

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

9 päivänä maaliskuuta 2006<sup>1</sup>

### I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio väittää tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa kanteessaan, että jotkin työntekijöiden työaikaa koskevista Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisista säädöksistä ja niihin liittyvät ohjeet ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

2. Asianosaiset ovat eri mieltä erityisesti siitä, onko Yhdistynyt kuningaskunta toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta työntekijöiden oikeudet vuorokautiseen ja viikoittaiseen vähimmäislepoaikaan toteutuisivat. Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisema opas, jonka mukaan työnantajan ei tarvitse varmistaa, että työntekijät tosiasiallisesti noudattavat lepoaikoja, voi olla ristiriidassa näiden oikeuksien toteutumisen kanssa.

3. Lisäksi kanne koskee sitä, sallitaanko yhteisön oikeudessa poikkeukset viikoittaisesta enimmäistyöajasta ja enimmäisyötyö-

ajasta myös silloin, kun vain osa työntekijän työajasta mitataan tai määritellään ennalta tai kun työntekijä voi itse päättää työajasta vain osittain.

### II Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### A Yhteisön lainsäädäntö

4. Tässä menettelyssä asiaa koskevana yhteisön oikeussääntöinä pidetään tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annettua neuvoston direktiiviä 93/104/EY<sup>2</sup> (jäljempänä työaikadirektiivi). Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan

2 - EYVL I. 307, s. 18. Työaikadirektiivi korvattiin 4.8.2004 lähtien tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 4 päivänä marraskuuta 2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/88/EY (EUVL I. 299, s. 9). Nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiltä osin nämä direktiivit ovat sisällöllisesti yhtäpitäviä.

1 - Alkuperäinen kieli: saksa.

mukaan siinä asetetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämiseksi.

piirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä etukäteen tai työntekijät voivat itse päättää siitä – –”

5. Työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklassa säädetään vuorokautisista ja viikoittaisista vähimmäislepoajoista. Artiklojen mukaisesti jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden (3 artikla) ja jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden vähintään 24 tunnin keskeytymättömän lepoajan, johon lisätään 11 tunnin vuorokautinen lepoaika (5 artiklan 1 kohta).

## B Kansallinen lainsäädäntö

7. Yhdistyneessä kuningaskunnassa työaikadirektiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä Working Time Regulationilla<sup>3</sup> (työaika-asetuksella, jäljempänä WTR). WTR tuli voimaan 1.10.1998.

6. Tietyn toiminnan erityispiirteiden vuoksi työaikadirektiivissä sallitaan jäsenvaltioiden poikkeaminen sen yksittäisistä säännöksistä kuten vähimmäislepoajoista sekä viikoittaisesta enimmäistyöajasta ja enimmäisyötyöajasta. Työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

8. WTR:n 10 §:n 1 momentissa, jolla pannaan täytäntöön vuorokautista lepoaikaa koskeva työaikadirektiivin 3 artikla, säädetään seuraavaa:

”Ottaen huomioon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisessa noudatettavat yleiset periaatteet jäsenvaltiot voivat poiketa 3, 4, 5, 6, 8 tai 16 artiklan säännöksistä, kun kyseessä olevan toiminnan erityis-

”Jokaiselle aikuiselle työntekijälle taataan vähintään 11 tunnin yhtäjaksoinen lepoaika jokaista 24 tunnin jaksoa kohden, jonka hän työskentelee työnantajansa palveluksessa.”

<sup>3</sup> – Working Time Regulations 1998, Statutory Instrument (jäljempänä SI) 1998, nro 1833.

9. WTR:n 11 §:n 1 momentissa, jolla pannaan täytäntöön viikoittaista lepoaikaa koskevat työaikadirektiivin 5 artiklan säännökset, säädetään seuraavaa:

"Ottaen huomioon 2 momentti, jokaiselle aikuiselle työntekijälle taataan vähintään 24 tunnin keskeytymätön lepoaika jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden, jonka hän työskentelee työnantajansa palveluksessa."

10. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö on julkaissut oppaan,<sup>4</sup> jonka tarkoituksena on tehdä WTR:n säännöksistä ymmärrettävämmät työnantajille ja työntekijöille, joita ne koskevat. Oppaan 5 jaksossa säädetään vuorokautisista ja viikoittaisista lepoajoista muun muassa seuraavaa:

"Työnantajien on varmistettava, että työntekijät *voivat* käyttää lepoaikansa, mutta heidän ei tarvitse varmistaa, että nämä *myös lepäävät*."<sup>5</sup>

4 - Oppaan otsikko on "Your guide to the Working Time Regulations" ja sen heinäkuussa 2003 päivätty toisinto on saatavana www-osoitteessa [http://www.dti.gov.uk/er/work\\_time\\_regs/wtr\\_guide.pdf](http://www.dti.gov.uk/er/work_time_regs/wtr_guide.pdf) (viimeksi tarkastettu 18.1.2006).

5 - Englanniksi: "Employers must make sure that workers *can* take their rest, but are not required to make sure that they *do* take their rest." (ks. oppaan s. 14); kursivointi kuten alkuperäistekstissä.

11. Lisäksi WTR:ään lisättiin vuonna 1999 työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan perusteella 20 §:n 2 momentti<sup>6</sup>, jossa säädetään seuraavaa:

"Silloin, kun osa työntekijän työajasta mitataan tai määritellään ennalta tai kun työntekijä ei voi itse päättää siitä, mutta kyseessä olevan toiminnan erityispiirteet ovat sellaiset, että työnantajan tätä vaatimatta työntekijä voi myös tehdä sellaista työtä, jonka pituutta ei mitata tai määritellä ennalta tai jonka pituudesta työntekijä voi itse päättää, asetuksen 4 §:n 1 ja 2 momenttia ja 6 §:n 1, 2 ja 7 momenttia sovelletaan vain siltä osin kuin hänen työnsä pituus mitataan tai määritellään ennalta tai työntekijä ei voi itse päättää siitä."<sup>7</sup>

### III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja vaatimukset

12. Komissio totesi 21.3.2002 päivätyssä kirjeessään, että WTR:n 20 §:n 2 momentti

6 - Muutos tehtiin 16.12.1999 Working Time Regulations 1999:n 4 §:llä (SI 1999, nro 3372) ja tuli voimaan 17.12.1999.

