JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO TIZZANO

8 päivänä toukokuuta 2001 [1]

Johdanto

1. Nyt käsiteltävänä olevassa ennakkoratkaisuasiassa Employment Appeal Tribunal (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY [2] (jäljempänä direktiivi 93/104/EY tai työaikadirektiivi) ja erityisesti sen 1 artiklan 3 kohdan tulkinnasta; tämän säännöksen mukaan ilma-, rautatie-, maantie-, meri- ja sisävesikuljetukset jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Ennakkoratkaisukysymyksillä pyritään ennen kaikkea selvittämään, onko tässä säännöksessä suljettu *kaikki* maantiekuljetusalan työntekijät eli myös niin sanotut kiinteässä asemapaikassa työskentelevät työntekijät direktiivissä annettujen etujen (nyt esillä olevassa asiassa palkallista vuosilomaa koskevan oikeuden) ulkopuolelle. Jos näin ei ole, kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, millä arviointiperusteilla voidaan määrittää, ketkä työntekijät jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja ketkä eivät.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

Työaikadirektiivi 93/104/EY

2. On tunnettua, että EY 136—143 artiklaan (joilla on korvattu EY:n perustamissopimuksen 117—120 artikla) perustuvan yhteisen sosiaalipolitiikan toteuttamiseksi on säädetty myös toimista, joilla pyritään nimenomaisesti suojelemaan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä. On myös tunnettua, että näitä toimia on toteutettu eri direktiiveillä, jotka perustuvat pääasiallisesti EY:n perustamissopimuksen 118 artiklaan (josta on tullut EY 137 artikla) ja joiden joukosta voidaan erityisesti mainita toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/391/ETY [3] (jäljempänä puitedirektiivi). Tässä direktiivissä on määritelty alaa koskevat yleisperiaatteet, joita on myöhemmin kehitelty erityisdirektiiveillä,

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — EYVL L 307, s. 18.

3 — EYVL L 183, s. 1.

muun muassa juuri työaikadirektiivillä 93/104/EY, josta on kysymys nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

3. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivillä on tarkoitus asettaa "turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämiseksi". Koska kysymys on nimenomaan "vähimmäisvaatimuksista", direktiivin säännöksiä "ei sovelleta silloin, kun muut yhteisön asiakirjat sisältävät yksityiskohtaisempia vaatimuksia, jotka koskevat tiettyjä ammatteja tai tiettyä ammatillista toimintaa" (14 artikla). Direktiivi ei samoista syistä myöskään " — — vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa tai ottaa käyttöön lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiselle edullisempia[,] eikä oikeuteen edistää tai sallia sellaisten työehtosopimusten tai työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten soveltamista, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiselle edullisempia" (15 artikla).

4. Direktiivissä asetetut "vähimmäisvaatimukset" koskevat yhtäältä vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja ja vuosilomia sekä taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa ja toisaalta tiettyjä yötyön ja vuorotyön muotoja sekä työjärjestelyjä (1 artiklan 2 kohta).

5. Direktiivin soveltamisala on määritelty 1 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään seuraavaa:

"Tätä direktiiviä sovelletaan direktiivin 89/391/ETY 2 artiklan mukaisesti kaikkeen sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan noudattaen, mitä säädetään tämän direktiivin 17 artiklassa, poikkeuksena ilma-, rautatie-, maantie-, meri-, sisävesi- ja järvikuljetus, merikalastus, muu merellä tehtävä työ ja lääkärien harjoittelu."

Direktiiviä sovelletaan "kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan)" (puitedirektiivin 2 artikla).

6. Vuosilomista, joista on kysymys nyt esillä olevassa asiassa, direktiivin 93/104/EY 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet, joilla turvataan jokaiselle työntekijälle oikeus vähintään neljän viikon palkalliseen vuosilomaan tällaisen vuosiloman saamiselle ja myöntämiselle kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä asetettujen ehtojen mukaisesti.

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

7. On vielä huomautettava, että direktiivissä jätetään huomattavaa joustovaraa siltä osin kuin on kysymys sen säännösten soveltamisesta määrättyihin tapauksiin. Direktiivin 17 artiklan mukaan eräistä tyhjentävästi luetelluista säännöksistä voidaan poiketa tiettyjen toimintojen erityispiirteiden vuoksi. Tämän artiklan 2 kohdan 1 alakohdan c alakohdan ii alakohdan mukaan tähän joukkoon kuuluu toiminta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa, erityisesti kun on kysymys satama- ja lentoasematyöntekijöistä. Nämä poikkeukset sallitaan pääsääntöisesti kuitenkin vain sillä ehdolla, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepojaksot tai, jos tämä ei ole asiallisista syistä mahdollista, että he saavat muutoin asianmukaisen suojelun. Vuosilomaa koskevasta 7 artiklasta ei kuitenkaan ole sallittu mitään poikkeuksia.

Direktiivi 2000/34/EY

8. Parlamentti ja neuvosto ovat 22.6.2000 annetulla direktiivillä 2000/34/EY [4] (jäljempänä direktiivi 2000/34/EY) muuttaneet aikaisemman direktiivin soveltamisalaa ulottaakseen sen koskemaan sen ulkopuolelle jätettyjä toimialoja ja toimintoja ja siis sisällyttääkseen siihen "maantie-, lento-, meri-, rautatie-, joki- ja järviliikenteen, merikalastuksen, muun merellä tehtävän työn ja lääkärien harjoittelun", kuten direktiivin 2000/34/EY kolmannessa perustelukappaleessa todetaan. On korostettava, että muutoksen taustalla on nimenomaan vakaumus, että "työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta olisi suojeltava työpaikalla sen vuoksi, että he ovat työntekijöitä, eikä sen vuoksi, että he kuuluvat johonkin erityiseen toimialaan tai suorittavat jotain erityistä toimintaa" (direktiivin 2000/34/EY viides perustelukappale), ja että "kaikilla työntekijöillä olisi oltava asianmukaiset lepoajat" (direktiivin 2000/34/EY 11. perustelukappale).

9. Tämän vuoksi direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohta on korvattu uudella säännöksellä, jonka sisältö ja sanamuoto on seuraava: "Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkeen direktiivin 89/391/ETY 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin 14 ja 17 artiklan soveltamista."

10. Uusi 17 a artikla sisältää liikkuvassa työssä olevia työntekijöitä koskevat erityis- ja poikkeussäännökset, ja siinä säädetään erityisesti, että 3, 4, 5 ja 8 artiklaa ei sovelleta näihin työntekijöihin, tämän kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden velvollisuutta toteuttaa "tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että tällaisilla liikkuvassa työssä olevilla työntekijöillä on oikeus riittävään lepoon", 17 artiklan 2 kohdan 2 alakohdassa säädettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta.

