



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 6. oktoobril 2020¹

Kohtuasi C-580/19

RJ
versus
Stadt Offenbach am Main

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Darmstadt (Darmstadti halduskohus, Saksamaa))

Eelotsusetaotlus – Töötajate ohutuse ja tervise kaitse – Tööaja korraldus – Mõisted „tööaeg“ ja „puhkeaeg“ – Kutselised tuletõrjujad – Väljakutsevalve, kuid mitte tööandja määratud kohas

1. Missugustel tingimustel võib aja, mil töötaja on väljakutsevalves, lugeda tööajaks?
2. Kas direktiivis 2003/88/EÜ² kasutatud mõiste „tööaeg“ võib olla nii lai, et hõlmab ka olukordi, kus töötaja ei ole küll „tööl“, kuid on olukorras, mis ei võimalda tal tegelikult puhata? Ja mis iseloomustab „tegelikku puhkust“ kooskõlas selle direktiivi eesmärgiga kaitsta töötaja tervist ja ohutust?
3. Kas võib kujutleda, et eksisteerib „hall ala“, milles töötajal ei ole tööaeg, kuid tal ei ole ka puhkeaeg?
4. Need küsimused ongi vaatluse all käesolevas kohtuasjas, mida arutatakse kooskõlastatult kohtuasjaga C-344/19 ning mis annab Euroopa Kohtule võimaluse käsitleda teemat, kuidas tuleks õiguslikult kvalifitseerida valve- ja väljakutsevalveperioodid direktiivist 2003/88 lähtudes.
5. Euroopa Kohtus on seda teemat juba mitu korda arutatud, kuid käesolev kohtuasi eeldab konkreetse juhtumi eripära tõttu (töötajal ei olnud kohustust viibida tööandja määratud kohas, lühike väljakutsele reageerimise aeg ja töö eripärast tingitud lisapiirangud), et põhimõtted, mida siiani on kinnitatud, vaadatakse võimalike arengute hindamiseks uuesti läbi.
6. Täpsemalt on vaja teada, kas valveperioode, mille ajal oli töötaja kohustatud olema kättesaadav igal hetkel ning sekkuma vajaduse korral 20 minuti jooksul, tuleb pidada tööajaks või puhkeajaks direktiivi nr 2003/88 artikli 2 tähenduses.
7. Seda on vaja teada, arvestades eelkõige asjaolu, et kaebajal, kes on tuletõrjuja, oli väljakutse korral kohustus minna niisuguse lühikese reageerimisaja jooksul selle linna piiridesse, kus ta teenistuses oli, tööriivastes ja kiirreageerimissõidukiga.

¹ Algeel: itaalia.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT 2003, L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381).

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

8. Direktiivi 2003/88 põhjenduses 5 on kinnitatud:

„Kõigil töötajatel peab olema piisav puhkeaeg. Puhkuse mõistet tuleb väljendada ajaühikutes, st päevades, tundides ja/või nende osades. Ühenduse töötajale tuleb tagada minimaalne igapäevane ja iganädalane puhkeaeg ning piisavad vaheajad. Lisaks on sellega seoses vajalik kehtestada nädalase tööaja ülemmäär.“

9. Direktiivi 2003/88 artiklis 2 on nähtud ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. tööaeg – iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega;

2. puhkeaeg – iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg;

[...]

9. piisav puhkus – see, et töötajatel on korrapärased puhkeajad, mille kestust väljendatakse ajaühikutes ja mis on piisavalt pikad ja järjestikused tagamaks, et töötajad ei põhjusta väsimuse või muu korrapäratu töökorralduse tõttu vigastusi endale, kaastöötajatele või teistele ega kahjusta lühema-ega pikemaajaliselt oma tervist.“

B. Saksa õigus

10. 17. detsembri 2003. aasta määruse avalik-õigusliku päästeüksuse korralduse, minimaalse koosseisu ja varustuse kohta (Verordnung über die Organisation, Mindeststärke und Ausrüstung der öffentlichen Feuerwehren) lisas on sätestatud:

„2. taseme varustus ja selle kasutamiseks vajalik personal peavad üldjuhul jõudma sündmuskohale 20 minuti jooksul pärast väljakutset [...]“

11. Offenbach am Maini päästeskuse teenistuskorra (Einsatzdienstverfügung der Feuerwehr Offenbach) 18. juuni 2018. aasta redaktsiooni kohaselt peab päästetöö juhi (*Beamter vom Einsatzleitdienst*) ülesandeid (edaspidi „päästetöö juhi valveteenistus“) täitev päästeametnik väljakutse saamisel saabuma sündmuskohale viivitamata, kasutades oma eriõigusi, mis kalduvad kõrvale liikluseeskirjast, ja oma eesõigusi.

12. Kohustuste kohta, mis on ametnikul päästetöö juhi valveteenistuse ajal, on päästeskuse teenistuskorra leheküljel 6 konkreetselt täpsustatud:

„Päästetöö juhi valveteenistuses olemise ajal peab ametnik olema kättesaadav ja viibima kohas, kust ta saab järgida nõuet saabuda sündmuskohale 20 minuti jooksul. See tingimus arvatakse täidetuks, kui ta saab oma viibimiskohast sõita Offenbach am Maini linna piiridesse 20 minutiga, kasutades alarmsõidukitele ette nähtud eriõigusi, mis kalduvad kõrvale liikluseeskirjast, ja oma eesõigusi. Viidatud aeg kehtib keskmise tihedusega ning tavapärase tee- ja ilmastikuolude korral.“

II. Faktilised asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

13. Põhikohtuasi kaebaja RJ on ametnik ja on tuletõrjujana teenistuses Offenbach am Maini linna tuletõrjeüksuses.

14. Peale tavapärase teenistuse peab kaebaja sätete kohaselt, mida Offenbach am Maini tuletõrjeüksuse tuletõrjujate suhtes kohaldatakse, ja rühmajuhina olema korrapäraselt päästetöö juhi valveteenistuses (edaspidi „väljakutsevalve“).

15. Selle valve ajal peab RJ olema alati kättesaadav, tal peavad olema valmis pandud ja kättesaadavad tööriistad ning kiirreageerimissõiduk, mille tööandja on tema käsutusse andnud. Ta on kohustatud reageerima väljakutsetele, mille ta saab ja millega tal palutakse kontrollida sündmusi, mille kohta ta peab tegema otsuseid. Mõnikord peab ta minema operatiivüksusesse või oma teenistuskohale. Kui ta on väljakutsevalves, peab kaebaja valima viibimiskoha nii, et saab sekkumisvajaduse korral minna tööriistades ja kiirreageerimissõidukiga Offenbach am Maini piiridesse 20 minutiga.

16. Töönädala jooksul kestab väljakutsevalve kella 17-st kuni kella 7-ni järgmisel päeval, samas kui nädalalõppudel kestab see reedel kella 17-st kuni kella 7-ni esmaspäeval ning võib juhtuda, et see lisandub 42-tunnisele teenistusnädalale.

17. Keskmiselt tegi kaebaja nädalalõppudel 10–15 väljakutsevalvet aastas. Ajavahemikul 1. jaanuarist 2013 kuni 31. detsembrini 2015 tegi ta kokku 126 väljakutsevalvet, mille jooksul pidi ta reageerima häiretele ja sekkuma füüsiliselt 20 korda.

18. RJ nõudis, et need väljakutsevalves veedetud ajavahemikud tunnistataks tööajaks ja et neid tasustataks vastavalt. Tööandja jättis 6. augusti 2014. aasta otsusega vastupidi need nõuded rahuldamata, leides, et niisugust valvet ei saa pidada tööajaks.

19. RJ esitas 31. juulil 2015 eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, milles väitis, et valves olemise ajavahemikke võib pidada tööajaks ka siis, kui hoolimata sellest, et töötaja ei ole kohustatud viibima tööandja määratud kohas, on viimane siiski määranud kindlaks väga lühikese tähtaja, mille jooksul peab töötaja tööle naasma. Käsitletaval juhul väidab RJ, et häire korral ja selleks, et ta saaks kinni pidada 20-minutilise tähtajast, peaks ta otsekohe kodunt lahkuma ning seega ei saa ta tegelda tegevustega, mida ei ole võimalik katkestada. Lisaks saab ta väljaspool kodu tegelda ainult tegevustega, mis võimaldavad tal olla oma sõiduki vahetus läheduses. Seepärast on väljakutsevalve ajal tema võimalus valida vabalt tegevusi, millega tegelda, eelkõige tegevusi lastega, väga piiratud.