7 - WTR:n 4 §:ssä määritellään viikoittainen enimmäistyöaika ja 6 §:ssa enimmäistyöaika.

menee työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa sallittuja poikkeuksia pitemmälle ja että kauppa- ja teollisuusministeriön oppaassa suositeltu oikeuden soveltaminen on ristiriidassa työaikadirektiivin tavoitteiden kanssa.

nojalla. Se vaati alun perin, että yhteisöjen tuomioistuin

13. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus otti asiaan kantaa 31.5.2002 päivätyssä kirjeessään. Sen mielestä kansalliset täytäntöönpanosäännökset ja opas olivat työaikadirektiivin vaatimusten mukaisia.

– toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 93/104 17 artiklan 1 kohdan ja EY 249 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

14. Komissio lähetti 2.5.2003 perustellun lausunnon, jossa se toisti moitteensa. Se kehotti Yhdistynyttä kuningaskuntaa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon tiedoksi saamisesta.

1) koska se on soveltanut poikkeusta niihin työntekijöihin, joiden työajan pituutta ei osittain mitata tai määritellä ennalta tai jotka voivat itse päättää siitä, ja

15. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kuitenkin vahvisti 30.6.2003 päivätyssä kirjeessään aiemmin esittämänsä näkemyksen.

2) koska se ei ole toteuttanut riittäviä toimenpiteitä vuorokautista ja viikoittaista lepoaikaa koskevien oikeuksien toteuttamiseksi

16. Tämän jälkeen komissio nosti 23.11.2004 kanteen EY 226 artiklan 2 kohdan

– velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Komissio muotoili kanteensa osittain uudelleen 26.1.2006 yhteisöjen tuomioistuinmessä järjestetyssä istunnossa. Nyt se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

– toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta

1) ei ole noudattanut direktiivin 93/104 17 artiklan 1 kohdan ja EY 249 artiklan mukaisia velvoitteitaan soveltaessaan poikkeusta niihin työntekijöihin, joiden työajan pituutta ei osittain mitata tai määrittellä ennalta tai jotka voivat itse päättää siitä, ja

2) ei ole noudattanut EY 249 artiklan mukaisia velvoitteitaan toteuttaakseen oikeudet vuorokautisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin pitäessään niitä koskevan virallisen oppaansa tämänhetkisessä muodossaan

– velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Yhdistynyt kuningaskunta puolestaan vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen

19. Oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä komissio lisäksi moitti Yhdistyneessä kuningaskunnassa yötyön pituuden laskentaan sovellettua oikeudellista käytäntöä, sellaisena kuin se esitetään WTR:n 6 §:n 6 momentissa ja kauppa- ja teollisuusministeriön oppaassa; komission mukaan se on vastoin työaikadirektiivin 8 artiklaa, kun kyseistä artiklaa luetaan yhdessä johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleen kanssa. Tämän jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta muutti kyseisiä säännöksiä asetetussa määräajassa.<sup>8</sup> Näin ollen komissio ei enää sisällytä viimeksi mainittua väitettä kanteeseensa.

#### IV Oikeudellinen arviointi

*A Ensimmäinen väite: WTR:n 20 §:n 2 momentin poikkeussäännöksen yhteensopimattomuus työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan kanssa*

20. Komission ensimmäisen väitteen kohteena on WTR:n vuoden 1999 toisinnon 20

8 - WTR 1998:n 6 §:n 6 momentti kumottiin vuonna 2002 annetulla muutosasetuksella (Working Time (Amendment) Regulations 2002, SI 2002, nro 3128), joka tuli voimaan 6.4.2003. Heinäkuussa 2003 julkaistussa kauppa- ja teollisuusministeriön oppaan toisinnossa 3 jaksoon on tehty vastaavat muutokset.

§:n 2 momentti, jonka mukaan viikoittainen enimmäistyöaika ja enimmäisyötyöaika hyödyttävät työntekijää vain *hänen työaikansa siltä osalta*, joka ”mitataan tai [josta] määritellään ennalta tai työntekijä ei voi itse päättää”.

21. Komissio toteaa, että tämä säännös ei kuulu työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohtaan perustuvan mahdollisen poikkeuksen piiriin. Tätä poikkeusta voidaan nimittäin soveltaa ainoastaan työntekijöihin, joiden työajan *kokonaispituutta* ei mitata tai määritellä ennalta tai jotka voivat itse päättää siitä. Sen sijaan siinä ei sallita viikoittaista enimmäistyöaikaa ja enimmäisyötyöaikaa koskevien säännösten rajoitettua soveltamista vain tiettyihin työntekijän toiminnan osa-alueisiin, kuten WTR:n 20 §:n 2 momentissa säädetään siinä tapauksessa, että työntekijän työaika jätetään vain *osittain* mittaamatta ja/ tai ennalta määrittelemättä tai että työntekijä voi itse päättää siitä vain *osittain*.

22. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksen merkityksen määrittelemiseksi on otettava huomioon samanaikaisesti sen sanamuoto, asiayhteys ja tarkoitus.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> – Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita asia C-280/04, Jyske Finans, tuomio 8.12.2005 (34 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Vrt. lisäksi asia C-17/03, VEMW ym., tuomio 7.6.2005 (41 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja yhdistetyt asiat C-544/03 ja C-545/03, Mobistar ja Belgacom Mobile, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7723, 39 kohta).

23. Tarkasteltavana olevassa asiassa työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ja kyseisen säännöksen asiayhteydestä sekä työaikadirektiivin tarkoituksesta käy kaiken kaikkiaan ilmi, että poikkeukset yhteisön oikeudessa säädetyistä viikoittaisesta enimmäistyöajasta ja enimmäisyötyöajasta ovat mahdollisia vain silloin, kun kyseessä olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan *kokonaispituutta* ei mitata ja/ tai määritellä ennalta tai kun työntekijät voivat itse päättää *koko* työajasta. Poikkeusta ei sen sijaan voida soveltaa silloin, kun mainitut piirteet koskevat vain yksittäisiä työajan osia.

