



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

TAMARA ČAPETA

esitatud 8. juunil 2023¹

Kohtuasi C-218/22

BU

versus

Comune di Copertino

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale di Lecce (Lecce kohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Sotsiaalpoliitika – Tööaja korraldus – Direktiiv 2003/88/EÜ – Artikkel 7 – Õigus saada rahalist hüvitist tasustatud põhipuhkuse asemel, mida ei ole enne töösuhte lõppu kasutatud – Rahalise hüvitisega asendamise risk – Riigisisene eeskiri, mis keelab puhkuse asemel rahalise hüvitise maksmise, et hoida kokku avaliku sektori kulutusi – Töendamiskoormis seoses sellega, et töötaja ei saanud võtta töösuhte käigus puhkust

I. Sissejuhatus

1. Kas töötajatel on õigus sellele, et neile hüvitatakse kasutamata jäänud puhkus? Teisisõnu, kas nad võivad otsustada, et nad ei kasuta oma õigust tööst puhata, ja selle asemel võtta töösuhte lõppedes välja selle puhkuse väärtuse rahas? Kas liidu õigus keelab liikmesriikidel võtta meetmeid, mille eesmärk on töötajate niisugust valikut takistada?
2. Just niisugused küsimused on tekkinud kohtuasjas, mida menetleb Tribunale di Lecce (Lecce kohus, Itaalia), käesolevas asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus. Sisuliselt soovib see kohus teada, mil määral on töötaja direktiiviga² keelatud tasustatud põhipuhkuse „rahas hüvitamine“, s.o see, kui kasutamata õigus(ed) tasustatud põhipuhkusele konverteeritakse teatavaks rahasummaks.
3. See küsimus tuleneb vaidlusest, mille pooled on BU, kes töötas ametnikuna, ja tema tööandja, Comune di Copertino (Copertino omavalitsusüksus, Itaalia).³ BU palub tunnustada enda õigust saada hüvitist tasustatud põhipuhkuse asemel, mida ta töösuhte kestel ei kasutanud.

¹ Algkeel: inglise.

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

³ Tuleb märkida, et töötaja direktiivi artikli 1 lõike 3 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi „nii avaliku kui erasektori“ kõigi tegevusalade suhtes, mistõttu see direktiiv on vaieldamatult kohaldatav niisuguse tööandja suhtes nagu põhikohtuasjas kohalik omavalitsus.

II. Põhikohtuasjas käsitletava vaidluse taust, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

4. BU, kes on põhikohtuasjas kaebaja, töötas alates veebruarist 1992 kuni oktoobrini 2016 Copertino omavalitsusüksuses *istruttore direttivo tecnico* (avaliku sektori ehitustööde tehniline juht) ametikohal.

5. BU ütles Copertino omavalitsusüksusele saadetud 24. märtsi 2016. aasta kirjaga töölepingu omal soovil üles, et minna eelpensionile,⁴ ja tema töösuhe lõppes sellest tulenevalt alates 1. oktoobrist 2016.

6. Põhikohtuasja kontekstis väidab BU, et ajavahemikul 2013–2016 jäi tal saamata 79 päeva tasustatud põhipuhkust. Seetõttu palub ta nende päevade eest rahalist hüvitist, olles seisukohal, et ta ei saanud töösuhte kestel seda tasustatud põhipuhkust kasutada.⁵

7. Copertino omavalitsusüksus vastas, et BU oli teadlik oma kohustusest kasutada ära järelejäänud puhkusepäevad ja et ta ei võinud nende asemel rahalist hüvitist nõuda.⁶ Seejuures tugineb Copertino omavalitsusüksus õigusnormile dekreetseaduse nr 95 artikli 5 lõikes 8,⁷ milles on sätestatud, et avaliku sektori töötajad peavad kasutama tasustatud põhipuhkust kooskõlas selle ametiasutuse eeskirjadega, kus nad töötavad, ning neil ei ole *mingil juhul* õigust saada rahalist hüvitist tasustatud põhipuhkuse asemel. See säte on niisamuti kohaldatav juhul, kui töösuhe lõpeb töökoha muutumisega seotud põhjustel, töölepingu töötajapoolse ülesütlemise, töölepingu lõpetamise või pensionile mineku korral.

8. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et vaidlusalune seadus oli osa paketist, mis võeti vastu 2008. aasta ülemaailmse finantskriisi järel, et paremini juhtida eelarvet ja rahalist kokkuvõidu avalikus sektoris. Seda eesmärki kinnitab ka asjaomase sätte, s.o dekreetseaduse nr 95 artikli 5 pealkiri „Avaliku sektori kulude vähendamine“.

9. Samuti selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et oma kohtuotsuses nr 95/2016⁸ jättis Corte costituzionale (konstitutsioonikohus, Itaalia) nõuded, milles vaidlustati dekreetseaduse nr 95 artikli 5 lõike 8 vastavus põhiseadusele, põhjendamata töttu rahuldamata. Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) esitas kõnealuse sätte omapoolse tõlgenduse ning asus seisukohale, et niisuguse tõlgenduse korral ei teki vastuolu Itaalia põhiseaduse ega Euroopa Liidu õigusega. Nimetatud kohus leidis, et puhkuste kontrollimatu rahaks konverteerimise takistamisel on teisigi eesmärke peale avaliku sektori kulude kärpimise. Nende eesmärkide hulka kuulub põhipuhkuse

⁴ Eelotsusetaotlusest nähtub, et BU esitas pensionile jäämise taotluse juba 2015. aastal. Itaalia sotsiaalkindlustusasutus (INPS) aga teatas talle siis, et tema taotlust jääda 1. juulil 2015 eelvanaduspensionile „ei saa rahuldada, sest pensionile jäämise tingimused ei ole täidetud“. Seetõttu jäi BU tööle, kuni ta sai üldisele pensionile jääda.

⁵ Oluline on osutada, et Copertino omavalitsusüksus ei ole Euroopa Kohtu menetluses esitatud seisukohtades nõustunud selle päevade arvuga, millele kaebaja põhikohtuasjas tugineb. See küsimus tuleb siiski lahendada liikmesriigi kohtul.

⁶ Copertino omavalitsusüksus on Euroopa Kohtu menetluses esitatud seisukohtades märkinud, et BU palus 17. mail 2016. aastal 93 päeva ulatuses tasustatud põhipuhkust ajavahemiku 2013–2016 eest ja et ta tegelikult oligi tasustatud põhipuhkusel alates 23. maist 2016 kuni 30. septembrini 2016. Seepärast väidab Copertino omavalitsusüksus, et ta ei saa aru, mille alusel väidab BU, et tal on õigus saada hüvitist 79 kasutamata puhkusepäeva eest. Selles küsimuses võib pärast 14. mai 2019. aasta kohtuotsust CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402) väita, et Copertino omavalitsusüksusel peab olema iga töötaja kohta dokumenteeritud tasustatud põhipuhkuse arvestus, mis võimaldab teha kindlaks, kui täpsed on sellised võimalikud väited nagu põhikohtuasjas.

⁷ 6. juuli 2012. aasta dekreetseaduse nr 95 „Kiireloomulised sätted avaliku sektori kulude muutmiseks, mõjutamata kodanikele osutatavaid teenuseid, ning pangandussektori ettevõtjate kapitalipositsiooni parandamise meetmed“ (decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) (kinnitati muudetud redaktsioonis seadusena 7. augusti 2012. aasta seaduse nr 135 (legge 7 agosto 2012, n. 135) artikli 1 lõikega 1) artikli 5 lõige 8.

⁸ IT:COST:2016:95.

tegeliku kasutamise olulisuse allakriipsutamine ja tasustatud põhipuhkuse ratsionaalseks planeerimiseks julgustamine. Seda arvesse võttes tõlgendati vaidlusalust õigusnormi kui niisugust, mis keelab puhkuse asemel hüvitise maksmise juhtudel, mil on võimalik aegsasti puhkust planeerida, ja hõlmab eri olukordi, sealhulgas töölepingu ülesütlemist töötaja poolt.