4 — Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY muuttamisesta koskemaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja 22 päivänä kesäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 195, s. 41).

11. Työaikadirektiivin 2 artiklaan lisätyn uuden 7 kohdan mukaan liikkuvassa työssä olevalla työntekijällä tarkoitetaan "työntekijöitä, jotka kuuluvat sellaisen yrityksen liikkuvaan henkilökuntaan, joka harjoittaa henkilö- tai tavaraliikennettä maantie-, lento- tai sisävesiliikenteessä".

12. Työaikadirektiivin 14 artiklan uuden sanamuodon (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2000/34/EY 1 artiklan 4 kohdalla) mukaan työaikadirektiiviä ei sovelleta, jos toisissa yhteisön välineissä on yksilöidympiä vaatimuksia tiettyjen ammattien tai tietyn ammattitoiminnan työajan järjestämisestä. [5]

13. Direktiivi 2000/34/EY on tullut voimaan 1.8.2000 (5 artikla). Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 1.8.2003 (lääkäreiden harjoittelun osalta viimeistään 1.8.2004) tai varmistettava viimeistään kyseisenä päivänä, että työmarkkinaosapuolet ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet sopimusten avulla.

Kansallinen oikeus

14. Yhdistynyt kuningaskunta on pannut direktiivin 93/104/EY täytäntöön vuoden 1998 Working Time Regulationsilla [6] (jäljempänä työaika-asetus tai soveltamisasetus).

15. Työaika-asetuksen 13—16 § koskee vuosilomaoikeutta, ja asetuksen 18 §:ssä, jonka otsikko on "Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät toimialat", säädetään seuraavaa:

" — — 13 ja 16 §:ää ei sovelleta

a) seuraaviin toimialoihin:

i) lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki- ja järviliikenne;

— — ."

5 — Kuten 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 annetussa neuvoston direktiivissä 2000/79/EY (EYVL L 302, s. 57). Ks. myös ehdotus neuvoston direktiiviksi Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan unionin kuljetustyöntekijöiden yhdistysten liiton (FST) merenkulkijoiden työajan järjestämistä koskevasta sopimuksesta (KOM(98) 662 lopullinen — PRT 98/0320; EYVL 1999, C 43, s. 9) ja ehdotus neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen alalla työskentelevien työntekijöiden ja itsenäisten kuljettajien työajan järjestämisestä (KOM(98) 662 lopullinen — SYN 98/0319; EYVL 1999, C 43, s. 4).

6 — SI 1998, nro 1833.

16. Työaika-asetuksessa ei määritellä toimialan käsitettä. Sen 2 §:n 2 momentissa kuitenkin täsmennetään, että jollei työaika-asetuksessa ole erityistä määritelmää, "niillä eri säännöksissä käytetyillä sanoilla ja ilmaisuilla, joita käytetään myös — — työaikadirektiivin vastaavissa säännöksissä, on sama merkitys kuin työaikadirektiivin vastaavilla säännöksillä".

koneelle rahtikirjojen saavuttua heille vastaanoton ja lajittelun jälkeen. Kuljettajat eivät pääse toimistoon eivätkä valittajat ole missään yhteydessä heihin.

18. On huomattava, että valittajien kokoaikaisilla työtovereilla on palkallinen vuosiloma, mutta nämä kolme työntekijää voivat pitää vain palkatonta lomaa.

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

Tosiseikat ja menettely kansallisissa tuomioistuimissa

19. Kun edellä mainittu soveltamisasetus oli tullut voimaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, valittajat pyysivät lokakuussa 1998 palkallista lomaa; työnantajan evättyä valittajilta tämän oikeuden he saattoivat asian Employment Tribunalin käsiteltäväksi.

17. Nyt esillä olevaan asiaan johtaneen kansallisen oikeudenkäynnin ovat panneet vireille kolme maantiekuljetusalan työntekijää, joilta on evätty oikeus palkalliseen vuosilomaan. Heidän työnantajansa on suuri pakettienkuljetusyritys Tuffnells Parcels Express Ltd (jäljempänä Tuffnells), jolla on noin 21 varastoa eri puolilla maata ja joka kuljettaa tavaroita maanteitse. Valittaja Bowden työskentelee osa-aikaisena lajittelijana, eli hän ottaa vastaa ja lajittelee rahtikirjoja lastaustilan yläpuolella sijaitsevassa toimistossa; Chapman ja Doyle sitä vastoin ovat osa-aikaisia atk-tallentajia, eli he tallentavat tiedot tieto-

20. Ensimmäisenä oikeusasteena asiaa käsitellyt Employment Tribunal päätti asianosaisille 31.3.1999 tiedoksi annetussa tuomiossa, että soveltamisasetuksen 13 §:ää ei sovelleta valittajiin, koska soveltamisasetuksen 18 §:n mukaan maantiekuljetustoimiala jää 13 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Valittajat valittivat tuomiosta 7.5.1999 Employment Appeal Tribunaliin; nyt käsiteltävinä olevat tulkintakysymykset on esitetty tämän valitusmenettelyn yhteydessä.

Ennakkoratkaisukysymykset

21. Employment Appeal Tribunal on ennakkoratkaisupyynnössään korostanut ennen kaikkea niitä vaikeuksia, joita direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohdassa käytetyn sanan "toiminta" tulkinta ja sen määritteleminen, mitä tässä säännöksessä on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, aiheuttaa erityisesti kuljetusalalla. Employment Appeal Tribunalin mukaan myöskään direktiivin 16. perustelukappaleesta, jossa todetaan, että "tietyillä toimialoilla, jotka eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, voi olla tarpeen työn erityisen luonteen vuoksi työaikajärjestelyissä turvautua erillisratkaisuihin", ei ole mitään apua selvitettäessä, kuinka laajasti nämä alat on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä pitää sitäkin suuremmalla syyllä paikkansa, koska 1 artiklan 3 kohdan (samoin kuin soveltamisasetuksen 18 §:n) sanamuodon mukainen tulkinta johtaa siihen, että direktiiviin perustuvat edut evätään kaikilta sen soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen alojen työntekijöiltä, jolloin huomattava joukko työntekijöitä jää vaille direktiivissä annettuja etuja, erityisesti vaille oikeutta palkalliseen vuosilomaan. Näin tapahtuu kaiken lisäksi ilman mitään sellaista taloudellista, sosiaalista, poliittista tai edes pelkkään terveeseen järkeen perustuvaa syytä, jonka vuoksi olisi perusteltua kohdella näitä työntekijöitä eri tavalla kuin muita työntekijöitä, jotka hoitavat samanlaisia tehtäviä (nyt esillä olevassa asiassa niin kutsuttuja kiinteässä asemapaikassa hoidettavia tehtäviä) aloilla, joita ei ole rajattu soveltamisalan ulkopuolelle.

