Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
31 päivänä tammikuuta 2019[1]

Asia C-55/18

Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)
vastaan
Deutsche Bank SAE,
Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadoresin (FES-UGT),
Confederación General del Trabajon (CGT),
Confederación Solidaridad de Trabajadores Vascosin (ELA) ja
Confederación Intersindical Galegan (CIG)
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Audiencia Nacional (valtakunnallinen ylioikeus, Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaalipolitiikka – Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelu – Työajan järjestäminen – Direktiivi 2003/88/EY – Päivittäinen lepoaika – Viikoittainen lepoaika – Viikoittainen enimmäistyöaika – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohta – Direktiivi 89/391/ETY – Työntekijöiden turvallisuus ja terveys työssä – Yritysten velvollisuus ottaa käyttöön päivittäisen työajan laskentajärjestelmä

1. Onko jäsenvaltioiden taatakseen direktiivillä 2003/88/EY[2] muun muassa enimmäistyöaikaa rajoittamalla tavoitellun työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojan tehokkaan toteutumisen työssä säädettävä, että työnantaja on velvollinen ottamaan käyttöön tosiasiallisen päivittäisen ja viikoittaisen työajan laskentajärjestelmän?

2. Nyt esillä olevassa ennakkoratkaisupyynnössä Audiencia Nacional (valtakunnallinen ylioikeus, Espanja) kysyy unionin tuomioistuimelta käytännössä tätä. Kysymys liittyy eräiden ammattiyhdistysten nostamaan kollektiivista työriitaa koskevaan kanteeseen, jolla ne vaativat toteamaan, että vastaaja, Deutsche Bank SAE (jäljempänä Deutsche Bank), on velvollinen ottamaan käyttöön sellaisen tosiasiallisen päivittäisen työajan kirjausjärjestelmän, jolla voidaan todentaa, että lain säännösten ja työehtosopimusten mukaisia työaikoja noudatetaan asianmukaisesti.

3. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitän syyt, joiden vuoksi katson, että jäsenvaltiot ovat unionin oikeuden nojalla velvollisia antamaan sellaisen työaikoja koskevan lainsäädännön, jolla direktiivin 2003/88 mukaisen vähimmäistason yhdenmukaistaminen voidaan tehdä jäsenvaltioille kuuluvan harkintavallan puitteissa siten, että työaikojen rajoituksia koskevien sääntöjen tosiasiallinen noudattaminen taataan ottamalla käyttöön tosiasiallisen työajan laskentajärjestelmä. Tällaisten mekanismien puuttuminen jäsenvaltion lainsäädännöstä vaarantaa mielestäni mainitun direktiivin tehokkaan vaikutuksen.

1 Alkuperäinen kieli: italia.

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

4. Näin ollen katson, että direktiivi 2003/88 on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei nimenomaisesti säädetä työnantajien velvollisuudesta seurata ja valvoa yleisesti kaikkien työntekijöiden työaikaa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

5. Direktiivin 2003/88 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Työntekijöiden turvallisuuden, hygienian ja terveyden parantaminen työssä on tavoite, joka ei saisi olla riippuvainen pelkästään taloudellisista seikoista.”

6. Direktiivin 2003/88 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Päivittäinen lepoaika”, säädetään seuraavaa:

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

7. Direktiivin 2003/88 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Viikoittainen lepoaika”, sanamuoto on seuraava:

”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. Jos asialliset, tekniset tai työn järjestämiseen liittyvät olosuhteet niin edellyttävät, voidaan soveltaa kahdenkymmenenneljän tunnin vähimmäislepoaikaa.”

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

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

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

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

9. Direktiivin 2003/88 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Erinäisiä säännöksiä”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus olla soveltamatta 6 artiklaa ottaen kuitenkin huomioon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevat periaatteet ja edellyttäen, että se toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että:

a) työnantaja ei vaadi työntekijää työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän aikana, laskettuna 16 artiklan b [ala]kohdassa tarkoitetun vertailuarvon keskiarvona, ellei hän ole ensin saanut työntekijän suostumusta tällaiseen työskentelyyn;

b) työntekijälle ei aiheudu työnantajan taholta mitään haittaa sen vuoksi, että hän ei ole halukas suostumaan tällaiseen työskentelyyn;

c) työnantaja pitää ajan tasalla olevia tiedostoja kaikista tällaista työtä tekevistä työntekijöistä;

d) nämä tiedostot ovat toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä ja ne voivat työntekijän turvallisuuteen ja/tai terveyteen liittyvistä syistä kieltää tai rajoittaa mahdollisuuden ylittää viikoittainen enimmäistyöaika;

e) työnantaja antaa toimivaltaisille viranomaisille näiden pyynnöstä tiedot tapauksista, joissa työntekijät ovat suostuneet työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän jakson aikana laskettuna 16 artiklan b [ala]kohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona. – –

3. Jos jäsenvaltiot käyttävät hyväkseen tässä artiklassa säädettyä mahdollisuutta, niiden on ilmoitettava asiasta komissiolle viipymättä."

10. Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY [3] 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajat, työntekijät ja työntekijöiden edustajat ovat niiden oikeussääntöjen alaisia, jotka ovat tarpeellisia tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi."

11. Direktiivin 89/391 11 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Työntekijöiden edustajilla, joilla on erityisiä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä on oltava oikeus pyytää työnantajalta asianmukaisia toimenpiteitä ja tehdä työnantajalle ehdotuksia työntekijöihin kohdistuvien vaarojen vähentämiseksi tai vaarojen aiheuttajien poistamiseksi."

B Espanjan oikeus

12. Työntekijöiden asemasta annetun lain (Estatuto de los Trabajadores), sellaisena kuin se on muutettuna työntekijöiden asemasta annetun lain konsolidoidun version hyväksymisestä 23.10.2015 annetulla kuninkaan asetuksella 2/2015 (Real Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores) [4], 34 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Työaika määritellään työehtosopimuksissa tai työsopimuksissa. Tavanomainen työaika on korkeintaan 40 tuntia viikossa, vuosittaisen tosiasiallisen työajan keskiarvon mukaan laskettuna. – –

3. Työjakson päättymisen ja seuraavan jakson alkamisen välillä on oltava vähintään 12 tuntia. Tosiasiallinen tavanomainen työaika on korkeintaan yhdeksän tuntia päivässä, ellei työehtosopimuksessa tai, mikäli sellaista ei ole, yrityksen ja työntekijöiden edustajien välillä tehdyssä sopimuksessa ole sovittu muunlaisesta päivittäisen työajan järjestämisestä; työjaksojen välistä lepoaikaa on aina noudatettava. – –"

13. Työntekijöiden asemasta annetun lain 35 §:ssä, jonka otsikko on "Ylityö", säädetään seuraavaa:

"1. Ylityötunteja ovat työtunnit, jotka tehdään ylittämällä edellisessä pykälässä tarkoitettu tavanomainen enimmäistyöaika. – –

2. Ylityötä voidaan tehdä korkeintaan 80 tuntia vuodessa. – –

4. Ylityön tekeminen on vapaaehtoista, ellei siitä ole sovittu työehtosopimuksessa tai työsopimuksessa, ja 2 momentissa tarkoitettuja rajoituksia on noudatettava.

