

Asia C-585/19**Ennakkoratkaisupyyntö****Jättämispäivä:**

2.8.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Tribunalul București (Romania)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

24.7.2019

Kantaja:

Academia de Studii Economice din București

Vastaaja:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN PERUSTEET

Tribunalul București - Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (Bukarestin alioikeus, hallinnollisia ja vero-oikeudellisia riita-asioita käsittelevä II jaosto) pyytää kantajan, **Academia de Studii Economice din București** (Bukarestin kauppatieteellinen akatemia), pyynnöstä 13.6.2019 pidetyssä istunnossa tehdyn päätöksen perusteella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan nojalla, että

EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN

vastaa seuraaviin, [tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY 2 artiklan 1 alakohdan, 3 artiklan sekä 6 artiklan b alakohdan tulkintaa koskeviin kysymyksiin, koska tällainen vastaus on tarpeen Tribunalul Bucureștin hallinnollisia ja vero-oikeudellisia riita-asioita käsittelevän II jaoston käsiteltävänä olevan kansallisen riita-asian [– –] ratkaisemiseksi:

1) Tarkoitetaanko direktiivin 2003/88/EY 2 artiklan 1 alakohdassa määritellyllä [käsitteellä] ”työaika” ”ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on

työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaansa tai tehtäviään”, yhden (kokoaikaisen) [työ]sopimuksen vai kaikkien asianomaisen työntekijän tekemien (työ)sopimusten perusteella?

2) Onko jäsenvaltioille direktiivin 2003/88/EY 3 artiklassa asetettuja vaatimuksia (velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden) ja direktiivin 2003/88/EY 6 artiklan b alakohdassa asetettuja vaatimuksia (keskimääräisen työajan rajoittaminen enintään neljäänkymmeneen kahdeksaan tuntiin viikossa, ylityö mukaan luettuna) tulkittava siten, että niissä asetetaan yksittäistä sopimusta koskevia rajoituksia, vai siten, että niissä asetetaan kaikkia saman työnantajan tai eri työnantajien kanssa tehtyjä sopimuksia koskevia rajoituksia?

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annettavien vastausten perusteella päädytään sellaiseen tulkintaan, että se sulkee pois jäsenvaltioiden mahdollisuuden säätää kansallisesti, että [kuhunkin] sopimukseen sovelletaan direktiivin 2003/88/EY 3 artiklaa ja 6 artiklan b alakohtaa, kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, että päivittäisen vähimmäislepoajan ja viikoittaisen enimmäistyöajan on oltava työntekijäkohtaisia (riippumatta siitä, kuinka monta työsopimusta tämä tekee saman työnantajan tai eri työnantajien kanssa), voiko jäsenvaltion julkinen laitos, joka toimii valtion nimissä, vedota direktiivin 2003/88/EY 3 artiklan ja 6 artiklan b alakohdan suoraan soveltamiseen ja määrätä työnantajalle seuraamuksia siitä, ettei direktiivissä päivittäiselle lepoajalle ja/tai viikoittaiselle enimmäistyöajalle asetettuja rajoituksia ole noudatettu?

Oikeudenkäynnin kohde. Merkitykselliset tosiseikat

1. Tribunalul Bucureștin hallinnollisia ja vero-oikeudellisia riita-asioita käsittelevässä II jaostossa on vireillä asia, jossa kantajana on Academia de Studii Economice din București (jäljempänä ASE) ja vastaajana Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (inhimillisen pääoman toimenpideohjelman välittävä toimielin – kansallinen opetusministeriö) (jäljempänä OI POCU MEN) ja jossa vaaditaan, että tuomioistuin kumoaa 2.8.2018 [päivätyn] päätöksen nro 1035[– –], joka on tehty ASE:n tehtyä oikaisuvaatimuksen [– –] 4.6.2018 [päivätystä] sääntöjenvastaisuuden toteamista ja [alkup. s. 2] talousarviosaatavien vahvistamista koskevasta pöytäkirjasta (jäljempänä myös PVC), ja vastaajan, OI POCU MENin 4.6.2018 [päivätyn] sääntöjenvastaisuuden toteamista ja talousarviosaatavien vahvistamista koskevan pöytäkirjan [– –].