24. Jo työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan *sanamuoto* viittaa ”työaikaan” kokonaisuudessa eikä sen yksittäisiin osiin. Myös ”kyseessä oleva toiminta”, jonka erityispiirteillä perustellaan työaikadirektiivin yleisistä säännöksistä poikkeava vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja koskeva järjestely, on esitetty yksikkömuodossa. Näin ollen ratkaiseva on kyseisten työntekijöiden toiminta kokonaisuutena, ei esimerkiksi toimintaan kuuluvien yksittäisten tehtävien erityisluonne.

25. *Asiayhteys*, johon työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu poikkeusmahdollisuus liittyy, vahvistaa tämän näkökannan. Työaikadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaan työaika tarkoittaa

"ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa *toimintaansa* tai tehtäviään"<sup>10</sup>. Jälleen viitataan siis työntekijän toimintaan kokonaisuutena eikä esimerkiksi sen yksittäisiin osatekijöihin. Näin ollen systemaattinen tulkinta johtaa myös siihen, että työajan käsite muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jonka määrittelee työntekijän toiminnan yleinen luonne, eivät hänen suorittamiensa yksittäisten tehtävien piirteet.

26. Samaan päätelmään viittaa myös *työntekijöiden suojelua koskeva tavoite*, johon työaikadirektiivi kokonaisuudessaan ratkaisevalla tavalla tähtää ja joka käy nimenomaisesti ilmi myös sen 17 artiklan 1 kohdasta.<sup>11</sup>

27. Kuten työaikadirektiivin oikeusperustana olevasta EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklasta<sup>12</sup> sekä direktiivin ensimmäisestä, neljännessä, seitsemännessä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ja 1 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, työaikadirektiivissä on

tarkoitus vahvistaa vähimmäisvaatimukset, joilla pyritään parantamaan työntekijöiden elin- ja työoloja yhdenmukaistamalla kansallisia työaikasäädöksiä.<sup>13</sup>

28. Lisäksi yhteisön laajuisella työajan järjestämisen yhdenmukaistamisella pyritään mainittujen säännösten mukaan varmistamaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parempi suojelu muun muassa vahvistamalla vuorokautiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat ja riittävät lepotaumat sekä määrittelemällä keskimääräinen viikoittainen enimmäistyöaika.<sup>14</sup>

29. Työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjassa,<sup>15</sup> johon työaikadirektiivissä nimenomaisesti viitataan,<sup>16</sup> todetaan (7 kohta), että sisämarkkinoiden toteutumisen on johdettava Euroopan yhteisön työn-

13 - Asia C-173/99, BFCTU, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4881, 37 kohta); asia C-151/02, Jaeger, tuomio 9.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8389, 45 kohta); yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8835, 91 kohta); asia C-313/02, Wippel, tuomio 12.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9483, 46 kohta) ja asia C-14/04, Dellas ym., tuomio 1.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10253, 40 kohta). Vrt. myös asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 75-77 kohta).

14 - Asia C-303/98, Simap, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7963, 49 kohta) sekä edellä alaviiteessä 13 mainitut asiat BFCTU, tuomion 38 kohta, Jaeger, tuomion 46 ja 92 kohta, Pfeiffer, tuomion 76, 82 ja 91 kohta, Wippel, tuomion 47 kohta ja Dellas, tuomion 41 kohta. Vrt. myös edellä alaviiteessä 13 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 45 ja 75 kohta.

15 - Työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Strasbourgissa 9.12.1989 ja annettiin julistuksen muodossa. Julistuksen hyväksyivät tuoloin kahdestoista jäsenvaltion valtiopäätelmistä yksitoista, eikä julistusta ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä; vrt. tätä koskevat puheenjohtajan päätelmät, Euroopan yhteisöjen tiedote 12.12.1989, I.1.10 kohta.

16 - Työaikadirektiivin neljäs perustelukappale.

10 - Kursivointi tässä.

11 - Vrt. työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan johdantosaat: "Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisessa noudatettavat yleiset periaatteet huomioon ottaen - -."

12 - EY:n perustamissopimuksen 117-120 artikla on korvattu EY 136-EY 143 artiklalla.

tekijöiden elin- ja työolojen paranemiseen ja että tämä prosessi koskee työaikaa ja työajan järjestämistä. Peruskirjan 8 kohdassa todetaan lisäksi, että yhteisön jokaisella työntekijällä on oikeus muun muassa (viikoittaiseen) lepoaikaan, jonka kesto jäsenvaltioissa on asteittain yhdenmukaistettava kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

suojelun varmistaminen, minkä mukaisesti sen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun mahdollisen poikkeuksen soveltaminen on rajattava tapauksiin, joissa *työajan kokonaispituutta* – eikä esimerkiksi vain sen osia – ei kyseessä olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi mitata ja/tai määritellä ennalta tai kun kyseiset työntekijät voivat itse päättää *työajan kokonaispituudesta*.

30. Tätä taustaa vasten työaikadirektiiviin sisältyviä, enimmäistyöaikaa ja vähimmäislepoaikaa koskevia säännöksiä pidetään vakiintuneen oikeuskäytännön kannalta yhteisön sosiaalioikeuden erityisen merkityksellisinä sääntöinä, joita on sovellettava jokaiseen työntekijään hänen turvallisuutensa ja terveytensä suojelua koskevana vähimmäisvaatimuksena.<sup>17</sup>

31. Näin ollen poikkeuksia mainituista työaikaa koskevista säännöistä, esimerkiksi työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja mahdollisia poikkeuksia, on tulkittava suppeasti.<sup>18</sup> Tämän direktiivin tavoitteena on kaikkien sen soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden

32. Jos työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua mahdollista poikkeusta sovellettaisiin myös tapauksiin, joissa työaika voidaan mitata tai määritellä ennalta taikka työntekijät voivat itse päättää siitä vain *osittain*, vaarana olisi yhteisön oikeudessa säädettyjen viikoittaista enimmäistyöaikaa ja enimmäisyötyöaikaa koskevien sääntöjen kiertäminen. Tällöin sallittu viikoittainen enimmäistyöaika tai sallittu enimmäisyötyöaika saattaisi kuluu kokonaan tai suurelta osin jo kyseisen työntekijän toiminnan siihen osaan, jolta työaika mitataan tai määritellään ennalta taikka josta työntekijät eivät voi itse päättää. Suorittaakseen muut tehtävänsä, jotka eivät erityispiirteidensä vuoksi sovellu työajan mittaamiseen tai ennalta määrittelemiseen tai joiden osalta asianomainen voi itse päättää työajastaan, työntekijän olisi mahdollisesti ylitettävä viikoittainen enimmäistyöaika tai enimmäisyötyöaika.

