



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
2 päivänä syyskuuta 2021¹

Asia C-262/20

VB

vastaan

Glavna direksia "Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto" kam Ministerstvo na vatreshnite raboti

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rayonen sad Lukovit (Lukovitin piirituomioistuin, Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaalipolitiikka – Työajan järjestäminen – Direktiivi 2003/88/EY – Yötyöjaksen keston rajoittaminen – Julkisen ja yksityisen sektorin työntekijät – Yhdenvertainen kohtelu

1. Onko direktiivin 2003/88/EY² tavoitteiden eli työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisen täyden tehokkuuden varmistamiseksi tarpeen, että jäsenvaltiot säätävät siitä, että palomiesten yötyöjaksen säännöllinen kesto on lyhyempi kuin päivätyöjaksos osalta säädetty säännöllinen kesto? Onko kansallinen lainsäädäntö perusoikeuskirjan määräysten mukainen, kun siinä säädetään vain yksityisen sektorin työntekijöiden osalta enintään seitsemän tunnin pituisesta yötyöjaksosta? Lopuksi, onko tarpeen, että jäsenvaltiot vahvistavat nimenomaisesti yötyöjaksos säännöllisen keston myös julkisella sektorilla työskentelevien osalta?
2. Nämä ovat olennaisilta osin kysymykset, jotka on tuotu esiin nyt käsiteltävän asian kohteena olevassa Rayonen sad Lukovitin (Lukovitin piirituomioistuin, Bulgaria) ennakkoratkaisupyyntössä ja jotka antavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden syventää direktiivin 2003/88 mutta myös perusoikeuskirjan muutamien määräysten (erityisesti 20 ja 31 artiklan) perusteella yötyön rajoitukseen liittyvää aihepiiriä erityisesti jäsenvaltioissa yksityisen ja julkisen sektorin osalta voimassa olevien säännösten osalta.
3. Tässä ratkaisuehdotuksessa kuvaan syitä, joiden vuoksi katson, että direktiivillä 2003/88 taataan jäsenvaltioille laajaa harkintavaltaa yötyöhön liittyvän sääntelyn osalta, kunhan noudatetaan kyseisessä direktiivissä asetettuja vähimmäisvaatimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun täysi tehokkuus.

¹ Alkuperäinen kieli: italia.

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

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

4. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjalla "on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla".

5. Perusoikeuskirjan 20 artiklan sanamuoto on seuraava:

"Kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä".

6. Perusoikeuskirjan 31 artiklan otsikko on "Oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot", ja siinä määrätään seuraavaa:

"1. Jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin.

2. Jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan."

7. Direktiivin 2003/88 johdanto-osan seitsemännen, kahdeksannen ja kymmenennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

"(7) Tutkimukset ovat osoittaneet, että ihmiskeho on yöllä erityisen altis ympäristöstä johtuville häiriöille ja myös tietyille rasittaville työjärjestelyille ja että pitkät yötyöjaksot voivat olla työntekijöiden terveydelle haitallisia ja vaarantaa turvallisuuden työpaikalla.

(8) On tarpeen rajoittaa yötyöjaksojen kestoja ylityö mukaan lukien ja määrätä työnantajat, jotka teettävät säännöllisesti yötyötä, ilmoittamaan siitä pyydettyinä toimivaltaisille viranomaisille.

--

(10) Yö- ja vuorotyöntekijöiden tilanne edellyttää, että heidän turvallisuutensa ja terveytensä taso mukautetaan ottaen huomioon heidän työnsä luonne ja että suojeluun sekä ennalta ehkäisyyn liittyvät palvelut ja keinot järjestetään ja toteutetaan tehokkaasti."

8. Direktiivin 2003/88 8 artiklan otsikko on "Yötyön kesto", ja sen sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että:

a) yötyöntekijöiden säännöllinen työaika on enintään keskimäärin kahdeksan tuntia kahdenkymmenenneljän tunnin jakson aikana;

b) yötyöntekijät, joiden työhön liittyy erityisiä vaaroja tai huomattavaa fyysistä tai psyykkistä rasitusta, työskentelevät enintään kahdeksan tuntia sellaisen 24 tunnin jakson aikana, jonka aikana he tekevät yötyötä.

Ensimmäisen kohdan b alakohdan soveltamiseksi on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan tai työehtosopimuksissa taikka muissa

työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa ne työt, joihin liittyy erityisiä vaaroja tai fyysistä tai henkistä raskautta, ottaen huomioon yötyön erityiset vaikutukset ja vaarat.”

9. Direktiivin 2003/88 12 artiklan otsikko on ”Turvallisuuden ja terveyden suojeleminen”, ja siinä vahvistetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että:

- a) yötyötä ja vuorotyötä tekevien turvallisuutta ja terveyttä suojellaan heidän työnsä luonteen edellyttämällä tavalla;
- b) yötyötä ja vuorotyötä tekevien turvallisuuden ja terveyden suojeleluun ja ennalta ehkäisyyn liittyvät palvelut tai keinot ovat vastaavat kuin muille työntekijöille tarkoitettut ja ne ovat aina saatavilla.”

B Kansallinen lainsäädäntö

10. Työlain (Kodeks na truda) 140 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Viikoittaisen yötyöjakson säännöllinen kesto viiden työpäivän työviikossa saa olla enintään 35 tuntia. Yötyöjakson säännöllinen kesto viiden työpäivän viikossa saa olla enintään seitsemän tuntia.

(2) Yötyönä pidetään työtä, joka suoritetaan klo 22.00 ja klo 6.00 välisenä aikana ja alle 16-vuotiaiden työntekijöiden osalta klo 20.00 ja klo 6.00 välisenä aikana.

--”

11. Sisäministeriöstä annetun lain (Zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti; DV nro 53, 27.6.2014; jäljempänä ZMVR) 142 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Sisäministeriön henkilöstöä ovat:

1. virkamiehet – poliisit sekä palokunnan ja väestönsuojelun virkamiehet;
2. virkamiehet
3. sopimussuhteiset toimihenkilöt.

--

(5) Sopimussuhteisen henkilöstön asemasta säädetään työlain ja tämän lain säännöksissä.

--”

12. ZMVR:n 187 §:n sanamuoto on seuraava:

”(1) Sisäministeriön virkamiesten säännöllinen työaika on kahdeksan tuntia päivässä ja 40 tuntia viikossa viiden päivän työviikon aikana.

--

(3) Sisäministeriön virkamiesten työaika lasketaan työpäivittäin päiväkohtaisesti, mutta 8, 12 tai 24 tunnin työvuoroja tekevien osalta se lasketaan kolmen kuukauden ajanjaksolta. -- Vuorotyön osalta yötyötä voidaan tehdä klo 22:n ja klo 6:n välillä, mutta keskimääräinen työaika saa olla enintään kahdeksan tuntia 24 tunnin ajanjaksolla.

--

(9) Menettelyistä, joiden mukaisesti sisäministeriön virkamiesten työaika järjestetään ja jaetaan sekä lasketaan, julkisen sektorin henkilöstön säännöllisen työajan ulkopuolella suorittamasta työstä maksettavasta korvauksesta sekä palveluksessaolosta, lepoajasta ja tauoista määrätään sisäministeriön määräyksellä."