20. Tööandja arvates ei saa päästetöö juhi valveteenistust vastupidi pidada tööajaks, sest RJ ei olnud kohustatud olema kättesaadav tööandja määratud kohas, mis jääb väljapoole tema eraelulist sfääri. 20-minutiline tähtaeg, mis kaebajal on linna piiridesse jõudmiseks, tagab RJ-le sobiva tegevusraadiuse, mille raames ta saab vabalt liikuda, eelkõige arvestades asjaolu, et kui kasutatakse häiresignaale, on kiirreageerimissõidukil eriõigused, mis kalduvad kõrvale liikluseeskirjast.

21. Sissejuhatuseks arvab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt kuulub esiteks riiklike tuletõrjekomandode tegevus direktiivi 2003/88³ kohaldamisalasse ning teiseks ei kuulu valveteenistuse tasustamist käsitlevad küsimused aga selle direktiivi kohaldamisalasse.⁴

3 Vt 14. juuli 2005. aasta kohtumäärus Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, ECLI:EU:C:2005:467, punkt 52).

4 Vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

22. Ta arvab siiski, et väljakutsevalve direktiivi 2003/88 tähenduses tööajaks kvalifitseerimise küsimus on poolelioleva kohtuvaidluse lahendamisel määrava tähtsusega. Vastavalt riigisisesele õigusele on RJ tööandja kohustatud väljakutsevalvet tasustama – nagu kaebaja nõuab – ainult juhul, kui viimane on tegelenud tegevusega, mida võib pidada tööajaks, millega rikutakse maksimaalset iganädalast tööaega, mis on direktiivi 2003/88 kohaselt lubatud. Lisaks ei puuduta kaebaja nõue, et tuvastataks, et väljakutsevalve kujutab endast tööaega, võimaliku muu tasu saavutamist, vaid selle eesmärk on vältida, et tulevikus peab RJ töötama nii, et ületatakse liidu õiguse kohaselt lubatud maksimaalne tööaeg.

23. Esimese eelotsuse küsimusega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et siiani on Euroopa Kohus olnud seisukohal, et valveaeg kuulub tööaja hulka üksnes siis, kui töötaja on kohustatud viibima tööandja määratud kohas.

24. Ta rõhutab siiski, et kohtuasjas Matzak⁵ leidis Euroopa Kohus, et töötaja valveteenistus oma kodus tuleb samuti kvalifitseerida tööajaks, tuginedes esiteks asjaolule, et töötaja on kohustatud jääma tööandja määratud kohta (käsitletaval juhul omaenda koju), ning teiseks asjaolule, et töötaja võimalus tegelda oma isiklike ja ühiskondlike huvidega on piiratud vajaduse tõttu minna töökohta 8 minuti jooksul.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei välista see, mida Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses Matzak, et ka niisugused valveperioodid nagu käsitletavas vaidluses – mille jooksul ei kohusta tööandja töötajat olema mingis kindlas kohas, kuid viimase võimalus valida vabalt viibimiskoht ja oma vaba aega korraldada on siiski märkimisväärselt piiratud – võib kvalifitseerida tööajaks. Nii on see näiteks siis, kui – nagu käsitletaval juhul – tööandja määrab sellega, et kehtestab lühikese tähtaja, mille jooksul peab töötaja tööle jõudma, kindlaks geograafilise ala, milles töötaja peab viibima, piirates nõnda tema võimalust valida vabalt viibimiskoht ja vabaajategevused, millega tegelda.

26. Seda väidet võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates taas kohata kohtuasjas Matzak esitatud kohtujuristi ettepanekus, sest kohtujurist näib olukorda, mis viis kohtuotsuseni Matzak, olevat mõistnud nii, et kõnesolev tuletõrjuja on sunnitud jääma oma koju, kuid ta peab lihtsalt olema suuteline minema tuletõrjedepoosse 8 minuti jooksul.

27. Lisaks viitab see kohus kohtuotsuse Matzak punktile 63 ja kohtumääruse Grigore⁶ punktile 66, millest ilmneb, et töötaja käsutuses oleva aja kvaliteet on asjakohane asjaolu selle kindlakstegemisel, kas väljakutsevalves olemise ajavahemik tuleb kvalifitseerida tööajaks.

28. Ta märgib ka, et Bundesarbeitsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus) on kinnitanud, et väljakutsevalves olemise ajavahemik on tööaeg siis, kui töötajal on kohustus naasta tööle 20 minuti jooksul, olenemata sellest, kas tööandja on näinud ette konkreetse viibimiskoha, kus töötaja on kohustatud sel ajavahemikul viibima. Määrava tähtsusega tegur on nimelt see, kui piiratakse töötaja vabadust, mis puudutab võimalust valida viibimiskohta ja korraldada oma vaba aega, sest tööandja on näinud ette väga lühikese tähtaja.

29. Liikmesriigi kohtu sõnul oleks diskrimineeriv välistada see, et valveteenistus on tööaeg, ainuüksi põhjusel, et tööandja ei ole näinud ette konkreetset kohta, kus töötaja peab viibima, sest viimase kohustus minna konkretsesse kohta (käsitletaval juhul Offenbach am Maini linna piiridesse) 20 minutiga, tööriietuses ja kiirreageerimissõidukiga võib tema vaba aja korraldamise seisukohast avaldada mõju, mis on kokkuvõttes sama piirav kui mõju, mida avaldab see, kui tööandja näeb ette konkreetse koha, kus töötaja peab viibima. Ta kordab ka, et kui tööandja näeb töötajale sekkumiseks ette lühikese tähtaja, näeb ta töötajale kaudselt ette ka koha, kus viimane peab viibima, piirates nii märkimisväärselt viimase võimalusi korraldada oma eraelu nii, nagu vaja.

5 Vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82).

6 Vt 4. märtsi 2011. aasta kohtumäärus Grigoire (C-258/10, ei avaldata, EU:C:2011:122).

30. Eelotsusetaotluse esitanud kohus arvab ka, et mõiste „tööaeg“ määratluse küsimuses tuleb arvesse võtta asjaolu, et arvestades töö digitaliseerimist ja kaugtöö võimaluse olemasolu, peaks asjaolul, et tööandja kohustab töötajat viibima konkreetses kohas, olema selle mõiste määratlemisel teisejärguline tähtsus.

31. Seoses teise eelotsuse küsimusega meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kriteerium, mida kasutab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) selle kindlakstegemisel, kas valveaeg kuulub tööaja hulka, on seotud selle ennustatavusega, kas kogemuse põhjal võib töötajale tulla väljakutse, mille peale peab ta naasma teenistusse. Seejuures on määrava tähtsusega valveajal üldjuhul eeldatav väljakutsete sagedus; kui väljakutsed katkestavad valveaega harva, siis ei ole see aeg tööaeg.

32. Jaatava vastuse korral esimesele eelotsuse küsimusele soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas osas, mis puudutab niisuguse valveaja kvalifitseerimist tööajaks, mida ei pea tingimata veetma töökohal või omas kodus, kuid mis toob muude tunnuste tõttu kaasa märkimisväärseid piiranguid töötaja vaba aja korraldamise seisukohast, võib määrava tähtsusega olla sekkumise sagedus.

33. Selles olukorras peatas Verwaltungsgericht Darmstadt (Darmstadt halduskohus) menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 2003/88/EÜ artiklit 2 tuleb tõlgendada nii, et valveperioode, mille kestel on töötaja kohustatud 20 minuti jooksul jõudma operatiivsõidukiga ja vormiriietuses selle linna piiridesse, kus on tema teenistuskohat, tuleb käsitada tööajana, kuigi tööandja ei ole ette näinud kohta, kus töötaja peab viibimisa, aga samal ajal on oluliselt piiratud töötaja võimalused valida oma viibimiskohta ning tegeleda oma isiklike ja sotsiaalsete huvidega?
2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, tuleb direktiivi 2003/88/EÜ artiklit 2 esimeses eelotsuse küsimuses kirjeldatud asjaoludel tõlgendada nii, et tööaja määratluse puhul tuleb võtta arvesse ka seda, kas ja millise sagedusega võib töötaja on valveperioodidel, mil ta ei viibi tööandja määratud kohas, tavaliselt väljakutset oodata?“

III. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

1. Vastuvõetavus

34. Direktiiviga 2003/88, mis on vastu võetud ELTL artikli 153 lõike 2 alusel, on reguleeritud ainult tööaja korralduse teatavaid aspekte, et tagada töötajate ohutuse ja tervise kaitse, ning seda ei kohaldata sama artikli lõike 5 järgi selle kohaldamisalasse kuuluvate töötajate töötasu küsimuste suhtes, v.a selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 nimetatud tasulise põhipuhkuse erijuhtum;⁷ seega ei kohaldata seda põhimõtteliselt töötajate töötasu suhtes.