17 – Edellä alaviitteessä 13 mainitut asiat BECTU, tuomion 43 ja 47 kohta, Pfeiffer, tuomion 100 kohta, Wippel, tuomion 47 kohta ja Dellas, tuomion 49 kohta.

18 – Ks. tältä osin myös edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Jaeger, tuomion 89 kohta, jonka mukaan ”direktiivin 93/104 17 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia on poikkeuksina työajan järjestämistä koskevaan yhteisön järjestelmään tulkittava siten, että niiden soveltamisala ulottuu ainoastaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä näillä poikkeuksilla suojattavien intressien turvaamiseksi” (kursivointi tässä).



33. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että WTR:n 20 §:n 2 momentin soveltamisala on työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua mahdollista poikkeusta laajempi ja on siten mainitun yhteisön oikeuteen sisältyvän säännöksen vastainen.

34. Vastineessaan Yhdistynyt kuningaskunta myönsi, että WTR:n 20 §:n 2 momentti "ei ole työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämätön" ja lupasi kumota tämän kansallisen säännöksen. Yhteisöjen tuomioistuimessa järjestetyssä istunnossa kävi lisäksi ilmi, että tätä koskeva muutosasetus on etenemässä lainsäädäntömenettelyssä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että sen todennäköinen voimaantulopäivä on 6.4.2006.

35. Arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyyssvelvoitteitaan, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. Pelkkä ilmoitus kansallisten säädösten tai hallinnollisten määräysten muuttamisesta ei siis ole tässä suhteessa riittävä.<sup>19</sup>

36. Kyseisiä jäsenyyssvelvoitteita oli siis asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana edelleen jätetty noudattamatta. Näin ollen komission ensimmäinen väite on oikeudenkäynnin tässä vaiheessa hyväksyttävä.

37. Yhteisöjen tuomioistuimessa järjestetyssä istunnossa komissio lupasi harkita ensimmäisen väitteensä peruuttamista heti, kun WTR:n 20 §:n 2 momentin kumoava muutosasetus on tullut voimaan. Jos kanne peruutetaan osittain, jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne rajoitetaan ainoastaan komission toiseen väitteeseen, jota koskevat jäljempänä esitetyt seikat.

*B Toinen väite: ei riittäviä toimenpiteitä vuorokautista ja viikoittaista lepoaikaa koskevien oikeuksien toteuttamiseksi*

38. Toisessa väitteessään komissio esittää, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut EY 249 artiklan mukaisia velvoitteitaan toteuttaakseen oikeuden vuorokautisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin pitäessään virallisen oppaansa tämänhetkisessä muodossaan. Väitteen perustana on Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisema opas, jonka mukaan työnantajien on varmistettava, että työntekijät voivat käyttää lepoaikansa, mutta heidän ei tarvitse varmistaa, että nämä myös lepäävät.

<sup>19</sup> – Vrt. asia C-514/03, komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006 (Kok. 2006, s. I-963, 44 kohta).

39. Ennen kuin tätä väitettä voidaan arvioida aineellisesti, on ratkaistava, otetaanko se tutkittavaksi.

## 1. Tutkittavaksi ottaminen

40. Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä toinen väite on jätettävä tutkimatta kahdesta syystä.

a) Oikeusriidan kohteen laajentamista koskeva väite

41. Ensinnäkin Yhdistynyt kuningaskunta väittää komission laajentaneen oikeusriidan kohdetta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen käsittelyn aikana. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan komission kanne menee perusteltua lausuntoa pitemmälle. Näin ollen se katsoo perusteltuun lausuntoon sisältyvän toisen väitteen koskeneen ainoastaan kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisemaa opasta. Kanteessaan komissio sen sijaan esitti pitemmälle menevän yleisen väitteen, jonka mukaan työaikadirektiivin kattavan ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi ei ole toteutettu riittäviä toimenpiteitä, muttei ottanut uudelleen esille väitteensä alkupeleistä rajaamista ainoastaan opasta koskevaksi.

42. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen

kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitettua oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Kanteen on näin ollen perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perustellun lausunnonkin. Väitettä, jota ei esitetty kyseisessä lausunnossa, ei siis voida ottaa tutkittavaksi yhteisön tuomioistuinmessä käytävässä oikeudenkäynnissä.<sup>20</sup>

43. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että virallisessa huomautuksessa, perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä esitettyjen väitteiden pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kunhan oikeusriidan kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu.<sup>21</sup>

44. Tarkasteltavana olevassa asiassa komissio totesi perustellun lausuntonsa 22 kohdassa, että se ei sinänsä vastusta WTR:n säännöksiä, joilla pannaan täytäntöön vuorokautista ja viikoittaista vähimmäislepoaikaa koskevat työaikadirektiivin 3 ja 5 artikla. Kauppa- ja teollisuusministeriön oppaasta nimenomaisesti ilmenevä käytäntö ei kuitenkaan komission mielestä vastaa työaikadirektiiviä. Perustellun lausunnon 23 kohdassa komissio päättelikin, että oppaassa esitetty

20 – Asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, (Kok. 2002, s. I-305, 11 kohta); asia C-340/02, komissio v. Ranska, tuomio 14.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9845, 26 kohta) ja asia C-29/04, komissio v. Itävalta, tuomio 10.11.2005 (26 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa); vrt. myös asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10629, 36 kohta).

21 – Asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005 (Kok. 2005, s. I-5335, 39 kohta); asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 24 kohta) ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 37 kohta; vrt. myös asia C-185/00, komissio v. Suomi, tuomio 27.11.2003 (Kok. 2003, s. I-14189, 81 kohta) ja asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6985, 28 kohta).