2. Kanteessaan kantaja esitti, että [– –] 4.6.2018 päivätyssä sääntöjenvastaisuuden toteamista ja talousarviosaatavien vahvistamista koskevassa pöytäkirjassaan [– –] OI POCU MEN totesi ASEN olevan *Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor*

economice din Romania -nimisen hankkeen ("Suorituskyky ja huippuosaaminen tohtorintutkimuksen jälkeisen kauppatieteellisen tutkimuksen alalla Romaniassa"), POSDRU/89/1.5/S/59184 (Henkilöstöresurssien toimialakohtainen toimenpideohjelma), tunnus SMIS 21574, tuensaajana velvollinen maksamaan 13 490,42 Romanian leuta talousarviosaatavia, jotka vastaavat yhteensä 13 808 Romanian leun tukikelvottomaksi katsottua kuluerää, joka käsittää eräiden hankkeen toteuttajaryhmän työntekijöiden palkkakuluja (nettopalkka, verot, työntekijän ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut); näitä kuluja OI POCU MEN piti tukikelvottomina, kun otettiin huomioon, että OI POCU MENin mukaan direktiivin 2003/88/EY säännösten perusteella vahvistetun päivittäisen 13 tunnin enimmäis[työ]ajan katsottiin ylittyneen.

3. ASE teki edellä mainitusta sääntöjenvastaisuuden toteamista koskevasta pöytäkirjasta 10.7.2018 [päivätyyn] hallinnollisen oikaisuvaatimuksen (contestația administrativă) [– –], jonka OI POCU MEN hylkäsi perusteettomana 2.8.2018 [päivätyllä] päätöksellään [– –] seuraavilla perusteilla: a) säännöksillä (joista mainitaan direktiivin 2003/88/EY 3 artikla) säännellään päivittäistä tuntimäärää, jonka yksittäinen henkilö voi enintään työskennellä; enimmäismäärä ei siis koske yksittäisen työsopimuksen alaista työskentelyä; b) sopimuksessa määritellyn tunnin (40 minuuttia) ja kellonajan mukaisen tunnin (60 minuuttia) välisillä eroilla ei ole merkitystä, koska asiantuntijoiden perustehtäviä koskevat työsopimukset tehdään työlainsäädännön (Codul muncii) mukaan siten, että kokopäiväinen työaika on 40 viikkotuntia, eikä poikkeussäännöksiä ole; c) oikaisuvaatimus on osoitettu väärälle taholle, koska OI POCU MENilla ei ole oikaisuvaatimusta koskevaa toimivaltaa, ja se viittaa tältä osin AM POSDRUn ohjeeseen nro 95/17.4.2014; toisin sanoen katsotaan, että tuensaajan puolustautumisoikeutta on noudatettu, kun tuensaajalla on mahdollisuus esittää kirjallinen kannanottonsa ennen PVC:n antamista eikä tällaista kannanottoa katsota varsinaiseksi muutoksenhakukeinoksi; d) kulukorvausvaatimuksen ajankohtana 1.4.2013 [kantajan] olisi pitänyt tuntea direktiivin 2003/88/EY säännökset ja AM POSDRUn ohjeesta nro 64/1.2.2013 riippumattakin olla tietoinen direktiivin 2003/88/EY 3 artiklassa säädetyistä enimmäismäärästä ja olla hakematta kulukorvausta palkoista, jotka ylittävät päiväkohtaisen 13 tunnin enimmäisrajan.