35. Asjaolu, et põhikohtuasja ese on nõue maksta töötasu töötundide eest, mil töötaja pidi olema väljakutsevalves, ei tähenda veel, et Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimusi ei olegi vaja lahendada.

⁷ Vt viimasena 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punktid 23 ja 24) ning 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Hälvä jt (C-175/16, EU:C:2017:617, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

36. Eelotsusetaotlusest ilmneb nimelt, et liikmesriigi kohus küsib juhiseid, kuidas tõlgendada direktiivi 2003/88 artiklit 2 – tõlgendus, mida peetakse vajalikuks, et lahendada vaidlus põhikohtuasjas. Asjaolul, et see vaidlus puudutab kokkuvõttes tasustamise küsimust, ei ole seejuures tähtsust, arvestades, et selle küsimuse lahendamine põhikohtuasjas on liikmesriigi kohtu, mitte Euroopa Kohtu ülesanne.⁸

37. Seepärast arvan, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimused on vastuvõetavad.

B. Direktiivi eesmärk, mõisted „tööaeg“ ja „valveteenistus“

38. Direktiivi 2003/88 eesmärk on kehtestada miinimumnõuded, et parandada töötervishoidu ja tööhutust töökohal, – eesmärk, mis saavutatakse muu hulgas nii, et ühtlustatakse riigisiseseid tööaega käsitlevad õigusnormid.⁹

39. See püüdlus on Euroopa Liidu sotsiaalõiguse ülesehitamise põhielement. Määranud ELTL artikli 153 alusel kindlaks töötajate tööhutuse ja töötervishoiu kaitse üldpõhimõtted nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivis 89/391/EMÜ, andis seadusandja nendele suunistele konkreetse vormi mitmes eridirektiivis. Nende hulgas on just ka direktiiv 2003/88, millega kodifitseeriti varem kehtinud nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiiv 93/104/EÜ.¹⁰

40. Nende eesmärkide saavutamiseks on direktiivis 2003/88 kindlaks määratud minimaalne igapäevane ja iganädalane puhkeaeg ning iganädalase keskmise tööaja ülempiir, milleks on 48 tundi koos ületunnitööga.

41. Nende õigusnormidega on rakendatud põhiõiguste harta artiklit 31, mille lõikes 1 on kõigepealt sätestatud, et „[i]gal töötajal on õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased“, ning lõikes 2 on seejärel ette nähtud, et „[i]gal töötajal on õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja -nädalastele puhkeaegadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele“. See õigus on otseselt seotud inimväärikusega, mida kaitstakse kõige laiemas tähenduses harta I jaotisega.¹¹

42. Niisugune on süsteem, milles Euroopa Kohus on kinnitanud, et direktiivis 2003/88 sisalduvad erinevad sätted kujutavad endast olulise tähtsusega liidu sotsiaalõigusnorme, mis peavad miinimumnõuetena kõigile töötajatele laienema, et tagada kõigi töötajate töötervishoiu ja tööhutuse kaitse,¹² mis ei ole mitte ainult töötaja isiklikes huvides, vaid ka tööandja ja üldistes huvides.¹³

43. Esimene järeldus, mille võib minu arvates teha direktiivis 2003/88 ja hartas tunnustatud sotsiaalsete põhiõiguste vahelisest funktsionaalsest seosest, on niisugune, et direktiivi 2003/88 tõlgendus ja selle kindlaksmääratud kohaldamisala peavad olema sellised, et tagavad töötajatele selles tunnustatud subjektiivsete õiguste täieliku ja tõhusa kaitse, kõrvaldades kõik takistused, mis ei tohi faktiliselt nende kasutamist piirata ega kahjustada.¹⁴

8 Vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 26).

9 Vt selle kohta 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 45) ja 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 23).

10 Euroopa Kohtu praktikas on nimelt välja kujunenud seisukoht, et kuna direktiivi 2003/88 artiklite 1–8 sõnastus on sisuliselt identne nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte (EÜT 1993, L 307, lk 18; ELT eriväljaanne 05/02, lk 197) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 2000. aasta direktiiviga 2000/34/EÜ (EÜT 2000, L 195, lk 41; ELT eriväljaanne 05/04, lk 27)), artiklite 1–8 sõnastusega, on viimati nimetatud sätete tõlgendus Euroopa Kohtu poolt direktiivi 2003/88 eespool nimetatud sätetele ülekantav; vt teiste hulgas 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 32) ning 4. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Grigore (C-258/10, ei avaldata, EU:C:2011:122, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 Vt selle kohta ka kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas King (C-214/16, EU:C:2017:439, punkt 36).

12 Vt 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 24), 1. detsembri 2005. aasta kohtuotsus Dellas jt (C-14/04, EU:C:2005:728, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 4. märtsi 2011. aasta kohtumäärus Grigore (C-258/10, ei avaldata, EU:C:2011:122, punkt 41).

13 Vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punkt 52).

14 Vt minu ettepanek kohtuasjas CCOO (C-55/18, EU:C:2019:87, punkt 39).

44. Seepärast on direktiivi 2003/88 tõlgendamisel ja rakendamisel vaja meeles pidada, et töötajat tuleb – nagu Euroopa Kohus on mitu korda rõhutanud – pidada töösuhte nõrgemaks pooleks, mistõttu tuleb takistada sellise olukorra tekkimist, kus tööandja saab tema õigusi piirata.¹⁵

45. Seda arvestades on kaitsmise eesmärk olnud see „suunanäitaja“, mis on Euroopa Kohut direktiivi 2003/88 tõlgendamisel juhtinud.

46. Üks selge ja märkimisväärne näide teleoloogilisest tõlgendusest, millest Euroopa Kohus on juhitud, on eelkõige see, kuidas ta on tõlgendanud mõisteid „tööaeg“ ja „puhkeaeg“ – tõlgendus, mis on lõõnud paljudes liikmesriikides valitseva regulatsiooni tasakaalust välja.¹⁶

47. Direktiivis on mõiste „tööaeg“ – mida kasutatakse direktiivis ette nähtud kaitsmise kohaldamisel – määratletud nii, et see on „iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi¹⁷[...]“; „puhkeaeg“ on ümberpööratult „iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg“ (artikli 2 lõiked 1 ja 2).

48. Nagu Euroopa Kohus on mitu korda täpsustanud, on mõisted „tööaeg“ ja „puhkeaeg“ direktiivi 2003/88 tähenduses liidu õiguse mõisted, mida tuleb määratleda vastavalt objektiivsetele tunnustele, lähtudes selle direktiivi ülesehitusest ja eesmärgist, mis seisneb miinimumnõuete kehtestamises töötajate elu- ja töötingimuste parandamiseks;¹⁸ neid „ei tohi [seega] tõlgendada liikmesriikide erinevates õigusnormides sätestatust lähtuvalt [...]. Ainult niisuguse sõltumatu tõlgendusega saab tagada selle direktiivi tõhususe ja nimetatud mõistete ühetaolise kohaldamise kõigis liikmesriikides [...]. Asjaolu, et mõistes „tööaeg“ on viidatud „siseriiklikele õigusnormidele ja/või tavadele“, ei tähenda, et liikmesriigid võiksid nende mõistete ulatuse kindlaks määrata ühepoolset. Neil on ka keelatud kehtestada mis tahes tingimusi töötajatele direktiiviga antud õigusele, et nende tööaega ja sellele vastavat puhkeaega võetaks nõuetekohaselt arvesse, sest seda liiki õigus tuleneb otseselt selle direktiivi sätetest. Ükskõik missugune teistsugune tõlgendus oleks vastuolus direktiivi 93/104 eesmärgiga¹⁹ ühtlustada miinimumnõuete abil töötajate ohutuse ja tervise kaitsmist.“²⁰

49. Euroopa Kohus on seega valinud ilmselgelt kaheosalise lähenemise: töötaja aeg on kas tööaeg või puhkeaeg.

50. Mõisted „tööaeg“ ja „puhkeaeg“ nimelt „välistavad üksteist“.²¹ Liidu õiguse praeguses seisus „tuleb valvada, mille töötaja veedab tööandja heaks tegutsemise raames, kvalifitseerida „tööajaks“ või „puhkeajaks“.“²²

15 Vt 25. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften* (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 41).