Yhdistyneen kuningaskunnan käsitys ei sovi yhteen direktiivin tavoitteen kanssa, minkä vuoksi oppaan sanamuotoa on muutettava. Lopuksi komissio korosti perustellun lausunnon 27 kohdassa sitä, että EY 249 artiklan nojalla direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu. Näin ollen jäsenvaltioilla on komission mukaan vastuu siitä, että työaika-direktiivillä myönnetty, erityisesti vuorokautista ja viikoittaista vähimmäislepoaikaa koskevat oikeudet annetaan ja että niitä käytetään.<sup>22</sup> Pelkkä direktiivin täytäntöönpano ei riitä. Komission mukaan opas voi johtaa työaikadirektiivin vastaiseen käytäntöön.

että työaikadirektiivillä myönnetty, erityisesti vuorokautista ja viikoittaista vähimmäislepoaikaa koskevat oikeudet annetaan ja että niitä käytetään.<sup>23</sup>

46. Tätä taustaa vasten on todettava, että komissio ei tarkasteltavana olevassa asiassa ole millään tavalla loukannut Yhdistyneen kuningaskunnan puolustautumisoikeuksia laajentamalla oikeusriidan kohdetta. Pikemminkin komissio on perustanut kanteensa toisen väitteen osalta samoihin seikkoihin kuin perustellun lausuntonsa aiemmin. Komissio ei sinänsä vastusta työaikadirektiivin täytäntöönpanoa WTR:n säännöksillä, vaan sekä perustellussa lausunnossaan että kanteessaan se arvostelee *ainoastaan viranomaisten suosittamaa käytäntöä* sellaisena kuin se esitetään kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisemassa oppaassa.

45. Kanteensa 25 kohdassa komissio viittaa jälleen WTR:n 10 ja 11 §:llä toteutettuun työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan täytäntöönpanoon. Se lainaa oppaan kyseistä kohtaa ja toteaa 26 kohdassa jälleen, että sen mielestä opas saattaa edistää ja tukea käytäntöä, joka ei vastaa työaikadirektiivin vaatimuksia. Komissio toteaa kanteen 29 kohdassa tiivistäen, että oppaassa esitetty käytäntö ei sovi yhteen työaikadirektiivin kattavaa ja tehokasta täytäntöönpanoa koskevan veloitteen kanssa; EY 249 artiklan nojalla jäsenvaltioilla on komission mukaan selkeä vastuu siitä,

b) Kanteen epämääräisyyttä koskeva väite

47. Yhdistynyt kuningaskunta moittii lisäksi kanteen epämääräisyyttä. Komissio viittasi ainoastaan EY 249 artiklan mukaiseen jäsenvaltioiden yleiseen veloitteeseen, kun sen olisi Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä pitänyt tarkastelevana olevan kaltaisessa

22 - Englanniksi: "– – Member States have a responsibility to ensure that the rights granted by the Directive, notably the rights to daily and weekly rest, are granted and exercised."

23 - Englanniksi: "– – the Member States have a clear responsibility to ensure that the rights granted by the Directive, and notably the right to daily and weekly rest are *effectively granted and exercised*" (kursivointi kuten alkuperästekstissä).

asiassa, joka koskee virheelliseksi väitettyä direktiivin täytäntöönpanoa, mainita yksiselitteisesti ja yksityiskohtaisesti osa-alueet, joilla se pitää työaikadirektiivin täytäntöönpanoa virheellisenä.

48. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista ja että näiden mainintojen on oltava riittävän täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa.<sup>24</sup>

49. Tarkasteltavana olevassa asiassa komission kanteen ja jo aiemmin sen perustellun lausunnon toinen väite kohdistui nimenomaisesti kauppaja- ja teollisuusministeriön julkaisemaan oppaaseen<sup>25</sup>. Väitteen ydin, joka käy erityisen selvästi ilmi kanteen 25 ja 30 kohdasta, on oppaasta työnantajille välitettävä signaali, jonka mukaan ei ole tarpeen varmistaa, että työntekijät tosiasiallisesti käyttävät heille myönnetty lepotauot, vaan että riittää, kun ainoastaan varmistetaan, että työntekijöitä ei estetä käyttämästä lepoaikojaan.

<sup>24</sup> – Vrt. asia C-178/00, Italia v. komissio, tuomio 9.1.2003 (Kok. 2003, s. I-303, 6 kohta) ja asia C-55/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.10.2004 (23 kohta, ei julkaistu oikeustauskokoelmassa).

<sup>25</sup> – Vrt. tämän ratkaisuehdotuksen 44 ja 45 kohta.

50. Näin ollen komissio on esittänyt riittävän konkreettisesti, mitä sen väite jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskee.

51. Tässä yhteydessä haittaa ei aiheudu siitä, että komissio viittaa kanteessaan ainoastaan EY 249 artiklaan eikä esimerkiksi vaadi Yhdistyneen kuningaskunnan tuomitsemista työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan rikkomisen perusteella. Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella nimitäin pyritään siihen, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa jäsenvaltion jättäneen täyttämättä sille *perustamissopimuksen mukaan kuuluvan velvoitteen* (EY 226 artiklan 1 kohta ja EY 228 artiklan 1 kohta). Mikäli direktiivi on jätetty panematta täytäntöön tai se on pantu täytäntöön virheellisesti, jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisellä rikotaan EY 249 artiklan 3 kohtaa. Juuri tähän määräykseen komissio viittasi kanteessaan.

52. Lisäksi jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta on tietenkin myös käytävä ilmi, mitkä direktiivin säännökset on komission mielestä jätetty panematta täytäntöön tai pantu täytäntöön virheellisesti vastoin EY 249 artiklan 3 kohtaa. Olisi mielekästä ilmaista tämä mainitsemalla kyseessä olevat säännökset kanteessa. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä. Kuten edellä jo todettiin, oikeudenkäynnin kohde ja kanteen oikeudelliset perusteet on mainittava riittävän täsmällisesti, jotta vastaajana oleva jäsenvaltio voi valmistella puolustuksensa ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa

valvontaansa. Tarkasteltavana olevassa asiassa nämä vaatimukset täyttää komission viittaus "vuorokautista ja viikoittaista lepoaika koskevien oikeuksien toteuttamisen" puutteellisuuteen, joka mainitaan sekä kanteessa itsessään että sen perusteluissa. Muutoin komissio viittaa myös kanteensa useassa kohdassa nimenomaisesti työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklaan.<sup>26</sup>

55. Asianosaiset ovat eri mieltä lähinnä siitä, täyttyvätkö työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan edellytykset jo silloin, kun kyseisille työntekijöille varmistetaan *oikeus* vuorokautisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin, vai onko jäsenvaltioiden asetettava työnantajille tätä pitemmälle menevä *tulosvelvoite* huolehtia siitä, että lepoaikoja myös tosiasiallisesti noudatetaan.

