21 artiklalla.

13 — EYVL L 183, s. 1.

14 — Asia C-173/99, BECTU, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4881, 5 kohta).

tiiveissä, joihin kuuluu myös direktiivi 93/104, [15] jonka oikeudellista perustaa ja säännöksiä on syytä käsitellä.

a) Oikeudellinen perusta

12. Direktiivin perustana on EY:n perustamissopimuksen 118 a artikla, joka kompromissina herätti merkittäviä tulkinnallisia epäilyksiä yhteisön toiminnan rajoista. [16]

13. Direktiivi hyväksyttiin määräenemmistöllä, mutta sitä vastusti Yhdistynyt kuningaskunta, joka saattoi asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi vaatien direktiivin tai toissijaisesti sen 4 artiklan, 5 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan, 6 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan kumoamista. Ensimmäinen kanneperuste koski valitun oikeudellisen perustan virheellisyyttä, minkä lisäksi se vetosi suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, harkintavallan väärinkäyttöön ja muutamiin olennaisten menettelymääräysten rikkomisiin; sen mielestä direktiivin perustana olisi pitänyt olla EY:n perustamissopimuksen 100 artikla (nykyisin EY 94 artikla) tai 235 artikla (nykyisin EY 308 artikla), jotka edellyttävät neuvoston yksimielisyyttä.

14. Kanne hylättiin asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto 12.11.1996 annetulla tuomiolla, [17] vaikka 5 artiklan toinen kohta todettiinkin pätemättömäksi, [18] ja yhteisöjen tuomioistuin totesi, että direktiivin tavoitteena on työajan järjestäminen perustamissopimuksen 118 a artiklassa tarkoitetulla tavalla, sillä siihen sisältyviä käsitteitä "työympäristö", "turvallisuus" ja "terveys" on lisätäsmennysten puuttuessa tulkittava laajasti ja siten, että niillä tarkoitetaan

15 — Erityisdirektiiveistä on mainittava UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta 3 päivänä kesäkuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/34/EY (EYVL L 145, s. 4) ja Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15 päivänä joulukuuta 1997 annettu neuvoston direktiivi 97/81/EY (EYVL 1998, L 14, s. 9). Sektorikohtaisia direktiivejä ovat Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan unionin kuljetusalojen ammattiliiton (FST) tekemästä, merenkulkijoiden työajan järjestämistä koskevasta sopimuksesta 21 päivänä kesäkuuta 1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/63/EY (EYVL L 167, s. 33); Euroopan lentoyhtiöiden liiton (AEA), Euroopan kuljetustyöntekijöiden liiton (ETF), Euroopan ohjaamomiehistöyhdistyksen (ECA), Euroopan alueellisten lentoyhtiöiden yhdistyksen (ERA) ja Kansainvälisen tilauslentoyhtiöiden järjestön (IACA) tekemän, siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työajan järjestämistä koskevan eurooppalaisen sopimuksen täytäntöönpanosta 27 päivänä marraskuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/79/EY (EYVL L 302, s. 57) ja maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä 11 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY (EYVL L 80, s. 35).

16 — Banks, K., "L'article 118 A, élément dynamique de la politique sociale communautaire", julkaisussa *Cahiers de droit européen*, nro 5–6, 1993, s. 537.

17 — Asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755).

18 — Kyseisen säännöksen mukaan "ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuun vähimmäislepoaikaan sisältyy periaatteessa sunnuntai". Pätemättömyys johtui siitä, että neuvosto ei ollut selvittänyt, millä tavoin sunnuntailla viikottaisena lepopäivänä olisi tärkeämpi yhteys työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen kuin jollakin muulla viikonpäivällä (37 kohta).

"kaikkia fyysisiä tai muita tekijöitä", joilla on asian kannalta merkitystä (15 kohta). [19]

15. Tuomiosta ilmenee, että "työajan järjestämistä ei välttämättä ole suunniteltu työllisyyspoliittiseksi välineeksi" (28 kohta), vaan sitä on tarkasteltava ennen kaikkea siten, että sillä on suotuisa vaikutus työympäristöön (29 kohta).

b) Sisältö

16. Direktiivillä otetaan käyttöön ensi arviolta yksinkertainen ja yleisluonteinen sääntely, joka kuitenkin pohjimmiltaan on monimutkainen. [20]

17. Direktiivin 1 artiklan mukaan siinä vahvistetaan olennaiset turvallisuutta ja terveyttä koskevat säännökset (1 kohta), ja se koskee "vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja ja vuosilomaa sekä taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa" (2 artiklan a alakohta) ja "tiettyjä yötyötä, vuorotyötä ja työaikajärjestelyjä koskevia seikkoja" (2 kohdan b alakohta).

18. Direktiivin 2 artiklassa täsmennetään tältä osin, että "tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) 'työajalla' ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja [tekee työtä tai suorittaa virkatehtäviään] kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti;

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

3) 'yöajalla' kansallisessa lainsäädännössä määriteltyä, vähintään seitsemän tunnin ajanjaksoa, jonka on sisällettävä ainakin kello kahdenkymmenenneljän ja kello viiden välinen ajanjakso;

— —".

19 — Alonso Olea, M., "¿Es de seguridad y salud del medio de trabajo la regulación de la jornada?", julkaisussa *Revista española de derecho del trabajo*, nro 93, tammikuu/helmikuu, 1999, s. 5 ja sitä seuraavat sivut, vastaa kieltävästi tähän kysymykseen ja hänen mielipiteensä poikkeaa siis siltä osin edellä mainitussa tuomiossa esitetystä. Muuta arvostelua ovat esittäneet Ellis, E., "Case C-84/94 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Council, Judgment of 12 November 1996, not yet reported", julkaisussa *Common Market Law Review*, nro 34, 1997, s. 1057 ja Poulpiquet, V., "La flexibilité de l'emploi et la Communauté européenne", julkaisussa *Revue trimestrielle de droit européen*, nro 4, lokakuu/marraskuu 1999, s. 726 ja sitä seuraavat sivut. Sitä puoltaa, tulkiten tuomiota siten, että yhteisöjen tuomioistuin tunnustaa sosiaalipolitiikan itsenäisyyden perustamissopimuksissa, Kenner, J., "A distinctive legal base for social policy? The Court of Justice answers a 'delicate question'", julkaisussa *European Law Review*, nro 22, 1997, s. 586.

20 — Arrigo, G., em. teoksen s. 233.

19. Sen jälkeen siinä vahvistetaan muutamia sääntöjä näiden vaiheiden laajentamisesta sen mukaan, mikä ajanjakso on viitejaksona:

— Päivittäisestä lepoajasta säädetään 3 artiklassa seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden." [21]

— Viikoittaista lepoaikaa tarkastellaan kahdessa eri artiklassa:

"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.

21 — Kuten Teyssié, B., *Droit européen du travail*, Éditions Litec, Pariisi, 2001, s. 184, toteaa, juhlapäiviä ei määritetä, koska ne liittyvät läheisesti kunkin valtion uskonnollisiin ja historiallisiin tapoihin.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuun vähimmäislepoaikaan sisältyy periaatteessa sunnuntai.

Jos asialliset, tekniset tai työn järjestämiseen liittyvät olosuhteet niin edellyttävät, voidaan soveltaa kahdenkymmenenneljän tunnin vähimmäislepoaikaa" (5 artikla).