16 Vt selle kohta õigusteoorias V. Leccese, „Directiva 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time“, E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (editors), *International and European Labour Law. Article-by-Article Commentary*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2018, lk 1285–1332, eelkõige lk 1291.

17 Kohtujuristi kursiiv.

18 Vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 62) ja 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras* (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 27).

19 Seesama, direktiivi 2003/88 eesmärk, mida on eespool nimetatud, mille puhul kehtivad seega varasemad tõlgendused, mille Euroopa Kohus on varem kehtinud direktiivi sätete kohta esitanud.

20 Vt 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437, punktid 58 ja 59).

21 Vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 55), 3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus *Simap* (C-303/98, EU:C:2000:528, punkt 47) ja 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras* (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 26).

22 Vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 55).

51. Õigusteoorias on väidetud, et „sellel kaheosalisel süsteemil on see eelis, et see on lihtne, kuid sellel on ka puudusi“.²³ On nimelt muu hulgas märgitud, et kuigi töötaja ei tee väljakutsevalve ajal mingit tööd, on tema liikumisvabadus, puhkuse kvaliteet ja võimalus tegelda oma huvialadega piiratud, ehkki mitte täiesti välistatud; võib juhtuda, et kui väljakutsevalves olemise aeg kvalifitseeritakse puhkuseks, on ta kahe tööperioodi vahel pidevalt väljakutsevalves.

52. Sellel teemal on õigusteoorias aset leidnud ulatuslik arutelu, kas töö- ja puhkeaja vahel on võimalik tuvastada *tertium genus*.²⁴

53. Praeguses olukorras võib küll mõista nõudeid, mille tõttu on tehtud ettepanekuid olemasolev range dihhootomia ületada,²⁵ kuid selline ületamine on minu arvates võimalik ainult Euroopa Liidu seadusandja kehtestatud korra alusel.

54. Selles küsimuses märgin, et kui luuakse „hall ala“ töö- ja puhkeaja vahel,²⁶ siis ma näen teatavat ohtu selle konkreetisel kohaldamisel kõikides riikides ning seega teatavat ohtu õiguskindlusele.

55. Iga juhul tundub mulle, et on üsna raske astuda niisugune ületav samm tõlgendamisel, samas kui normatiivakt on selge ja üheselt mõistetav: ükskõik missugune ajavahemik, mis ei kuulu töötaja hulka, on puhkeae.²⁷

56. Kui käsitleda mõistet „tööaeg“ iseloomustavaid tegureid, mis on nähtud ette direktiivi 2003/88 artiklis 2, siis need on väga hästi kokku võetud järgmiselt: 1) ruumiline kriteerium (töökohal viibimine), 2) võimu kriteerium (tööandja käsutuses olemine), 3) kutsealane kriteerium (oma tegevusega tegelemine või ülesannete täitmine).²⁸

57. Nagu näeme, on Euroopa Kohus teleoloogilisest tõlgendusest lähtudes pidanud selle direktiivi viidatud sätte sõnasõnalisest tõlgendusest kaugenema.²⁹

58. Valveteenistust käsitlevates kohtuotsustes on Euroopa Kohus järginud ühtlast arengusuunda, et tagada mõistetele „tööaeg“ ja „puhkeae“ korralik tõlgendamisraamistik eesmärgiga seostada ühe või teise mõistega ajavahemikud, mille töötajad veetsid selles konkreetses olukorras.

23 F. Kéfer ja J. Clesse, „Le temps de garde inactif, entre le temps de travail et le temps de repos“, *Revue de la Faculté de droit de l'Université Liège*, 2006, lk 161.

24 Vt kõige kohta A. Supiot, „Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del „tempo di lavoro“)\", *Lav. dir.*, 1997, lk 15 jj; Itaalia õigusteoorias juba P. Ichino, *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, P. Schlesinger (kogumik), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè Editore, Milano, 1987, lk 27. Hiljutisem J.-E. Ray, „Les astreintes, un temps du troisieme type“, *Dr. soc.* (F), 1999, lk 250; J. Barthelemy, „Temps de travail et de repos: l'apport du droit communautaire“, *Dr. soc.* (F), 2001, lk 78.

25 Vt L. Mitrus, „Potential implications of the Matzak judgement (quality of rest time, right to disconnect)\", *European Labour Law Journal*, 2019, lk 393; tema arvates „ei vasta kaheosaline suhe „töötaja“ ja „puhkeaja“ vahel mitte alati praeguse tööturu nõuetele“.

26 Kõik kohtuistungil osalenud menetlusosalised väitsid, et on selle vastu, et töö- ja puhkeaja vahele luuakse *tertium genus*.

27 Ainus hoob, mis ei ole seotud direktiivi 2003/88 eesmärkidega ja mida liikmesriikide seadusandjad võivad kasutada, et mõistet „tööaeg“ paindlikumaks muuta, st tasustada piiranguid, mis töötajale seatakse pidevalt kättesaadav olemise ajavahemikul, on töötasu. Euroopa Kohus on nimelt korranud põhimõtet, et riigisestse õigusaktidega võib vabalt ette näha diferentseeritud tötötasusid selleks, et tasustada olukordi, kus töötaja on pidevalt kättesaadav; vt 21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 52), millest võib lugeda, et direktiivi 2003/88 artiklit 2 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaselt ei pea liikmesriigid kindlaks määrama töötasu koduse valveperioodi eest – nagu on kõne all põhikohtuasjas – sõltuvalt sellise perioodi kvalifitseerimisest „töötajaks“ või „puhkeajaks“; vt 4. märtsi 2011. aasta kohtumäärus Grigore (C-258/10, ei avaldata, EU:C:2011:122, punkt 84), milles on märgitud, et „[d]irektiivi 2003/88 tuleb tõlgendada nii, et töötandja kohustus maksta töötasu ja sellega samastatavaid rahalisi hüvitisi aja eest, mil metsavaht peab tagama tema hallatava metsatüki valve, ei kuulu mitte nimetatud direktiivi, vaid vastavate siseriiklike õigusnormide kohaldamisalasse“.

28 Vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:391, punkt 31) ja seal, 12. jaoaluses märkuses viidatud õigusteoorias.

29 Vt selle kohta ka komisjoni kirjalikud seisukohad, punkt 40.

59. Juba alates esimestest sellel teemal tehtud kohtuotsustest³⁰ on Euroopa Kohus teinud vahet kahel juhtumil: 1) valveteenistus vastavalt töökohal viibimise korrale (valveperiood töökohal) ja 2) valveteenistus vastavalt süsteemile, mille kohaselt peavad töötajad olema pidevalt kättesaadavad, ilma et nad oleksid siiski kohustatud viibima töökohal (väljakutsevalves olemise ajavahemik).

60. Esimene juhtum ei tekita erilisi tõlgendamisprobleeme, sest nüüd on juba selge, et töötajat, kes on kohustatud oma kutsetöö tegemiseks viibima ja olema kättesaadav töökohal, tuleb pidada töötajaks, kes täidab oma ametikohustusi ja kellel on seepärast tööaeg,³¹ ka ajal, mil ta konkreetselt tööd ei tee.

61. Teine juhtum, millisega on tegemist ka siin käsitletava juhtumi puhul, on tõlgenduslikust vaatevinklist kahtlemata keerukam.

62. Seoses kättesaadav olemise juhtumiga on Euroopa Kohus nimelt esitanud erinevaid põhimõtteid – seda ka esitatud eelotsuse küsimuste tõttu –, mille võib siiski ühtlaselt taandada eespool kirjeldatud teleoloogilisele vaatenurgale.

63. Esimene oli kohtuotsus Simap, mis puudutas erakorralise meditsiini arste, kes on tervishoiukeskuses valves; nemad pidid olema töökohal kohal ühe osa ajast, samas kui teise osa ajast pidid nad olema lihtsalt „kättesaadavad“.

64. Mis puudutab teist olukorda, siis olles küll oma tööandja käsutuses seetõttu, et nad pidid olema kättesaadavad, võisid arstid oma aega kasutada vabamalt ja tegeleda oma huvidega. See aeg kuulus sellepärast „puhkeaja“ kategooriasse, v.a aeg, mille nad veetsid väljakutse tulemusena tõesti tööl.