3 EYVL 1989, L 183, s. 1.

4 BOE nro 255, 24.10.2015.

5. Ylityötuntien laskemiseksi kunkin työntekijän työaika kirjataan päivittäin ja lasketaan yhteen palkan maksuhetkellä, ja jäljennös yhteenvedosta luovutetaan työntekijälle tätä vastaavan palkkakuitin yhteydessä.”

14. Poikkeavista työajoista 21.9.1995 annetun kuninkaallisen asetuksen 1561/1995 (Real Decreto 1561/1995 sobre jornadas especiales de trabajo)[5] kolmannessa lisäsäännöksessä, jonka otsikko on ”Työntekijöiden edustajien toimivalta työaikaa koskevissa asioissa”, säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta toimivaltaa, joka työntekijöiden asemasta annetun lain ja tämän kuninkaan asetuksen nojalla kuuluu työntekijöiden edustajille työaikaa koskevissa asioissa, edustajilla on oikeus – –:

a) – –

b) saada työnantajalta kuukausittain tieto työntekijöiden ylityötunneista riippumatta siitä, missä muodossa korvaus suoritetaan; tätä tarkoitusta varten heille toimitetaan jäljennös työntekijöiden asemasta annetun lain 35 §:n 5 momentissa tarkoitetusta yhteenvedosta”.

II Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15. Federación de Servicios de Comisiones Obreras (jäljempänä CCOO), ammattiyhdistys, joka on osa Espanjan valtiollisesti laajinta ammattiliittoa, nosti 26.7.2017 Audiencia Nacionalissa Deutsche Bankia vastaan kollektiivista työriitaa koskevan kanteen, jossa se vaati tuomioistuinta antamaan tuomion, jolla vastaaja velvoitetaan ottamaan käyttöön henkilöstön tosiasiallisen päivittäisen työajan kirjausjärjestelmä.

16. Tällaisen järjestelmän tulisi mahdollistaa yhtäältä säädetyn työajan noudattamisen varmentaminen ja toisaalta tehtyä ylityötä koskevien tietojen välittäminen kuukausittain ammattiyhdistysten edustajille työntekijöiden asemasta annetun lain 35 §:n 5 momentin ja kuninkaallisen asetuksen 1561/1995 kolmannen lisäsäännöksen mukaisesti.

17. Asian käsittelyyn osallistui neljä muuta ammattiyhdistystä, Federación Estatal de Servicios de la Union General de Trabajadores (FES-UGT), Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA) ja Confederación Intersindacal Galega (CIG), jotka tukevat CCOO:n kantaa.

18. Kantaja katsoo, että velvollisuus ottaa käyttöön päivittäisen työajan kirjausjärjestelmä johtuu työntekijöiden asemasta annetun lain 34 ja 35 §:n, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 31 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 2003/88 3, 5, 6, 8 ja 22 artiklan kanssa, tulkinnasta. Deutsche Bank sen sijaan esittää, ettei Espanjan oikeudessa Tribunal Supremon 23.3. ja 20.4.2017 antamien tuomioiden mukaan säädetä tällaisesta yleisestä velvollisuudesta.

19. Audiencia Nacional on todennut, että vaikka vastaajana olevaa yritystä sitovat useat työaikaa koskevat monenlaisista ammattiala- ja yrityskohtaisista kollektiivisista sopimuksista johtuvat säännöt, sillä ei ole käytössä sellaista henkilöstön tosiasiallisen työajan kirjausjärjestelmää, jonka avulla voidaan todeta lain säännösten ja työehtosopimusten mukaisten työaikaa koskevien sääntöjen noudattaminen ja mahdollinen ylityö. Vastaajana oleva yritys käyttää tietoteknistä sovellusta (Absences Calendar), jossa voidaan ilmoittaa vain koko päivää koskevat poissaolot (lomat, vapaapäivät, sairauslomat jne.).

5 BOE nro 230, 26.9.1995.

20. Madridin ja Navarran alueen työ- ja sosiaaliturva-alan tarkastusviranomainen (Inspección de Trabajo y Seguridad Social) on vaatinut vastaajaa ottamaan käyttöön päivittäisen työajan kirjausjärjestelmän ja, kun tätä ei tehty, antanut rikkomisen toteavan pöytäkirjan, johon sisältyi seuraamusehdotus. Seuraamusta ei pantu täytäntöön 23.3.2017 annetun Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin, Espanja) tuomion johdosta.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että mainitussa tuomiossa, joka annettiin täysistunnossa mutta josta esitettiin eriäviä mielipiteitä, Tribunal Supremo on todennut, ettei Espanjan oikeudessa ole säädetty yleisestä velvollisuudesta pitää kirjaa tavanomaisesta työajasta. Erityisesti Tribunal Supremo on korostanut, että työntekijöiden asemasta annetun lain 35 §:n 5 momentissa velvoitetaan ainoastaan kirjaamaan toteutuneet ylityötunnit ja ilmoittamaan työntekijöiden mahdollisesti tekemien työtuntien määrä kuukausittain heidän ammattiyhdistystensä edustajille.

22. Tätä päätöstä Tribunal Supremo on perustellut käytännössä seuraavasti: kirjaamista koskeva velvoite sisältyy työntekijöiden asemasta annetun lain ylityötä koskevaan 35 §:ään eikä sen työaikaa koskevaan 34 §:ään; säätäessään tästä rekisteristä kansallinen lainsäätäjä sääti siitä erityisesti osa-aikaisten työntekijöiden, liikkuvien työntekijöiden, kauppamerenkulun työntekijöiden tai rautatietyöntekijöiden osalta; direktiivin 2003/88 22 artiklassa, samoin kuin Espanjan oikeudessa, säädetään velvollisuudesta pitää kirjaa poikkeavista työajoista mutta ei tavanomaisesta työajasta, joka ei ylitä säädettyä enimmäistyöaikaa; tällaisen rekisterin pitäminen edellyttäisi työntekijän henkilötietojen käsittelyä, johon liittyy se vaara, että yritys puuttuu perusteettomasti työntekijän yksityiselämään; tällaisen rekisterin pitämisen laiminlyömistä ei pidetä sosiaalialan rikkomuksia ja seuraamuksia koskevien sääntöjen selvänä ja ilmeisenä rikkomisena; tämä tulkinta ei sen mukaan loukkaa työntekijän oikeutta puolustaa asiaansa tuomioistuimessa, koska kansalliset prosessioikeudelliset säännöt eivät estä työntekijää todistamasta mahdollisen ylityön tekemistä muilla keinoin.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, ettei Tribunal Supremon kanta ole unionin oikeuden mukainen. Se huomauttaa ennen kaikkea, että Espanjassa vuonna 2016 tehdyn työvoimaa koskevan tutkimuksen mukaan 53,7 prosenttia ylityötunneista jää kirjaamatta. Lisäksi Espanjan työ- ja sosiaaliministeriön työllisyyden pääosasto (Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social) on todennut kahdessa kertomuksessa (31.7.2014 ja 1.3.2016), että ylityötuntien tekemisen todentaminen edellyttää, että tosiasiallisten tavanomaisten työtuntien määrä on tarkalleen tiedossa; tästä syystä työsuojeluviranomainen (Inspección de Trabajo) alkoi edellyttää yrityksiltä päivittäistä työaikakirjanpitoa, jota pidetään ainoana keinona varmentaa viiteajanjakson enimmäistyöajan mahdollinen ylitys. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että Tribunal Supremon Espanjan oikeuden tulkinnasta seuraisi käytännössä, ettei työntekijöillä olisi mitään hyödyllistä todistuskeinoa osoittaa tavanomaisen työajan ylittävien työtuntien tekemistä eikä heidän edustajillaan olisi hyödyllistä keinoa varmentaa, että sääntöjä noudatetaan, mistä edelleen seuraisi, että työ- ja lepoaikojen noudattamisen valvonta jäisi pelkästään työnantajan mielivaltaiseen harkintaan.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kansallisella oikeudella ei tällaisessa tilanteessa voida taata direktiivissä 2003/88 asetettujen työaikajärjestelyjä koskevien ja direktiivissä 89/391 – työntekijöiden edustajien oikeuksien osalta – asetettujen velvoitteiden tosiasiallista noudattamista.