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

1) rajoitetaan viikoittainen työaika laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla;

2) keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään neljäkymmentäkahdeksan tuntia" (6 artikla).

— Vuosilomasta säädetään 7 artiklassa seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään neljän viikon palkallisen vuosiloman tällaisen loman saamiselle ja myöntämiselle kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

2. Palkallisen vuosiloman vähimmäisaikaa ei saa korvata rahalla, paitsi kun työsuhde päättyy."

— Direktiivin 15 artiklan mukaan "tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa tai ottaa käyttöön lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta suotuisampia, eikä oikeuteen edistää tai sallia sellaisten työehtosopimusten tai työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten soveltamista, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta suotuisampia".

— Direktiivin 16 artiklassa konkretisoidaan vertailujaksot, ja sen mukaan valtiot ovat toimivaltaisia täsmentämään

20. Tämän jälkeen 8–12 artiklassa käsitellään yötyötä ja 13 artiklassa työaikajärjestelyjä.

"1) edellä 5 artiklan (viikoittainen lepoaika) soveltamiseksi vertailujakson, joka on enintään 14 päivää;

21. Direktiivin 15, 16 ja 17 artiklassa perustellaan "joustavuutta" [22] tai "liiallista joustavuutta", [23] joka direktiivillä on otettu käyttöön seuraavasti: [24]

2) edellä 6 artiklan (viikoittainen enimmäistyöaika) soveltamiseksi vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta;

Edellä olevan 7 artiklan mukaisesti myönnetyt palkallisen vuosiloman jaksot ja sairaslomajaksot eivät sisälly tähän tai ne eivät saa vaikuttaa keskiarvoa laskettaessa;

22 — Riberio, M. de F., "O tempo de trabalho no direito comunitário", teoksessa Oliveira Pais, S. ja Ribeiro, M. de F., *Dois temas de direito comunitário do trabalho (Incumprimento das directivas comunitárias/O tempo de trabalho no direito comunitário)*, Publicações Universidade Católica, Oporto, 2000, s. 120 ja 121.

23 — Rocella, M., Aimo, M. ja Izzi, D., *Diritto Comunitario del Lavoro*, 2. painos, Giappichelli, Torino, 1999, s. 906.

24 — Supiot, A., "Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del 'tempo di lavoro')", julkaisussa *Lavoro e Diritto*, vuosikirja 11, nro 1, talvi 1997, s. 16, väittää, että direktiivin ensimmäisen osan (1–16 artiklan) säännöt ovat sitovia, mutta toisen osan (17 ja 18 artikla) eivät.

3) edellä 8 artiklan (yötyön kesto) soveltamiseksi vertailujakson, joka on määritelty sen jälkeen, kun työmarkkinaosapuolia on kuultu, tai työehtosopimuksissa taikka työmarkkinaosapuolten välisissä kansallisissa tai alueellisissa sopimuksissa.

Jos 5 artiklan edellytetty 24 tunnin vähimmäisviikkolepo sattuu tähän vertailujaksoon, sitä ei oteta huomioon keskiarvoa laskettaessa."

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

i) palvelut, jotka liittyvät sairaaloiden tai vastaavien laitosten, asuntoloiden ja vankiloiden järjestämään vastaanottoon, hoitoon ja/tai huolenpitoon, mukaan lukien lääkärien harjoittelu.

— —"

— Direktiivin 17 artiklassa sallitaan se, että kansalliset viranomaiset poikkeavat tietyin rajoituksin yhteisön oikeussäännöistä. Sen 2 kohdassa säädetään tarkemmin, että "laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla", voidaan poiketa 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklan säännöksistä

"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;

22. Lopuksi mainittakoon, että 18 artiklassa sallitaan se, että maassa ei vaadita 48 tunnin enimmäisviikkotyöajan noudattamista, kunhan poikkeukselle asetetaan erityisiä edellytyksiä, kuten työnantajalle velvoite pyytää asianomaisen työntekijän suostumusta ja saada se (1 kohdan b alakohdan i alakohdan ensimmäinen luetelmakohta).

B *Ranskan lainsäädäntö*

1. Code du travail

23. Osa säädöksen tekstistä koskee työsuorituksen kestoa, ja siinä erotetaan toisistaan

työ- ja lepoaika.[25] Sen säännöksiä on muutettu 13.6.1998 annetulla lailla nro 98-461[26] tai 19.1.2000 annetulla lailla nro 2000-37.[27]

a) Työaika

24. L.212-1 §:n mukaan L.200-1 §:ssä mainituissa paikoissa ja ammateissa sekä käsityöläisliikkeiden tai osuuskuntien ja niiden työntekijöiden osalta palkattujen työntekijöiden säännollinen työaika on 35 tuntia viikossa (1 momentti) ja enintään 10 tuntia päivässä, ellei asetuksella toisin säädetä (2 momentti).

25. L.212-2 §:ssä annetaan ministerineuvostolle valtuudet säätää asetuksella L.212-1 §:n soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, ja siinä säädetään muun muassa erityisesti työajan jakamisesta, lepoajoista, poikkeuksista ja valvontakeinoista (1 momentti).

26. L.212-4 §:n 1 momentissa määritellään todellisen työn käsite: ajanjakso, jona työntekijä on työnantajan käytettävissä ja jolloin hänen on noudatettava tämän ohjeita, ilman että hän voisi vapaasti hoitaa henkilökohtaisia asioitaan. Toisessa momentissa todetaan, että ruokailutauot ja muut tauot ovat varsinaista työtä, kunhan edellä mainitut edellytykset täyttyvät; muussa tapauksessa niistä voidaan maksaa työehtosopimuksen tai työsopimuksen perusteella. Kolmannessa momentissa säädetään pukeutumistauoista, ja neljännessä annetaan mahdollisuus vahvistaa "sellaisten ammattien ja tiettyjen työtehtävien osalta, joihin kuuluu passiivisia jaksoja, että työaika vastaa säännöllistä työaikaa", jolloin niiltä maksetaan palkkaa vallitsevan tavan tai työehtosopimuksen mukaan.

27. L.212-4 bis § koskee "päivystystä", jonka yhteydessä työntekijä ei ole jatkuvasti ja välittömästi työnantajan käytettävissä, mutta hän on velvollinen pysyttelemään kotonaan

25 — Ks. viimeisimmistä tätä alaa koskevista Ranskan oikeussäännöistä Favennec-Héry, F., "L'évolution de la réglementation du temps de travail en France", Yota Kravaritou (toim.), *The Regulation of Working Time in the European Union (Gender Approach)/La réglementation du temps de travail dans l'Union européenne (Perspective selon le genre)*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bryssel, 1999, s. 221–228. Ks. aikaisemmista säännöksistä, jotka kaiken kaikkiaan olivat hyvin monimutkaisia, Barthélémy, J., *La durée et l'aménagement du temps de travail*, Pariisi, 1989, s. 11 ja sitä seuraavat sivut.

26 — JORF 14.6.1998, s. 9029.

27 — JORF 20.1.2000, s. 975. Tämä laki vastaa direktiivin 93/104 säännösten täytäntöönpanoa koskevaan tarpeeseen, sillä kuten asiassa C-46/99, komissio v. Ranska, 8.6.2000 annetussa tuomiossa (Kok. 2000, s. I-4379) todettiin, sitä ei ollut pantu määräajassa täytäntöön.

tai lähistöllä, jotta hän voi tarvittaessa työskennellä yrityksen palveluksessa, jolloin varsinaiseksi työksi lasketaan ainoastaan tällainen työn tekeminen.