22. Kansallisen tuomioistuimen mielestä tämä seuraus on epäoikeudenmukainen ja järjenvastainen ja sen lisäksi ristiriidassa direktiivin päätavoitteen kanssa, sellaisena kuin tämä tavoite ilmenee myös siitä, että direktiivin neljännessä perustelukappaleessa on nimenomaisesti viitattu yhteisön työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirjan[7] seuraaviin määräyksiin:

"8. Euroopan yhteisön jokaisella työntekijällä on oltava oikeus viikkolepoon ja palkalliseen vuosilomaan, joiden kesto on asteittain yhdenmukaistettava kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

— —

19. Jokaisella työntekijällä on oltava työympäristössään tyydyttävät terveys- ja turvallisuusolot. Asianmukaisin toimenpitein on pyrittävä edelleen yhdenmukaistamaan olosuhteita tällä alueella samalla, kun pidetään voimassa tehdyt parannukset."

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kuitenkin eräisiin työaikadirektiiviä myöhemmin hyväksyttyihin asiakirjoihin (erityisesti työaikadirektiivin ulkopuolisista toimialoista 15.7.1997 annettuun komission valkoiseen kirjaan,[8] talous- ja sosiaalikomitean 26.3.1998 antamaan lausuntoon ja Euroopan parla-

7 — Jonka jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tai pääministerit ovat hyväksyneet 9.12.1989.

8 — KOM(97) 334 lopullinen.

mentin 2.7.1998 antamaan päätöslauselmaan), joissa yksimielisesti pidetään valitettavana, että kuljetusalan työntekijät on erotuksetta suljettu direktiivin 93/104/EY soveltamisalan ulkopuolelle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkastelee myös komission ehdotusta,[9] jonka johdosta direktiiviä on äskettäin muutettu edellä mainitulla direktiivillä 2000/34/EY ja jossa on todettu, että direktiiviä "olisi sovellettava työntekijöihin, jotka työskentelevät kiinteässä asemapaikassa, niillä toimialoilla ja sellaisissa toiminnoissa, jotka eivät nykyisin kuulu direktiivin soveltamisalaan", ja neuvoston tästä ehdotuksesta 12.7.1999 hyväksymää yhteistä kantaa, jossa on sitä vastoin vastustettu tällaista ajatusta.

24. Employment Appeal Tribunal on kaikki nämä asiakirjat huomioon otettuaan joutunut toteamaan, että yhteisön toimielinten mukaan ne kuljetusalan työntekijät, jotka työskentelivät kiinteässä asemapaikassa, jäivät tosiseikkojen tapahtuma-aikaan direktiivissä annettujen etujen ulkopuolelle ja että näiden etujen ulottaminen heihin edellytti, että direktiiviä 93/104/EY muutetaan virallisesti, kuten on sittemmin tapahtunut.

25. Tästä syystä Employment Appeal Tribunal päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Koska toimivaltaisten toimielinten asiantuntemukseen perustuva näkemys, jonka mukaan tarvitaan lainmuutosta, jotta säännöksellä olisi tietty vaikutus, voi olla johdonmukainen vain, jos kyseisellä säännöksellä ei ennen lainmuutosta ole mainittua vaikutusta, ja koska myös edellä mainituissa kannanotoissa, jotka koskevat direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia ja joita ovat esittäneet talous- ja sosiaalikomitea, Euroopan parlamentti ja komissio sekä neuvosto yhteisessä kannassaan, on katsottu, että kaikki maantiekuljetusalalla työskentelevät työntekijät jäävät tällä hetkellä direktiivin antamien etujen ulkopuolelle mutta että tällainen poikkeus on ollut ja on yhä täysin perusteeton, on kysyttävä, voidaanko tällaisen, muusta kuin lainsäädännöstä muodostuvan aineiston perusteella ylipäätään ja missä määrin päätellä, että

a) 1 artiklan 3 kohdan sanamuotoa on tällä hetkellä tulkittava niin, että kaikki tällaiset työntekijät jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, tai

b) ettei kyseistä artiklaa tulkita oikeudenmukaisesti ja sen tarkoitusta vastaavasti, jos sen sanamuoto ymmärretään näin.

2. Siitä riippumatta, miten ensimmäiseen kysymykseen vastataan, on kysyttävä, että kun tuomioistuin tulkitsee kansallisia lakeja direktiivin sanamuodon *ja* tarkoituksen valossa, ja huomaa, että

9 — EYVL 1999, C 43, s. 1.

direktiivillä pyritään kattavaan tavoitteeseen ('Euroopan yhteisön jokaisella työntekijällä on oltava oikeus — — palkalliseen vuosilomaan') mutta että siinä on myös käytetty ilmaisuja, joille annettu merkitys ei ole yhtään vähäisempi ('direktiiviä sovelletaan kaikkeen — — toimintaan — — poikkeuksena — — maantie- — — kuljetus') ja jotka näyttävät olevan suuressa määrin ristiriidassa tämän kattavan tavoitteen kanssa ainakin nyt esillä olevassa asiassa, onko tuomioistuimella oikeus (ja jos on, minkä periaatteiden perusteella) soveltaa käsiteltävänään olevan asian tosiseikkoihin kansallisia lakeja siten, että kyseinen kattava tavoite toteutuu, vaikka kyseisen säännöksen selvän sanamuodon mukaan kyseinen tavoite ei koske nyt esillä olevia tosiseikkoja.

3. Konkreettisemmin voidaan kysyä, jäävätkö kaikki 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla maantiekuljetusalalla työskentelevät työntekijät väistämättä direktiivin 93/104/EY soveltamisalan ulkopuolelle.