13. ZMVR:n 188 §:n 2 momentin sanamuoto on seuraava:

"Sisäministeriön virkamiehet, jotka työskentelevät ajanjakson klo 22–6 aikana, saavat erityistä suojaa työlain nojalla."

14. Sisäministeriön ZMVR:n 187 §:n 9 momentin nojalla antamissa määräyksissä vahvistetaan työajan järjestämistä ja jakamista koskevat yksityiskohtat, säännöllisen työajan ulkopuolella suoritetusta työstä maksettava korvaus sekä sisäministeriön virkamiesten lepoaikaa ja taukoja koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

15. Näin ollen 11.8.2014 annetun määräyksen nro 8121z-407 (DV nro 69, 19.8.2014; jäljempänä vuoden 2014 määräys) 31 §:n 2 momentissa säädettiin yötyötuntien muuntamisesta päivätyötunneiksi kertoimen avulla; siten työtunnit ajanjaksolla klo 22–6 oli kerrottava kertoimella 0,143, ja tulos piti lisätä kyseisen ajanjakson työtuntien kokonaismäärään.

16. Tämä määräys kumottiin 25.5.2015 annetulla määräyksellä nro 8121h-592 (DV nro 40, 2.6.2015) ja tämän jälkeen 29.7.2016 annetulla määräyksellä nro 8121h-776 (DV nro 60, 2.8.2016), jossa ei säädetä enää vuoden 2014 määräyksen 31 §:n 2 momentin mukaisesta yötyötuntien arvostukseen liittyvästä järjestelmästä.

17. Muiden kuin sisäministeriön työntekijöiden osalta palkkarakenteesta ja -järjestelyistä annetun määräyksen (DV nro 9, 26.1.2007; jäljempänä vuoden 2007 määräys) 9 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Työajan kokonaistasauksessa yötyötunnit on muunnettava päivätyötunneiksi kertoimella, joka vastaa päivätyön säännöllisen keston suhdetta yötyön keston laskettuna työajan päivittäisen kirjanpidon mukaan asianomaisen työpaikan osalta".

II Tosiseikat, pääasian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

18. VB toimii virkamiehenä Lukovitin kaupungin (Bulgaria) piirivirastossa, joka on sisäministeriön "palo- ja väestönsuojelun" pääosaston yksikkö (jäljempänä yksikkö), vuoropäällikön tehtävässä.

19. VB työskenteli riidanalaisen ajanjakson aikana – 3.10.2016–3.10.2019 – pysyvästi 24 tunnin pituisia päivystysvuoroja, jotka tasattiin kokonaan kolmen kuukauden ajanjakson aikana. VB:lle tasattiin ja maksettiin kultakin vuosineljännekseltä kaikki kyseisen ajanjakson säännöllisen työajan ylittävät ylityötunnit.

20. VB:n tekemä yötyö kerrottiin 25.5.2015 saakka tuolloin voimassa olleiden kansallisten säännösten (vuonna 2014 annettu sisäministeriön määräys) perusteella 0,143:llä ja tulo lisättiin tasausjakson aikana työskenneltyjen tuntien kokonaismäärään, joten seitsemän tuntia yötyötä tasattiin tällä tavoin kahdeksan tunnin palveluna.

21. Tätä seuranneeseen vuoden 2015 määräykseen ei sisälly enää tällaisia säännöksiä. Tästä syystä yksikkö ei enää soveltanut yötyötuntien muuntamista päivävuorossa työskennellyiksi työtunneiksi koskevaa sääntelyä tasatessaan suoritettua työaika 25.5.2015 lähtien ja siten riidanalaisen ajanjakson aikana.

22. VB nosti kanteen Rayonen sad Lukovitissa, joka on kansallinen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin, ja vaati kyseisen yksikön velvoittamista maksamaan hänelle 1 683,74 Bulgarian leviä (BGN) korvauksena työskennellyistä ja maksamattomista ylityötunneista lakisääteisine viivästyskorkeineen.

23. Hän esittää työskennelleensä ajanjakson 3.10.2016–3.10.2019 aikana yövuorossa yhteensä 1 784 tuntia, jotka yksikön olisi pitänyt muuntaa kertoimella 1,143 päivätyötunneiksi.

24. Hänen mielestään yksikön olisi pitänyt soveltaa tätä tarkoitusta varten palkkarakenteesta ja -järjestelyistä annetun määräyksen³ 9 §:n 2 momenttia, jonka mukaan työajan kokonaistasauksessa yötyötunnit on muunnettava päivätyötunneiksi kertoimella, joka vastaa säännöllisen päivätyön keston suhdetta yötyön keston asianomaisen työpaikan osalta.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tässä tilanteessa lykännyt pääasian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Edellyttääkö direktiivin 2003/88/EY 12 artiklan a alakohdan mukainen tehokas suoja sitä, että poliisien ja palomiesten yötyöjakson säännöllinen kesto on lyhyempi kuin päivätyöjakson osalta säädetty säännöllinen kesto?
- 2) Edellyttääkö Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 31 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate sitä, että kansallisessa lainsäädännössä yksityisen sektorin työntekijöiden osalta vahvistettu yötyöjakson säännöllinen seitsemän tunnin kesto on voimassa myös julkisella sektorilla työskentelevien osalta, mukaan lukien poliisit ja palomiehet?
- 3) Onko direktiivin 2003/88/EY johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa vahvistettu tavoite rajoittaa yötyöjaksojen kestoja saavutettavissa tehokkaasti vain silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan nimenomaisesti yötyöjakson säännöllinen kesto myös julkisella sektorilla työskentelevien osalta?”

³ Jonka soveltamisalaan ei kuulu sisäministeriön henkilöstö.

III Oikeudellinen arviointi

A Kiireellisen ennakkoratkaisupyynnön soveltaminen

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt kiireellisen ennakkoratkaisumenettelyn soveltamista, koska Bulgarian tuomioistuimissa on lukuisia nyt käsiteltävän kaltaisia vireillä olevia asioita, ja nämä tuomioistuimet ovat antaneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja.

27. Koska nyt käsiteltävä asia ei kuitenkaan koske mitään EUT-sopimuksen kolmannen osan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa V osastossa tarkoitetuista sektoreista, työjärjestyksen 107 artiklan 1 kohtaa ei voida soveltaa tässä tapauksessa.

B Kanteiden tutkittavaksi ottaminen

28. SEUT 153 artiklan 2 kohtaan perustuvassa direktiivissä 2003/88 säädetään vain joistakin työajan järjestämisestä koskevista seikoista, jotta taataan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojeleminen, eikä sitä kyseisen artiklan 5 kohdan nojalla sovelleta palkkoihin direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua palkallista vuosilomaa koskevaa erityistilannetta lukuun ottamatta; sitä ei näin ollen lähtökohtaisesti sovelleta työntekijöiden palkkaukseen.⁴

29. Pääasian oikeudenkäynnissä kysymys koskee kantajan öisin tekemien ylityötuntien lukumäärän yksilöimistä, jotta voidaan vahvistaa hänen palkkansa ja hän saa maksun maksamatta jääneistä tunneista.