65. Kohtuasi Matzak³² erineb kohtuasjast Simap selle poolest, et töötaja ei ole *töökohal*, et vastata väljakutsele *otsekohe*, vaid on *tööandja määratud kohas*³³ (konkreetselt juhul töötaja kodus), olles kohustatud väljakutsele reageerima 8 minuti jooksul.

66. Euroopa Kohus leidis sisuliselt, et niisugust teenistust nagu Matzaki oma, kes pidi olema kättesaadav, tuleb lugeda tema huvides tööajaks, sest ta ei pidanud küll olema töökohas, kuid talle olid seatud geograafilised piirangud (kättesaadav olemine tööandja määratud kohas) ja ajalised piirangud (kohustus naasta väljakutse korral töökohta väga lühikese aja jooksul) ning nii piirati märkimisväärselt töötaja vabadust tegelda puhkeajal oma isiklike ja ühiskondlike huvidega.

67. Viibimist „tööandja määratud kohas“ on Euroopa Kohus pidanud samaväärseks „töökohal“ viibimisega koos asjaoluga, et väljakutsele tuli reageerida nii lühikese aja jooksul, et see oli peaaegu „otsekohe“.

68. Euroopa Kohus on seega – nagu juba seoses valveteenistusega töökohal³⁴ – tuletanud mõiste „tööaeg“ kahe erineva elemendi kooseksisteerimisest kolmanda: viibimine tööandja määratud kohas ja kättesaadav olemine töö tegemiseks tähendavad ka töö tegemist üksnes juhul, kui väljakutse peale reageerimise aeg on eriti lühike.

30 Vt 3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Simap (C-303/98, EU:C:2000:528, punktid 48–50).

31 Vt 3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Simap (C-303/98, EU:C:2000:528, punkt 48).

32 Mis puudutas – nagu teada – vabatahtliku tuletõrjuja valveteenistust, mil ta oli kättesaadav, kusjuures see tuletõrjuja oli kohustatud olema kodus, oodates väljakutset, millele ta pidi reageerima – vastasel korral võidi talle määrata distsiplinaarkaristus –, jõudes 8 minuti jooksul tuletõrjijate baasi ja seda juba tööriietuses.

33 Kohtujuristi kursiiv.

34 Kus direktiivi 2003/88 artiklis 2 toodud mõiste „tööaeg“ kahe elemendi (ruumiline element, st töökohal viibimine, ja võimuelement, st tööandja käsutuses olemine) kooseksisteerimisest tuletati kolmas element (kutsealane element, st oma tegevusega tegelemine või ülesannete täitmine).

69. Euroopa Kohtu praktikast võib seega järeldada, et selleks, et lugeda tööajaks ajavahemik, mil töötaja pidi olema väljakutsevalves, peavad olema täidetud kolm tingimust: 1) töötaja viibib tööandja kindlaks määratud kohas; 2) töötaja on tööandja käsutuses, et reageerida väljakutsele; 3) väljakutsele reageerimise aeg on eriti piiratud.

70. Seega palutakse Euroopa Kohtul nüüd hinnata, kas direktiivi 2003/88 teleoloogilise tõlgenduse vaatevinklist, mida on mitu korda mainitud, peavad need elemendid alati esinema, et kvalifitseerida väljakutsevalves olemise ajavahemik tööajaks, ning kas neid kohustusi tuleb konkreetselt hinnata töötajale seatud piirangutest lähtudes, et teha kindlaks, kas need on niisugused, et takistavad tema tegelikku võimalust tegelda puhkeajal oma huvialadega.

C. Eelotsuse küsimused: tööandja seatud piirangud ja tegelik puhkeaeg

71. Liikmesriigi kohus küsib nende kahe eelotsuse küsimusega sisuliselt, kas direktiivi 2003/88 artikli 2 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et valveteenistust, milleks töötajat kohustatakse käsitletava juhtumi asjaoludel, tuleb kvalifitseerida „tööajaks“ või vastupidi „puhkeajaks“ selles direktiivis kasutatud mõistete tähenduses.

72. Konkreetsed asjaolud, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus kirjeldab ja mille tõttu tal tekkisid kahtlused, kas niisuguse juhtumi nagu see, mille kohta ta peab otsuse langetama, võib arvata olukordade hulka, mida Euroopa Kohus on juba analüüsinud, on järgmised: a) asjaolu, et töötaja pidi olema telefonitsi kättesaadav ja suuteline jõudma selle linna piiridesse, kus ta on teenistuses, 20 minutiga; b) asjaolu, et sekkumise nõude korral pidi töötaja jõudma vastavasse kohta eespool nimetatud tähtaja jooksul tööriietuses; c) asjaolu, et sellisel väljakutsevalves olemise ajavahemikul oli töötaja käsutuses ametiauto, millega ta pidi sekkuma ja millel on erioigused, mis kalduvad kõrvale liikluseeskirjast, ning d) asjaolu, et töötaja kutsuti valveteenistuse ajal välja või oli kohustatud sekkuma harva (ajavahemikul 2013–2015 tema poolt 126 valveteenistuses oldud korrast 20 korral).

73. Hinnangud, mis tuleb anda siiani esitatust lähtudes, puudutavad järgmist: 1) koht, kus töötaja peab viibima väljakutsevalves olemise ajavahemikul; 2) väljakutsele reageerimise aeg; 3) sekkumiskorra eripära (vajadus panna selga tööriivid ja ametiauto olemasolu) ning 4) töötaja väljakutsumise ja väljakutse peale reageerimise sagedus.

74. Mis puudutab esimest elementi, st kohta, kus töötaja pidi väljakutsevalves olemise ajavahemikul viibima, siis kohtuasja materjalidest ilmneb selgelt, et töötaja ei olnud õiguslikult kohustatud olema ei töökohal ega tööandja määratud kohas: ta võis oma aega vabalt veeta, kus soovis, ning ainus talle seatud piirang oli see, et ta pidi suutma jõudma Offenbach am Maini linna piiridesse 20 minutilise reageerimisaja jooksul.

75. Teine element, st väljakutsele reageerimise aeg 20 minutit, näib olevat keerukam, sest seda ei saa pidada „otsekohe“ reageerimiseks, ega ka tähtjaks, mis võimaldab töötajal väljakutset oodates puhkeajaga täiesti planeerida.

76. Nendest kahest esimesest elemendist lähtudes ja järgides Euroopa Kohtu praktikas antud suunist, mida on kirjeldatud eespool punktis 69, tuleb välistada, et väljakutsevalves olemise ajavahemik võiks olla tööaeg niisugusel juhul, millega on tegemist põhikohtuasjas. Nimelt kui teine tingimus – st töötaja on väljakutsele reageerimiseks tööandja käsutuses – esineb kahtlemata, siis esimest tingimust – st töötaja viibib tööandja määratud kohas – ei ole; mis puudutab kolmandat tingimust – väljakutsele reageerimise aeg on eriti lühike –, siis seda tuleb kontrollida, sest reageerimisaeg, mis on küll selgelt pikem kui kohtuasjas Matzak, on siiski pigem lühike.

77. Kolmas ja neljas element – vastavalt kohustus sekkuda vormirietuses ja ametiauto olemasolu ning väljakutsevalves olemise ajavahemikel sekkumist nõudvate väljakutsete sageduse ennustatavus – eeldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates, et kaalutaks, kuidas tuleks tegelikult kvalifitseerida aeg, mille töötaja veetis väljakutsevalves olles. Nagu nägime, avaldab ta nimelt kahtlust, kas konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid arvestades piisab selle aja tööajaks kvalifitseerimiseks asjaolust, et töötaja ei ole kohustatud viibima väljakutsevalves olemise ajavahemikul tööandja määratud kohas.

78. Kolmanda elemendi – sekkumise korra eripära – osas ilmneb kohtutoimikust, et väljakutsevalves olemise ajavahemikel ei pea töötaja mitte ainult olema kättesaadav ja valima viibimiskoha nii, et ta suudab jõuda Offenbach am Maini linna piiridesse 20 minutiga, vaid tööandja kohustab teda ka kandma sekkumisel tööriietust ja kasutama tema käsutusse antud ametiautot. Need kaks viimast asjaolu, mis mõjutavad reageerimisega, on tööandja seatud piirangud, mitte objektiivsed olukorrad, mis ei sõltu tööandja juhtimisalasest otsustuspädevusest (erinevalt kohtuasja C-344/19 asjaoludest seoses töökoha geograafilise asukoha eripäraga).