28. Tehdyn työn laskemisen osalta L.212-7 §:n 2 momentissa kielletään se, että viikoittainen työaika 12 peräkkäisen viikon vertailujaksolla ylittää 44 tuntia, eikä se saa yhdelläkään yksittäisellä viikolla ylittää 48:aa tuntia.

b) Lepoaika

29. L.220-1 §:ssä edellytetään, että päivittäinen lepoaika on yhtäjaksoisesti vähintään 11 tuntia (1 momentti), vaikka joidenkin työtehtävien osalta säädetäänkin toisin (2 momentti).

30. Viikoittaisesta lepoajasta säädetään L.221-4 §:ssä, että se ei saa alittaa 24 tunnin yhtäjaksoista aikaa, johon lisätään päivittäinen lepoaika (1 momentti).

2. Asetus nro 2001-1384

31. Tämä asetus annettiin 31.12.2001 Code du travail'n L.212-4 §:n soveltamisesta, ja siinä säädetään yksityisten henkilöiden hoitamissa voittoa tavoittelemattomissa sosiaalisissa ja lääkinnällis-sosiaalisissa laitoksissa tapahtuvan työskentelyn lakisääteisen keston vastaavuudesta. [28]

32. Siinä on seuraavat neljä säännöstä:

— Asetuksen 1 §:ssä rajoitetaan sääntelyn alaa ja ulotetaan se 1) asuntoloihin, joita hoitavat edellä mainitut henkilöt ja joihin viitataan Code de l'action sociale et des familles -nimisen lain L.312-1 §:n 1, 2, 4, 5 ja 8 momentissa ja 2) sosiaalityöntekijöiden, sairaanhoitajien ja terveydenhoitoalan muun henkilöstön kokoaikaiseen työhön tai saman pätevyyden omaavien, heitä kyseisten laitosten asuntoloissa sijaistavien henkilöiden kokoaikaiseen työhön, kun nämä ovat vastuussa yöpäivystyksestä.

28 — JORF 3.1.2002, s. 149.

— Laskettaessa säännöllistä työaikaa tällaisissa asuntoloissa työtehtävien osalta, jokainen yhdeksän tunnin yöpäivystysjakso turvakodeissa luetaan asetuksen 2 §:n mukaan kolmeksi todelliseksi työtunniksi, ja niihin lisätään puoli tuntia jokaista 60:tä lisäminuuttia kohden.

— Asetuksen 3 §:n mukaan läsnäolo asuntolassa käsittää ajanjakson, joka alkaa siitä, kun majoitettuina olevat henkilöt menevät nukkumaan, ja loppuu siihen, kun he nousevat ylös asuntolan päivystysvuorojen mukaisesti, läsnäolovelvoite ei saa ylittää 12:ta tuntia.

— Lopuksi 4 §:ssä annetaan edellä mainittujen säännösten täytäntöönpanoa koskeva toimivalta työ- ja solidaarisuus-, oikeus- ja sisäasiainministeriöille.

III Tosiseikasto, pääasian taustalla oleva riita ja ennakkoratkaisukysymykset

33. Abdelkader Dellas, Confédération générale du travail, Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT ja Fédération nationale de l'action sociale Force Ouvrière ovat riitauttaneet asetuksen nro 2001-1384 Conseil d'État'n Section du contentieux'ssä (riita-asioita käsittelevä jaosto) väittäen, että siinä on sovellettu virheellisesti Code du travail'n L.212-4 §:ää, että siinä on tehty ilmeinen arviointivirhe, että sillä loukataan laillista työajan lyhentämistavoitetta ja periaatetta, joka koskee yhdenvertaisuutta julkisissa laitoksissa, että sillä rikotaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa ja että vastaavuusjärjestelyn käyttöönotto on ristiriidassa direktiivin 93/104 tavoitteiden kanssa.

34. Kumoamiskannetta koskevassa oikeudenkäynnissä Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, social et médico-social (UNIFED) on hyväksytty väliintulijaksi tukemaan viranomaisten vaatimuksia.

35. Conseil d'État on lykännyt asian käsittelyä ja ennen ratkaisunsa antamista esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko katsottava, ottaen huomioon — — tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104 tavoite, joka — — sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan on turvallisuutta ja terveyttä koskevien vähimmäisvaatimusten säätäminen työajan järjestämiselle, että direktiivissä omaksuttua

työajan käsitettä sovelletaan vain direktiivissä vahvistettuihin yhteisön vähimmäisvaatimuksiin, vai onko sen katsottava olevan yleisesti sovellettava, jolloin se koskee myös kansallisessa oikeudessa, erityisesti tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetuissa säännöksissä, asetettuja vähimmäisvaatimuksia, vaikka on mahdollista, kuten esillä olevassa asiassa Ranskassa, että nämä vaatimukset on työntekijöiden suojelemiseksi asetettu direktiiviä suojaavammalle tasolle?

2) Voidaanko katsoa, että sellainen täysin suhteellisena toimiva järjestely, jossa työaika vastaa säännöllistä työaikaa ja jossa otetaan huomioon kaikki läsnäolotunnit painottamalla niitä siten, että otetaan huomioon passiivisten jaksojen aikana tehdyn työn pienempi intensiteetti, on yhteensopiva — — 23.11.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY tavoitteiden kanssa?"

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

36. Kirjallisia huomautuksia esittivät yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklassa tarkoitetussa määräajassa Abelkader Dellas, Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT, UNIFED, Saksan, Belgian, Alankomaiden ja Ranskan hallitukset sekä komissio.

37. Suullisia huomautuksia esittivät 12.5.2005 pidetyssä istunnossa Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT:n edustaja sekä Ranskan ja Alankomaiden hallitusten ja komission asiamiehet.

V Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

38. Conseil d'État ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle, että se tutkisi direktiiviä 93/104 kahdelta kannalta: kohdistuvatko sen sanamuotoon sisältyvät käsitteet siinä säädettyihin rajoihin vai sen täytäntöön panevien kansallisten säännösten mukaisiin rajoihin ja onko sallittua ottaa käyttöön vastaavuusjärjestely, jossa otetaan työn intensiivisyys huomioon.

39. On pohdittava työssäoloajan vaikutusta ja sen laskemista ennen kuin tutkitaan välittömästi sovellettavaa oikeuskäytäntöä; tällaisten seikkojen perusteella on helpompi tutkia ennakkoratkaisukysymykset siten, että aloitetaan jälkimmäisestä, sillä ainoastaan siinä tapauksessa, että vakuututaan suhteellisen järjestelmän yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, on tarpeen tutkia sen rajoja; muussa tapauksessa niiden tutkimisella ei ole merkitystä. [29]

29 — Kuten Johansson, A. ja Meyer, F. toteavat artikkelissaan "La légalité des heures d'équivalence en question (A propos de l'arrêt du Conseil d'État du 3 decembre 2003)", julkaisussa *Droit ouvrier*, huhtikuu 2004, s. 157, ensimmäinen kysymys on epäolennainen.