4. Oikeudenkäyntiasiakirjoihin liitettyssä vastineessaan OI POCU MEN esitti [– –] soveltaneensa direktiivin 2003/88/EY (työaikadirektiivi) säännöksiä Euroopan komission Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa antamien kertomusten mukaisesti.

5. Työlainsäädännön säännöksistä – joita on tulkittava suppeasti – käy ilmi, että työaika voidaan pidentää yli 48 viikkotuntiin sillä edellytyksellä, ettei työajan keskiarvo neljän kalenterikuukauden ajalta laskettuna ylitä 48:aa viikkotuntia, ja että jokaisella työsuhteisella työntekijällä on oikeus työskennellä eri työnantajille tai samalle työnantajalle yksittäisten työsopimusten perusteella ja saada kunkin tällaisen sopimuksen mukaista palkkaa lukuun ottamatta tilanteita, joissa tiettyjä tehtäviä ei lain mukaan voi hoitaa samanaikaisesti. [alkup. s. 3]

6. Koska rahoitussopimus osapuol[ten välisiä suhteita] sääntelevänä lakina, rahoitushakemukset kaikkine muutoksineen ja myöhempien täydennyksineen, yksittäiset työsopimukset ja niitä täydentävät asiakirjat eivät muodosta poikkeusta työlainsäädännön työajan laskemista koskevaan sääntelyyn eikä niissä viitata opettajien työajan mukaiseen tuntiin, laskelmat ovat perustuneet lainmukaisesti ja asianmukaisesti 60 minuutin tunteihin.

7. Hankkeen työaikaa sääntelevien säännösten tilapäisestä soveltamisesta voidaan todeta, että ohjeen nro 64/2013 voimaantuloon saakka huomioon otettiin rahoituksen saajalle edullisimmat lain säännökset, toisin sanoen [direktiivin] 2003/88/EY 3 artiklan mukainen päivittäinen 13 tunnin enimmäistyöaika, kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan tarkoituksen mukaisesti (”direktiiviä sovelletaan kaikkeen – – yksityiseen ja julkiseen toimintaan”).

8. Näin ollen sopimuksen mukaiset tunnit, jotka ovat toteutuneet työtunteina, jotka asiantuntijat ovat kirjanneet rahoituksen saajan hallinnoimiin, allekirjoituksellaan vahvistamiinsa työajanseurantalomakkeisiin ja jotka käyvät ilmi palkkojen maksamista koskevista asiakirjoista, eivät voi ylittää rahoituspäätöksessä vahvistettua 13:a tuntia päivässä (muussa tapauksessa lopputulos ylittäisi 24 tuntia vuorokaudessa); tämän seikan vuoksi katsottiin, että asetuksen (EY) N:o 1083/2008 56 artiklaa, toimenpideohjelmien kautta rahoitetuissa toimissa syntyneiden kulujen tukikelpoisuutta koskevista säännöistä 11.7.2007 annetun hallituksen asetuksen nro 759 (Hotărârea Guvernului nr. 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale; HG nr. 759/2007) 2 §:n 1 momenttia sekä asetuksen (EY) N:o 2342/2002 172a §:n 1 momentin c ja f kohdan säännöksiä yhdessä edellä mainittujen säännösten kanssa on rikottu, minkä vuoksi nyt tarkasteltava rahamäärä ei vastaajan näkemyksen mukaan ole tukikelpoinen.

Unionin tuomioistuimelle esitettävä ennakkoratkaisukysymys

9. Kantaja vaatii ennakkoratkaisupyynnön esittämistä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY 2 artiklan 1 alakohdan, 3 artiklan sekä 6 artiklan b alakohdan säännösten selventämistä koskevien ennakkoratkaisukysymysten esittämiseksi.