30. Pääasian kohteena olevan riidan ratkaisu riippuu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan siitä, miten unionin tuomioistuin tulkitsee direktiivin 2003/88 8 ja 12 artiklassa tarkoitettua ”yötyön keston” käsitettä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen yhteydessä.

31. Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, unionin tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten päätavoitteena on selvittää, onko sisäministeriön henkilöstöön sovellettavaa lainsäädäntöä, joka liittyy yötyön säännölliseen keston, tulkittava työlain niiden säännösten valossa, jotka koskevat yksityisen sektorin työntekijöitä ja joissa vahvistetaan yötyön säännölliseksi kestoksi seitsemän tuntia (mikä edellyttäisi yötyön muuntamista päivätyöksi, mikä puolestaan vaikuttaisi kantajan palkkaan). Ennakkoratkaisukysymysten ja riidan kohteen välillä on näin ollen yhteys.

32. Sillä, että pääasian kohteena oleva riita koskee palkkakysymystä, ei siis ole merkitystä, koska kansallisen tuomioistuimen, ei unionin tuomioistuimen, tehtävänä on ratkaista tämä kysymys pääasiassa.⁵

33. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyyttä koskeva oletus, katson näin ollen, että unionin tuomioistuimelle tämän kanteen yhteydessä esitettyihin kysymyksiin on vastattava.

⁴ Ks. tuomio 30.4.2020, Készenléti Rendőrség (C-211/19, EU:C:2020:344, 23 kohta).

⁵ Ks. tuomio 21.2.2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, 25 ja 26 kohta).

C Direktiivin tarkoitus ja jäsenvaltioiden harkintavalta

34. Direktiivin 2003/88 tarkoituksena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset, joilla parannetaan terveyden ja turvallisuuden suojelua työpaikoilla, mikä tavoite saavutetaan lähentämällä erityisesti työajan kestoja koskevia kansallisia säännöksiä.⁶

35. Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi direktiivin 2003/88 säännöksissä vahvistetaan päivittaiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat, keskimäärin 48 tunnin viikoittainen enimmäistyöaika (ylityö mukaan lukien) ja yötyöajan enimmäiskesto.

36. Edellä mainituilla säännöksillä on pantu täytäntöön perusoikeuskirjan 31 artikla, jonka 1 kohdassa tunnustetaan ensin, että ”jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin”, minkä jälkeen 2 kohdassa säädetään, että ”jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan”. Tämä oikeus liittyy suoraan perusoikeuskirjan I osastossa laajemmin suojattuun ihmisarvon kunnioittamiseen.⁷

37. Tässä systemaattisessa asiayhteydessä unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin 2003/88 säännöksiä on pidettävä erityisen tärkeinä unionin sosiaalioikeuden sääntöinä, joita on sovellettava jokaiseen työntekijään vähimmäisvaatimuksena, joka on tarpeen hänen turvallisuutensa ja terveytensä suojelun varmistamiseksi.⁸

38. Näistä suojakeinoista yötyöjakson keston enimmäisrajoitus⁹ ei ole vain yksittäisen työntekijän oman edun, vaan myös hänen työnantajansa ja yleisen edun mukaista.¹⁰ Erityisesti direktiivin 2003/88 johdanto-osan seitsemännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa korostetaan mahdollisia haitallisia vaikutuksia, joita yötyöllä voi olla, ja tarvetta rajoittaa yötyöjaksojen kestoja, jotta varmistetaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden paremman suojelun taso.

39. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että direktiivissä 2003/88 työntekijöille tunnustettujen oikeuksien tehokas vaikutus on taattava täysimääräisesti, mikä merkitsee välttämättä sitä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus taata direktiivissä säädettyjen yksittäisten vähimmäisvaatimusten noudattaminen. Vain tämä tulkinta näet vastaa direktiivin 2003/88 tavoitetta taata työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tehokas suojelu antamalla heille tosiasiallinen mahdollisuus käyttää oikeuksia, jotka direktiivissä heille annetaan.¹¹

40. Edellä kuvatussa kaltaisilla direktiivin 2003/88 säännöksillä asetetaan jäsenvaltioille lopputulokseen liittyviä velvoitteita, jotta taataan sillä työntekijöille myönnettyjen oikeuksien tehokas vaikutus.

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

⁹ Ks. tuomio 9.3.2021, Stadt Offenbach am Main (Palomiehen varallaolajakso) (C-580/19, EU:C:2021:183, 24 ja 25 kohta).

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

¹¹ Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-484/04, EU:C:2006:526, 40 kohta oikeustapausviittauksineen).

41. Mainitusta direktiivistä ja erityisesti sen johdanto-osan 15 perustelukappaleesta käy kuitenkin ilmi, että siinä sallitaan jäsenvaltioille tietty joustavuus direktiivin säännösten täytäntöönpanossa.¹²

42. Tästä seuraa siis, että jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa näiden vähimmäismääräysten täytäntöönpanoa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta, vaikka ne ovat samaan aikaan velvollisia, kuten ilmenee nimenomaisesti direktiivin 2003/88 johdanto-osan samasta perustelukappaleesta, varmistamaan, että noudatetaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevia periaatteita.¹³

D Ennakkoratkaisukysymykset

1. Yleisiä huomautuksia

43. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että jäsenvaltiossa, josta se on peräisin, on vireillä oikeusriita, jota on käsitelty useissa oikeusasteissa ja jotka liittyvät lainsäädäntöön, jota sovelletaan sisäministeriön henkilöstön ja erityisesti palomiesten, johon ryhmään pääasian kantaja kuuluu, suorittamaan yötyöhön.

44. Tosiseikat, jotka ovat hyödyllisiä oikeudellisen arvioinnin kannalta ja jotka voidaan mielestäni päätellä asiakirja-aineistosta, ovat seuraavat.

45. Pääasian kantaja kuuluu palokuntaan, mikä ryhmä mielestäni sisältyy ZMVR:n 142 §:ssä tarkoitettuihin sisäministeriön palo- ja väestönsuojeluyksikön virkamiehiin.

46. Bulgariassa on voimassa työlaissa yötyön osalta vahvistettu yleinen sääntely ja sisäministeriön työntekijöitä koskeva erityissääntely (ZMVR).

47. ZMVR:ssä säädetään sisäministeriön virkamiesten palvelussuhteesta. Näitä virkamiehiä ovat poliisit ja palo- ja väestönsuojeluyksikön virkamiehet, muut virkamiehet ja sopimussuhteiset toimihenkilöt. Sopimussuhteisen henkilöstön asemasta säädetään työlain ja ZMVR:n säännöksissä (142 §).

48. Virkamiesten (joihin voidaan mielestäni lukea myös palomiesten ryhmä, johon pääasian kantaja kuuluu) työajasta (myös yötyöajasta) säädetään nimenomaisesti ZMVR:n 187 §:ssä, jossa viitataan yksityiskohtaisen sääntelyn osalta sisäministeriön erityismääräyksiin.