A *Työaika*

1. Työajan rajoittaminen

40. "Lähtökohtana on yhdenvertaisuus. Sosiaalisesta asemasta riippumatta jokaisen ihmisen vuorokaudessa on 24 tuntia. Aikaa on mahdotonta valmistaa teknisesti." [30] Tämä ajatus selittää sen erityisen merkityksen, joka aikatekijällä on työsopimuksessa ja siihen liittyvissä suorituksissa, sillä se määrittää näiden molempien keston samalla kun siihen liittyy merkittäviä työntekijän oikeudelliseen asemaan liittyviä seikkoja sekä yksilön kannalta että kokonaisuutena arvioiden. [31]

41. Työskentely, kuten kaikki muukin toiminta, kehittyy ajan kuluessa. Sen laajuutta, työpäivän tai työviikon pituudella mitattuna, rajoitetaan taloudellisten perusteiden mukaisesti, ja se kattaa työntekijän tarvitseman palkan, jolla hän kykenee tyydyttämään "luonnolliset tarpeensa". [32] Työnantaja ottaa hänet kuitenkin palvelukseensa saadakseen voittoa, koska hänen on tuotettava tavaroita ja palveluja markkinoille.

42. Kun otetaan nämä molemmat seikat huomioon, työpäivä on sen pituinen kuin on välttämätöntä, jotta työsuorituksesta saatu arvo yhdessä muiden tuotannontekijöiden kanssa varmistaa toisen osapuolen toimeentulon ja luo varallisuutta ja tuottaa voittoa toiselle osapuolelle.

43. Vaikka taloudelliselta kannalta onkin olennaisen tärkeää määrittää työajan vähimmäistaso, jonka alittuessa työnantajan voitto pienenee olemattomaksi, sosiaalisesta ja oikeudellisesta näkökulmasta on vahvistettava sen enimmäistaso, jotta suojeltaisiin työntekijöiden terveyttä.

44. Tähän tavoitteeseen vaikuttavat eri seikat: taloudelliset seikat, joihin kuuluvat työllisyyden ja palkkojen taso; tekniset seikat, kuten kyseisten teollisuudenalojen automatisoitumisen aste; ja institutionaaliset seikat, jotka perustuvat työehtosopimusneuvotteluі-

30 — Anisi, D., *Creadores de escasez*, Alianza Ed., Madrid, 1995.

31 — Supiot, A., "À la recherche de la concordance des temps (à propos de la Directive européenne 'Temps de travail' nº 93/104 du 23 novembre 1993)", em. julkaisussa *The Regulation*, s. 108–111, korostaa, että ajan avulla kyetään rajoittamaan työnantajan oikeuksia työntekijään nähden ja arvioimaan työntekijän tuottoa; kaiken kaikkiaan sillä määritellään työrytmi.

32 — Marx, K., *Pääoma*, osa I, 3. jakso, VIII luku: "Työpäivä"; tätä ajatusta korostetaan osan III, 7. jakson XLVIII luvussa: "kuten villi-ihmisten on taisteltava luontoa vastaan saadakseen tarpeensa tyydytetyiksi, pitääkseen itsensä hengissä ja lisääntyäkseen, sivistyneen ihmisen on tehtävä samoin kaikkien sosiaalisten sääntöjen ja kaikkien mahdollisten tuotantojärjestelmien mukaisesti".

hin tai lainsäädäntöön.[33] Viimeksi mainitussa asiayhteydessä yksi ensimmäisistä valtion puuttumisista työsuhteisiin kiteytyi siinä, että työpäivälle määrättiin enimmäispituus ottamalla käyttöön yhteinen järjestely, muita erityisjärjestelyjä ja poikkeussäännöstö, ja työaika on historiallisesti arvioiden lyhentynyt 1800-luvun ensimmäisten vuosikymmenten yli 4 000 työtunnista henkilöä kohti vuodessa nykyään sovellettaviin noin 1 600–1 900 tuntiin.[34]

45. Tämän rajoituksen vahvistamisella pyritään lisäksi erottamaan säännöllinen työnteko poikkeusluontoisesta työnteosta, millä on merkittäviä seurauksia, koska epätavanomaisiin työtehtäviin sovelletaan erityissäännöstöä.[35]

2. Työajan laskeminen

46. Edellä on havaittu, kuinka tärkeää on rajata se ajanjakso, jonka aikana työntekijä suorittaa velvoitteensa. Tästä syystä on määriteltävä, miten se rajataan.

47. Perinteisesti laskeminen tehtiin vaiheittain ottamalla huomioon varsinaisen työnteon jaksot, pitkiä tai lyhyitä, keskeytymättömiä tai pätkittäisiä, ja työn tuottavuus, josta myös palkka riippui.

48. Myöhemmin laskettiin mukaan ruokailu- ja pukeutumistauot sekä pelkkä oleskelu laitoksessa tai tunnit, joiden aikana työntekijä oli työantajan käytettävissä, vaikka näitä ei määriteltykään täsmällisesti.[36]

49. Siihen, että laskenta perustuisi pelkästään hyötyyn, jonka työnantaja saa työntekijän työsuorituksesta, liittyy useita hankaluuksia työsuoritusten moninaisuuden, toiminnan erilaisten organisointitapojen ja teknisten välineiden jatkuvien muutosten vuoksi, sillä ne ovat työtehtävien hoitamisen edellytyksiä ja muuttavat niiden hoitamistapaa.

50. Samoin käy silloin, jos laskelma perustuu alisteisuusasteeseen työnantajaan nähden tai läsnäoloon työpaikalla.

33 — Montoya Melgar, A., *Derecho del Trabajo*, 22. painos, Tecnos, Madrid, 2001, s. 342.

34 — Riechmann, J. ja Recio, A., *Quien parte y reparte... (el debate sobre la reducción del tiempo de trabajo)*, Icaria, Barcelona, 1997, s. 10.

35 — Merino Senovilla, H., *El trabajo...a tiempo parcial*, Lex Nova, Valladolid, 1994, s. 166 ja 167.

36 — García Ninet, J. I., "La jornada de trabajo", julkaisussa Borrajo Dacruz, E. (dir.), *El Estatuto de los trabajadores, Comentarios a las leyes laborales*, nide VII, Edersa, Madrid, 1982, s. 90 ja sitä seuraavat sivut.

51. Näin ollen asianmukaisempana on pidettävä laajapohjaista arviointimekanismia, jolla vältetään yksityiskohtiin perustuva lähestymistapa, päästään määrittelemästä jokaista toimintoa tai jokaista tehtävää erikseen ja estetään näin kohtuuttomat ja epäoikeudenmukaiset ratkaisut. [37]

B *Sovellettava oikeuskäytäntö*

52. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aikaisemmin tutkinut tiettyjä direktiiviin 93/104 liittyviä näkökohtia Sen lisäksi, että se on antanut ratkaisun sen oikeudellisesta perustasta edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa, se on täsmentänyt sen tarkoitusta ja tulkinnut 2 artiklaan sisältyviä käsitteitä "työaika" ja "lepoaika". [38] Erityistä merkitystä on edellä mainitussa. asiassa BECTU annetulla tuomiolla sekä asiassa Simap [39] ja asiassa Jaeger [40] annetuilla tuomioilla ja vähemmässä määrin asiassa Wippel annetulla tuomiolla. [41]

37 — Merino Senovilla, H., em. teoksen s. 168–170.