Tosiseikat

10. Kanteen kohteena olevassa hallintotoimessa, 4.6.2018 päivätyssä PVC:ssä, kantajan katsotaan maksaneen hankkeessa työskenteleville asiantuntijoille ”sääntöjenvastaisesti” palkkaa työtunneista, jotka nämä ovat tehneet lainmukaisesti tehtyjen työsopimusten mukaisesti, sillä perusteella, että näiden tuntien määrä ylittää [unionin] lainsäädännössä, tarkemmin sanottuna tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetun direktiivin 2003/88/EY 3 artiklassa, säädetyn työtuntien enimmäismäärän. Lisäksi huomioon on otettu myös

AM POSDRUn ohje nro 62/30.8.2012 (jossa vahvistettiin asiantuntijoiden työn kirjaamismuoto eli liitteen 3 mukainen henkilökohtainen työajanseurantalomake, johon merkitään yksityiskohtaisesti kussakin hankkeessa kunakin päivänä työskennellyt tunnit perustyöaika mukaan luettuna), AM POSDRUn ohje nro 64/1.2.2013 (jossa vahvistettiin 1.2.2013 lähtien päivittäinen 13 tunnin enimmäismäärä) ja työkoodeksista annetun lain nro 53/2003 (legea nr. 53/2003 privind Codul muncii) 114 §:n 1 momentin sekä 135 §:n 1 momentin säännökset.

Asiassa sovellettavat kansalliset säännökset

11. Työkoodeksista annetussa laissa nro 53/2003 (legea nr 53/24.01.2003 privind Codul muncii), joka tuli voimaan 5.2.2003, säädetään seuraavaa:

”111 § – Työaika on mikä tahansa ajanjakso, jonka aikana työsuhteinen työntekijä työskentelee, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa työtehtäviään ja työhön liittyviä velvollisuuksiaan henkilökohtaisen työsopimuksensa, sovellettavan työehtosopimuksen ja/tai voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.”

”112 §:n 1 momentti – Kokoaikaisiksi palkatuilla työsuhteisilla työntekijöillä tavanomainen työaika on 8 tuntia päivässä ja 40 tuntia viikossa.” [alkup. s. 4]

”114 §:n 1 momentti – Työajan lainmukainen enimmäispituus ylityötunnit mukaan luettuina on enintään 48 tuntia viikossa.”

”135 §:n 1 momentti – Työsuhteisilla työntekijöillä on kahden työpäivän välillä oikeus vähintään 12 tunnin yhtäjaksoiseen lepoaikaan.”

Nyt tarkasteltavaan asiaan sovellettavat tai asian kannalta merkitykselliset Euroopan unionin oikeussäännöt

12. Tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetussa direktiivissä 2003/88/EY säädetään seuraavaa:

”2 artikla – Määritelmät

Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1. ’työajalla’ ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti;
2. ’lepoajalla’ ajanjaksoa, joka ei ole työaika – –.

3 artikla – Päivittäinen lepoaika

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

6 artikla – Viikoittainen enimmäistyöaika

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

- (a) rajoitetaan viikoittainen työaika laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla;
- (b) keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään 48 tuntia.”

Syyt, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön

13. Tukikelvottomat menot, joita 4.6.2018 päivätty rahoituspäätös – – koskee, ovat käytännössä asiantuntijoiden palkkakuluja, joita OI POCU MEN pitää tukikelvottomina sillä perusteella, että kyseiset asiantuntijat ovat lokakuun 2012 ja tammikuun 2013 välisenä aikana tiettyinä päivinä lisänneet hankkeeseen tehdyt työtunnit perustyöaikaansa (8 tuntia päivässä) ja mahdollisesti myös muihin hankkeisiin tai muuhun toimintaan tehtyihin työtunteihin siten, että päivää kohti tehtyjen työtuntien kokonaismäärä on ylittänyt AM POSDRUn ohjeessa nro 64/1.2.2013 tarkoitetun 13 tunnin enimmäisrajan; OI POCU MEN katsoo, että vaikka AM POSDRUn ohjetta nro 64/1.2.2013 (joka on annettu 1.2.2013 eli lokakuun 2012 ja tammikuun 2013 välisen ajanjakson jälkeen, jolloin tukikelvottomat kulut on rahoituspäätöksen mukaan kirjattu) ei olisi, kyseinen enimmäisraja käy ilmi myös direktiivin 2003/88/EY 3 artiklan ja 6 artiklan tulkinnasta ja suorasta soveltamisesta.