25. Näissä olosuhteissa Audiencia Nacional on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko Espanjan kuningaskunnan katsoa toteuttaneen työntekijöiden asemasta annetun lain 34 ja 35 §:llä, sellaisina kuin niitä on tulkittu oikeuskäytännössä, tarvittavat toimenpiteet – – direktiivin 2003/88/EY 3, 5 ja 6 artiklassa säädettyjen, työaikaa sekä viikoittaista ja vuorokautista lepoaikaa

koskevien rajoitusten tehokkuuden takaamiseksi niiden kokoaikaisten työntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole yksittäin tai kollektiivisesti nimenomaisesti sitoutuneet tekemään ylitöitä ja jotka eivät ole liikkuvia työntekijöitä eivätkä kauppamerenkulun työntekijöitä tai rautatietyöntekijöitä?

2) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohtaa sekä – – direktiivin 2003/88/EY 3, 5, 6, 16 ja 22 artiklaa, luettuina yhdessä – – direktiivin 89/391 4 artiklan 1 kohdan, 11 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä työntekijöiden asemasta annetun lain 34 ja 35 §:n kaltaisille kansallisen oikeuden säännöksille, joiden perusteella yritystä ei voida vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän tulkinnan mukaan velvoittaa ottamaan käyttöön tosiasiallisen päivittäisen työajan kirjausjärjestelmää niiden kokoaikaisten työntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole yksittäin tai kollektiivisesti nimenomaisesti sitoutuneet tekemään ylitöitä ja jotka eivät ole liikkuvia työntekijöitä eivätkä kauppamerenkulun työntekijöitä tai rautatietyöntekijöitä?

3) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa sekä – – direktiivin 2003/88/EY 3, 5, 6, 16 ja 22 artiklassa, luettuina yhdessä – – direktiivin 89/391/ETY 4 artiklan 1 kohdan, 11 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan 3 kohdan kanssa, jäsenvaltioille asetettu velvollisuus, joka koskee yleisesti kaikkien työntekijöiden työajan rajoittamista, katsottava täytetyksi tavallisten työntekijöiden osalta työntekijöiden asemasta annetun lain 34 ja 35 §:ään sisältyvien säännösten kaltaisilla kansallisen oikeuden säännöksillä, kun vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmi käyvän tulkinnan mukaan niiden perusteella ei voida velvoittaa yritystä ottamaan käyttöön tosiasiallisen päivittäisen työajan kirjausjärjestelmää niiden kokoaikaisten työntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole yksittäin tai kollektiivisesti nimenomaisesti sitoutuneet tekemään ylitöitä, toisin kuin liikkuvat työntekijät, kauppamerenkulun työntekijät tai rautatietyöntekijät?”

III Oikeudellinen tarkastelu

A Alustavat huomautukset

26. Aluksi on mielestäni todettava, kuten Euroopan komissio on esittänyt huomautuksissaan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolme ennakkoratkaisukysymystä liittyvät toisiinsa ja ovat monilta osin päällekkäisiä.

27. Kysymyksiä luettaessa ilmenee, että ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus seuraa toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisuun annettavasta vastauksesta ja että viimeksi mainittujen sisältö puolestaan on päällekkäinen.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuimelta käytännössä sitä, mahdollistavatko työntekijöiden asemasta annetun lain 34 ja 35 §:n kaltaiset säännökset, sellaisina kuin Tribunal Supremo on tulkinnut niitä, työntekijöiden työpäivän ja -viikon kestoa ja päivittäisiä ja viikoittaisia lepoaikoja koskevien oikeuksien tosiasiallisen suojan unionin oikeudessa edellytetyllä tavalla, vaikka niissä ei edellytetä päivittäisen työajan kirjaamista.

29. Näin ollen pidän tarkoituksenmukaisena tarkastella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kolmea ennakkoratkaisukysymystä yhdessä ja muotoilla ne uudelleen seuraavasti: ovatko perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohta ja direktiivin 2003/88 3, 5, 6, 16 ja 22 artikla, luettuina yhdessä direktiivin 89/391 4 artiklan 1 kohdan, 11 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan 3 kohdan kanssa, joissa asetetuilla työajan rajoituksilla tavoitellaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden edistämistä työssä, esteenä työntekijöiden asemasta annetun lain 34 ja 35 §:n kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, sellaisena kuin sitä on tulkittu Espanjan oikeuskäytännössä, jonka nojalla yritykset

eivät ole velvollisia ottamaan käyttöön tosiasiallisen päivittäisen työajan kirjausjärjestelmää niiden kokoaikaisten työntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole yksittäin tai kollektiivisesti nimenomaisesti sitoutuneet tekemään ylitöitä ja jotka eivät ole liikkuvia työntekijöitä eivätkä kauppamerenkulun työntekijöitä tai rautatietyöntekijöitä?

30. Tästä totean, että unionin tuomioistuimessa on esitetty, hieman eri sävyin, kaksi vastakkaista perustelua.

31. Ensimmäisen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, komission ja kantajan ja sitä tukevien ammattiyhdistysten esittämän perustelun mukaan unionin oikeus edellyttää ilman muuta, että työnantaja on velvollinen ottamaan käyttöön työajan laskentajärjestelmän, mistä seuraa, että unionin oikeus on esteenä Espanjan lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tällaista velvollisuutta ei Tribunal Supremon tulkinnan mukaan ole.