38 — Oikeuskäytännössä on tarkasteltu muitakin käsitteitä. Esim. viime vuosina asiassa C-133/00, Bowden ym., 4.10.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-7031) tutkittiin 1 artiklan 3 kohtaa maantieliikenteen alan työntekijöiden osalta; em. asiassa BECTU 26.6.2001 annetussa tuomiossa käsiteltiin 7 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään vuosilomista, ja todettiin, että siinä vahvistetaan oikeus, josta ei tehdä poikkeuksia, ja hylättiin kansallinen oikeussääntö, jossa oikeutta vuosilomaan ei syntynyt ennen kuin asianomainen oli ollut tietyn vähimmäisajan keskeytymättä saman työnantajan palveluksessa (43 kohta ja sitä seuraavat kohdat); myös yhdistetyissä asioissa C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, Finalarte ym., 25.10.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-7831) käsiteltiin kyseisen lepoajan kestoa; asiassa C-342/01, Merino Gómez, 18.3.2004 annetussa tuomiossa (Kok. 2004, s. I-2605) tulkittiin kyseistä käsitettä "siten, että siinä tapauksessa, että työntekijän äitiysloma ja koko henkilöstölle vahvistettu vuosilomakausi osuvat päällekkäin, direktiivin palkallista vuosilomaa koskevien vaatimusten ei voida katsoa täyttyvän" (33 kohta).

39 — Asia C-303/98, Simap, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7963).

40 — Asia C-151/02, Jaeger, tuomio 9.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8389).

41 — Asia C-313/02, Wippel, tuomio 12.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9483).

1. Direktiivin 93/104 tavoite

53. Yleisesti arvioiden direktiivin 93/104 tavoitteena on parantaa työntekijöiden elinja työoloja lähentämällä erityisesti työajan kestoa koskevia kansallisia säännöksiä. Tämä ilmenee sekä säädöksen johdanto-osan ensimmäisestä, neljännestä, seitsemännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta että EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklasta, joka on sen oikeudellinen perusta. [42]

54. Yhdenmukaistamisella pyritään takaamaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parempi suojelu varmistamalla se, että työntekijöillä on riittävät vuorokautiset, viikoittaiset ja vuosittaiset lepoajat sekä tauot, ja säätämällä enimmäismäärä viikoittaiselle työajalle. [43] Tämä suojelu on sosiaalinen oikeus, joka on myönnetty jokaiselle työntekijälle hänen turvallisuutensa ja terveytensä suojelua koskevana vähimmäisvaatimuksena, [44] jota sovelletaan erotuksetta koko- ja osa-aikaisiin työntekijöihin. [45]

42 — Em. asiassa BECTU annetun tuomion 37 kohta; em. asiassa Jaeger annetun tuomion 45 kohta ja em. asiassa Wippel annetun tuomion 46 kohta.

43 — Em. asiassa Simap annetun tuomion 49 kohta; em. asiassa BECTU annetun tuomion 38 kohta; em. asiassa Jaeger annetun tuomion 46 kohta ja em. asiassa Wippel annetun tuomion 47 kohta.

44 — Em. asiassa BECTU annetun tuomion 47 kohta ja em. asiassa Wippel annetun tuomion 47 kohta.

45 — Em. asiassa Wippel annetun tuomion 48 kohta.

2. Käsitteet "työaika" ja "lepoaika"

55. Yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt perusteita, jotka koskevat direktiiviin 93/104 sisältyvien määritelmien soveltamisalaa, kun se on tutkinut ensiapuryhmiin kuuluvien lääkäreiden toimintaa sekä sillon kun lääkärit ovat fyysisesti paikalla terveyskeskuksissa, että silloin kun he päivystävät kotona.

56. Asiassa Simap annetussa tuomiossa todettiin yhtäältä, että 2 artiklan kahden ensimmäisen kohdan käsitteet ovat toisensa poissulkevia (47 kohta); toisaalta siinä pyrittiin erottamaan toisistaan fyysisesti paikalla olevien ja tehtäväänsä suorittaakseen ensiapuyksikön päivystyksessä olevien lääkäreiden tilanne, sillä aikaa, jonka he viettävät siellä, on "kokonaisuudessaan" pidettävä työaikana (48, 49 ja 52 kohta), ja niiden lääkärien tilanne, joiden edellytetään olevan jatkuvasti tavoitettavissa mutta joiden ei tarvitse olla paikalla ensiapuyksikössä, sillä ainoastaan "todelliseen ensiaputoimintaan liittyvää aikaa" on viimeksi mainittujen osalta pidettävä työaikana (50 kohta).

57. Nämä perusteet yleistettiin ensi kertaa asiassa Auto CIG 3.7.2001 annetussa määräyksessä,[46] kun siinä vahvistettiin, että niiden henkilölliseen soveltamisalaan kuuluivat päivystyskeskuksissa, ensiapuryhmissä ja muissa yksiköissä, joissa annetaan sairaaloiden ulkopuolista ensiapua, työskentelevä lääkintä- ja sairaanhoitohenkilöstö, joten missä tahansa kyseisistä paikoista vietettyä aikaa on "kokonaisuudessaan pidettävä työaikana ja tilanteen mukaan direktiivissä 93/104/EY tarkoitettuna ylityönä".

58. Samat näkemykset esitettiin asiassa Jaeger annetussa tuomiossa, jossa tehtiin muutoksia lääkäreiden sairaalassa suorittaman fyysistä paikallaoloa edellyttävän päivystyksen osalta, kun lääkäreillä oli lupa nukkua silloin, kun heidän asiantuntemustaan ei tarvittu. Sen jälkeen kun tuomiossa oli siteerattu useita asiassa Simap annetun tuomion kohtia ja todettu näissä kummassakin tapauksessa tutkittujen toimintojen yhtäläisyydet, siinä todettiin, että käytettyjä käsitteitä "ei missään tapauksessa pidä tulkita eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyvien säännösten mukaisesti, vaan ne ovat yhteisön oikeuden käsitteitä, jotka on määriteltävä objektiivisten ominaispiirteiden avulla kyseisen direktiivin systematiikan ja tarkoituksen valossa", sillä direktiivin täysi tehokkuus ja yhdenmukainen tulkinta voidaan taata vain "tällaisella itsenäisellä tulkinnalla" (58 kohta), ilman että poikkeuksia hyväksyttäisiin (81 ja 91 kohta). Näin ollen "se, että työajan käsitteen määritelmässä viitataan kansalliseen lainsäädäntöön ja/tai käytäntöön, ei merkitse sitä, että jäsenvaltiot voisivat yksipuolisesti määritellä tämän käsitteen sisällön", sillä ne eivät voi "asettaa minkäänlaisia ehtoja työntekijöiden oikeudelle siihen, että

46 — Asia C-241/99, Auto CIG, määräys 3.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5139, 33 ja 34 kohta).

työskentelyjaksot ja vastaavasti lepoajat otetaan asianmukaisesti huomioon" (59 ja 82 kohta).

59. Siinä lisättiin, että koska "ratkaisevaa" arvioitaessa sitä, täyttyvätkö työajan ominaispiirteet, on lääkäreiden velvollisuus olla fyysisesti paikalla työnantajan määrittämässä paikassa ja tämän käytettävissä, jotta he voisivat tarvittaessa välittömästi suorittaa työtehtäviä (63 kohta), lepona ei voida pitää päivystysjaksoja, joiden kuluessa he eivät tosiasiallisesti harjoita ammattiaan (65 kohta). Toisaalta direktiivin 17 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuille "korvaaville lepoajoille" on ominaista, että työntekijällä ei voi näiden jaksojen aikana olla työnantajaan nähden "mitään velvoitteita, jotka estäisivät häntä vapaasti ja keskeytyksettä keskittymästä omiin intresseihinsä" (94 kohta).