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien korostaa, että ZMVR:n 187 §:n 1 momentin nojalla ministeriön henkilöstön työajan säännöllinen kesto on kahdeksan tuntia päivässä. Tähän erityislakiin, jota sovelletaan sisäministeriön virkamiehiin, ei sisälly mitään nimenomaista säännöstä, jossa vahvistettaisiin yötyön säännöllinen kesto, vaan siinä säädetään ainoastaan yötyönä pidettävästä ajanjaksosta eli ajanjaksosta klo 22.00–6.00, siten kuin työlaissa vahvistetaan.

¹² Ks. tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 46 kohta).

¹³ Ks. tuomio 17.3.2021, Academia de Studii Economice din București (C-585/19, EU:C:2021:210, 49 kohta); tuomio 9.3.2021, Stadt Offenbach am Main (Palomiehen varallaolajakso) (C-580/19, EU:C:2021:183, 26 kohta); tuomio 9.3.2021, Radiotelevizija Slovenija (Varallaolajakso syrjäisellä paikalla) (C-344/19, EU:C:2021:182, 25 kohta) ja tuomio 14.5.2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, 36 ja 37 kohta oikeustapausviittauksineen). Ks. vahvistukseksi sille, että jäsenvaltioilla on laajaa harkintavaltaa, jos direktiivin 2003/88 säännösten sanamuodosta ja asiayhteydestä ei saada viitteitä asiaan, kunhan mainitulla direktiivillä tavoiteltuja päämääriä noudatetaan, tuomio 11.4.2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, 31 kohta). Tuossa tapauksessa kyseessä oli työviikon keston laskemista koskevasta vertailujaksosta.

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa kuitenkin vielä, että ZMVR:n 188 §:n 2 momentissa veloitetaan nimenomaisesti työlaissa säädettyyn suojeluun, mikä sisältää lyhyemmän eli enintään seitsemän tunnin yötyöjakson.

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa lisäksi, että ZMVR:n 187 §:n 3 momentin säännöksessä ei säädetä kahdeksan tunnin yötyöjakson säännöllisestä kestosta, vaan siinä täsmennetään ainoastaan, että kun kyseessä on vuorotyö, kuten tässä tapauksessa, myös yötyö ajanjakson klo 22.00–6.00 aikana sallitaan, mutta työaika saa olla enintään keskimäärin kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana.

52. Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sisäministeriön virkamiesten yötyöjakson säännöllisen keston pitäisi olla seitsemän tuntia, jotta viimeksi mainittuja ei kohdeltaisi epäedullisemmin yksityisen sektorin henkilöstöön nähden.

53. Muutoksenhakutuomioistuin (Okrazhen sad Lovech (Lovechin maakunnallinen tuomioistuin, Bulgaria)) on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan hylännyt edellä kuvatun kansallisen oikeuden tulkinnan, ja se edustaa ilmeisesti ylintä oikeusastetta kansallisessa järjestelmässä käsiteltävän asian kaltaisessa asiassa.

54. Muutoksenhakutuomioistuimen asiakysymystä koskevassa näkemyksessä, joka on esitetty tuomioissa, joita se on antanut poliisin ja palokunnan henkilöstöä koskevista samanlaisista vaatimuksista, nojaudutaan siten kahteen pääasialliseen perusteluun.

55. Ensimmäisen perustelun mukaan se, että vuoden 2014 määräyksen kumoamisen jälkeen annettuihin alemman tasoiisiin oikeussäätöihin ei sisältynyt lainsäädäntöä, jossa säädettäisiin yötyötuntien muuntamisesta päivätyötunneiksi 7:8 -suhteessa, on lainsäätäjän päätös eikä lainsäädännön aukko. Lisäksi täsmennetään, että tällaisen oikeudellisen ratkaisun epävarmuus saattaisi saada lainsäätäjän tulevaisuudessa poikkeamaan siitä tai muuttamaan sitä mutta että epävarmuus ei voi olla seikka, joka puoltaisi säännöksen analogista soveltamista.

56. Jälkimmäinen perustelu on se, että ZMVR:n 188 §:n 2 momentti ei ole suoraan sovellettavissa, koska siinä viitataan työlaissa säädettyyn erityiseen suojaan.

57. Bulgarian tätä alaa koskeva lainsäädäntö on siten, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, ristiriitainen, joten oikeusministeriön vaatimuksesta on pantu vireille tulkintaa koskeva oikeudenkäynti Varhoven kasatsionen sadissa (ylin tuomioistuin, Bulgaria), joka ei ole kuitenkaan vielä antanut ratkaisua.

58. Vaikka ennakkoratkaisupyynnö ylittää edellä esitetyllä tavalla tutkittavaksi ottamisen kynnyksen, se ei anna mahdollisuutta saada täyttä tietoa edellä mainitun oikeusriidan tilanteesta, jotta voitaisiin selvittää, onko voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö, siten kuin kansalliset tuomioistuimet ovat sitä tulkinneet, kaikilta osin Euroopan unionin oikeuden mukainen.

59. Lisättäköön toisaalta, että asiakirja-aineiston tarkastelun perusteella katson, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyseessä lähinnä oikeudellinen kysymys, joka liittyy kansalliseen lainsäädäntöön, koska rajoituksin, jotka täsmennän jäljempänä, unionin oikeudessa ei määrätä selvästi kummastakaan jäsenvaltion eri tuomioistuinten antamista toisistaan poikkeavista ratkaisuista.

60. Jäljempänä esitän vastauksen ennakkoratkaisukysymyksiin vain sillä perusteella, mitä voin päätellä asiakirja-aineistosta, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esitys on useissa kohdissa puutteellinen.

2. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, velvoittaako direktiivin 2003/88 12 artiklan a alakohta siihen, että poliisien ja palomiesten yötyöjakson säännöllinen kesto on lyhyempi kuin päivätyön säännöllinen kesto.

62. Kuten edellä todettiin, direktiivin 2003/88 tarkoitus määritellään 1 artiklan 1 kohdassa, jossa vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten.

63. Erityisesti yötyön osalta direktiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa otetaan huomioon riskit, jotka ovat ominaisia tälle työskentelyajanjaksolle, ja sen mukaan ”tutkimukset ovat osoittaneet, että ihmiskeho on yöllä erityisen altis ympäristöstä johtuville häiriöille ja myös tietyille rasittaville työjärjestelyille ja että pitkät yötyöjaksot voivat olla työntekijöiden terveydelle haitallisia ja vaarantaa turvallisuuden työpaikalla”.

64. Tästä syystä direktiivin 12 artiklan a alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yötyötä ja vuorotyötä tekevien turvallisuutta ja terveyttä suojellaan heidän työnsä luonteen edellyttämällä tavalla.

65. Yötyöjakson kestoja koskevat vähimmäisvaatimukset vahvistetaan direktiivin 2003/88 8 artiklassa, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että yötyöntekijöiden säännöllinen työaika on enintään keskimäärin kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana.