32. Toisen, pääasian vastaajana olevan pankin, Espanjan kuningaskunnan ja muiden asian käsittelyyn osallistuneiden jäsenvaltioiden eli Yhdistyneen kuningaskunnan ja Tšekin tasavallan esittämän perustelun mukaan yrityksille ei voida asettaa yleistä velvollisuutta mitata työaikaa, koska siitä ei nimenomaisesti säädetä direktiivissä 2003/88.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastaamiseksi on mielestäni selvitettävä ennen kaikkea direktiivin 2003/88 ulottuvuus työ- ja sosiaalioikeuden järjestelmässä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistamien periaatteiden nojalla, ja todettava kyseisen tarkastelun perusteella, säädetäänkö unionin oikeudessa ja erityisesti mainitussa direktiivissä yleisestä velvollisuudesta mitata työaikaa.

B Direktiivin 2003/88 tavoitteet ja sisältö

34. Direktiivin 2003/88 tavoitteena on asettaa vähimmäisvaatimukset, joilla pyritään turvallisuuden ja terveyden parantamiseen työssä, ja tämä tavoite saavutetaan muun muassa lähentämällä työaikaa koskevia kansallisia säännöksiä. [6]

35. Mainitun tavoitteen saavuttamiseksi direktiivin 2003/88 säännöksissä vahvistetaan päivittäinen vähimmäislepoaika (11 tunnin yhtäjaksoinen lepoaika jokaista 24 tunnin jaksoa kohden, 3 artiklan nojalla) ja viikoittainen lepoaika (jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden vähintään 24 tunnin keskeytymätön lepoaika, 5 artiklan nojalla) sekä 48 tunnin enimmäistyöaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien (6 artiklan b alakohdan nojalla).

36. Näillä säännöksillä pannaan täytäntöön perusoikeuskirjan 31 artikla, jonka 1 kohdan mukaan ”jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työehtoihin” ja jossa todetaan sen jälkeen 2 kohdassa, että ”jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan”. Tämä oikeus liittyy kiinteästi ihmisarvon kunnioittamiseen, josta määrätään laajemmin perusoikeuskirjan I osastossa. [7]

37. Monien kansallisten perustuslakien teksteistä käy ilmi, [8] että oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen ja oikeus päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin on jäsenvaltioiden perustuslakien yhteinen perinne.

6 Ks. vastaavasti tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 45 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, 23 kohta).

7 Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus King (C-214/16, EU:C:2017:439, 36 kohta).

8 Ks. tämän osalta julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Schultz-Hoff (C-520/06, EU:C:2008:38, 53 kohta ja alaviite 22), jossa tosin käsitellään lomaoikeutta mutta tarkastellaan eri jäsenvaltioiden perustuslakien tekstejä ja todetaan, että perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdasta on useita esimerkkejä eri jäsenvaltioiden perustuslaeissa.

38. Tämän yhteisen kehyksen yhteydessä unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin 2003/88 säännöksiä on pidettävä erityisen tärkeinä unionin työ- ja sosiaalioikeuden sääntöinä, joita on sovellettava jokaiseen työntekijään vähimmäisvaatimuksena, joka on tarpeen hänen turvallisuutensa ja terveytensä suojelun varmistamiseksi,[9] ja jotka eivät ole vain yksittäisen työntekijän oman edun vaan myös hänen työnantajansa ja yleisen edun mukaisia.[10]

39. Ensimmäinen seuraus direktiivin 2003/88 ja perusoikeuskirjassa tunnustettujen sosiaalisten perusoikeuksien toiminnallisesta yhteydestä on mielestäni se, että direktiivin 2003/88 tulkinnan ja sen soveltamisalan määrittelyn on oltava omiaan mahdollistamaan siinä työntekijöille tunnustettujen oikeuksien täysi ja tosiasiallinen toteutuminen ja poistettava esteet, jotka voisivat tosiasiallisesti rajoittaa tai vaarantaa sen.

40. Sen vuoksi direktiiviä 2003/88 tulkittaessa ja täytäntöönpantaessa on otettava huomioon, kuten unionin tuomioistuin on usein korostanut, että työntekijää on pidettävä työsopimuksen heikompana osapuolena, minkä vuoksi on tarpeen estää se, että työnantajalla on mahdollisuus rajoittaa hänen oikeuksiaan.[11]

41. Näin ollen kaikki työnantajan käytännöt tai laiminlyönnit, joilla on mahdollisesti ehkäisevä vaikutus siihen, miten työntekijä käyttää oikeuksiaan, ovat ristiriidassa direktiivin tarkoituksen kanssa.[12]

42. Lisäksi, edelleen unionin tuomioistuimen mukaan, on otettava huomioon, että tämän heikomman aseman vuoksi tällainen työntekijä voidaan saada luopumaan nimenomaisesti vetoamasta oikeuksiinsa suhteessa työnantajaansa silloin, kun oikeuksien vaatiminen voi johtaa siihen, että työnantaja ryhtyy työntekijää kohtaan sellaisiin toimenpiteisiin, että työsuhde kärsii niistä työntekijän vahingoksi.[13]

43. Näiden toteamusten nojalla direktiiviä 2003/88 on tulkittava siten, että direktiivin tavoitteiden johdonmukaisen toteuttamisen ja direktiivissä säädettyjen työntekijöiden oikeuksien täyden ja tosiasiallisen turvaamisen olisi edellytettävä sellaisia niille toimijoille, joihin direktiiviä sovelletaan, asetettavia erityisiä velvollisuuksia, jotka ovat omiaan estämään sen, että työnantajan ja työntekijän taloudellisen suhteen rakenteellinen epätasapaino vaikuttaisi haitallisesti direktiivillä taattujen oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

C Direktiivin 2003/88 tehokkaan vaikutuksen takaamista koskeva edellytys

44. Edellä kuvattu yhteinen kehys auttaa täsmentämään paremmin niiden velvollisuuksien sisältöä, jotka direktiivillä 2003/88 asetetaan eri toimijoille, joihin direktiiviä sovelletaan.

45. Ennen kaikkea jäsenvaltioiden on direktiiviä täytäntöön pannessaan ”toteutettava tarvittavat toimenpiteet”, jotta työntekijä hyötyisi tässä direktiivissä taatuista oikeuksista (päivittäinen ja viikoittainen lepoaika, viikoittaisen työajan pituus jne.).

46. Kaikkien työajan rajoitusten vähimmäisvaatimuksia koskevien artiklojen (nyt esillä olevassa asiassa huomionarvoisia ovat 3, 4, 5 ja 6 artikla) alussa olevalla ilmaisulla ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet” on mielestäni kahdenlainen merkitys.

9 Tuomio 10.9.2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones Obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, 24 kohta); tuomio 1.12.2005, Dellas ym. (C-14/04, EU:C:2005:728, 49 kohta) ja määräys 4.3.2011, Grigore (C-258/10, ei julkaistu, EU:C:2011:122, 41 kohta).

10 Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, 52 kohta).

11 Ks. tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 41 kohta).

12 Direktiivin 2003/88 7 artiklassa tarkoitetun lomaoikeuden osalta ks. tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 42 kohta).

13 Direktiivin 2003/88/EY 7 artiklassa tarkoitetun lomaoikeuden osalta ks. tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 42 kohta).

