

**Asia C-262/20**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

15.6.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Rayonen sad Lukovit (Bulgaria)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

15.6.2020

**Kantaja:**

VB

**Vastaaja:**

Glavna direksia "Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto"  
kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (sisäministeriön "palo- ja  
väestönsuojeluasioiden" pääosasto)

---

**Pääasian oikeudenkäynnin kohde**

Kanne, jonka virkamies on nostanut yksikköä, jossa hän työskentelee, vastaan yövuorolisän vuoksi

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Unionin oikeuden tulkinta; SEUT 267 artikla

**Ennakkoratkaisukysymykset**

1) Edellyttääkö direktiivin 2003/88/EY 12 artiklan a alakohdan mukainen tehokas suoja sitä, että poliisien ja palomiesten yövuoron normaali pituus on lyhyempi kuin säädetty päivävuoron normaali pituus?

2) Edellyttääkö Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 31 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate sitä, että kansallisessa lainsäädännössä yksityisen sektorin työntekijöiden osalta vahvistettu yötyövuoron normaali seitsemän tunnin pituus 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 pituutta saavutettavissa tehokkaasti vain silloin, jos kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan nimenomaisesti yötyöjakson normaali pituus myös julkisella sektorilla työskentelevien osalta?

### **Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan**

Euroopan unionin perusoikeuskirja: 20, 31 ja 47 artikla

Tietystä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 4.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY (EUVL 2003, L 299, 18.11.2003, s. 9): johdanto-osan 2, 4, 7, 8 ja 10 perustelukappale sekä 12 artiklan a alakohta

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Bulgarian tasavallan perustuslaki (Konstitutsia na Republika Bgaria): 16 §, 48 §:n 5 momentti ja 116 §:n 1 momentti

Työlaki (Kodeks na truda): 140 §:n 1 ja 2 momentti

Sisäministeriöstä annettu laki (Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti, jäljempänä ZMVR): 142 §:n 1 ja 5 momentti, 187 §:n 1, 3 ja 9 momentti, 188 §:n 2 momentti

Sisäministeriön asetukset sisäministeriön virkamiesten työajan järjestämisestä, organisoinnista ja jakamisesta, työajan valvonnasta, normaalin työvuoron ylittävän työajan tasaamisesta, päivystystyötä koskevasta sääntelystä, vapaa-ajasta ja lepoajoista (Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotno vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti) – vuodelta 2014 (kumottu seuraavalla asetuksella, jäljempänä sisäministeriön asetus vuodelta 2014), vuodelta 2015 (kumottu Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) 11.7.2016 antamalla tuomiolla) ja vuodelta 2016 (kumottu Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) 10.12.2019 antamalla tuomiolla; jäljempänä vuonna 2016 annettu sisäministeriön asetus)

Vuoden 2007 asetus palkkarakenteesta ja -järjestelyistä, annettu ministerineuvoston päätöksellä: 9 §:n 2 momentti