## c) Välipäätelmä

### a) Asianosaisten pääasialliset perustelut

53. Näin ollen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi toisen väitteen osalta.

56. Yhdistynyt kuningaskunta päätelee työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan perusteella, että työntekijöille on ainoastaan varmistettava oikeus vuorokautisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihinsa (ensure that – – every worker is entitled to – –), mutta työnantajien ei tarvitse huolehtia siitä, että lepoaikoja tosiasiallisesti noudatetaan. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan mainituista säännöksistä ei – toisin kuin direktiivin muista säännöksistä – seuraa tulosvelvoite. Se katsoo, että työnantajilta ei voida vaatia, että he pakottaisivat työntekijät tosiasiallisesti käyttämään heille kuuluvat lepoajat. Tässä mielessä kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisema opas ainoastaan selventää työnantajan vastualueen rajoja.

## 2. Perusteltavuus

54. Komission toinen väite on perusteltu, jos kauppa- ja teollisuusministeriön julkaiseman oppaan 5 jakson kiistanalainen väittämä on ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, joka jäsenvaltioille aiheutuu työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklasta luettuna yhdessä EY 249 artiklan 3 kohdan kanssa.

57. Vertailun vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta viittaa työaikadirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ja 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin viikoittaiseen enimmäistyöaikaan ja

26 – Vrt. esimerkiksi kannekirjelman 2, 32 ja 34 kohta.

enimmäisytyöaikaan, joiden tapauksessa valittu sanamuoto (ensure that – – does not exceed – – ) viittaa tulokseen selkeämmin kuin työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan sanamuoto. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta rinnastaa asian äitiyslomaa koskevaan järjestelyyn direktiivin 92/85<sup>27</sup> 8 artiklassa, jonka kahdessa kohdassa myös erotetaan toisistaan oikeus ja tulosvelvoite siten, että kyseisen säännöksen ensimmäisessä kohdassa pelkkä oikeus ilmaistaan jälleen sanamuodolla "entitled to".

59. Komission mielestä kyseessä oleva kauppa- ja teollisuusministeriön oppaan 5 jakso kannustaa työnantajia noudattamaan käytäntöä, joka ei täytä työaikadirektiivin vaatimuksia. Työnantajien annetaan ymmärtää, että heidän ei tarvitse varmistaa, että heidän työntekijänsä tosiasiallisesti myös käyttävät heille myönnettyt lepotauot. Komission mukaan oppaassa ei ainakaan rohkaista työnantajia varmistamaan tämä.

#### b) Arviointi

58. Komissio ei hyväksy näitä sanamuotoon ja asiayhteyteen nojautuvia Yhdistyneen kuningaskunnan perusteluja ja viittaa tältä osin erityisesti sanamuotojen epäyhtenäisyyteen, jonka voi havaita paitsi direktiivin eri kielitoisintojen välillä myös yksittäisten kielitoisintojen sisällä. Komission mukaan jäsenvaltioilla on EY 249 artiklan nojalla selkeää vastuuta sen varmistamisesta, että työaikadirektiivissä tarkoitetut, erityisesti vuorokautista ja viikoittaista vähimmäislepoaika koskevat oikeudet annetaan ja että niitä käytetään tehokkaasti. Työnantajien on varmistettava tämä asianmukaisen yritysorganisaation avulla.

60. Jäsenvaltioiden on työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden ja jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden vähintään 24 tunnin keskeytymättömän lepoajan, johon lisätään 3 artiklassa tarkoitettu yhdentoista tunnin vuorokautinen lepoaika.

61. Tämän toteamuksen lisäksi 3 ja 5 artiklan *sanamuotoon* ja työaikadirektiivin *systematiikkaan* ei sisälly tarkempia viitteitä siitä, mitä konkreettisia vaatimuksia jäsenvaltioiden on asetettava työnantajille, jotta

27 – Toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/85/ETY (kymmenes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi), EYVL L 348, s. 1.

vuorokautisten ja viikoittaisten vähimmäislepoaikojen myöntämistä koskeva yhteisön oikeuden tavoite täyttyy tehokkaasti.

sen sijaan sanaa "hebben" ja 7 artiklassa ilmaisua "wordt toegekend".

62. Työaikadirektiivin eri säännösten sanamuodossa on huomattavaa epäyhtenäisyyttä sekä eri kielitoisintojen välillä että yksittäisten kielitoisintojen sisällä. Esimerkiksi direktiivin englanninkielisessä toisinnossa käytetään 3, 4, 5 ja 7 artiklassa kauttaaltaan ilmaisua "is entitled to", jonka voidaan tulkita tarkoittavan pelkkää työntekijän oikeutta. Sen sijaan ranskan-, italian- ja portugalinkielisissä toisinnossa samoissa artikloissa käytetään ilmaisua "bénéficie" (ranskaksi), "benefici" (italiaksi) ja "beneficiem" (portugaliksi), joka voidaan saksaksi kääntää verbillä "genießen" (nauttia) tai "zugute kommen" (hyödyttää) ja jonka näin ollen voidaan myös tarkoittavan tuloksetta. Muissa kielitoisinnossa termien käyttö ei ole yhtenäinen edes lepoaikaa koskevissa säännöksissä (3, 4, 5 ja 7 artikla). Esimerkiksi saksankielisessä toisinnossa 3, 4 ja 5 artiklassa käytetään ilmaisua "gewährt wird", 7 artiklassa sen sijaan "erhält". Espanjankielisessä toisinnossa käytetään 3 ja 5 artiklassa ilmaisua "disfruten", 4 artiklassa ilmaisua "tengan derecho a disfrutar" ja 7 artiklassa ilmaisua "dispongan". Yhtä epäyhtenäisellä tavalla käytetään hollanninkielisessä toisinnossa 3 ja 5 artiklassa sanaa "genieten", 4 artiklassa