47. Yhtäältä sillä vahvistetaan direktiivin täytäntöönpanon merkitystä kansallisissa lainsäädännöissä ja annetaan niille laajoja mutta tarkoituksenmukaisia poikkeusmahdollisuuksia.

48. Toisaalta, edellä kuvatussa yhteisessä kehyksessä, tällaisella aloituksella korostetaan jäsenvaltioiden vastuuta varmistaa työntekijän turvallisuuden ja terveyden, joiden suojelu kuuluu direktiivin 2003/88 perustavoitteisiin, kuten muun muassa direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan, tosiasiallinen turvaaminen.

49. Tämä usein käytetty ilmaus näyttää siten merkitsevän sitä, että vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti valita muodot ja tavat, joilla ne panevat direktiivin 2003/88 täytäntöön, niiden on kuitenkin toteutettava toimenpiteet, joilla direktiivissä tarkoitettujen oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen voidaan taata kansallisella lainsäädännöllä, joka on konkreettisesti omiaan suojelemaan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä siten, että työaikojen rajoituksia noudatetaan tosiasiallisesti.

50. Kun kysymys on direktiivin saattamisesta osaksi jäsenvaltion oikeusjärjestystä, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi välttämätöntä, että kansallisessa oikeudessa taataan se, että direktiiviä kokonaisuudessaan sovelletaan tosiasiallisesti, että asianomaisesta laista johtuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä ja että asianomaiset ovat tietoisia kaikista oikeuksistaan. [14]

51. Erityisesti jäsenvaltioiden velvollisuuden toteuttaa ”tarvittavat toimenpiteet” olisi ilmettävä paitsi työaikoja koskevien sääntöjen saattamisena osaksi kansallista lainsäädäntöä myös kaikkien perusoikeuskirjan 31 artiklassa tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömien toimien toteuttamisena ja niiden oikeuksien, jotka tunnustetaan direktiivissä 2003/88, jolla – kuten edellä 36 kohdassa on todettu – pannaan täytäntöön perusoikeuskirjan 31 artikla, käyttämistä käytännössä vaarantavien tai rajoittavien esteiden poistamisena.

52. Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että jäsenvaltioille on joka tapauksessa asetettu täsmällinen ja ehdoton velvollisuus saavuttaa tietty tulos direktiiviin 2003/88 sisältyvien sääntöjen soveltamisen osalta, [15] ja jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, [16] ja vältettävä vaarantamasta, myös kansallisen lainsäätäjän laiminlyöntien vuoksi, [17] itse direktiivin tehokasta vaikutusta.

53. Erityisesti työaikaa koskevaan unionin oikeuteen viitaten unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että työntekijöille tunnustettujen oikeuksien tehokas vaikutus on voitava taata täysimääräisesti, mikä merkitsee välttämättä sitä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus taata direktiivissä säädettyjen yksittäisten vähimmäisvaatimusten noudattaminen. Tämä on itse asiassa ainoa sellainen tulkinta, joka on yhdenmukainen mainitussa direktiivissä asetetun työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun tavoitteen kanssa. [18]

54. Jotta työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä voitaisiin tosiasiallisesti suojella, jäsenvaltion lainsäädännön on siten taattava täysimääräisesti heille direktiivissä 2003/88 tunnustettujen oikeuksien tehokas vaikutus. [19]

14 Tuomio 12.6.2003, komissio v. Luxemburg (C-97/01, EU:C:2003:336, 32 kohta).

15 Tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 104 kohta).

16 Ks. tuomio 26.6.2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, 55 kohta); tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 39 kohta) ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2003:245, 23 kohta).

17 Ks. vastaavasti julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Schultz-Hoff (C-350/06, EU:C:2008:37, 45 kohta ja alaviitteessä 31 mainittu oikeuskäytäntö).

18 Tuomio 7.9.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-484/04, EU:C:2006:526, 40 kohta); tuomio 1.12.2005, Dellas ym. (C-14/04, EU:C:2005:728, 45 ja 53 kohta) ja tuomio 14.10.2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 64 kohta).

19 Määräys 11.1.2007, Vorel (C-437/05, EU:C:2007:23, 36 kohta); ks. myös julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus Hälvä ym. (C-175/16, EU:C:2017:285, 44 kohta).

55. Tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi näitä direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä jäsenvaltioiden velvollisuuksia vastaa työnantajan erityinen vastuu,[20] sillä tällä puolestaan on velvollisuus ryhtyä asianmukaisiin toimiin, jotta työntekijät voisivat käyttää heille direktiivillä 2003/88 tunnustettuja oikeuksia esteettä.

D Työajan laskenta ja työntekijöiden oikeuksien tosiasiallinen suoja

56. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin voitaisiin vastata, on selvitettävä edellä esitetyn oikeudellisen kehyksen yhteydessä, viekö työntekijän työajan keston ja työn tekopaikan laskentajärjestelmän puuttuminen direktiivissä 2003/88 tunnustettujen oikeuksien merkityksen ja tekeekö se siten tyhjäksi sen säännösten tehokkaan vaikutuksen ja näillä säännöksillä unionin työntekijöille tunnustettujen oikeuksien suojelemisen.

57. Tästä seikasta on ensinnäkin todettava, että ilman tällaista järjestelmää ei voida taata, että direktiivissä 2003/88 säädettyjä ajallisia rajoituksia tosiasiallisesti noudatetaan, eikä näin ollen sitä, että direktiivillä työntekijöille tunnustettuja oikeuksia voitaisiin käyttää vapaasti.

58. Ilman työajan laskentajärjestelmää toteutuneen työn määrää ja sen tekoaikaa ei näet ole mahdollista todeta objektiivisesti ja varmasti. Ilman tällaista järjestelmää on lisäksi mahdotonta erottaa tavanomaisia työtunteja tai ylityönä tehtyjä työtunteja toisistaan ja selvittää näin ollen vaivattomasti ja varmasti, onko direktiivissä 2003/88 tarkoitettuja rajoituksia noudatettu käytännössä vai ei.

59. Työsuojeluviranomaisten kaltaisten valvontaelinten toimivalta on riittämätön korvaamaan sen, ettei työajan noudattamiseen liittyvien oikeuksien tosiasiallista turvaamista voida taata. Myöskään työturvallisuusjärjestelmän noudattamista valvovalla viranomaisella ei näet työajan laskentajärjestelmän puuttuessa ole konkreettista mahdollisuutta todeta velvollisuuksien mahdollisia laiminlyöntejä ja riitauttaa niitä.

60. On syytä huomauttaa, että luotettavan, tosiasiallisen työajan laskentajärjestelmän puutteesta johtuvat todentamiseen liittyvät vaikeudet on lisäksi esitetty ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kahdessa edellä 23 kohdassa mainitussa Espanjan työ- ja sosiaaliministeriön työllisyyden pääosaston kertomuksessa[21] – viranomaisen, jolle on laissa annettu työturvallisuuden ja -terveyden valvontatehtävä.