### **Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä**

- 1 Kantaja VB toimii virkamiehenä Lukovitin kaupungin (Bulgaria) piirivirastossa, joka on sisäministeriön Glavna direksia "Pozharna bezopasnost i zaschta na naselenieto" -nimisen pääosaston ("palo- ja väestönsuojelun pääosasto") yksikkö (jäljempänä yksikkö), vuoropäällikön tehtävässä.
- 2 Kantaja työskenteli riidanalaisen ajanjakson aikana – 3.10.2016–3.10.2019 – 24 tunnin pituisia päivystysvuoroja, jotka tasattiin aina kolmen kuukauden ajanjakson aikana.
- 3 Kantajalle tasattiin ja maksettiin kultakin vuosineljännekseltä kaikki kyseisen ajanjakson normaalin työajan ylittävät ylityötunnit.
- 4 Kantajan tekemä yötyö kerrottiin 25.5.2015 saakka 0,143:llä ja tulo lisättiin tasausjakson aikana työskenneltyjen tuntien kokonaismäärään, joten seitsemän tuntia yötyötä tasattiin tällä tavoin kahdeksan tunnin palveluna. Näin säädettiin vuonna 2014 annetussa sisäministeriön asetuksessa.
- 5 Tätä seuranneeseen vuoden 2015 asetukseen ei sisälly enää tällaista säännöstä. Tästä syystä yksikkö ei enää soveltanut yötyötuntien muuntamista päivävuorossa työskennellyiksi työtunneiksi koskevaa sääntelyä tasatessaan suoritettua työaikaa 25.5.2015 lähtien ja konkreettisesti riidanalaisen ajanjakson aikana.
- 6 VB nosti kanteen Rayonen sad (piirituomioistuin) Lukovitissa ja vaati yksikön velvoittamista maksamaan hänelle 1 683,74 Bulgarian leitä (BGN) korvauksena työskennellyistä ja maksamattomista ylityötunneista lakisääteisine viivästyskorkoineen.
- 7 Hän esittää työskennelleensä ajanjakson 2.10.2016–2.10.2019 aikana yövuorossa yhteensä 1 784 tuntia, jotka yksikön olisi pitänyt muuntaa kertoimella 1,143 päivätyötunneiksi, toisin sanoen: tämän ajanjakson aikana olisi pitänyt tasata 2039,112 hänen työskentelemäänsä tuntia. Hänen mielestään yksikön olisi pitänyt soveltaa tätä tarkoitusta varten palkkarakenteesta ja -järjestelyistä annetun asetuksen 9 §:n 2 momenttia, jonka mukaan työajan kokonaistasauksessa yötyötunnit on muunnettava päivätyötunneiksi kertoimella, joka vastaa päivätyön normaalin pituuden suhdetta yötyön pituuteen asianomaisen työpaikan osalta.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet**

- 8 Kantajan oikeudellisen näkemyksen mukaan silloin kun erityislaissa eli ZMVR:ssä ja erityisissä lakia alemman tasoisissa normeissa, jotka olivat voimassa riidanalaisen ajanjakson aikana, ei ole olemassa sääntöä suoritettua yötyön

muuntamisesta päivätyöksi, palkkarakenteesta ja -järjestelyistä annetun asetuksen säännöksiä olisi sovellettava analogisesti.

- 9 Yksikkö riitauttaa vaatimuksen ja esittää, että yötyön muuntamiselle päivätyöksi ei ole oikeudellista perustaa.
- 10 Se esittää oikeudellisesta näkökulmasta, että ZMVR:n 187 §:n 1 momentin nojalla ministeriön virkamiesten työajan normaali pituus on kahdeksan tuntia päivässä ja 40 tuntia viikossa viisipäiväisen työviikon aikana riippumatta siitä, sijoittuuko 8-tuntinen työpäivä päivä- vai yöaikaan.
- 11 Yksikkö vetoaa ZMVR:n 187 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään, että ainoastaan työ, joka suoritetaan työvuorolla kello 22.00–6.00, on yötyötä, ja väittää, että sisäministeriön virkamiehistä annetussa laissa vahvistetaan sama kahdeksan tunnin normaali työaika sekä päivätyön että yötyön osalta.
- 12 Yksikkö korostaa, että lakia alemman tasoissa oikeussäännöissä, jotka sisäministeriö on antanut ja joissa säädetään ministeriön virkamiesten työajasta, ei säädetä yötyön muuntamisesta päivätyöksi.
- 13 Se katsoo, että työlain (Kodeks na truda) perusteella annetun palkkarakennetta ja -järjestelyjä koskevan asetuksen säännökset, joissa säädettiin yötyön muuntamisesta päivätyöksi kertoimella 1,143, eivät ole sovellettavissa ministeriön virkamiehiin.

### **Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista**

- 14 Kansallinen tuomioistuin katsoo 14.7.2005 annetussa yhteisöjen tuomioistuimen määräyksessä *Personalrat der Feuerwehr Hamburg v. Leiter der Feuerwehr Hamburg* (C-52/04, EU:C:2005:467, 46 ja 54 kohta) ja 5.10.2004 annetussa tuomiossa *Pfeiffer ym.* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 57 kohta) esitetyn tulkinnan perusteella, että palokunnan toiminta ”tavanomaisissa olosuhteissa”, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, kuuluu direktiivin 2003/88 soveltamisalaan.
- 15 Kantajaa, joka on Bulgarian lainsäädännön mukaan virkamies, on 7.4.2011 annetun unionin tuomioistuimen määräyksen *May* (C-519/09, EU:C:2011:221, 25 ja 26 kohta) perusteella pidettävä direktiivissä 2003/88 tarkoitettuna työntekijänä.
- 16 Bulgarian tasavallan yleisessä työlainsäädännössä – *Kodeks na truda* (työlaki) – säädetään, että normaali päivätyöaika on kahdeksan tuntia ja yötyöaika seitsemän tuntia.
- 17 Erityislakiin, jossa säädetään poliisi- ja paloviranomaisten virkamiesten asemasta, eli ZMVR:ään, ei sisälly nimenomaista oikeussääntöä, jossa vahvistettaisiin yövuoron normaali pituus, sillä siinä säädetään ainoastaan, mitä ajanjaksoa on pidettävä yönä, eli ajanjaksoa kello 22.00–6.00, kuten työlaissa (*Kodeks na truda*) vahvistetaan.