66. Direktiiviin 2003/88 ei sisälly kuitenkaan minkäänlaista viittausta yötyön keston ja päivätyön välisestä suhteesta. Näin ollen direktiivin 8 artikla ei ole esteenä kansalliselle oikeussäännölle, jossa vahvistetaan päivä- ja yötyöjaksolle sama kesto, kunhan 24 tunnin jakson aikana ei ylitetä kahdeksan tunnin rajaa (a alakohta).

67. Erityisesti poliisien ja palomiesten osalta on todettava, että jos näitä työntekijäryhmiä voidaan pitää, kuten on järkevää ajatella,¹⁴ yötyöntekijöinä, ”joiden työhön liittyy erityisiä vaaroja tai huomattavaa fyysistä tai psyykkistä rasitusta”, direktiivin 2003/88 8 artiklan b alakohdassa täsmennetään erityistapauksena a alakohdan sisällöstä, että he saavat työskennellä ”enintään kahdeksan tuntia sellaisen 24 tunnin jakson aikana, jonka aikana he tekevät yötyötä”. Direktiivissä ei siis vahvisteta näidenkään erityistyöntekijöiden osalta mitään yötyöjakson ja päivätyöjakson enimmäiskeston välistä suhdetta.

¹⁴ Vaikka, muistutettakoon tästä, direktiivin 2003/88 8 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että tällaiset työntekijät ”on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan tai työehtosopimuksissa taikka muissa työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa – ottaen huomioon yötyön erityiset vaikutukset ja vaarat”.

68. Seuraavaksi on todettava direktiivin 12 artiklan a alakohdassa tarkoitettusta velvoitteesta, että koska säännöksessä ei täsmennetä mitään yksityiskohtia, on katsottava, että direktiivissä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta toteutettavien asianmukaisten toimenpiteiden osalta.¹⁵

69. Tätä harkintavaltaa on tietenkin käytettävä siten, että taataan direktiivin tehokas vaikutus ja kyseisessä direktiivissä vahvistettujen suojelun tavoitteiden saavuttaminen. Koska yötyö on päivätyötä raskaampaa, yötyöjakson keskimääräisen tai enimmäiskeston lyhentäminen päivätyöjaksoon nähden voisi ilman muuta olla jäsenvaltioilta oikea ratkaisu työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi.

70. Katson kuitenkin komission perustelujen mukaisesti, että yötyöjakson keston lyhentäminen päivätyöjakson keston nähden on vain yksi mahdollisista ratkaisuista 12 artiklan a alakohdan vaatimusten täyttämiseksi. Myös esimerkiksi ylimääräisten lepoaikojen tai vapaa-ajan antaminen saattaisi edistää työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista.

71. Katson näin ollen, että kun otetaan huomioon se, että direktiivissä 2003/88 ei vahvisteta erityisiä velvoitteita, ja se, että se on luonteeltaan vähimmäistason yhdenmukaistava säädös, sekä sen tavoitteet ja jäsenvaltioille jätetty harkintavalta, direktiivin 12 artiklan a alakohdassa asetetusta yleisestä velvoitteesta ei voida päätellä erityistä jäsenvaltioille kohdistettua määräystä vahvistaa yötyöjakson säännölliselle kestolle rajoitus, joka on päivätyöjaksoa koskevaa rajoitusta lyhyempi.

3. Toinen ennakkoratkaisukysymys

72. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta, edellyttääkö perusoikeuskirjan 20 ja 31 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate sitä, että kansallisessa lainsäädännössä yksityisen sektorin työntekijöiden osalta vahvistettua yötyöjakson säännöllistä seitsemän tunnin kestoja sovelletaan samalla tavoin myös julkisella sektorilla työskenteleviin, mukaan lukien poliisit ja palomiehet.

73. Kuten komissio on perustellusti korostanut, perusoikeuskirjan 31 artikla ei koske yhdenvertaisuusperiaatetta, vaan siinä vahvistetaan ”oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin”.

74. Näin ollen yhden komission ehdotukseen, jonka mukaan toinen ennakkoratkaisukysymys olisi muotoiltava uudelleen seuraavasti: ”Edellyttääkö perusoikeuskirjan 20 artikla, jossa vahvistetaan yhdenvertaisuusperiaate, ja sen 31 artikla sitä, että yötyöjakson säännöllistä seitsemän tunnin työaika sovelletaan myös julkisella sektorilla työskenteleviin, mukaan lukien poliisit ja palomiehet?”

75. Ratkaistava kysymys koskee siis sitä, onko kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuden mukainen, kun siinä, siten kuin kansalliset tuomioistuimet ovat sitä tulkinneet, säädetään eri tavalla yötyöjakson säännöllisestä kestoista yksityisen sektorin ja julkisen sektorin työntekijöiden erityisen ryhmän (sisäministeriön henkilöstö, tässä tapauksessa palomiehet) osalta.

¹⁵ Unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö on osoittanut, että direktiivissä jätetään jäsenvaltioille laajaa harkintavaltaa sen säännösten täytäntöönpanossa. Ks. vastaavasti tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 kohta); tuomio 9.11.2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, 39 ja 48 kohta) ja tuomio 11.4.2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, 23 ja 35 kohta).

76. On ennen kaikkea muistettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeusjärjestyksessä taatut perusoikeudet ovat sovellettavissa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin.¹⁶

77. On näin ollen tarpeen arvioida ensin, edustavatko jäsenvaltiossa voimassa olevat kansalliset säännökset unionin oikeuden täytäntöönpanoa (perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettulla tavalla).

78. Direktiivissä 2003/88 ei säädetä toimenpiteistä, joilla yhdenmukaistettaisiin yötyöjakson kesto, sillä sen 8 artiklassa vahvistetaan vain vähimmäisvaatimukset, joilla rajoitetaan tällaisen työjakson kesto: yötyöntekijöiden säännöllinen työaika saa olla enintään keskimäärin kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana. Unionin lainsäätäjä vahvistaa siten yötyöntekijöiden "säännölliselle" työajalle "keskimääräisen" työajan.

79. Vain siinä tapauksessa, että työhön liittyy "erityisiä vaaroja tai huomattavaa fyysistä tai psyykkistä räsitusta", 8 artiklan b alakohdassa säädetystä rajasta tulee "yläraja": työntekijät "työskentelevät enintään kahdeksan tuntia – – 24 tunnin jakson aikana".

80. Bulgarian työlain 140 §:n 1 momentissa sitä vastoin säädetään, että "yötyöjakson säännöllinen kesto viiden työpäivän viikossa saa olla enintään seitsemän tuntia". Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, tätä säännöstä sovelletaan yksityisen sektorin työntekijöihin.

81. Voidaanko katsoa, että kansallisessa lainsäädännössä otetaan tällä säännöksellä käyttöön direktiivissä säädettyä edullisempi järjestelmä?

82. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, erityisesti tuomiosta TSN¹⁷ ilmenee, direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset eivät voi estää jäsenvaltiota toteuttamasta suojatoimenpiteitä, jotka ovat ankarampia kuin säännöt, jotka on toteutettu unionin lainsäätäjän toimenpiteillä, kunhan näillä säännöillä ei vaaranneta näiden toimenpiteiden johdonmukaisuutta.