79. Nõue, et sekkuda tuleb nii, et selga pannakse vorm, toob kaasa reageerimisaja lühenemise olenevalt selle tehnilise rõivastuse keerukusest ja selle selga panemisele kuluvast ajast – asjaolu, mida peab konkreetselt hindama liikmesriigi kohus.

80. Ametiauto töötaja käsutusse andmine väljakutse korral sekkumiskohta minekuks võib seevastu pikendada aega, mis on tegelikult töötaja käsutuses, kui liikmesriigi kohus tuvastab selle, mis näib ilmnevat kohtuasja materjalidest, nimelt et tegemist on transpordivahendiga, millega käivad kaasas ees- ja eriõigused, mis kalduvad kõrvale mõnest liikluseeskirja sättest, olenevalt sekkumise kiireloomulisusest. See võimaldab töötajal jõuda sihtkohta, kus on vaja sekkuda, kiiremini, kui siis, kui tema käsutuses oleks ainult erasõiduk või tavapärased ühistranspordivahendid.

81. Mis puudutab viimaks väljakutsevalves olemise ajavahemikul töötaja väljakutumise ja väljakutse peale reageerimise sageduse ennustatavust, siis ka see on minu arvates – vähemalt osaliselt – element, mis sõltub tööandja juhtimisalasest otsustusõigusest, sest viimane võib oma ettevõtte tööd korraldades anda prognoosivaid hinnanguid sekkumise vajadusele. Kohtuasja materjalidest ilmneb, et väljakutsevalves olemise ajavahemikel aastatel 2013–2015 pidi töötaja reageerima keskmiselt 6,67 väljakutsele aastas. Mulle tundub, et nõutavate sekkumiste niisugune sagedus ei saa tähendada, et töötaja peab reeglina olema valmis selleks, et temaga võetakse väljakutsevalve ajal ühendust ja ta peab sekkuma. Ka selle asjaolu osas peab sisulised tuvastamised tegema ja nendega seotud hinnangud andma liikmesriigi kohus.

82. Praeguse juhtumi lahendamisel on seega asjakohased põhimõtted, mida Euroopa Kohus on siiani väljendanud: määrava tähtsusega tegurid väljakutsevalves olemise ajavahemiku kvalifitseerimisel tööajaks on tööandja seatud piirangud, mis ei võimalda töötajal piisavalt puhata.³⁵

83. Veel üks mosaiigitükk, mille Euroopa Kohus võib nüüd lisada – ikka direktiivis 2003/88 kasutatud mõistete juba mitu korda mainitud teleoloogilisest tõlgendusest lähtudes – on see, et väljakutsevalves olemise ajavahemiku tööajaks kvalifitseerimiseks ei ole vaja, et töötaja viibiks tööandja määratud kohas, vaid piisab asjaolust, et töötaja on tööandja käsutuses ja peab sekkuma tegeliku töö tegemiseks väga lühikese aja jooksul. Peale asjaolu, et teatavates olukordades võib määrava tähtsusega teguritele lisada tervikhindamise raames, mille viivad läbi liikmesriigi kohtud, mõned täiendavad kriteeriumid, mis võivad aidata lahendada juhtumeid, mille puhul on kahtlusi.

35 Vt selle kohta ka V. Leccese, „Il diritto del lavoro europeo: l'orario di lavoro. Un focus sulla giurisprudenza della Corte di giustizia“, 2016, lk 7; tundub, et see ei ole avaldatud, aga on kättesaadav aadressil http://giustizia.lazio.it/appello.it/form_conv_didattico/Leccese%20-%20Diritto%20lavoro%20europeo%20e%20orario%20lavoroLECCESE.pdf; selle autori sõnul „ei ole kahtlust, et kogu arutluskäigu nurgakivi on just teleoloogiline hinnang, mille kohaselt peab töötajale tagatud puhkus olema direktiivi eesmärgi seisukohast piisav“.

84. Nagu nägime hiljutises kohtuotsuses Matzak, tõlgendas Euroopa Kohus paindlikult direktiivis kasutatud väljendit, millega on tööaega iseloomustavate nõuete hulgas kehtestatud nõue, et töötaja „teeb tööd“, millega on silmas peetud mitte üksnes töökohta, vaid ka muud kohta, mille tööandja on kindlaks määranud.

85. Kui töötaja ei viibi töökohal, siis ka mõnel eelneval juhtumil, mida Euroopa Kohus on arutanud, on olnud määrava tähtsusega roll tema suhtes kehtinud tööandja seatud piirangutel ja eelkõige väljakutsele reageerimise ajal, mitte aga tööandja määratud kohas või töökoha läheduses viibimisel.

86. Kohtuasjades Grigore ja Tyco leiti, et asjaolu, kas töötaja viibib või mitte konkreetses tööandja määratud kohas või töökoha läheduses, on väljakutsevalves olemise ajavahemiku kvalifitseerimise seisukohast neutraalne.

87. Kohtuasjas Grigore võttis Euroopa Kohus arvesse, et ametikorteri andmine töökoha läheduses ei kujuta endast väljakutsevalves olemise ajavahemiku töö- või puhkeajaks kvalifitseerimise seisukohast määrava tähtsusega tegurit, ja jättis hinnangu andmise järgmisest kriteeriumist lähtudes siiski liikmesriigi kohtu ülesandeks: väljakutsevalves olemise ajavahemikku võib pidada tööajaks siis, kui tuvastatakse, et eksisteerivad „kohustused, mis muudavad asjaomase töötaja jaoks võimatuks valida, kus ta asub ajal, mil ta ei tööta“. Kui need tuvastatakse, „tuleb [neid] pidada kohustusteks, mis kuuluvad tema ametikohustuste täitmise hulka“.³⁶

88. Kohtuotsuses Tyco³⁷ kinnitas Euroopa Kohus vastupidi, et niisugusel juhul nagu põhikohtuasjas tuleb aega, mil töötajad, kellel ei ole kindlat töökohta, söitsid elukoha ja tööandja määratud klientide vahel, pidada tööajaks, sest kuigi nendel töötajatel oli reise ajal teatav vabadus, olid nad siiski kohustatud getutsema vastavalt tööandja konkreetsetele juhistele.

89. Euroopa Kohtu varasemate lahendite lugemine, lähtudes teleoloogilisest tõlgendusest, millele olen juba mitu korda viidanud, viib mind seepärast mõttele, et määrava tähtsusega tegur väljakutsevalves olemise ajavahemike kvalifitseerimisel on nende piirangute suurus, mis tulenevad tööandja juhistest töötajale, nende hulgas eelkõige väljakutsele reageerimise aeg.

90. Väljakutsele reageerimise aeg on määrava tähtsusega tegur seepärast, et mõjutab otseselt, objektiivselt ja üheselt mõistetavalt töötaja vabadust tegelda oma huvidega ning sisuliselt puhata: mõneminutiline väljakutsele reageerimise aeg ei võimalda puhkeajaks teha mingeid plaane, mis võivad muutuda.

91. Mõistlik väljakutsele reageerimise aeg võimaldab seevastu töötajal tegelda valves oleku ajal millegi muuga, olles küll teadlik, et ta võidakse tööle kutsuda.

92. Reageerimisaeg mõjutab minu arvates ka kohta, kus töötaja peab väljakutsevalves olemise ajavahemikul viibima:³⁸ on ilmne, et väga lühikese reageerimisaja korral peab töötaja viibima väljakutsevalves olemise ajavahemikul teatavas geograafilises raadiuses, mille määrab sisuliselt kindlaks tööandja.³⁹ Seega isegi juhul, kui viimane ei kohusta töötajat viibima teatavas kohas, aga määrab kindlaks väga lühikese reageerimisaja, piirab ta faktiliselt tema liikumisvabadust märkimisväärselt.

36 Vt 4. märtsi 2011. aasta kohtumäärus Grigore (C-258/10, ei avaldata, EU:C:2011:122, punkt 68).

37 Vt 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578).

38 Kohustus vastata väljakutsele eriti lühikese aja jooksul „piirab töötaja võimalust olla oma aja peremees. See seab töötaja tegevusele nii geograafilisi kui ka ajalisi piiranguid“; vt näiteks L. Mitrus, „Potential implications of the *Matzak* judgment (quality of rest time, right to disconnect)“, *European Labour Law Journal*, 2019, lk 391.