- 18 Kun ei ole tällaista säännöstä, jossa vahvistetaan normaalin yötyövuoron pituus, sisäministeriön asetuksissa säännöistä joiden mukaan sisäministeriön virkamiesten työaika tasataan, säädetään, että poliisien ja palomiesten normaali työaika on päivällä ja yöllä yhtä pitkä eli kahdeksan tuntia.
- 19 Siltä osin kuin taustalla on kuitenkin yötyötä koskevan erityissäännöksen terveydensuojelutarkoitus, koska yötyö on yleisesti tunnustettu ihmiskehelle vahingolliseksi, sen normaalia pituutta pitäisi rajoittaa samalla tavoin kaikkien työntekijöiden osalta riippumatta perusteesta, jonka mukaan heidän työpanostaan käytetään.
- 20 Tässä mielessä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on jo esittänyt samanlaisissa oikeusriidoissa poliisien ja palomiesten kanteiden perusteella jäljempänä kuvattavan periaatteellisen näkemyksen.
- 21 Virkasuhteiden, toisin kuin tasavertaisten henkilöiden välisten työsuhteiden, osalta säädetään lukuisista vähimmäisvaatimuksista työntekijöiden suojelemiseksi julkisen vallan periaatteiden mukaisesti.
- 22 Näiden oikeussubjektien ja oikeudellisen sääntelyn luonteen välisten erojen vuoksi yleisen työlainsäädännön oikeussääntöjen toissijainen soveltaminen virkamiesten palvelussuhteita koskeviin, erityissäännöksissä sääntelemättömiin kysymyksiin ei ole sallittua.
- 23 Tapauksissa, joissa erityislaissa eli ZMVR:ssä viitataan yötyön suojelun osalta nimenomaisesti työsopimuslakiin (Kodeks na truda) (kuten ZMVR:n 188 §:n 2 momentissa säädetään: ”virkamiehet, jotka työskentelevät ajanjaksolla kello 22.00–6.00, saavat erityistä suojaa työsopimuslain nojalla”), on katsottava, että työlainsäädännön tiettyjä säännöksiä voidaan soveltaa välittömästi virkasuhteisiin.
- 24 Yötyön erityistä suojelua on tulkittava työajan oikeudellisen sääntelyn molempien päätehtävien valossa: 1. taloudellinen tehtävä, joka ilmenee aikana, jona virkamiehen on täytettävä velvoitteensa; ja 2. suojelutehtävä, jonka tavoitteena on henkilön terveyden suojeleminen ja työkyvyn ylläpitäminen.
- 25 Yötyötä koskeva erityissääntely perustuu suojelutehtävään. Lähtökohtana on lääketieteellisesti perusteltu tietämys yötyön huomattavasta vahingollisuudesta ja siitä seuraavasta ihmisten ennenaikaisesta väsymisestä ihmiskehon luonnollisen biorytmin kannalta, sillä sen mukaan yö on tarkoitettu lepoa, virkistystä sekä fyysisten ja psyykkisten voimien palauttamista varten.
- 26 ZMVR:n 187 §:n 1 momentissa säädetään ministeriön virkamiesten työajan normaalista pituudesta, joka on kahdeksan tuntia päivässä. Sellaisen erityissäännöksen puuttuminen, jossa säädetään yövuoron normaalista ja pisimmistä sallitusta pituudesta, voidaan selittää tämän lain 188 §:n 2 momentin viittauksella työlain (Kodeks na truda) mukaiseen suojaan, joka sisältää yötyön lyhyemmän eli seitsemän tunnin keston.