83. Kun työlaissa vahvistetaan yötyöjakson säännölliseksi kestoksi seitsemän tuntia, sillä pannaan täytäntöön direktiivin 8 artiklassa tarkoitettu velvoite, kun otetaan huomioon harkintavalta, jota myönnetään kyseisen säännöksen mukaisten vähimmäissäännösten perusteella. Perusoikeuskirjaa siis sovelletaan sen 51 artiklan mukaisesti.¹⁸

84. Kuten komissio on mielestäni aivan oikein perustellut, nyt käsiteltävä asia poikkeaa tuomion TSN¹⁹ kohteena olleesta asiasta, koska asiassa TSN oli mahdollista erottaa toisistaan direktiivin 7 artiklan soveltamisesta johtuvat oikeudet vuosilomaan (siten kuin ne on otettu osaksi sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä) ja täydentävät oikeudet, joita annetaan yrityksen työehtosopimuksessa, jotta voidaan vahvistaa selkeästi, mikä oikeussääntö perustuu unionin oikeuden soveltamiseen ja mikä kuuluu kansallisen oikeuden soveltamisalaan. Se ei ole mahdollista tässä tapauksessa, koska vaikka työlain 140 §:n 1 momentissa vahvistetaan direktiivin

¹⁶ Ks. tuomio 6.11.2018, Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, 52 ja 53 kohta).

¹⁷ Ks. tuomio 19.11.2019, TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 48 ja 49 kohta).

¹⁸ Euroopan komission huomautukset, 50 kohta.

¹⁹ Kuten tunnettua, kyseinen asia koskee työehtosopimusta, jolla ylitetään direktiivissä palkallisten lomien osalta säädetty vähimmäisvaatimukset (neljä viikkoa) mutta kielletään loman siirtäminen, jos asianomainen on joutunut sairauslomalle. Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä tapauksessa, että "kun jäsenvaltiot myöntävät tai sallivat työmarkkinaosapuolten myöntävän oikeuksia sellaisiin palkallisiin vuosilomapäiviin, joiden määrä ylittää direktiivin 2003/88 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn neljän viikon vähimmäisajan, tällaiset vuosilomaoikeudet tai niiden mahdollisen siirtämisen edellytykset loman aikana sattuneen sairauden johdosta kuuluvat jäsenvaltioiden toimivallan käytön piiriin, eikä niitä säännellä mainitulla direktiivillä eivätkä ne kuulu sen soveltamisalaan".

8 artiklassa säädettyä enimmäiskestoja edullisempi järjestelmä, sillä otetaan käyttöön direktiivissä säädetty vähimmäisvaatimus, ilman että olisi mahdollista määrittää, mikä perustuu nimenomaan direktiivin vähimmäisvaatimukseen ja mikä menee niitä pidemmälle.

85. Kuten jäljempänä havaitsemme, tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että pantaessa direktiivin 2003/88 8 artiklassa tarkoitettu velvoite täytäntöön yksityisen työn osalta tehdään muita ja erityisiä työntekijäryhmiä koskeva poikkeus. Siten se seikka, että työlain 140 §:llä pannaan täytäntöön direktiivissä säädetty vähimmäisvaatimus, ei merkitse sitä, että jäsenvaltiolla ei olisi toimivaltaa käyttää omaa harkintavaltaansa vahvistamalla muiden työntekijöiden osalta hoidettavan tehtävän objektiivisten ominaisuuksien perusteella erilainen yötyöjakson kestoja koskeva rajoitus, kunhan noudatetaan direktiivissä 2003/88 säädettyjä vähimmäisvaatimuksia.

86. Direktiivin 20 ja 31 artiklassa ilmaistuja periaatteita on luettava yhdessä, ja niitä käytetään tekijöinä varmistettaessa, että kansallisen lainsäädännön toimenpiteellä varmistetaan oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot kaikille työntekijöille.

87. Perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, ja perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettu syrjintäkielto on sen erityinen ilmaus. Kyseinen periaate edellyttää unionin lainsäätäjältä, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla.²⁰

88. Erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään nähden.²¹

89. Tilanteiden vertailukelpoisuutta ei ole tutkittava kokonaisuutena ja abstraktisti vaan tapauskohtaisesti ja konkreettisesti kaikkien näille tilanteille ominaisten seikkojen perusteella sen kansallisen lainsäädännön, jolla kyseessä oleva erottelu on luotu, tarkoituksen ja päämäärän kannalta sekä tarvittaessa sen alan periaatteiden ja tavoitteiden kannalta, johon kyseinen kansallinen lainsäädäntö kuuluu.²²

90. Nyt käsiteltävässä asiassa on vaikeaa tutkia tilanteiden vertailukelpoisuutta, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien vertailee keskenään abstrakteja ryhmiä eli virkamiehiä ja yksityisen sektorin työntekijöitä antamatta mitään tietoja työehdoista, joita sovelletaan näiden ryhmien yötyöntekijöihin ja jotka mahdollistaisivat täsmällisen tutkimuksen.

91. Kuten asiakirja-aineistosta voidaan päätellä, kansallisen oikeuden säännösten perusteella ei voida poissulkea erilaisia tulkintoja, jotka olisivat kuitenkin unionin oikeuden mukaisia.

²⁰ Ks. tuomio 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. komissio (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 54 ja 55 kohta).

²¹ Ks. tuomio 29.10.2020, Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, 37 kohta) ja tuomio 17.10.2013, Schauble (C-101/12, EU:C:2013:661, 77 kohta).

²² Ks. tuomio 26.6.2018, MB (Sukupuolenvaihdos ja vanhuuseläke) (C-451/16, EU:C:2018:492, 42 kohta oikeustapausviittauksineen). Ks. vastaavasti tuomio 26.1.2021, Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64, 43 kohta).

92. Sikäli kuin ymmärrän, kyseessä ovat näet ylimmän tasoiset säännökset (työlaki ja sisäministeriöstä annettu laki), joissa säädetään osittain eri tavalla työn järjestämisestä yksityisellä sektorilla ja julkisella sektorilla. Sisäministeriöstä annetussa laissa delegoidaan tämän jälkeen sääntelyn yksityiskohdista säätäminen tehtäväksi alemman tasoisissa oikeussäännöissä (määräykset).

93. Säännöksessä tehty viittaus toiseen säännökseen, jolla näyttää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä olevan ratkaiseva merkitys, on hyvin laaja eikä mahdollista yksiselitteistä tulkintaa: ZMVR:n 188 §:n 2 momentissa todetaan, että virkamiehet, jotka tekevät yötyötä, "saavat erityistä suojaa työlain nojalla". Pelkästään tämän säännöksen perusteella ei voida mielestäni kuitenkaan katsoa, että työlain yksityisiä työntekijöitä koskevat säännökset olisivat sovellettavissa kaikkiin julkisen sektorin työntekijöihin riippumatta siitä, mikä on eri syistä hoidettava tehtävä.