63. Edellä kuvattu yleisesti epäyhtenäinen kielenkäyttö selittää myös sen, että määrittäessä viikoittainen enimmäistyöaika ja enimmäisyötyöaika työaikadirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ja 8 artiklan 1 kohdassa ei käytetä samaa sanamuotoa kuin määrittäessä vähimmäislepoajat. Mainittujen kohtien mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta viikoittainen työaika tai yötyöaika "ei ylitä" säädettyä enimmäisaikaa.<sup>28</sup>

64. Vastoin Yhdistyneen kuningaskunnan näkemystä sananvalinnoista ei voida johtaa laadullista eroa työaikadirektiivin 6 ja 8 artiklan säännösten ja riidan kohteena olevien 3 ja 5 artiklan säännösten välillä. Tällaista eroa vastaan puhuu varsinkin työaikadirektiivin kahdeksas perustelukappale, jossa vähimmäislepoajat ja enimmäistyöajat mainitaan samassa yhteydessä viitaten samaan tavoitteeseen: niiden avulla on tarkoitus varmistaa työntekijöiden turvallisuus ja terveys.

28 - Muihin tässä vertailtuihin kielitoisintoihin (ranska, englanti, italia, espanja, portugali ja hollanti) sisältyvää vastaavia sanamuotoja.

65. Tämän *tavoitteen*<sup>29</sup> valossa onkin lopulta selvitettävä myös vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja koskevien, työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan mukaisten jäsenvaltioiden velvoitteiden laajuus. Kuten edellä jo mainittiin,<sup>30</sup> enimmäistyöaikaa ja vähimmäislepoaikaa koskevia säännöksiä pidetään vakiintuneen oikeuskäytännön kannalta yhteisön sosiaalioikeuden erityisen merkityksellisinä sääntöinä, joita on sovellettava jokaiseen työntekijään hänen turvallisuutensa ja terveytensä suojelua koskevana vähimmäisvaatimuksena.<sup>31</sup> Työaikadirektiivillä työntekijöille annettujen oikeuksien vaikuttavuus käytännössä on varmistettava täysimääräisesti, mikä väistämättä merkitsee jäsenvaltiolle velvoitetta varmistaa jokaisen tässä direktiivissä asetetun vähimmäisvaatimuksen täyttyminen.<sup>32</sup>

66. Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tehokkaan suojelun saavuttamiseksi on välttämätöntä, että heille myös *tosiasiallisesti annetaan* säädetty vähimmäislepoajat<sup>33</sup>. Tämä edellyttää varsinkin sitä, että työnan-

taja antaa työntekijöilleen mahdollisuuden käyttää heille kuuluvat lepoaikansa ja että esimerkiksi tosiasialliset pakottavat seikat eivät estä heitä tekemästä niin.<sup>34</sup>

67. Normaalityapauksessa on varmaankin kohtuutonta tai jopa mahdotonta vaatia työnantajaa *pakottamaan* työntekijänsä heille kuuluvien lepoaikojen käyttämiseen. Myös komissio myönsi tämän istunnossa. Tämän vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta viittaa osuvasti siihen, että varsinkaan käytännön syistä työnantajan vastuu lepoaikojen noudattamisesta ei voi olla rajaton.

68. Työnantaja ei kuitenkaan missään tapauksessa saa jättäytyä täysin passiivisen toimijan rooliin ja myöntää lepoaikoja vain niille työntekijöille, jotka nimenomaisesti vaativat niitä ja tarvittaessa turvautuvat tuomioistuimeen saadakseen vaatimuksensa läpi. Näiden työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi taattujen oikeuksien tehokasta käyttöä voi huomattavasti vaikeuttaa – jo ennen uhkaavaa oikeudenkäynnin riskiä – se mahdollisuus, että pelkkä lepoaikojen vaatiminen tekee työntekijästä epäsuositun yrityksessä.

29 – Vrt. myös tämän ratkaisuehdotuksen 26–29 kohta.

30 – Tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

31 – Edellä alaviitteessä 13 mainitut asiat BECTU, tuomion 43 ja 47 kohta, Pfeiffer, tuomion 100 kohta, Wippel, tuomion 47 kohta ja Dellas, tuomion 49 kohta.

32 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Dellas, tuomion 53 kohta; vaatimusta työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tehokkaasta suojelusta vähimmäislepoaikojen tosiasiallisen (todellisen) varmistamisen avulla korostettiin jo alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Jaeger, tuomion 70, 92 ja 95 kohta.

33 – Täältä osin myös edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Jaeger, tuomion 70 ja 92 kohta.

34 – Vastaavasti – loma-oikeuden osalta – julkisasiamies Christine Stix-Hacklin 27.10.2005 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-131/04 ja C-257/04, Robinson-Steele ym., tuomio 16.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2531, s. I-2534, 54 kohta).



69. Sen sijaan työnantajan velvollisuutena on huolehtia aktiivisesti siitä, että yrityksessä syntyy ilmapiiri, jossa tosiasiallisesti noudetaan yhteisön oikeudessa säädettyjä vähimmäislepoaikoja. Epäilemättä tämä edellyttää ensinnäkin sitä, että kussakin yritysorganisaatiossa järjestetään työ- ja lepoajat tämän mukaisesti. Lisäksi yrityksessä on oltava käytännössä itsestään selvää, että työntekijöiden oikeus lepoaikoihin ei jää kuolleeksi kirjaimeksi vaan että sitä voidaan tosiasiallisesti käyttää. Erityisesti on vältettävä tosiasiallisia pakottavia seikkoja, jotka estävät työntekijöitä käyttämästä lepoaikojaan tosiasiallisesti. Tällöin ei ole merkitystä sillä, ovatko pakottavat seikat lähtöisin työnantajasta – esimerkiksi hänen asettamiensa suoritusvaatimusten muodossa – vai johtuvatko ne siitä, että osa henkilökunnasta jättää heille kuuluvat lepoajat käyttämättä, mistä aiheutuu muille työntekijöille eräänlainen kollektiivinen pakko toimia samoin.