4. Jos kaikki kyseiset työntekijät eivät väistämättä jää soveltamisalan ulkopuolelle, mitä arviointiperusteita kansallisen tuomioistuimen olisi sovellettava määrittääkseen, ketkä maantiekuljetusalan työntekijät jäävät 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja ketkä eivät?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

26. Employment Appeal Tribunalin esittämiin kysymyksiin on omaksuttu varsinaisesti kaksi erilaista kantaa. Työnantaja, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio katsovat, että ainoa perusteltavissa oleva käsitys on se, että kaikki kuljetusalan työntekijät on direktiivillä 93/104/EY suljettu annettavan suojan ulkopuolelle. Valittajat (ja käsitykseni mukaan myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) sitä vastoin puoltavat direktiivin tarkoitukseen perustuvaa tulkintaa, koska ne selvästikin pyrkivät siihen, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen työntekijöiden piiriä rajoitettaisiin sen perusteella, mikä on työntekijän suorittamien tehtävien nimenomainen luonne.

27. On todettava, ettei kukaan osapuolista ole sitä vastoin nostanut esiin sitä ongelmaa, onko kyseinen soveltamisalan rajaus mahdollisesti lainvastainen, koska sillä rajoitetaan sosiaalista perusoikeutta eli oikeutta palkalliseen vuosilomaan,[10] vaikka tämä ongelma olisi teoriassa hyvinkin voitu tuoda esiin. Myöskään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole viitannut tähän ongelmaan, vaikka se on — kuten edellä on todettu — moittinut sitä, ettei ole esitetty mitään perusteluja, jotka olisivat omiaan osoittamaan, että on perusteltua kohdella direktiivin soveltа-

10 — Vuosiloman määrittelemisestä sosiaaliseksi perusoikeudeksi ks. asiassa C-173/99, Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), äskettäin eli 8.2.2001 esittämäni ratkaisuehdotus (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

misalan ulkopuolelle jätettyjen toimialojen työntekijöitä eri tavalla kuin samanlaisia tehtäviä muilla toimialoilla hoitavia työntekijöitä. Tällainen vastaväite olisi väistämättä kohdistunut suoraan yhteisön lainsäätäjän suorittamiin valintoihin ja siihen harkintavaltaan, jonka sillä yksimielisesti katsotaan olevan tällaisia valintoja tehdessään; tällöin olisi jouduttu väittämään, ettei perusoikeuteen kohdistuvalle moititulle rajoitukselle ollut mitään järkevää oikeuttamisperustetta. Tähän mennessä esiin tulleiden seikkojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että vaikka yhteisön lainsäätäjän tekemän valinnan tekotapaa ja seurauksia voidaan arvostella ankarasti, valinta ei ansaitse tätä moitetta, tai se ei ainakaan ansaitse sitä niin suuressa määrin, että direktiivin riidanalainen säännös olisi todettava lainvastaiseksi. Kukaan ei nimittäin ole kiistänyt direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen toimialojen erityisluonnetta ja niitä koskevan erityissäännöstön tarvetta (mikä on tunnustettu myös myöhemmässä direktiivissä), kun taas valmisteluasiakirjoista ja myöhemmistä tapahtumista näyttää ilmenevän, että direktiivin soveltamisalaa koskevan rajauksen laajuus ja yleisluonteisuus voi johtua siitä, että on vaikea laatia täsmälliset arviointiperusteet sille, miten näillä toimialoilla harjoitetut toiminnot erotetaan toisistaan, ja siitä tarpeesta, ettei tämän vuoksi viivytettäisi alaa koskevan säännöstön voimaantuloa. Jos tämä pitää paikkansa, riidanalainen rajoitus, jonka yhteisön lainsäätäjä on tehnyt lomaoikeuden osalta, ei olisikaan täysin perusteeton, tai se ei ainakaan olisi niin perusteeton, että yhteisön lainsäätäjän voitaisiin katsoa käyttäneen harkintavaltaansa väärin.

28. Kun tämä on todettu, haluaisin ennen kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten asiapuolen tarkastelun aloittamista käydä hyvin nopeasti läpi niitä tulkintaperusteita, joita yhteisöjen tuomioistuin yleensä soveltaa tulkitessaan yhteisön säännöksiä, sillä näistä tulkintaperusteista ja niiden soveltamistavasta on nyt esillä olevan asian yhteydessä käyty laajaa keskustelua.

29. Tältä osin on tunnettua, että yhteisöjen tuomioistuin pääsääntöisesti antaa ensisijaisen merkityksen sanamuodolle, koska on selvää, että säännöstä tulkittaessa on lähdettävä säännöksen kirjaimellisesta merkityksestä ja siis siitä, että säännöksen sisältämiä termejä analysoidaan niiden tavanomaisessa merkityksessä [11] eli sen mukaisesti, mikä sisältö käytetyillä sanoilla ja ilmaisuilla on yleiskielessä. [12]

30. Kokemus on kuitenkin osoittanut, ettei pelkkä tekstin sanamuotoon perustuva tulkinta aina riitä ratkaisemaan tulkintaongelmaa; silloin on turvauduttava niihin muihin tulkintaperusteisiin, joita tuomioistuin yleensä käyttää. On erityisesti todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "jokainen yhteisön oikeuden säännös tai määräys on sijoitettava asiayhteyteensä ja sitä on tulkittava siten, että huomioon otetaan yhteisön oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana". [13] Tällöin jopa valmisteluasiakirjoihin turvautumi-

11 — Ks. asia 139/84, Van Dijk's Boekhuis, tuomio 14.5.1985 (Kok. 1985, s. 1405).

12 — Ks. asia 105/84, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2639).

13 — Asia 283/81, CILFIT, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415, 20 kohta; Kok. Ep. VI, s. 537).

sesta on hyötyä, vaikkakin vain toissijaisesti muihin tulkintamenetelmiin nähden.

31. Todettakoon lopuksi, että oikeutta palkalliseen vuosilomaan on nyt kysymyksessä olevalla alalla pidettävä yleisperiaatteena ja että se on jopa sosiaalinen perusoikeus, kuten edellä on todettu. Tämä johtaa vielä erääseen hyvin tunnettuun tulkintaperusteeseen eli siihen, että yhteisön säännösten soveltamisalasta tehtyjä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. [14]

Direktiivin sanamuotoon perustuva tulkinta

32. Kun tämä on todettu, on tarkasteltava itse sanamuotoa. Kuten edellä on todettu, direktiivissä säädetään nimenomaan sen soveltamisalasta, että direktiiviä "sovelletaan — — kaikkeen — — *toimintaan** — — poikkeuksena ilma-, rautatie-, maantie-, meri-, sisävesi- ja järvikuljetus, merikalastus, muu merellä tehtävä *työ* ja lääkärien harjoittelu**" (1 artiklan 3 kohta; kursivointi tässä). Direktiivin 16. perustelukappaleessa puolestaan todetaan, että "*tietyillä toimialoilla,**** *jotka eivät kuulu* tämän direktiivin soveltamisalaan, voi olla tarpeen työn erityisen luonteen vuoksi työaikajärjestelyissä turvautua erillisratkaisuihin" (kursivointi tässä).