10. See tõlgendus on Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) arvates kooskõlas ka Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) ja Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lahenditega, mille kohaselt on töötajal õigus saada hüvitist puhkuse eest, mis on jäänud kasutamata temast sõltumatul põhjusel.

11. Kuna eelotsusetaotluse konteksti mõistmisel on asjakohane Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) viidatud kohtupraktika, tutvustan seda lühidalt.

12. Corte suprema di cassazione (kassatsioonikohus) asus kõigepealt seisukohale, et puhkuse asemel rahalise hüvitise saamise tingimus on see, kui töötaja tõendab, et ta ei ole saanud kasutada oma õigust tasustatud põhipuhkusele „erakorraliste ja põhjendatud teenistusvajaduste või vääramatu jõu tõttu“.⁹ Seejärel otsustas ta, et töötajal on õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist, välja arvatud juhul, kui tööandja suudab tõendada, et ta on andnud töötajale võimaluse tegelikult kasutada õigust puhkusele enne töösuhte lõppemist ning et ta on töötajat niisugusest tagajärjest piisavalt teavitanud, sealhulgas sõnaselgelt teatanud selle võimaluse kaotamisest.¹⁰ Veel konkreetsemalt tunnustas nimetatud kohus õigust saada hüvitist juhul, kui töötaja ütles töölepingu üles rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppedes, sest kuigi töösuhe sõlmiti tegelikult töötaja vabatahtliku valiku põhjal, ei oleks see töötaja saanud kuidagi kasutada tasustatud põhipuhkust sel ajal, kui tööleping oli kohustuslikult peatatud.¹¹

13. Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsustes, mis puudutavad dekreetseaduse nr 95 artikli 5 lõiget 8, on rõhutatud, et sellised meditsiinilised põhjused nagu need, mis tulenevad töövõimetusest, ei muuda õigust saada kasutamata tasustatud põhipuhkuse eest hüvitist.¹²

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et asjaomasele dekreetseaduse nr 95 sättele antud tõlgendus võimaldab rahalist hüvitamist põhipuhkuse asemel vaid juhul, kui puhkus jäi tegelikult kasutamata põhjustel, mis ei olenenud töötajast (nt haiguse tõttu). Siiski kinnitab ta, et töötaja võidakse jätta puhkust asendava rahalise hüvitiseta olukorras, kus töö lõpetamine oli ettearvatav, sealhulgas olukorras, kus töötaja töölepingu üles ütleb.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et selliseги tõlgenduse korral võib siiski esineda vastuolu dekreetseaduse 95 artikli 5 lõike 8 ja töötaja direktiivi vahel, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud. Sellega seoses viitab ta kohtuotsusele job-medium.¹³

⁹ Corte suprema di cassazione, Sezione lavoro (kassatsioonikohus, tööasjade koda) 30. juuli 2018. aasta määrus nr 20091.

¹⁰ Corte suprema di cassazione, Sezione lavoro (kassatsioonikohus, tööasjade koda) 2. juuli 2020. aasta määrus nr 13613; Corte suprema di cassazione, Sezione lavoro (kassatsioonikohus, tööasjade koda) 5. mai 2022. aasta määrus nr 14268.

¹¹ Corte suprema di cassazione, Sezione lavoro (kassatsioonikohus, tööasjade koda) 15. juuni 2022. aasta määrus nr 19330.

¹² Consiglio di Stato, Sezione VI (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, VI koda), 8. oktoober 2010, IT:CDS:2010:7360SENT. Vt ka samalaadne põhjenduskäik, kuid pisut teistsugune lahend: Consiglio di Stato, Sezione VI (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, VI koda), 12. oktoober 2020, IT:CDS:2020:6047SENT.

¹³ 25. novembri 2021. aasta kohtuotsus job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960; edaspidi „kohtuotsus job-medium“, eriti punkt 31). Vt ka käsitlust käesoleva ettepaneku punktides 25 jj.