39 A. Frankart ja M. Glorieux, „Temps de garde: regards rétrospectifs et prospectifs à la lumière des développements européens“, *La loi sur le travail – 40 ans d'application de la loi du 16 mars 1971*, (S. Gilsoni ja L. Deari juhendamisel), Anthémis, Limal, 2011, lk 374.

93. Arvan seega, et töö- või puhkeajaks kvalifitseerimise seisukohast ei ole määrava tähtsusega mitte niivõrd koht, kus töötaja viibib väljakutsevalves olemise ajavahemikul, kuivõrd selle töötaja liikumisvabaduse piirang, mis on tingitud kindlaksmääratud väljakutsele reageerimise ajast.

94. Ma ei näe nimelt suuri erinevusi töötajatele seatud piirangute seisukohast, mis puudutab ühelt poolt olukorda, kus töötaja on kohustatud jääma väljakutsevalves olemise ajavahemikul oma koju, ja teiselt poolt olukorda, kus seda kohustust ei ole, kuid kus ta on kohustatud reageerima väljakutsele eriti lühikese aja jooksul.

95. Nagu eespool mainitud, on väljakutsevalves olemise ajavahemiku töö- või puhkeajaks kvalifitseerimisel seega määrava tähtsusega roll sellel, kui suured on tööandja juhustest tulenevad piirangud. Nendest juhustest tulenevad piirangud võivad olla väga erinevad, kuid eelkõige tuleb määravaks pidada väljakutsele reageerimise aega.

96. Väljakutsevalves olemise ajavahemiku veetmise koha kindlaksmääramine võib olla oluline kui märk sellest, kui suured on tööandja juhustest tulenevad piirangud, kuid ainult tervikhinnangu raames.

97. Isegi kui olukorda analüüsida tööandja seisukohast, siis võimalus saada töötaja kätte kaasaskantavate elektroonikaseadmete (mobiiltelefonid, tahvelarvutid, sülearvutid) vahendusel, mis võimaldavad temaga ühendust võtta igal hetkel, muudab selle, et töötaja oleks väljakutsevalves olemise ajavahemikul teatavas kohas, vähem põhjendatuks ja mõistetavaks. Tööandjale on esmase tähtsusega *ajavahemik*, mille jooksul peab töötaja, kus ta ka ei viibiks, tulema tööandja määratud kohta.

98. Et nüüd on tehtud kindlaks tegur, mis on väljakutsevalves olemise ajavahemiku töö- või puhkeajaks kvalifitseerimisel määrava tähtsusega, on vaja anda liikmesriikide kohtutele mõned täiendavad kriteeriumid, mida saaks kasutada, kui peamine piirang, st väljakutsele reageerimise aeg ei ole nii äärmiselt lühike, et takistab töötajal tõesti puhata.

99. Sellest, kui väljakutsele reageerimise aeg on äärmiselt lühike, ainult mõned minutid, arvan piisavat, et kvalifitseerida väljakutsevalves olemise ajavahemik tööajaks, ilma et oleks tarvis tuvastada veel midagi muud vastavalt eespool esitatud kaalutlustele: töötaja liikumisvabadus on sellisel juhul nii piiratud, et tuleb asuda seisukohale, et tööandja on ette kirjutanud ka koha, kus ta viibima peab.

100. Kui väljakutsele reageerimise aeg on aga – nagu käsitletaval juhul – lühike, kuid mitte niisugune, mis takistab töötajal peaaegu täielikult valida kohta, kus ta väljakutsevalves oleku aja veedab, võivad asjakohased olla veel muud kriteeriumid, mida tuleb analüüsida koos, pöörates tähelepanu kogumõjule, mida kõik rakendamistingimused kättesaadav olemise süsteemis võivad töötaja puhkeajale avaldada: kas kõik piirangud koos piiravad seega töötaja võimalust tegelda oma isiklike ja perekondlike huvidega ning tema vabadust lahkuda töökohast või on need piirangud niisugused, et takistavad seda peaaegu täielikult? On nimelt loomulik, et väljakutsevalves olemise ajavahemik seab mõningaid piiranguid töötaja vabadusele; liidu õiguse eesmärk on vältida seda, et sellised piirangud on nii takistavad, et ei võimalda töötajal tegelikult puhata.

101. Nii saan mina aru tähelepanust, mida tuleb pöörata töötaja tegelikule puhkamisele. Ettevaatlikum olen aga selle suhtes, et kriteeriumina kasutatakse – ehkki autoriteetsele allikale tuginedes⁴⁰ – seda, kui „kvaliteetne“ on aeg, mil töötaja on kättesaadav. Leian, et niisugune kriteerium võib osutada liiga subjektiivseks ja liikmesriikide kohtud võivad seda seega tõlgendada erinevalt, ka erineva tundlikkuse taseme tõttu erinevates riikides – mis ei aita kaasa õiguskindlusele.

40 Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Matzak (C-518/15, EU:C:2017:619, punkt 57).

102. Menetlusse astujad pakkusid oma kirjalikes seisukohtades ja kohtuistungil⁴¹ välja suure hulga kriteeriume, mis seisnesid piirangutes, millest võib sõltuda väljakutsevalves olemise ajavahemiku töö- või puhkeajaks kvalifitseerimine: kas väljakutsele reageerimine on kohustuslik või mitte; töötaja kaalutlusruum selle väljakutse puhul (võimalus sekkuda distantsilt, võimalik asendamine teise töötajaga); karistuste ettenägemine sekkumata jätmise või väljakutsele hilinemisega reageerimise puhul; sekkumise kiireloomulisuse tase; töötaja vastutuse tase; kutseala eripära; vahemaa, mis tuleb töötajal asukohast kuni teenistuskohhta läbida; geograafilised piirangud, mis võivad töökohta minekut aeglustada; vajadus panna selga tööriivad; võimalus kasutada ametiautot.

103. Neile lisandub tööle kutsumise mõistliku ootuspärasuse kriteerium, mida käsitleb teine eelotsuse küsimus käesolevas kohtuasjas ja mis näib puuduvat sekkumiste sageduse mõju sellele, kas töötaja saab väljakutsevalves olemise ajavahemikul tõesti puhata.

104. Minu arvates peab Euroopa Kohus piirduma üldiste ja objektiivsete kriteeriumide kindlaksmääramisega, süüvimata liialt konkreetsete olukordade eripärasse ja jättes kõikide faktiliste asjaolude hindamise hoopis liikmesriikide kohtute ülesandeks.

105. Arvan, et seega oleks vaja piirduda näidete toomisega mõne täiendava kriteeriumi kohta, mida tuleb kasutada niisuguste kahtluste korral, nagu eespool kirjeldatud, ent mis on siiski taandatavad tööandja juhtimisalase otsustusõiguse kasutamisele ja töötaja kui töösuhte nõrgema poole sellega seotud alluvusseisundile ega tulene objektiivsetest olukordadest, mis ei allu tööandja kontrollile.

106. Seepärast välistaksin, et hinnata võib niisuguseid asjaolusid nagu vahemaa, mis tuleb töö tegemise kohta jõudmiseks läbida (v.a juhul kui see erineb tavapärasest ega sõltu seega tööandja konkreetsest tahtest), või geograafilised piirangud, mis – nagu märgitud – ei sõltu samuti tööandja kaalutlusõigusest.

107. Välistaksin ka erilise tähtsuse omistamise vastutuse tasemele ja konkreetsetele ametikohustustele: väljakutsevalve on töökorralduse vorm, mille kasutamine sõltub tööandja juhtimisalasest otsustusõigusest. Töötaja reageerimine väljakutsele kujutab endast töökohustuse täitmist, mille puhul peab ta üles näitama normaalset hoolikust. Arvan seega, et töötaja peab ettevõtjale tööd tegema sama kohustuse raames ning seda olenemata omandatud kvalifikatsioonist ja vastutuse tasemest. Ettevõtja huve on raske objektiivselt hinnata, sest see, mis ühele võib olla vähetähtis, võib teisele olla äärmiselt oluline. Sama arutluskäik on õige sekkumise kiireloomulisuse taset ning tööga seotud huvide laadi ja tähtsust puudutava kriteeriumi puhul.

108. Psühholoogiline surve töötajale võib tõesti olla erineva tasemega, sõltudes vastutuse tasemest, kuid minu arvates on see liiga subjektiivne asjaolu, et võiks kvalifitseerimisel asjakohane olla.