33. Pääasian vastaajan mukaan sanan "toimiala" on ymmärrettävä tarkoittavan alaa, johon työnantajan harjoittama taloudellinen toiminta kuuluu, eikä työntekijälle konkreettisesti annettuja työtehtäviä. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetyt rajaukset, joilla tietyt toimialat suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koskevat näin ollen kaikkea kyseessä olevaa taloudellista toimintaa kokonaisuutena tarkasteltuna (tarkemmin sanottuna alaa) eivätkä kutakin kyseisellä alalla harjoitettua toimintaa.

34. Pääasian valittajat sitä vastoin väittävät, että kun otetaan huomioon direktiivin tarkoitus ja yleinen rakenne, ratkaisevana tekijänä, jonka perusteella voidaan määrittää, mitä direktiivin soveltamisalan

14 — Muistutan vain, että yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaan puitedirektiivin osalta todennut äskettäisessä tuomiossaan, että " — — sekä perusdirektiivin tarkoituksesta eli työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämisestä työssä että sen 2 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sen soveltamisala on käsitettävä laajaksi. Tästä seuraa, että perusdirektiivin soveltamisalaa koskevia poikkeuksia — mukaan luettuna sen 2 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta — on tulkittava suppeasti" (asia C-303/98, Simap, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-7963, 34 ja 35 kohta).

* — Muissa kieliversioissa käytetään tässä kohdassa sanaa toimiala (yhteisöjen tuomioistuimen suomen kielen käännösosastossa tehty huomautus).

** — Muissa kieliversioissa käytetään sanan työ sijasta sanaa toiminta ja myös lääkärien harjoitteluun viitataan toimintana (yhteisöjen tuomioistuimen suomen kielen käännösosastossa tehty huomautus).

*** — Muissa kieliversioissa tässä kohdassa viitataan sekä toimialoihin että toimintoihin (yhteisöjen tuomioistuimen suomen kielen käännösosastossa tehty huomautus).

ulkopuolelle on jätetty, on käytettävä työntekijän harjoittamaa toimintaa. Valittajien mukaan tätä tulkintaa puoltaa se, että direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa käytetään sanaa toimiala eikä sanaa ala, joten siinä korostetaan pikemminkin harjoitettua toimintaa kuin alaa, jolla työnantaja toimii.

35. Katson, että kun otetaan huomioon erityisesti edellä mainitut 1 artiklan 3 kohdan katkelmat ja 16. perustelukappale, pääasian vastaajan käsitys vastaa paremmin säännöksen sanamuotoa. Näistä katkelmista nimittäin ilmenee, että sanat ala ja toimiala viittaavat "ilma-, rautatie-, maantie-, meri-, sisävesi- ja järvikuljetukseen", kun taas sana toiminta koskee pelkästään "merikalastusta" ja "lääkärien harjoittelua". Näyttää siis siltä, että jälkimmäisessä tapauksessa säännöksessä on suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjä määrätyllä alalla harjoitettuja toimintoja, mutta ensin mainitussa tapauksessa soveltamisalan ulkopuolelle on ollut tarkoitus rajata kokonaisia toimialoja, jotka on otettu huomioon nimenomaan kokonaisuutena, joten kaikki kyseisten alojen työntekijät on suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

36. Tätä päätelmää ei mielestäni kumoa se pääasian valittajien korostama seikka, että direktiivin 93/104/EY 17 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan c alakohdan ii alakohdassa säädetään mahdollisuudesta poiketa 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta edellyttäen, että työntekijöille annetaan korvaavat lepojaksot tai poikkeustapauksissa asianmukainen suojelu, seuraavissa tapauksissa:

"c) kun on kyseessä toiminta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa, erityisesti:

ii) satama- tai lentoasematyöntekijät".

37. Pääasian valittajien mukaan se, että direktiiviä sovelletaan — vaikkakin vain osittain — satama- ja lentoasematyöntekijöihin, osoittaa, ettei direktiivissä ole todellisuudessa tarkoitettu sulkea kaikkia määrätyn alan työntekijöitä sen soveltamisalan ulkopuolelle vaan että direktiivin mukaan kunkin alan sisällä voidaan tehdä erotteluja, jotka perustuvat kyseessä olevien työntekijöiden nimenomaisesti harjoittamaan toimintaan. Se, että näiden työntekijöiden osalta säädetyt poikkeukset ovat perusteltuja heidän toiminnalleen luonteenomaisten erityisvaatimusten vuoksi, tarjoaa valittajien mielestä tulkinta-avaimen, jonka avulla saadaan ratkaistua edellä mainitun 17 artiklan ja 1 artiklan 3 kohdan välinen ilmeinen ristiriita; kullakin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetyllä alalla harjoitetun toiminnan laatu on toisin sanoen sellainen arviointiperuste, jota sovelletaan — tosin vain implisiittisesti — myös 1 artiklan 3 kohdassa säädettyyn soveltamisalan rajaukseen.

38. Katson kuitenkin, että tässä lähestymistavassa tehdään liian pitkälle meneviä

päätelmiä säännöksestä, joka selvästi koskee hyvin erityisluonteisia ja rajoitettuja tilanteita ja joka ei näin ollen voi vaikuttaa direktiivin yleiseen tulkintaan. On joka tapauksessa todettava, että tässä lähestymistavassa ei ole otettu huomioon sitä, että kyseessä oleva poikkeus vaikuttaa direktiivin soveltamisalan sisällä, eikä sillä siis ole tarkoitettu laajentaa direktiivin soveltamisalaa, ja että poikkeuksen ulottuvuus on siis määritettävä tämän perusteella. Vaikka pitää paikkansa, että poikkeus koskee satama- ja lentoasematyöntekijöitä niiden erityisvaatimusten vuoksi, joihin kyseisellä toiminnalla vastataan, tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että poikkeus kattaisi *kaikki* satama- ja lentoasematyöntekijät, kun otetaan huomioon direktiivin 1 artiklan 3 kohtaan sisältyvät yleisluonteiset soveltamisalan rajaukset ja — toistettakoon vielä — se, ettei 17 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan c alakohdan ii alakohdassa tuoda edes epäsuorasti esiin, että sillä aiotaan poiketa direktiivin soveltamisalasta, sellaisena kuin tämä on määritelty nimenomaan direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa. Tästä seuraa, että kyseistä poikkeusta on tulkittava niin, että se koskee työntekijöitä, jotka kylläkin työskentelevät satamissa tai lentoasemilla mutta jotka eivät ole lento- tai merikuljetusalaa tai merikalastusalaa koskevan sopimusjärjestelmän alaisia. Esimerkkeinä voidaan mainita ateriapalvelutyöntekijät, satamissa ja lentoasemilla sijaitsevien liikkeiden myyjät, kantajat ja ahtaajat sekä kalanjalostustyöntekijät. Kaikissa näissä tapauksissa työntekijät työskentelevät selvästi muilla kuin niillä aloilla, joita tarkoitetaan direktiivin soveltamisalaa rajoittavassa 1 artiklan 3 kohdassa, mutta he harjoittavat kuitenkin toimintaa, joka liittyy läheisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetyillä aloilla harjoitettavaan toimintaan, ja siis toimintaa, johon on juuri tästä syystä perusteltua soveltaa poikkeussäännöstöä, jolle on tunnusomaista tietty joustavuus.