61. Lisäksi totean, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin todennut työajan laskentajärjestelmän merkityksen välineenä, jolla unionin työajan rajoituksia koskevan lainsäädännön tehokas vaikutus voidaan taata. Asiassa Worten (tuomio 30.5.2013, C-342/12, EU:C:2013:355) annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin on näet täsmentänyt, että työnantajan velvollisuus asettaa työaikarekisteri välittömästi kansallisen viranomaisen saataville voi olla tarpeen, jos sen avulla työoloja koskevaa lainsäädäntöä voidaan soveltaa tehokkaammin.[22]

62. Jos siis työaikarekisterin asettaminen välittömästi saataville voi olla tarpeen työntekijän suojaksi annettujen työaikaa koskevien säännösten tehokkaamman soveltamisen takaamiseksi, sitä suuremmalla syyllä työajan mittaamisen välineen puuttuminen vie valvonnasta vastaavilta toimijoilta olennaisen välineen, jonka avulla sääntöjen noudattamista voitaisiin seurata.

20 Erityistä vastuuta käsitellään julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksesta Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, 35 kohta), jossa viitataan lomaoikeuteen.

21 Näistä kertomuksista käy ilmi, että päivittäisen työajan kirjausjärjestelmää pidetään ainoana keinona, jolla viiteajanjaksolle säädetyn enimmäistyöajan mahdollinen ylitys voidaan todentaa.

22 Ks. tuomion 37 kohta.

63. Toiseksi tehokkaan työajan laskentajärjestelmän puuttuminen ei ainoastaan tee tehdyn työn tosiasiallisesta toteamisesta mahdotonta vaan vaikeuttaa huomattavasti myös työntekijälle direktiivillä 2003/88 tunnustettuihin oikeuksiin vetoamista tuomioistuimessa. Ellei tällaista järjestelmää ole, lainvastaisten menettelyjen tehokas vastustaminen on äärimmäisen vaikeaa, mikäli työnantaja edellyttää mainitussa direktiivissä tarkoitettujen työajan rajoitusten vastaisia työsuorituksia.

64. Tämän seikan osalta on riittämätöntä todeta, kuten Espanjan kuningaskunta totesi suullisessa käsittelyssä, että työntekijä voi vedota oikeuksiinsa tuomioistuimessa. Ilman asianmukaista tavanomaisen työajan laskentajärjestelmää työntekijälle asetetaan erittäin raskas todistustaakka, mikäli hän nostaa työnantajaa vastaan kanteen direktiivissä 2003/88 säädettyjen velvollisuuksien rikkomisen vuoksi.

65. On totta, että työntekijä voi osoittaa työnantajan työaikalainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien laiminlyömisen tuomioistuimessa muilla keinoin, esimerkiksi todistajien avulla tai esittämällä todisteita, kuten vastaanotettuja tai lähetettyjä sähköposteja tai viestejä, mutta on myös totta, että sellaisten objektiivisten todistuskeinojen puute, joilla työntekijä voisi osoittaa työpäivänsä pituuden, vie häneltä ensisijaisen todistelukeinon.

66. Lisäksi todistajanlausuntojen vaikutusta oikeudenkäynnissä vähentää työntekijän heikompi asema työsuhteen osapuolena, sillä työtoverit saattavat vastatoimien pelossa olla haluttomia todistamaan työnantajaa vastaan.

67. Tämän seikan osalta on viitattava edellä 40–42 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön, jossa unionin tuomioistuin on korostanut, että työntekijän heikompi asema työsuhteessa saattaa johtaa tosiasiassa siihen, ettei työntekijä itsekään halua nimenomaisesti käyttää oikeuksiaan suhteessa työnantajaan.

68. Tällainen työnantajan sopimusasemaan erottamattomasti liittyvä ehkäisevä vaikutus on huomattavasti suurempi, mikäli järjestelmästä puuttuvat työajan mittaamisen välineet ja todisteiden esittäminen oikeudenkäynnissä on sen vuoksi erityisen vaikeaa.

69. Edellä esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että työajan laskentajärjestelmän puute heikentää huomattavasti työntekijöille direktiivillä 2003/88 taattujen oikeuksien tehokasta vaikutusta, sillä niiden toteuttaminen jää käytännössä työnantajan mielivallan varaan.

70. On lisättävä, että vaikka tällaisesta velvollisuudesta ei nimenomaisesti säädetä direktiivissä 2003/88, se on siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja siinä tunnustettujen oikeuksien kannalta keskeinen ja olennainen.

71. Lisäksi työajan laskentajärjestelmän puute heikentää huomattavasti myös työntekijöiden ammattiyhdistysten edustajien tietojen saamista koskevaa oikeutta ja valvontatehtävää, jotka työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen liittyvissä asioissa tunnustetaan heille nimenomaisesti direktiivin 89/391 4 artiklan 1 kohdassa ja 11 artiklan 3 kohdassa, perusoikeuskirjan 27 artiklan [23] määräysten mukaisesti.

23 Tässä määräyksessä määrätään työntekijöiden ja heidän edustajiensa oikeudesta saada tietoja ja esittää kysymyksiä yrityksen toiminnasta.

72. Kaiken kaikkiaan edellä esitetyt huomautukset osoittavat, että velvollisuus mitata päivittäistä työaikaa tukee olennaisella tavalla kaikkien muiden direktiivissä 2003/88 tarkoitettujen velvollisuuksien, kuten päivittäisen työajan rajoittamisen, päivittäisen lepoajan, viikoittaisen työajan rajoittamisen, viikoittaisen lepoajan ja mahdollisen ylityön tekemiseen liittyvien sääntöjen noudattamista. Nämä velvollisuudet eivät liity ainoastaan työntekijöiden ja heidän edustajiensa oikeuteen valvoa säännöllisesti tehdyn työn määrää palkan suhteen vaan ennen kaikkea työturvallisuuden ja -terveyden turvaamiseen.

73. Asian käsittelyyn osallistuneiden muiden osapuolien vastakkaisen perustelun tueksi esittämät väitteet eivät mielestäni aseta edeltävissä kohdissa esitettyä tulkintaa kyseenalaiseksi.

74. Ensinnäkään väitettä, jonka mukaan yleistä velvollisuutta tosiasiallisen työajan laskentajärjestelmän käyttöön ottamiseen ei ole, koska unionin lainsäädännössä ei ole tätä koskevaa nimenomaista säännöstä, kun taas siinä säädetään velvollisuudesta kirjata työaika erityisissä tapauksissa,[24] ei voi pitää vakuuttavana.

75. Tämä väite, joka voidaan johtaa maksiimilla ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit (mitä laki haluaa, se sanoo, mitä ei halua, se ei sano) ilmaistusta tunnetusta oikeudellisesta tulkintatavasta, on kuitenkin ristiriidassa edeltävissä kohdissa esitetyn direktiivin 2003/88 systemaattisen ja teleologisen tulkinnan kanssa, jossa on osoitettu, että tosiasiallisen työajan laskentajärjestelmä on enimmäistyöajan rajoittamista koskevien unionin oikeuden säännösten tehokkaan vaikutuksen takaamisen kannalta välttämätön.