60. Tätä linjausta noudatettiin myös asiassa Pfeiffer ym.[47] annetussa tuomiossa, jossa käsiteltiin ensihoitajien suorittamia sellaisia päivystysjaksoja, joita suoritetaan ensiapupalvelussa ja joihin sisältyy väistämättä pidempiä tai lyhyempiä toimettomia jaksoja kiireellisten toimenpiteiden välissä, ja todettiin, että nämä jaksot on "otettava kokonaisuudessaan huomioon määritettäessä päivittäistä ja viikoittaista enimmäistyöaikaa" (93–95 kohta).

47 — Yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01, tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8835).

3. Lopputulos

61. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan direktiivillä 93/104 pyritään parantamaan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä; tämän tavoitteen saavuttamiseksi nojaudutaan kaksijakoiseen ajan käsitteeseen — työaika ja lepoaika; ensin mainittu edellyttää, että tietyt päällekkäiset edellytykset täyttyvät, eli että asianomainen on läsnä työpaikalla työnantajan käytettävissä tehtäviään hoitaen,[48] kun taas jälkimmäinen määritellään edellisen vastakohdaksi.

62. Työajan osalta korostetaan, että kyseessä on ensisijaiseksi mutta ei yksinomaiseksi suunniteltu sääntely,[49] jossa on otettu huomioon edellä mainitut arvot, jotta työntekijää

48 — Ranskassa vallitsee eri käsityksiä siitä, onko Cour de cassation omaksunut saman näkemyksen (Barthélémy, J., *La notion de durée du travail et la civilisation de l'information*, JCP éd. G 1998 — I — 114, s. 375–379) vai laajemman näkemyksen, jossa ei aseteta kolmea päällekkäistä edellytystä (Bélier, B., "Temps de travail effectif et permanence du lien de subordination", julkaisussa *Droit social*, 1998, s. 5340 ja sitä seuraavat sivut ja Moizard, N., *Droit du travail communautaire et protection nationale renforcée (L'exemple du droit du travail français)*, nide II, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2000, s. 583).

49 — Arrigo, G., em. teoksen s. 216.

suojeltaisiin riittämättömän levon, rasituksen liiallisen keston ja sen epäsäännöllisen järjestämisen aiheuttamilta vaaroilta.

63. Lepoajalle on sitä vastoin tyypillistä se, että työntekijä ei ole työnantajan käytettävissä.

C *Vastaavuusjärjestely oikeuskäytännön valossa*

64. Ranskan vastaavuusjärjestelmässä [50] sallitaan se, että tietyt odotusjaksot, joita aiheutuu tietyissä laitoksissa, lasketaan rajoitetusti "varsinaiseksi työksi". [51] Tämän perusteena ovat työhön olennaisena osana kuuluvien passivisten jaksojen olemassaolo [52] tai Conseil d'État'n sanoin se, että tietyille aloille on ominaista työsuorituksen katkonaisuus tai vähäisempi intensiivisyys. [53]

65. Tästä syystä jakoa työaika/lepoaika ei tunneta, koska päivystystiloissa vietettyjä jaksoja ei oikeudellisesti pidetä lepona vaan ne ovat osa, vaikkakin vähäsempi osa työpäivää.

66. Tällainen tapa laskea työpaikalla vietetty aika ei vastaa tulkintaa, joka oikeuskäytännössä on annettu direktiiville 93/104, koska työnteossa käytetyt tunnit on kokonaisuudessaan ja vähentämättöminä luettava työaikaan. [54]

D *Ehdotettu ratkaisu*

67. Se, että on mahdotonta arvioida eri tavoin työpaikalla vietettyjä tunteja työnteki-

50 — Joidenkin kirjoittajien mielestä se perustuu 21.6.1936 annettuun 40 tunnin työviikkoa koskevaan lakiin; näin esim. Morand, M., "Temps de présence, temps d'équivalence et droit communautaire", julkaisussa *Semaine sociale Lamy*, nro 1138, 6.10.2003, s. 6; muut, mm. Johansson, A. ja Meyer, F., em. teoksen s. 154, ajoittavat sen Vichyn hallituksen vuonna 1942 suorittamaan täytäntöönpanoon ja väittävät, että vastaavuuksia olisi mahdotonta perustella hyväksyttävästi kansallisessa oikeudessa Code du travail'ssa omaksutun varsinaisen työn määritelmän mukaan (s. 155 ja 156).

51 — Morel, F., *Temps de travail — Durée, réduction et aménagement*, toim. Revue fiduciaire, Pariisi, 2003, s. 58 ja sitä seuraavat sivut.

52 — Samansuuntaisesti toteaa Gatumel, D., *Le droit du travail en France (principes et approche pratique du droit du travail)*, toim. Francis Lefebvre, 4. painos, Pariisi, 1993, s. 215.

53 — Morand, M., em. teoksen s. 6, väittää, että Ranskan vastaavuusjärjestelmä on samankaltainen kuin Saksan lainsäädäntö, koska päivystysaika rinnastetaan työhön siten, että puolet työsuoritusten kestosta otetaan huomioon, mitä tutkittiin asiassa Jaeger annetussa tuomiossa (s. 8).

54 — Samaa mieltä ovat mm. Morel, F., em. teoksen s. 342; Morand, M., em. teoksen s. 144 sekä Johansson, A. ja Meyer, F., em. teoksen s. 157 ja 158.

jän työn tuloksen perusteella johtuu siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan työajan määrittelemisessä kaikkien direktiivin 93/104 2 artiklan 1 kohdassa mainittujen kolmen edellytyksen on täytyttävä. Tämä johtaa kaksijakoisuuteen, joka estää uusien käsitteiden käyttöönoton ja jossa jätetään huomiotta työsuhteissa tapahtuneet viimeisimmät kehitysvaiheet. Näin luodaan uusia ongelmia, joita oikeudenkäyntiin osallistuneiden jäsenvaltioiden kirjallisissa huomautuksissa on tarkasteltu, sillä siitä seuraa, että työn passiiviset jaksot jätetään huomiotta, työn tulos unohdetaan eikä oteta huomioon muita tapausryhmiä, jolloin ei voida kehittää kolmatta aikakäsitettä kuten väliaikaa tai "harmaata" aikaa. [55]

68. Tämä tulkinta poikkeaa tulkinnasta, jota julkisasiamiehet ovat puoltaneet asioissa SIMAP ja Jaeger, joissa suositeltiin, että kyseisessä säännöksessä mainittuja osatekijöitä pitäisi tarkastella erikseen.

69. Julkisasiamies Saggio totesi ensin mainitussa ratkaisuehdotuksessa, [56] että vaikka 2 artiklan sanamuodon perusteella voitaisiin ajatella, että työajaksi lasketaan ainoastaan jaksot, joiden aikana kaikki mainitut edellytykset täyttyvät, jos 2 artiklan 1 kohdassa käytetyille yleisille ilmauksille annetaan konkreettinen sisältö, päädytään vastakkaiseen tulokseen, sillä sitä, että näitä kolmea arviointiperustetta sovelletaan yhdessä, on lisäksi vaikea sovittaa yhteen direktiivillä tavoiteltujen päämäärien kanssa (34 kohta). Hän varoitti lisäksi niistä käytännön seurauksista, joita kolmen arviointiperusteen päällekkäisestä soveltamisesta aiheutuu (35 kohta).