16. Kaheldes, kas Itaalia õigus on tööaja direktiiviga kooskõlas, otsustas Tribunale di Lecce (Lecce kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [tööaja direktiivi] artiklit 7 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta [(edaspidi „harta“)] artikli 31 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas [...], milles on avaliku sektori kulude piiramise ning avaliku sektori tööandja organisatoorse vajaduste huvides ette nähtud, et kui avaliku sektori töötaja on töölepingu ise üles öelnud, on keelatud tema saamata jäänud puhkust rahaliselt hüvitada?
2. Lisaks, [...] kas jaatava vastuse korral tuleb [tööaja direktiivi] artiklit 7 ja [harta] artikli 31 lõiget 2 tõlgendada nii, et nende kohaselt tuleb avaliku sektori töötajal tõendada, et tal ei olnud töösuhte ajal võimalik oma puhkust kasutada?“

17. BU, Copertino omaavalitsusüksus, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad. Kohtuistungit ei peetud.

III. Analüüs

18. Eelotsusetaotlus tuleneb Itaalia õigusest ja seda tõlgendavast asjakohasest kohtupraktikast, sealhulgas Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) praktikast. Näib, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei nõustu Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) järeldusega, et vaidlusalune Itaalia seadus on tööaja direktiiviga kooskõlas.

19. Itaalias ei ole üheski kõnesolevaid norme käsitlevas varasemas kohtuvaidluses taotletud eelotsust. Seega on tegu esimese korraga, mil Euroopa Kohtul palutakse selgitada, kas liikmesriik võib otsustada takistada tasustatud põhipuhkuse õiguse rahalist hüvitamist viisil, nagu Itaalia on seda avalikus sektoris teinud.

20. Enne kui analüüsiga edasi lähen, on asjakohane üks sissejuhatav selgitus. Kooskõlas Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise pädevuse jaotusega eelotsusemenetluses ei saa Euroopa Kohus tõlgendada riigisisest õigust: ta peab arvestama eelotsuse küsimuste faktilist ja õiguslikku konteksti nii, nagu need on eelotsusetaotluses määratletud.¹⁴

21. Seepärast, võttes arvesse selgitusi eelotsusetaotluses, lähtun järgmisest Itaalia õiguse käsitusest. Selleks et hoida ära tasustatud põhipuhkuse õigust asendavaid rahalisi hüvitisi avalikus sektoris, aga ka selleks, et julgustada töötajaid ka tegelikult seda puhkust kasutama, keelati kõnealuse Itaalia seadusega asendada kasutamata õigust tasustatud põhipuhkusele rahaga. Näib, et see seadus, nii nagu seda on tõlgendatud kohtupraktikas, sealhulgas Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) praktikas, ei keela puhkuse asendamist rahaga kõikides olukordades, vaid ainult siis, kui töötajatel oli võimalus planeerida tasustatud põhipuhkuse kasutamist.

22. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma kahe küsimusega teada, kas niisugune riigisisene seadus on vastuolus tööaja direktiivi artikliga 7, ja kui on, siis kes – kas töötaja või tööandja – peab tõendama, et töötajal oli tegelikult võimalus kasutada tasustatud põhipuhkust. Käsitlen neid küsimusi järgemööda.

¹⁴ Vt nt 23. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Angelidaki jt (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Argenta Spaarbank (C-39/16, EU:C:2017:813, punkt 38).

A. Esimene küsimus

23. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma esimese küsimusega teada, kas tööaja direktiivi artikliga 7 on vastuolus niisugune riigisisene õigusnorm, mis ei luba töösuhte lõppedes kasutamata tasustatud põhipuhkust rahalise hüvitisega asendada.

24. Käsitlen seda küsimust järgmiselt. Esiteks hindan, millistel tingimustel on tööaja direktiivis ette nähtud õigus kasutamata tasustatud põhipuhkus rahalise hüvitisega asendada. Seejärel selgitan, et direktiiviga on eelistatud tasustatud põhipuhkuse tegelikku kasutamist, mis on kooskõlas sellest tuleneva kasuga töötajate tervisele. Lõpuks hindan, kas selliseid riigisiseseid õigusnorme nagu põhikohtuasjas saab kehtestada selleks, et julgustada töötajaid tegelikult kasutama tasustatud põhipuhkust.