109. Vastupidist tuleb minu arvates märkida mõne kriteeriumi kohta, mis puudutavad tööandja kaalutlusõigusest sõltuvaid asjaolusid: töötaja kaalutlusruumi väljakutse puhul võib näiteks kasutada täiendava kriteeriumina juhul, kui väljakutsele reageerimise aja osas on paindlikkust, või juhul, kui sekkuda on võimalik distantsilt, ilma töökohta minemata, või ka juhul, kui töötaja võib loota sellele, et teine, juba töökohal viibiv töötaja asendab teda või saab sinna minna kergemini.

110. Sama võib öelda tagajärgede kohta, mis on nähtud ette juhuks, kui väljakutsele reageerimisega hilinetakse või ei reageerita väljakutsevalves olemise ajavahemikul.

⁴¹ Ühisel kohtuistungil kohtuasjaga C-344/19.

111. Nagu märgitud, seisneb väljakutsele reageerimine valves oleku ajal selles, et töötaja teeb tööd. Tööandja võib siiski näha ette tõsisemad või kergemad tagajärjed juhuks, kui seda tööd ei tehta nõuetekohaselt. See, kui töö tegemata jätmise või hilinemisega tegemise puhuks ei ole karistusi ette nähtud, nagu ka võimalike ette nähtud karistuste ulatus võib olla väljakutsevalves olemise ajavahemiku kvalifitseerimisel oluline.

112. Ka näiliselt vähemtähtsad asjaolud, näiteks vajadus panna selga tehnilised tööriivad ja töö tegemise kohta minemiseks ametiauto kasutamise võimalus, võivad olla väljakutsevalves olemise ajavahemiku kvalifitseerimisel tähtsad, eelkõige selle hindamisel, kas väljakutsele reageerimise aeg on piisav või mitte.

113. Nagu mainitud punktides 77–79, kui töötajal on väljakutsevalves olemise ajavahemikul üsna vähe aega väljakutsele reageerimiseks ning tööandja kohustab teda panema sama aja jooksul selga eriti keeruka eririietuse, mille selga panekule kulub eriti palju aega, võib see asjaolu mõjutada eespool nimetatud hinnangut selle aja piisavusele.

114. Nagu ka vastupidi see, kui tööandja annab töötaja käsutusse ametiauto väljakutse korral töö tegemise kohta minekuks – mille puhul võidakse kalduda kõrvale liikluseeskirja mõnest sättest seetõttu, et sekkumise puhul on mängus olulised huvid –, võib mõjutada hinnangut reageerimisaia piisavusele sellest seisukohast, et kas töö tegemise kohta minek on lihtne, ning seega võidakse leida, et piisav on ka reageerimisaeg, mis ilma selle asjaoluta võib tunduda tegelikult puhkamiseks ebapiisav.

115. Teine asjaolu, mis sõltub küll töötaja kaalutusõigusest, kuid mille kohta ma leian, et see võib kahtluste korral mõjutada väljakutsevalves olemise ajavahemiku kvalifikatsiooni, puudutab väljakutsevalves olemise ajavahemiku ajalist paiknemist ja kestust. Kui see ajavahemik langeb sageli öötundidele või puhkepäevadele või on eriti pikk, on see töötajale koormavam kui see, kui nimetatud ajavahemik langeb päevaajale või tööpäevadele.

116. Mis puudutab lõpuks sekkumiste sageduse tõenäosust, mis on – nagu märgitud – käesolevas kohtuasjas esitatud teise eelotsuse küsimuse konkreetne ese, siis see võib minu arvates kuuluda asjaolude hulka, mida kahtluste korral hinnata, kuid siiski ilma igasuguse automatismita selles mõttes, et harvad sekkumised ei võimalda kvalifitseerida väljakutsevalves olemise ajavahemikku puhkuseks, samas kui sagedased sekkumised ei võimalda lugeda seda tööajaks.

117. Asjaolu, mis võib tervikhindamises oluline olla, on küsimus, kas ja mil määral peab töötaja üldiselt valmis olema selleks, et ta kutsutakse valveteenistuse ajal välja.⁴²

118. See asjaolu sõltub vähemalt osaliselt tööandja juhtimisalasest otsustusõigusest, sest viimane võib oma ettevõtet korraldades anda prognoosivaid hinnanguid sekkumise vajadusele.

119. Kui sekkumised korduvad pidevalt kättesaadav olemise ajavahemikel tihti, on töötaja nii hõivatud, et kaotab peaaegu täielikult võimaluse planeerida nendel ajavahemikel vaba aega, ja koos asjaoluga, et väljakutsele reageerimise aeg on lühike, võivad need seada tegeliku puhkamise tõsisesse ohtu.

120. Siiani esitatud kriteeriumide põhjal on liikmesriikide kohtud kohustatud – olles kontrollinud konkreetse juhtumi asjaolusid, lähtudes kogumõjust, mida kõik väljakutsevalve süsteemi rakendamise tingimused võivad avaldada töötaja tegelikule puhkusele – kvalifitseerima aja, mil töötaja pidi olema väljakutsevalves, töö- või puhkeajaks. Nad peavad tuvastama konkreetset, kas väljakutsevalves veedetud aeg on reeglina puhkeae või tööandja seatud eriti rangete piirangute tõttu kaotab see oma loomulikud piirjooned ja muutub tööajaks.

⁴² Nagu Soome valitsus märkis oma kirjalikes seisukohtades (punkt 22).

IV. Ettepanek

121. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Direktiivi 2003/88 artiklit 2 tuleb tõlgendada nii, et valveaja kvalifitseerimisel töö- või puhkeajaks on määrava tähtsusega teguriks see, kui suured on töötajale tööandja juhustest tulenevad piirangud, ja eelkõige väljakutsele reageerimise aeg.

Kui väljakutsele reageerimise aeg on lühike, kuid mitte niisugune, et takistab töötajal täielikult valida kohta, kus ta väljakutsevalves olemise ajavahemikul viibib, võivad asjakohased olla täiendavad asjaolud, mida tuleb analüüsida koostoimes, pöörates tähelepanu kogumõjule, mida kõik väljakutsevalve süsteemi rakendamise tingimused võivad avaldada töötaja puhkusele.

Niisugused asjaolud peavad olema taandatavad tööandja juhtimisel otsustusõiguse kasutamisele – ja töötaja kui töösuhte nõrgema poole sellega seotud alluvusseisundile – ega tohi tuleneda objektiivsetest olukordadest, mis ei allu tööandja kontrollile.

Nendeks võivad näiteks olla töötaja kaalutlusruum väljakutse korral, väljakutse järel sekkumisega hilinevate või sekkumata jätmise puhuks ette nähtud tagajärjed, vajadus panna selga tööriietus, võimalus kasutada töö tegemise kohta minekuks ametiautot, kättesaadav olemise ajavahemiku ajaline paiknemine ja kestus, sekkumiste tõenäoline sagedus.

Käsitletava juhtumi asjaoludel võib ajavahemikud, mil tuletõrjuja on väljakutsevalves ning tal on kohustus jõuda 20 minuti jooksul – reageerimisaeg, mis ei ole äärmiselt lühike, kuid ilmselgelt mitte ka piisav, et tagada töötajale tegelik puhkeaeg – tööriietuses ja kiirreageerimissõidukiga selle linna piiridesse, kus on tema teenistuskohas, ehkki tööandja ei ole seadnud konkreetseid kohapiiranguid, kvalifitseerida „tööajaks“ juhul, kui faktilised asjaolud, mille peab tuvastama liikmesriigi kohus, viitavad sellele, et koos reageerimisaja kestusega on need niisugused, et ei taga töötajale tegelikku puhkeaega.

2. Direktiivi 2003/88 artiklis 2 määratletud mõistet „tööaeg“ tuleb tõlgendada nii, et arvesse tuleb võtta – kuigi ilma igasuguse automatismiga, vaid ainult täiendava kriteeriumina – seda, kas ja millise sagedusega võib ette näha, et valveteenistuse ajal nõutakse töötaja sekkumist väljakutse tulemusena. Kui sekkumised korduvad väljakutsevalves olemise ajavahemikel tihti, võib töötaja olla nii hõivatud, et kaotab peaaegu täielikult võimaluse planeerida nendel ajavahemikel vaba aega, ja koos asjaoluga, et väljakutsele reageerimise aeg on lühike, võivad need kahjustada töötaja tegelikku puhkeaega.