39. Tämä relevantteja säännöksiä koskeva ensimmäinen tekstianalyysi ei mielestäni loppujen lopuksi tarjoa argumentteja, jotka tukisivat pääasian valittajien käsitystä ja olisivat siis omiaan osoittamaan, että ensi arvion perusteella muodostuva käsitys direktiivin 93/104/EY sanamuodosta ja tavasta, jolla direktiivin soveltamisalaa koskevat rajaukset on siinä muotoiltu, olisi virheellinen; rajaukset on nimittäin muotoiltu ehdottomiksi eikä niissä oteta huomioon, harjoitetaanko toimintaa kiinteästä asemapaikasta.

Direktiivin systemaattinen tulkinta

40. Pääasian valittajien kanta voi sitä vastoin saada enemmän tukea direktiivin systematiikkaa ja tarkoitusta koskevista näkökohdista. Valittajat nimittäin korostavat, että kun otetaan huomioon direktiivin tarkoitus, joka on korkeatasoisen suojan takaaminen työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle, on epäjohdonmukaista, että direktiivin antama suoja evätään kaikilta työntekijöiltä, jotka työskentelevät jollakin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetyllä alalla. Tämän estämiseksi direktiiviä olisi pääasian valittajien mukaan tulkittava ensisijaisesti sen tarkoituksen perusteella siten, että tukeudutaan direktiivin edellä mainittuun 16. perustelukappaleeseen, jonka mukaan tietyillä aloilla voi olla ammattitoiminnan erityisluonteen vuoksi tarpeen turvautua erityisratkaisuihin työn järjestämisen osalta. Se, että nämä alat on jätetty direktiivin sovel-

tamisalan ulkopuolelle, johtuu siis näille aloille tunnusomaisten toimintojen erityisluonteesta (tarpeesta turvata palvelujen tai tuotannon jatkuvuus, liikkuvuudesta jne.), joten moititun rajoituksen ulottuvuuden supistamiseksi on tukeuduttava juuri työntekijän harjoittaman toiminnan nimenomaiseen luonteeseen eikä työnantajan toiminnan luonteeseen. Tällöin soveltamisalan rajaus ei koskisi kokonaisia aloja vaan ainoastaan niitä toimintoja, joiden osalta se on käytännössä perusteltu.

41. Tämän päättelyn lähtökohta on epäilemättä kaikkea muuta kuin perusteeton. [15] Tehdyissä päätelmissä ei kuitenkaan oteta huomioon yhtäältä niitä säännösten sanamuodosta ilmeneviä päinvastaisia viitteitä, joita on tarkasteltu edellä, eikä toisaalta systematiikkaa koskevia näkökohtia tai direktiivin 93/104/EY valmisteluasiakirjoista ja myöhemmästä käytännöstä ilmeneviä seikkoja, joita tarkastellaan seuraavaksi ja jotka osoittavat selvästi, että direktiivi on todellakin tarkoitettu sellaiseksi, että kokonaiset toimialat jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle.

42. Systematiikan tasolla joudutaan ennen kaikkea toteamaan, ettei soveltamisalan rajaus ole millään tavalla perustelematon, hyväksyttiin se tai ei. Kuten edellä on todettu, näyttää nimittäin siltä, että ratkaiseva merkitys on voinut olla sillä, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetyille aloille on tarpeen laatia täydellinen säännöstö, jota muotoiltaessa otetaan huomioon näiden alojen erityispiirteet ja niillä mahdollisesti harjoitettavien toimintojen monimuotoisuus; kysymys on siis säännöstöstä, joka perustuu tällaisten erityistoimenpiteiden antamiseen, joiden tarpeellisuutta on nimenomaisesti korostettu edellä mainitussa direktiivin 16. perusteluk appaleessa. Mielestäni tämä selittää, miksi direktiivin soveltamisalaa on rajoitettu ja miksi direktiivi ulotetaan koskemaan kyseisiä aloja vasta myöhemmin, kun nämä toimenpiteet on määritelty.

Direktiivin 93/104/EY valmisteluasiakirjat ja myöhempi käytäntö

43. Komissio on kirjallisissa huomautuksissaan kuvaillut direktiivin 93/104/EY antamiseen johtanutta lainsäädäntöprosessia ja siinä yhteydessä todennut valmisteluasiakirjoista, ettei sen ensimmäisessä ehdotuksessa ollut säädetty alakohtaisista soveltamisalan rajauksista vaan ainoastaan toimintojen erityisluonteeseen perustuvista poikkeuksista. [16] Koska tämä ratkaisu ennakoi vaikeuksia, ehdotusta neuvostossa käsiteltäessä ehdotettiin, että tehtäisiin nimenomainen ero kuljetusalan liikkuvien työntekijöiden (jotka oli tarkoitus jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle) ja kiinteässä asemapaikassa työskentelevien työntekijöiden (jotka oli tarkoitus sisällyttää direktiivin soveltamisalaan) välillä. [17] Kun neuvosto 30.6.1993 hyväk-

15 — Komissio on itsekin tunnustanut, "ettei ole mitään objektiivista perustetta kohdella 'kiinteässä asemapaikassa' työskenteleviä työntekijöitä eri tavalla kuin samanlaisia tehtäviä muilla aloilla hoitavia työntekijöitä. On sovellettava arviointiperustetta, joka perustuu toiminnan luonteeseen eikä siihen, miten ala, jolla työntekijä työskentelee, on määritelty" (em. valkoinen kirja, 14 kohta).