94. Tämä johtuu ennen kaikkea ennakkoratkaisupyynnön yleisluontoisuudesta ja toiseksi siitä, että kyseessä on säädös, joka sisältää säännöksiä, jotka voivat johtaa eri tulkintoihin: edellä mainittu 187 §:n 1 momentti, jossa vahvistetaan säännöllinen työaika ministeriön henkilöstön osalta kahdeksaksi tunniksi päivässä erottamatta millään tavoin toisistaan päivätyötä ja yötyötä, ja 3 momentissa täsmennetään, että "keskimääräinen työaika saa olla enintään kahdeksan tuntia 24 tunnin ajanjaksolla".

95. Tämän perusteella 187 §:n 9 momentissa viitataan sisäministeriön määräyksiin, jossa vahvistetaan työajan järjestämistä ja jakamista koskevat yksityiskohdat, säännöllisen työajan ulkopuolella suoritetusta työstä maksettava korvaus sekä sisäministeriön virkamiesten lepoaikaa ja taukoja koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

96. Vaikuttaa siltä, että viimeksi mainitussa säännöksessä vahvistetaan jäsenvaltion lainsäätäjän tahto käyttää omaa harkintavaltaansa direktiivissä 2003/88 sallituissa rajoissa sisäministeriön virkamiesten erityisen työntekijäryhmän, joihin kuuluvat myös palomiehet, työajan osalta viittaamalla alemman tasoisiin oikeussäätöihin, joissa annetaan yksityiskohtaiset määräykset ja otetaan huomioon hoidettavien tehtävien erityispiirteet ja työsuorituksen hoitamista koskevat erityiset yksityiskohdat.

97. Tästä piirtyvä sirpaleinen ja moniselitteinen lainsäädäntökehys näyttää näin ollen liittyvän kansallisen lainsäädännön kysymyksiin, jotka yksin kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava.

98. Mielestäni ei näet voida sulkea pois sitä, että jotkin esitetyistä tulkinnan lähtökohdista saattaisivat olla periaatteellisesti yhteensopimattomia unionin oikeuden kanssa: jos kysymys koskee yksinomaan palkkausta (seitsemän yötyötunnin muuntaminen suuremmaksi määräksi päivätyötunteja kertoimella), se jää direktiivin 2003/88 soveltamisalan ja yleisemmin unionin oikeuden voimassa olevien työaikaa koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

99. Jos kysymys liittyy sen sijaan työntekijän suojelemiseen sen välttämiseksi, että yötyötuntien ylittäminen voisi heikentää hänen terveyttään, kaikki tulkinnat ovat unionin oikeuden mukaisia, koska siinä vahvistetaan edellä kuvatulla tavalla vain enintään kahdeksan tunnin työaika 24 tunnin ajanjaksolla, jos työtä tehdään ajanjakson klo 22–6 aikana.

100. Jos kysymys liittyy sen sijaan edellä mainitulla tavalla yhdenvertaiseen kohteluun ja työntekijöiden yhdenvertaisuuden periaatteeseen, vertailu on tehtävä erityisellä ja täsmällisellä tavalla ottamalla huomioon paitsi työntekijän yleinen asema (julkisen vai yksityisen sektorin

työntekijä), myös työsuoritusta koskevat konkreettiset yksityiskohtaiset järjestelyt, erilaisen kohtelun vahvistavien oikeussäntöjen tarkoitus sekä yleinen etu, joka liittyy työntekijän suojelun vaatimusten mukauttamiseen.

101. Kuten ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annetussa vastauksessa todetaan, tässä vertailussa on otettava huomioon työn järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö kokonaisuudessaan, koska yötyöjakson kesto on vain yksi osatekijöistä, jotka ovat asianmukaisia perusteita arvioitaessa työntekijöiden terveyden suojelun tehokkuutta.²³ Vaikka direktiivin 2003/88 8 artiklassa on vahvistettu ulkoinen rajoitus, myös esimerkiksi ylimääräisten lepoaikojen tai vapaa-ajan antaminen saattaisi näet edistää työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista.

102. Toisaalta direktiivin oikeusperustana on SEUT 153 artikla, ja sen tavoitteena on, kuten johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, parantaa työympäristöä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi. Näin ollen myös muut tekijät, kuten lepoajan kesto tai vuosilomapäivien lukumäärä voivat edistää tietyn suojelun tason varmistamista, mikä osoittaa, että työajan vertailu ei voi olla ainoa osatekijä, jolla on merkitystä direktiivin tavoitteen saavuttamisen takaamisessa.

103. Kansallinen tuomioistuin ei myöskään ilmoita tilanteiden vertailukelpoisuuden osalta, onko Bulgariassa palomiehinä tai poliiseina työskentelevän henkilöstön joukossa työntekijöitä, jotka hoitavat työlain nojalla tehdyn sopimuksen perusteella samoja tehtäviä kuin sisäministeriön henkilöstö.

104. Muilta osin direktiivissä jäsenvaltioille annettu joustavuus antaa niille mahdollisuuden ottaa huomioon kyseisen direktiivin kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä vaatimuksia, jotka liittyvät yleisen edun suojeluun, kuten yleisen järjestyksen turvaamiseen, tai erityistehtäville ominaisiin erityispiirteisiin, jotka edellyttävät tiettyä joustavuutta työajan järjestämisessä.²⁴

105. On tasapainotettava yhtäältä tiettyjen ammattien, kuten poliisien ja palomiesten, tehtävien hoidon jatkuvuus, ja toisaalta heidän työnsä tehokkuus yön aikana, nimenomaan sen vuoksi, että näihin ammatteihin liittyy kohonnut riski.

106. Tämä intressien tasapainottaminen ilmaistaan direktiivin 89/391²⁵ 2 artiklan 2 kohdassa, jossa suljetaan tietyt toiminnot kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja epäsuorasti direktiivin 2003/88 soveltamisalan ulkopuolelle. Käytettävässä perusteessa ei nojauduta siihen, että työntekijät kuuluvat johonkin kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista julkisen alan sektoreista, vaan yksinomaan sellaisten erityistehtävien erityiseen luonteeseen, joita työntekijät hoitavat terveyden, turvallisuuden ja yleisen järjestyksen aloilla. Tehtävien tällainen luonne oikeuttaa poikkeamisen työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevista oikeussäännöistä, koska on ehdottoman välttämätöntä taata yhteiskunnan tehokas suojelu.²⁶

²³ Ks. tarpeesta tarkastella merkityksellisiä seikkoja, kuten työn luonnetta ja työolosuhteita yhdessä arvioitaessa direktiivin 2003/88 jonkin tietyn säännöksen vaikutusta työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen, 11.4.2019 annettu tuomio *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, 39 kohta). Kyseisessä tapauksessa tarkastelun kohteena oli vertailujakso, jota käytettiin laskettaessa työviikon kesto.

²⁴ Ks. tuomio 11.4.2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, 39 kohta).

²⁵ Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/391/ETY (EYVL 1989, L 183, s. 1).

²⁶ Ks. tuomio 12.1.2006, *komissio v. Espanja* (C-132/04, ei julkaistu, EU:C:2006:18, 24 kohta).