1. Millal on olemas õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist?

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab kohtuotsusele job-medium viidates oma kahtlusi seoses vaidlusaluse Itaalia seaduse kooskõlaga tööaja direktiiviga. Ta viitab selle kohtuotsuse järgmisele punktile: „Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub samuti, et [tööaja direktiivi] artikli 7 lõige 2 ei sea hüvitise saamise õiguse tekkimisele muid tingimusi kui see, et ühelt poolt on töösuhe lõppenud ning teiselt poolt ei ole töötaja kasutanud kogu põhipuhkust, mida tal oli õigus saada töösuhte lõppemise kuupäeva seisuga [...]“.¹⁵

26. Sellest järeldusest tuleneb, et liikmesriigid ei saa kehtestada lisatingimusi, et tekiks õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist.

27. Mis puudutab esimest tingimust, mis seob puhkuse asemel antava rahalise hüvitise töösuhte lõppemisega, siis kohtupraktika kinnitab, et kui tasustatud põhipuhkust antakse puhkuseaasta põhjal (milleks on harilikult 12 kuud), ei saa maksta puhkuse asemel rahalist hüvitist selle puhkuseaasta kestel ega lõpul.¹⁶ Euroopa Kohus selgitas, et kui puhkust ei ole selle perioodi lõppedes kasutatud põhjustel, mis töötajast ei olene, peab olema ette nähtud puhkuse üleviimise tähtaeg.¹⁷ Kui töötaja on siiski töösuhtes, ei saa ta nõuda puhkuse asemel rahalist makset.

28. Seega ei ole rahalise hüvitise saamine puhkuse asemel eraldiseisev õigus, mille tööaja direktiiv töötajatele annab: töötaja ei saa valida tasustatud põhipuhkuse kasutamise asemel rahalist hüvitist. Tööaja direktiivi artikli 7 lõige 2 võimaldab maksta tasustatud põhipuhkuse asemel rahalist hüvitist ainult töösuhte lõpetamise korral.¹⁸

¹⁵ Kohtuotsus job-medium, punkt 31. Selles punktis on viidatud 6. novembri 2018. aasta kohtuotsuse Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871; edaspidi „kohtuotsus Bauer ja Willmeroth“) punktile 44. Samalaadseid avaldusi võib leida ka varasemates kohtuotsustes: 12. juuni 2014. aasta kohtuotsuses Bollacke (C-118/13, EU:C:2014:1755); 20. juuli 2016. aasta kohtuotsuses Maschek (C-341/15, EU:C:2016:576; edaspidi „kohtuotsus Maschek“) ja hilisemast kohtupraktikast 25. juuni 2020. aasta kohtuotsuses Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria ja Iccrea Banca (C-762/18 ja C-37/19, EU:C:2020:504, punkt 84).

¹⁶ 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsus Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, punkt 35).

¹⁷ Vt selle kohta 22. novembri 2011. aasta kohtuotsus KHS (C-214/10, EU:C:2011:761; edaspidi „kohtuotsus KHS“, punkt 38) ning 3. mai 2012. aasta kohtuotsus Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, punktid 41 ja 42).

¹⁸ 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Vicente Pereda (C-277/08, EU:C:2009:542, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

29. Pealegi on rahaline hüvitis puhkuse asemel kõigest erand¹⁹ ja sõltub – nagu on väljendatud kohtuotsuses job-medium märgitud teises tingimuses²⁰ – sellest, kas puhkust asendava rahalise hüvitise taotlemise ajal on olemas õigus tasustatud põhipuhkusele: see õigus tekib, kui töötaja ei ole kasutanud kogu põhipuhkust, milleks tal *oli õigus* kuupäeval, mil töösuhe lõppes.