16 — KOM(90) 317 lopullinen, 20.9.1990, EYVL C 254, s. 4.
17 — Asiakirja 7253/2/93 SOC 196.

syi yhteisen kannan, myös tämä ajatus hylättiin ja korvattiin radikaalimmalla lähestymistavalla; soveltamisalan ulkopuolelle päätettiin jättää kokonaisia toimialoja, muun muassa nyt kyseessä oleva maantiekuljetusala. Siinä vaiheessa, kun direktiivi lopullisesti hyväksyttiin, komissio ei voinut muuta kuin sisällyttää pöytäkirjaan lausuman, jonka mukaan se aikoo esittää mahdollisimman pian ehdotuksia, jotka koskevat direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä aloja ja toimintoja ja joissa otetaan huomioon näiden alojen ja toimintojen erityisluonne.

44. Valmisteluasiakirjoista ilmenee siis selvästi, että neuvosto on komission ja Euroopan parlamentin nimenomaisesta kannasta [18] huolimatta tarkoituksellisesti säätänyt soveltamisalaa koskevasta yleisestä rajauksesta eli rajauksesta, joka koskee *kaikkia* kyseisten alojen työntekijöitä.

45. Se, että tämä ratkaisu lopulta johti siihen, että direktiivin antamat edut evättiin myös niiltä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen alojen työntekijöiltä, jotka työskentelevät kiinteässä asemapaikassa, ja merkitsi sitä, että näitä työntekijöitä syrjittiin vastaavia tehtäviä muilla aloilla hoitaviin työntekijöihin nähden, ei kuitenkaan jäänyt vaille seurauksia. Sen jälkeen kun direktiivi oli annettu, komissio nimittäin päätti noudattaa pöytäkirjaan otettua edellä mainittua lausumaansa ja alkoi neuvotella työmarkkinaosapuolten kanssa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä aloja ja toimintoja koskevien aloitteiden konkretisoimiseksi. Näihin aloitteisiin kuuluu erityisesti edellä mainittu valkoinen kirja, jossa komissio kunkin toimialan ominaispiirteitä ja erityisiä ongelmia arvioituaan toi esiin, mihin toimenpiteisiin direktiivin 93/104/EY muuttamiseksi voidaan ryhtyä. Tässä tarkoituksessa ehdotettiin seuraavanlaista eriytettyä lähestymistapaa: koko direktiivi ulotetaan koskemaan kaikkia kiinteässä asemapaikassa työskenteleviä työntekijöitä ja tehdään direktiivissä säädettyihin poikkeuksiin asianmukaisia muutoksia toiminnan jatkuvuuden ja muiden toiminnallisten vaatimusten huomioon ottamiseksi; vuosilomaa ja yötyöntekijöiden terveystarkastuksia koskevat direktiivin säännökset ulotetaan koskemaan kaikkia liikkuvassa työssä olevia työntekijöitä ja muussa merellä harjoitettavassa työssä olevia työntekijöitä; annetaan tai muutetaan erityissäännöksiä, jotka koskevat liikkuvassa työssä olevien työntekijöiden ja merellä harjoitettavassa työssä olevien työntekijöiden työaikaa ja lepoaikoja. [19]

46. Tämän seurauksena annettiin direktiivi 2000/34/EY, jolla aikaisemman direktiivin soveltamisala ulotetaan koskemaan sen ulkopuolelle siihen saakka jääneitä toimialoja (8 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Komissio on samanaikaisesti jatkanut neuvotteluja Euroopan tasolla sekakomiteoiksi järjestäytyneiden työmarkkinaosapuolten kanssa tarkoituksenaan ehdottaa alakohtaisten erityistoimenpiteiden käyttöönottoa. [20]

18 — Ks. ensimmäisessä käsittelyssä 20.2.1991 annettu lausunto (EP/141436/90/SOC/FIN), johon viitataan nimenomaisesti direktiivin 2000/34/EY neljännessä perustelukappaleessa, jossa todetaan, että "komissio ei jättänyt ehdotuksessaan 20 päivältä syyskuuta 1990 mitään toimialaa ja toimintaa neuvoston direktiivin 93/104/EY soveltamisalan ulkopuolelle, Euroopan parlamentti ei liioin hyväksynyt 20 päivänä helmikuuta 1991 antamassaan lausunnossa tällaisia poikkeuksia".

19 — Em. valkoinen kirja, 74 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

20 — Ks. edellä alaviite 4.

47. On vielä todettava, että päätelmät, joita osapuolet tekevät edellä kuvailluista tapahtumista, ovat samoin vastakkaisia. Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission mukaan juuri se seikka, että direktiivin 93/104/EY muuttamista on pidetty tarpeellisena, osoittaa selvästi, että kaikki kuljetusalan työntekijät on muutosdirektiivin voimaantuloon saakka suljettu direktiivin 93/104/EY soveltamisalan ulkopuolelle. Pääasian valittajat sitä vastoin väittävät, että direktiivillä 2000/34/EY ei niinkään ole tarkoitus muuttaa aikaisempaa oikeutta vaan täsmentää väärin tulkittujen säännösten merkitystä.

Direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohdassa säädetyn soveltamisalan rajauksen ulottuvuus

48. Edellä esitetyn perusteella kannatan pikemminkin ensin mainittua käsitystä. Mielestäni tätä kantaa eivät puolla ainoastaan edellä tarkastellut sanamuotoon liittyvät tekijät vaan myös direktiivin 93/104/EY antamista edeltäneestä ja seuranneesta käytännöstä ilmenevät selvät seikat. Tässä käytännössä ei ole mitään, minkä vuoksi olisi perusteltua pitää uudella direktiivillä käyttöön otettua säännöstöä pelkästään julistuksenomaisena, koska kaikki asiakirjat, joihin on viitattu, vahvistavat nimenomaisesti, että yhteisön lainsäätäjä on aikonut kumota arvostelulle erittäin alttiin ja itse asiassa voimakkaasti arvostellun rajoituksen.

49. Yhteenvetona voidaan todeta, että direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, ettei sitä sovelleta kuljetus- ja merikalastusalan työntekijöihin siinäkään tapauksessa, että he työskentelevät kiinteässä asemapaikassa. Nämä ovat siis direktiivin soveltamisalan tarkat rajat, ja jäsenvaltiot ovat vain näissä rajoissa velvollisia toimimaan direktiivin 18 artiklassa edellytetyllä tavalla eli antamaan direktiivin noudattamiseksi tarvittava lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset tai ainakin varmistamaan, että työmarkkinaosapuolet sopivat tarvittavien toimenpiteiden soveltamisesta.