76. Toisaalta se, että työajan kirjaamista koskeva velvollisuus todetaan nimenomaisesti eräissä erityistapauksissa, ei ole millään tavoin ristiriidassa esittämäni tulkinnan kanssa. Eräät työntekijäryhmät ja eräiden erityisalojen työntekijät tarvitsevat erityistä suojaa – työhön erottamattomasti liittyvien piirteiden vuoksi, kuten esimerkiksi osa-aikaisten tai liikkuvien työntekijöiden tapauksessa –, ja näiden osalta unionin oikeudessa säädetään erityisen tarkoista ja kattavista valvontajärjestelmistä.

77. ”Tavallisten” työntekijöiden, jotka eivät kuulu näihin erityisiin ryhmiin, kohdalla direktiivissä 2003/88 sen sijaan edellytetään työajan kirjaamisvälinettä, joka voi olla yksinkertainen paperinen tai sähköinen rekisteri tai jokin muu tarkoitukseen soveltuva väline.

78. Toiseksi on todettava, että väitetystä henkilötietojen käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien loukkaamisesta työajan laskentajärjestelmän käyttöönottamisen vuoksi unionin tuomioistuin on jo aiemmin täsmentänyt, että vaikka työaikarekisterin sisältö voi kuulua unionin oikeudessa tarkoitettujen ”henkilötietojen” piiriin, tämä ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan työnantajalla on velvollisuus asettaa työaikarekisteri toimivaltaisen kansallisen työsuojeluviranomaisen saataville siten, että siihen on mahdollista tutustua heti.[25]

79. Työnantajan on luonnollisesti käytettävä rekisteritietoja lain mukaisesti ja sallittava niiden tarkastelu vain toimijoille, joilla on siihen perusteltu syy.

24 Kuten esimerkiksi osa-aikaisten tai liikkuvien työntekijöiden tapauksessa. Tämän osalta ks. maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/15/EY (EYVL 2002, L 80, s. 35) 9 artiklan b alakohta, merenkulkijoiden työajan järjestämistä koskevasta sopimuksesta 21.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/63/EY (EYVL 1999, L 167, s. 33) 4 artiklan 1 kohta ja tiettyjen työajan järjestämistä koskevien seikkojen sääntelystä sisävesiliikenteessä 19.12.2014 annetun neuvoston direktiivin 2014/112/EU (EUVL 2014, L 367, s. 86) liitteessä oleva 12 lauseke.

25 Tuomio 30.5.2013, Worten (C-342/12, EU:C:2013:355, 27 ja 28 kohta).

80. Kolmanneksi väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2003/88 säännökset on otettu osaksi Espanjan oikeutta tavalla, joka on työntekijälle jopa edullisempi (esimerkiksi viikoittaisten työtuntien enimmäismäärää on vähennetty), on todettava, että se perustuu väärinkäsitykseen, koska siinä sekoitetaan toisiinsa aineelliset velvoitteet (direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset) ja menettelylliset velvoitteet (ensiksi mainittujen tosiasiallisen noudattamisen valvontajärjestelmät).

81. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole asetettu kyseenalaiseksi direktiivillä 2003/88 jäsenvaltioille nimenomaisesti asetettujen velvollisuuksien (päivittäisen ja viikoittaisen lepoajan vähimmäiskesto, viikoittaisen työajan enimmäismäärä jne.) asianmukaista täytäntöönpanoa, vaan se, edellyttääkö niiden asianmukainen noudattaminen myös tarkoituksenmukaista valvontamenetelmää.

82. Neljänneksi väitettä, jonka mukaan on olemassa oikeudellinen velvoite säätää työajanlaskentajärjestelmästä, ei nähdäkseni voida myöskään kiistää vetoamalla unionin oikeusjärjestelmässä turvattuun elinkeinovapauteen, joka sisältää oikeuden valita tietyn toiminnan harjoittamisen kannalta soveltuvimman organisaatiomallin.

83. Tästä on muistettava, että direktiivin 2003/88 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan selkeästi, että ”työntekijöiden turvallisuuden, hygienian ja terveyden parantaminen työssä on tavoite, joka ei saisi olla riippuvainen pelkästään taloudellisista seikoista”.

84. Lisäksi vastaajan edustajat eivät suullisessa käsittelyssä esittäneet periaatteessa mitään tosiasiallisia käytännön esteitä, joita työajanlaskentajärjestelmän käyttöönotolle voisi yrityksessä olla.

85. Lisäksi, kuten seuraavassa kohdassa todetaan, jäsenvaltioilla on huomattava harkintavalta saattaessaan työaikaa koskevia säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja tämän harkintavallan piiriin kuuluvat myös järjestelmät, jotka voivat vaihdella kunkin yrityksen rakenteen ja ominaispiirteiden mukaan.

E Jäsenvaltioiden riippumattomuus työajan laskentajärjestelmän määrittämisessä

86. Vaikka edellä olevissa kohdissa ehdottamastani tulkinnasta käy ilmi, että direktiivin 2003/88 mukaisen vähimmäistason yhdenmukaistamisen ja edellä 49 kohdassa todettujen seikkojen vuoksi jäsenvaltioilla on velvollisuus ottaa käyttöön työajan laskentajärjestelmä, katson kuitenkin, että jäsenvaltioilla on harkintavalta päättää tämän velvollisuuden toimeenpanomuodoista ja -tavoista [26] sekä konkreettisista keinoista, joilla työajan rajoituksia koskevien sääntöjen noudattamista voidaan valvoa vaivattomasti.

87. On korostettava, että nykyinen teknologia mahdollistaa mitä moninaisimmat työajan laskentajärjestelmät [27] (paperirekisterit, tietotekniset sovellukset, sähköiset kulkukortit) ja että nämä järjestelmät voivat myös vaihdella yksittäisten yritysten ominaispiirteiden ja tarpeiden mukaan.

26 Ks. tämän osalta tuomio 20.1.2009, Schultz-Hoff ym. (C-350/06 ja C-520/06, EU:C:2009:18, 47 kohta); lomaoikeuden osalta ks. viimeisimmistä tapauksista myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, 25 kohta) ja aiemmin, viitaten jäsenvaltioiden velvollisuuteen määrittää tapa, jolla oikeutta käytetään ja jolla se pannaan täytäntöön, ks. julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Schultz-Hoff (C-520/06, EU:C:2008:38, 45, 55 ja 56 kohta).

27 Komissio korosti tätä seikkaa unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa.

88. Vaikka jäsenvaltioilla on huomattava harkintavalta valitessaan muotoja ja tapoja, joilla ne toteuttavat velvollisuutensa ottaa käyttöön työajan merkintäjärjestelmä, edellä olevissa kohdissa esitetyistä päätelmistä ja erityisesti edellä 45 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa todetusta jäsenvaltioiden velvollisuudesta taata direktiivin 2003/88 tehokas vaikutus ja direktiivissä työntekijöille tunnustettujen oikeuksien tehokkuus käy ilmi, että tällaisen laskentajärjestelmän on kuitenkin sovelluttava näiden tavoitteiden saavuttamiseen. [28]

F Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

89. Edellä esitettyjen huomautusten nojalla on mielestäni todettava, ettei kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan yritykset eivät ole velvollisia ottamaan käyttöön kaikkien työntekijöiden päivittäisen työajan laskentajärjestelmää, ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on kuitenkin tarkistaa, onko pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä mahdollista tulkita yhdenmukaisesti direktiivin 2003/88 edellä mainittujen artiklojen ja perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan kanssa.