30. Seega on õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist olemas vaid juhul, kui on ikka veel olemas õigus tasustatud põhipuhkusele.

31. Õigus tasustatud põhipuhkusele tuleneb otseselt töötaja direktiivist töösuhte olemasolu alusel ning liikmesriigid ei saa kehtestada lisatingimusi selle õiguse tekkimiseks.²¹ Siiski võivad liikmesriigid kehtestada tingimusi, mille kohaselt saab kasutada õigust põhipuhkusele.²² Sellega seoses võivad nad ette näha, et omandatud õigus aegub, kui seda teatava aja jooksul ei kasutata. Niisiis võivad liikmesriigid seada piiranguid kasutamata tasustatud põhipuhkuse üleviimise tähtaja suhtes.²³

32. Kohtuasjas Max-Planck-Gesellschaft on Euroopa Kohus märkinud, et „[töötaja direktiivi] artikli 7 lõikega 1 ei ole põhimõtteliselt vastuolus riigisisese õigusnormid, mis näevad ette sellest direktiivist sõnaselgelt tuleneva tasustatud põhipuhkuse õiguse kasutamise korra, sealhulgas ka kõnealuse õiguse kaotamise arvestusperioodi lõppedes, kuid seda tingimusel, et tasustatud põhipuhkuse õiguse kaotanud töötajal oli tegelikult võimalus seda õigust kasutada“.²⁴

33. Eeltoodust tuleneb, et töösuhte lõppemisel ei ole kasutamata tasustatud põhipuhkuse kaotus alati töötaja direktiiviga keelatud.

34. Kui õigus kasutamata tasustatud põhipuhkusele oli töösuhte lõppemise hetkel aegunud, puudub teisene õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist.

35. Kohtuasjas job-medium märkis Euroopa Kohus, et töösuhte vabatahtlik ülesütlemine ei saa iseenesest olla põhjus keelduda puhkuse asemel rahalise hüvitise maksmisest. Nimetatud kohtuasi puudutas aga olukorda, kus oli olemas õigus tasustatud põhipuhkusele.²⁵ Kui õigus tasustatud põhipuhkusele oluks mis tahes põhjusel aegunud või lakanud, ei oleks töötaja saanud nõuda töösuhte lõppedes puhkuse asemel rahalist hüvitist.

¹⁹ See makse puhkuse asemel on kõigest erand põhipuhkuse tegelikust kasutamisest ja see kajastub ka töötaja direktiivi artikli 7 lõikesse 2 valitud sõnastuses, mille kohaselt ei või minimaalset tasustatud põhipuhkust asendada hüvitisega, *välja arvatud* töösuhte lõpetamise korral. Näiteks saksakeelses versioonis on kasutatud sõna „außer“, prantsuskeelses versioonis sõna „sauf“, horvaadikeelses versioonis sõna „osim“ ja itaaliakeelses sõna „salvo“.

²⁰ Vt käesoleva ettepaneku punkt 25.

²¹ 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 18).

²² 20. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Schultz-Hoff jt (C-350/06 ja C-520/06, EU:C:2009:18; edaspidi „kohtuotsus Schultz-Hoff“, punkt 28).

²³ Vt selle kohta kohtuotsus KHS, punkt 39.

²⁴ 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874; edaspidi „kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft“, punkt 35). Selles küsimuses vt varasemast kohtupraktikast kohtuotsus Schultz-Hoff, punkt 43, ja hiljutisest kohtupraktikast 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus LB (tasustatud põhipuhkuse õiguse aegumine) (C-120/21, EU:C:2022:718; edaspidi „kohtuotsus LB“, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

²⁵ Kohtuotsuses job-medium leidis Euroopa Kohus, et see, et töötaja lõpetas töösuhte enne tähtaega ühepoolselt ja mõjuva põhjuseta, ei mõjuta iseenesest õigust saada puhkuse asemel rahalist hüvitist. Nimetatud kohtuasi puudutas olukorda, kus isik ütles pärast mõnekuist töötamist töölepingu ilma selgituseta üles. Sellel puhkuseaastal ja võttes arvesse selles kohtuasjas kaebajana osalenud isiku töötatud päevade arvu, oli tal endiselt õigus saada veel mõned päevad tasustatud põhipühkust, mida ta ei kasutanud. Seega tulenes õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist sellest, et eksisteeris õigus põhipuhkusele.