50. Tämän jälkeen on kuitenkin muistutettava, että vaikka jäsenvaltioilla on oikeus soveltaa tai ottaa käyttöön säännöksiä, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiselle edullisempia, samoin kuin oikeus edistää edullisempien työehtosopimusten tai työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten soveltamista tai sallia niiden soveltaminen (direktiivin 15 artikla), jäsenvaltioilla on myös oikeus laajentaa direktiivin soveltamisalaa niin, että se kattaa direktiivissä ulkopuolelle suljetut alat, tai sallia, että työmarkkinaosapuolet tekevät näin. Kuten komission valkoisesta kirjasta ilmenee, esimerkiksi rautatieliikennealan sekakomitea on sopinut jo 18.9.1996, että työaikadirektiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin — sekä liikkuvassa työssä oleviin että kiinteässä asemapaikassa työskenteleviin — rautatieliikennealan työntekijöihin, erityisen poikkeuksen kuitenkin koskiessa kuljettajia ja junissa työskentelevää henki-

lökuntaa; lentoliikennealan sekakomitea on puolestaan sopinut, että direktiivin säännöksiä sovelletaan maahenkilöstöön. [21]

51. On selvää, että jäsenvaltioilla on edelleen (ainakin direktiivin 2000/34/EY täytäntöönpanoon saakka) oikeus laajentaa direktiivin soveltamisalaa tällä tavalla, ja että myös työmarkkinaosapuolilla on toimivalta laajentaa sitä. On kuitenkin huomattava, että jos soveltamisalan laajentamisesta todella päätetään, laajennus ei saa olla syrjivä, koska — kuten kaikki tietävät — syrjintäkiellon periaate, joka on yhteisön oikeusjärjestyksen perusperiaate, edellyttää, että toisiinsa rinnastettavissa olevia tilanteita ei saa kohdella eri tavalla, ellei erilainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. Tämä tietysti pätee vain, jos yhteisön oikeuden soveltamisen edellytykset täyttyvät, sillä muutoin mahdollista syrjintää on arvioitava yksinomaan kansallisen oikeuden kannalta.

52. Nyt esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vaikka Tuffnells Parcels Express toimii kuljetusalalla, se on myöntänyt, että sen kokoaikaisilla työntekijöillä on oikeus palkalliseen vuosilomaan, mutta se on evännyt tämän oikeuden pääasian valittajilta, koska nämä ovat osa-aikaisia. Näissä olosuhteissa voitaisiin siis katsoa, että valittajia on syrjitty, eikä syrjintää voida edellä todettu huomioon ottaen perustella vetoamalla työaikadirektiivissä säädettyihin soveltamisalan rajauksiin. On kuitenkin selvää, että sen ratkaiseminen, onko nyt esillä olevassa asiassa todella kysymys tällaisesta syrjinnästä ja voidaanko syrjinnän johdosta ryhtyä toimenpiteisiin ainoastaan kansallisen lain nojalla vai myös yhteisön oikeuden nojalla, kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, koska tämä voi arvioida tapausta tiedossaan olevien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella; itse voin tässä vaiheessa vain viitata tähän seikkaan ja ilmaista epäilykseni.

Arviointiperusteet, joilla direktiivin soveltamisalaan kuuluvat työntekijät ja muut työntekijät voidaan erottaa toisistaan

53. Lopuksi haluaisin tarkastella hieman kysymystä, jonka kansallinen tuomioistuin on esittänyt siltä varalta, että direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohtaa tulkittaisiin siten, että kaikki maantiekuljetusalan työntekijät eivät jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

54. Tällainen tilanne voisi ilmeisestikin syntyä vain, jos yhteisöjen tuomioistuin hylkäisi puoltamani käsityksen ja edellä esiin tuoduista, sanamuotoon liittyvistä ja muista tekijöistä huolimatta katsoisi, että direktiiviä on tulkittava sen tarkoituksen perusteella, ja siis antaisi ratkaisevan mer-

21 — Valkoisen kirjan 37 ja 45 kohta; ks. myös talous- ja sosiaalikomitean 25.3.1999 antama lausunto (1999/C 138/11, EYVL C 138, s. 33).

kityksen työntekijän tehtävien luonteelle eikä työnantajan toimialalle.

55. Jos yhteisöjen tuomioistuin päätyisi tällaiseen tulkintaan, uskon, että sen ratkaisemiseksi, ketkä maantiekuljetusalan työntekijät on 1 artiklan 3 kohdassa suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja ketkä eivät, on otettava huomioon, mitä tehtäviä työntekijät tosiasiallisesti hoitavat, ja varmistettava erityisesti se, kuuluvatko he työnantajansa liikkuvaan henkilökuntaan. Tätä tulkintaa puoltaa erityisesti direktiivin 2000/34/EY 1 artikla 2 kohta, koska siinä määritellään "liikkuvassa työssä olevan työntekijän" käsite niin, että sillä tarkoitetaan "työntekijöitä, jotka kuuluvat sellaisen yrityksen liikkuvaan henkilökuntaan, joka harjoittaa henkilö- tai tavaraliikennettä maantie-, lento- tai sisävesiliikenteessä". Nimenomaan maantieliikenteen alan osalta samaan suuntaan viittaa myös maantieliikenteen alalla työskentelevien työntekijöiden ja itsenäisten kuljettajien työajan järjestämisestä annettavaa neuvoston direktiiviä koskevan ehdotuksen 2 artiklan 3 kohta, jossa määritellään "liikkuvat työntekijät" niin, että heihin kuuluvat "kaikki yrityksen palkkaamat henkilöt, harjoittelijat ja oppisopimuskoulutuksessa olevat mukaan luettuina, jotka osallistuvat maantiekuljetusten suorittamiseen ja kuuluvat liikkuvaan henkilöstöön".

Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Employment Appeal Tribunalin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetut poikkeukset koskevat kaikkia maantiekuljetusalan työntekijöitä.

2) Jos yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin päättää tulkita direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohtaa siten, että kaikki maantiekuljetustoimialan työntekijät eivät jää direktiivin antamien etujen ulkopuolelle, kansallisen tuomioistuimen on ratkaistessaan, ketkä käytännössä jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, määritettävä työntekijöiden tosiasiallisesti suorittamat tehtävät huomioon ottaen, ketkä ovat maantiekuljetustehtävissä toimivia työntekijöitä ja siis kuuluvat maantieliikennettä harjoittavan yrityksen liikkuvaan henkilökuntaan.