- 27 ZMVR:n 187 §:n 3 momentissa ei säädetä yövuoron normaalista kahdeksan tunnin pituudesta vaan vahvistetaan ainoastaan, että vuorotyössä, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, myös yövuoro kello 22.00–6.00 sallitaan, mutta työtunnit eivät keskimäärin saa ylittää kahdeksaa tuntia 24 tunnin ajanjakson aikana.
- 28 Edellä olevasta oikeudellisesta tarkastelusta on pääteltävä, että myös ministeriön virkamiesten yötyöajan normaalin pituuden on oltava enintään seitsemän tuntia.
- 29 Päinvastainen päätelmä johtaisi siihen, että loukattaisiin perustuslakiin perustuvia kattavan työsuojelun periaatteita. Tämän lisäksi virkamiehet eli poliisit ja palomiehet asetettaisiin ministeriössä heikompaan asemaan kuin ministeriön toimihenkilöt, jotka työskentelevät työsopimuksen perusteella.
- 30 Tähän epäyhtenäistä kohtelua koskevaan päätelmään päädyttäisiin sen vuoksi, että ministeriön toimihenkilöt, jotka työskentelevät työsopimuksen perusteella, eivät kuulu vuonna 2016 annetun sisäministeriön asetuksen soveltamisalaan ja heidän tekemäänsä yötyöhön sovellettaisiin palkkarakenteesta ja -järjestelyistä annetun asetuksen 9 §:n 2 momentin säännöksiä, joissa säädetään yötyön muuntamisesta.
- 31 Poliisien ja palomiesten, joiden ammateille on tunnusomaista riskialttius, erityisen aseman tavoitteiden kanssa on ristiriidassa heidän sulkemisensa yötyötä koskevan suojelun, johon kuuluu yötyön normaalin pituuden rajoittaminen seitsemään tuntiin, ulkopuolelle. Tällä tavoin loukattaisiin sekä virkamiesten henkilökohtaisia oikeuksia että myös yleistä etua, koska heidän työskentelynsä tehokkuus pienenee yön aikana.
- 32 Näissä olosuhteissa on sovellettava palkkarakenteesta ja -järjestelyistä annetun asetuksen 9 §:n 2 momentin säännöstä, mikä johtaa samaan lopputulokseen, joka varmistettiin aikaisemmin sisäministerin vuonna 2014 antamalla asetuksella.
- 33 Edellä kuvattu kansallisen lainsäädännön tulkinta, jota Rayonen sad Lukovitin (Lukovitin piirituomioistuimien) puoltaa, hylättiin muutoksenhakutuomioistuimessa, tässä tapauksessa Okrazhen sad Lovechissa (Lovechin maakunnallinen tuomioistuin), joka on riidanalaisen asian kannalta ylin tuomioistuin.
- 34 Muutoksenhakutuomioistuimen perusnäkemys, joka ilmenee tuomioista, joita se on antanut poliisien ja palomiesten samanlaisista vaatimuksista, perustuu kahteen pääasialliseen perusteluun.
- 35 Ensimmäisen perustelun mukaan säännöksen, jossa säädettäisiin yövuorotuntien muuntamisesta päivätunneiksi suhdeluvulla 7:8, puuttuminen vuoden 2014 asetuksen kumoamisen jälkeen annetuista lakia alemmantasoisista oikeussäännöistä perustuu lainsäätäjän päätökseen eikä lainaukkoon. Tämän lisäksi esitetään, että tällaisen oikeudellisen ratkaisun epävarmuus voisi antaa lainsäätäjälle syyn luopua siitä tulevaisuudessa tai muuttaa sitä mutta ei voisi kuitenkaan olla perusteena oikeuden analogiselle soveltamiselle.