90. On muistutettava, että kun kansalliset tuomioistuimet soveltavat kansallista lainsäädäntöä, niiden on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle kyseisen direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta sillä tavoiteltu tulos saavutettaisiin ja siten noudatettaisiin SEUT 288 artiklan kolmatta kohtaa. [29]

91. Pääasiassa esillä olevan kysymyksen ratkaisemiseksi on muistutettava, että sama vaatimus unionin oikeuden mukaisesta tulkinnasta sisältää kansallisille tuomioistuimille asetetun velvollisuuden muuttaa tarvittaessa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jos se perustuu sellaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan, joka ei sovi yhteen direktiivin tavoitteiden kanssa. Niinpä kansallinen tuomioistuin ei voi katsoa pätevästi, että sen on mahdoton tulkita kyseessä olevaa kansallista säännöstä unionin oikeuden mukaisesti vain sen takia, että se on vakiintuneesti tulkinnut kyseistä säännöstä tavalla, joka ei sovi yhteen unionin oikeuden kanssa. [30]

92. Näin ollen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä tarkistaa, onko työntekijöiden asemasta annettua lakia mahdollista tulkita kansallisessa oikeudessa hyväksyttyjä tulkintatapoja soveltaen siten, että yritykset ovat sen nojalla velvollisia ottamaan käyttöön kokoaikaisten työntekijöiden päivittäisen työajan laskentajärjestelmän.

93. Mikäli yhdenmukainen tulkinta ei ole mahdollinen, ja koska direktiiviä 2003/88 ei ole mahdollista soveltaa välittömästi yksityisten välisessä suhteessa, on selvitettävä, onko perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohta sovellettavissa siten, että yritys voidaan sen nojalla velvoittaa ottamaan käyttöön päivittäisen työajan laskentajärjestelmä.

94. Unionin tuomioistuin on jo aiemmin tunnustanut perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen yksityisten välisissä horisontaalisissa suhteissa lomaoikeuden osalta. [31] Koska enimmäistyöajan rajoittamista ja (päivittäistä ja viikoittaista) lepoaikaa koskevan oikeuden rakenne on samanlainen kuin lomaoikeutta koskevan ja koska kysymyksessä ovat toisiinsa kiinteästi liittyvät oikeudet, joiden molempien tarkoituksena on turvata oikeus terveellisiin, turvallisiin ja

28 Niiden tietojen perusteella, jotka unionin tuomioistuin on saanut asiakirja-aineistosta ja suullisessa käsittelyssä esitetyistä huomautuksista, vaikuttaisi ensi näkemältä siltä, ettei edellä 19 kohdassa mainittu pääasian vastaajan käyttämä järjestelmä täytä edellä esitettyjä soveltuvuutta koskevia edellytyksiä. On joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä määrittää, onko asia näin vai ei.

29 Ks. tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 58 kohta).

30 Ks. tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 60 kohta).

31 Tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 49–51 kohta ja 69–79 kohta).

ihmisarvoisiin työoloihin ja joista määrätään samassa perusoikeuskirjan määräyksessä, perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta horisontaalisissa suhteissa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan mielestäni soveltaa myös enimmäistyöajan rajoittamista ja työntekijän lepoaikaa koskeviin oikeuksiin.

95. Näihin oikeuksiin voidaan siis vedota suoraan suhteessa työnantajaan, mikäli tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan,[32] kuten nyt esillä oleva tilanne, koska tässä esillä olevalla kansallisella lainsäädännöllä pannaan täytäntöön tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annettu direktiivi 2003/88.

96. Tältä osin katson, että perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa taatut enimmäistyöajan rajoittamista ja työntekijän lepoaikaa koskevat oikeudet ja asetetut työnantajan vastaavat velvollisuudet kattavat myös työajan laskentajärjestelmän käyttöön ottamisen.

97. Tällaisen enimmäistyöajan rajoittamista ja lepoaikaa koskevien oikeuksien laajan tulkinnan tueksi voidaan alustavasti esittää, että kysymyksessä on ”sosiaalinen oikeus” ja että tällaisten oikeuksien luonteeseen kuuluu, että oikeuden haltija edellyttää valtiolta tai muilta toimijoilta, joita velvollisuus koskee, positiivisia toimia. Nämä oikeudet voidaan taata vain sitä koskevasta velvollisuudesta vastaavan tahon positiivisin toimin, joiden puuttuminen tai riittämättömyys vie oikeudelta sen tehokkaan vaikutuksen.

98. Edellä esitetyt direktiivin 2003/88 tulkintaa koskevat huomautukset, joissa on todettu enimmäistyöajan rajoittamista ja lepoaikaa koskevan lainsäädännön tehokkaan vaikutuksen edellyttävän, että on olemassa varma ja objektiivinen tapa todentaa todella tehty työaika, puoltavat lisäksi perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan tulkintaa, jonka mukaan yritys on velvollinen ottamaan käyttöön tällaisen valvontajärjestelmän, vaikka sillä onkin edelleen vapaus valita tekniikka, jota se pitää yrityksen rakenteen asettamien tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisimpana.

IV Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitettyjen huomautusten nojalla ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Audiencia Nacionalin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohtaa ja 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY 3, 5, 6, 16 ja 22 artiklaa on tulkittava siten, että yritykset ovat niiden nojalla velvollisia ottamaan käyttöön tosiasiallisen päivittäisen työajan laskentajärjestelmän niiden kokoaikaisten työntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole yksittäin tai kollektiivisesti nimenomaisesti sitoutuneet tekemään ylitöitä ja jotka eivät ole liikkuvia työntekijöitä eivätkä kauppamerenkulun työntekijöitä tai rautatietyöntekijöitä, ja että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, josta tällaisen velvollisuuden olemassaoloa ei voi päätellä.

2) Jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää tosiasiallisen työajan sellaisesta kirjausjärjestelmästä, joka on unionin oikeuden edellä mainittujen säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen saavuttamisen kannalta soveltuvin.

3) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on joka tapauksessa tarkastettava, voiko se ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja tulkita kansallista oikeutta niin, että unionin oikeuden täysi tehokkuus on mahdollista taata. Mikäli pääasiassa esillä olevaa kansallista lainsäädäntöä on mahdotonta tulkita yhdenmukaisesti direktiivin 2003/88 ja perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan kanssa, viimeksi mainitusta määräyksestä seuraa,

32 Ks. perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta.

että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta tällaista kansallista lainsäädäntöä ja varmistuttava siitä, että noudatetaan yrityksen velvollisuutta ottaa käyttöön työajan mittaamiseen soveltuva järjestelmä.