70. Tätä taustaa vasten kauppa- ja teollisuusministeriön oppaan kiistanalainen kohta on vähintäänkin tulkinnanvarainen. Sen ensimmäisessä lauseessa ilmaistaan osuvasti työnantajien velvoite varmistaa, että työntekijät *voivat* käyttää lepoaikansa. Toisessa lauseessa kuitenkin lisätään, että työnantajien ei tarvitse varmistaa, että heidän työntekijänsä *tosiasiallisesti* myös käyttävät lepoaikansa. Kun nämä väittämät luetaan asiayh-

teydessään – myös yhteydessä oppaan muuhun sisältöön<sup>35</sup> –, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että opas kannustaa työnantajat täysin passiiviseen toimintaan, joka ei sovi yhteen työaikadirektiivin tavoitteiden kanssa. Pikemminkin voi syntyä vaikutelma, että jo tällaista työnantajan toimintaa pidetään laillisesti riittävänä toimintana. Kuten edellä jo todettiin, työnantajille osoitettu rooli ei saa rajoittua tällaiseen passiiviseen toimintaan vaan sen on käsitettävä myös velvoite sellaisen työilmapiirin luomiseen, joka kannustaa työntekijöitä heille kuuluvien lepoaikojensa käyttämiseen.

71. Hyväksyessään mainitun, vähintäänkin tulkinnanvaraisen kohdan kauppa- ja teollisuusministeriön oppaassa Yhdistynyt kuningaskunta ei siis ole noudattanut velvoitettaan toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta jokainen työntekijä saisi työaikadirektiivin 3 ja 5 artiklan mukaiset vuorokautiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat.

35 – Esimerkiksi oppaan 5 jakson johdannossa todetaan seuraavaa: "Employers must check – how working time is arranged and whether workers can take the time off they are entitled to –" (vrt. oppaan s. 14).

72. Tätä päätelmää ei estä myöskään se, että opas on työnantajien ja työntekijöiden kannalta mahdollisesti vain suositusluonteinen eikä siten ole oikeudellisesti sitova.<sup>36</sup> Kuten yhteisöjen tuomioistuin jo aiemmin todennut, jopa sellaiset jäsenvaltion viranomaisen toimet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta, voivat olla omiaan vaikuttamaan kansalaisten käyttäytymiseen kyseisen valtion alueella ja siten vaarantamaan yhteisön tavoitteiden saavuttamisen.<sup>37</sup> Tämä koskee myös direktiivin sellaisten tavoitteiden saavuttamista, jotka EY 249 artiklan 3 kohdan mukaan velvoittavat jokaista jäsenvaltiota, jolle direktiivi on osoitettu.

yhteisön oikeuden mukainen kansallisen oikeuden *soveltaminen*.<sup>38</sup> Jäsenvaltion ei pidä viranomaisten antamilla tulkinnanvaraisilla suosituksilla luoda sitä riskiä, että kansallisen oikeuden soveltaminen käytännössä on vastoin direktiivin tavoitteita.

74. Edellä mainituista syistä myös komission toinen väite on hyväksyttävä.

## V Oikeudenkäyntikulut

73. Tällöin jäsenvaltion velvoite ei myöskään rajoitu – läinsäättäjää koskevaan – velvoitteeseen saattaa direktiivi asianmukaisella tavalla osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Ottaen huomioon EY 10 artiklan mukaisen jäsenvaltioiden yleisen lojaaliteettivelvoitteen se käsittää myös kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia koskevan velvoitteen varmistaa

75. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asiaan, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, Yhdistynyt kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.<sup>39</sup>

38 – Vastaavasti – yhteisön oikeuden vastaisen *hallinnollisen käytännön* osalta – asia C-278/03, komissio v. Italia, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3747, 13 kohta): ”jäsenyyssoveltoitteiden noudattamatta jättäminen voi nimittäin aiheuttaa sellaisen hallinnollisen käytännön olemassaolosta, jolla rikotaan yhteisön oikeutta, vaikka sovellettava kansallinen lain-sääädäntö itsessään onkin yhteisön oikeuden mukaista.”

39 – Jos komissio vielä peruuttaa ensimmäisen väitteensä, siltä osin sovelletaan työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohtaa. Yhteisöjen tuomioistuin on kyseisen määräyksen nojalla viimeksi asiassa C-514/03 velvoittanut Espanjan kuningaskunnan korvaamaan komission vaatimuksesta oikeudenkäyntikulut jäsenyyssoveltoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan kanteen peruutetusta osasta, koska kyseisen jäsenvaltion viivästynyt menettely kansallisen oikeuden muuttamiseksi on ollut synnä komission nostamaan kanteeseen (edellä alaviitteessä 19 mainitun tuomion 68 kohta).

36 – Oppaan suositusluonteisuuteen viittaa kuitenkin seuraava toteamus oppaan sivulla 1: ”This booklet – gives general guidance only and should not be regarded as a complete or authoritative statement of the law.”

37 – Tältä osin asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005, Kok. Ep. VI, s. 589, 28 kohta, ns. Buy Irish -tapaus).

## VI Ratkaisuehdotus

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavasti:

- 1) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut EY 249 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan panna täytäntöön tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/104/EY,
  - koska se on vastoin direktiivin 17 artiklan 1 kohtaa ottanut käyttöön 17.12.1999 annetun Working Time Regulationsin 20 §:n 2 momentin, jonka mukaan tapauksissa, joissa työaika voidaan vain osittain mitata ja/tai määrittellä ennalta tai joissa työntekijät eivät voi itse päättää työajasta, viikoittaista enimmäistyöaikaa ja enimmäisyötyöaikaa koskevia sääntöjä sovelletaan ainoastaan kyseiseen työajan osaan, ja
  - koska se on vastoin direktiivin 3 ja 5 artiklaa pitänyt entisellään Working Time Regulationsia koskevan virallisen oppaan, jonka mukaan työnantajien on ainoastaan varmistettava, että työntekijät voivat käyttää vuorokautiset ja viikoittaiset lepoaikansa, mutta työnantajia ei velvoiteta huolehtimaan siitä, että työntekijät myös lepäävät.
- 2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.