107. Siinä tapauksessa, että vaikuttaa olevan mahdollista verrata tällaisia tilanteita keskenään, olisi joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja, tehtävä ratkaista, voiko kyseinen päämäärä oikeuttaa erilaisen kohtelun, ja mennäänkö erilaista kohtelua aiheuttavalla toimenpiteellä pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.²⁷ Kuten edellä on todettu, erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja kohtuulliseen perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään.²⁸

108. Jos lainsäätäjän päätökselle kohdella yötyötä eri tavalla vertailukelpoisten eri työntekijäryhmien välillä ei ole objektiivisia perusteluja, tämä saattaisi olla vastoin unionin oikeutta ja voisi mahdollisesti johtaa kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen jättää soveltamatta epäyhdenvertaisen kohtelun perusteena olevaa kansallista oikeussääntöä.

109. Toisin sanoen unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskeva periaate antaisi kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuuden ottaa huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltaa siinä hyväksytyjä tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on sillä tavoitellun päämäärän mukainen.²⁹

110. Näin ollen katson, että perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jossa vahvistetaan yhdenvertaisuusperiaate, ja sen 31 artiklassa, jossa vahvistetaan oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin, ei velvoiteta siihen, että säännöllistä seitsemän tunnin yötyöaika, josta säädetään jäsenvaltiossa yksityisen sektorin työntekijöiden osalta, sovellettaisiin erotuksetta julkisen sektorin työntekijöihin, mukaan lukien poliisit ja palomiehet. Kuuluu jäsenvaltion harkintavaltaan vahvistaa työjaksot eri pituisiksi, kunhan noudatetaan direktiivin 2003/88 8 artiklassa vahvistettuja ylärajoja, sillä edellytyksellä, että lainsäätäjän päätökselle kohdella yötyötä eri tavalla sellaisten eri työntekijäryhmien välillä, jotka ovat erityisellä ja konkreettisella tavalla vertailukelpoisia, on objektiiviset perustelut.

4. Kolmas ennakkoratkaisukysymys

111. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, edellyttääkö direktiivin 2003/88 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen tavoitteen saavuttaminen eli yötyöjaksojen keston rajoittaminen sitä, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan nimenomaisesti yötyöjakson säännöllinen kesto myös julkisella sektorilla työskentelevien osalta.

112. On tarpeen korostaa komission tavoin, että johdanto-osan perustelukappaleet eivät ole sellaisenaan sitovia. Tässä tapauksessa kyseisellä perustelukappaleella pyritään selventämään direktiivin 8 artiklan sisältöä, kun siinä vahvistetaan kahdeksan tunnin yötyöjakson enimmäiskesto 24 tunnin ajanjaksolle.

²⁷ Ks. tuomio 5.6.2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, 52 kohta).

²⁸ Ks. tuomio 29.10.2020, Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, 37 kohta) ja tuomio 9.3.2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, 55 kohta).

²⁹ Ks. tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 117 kohta) ja tuomio 8.5.2019, Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, 37 kohta oikeustapausviittauksineen).

113. Näin ollen on yhdyttävä komission näkemukseen, jonka mukaan kolmas ennakkoratkaisukysymys on muotoiltava uudelleen seuraavasti: "edellyttääkö direktiivin 8 artikla, luettuna yhdessä johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, sitä, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan nimenomaisesti yötyöjakson säännöllinen kesto myös julkisella sektorilla työskentelevien osalta".

114. Direktiivin 8 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot olemaan ylittämättä yötyöjakson vahvistettua kestoja eli kahdeksaa tuntia 24 tunnin jakson aikana. Siinä ei veloiteta kuitenkaan jäsenvaltioita vahvistamaan yötyöjakson säännöllistä kestoja. Tässä yhteydessä direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen sanoja "on tarpeen rajoittaa yötyöjaksojen kestoja" on tulkittava siten, että yötyöjakson enimmäiskesto on mainittava direktiivissä.

115. Direktiivissä jätetään näin ollen jäsenvaltioille toimivalta ratkaista, vahvistavatko ne yötyöjakson säännöllisen keston ja soveltavatko ne sitä tiettyihin työntekijöihin vai kaikkiin työntekijöihin kyseisen toiminnan luonteen mukaan. Jäsenvaltioilla on toimivalta päättää tästä kehosta siitä terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuvan vaikutuksen alustavan tutkimuksen perusteella unionin oikeuden vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Viimeksi mainitusta näkökulmasta direktiivissä 2003/88 edellytetään vain, että direktiivin 8 artiklassa yötyöjakson kestolle vahvistetut vähimmäisvaatimukset täyttyvät.

116. Kuten edellä on esitetty, direktiivissä jätetään jäsenvaltioille myös laajaa omaa harkintavaltaa ottaa huomioon eri sektorien erityiset vaatimukset. Alat, jotka edellyttävät keskeytyksetöntä toimintaa 24/7 tai ainakin työskentelyä yöllä tai osan yöajasta, ja alat, jotka eivät sitä vastoin edellytä tällaista toiminnan jatkuvuutta, poikkeavat näet merkittävästi toisistaan.

117. Tällä perusteella ZMVR:n 187 § näyttää siis vastaavan direktiivin 2003/88 vähimmäisvaatimuksia.

118. Näin ollen direktiivin 8 artiklassa, luettuna yhdessä johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, ei mielestäni edellytetä sitä, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistettaisiin nimenomaisesti yötyöjakson säännöllinen kesto myös julkisen sektorin henkilöstön osalta.

IV Ratkaisuehdotus

119. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rayonen sad Lukovitin ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Direktiivissä 2003/88/EY ilmoitetaan vain yötyötuntien enimmäiskesto, eikä erityisesti 12 artiklan a alakohdassa veloiteta jäsenvaltioita vahvistamaan yötyöjaksoa, joka on päivätyöjaksoa lyhyempi. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa vapaasti toimenpiteitä, joita ne pitävät asianmukaisimpina direktiivin tehokkaan vaikutuksen saavuttamiseksi.
- 2) Perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jossa vahvistetaan yhdenvertaisuusperiaate, ja sen 31 artiklassa, jossa vahvistetaan oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin, ei veloiteta siihen, että säännöllistä seitsemän tunnin yötyöaika, josta säädetään jäsenvaltiossa yksityisen sektorin työntekijöiden osalta, sovellettaisiin erotuksetta julkisen sektorin työntekijöihin, mukaan lukien poliisit ja palomiehet. Kuuluu jäsenvaltion harkintavaltaan vahvistaa työjaksot eri pituisiksi, kunhan noudatetaan direktiivin 2003/88 8 artiklassa

vahvistettuja ylärajoja, sillä edellytyksellä, että lainsäätäjän päätökselle kohdella yötyötä eri tavalla sellaisten eri työntekijäryhmien välillä, jotka ovat erityisellä ja konkreettisella tavalla vertailukelpoisia, on objektiiviset perustelut.

- 3) Direktiivin 8 artiklassa, luettuna yhdessä johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, ei edellytetä sitä, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistettaisiin nimenomaisesti yötyöjakson säännöllinen kesto myös julkisen sektorin henkilöstön osalta. Jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää asianmukaisimmista toimenpiteistä, joilla varmistetaan direktiivin säännösten tehokkaan vaikutuksen saavuttaminen.