14. Samanaikaisesti direktiivin 2003/88/EY 3 artiklassa, joka on yksi kanteen oikeusperustoista, jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan ”tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden”, ja sen 6 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan ”tarvittavat toimenpiteet, jotta työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi: – – b) keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään neljäkymmentäkahdeksan tuntia”. [alkup. s. 5]

15. Näin ollen ennakkoratkaisukysymykset, joilla pyritään selvittämään OI POCU MENin tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetusta direktiivistä 2003/88/EY esittämän tulkinnan yhteensopivuus [unionin oikeuden kanssa], vaikuttavat nyt tarkasteltavassa asiassa annettavaan ratkaisuun.

16. Unionin tuomioistuin ei toistaiseksi ole tarkastellut direktiivin 2003/88/EY soveltamista päivittäisiin vähimmäislepoaikoihin eikä [- -] viikoittaiseen enimmäistyöaikaan työntekijää tai työ sopimusta kohti.

17. EUT-sopimuksen 267 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että jos ennakkoratkaisukysymys tulee esille kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

18. Jotta unionin oikeutta sovellettaisiin jäsenvaltioissa yhtenäisesti, on kuitenkin välttämätöntä, että jos tietyn kansallisen käytännön tai lainsäädännön yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa on epäselvyyttä, asian ratkaiseva tuomioistuin esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

19. Toisaalta tähän sääntöön on olemassa poikkeus, jota on tulkittava suppeasti. Jos tietty tulkinta on varma eikä minkäänlaista perusteltua epäilystä esiinny, kansallinen tuomioistuin voi katsoa, ettei kysymystä ole tarpeen esittää, ja soveltaa unionin oikeutta suoraan.

20. Tällaista tilannetta on CILFIT-oikeuskäytännössä kutsuttu acte clair -opiksi. Kyseisen opin tarkoituksena on estää se, että unionin tuomioistuin ruuhkautuu täysin teoreettisista kysymyksistä tai kysymyksistä, joilla ei ole yhtymäkohtaa vireillä olevan riidan ratkaisuun.

21. Kansalliset tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi katsoa, että perussopimuksen määräys on selvä, ellei sitä ole selvennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Jos kansallinen tuomioistuin kieltäytyy esittämästä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä acte clair -oppiin vedoten ilman, että tähän on oikeuskäytäntöön pohjautuvaa perustetta, se saattaa loukata ihmisoikeuksien [ja perusvapauksien] suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Asiassa Ullens de Schooten v. Belgia Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut tästä, että jos kansallinen tuomioistuin kieltäytyy ryhtymästä ennakkoratkaisupyynnön menettelyyn, siitä voi seurata, että menettely on yhteensopimaton oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kanssa, vaikka asianomainen tuomioistuin ei olisi viimesijainen tuomioistuin.

22. Jos tuomioistuin on vähänkään epävarma EU[T]-sopimuksen tulkinnasta ja kansallisen oikeuden yhteensopivuudesta kyseisen perussopimuksen määräysten kanssa, se on joka tapauksessa velvollinen esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Toisin sanoen kanne voidaan hyväksyä esittämättä ennakkoratkaisupyynnön, mutta sitä ei voida hylätä selvittämättä ensin ennakkoratkaisupyynnön avulla OI POCU MENin tulkinnan yhteensopivuutta [unionin] oikeuden kanssa. Muussa tapauksessa loukattaisiin kantajan, Academia

de Studii Economice din Bucureștin, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

[– –]

[– –]

Bukarest, 24.7.2019

TYÖASIAKIRJA