70. Saggio omaksui saman näkemyksen asiassa Jaeger antamassaan ratkaisuehdotuksessa (28 kohta), vaikka täsmensikin, että yhden perusteen täyttyminen ei riitä siihen, että tietyt jaksot voidaan laskea työksi (29 kohta). Hän totesi, että ajanjaksot, joina työntekijä on työpaikalla työnantajan käytettävissä, kuuluvat työaikaan, vaikka hän ei suorittaisikaan tehtäviään, sillä tehtävien jakaminen henkilökunnalle kuuluu aina työnantajan valtuuksiin. Sama pätee ajanjaksoihin, joina työntekijä on työpaikalla suorittamassa työtään, vaikka hän ei olekaan työnantajan käytettävissä, koska hän tekee työtään erittäin itsenäisesti konkreettisten

55 — Waquet, P., "Le temps de repos", julkaisussa *Droit social*, 2000, s. 288, mainitsee "kolmannen ajan"; samoin Ray, V. J.-E., "Les astreintes, un temps du troisième type", *Droit social*, 1999, s. 250. Sitä vastoin Barthélémy, J., "Temps de travail et de repos: l'apport du droit communautaire", julkaisussa *Droit social*, 2001, s. 78, puhuu "harmaasta ajasta".

56 — Según Baron, F., "La notion de temps de travail en droit communautaire", julkaisussa *Droit social*, 2001, s. 1098, katsoi hänen esittäneen "hyvin asianmukaisia" perusteluja. Sama kirjoittaja arvostelee yhteisöjen tuomioistuinta siitä, että se ei noudattanut julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta, joka olisi selkeytensä vuoksi ollut parempi, koska direktiivin 93/104 tarkoituksena on ennen kaikkea työntekijöiden suojeleminen. Samansuuntaisesti myös Morel, F., "Travail et repos: quelle articulation entre le droit communautaire et le droit national?", julkaisussa *Droit social*, 2004, s. 143, pitää julkisasiamiehen näkemystä parempana.

tulosten saavuttamiseksi, sekä ajanjaksoihin, joina hän on työnantajan käytettävissä ja suorittaa tehtäviään mutta ei ole työpaikalla (30 kohta). [57]

71. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on lisäksi saanut yhteisön lainsäätäjän huolestumaan ja päättämään voimassa olevien oikeussääntöjen muuttamisesta. [58] Siinä tarkoituksessa direktiivin 2003/88 muuttamisesta tehdyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston ehdotuksella [59] pyritään ottamaan käyttöön kaksi uutta käsitettä: "päivystysaika", jonka aikana työntekijä on velvollinen olemaan käytettävissä työpaikallaan tai muussa työnantajan määrittämässä paikassa valmiina suorittamaan tavanomaisia työtehtäviä tai tiettyjä päivystykseen liittyviä tehtäviä (2 artiklan 1 a kohta) ja "päivystysaika, jona ei työskennellä", millä tarkoitetaan ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä päivystää edellä kuvatuin tavoin mutta jonka aikana hän ei hoida mitään työtehtäviä (2 artiklan 1 b kohta). "Koko päivystysaika" katsotaan työajaksi, mutta "työehtosopimusten tai työmarkkinaosapuolten välisten muiden sopimusten tai lainsäädännön tai sääntöjen nojalla" päivystysaika, jona ei työskennellä, "voidaan kuitenkin laskea erityisellä tavalla, jotta noudatettaisiin 6 artiklassa tarkoitettua viikoittaista enimmäistyöaikaa" (2 a artikla). [60]

72. Se mahdollisuus, että lain tai työehtosopimuksen perusteella sallitaan "passiivisten" tuntien laskeminen eri tavalla, puoltaisi vastaavuusjärjestelmän olemassaoloa.

73. Kaiken edellä esitetyn perusteella pysyn aikaisemmissa ratkaisuehdotuksissa omaksutuissa näkemyksissä ja ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle käsitteiden joustavoittamista, jotta ajanjakson käsittäminen työajaksi ei edellyttäisi kaikkien direktiivin 93/104 2 artiklan 1 kohdassa mainittujen edellytysten täyttymistä, vaikka toisaalta ei riitä se, että niistä vain yksi täyttyy.

57 — Tähän näkemykseen liittyy Morel, F., em. teoksen s. 143, mukaan etuja, koska se on joustava ja johdonmukainen.

58 — Ks. komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle sekä yhteisön tason työmarkkinaosapuolille tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY uudelleentarkastelusta (KOM(2003) 843 lopullinen), erityisesti 3.2 kohta "Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus" (s. 22 ja 23). Talous- ja sosiaalikomitea katsoo kyseisestä tiedonannosta antamassaan lausunnossa (EUVL 2004, C 302, s. 74), että "tuomioiden EU:n toimielimissä ja jäsenvaltioissa aiheuttama yllätys" on selitettävissä sillä, että direktiivissä 93/104 "työajalle annetun määritelmän kattavuutta ei näy analysoidun eikä siitä tunnu keskustellun riittävästi" (3.2.4 kohta).

59 — KOM(2004) 607 lopullinen. Perusteluissa todetaan, että "Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut direktiivin säännöksiä useiden ennakkoratkaisupäätösten yhteydessä perustamissopimuksen 234 artiklan nojalla. Näillä tuomioilla on ollut merkittävä vaikutus 'työajan' käsitteeseen ja näin ollen direktiivin keskeisiin säännöksiin. Komissio on siten katsonut tarpeelliseksi arvioida tämän oikeuskäytännön vaikutuksia ja etenkin asioissa Simap ja Jaeger annettuja tuomioita, jotka koskevat lääkäreiden päivystysten laskemista työaikaan fyysistä paikallaoloa terveydenhoitolaitoksessa koskevan järjestelmän mukaisesti" (3 kohta); kuten komission asiamies myönsi istunnossa, tämä ei kuitenkaan vaikuta siihen, että ehdotetut muutokset ovat poliittisen tahdon mukaisia: halutaan auttaa jäsenvaltioita saamaan parempi tuotto työvoimasta. Tämän ratkaisuehdotuksen antamiseen mennessä Euroopan parlamentti on muuttanut ehdotusta ensimmäisellä hyväksymiskierroksella, joten viittaan tämän toimielimen 11.5.2005 hyväksymään sanamuotoon (Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetun direktiivin 2003/88/EY muuttamisesta (KOM(2004)0607 — C6-0122/2004 — 2004/0209(COD)), joka on luettavissa Internet-sivuilta www.europarl.eu.int.

60 — Samansuuntaisesti Barthélémy, J., "Temps de travail...", em. teoksen s. 77 ja 78.

74. Mikäli tämä ehdotus hyväksyttäisiin, se vaikuttaisi työpäivän pituuden laskemiseen, joten suhteellinen järjestelmä mukautettaisiin yhteisön oikeusjärjestelmään, ilman että olisi tarpeen odottaa mainittua lainsäädännön muutosta.