- 36 Toinen perustelu koskee sitä, että ZMVR:n 188 §:n 2 momentti ei ole välittömästi sovellettavissa, koska siinä viitataan työlain (Kodeks na truda) mukaiseen erityiseen suojaan.
- 37 Asiaa koskeva Bulgarian oikeuskäytäntö on ristiriitainen, minkä vuoksi tulkintaa koskeva menettely on pantu oikeusministerin pyynnöstä vireille Varhoven kasatsionen sadissa (ylin tuomioistuin), joka ei ole kuitenkaan antanut tähän mennessä ratkaisua.
- 38 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mielestä on epäselvää, edellyttävätkö direktiivin 2003/88 tavoitteet, jotka koskevat yötyön pituuden rajoittamista, ja siihen sisältyvät keinot jäsenvaltioiden yötyöntekijöiden suojelemiseksi, että sen lisäksi, että vahvistetaan aikarajat yötyötä tai yövuoroa varten, pitäisi vahvistaa myös yötyön tai yötyövuoron ”normaali pituus” sekä yksityisen että julkisen sektorin työntekijöiden osalta.
- 39 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kannalta on merkitystä myös sillä, edellyttävätkö direktiivin 2003/88 tavoitteet, että yötyön tai yötyövuoron normaali pituus on välttämättä lyhyempi kuin vahvistettu päivätyön tai päivätyövuoron normaali pituus.
- 40 On pohdittava myös seuraavaa: Kun jäsenvaltio on vahvistanut yötyövuoron normaaliksi pituudeksi seitsemän tuntia kaikkien yksityisen sektorin työntekijöiden osalta, onko yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta sallittua, että julkisella sektorilla työskentelevien poliisien ja palomiesten yövuoro on pidempi eli kahdeksan tuntia – yhtä pitkä kuin heidän normaali päivätyövuoronsa?
- 41 Näihin kysymyksiin annettavilla vastauksilla on merkitystä pääasian oikeudenkäynnin ratkaisun kannalta, koska jos Euroopan unionin tuomioistuin omaksuisi tulkinnan, jonka mukaan poliisien ja palomiesten suojelemiseksi annettavat kansalliset oikeussäännöt eivät ole tehokkaita eivätkä yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisia, kansallinen tuomioistuin voisi toteuttaa toimenpiteitä direktiivin tavoitteen varmistamiseksi eli yövuoron lyhentämiseksi.
- 42 Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tulos ja niiden SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 288 artiklan mukainen velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan puitteissa (tuomio 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tämän velvoitteen täyttämiseksi unionin oikeuden mukaisen tulkinnan periaate antaa kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuuden ottaa huomioon koko kansallinen lainsäädäntö ja soveltaa siellä tunnustettuja tulkintamenetelmiä, jotta saavutetaan unionin oikeuden täysi tehokkuus ja lopputulos, joka on sopusoinnussa unionin oikeudessa tavoitellun päämäärän kanssa (vrt. vastaavasti

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 oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 44 Kansallisen lainsäädännön unionin oikeuden mukaisen tulkinnan periaatteen soveltaminen nyt käsiteltävässä asiassa ei johtaisi siihen, että kansallista lainsäädäntöä tulkittaisiin contra legem, koska mahdollinen aukko ZMVR:ssä olisi suljettava jo edellä esitetyillä tulkintamenetelmillä.
- 45 Edellä esitetyllä tavalla ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on esittänyt tulkintansa koko kansallisesta lainsäädännöstä esittämättä kuitenkaan samaa unionin oikeuden valossa, koska esitetyt epäselvyydet direktiivin 2003/88 tulkinnassa estävät sen välittömän soveltamisen ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa ennen kuin tämä saa Euroopan unionin tuomioistuimelta autenttisen tulkinnan.

### **Erillinen pyyntö**

- 46 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa täyttyy unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukainen kiireellistä menettelyä koskeva edellytys. Nyt käsiteltävä asia on yksi tuhansista yksittäisistä oikeusriidoista, joita poliisit ja palomiehet ovat viime vuosina saattaneet bulgarialaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi. Samalla tuomioistuimet edustavat maassa kahta päinvastaista näkemystä, mikä vaarantaa vakavalla tavalla oikeusvarmuuden, minkä lisäksi tällä hetkellä ei ole olemassa tätä kysymystä koskevaa Varhoven kasatsionen sadin (ylin tuomioistuin) tulkintaratkaisua. Edellä kuvatut olosuhteet puoltavat ennakkoratkaisupyynnön kiireellistä tutkimista, jotta kaikille tuomioistuimille annetaan useissa samanlaisissa oikeusriidoissa mahdollisuus saada unionin tuomioistuimen tulkinta direktiivistä 2003/88 ja soveltaa periaatetta kansallisen lainsäädännön unionin oikeuden mukaisesta tulkinnasta.