75. Esitetyillä perusteluilla ei vältetä sitä, että vastaavuusjärjestelystä aiheutuu joitakin hankaluuksia, sillä koska kyseessä on oikeudellinen fiktio (jonka tavoitteena on vähentää arvoa, joka annetaan pelkälle työpaikalla läsnäololle työhön ryhtymistä odotellessa, koska sen tuottavuuden oletetaan olevan heikompi), on määriteltävä konkreettiset säännöt, joiden perusteella yksilöidään se prosenttimäärä, jolla työaikaa näin vähennetään.

76. Toisaalta käsitteiden liiallinen joustavoittaminen rikkoo niiden välistä rajaa ja edistää työpäivän pidentämisestä tehtäviä sopimuksia, sillä vaikka asetettuja rajoituksia muodollisesti noudatettaisiin — varsinainen työ ei niitä ylittäisi, vaikka se käsitettäisiinkin laajasti, [61] — todellisuudessa ne ylitettäisiin ja asianomaisten työntekijöiden suojelu vaarannettaisiin. Tältä osin Ranskan hallituksen asiamieskin myönsi istunnossa, että joissain tapauksissa direktiivissä säädetty viikoittainen enimmäismäärä ylitetään.

77. Asianomainen henkilö ei myöskään käytä vapaasti hetkiä, jotka hän viettää päivystystiloissa. Työsopimuksen noudattaminen edellyttää tapauksen mukaan yhtä, kahta tai useampaa työsuoritusta, eikä niiden lukumäärää ole järkevää määrittää. On myös mahdollista, että yö sujuu rauhallisesti ilman mitään työsuorituksia. Olisi hyvin vaikeaa laatia monenlaisista vaihtoehdoista ja samaan aikaan vaikuttavista tekijöistä suhteellinen ja oikeudenmukainen malli.

78. Työajan laskeminen tästä näkökulmasta ylittää aritmeettisen laskutoimituksen rajat. Sen laskemiseen liittyy useita heikompaa osapuolta varten laadittuja takeita, sillä siihen liittyy oikeudellinen järjestely, josta ilmenee työolosuhteiden jatkuva parantuminen. Kun vahvistetaan vastaavuustekijöitä, hylätään suojeleva asenne ja suoritukset asetetaan vastakkain siviilioikeudellisesti siten, että lähtökohtana on aineellinen yhdenvertaisuus. [62]

79. Todettakoon lopuksi, että direktiivin 93/104 rajallisen ulottuvuuden vuoksi olisi epäviisasta käsitellä muita kiistanaiheita,

61 — Favennec-Héry, F., "Les 35 heures: injonction ou incitation", julkaisussa *Droit social*, 1997, s. 1073 ja sitä seuraavat sivut.

62 — Ks. osa-aikatyön osalta Merino Senovilla, H., em. teoksen s. 173 ja 174.

kuten suhteellisen järjestelmän käyttökelpoisuutta palkkatason määrittelemisessä,[63] mihin viitataan joissakin tämän oikeudenkäynnin yhteydessä esitetyissä kirjallisissa huomautuksissa. Ratkaistavina eivät ole valtuudet, jotka koskevat vähemmän intensiivisten työjaksojen palkan laskemiseen sovellettavia yksityiskohtaisia sääntöjä.[64] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainituissa tuomioissa, taloudelliset seuraukset eivät missään tapauksessa estä yhteisön oikeussääntöjen soveltamista; direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa ilmaistaan riittävän selvästi, että "työntekijöiden turvallisuuden, hygienian ja terveyden parantaminen työssä — — ei saisi olla riippuvainen pelkästään taloudellisista seikoista".

E *Yhteisön käsitteiden soveltaminen*

80. Direktiivillä 93/104 säädetään 48 tunnin enimmäistyöajasta seitsemän päivän jaksolla (6 artikla). Muut säännökset koskevat lepoa: päivittäistä lepoaikaa (3 artikla), taukoja (4 artikla), viikoittaista lepoaikaa (5 artikla) ja vuosilomaa (7 artikla), mikä selittyy sillä, että työntekijää suojellaan hänen omilta toimiltaan, jotta hän ei noudattaisi luonnollista pyrkimystä työskennellä enemmän palkkansa lisäämiseksi.[65] Yötyön osalta ollaan ankarampia, sillä työaika ei saa olla enempää kuin "keskimäärin kahdeksan tuntia kahdenkymmenenneljän tunnin jakson aikana", ja sille asetetaan muitakin takeita (8–11 artikla).

81. Kun kansallisilla oikeussäännöillä toteutetaan vastaava mukautus, niillä voidaan antaa parempi suojan taso, mitä arvioidaan kokonaisvaltaisesti eikä analyyttisesti — sääntö säännöltä — sillä muutoin järjestelmä vääristyisi, kun sen osatekijöitä muutettaisiin.

82. Tästä näkemyksestä voidaan päätellä, että viikoittainen työaika on tyhjentävästi määritelty yhteisön käsitteillä, jotka ovat rakenteellisia; ei voida hyväksyä sitä, että valtio vähentää työaikaa verukkeella, jolla loukataan näitä käsitteitä.

83. Vaikka yhteisön oikeussäännöistä on tehty muutamia poikkeuksia,[66] yksikään

63 — Ks. yhteensopivuudesta näiden seikkojen osalta Morand, M., em. teoksen s. 9, ja Morel, F., em. teoksen s. 144, joissa tämä laajennetaan koskemaan muita alueita kuten ylityötunteja tai korvaavaa lepoaikaa. Näiden kirjoittajien mielestä Code du travail'n L.212-4 § ei velvoita työnantajaa maksamaan palkkaa kaikilta vastaavuustunneilta ja ottamaan niitä huomioon eri ammattien vähimmäispalkkaa laskettaessa.

64 — Kuten Alankomaiden hallituksen asiamies totesi istunnossa, tällä seikalla ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

65 — Waquet, P., "En marge de la loi Aubry: travail effectif et vie personnelle du salarié", julkaisussa *Droit social*, 1998, s. 963–969.

66 — Yleisiä (lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä), työmarkkinaosapuolten toimenpiteisiin perustuvia (työehtosopimukset) ja yksilöllisiä (työntekijöiden kanssa tehtäviin sopimuksiin perustuvia) — 17 artikla.

niistä ei koske 2 artiklaa, joten valtioilla ei ole harkintavaltaa muuttaa säännöksessä määriteltyjä käsitteitä. Myöskään valtuudet tarjota parempi suojan taso eivät anna oikeutta vääristellä perustavanlaatuisia sääntöjä.

84. Kaiken kaikkiaan "työajan" ja "lepoajan" määritelmät ovat perustavanlaatuisia, yleisesti sovellettavia ja direktiivin muiden varotoimenpiteiden edellytyksiä. Ne eivät näin ollen ole kansallisten lainsäätäjien vapaassa määräämisvallassa, sillä niillä on valtuudet antaa säännöksiä työpäivän joidenkin osatekijöiden osalta mutta ne ovat velvollisia noudattamaan yhteisön oikeuden peruslähtökohtia.

VI Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Conseil d'État'n (Ranska) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Vastaavuusjärjestely, jossa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi lasketaan kaikki työntekijän läsnäolotunnit työpaikalla mutta otetaan huomioon passivisina jaksoina suoritetun työn vähäisempi intensiteetti, ei ole ristiriidassa tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY kanssa.

2) Kyseisen direktiivin 2 artiklassa mainittuja käsitteitä on joka tapauksessa noudatettava direktiivin täytäntöön panemiseksi annetuissa kansallisissa säännöksissä.