36. Otsustamaks, kas niisugune puhkuse asemel makstava rahalise hüvitise kaotus on sallitav, tuleb kontrollida, kas töötajale anti tegelikult võimalus kasutada õigust tasustatud põhipuhkusele. See on põhjus, miks niisugune kaotus ei saa olla automaatne.²⁶

37. Nagu Euroopa Kohus on selgitanud, ei ole juhul, kui töötaja jätab tasustatud põhipuhkuse tahtlikult ja kõiki kaasneda võivaid tagajärgi teades kasutamata, olles varem saanud võimaluse oma õigust tasustatud põhipuhkusele tegelikult kasutada, aga ilma, et tööandja oleks olnud kohustatud sundima seda töötajat nimetatud õigust tegelikult kasutama, tööaja direktiivi artikli 7 lõigetega 1 ja 2 ning harta artikli 31 lõikega 2 vastuolus selle õiguse kaotus ega töösuhte lõppemise korral kasutamata põhipuhkuse eest vastava rahalise hüvitise puudumine, ilma et tööandja peaks sundima töötajat kõnealust õigust tegelikult kasutama.²⁷

38. Lisaks nõudele, et töötajale peab olema antud tegelik võimalus tasustatud põhipuhkust kasutada, on Euroopa Kohus samuti toonitanud vajadust, et tööandja teavitaks asjaomast töötajat tema õiguse võimalikust kaotamisest.²⁸

39. Seega ei ole õigus saada puhkuse asemel rahalist hüvitist eraldiseisev õigus, mis annab töötajale võimaluse valida, kas võtta tasustatud põhipuhkus või rahaline hüvitis või jätta see võtmata. See on hoopis õigus, mis oleneb sellest, kas õigus – mille kestust liikmesriigid võivad piirata – kasutamata tasustatud põhipuhkusele on jätkuvalt alles.

40. Puhkuse asemel makstava rahalise hüvitise täiendav laad tuleneb loogiliselt põhipuhkuse eesmärgist, milleks on kaitsta töötajate tervist, luues võimaluse tööst puhata. Seega tuleb tasustatud põhipuhkust tööaja direktiivi artikli 7 lõikest 1 tulenevalt põhimõtteliselt tegelikult kasutada.²⁹ Järgnevas jaos näitan põgusalt, et põhipuhkusest on tõepoolest kasu, kui seda tegelikult kasutada, ning vastan seejärel, kas liikmesriigid võivad võtta niisuguseid meetmeid nagu käesoleval juhul, et julgustada põhipuhkust tegelikult kasutama.

2. Tasustatud põhipuhkuse kasulikkus

41. Seda, et tasustatud puhkuse asendamisele rahalise hüvitisega eelistatakse selle puhkuse tegelikku kasutamist, mis kajastub ka tööaja direktiivi³⁰ artikli 7 ülesehituses, põhjendab tasustatud põhipuhkuse eesmärk. Nagu kohtupraktikas on selgitatud, on tasustatud põhipuhkuse eesmärk võimaldada töötajale puhkust tema töölepingust tulenevate ülesannete täitmisest ning aega lõõgastumiseks ja huvialadega tegelemiseks.³¹

²⁶ Kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft, punktid 40, 55 ja 61; 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872; edaspidi „kohtuotsus Kreuziger“, punktid 47 ja 56) ning 22. septembri 2022. aasta otsus Fraport ja St. Vincenz-Krankenhaus (C-518/20 ja C-727/20, EU:C:2022:707; edaspidi „kohtuotsus Fraport“, punkt 39).

²⁷ Kohtuotsused Max-Planck-Gesellschaft, punkt 56, ja Kreuziger, punkt 54.

²⁸ Kohtuotsused Max-Planck-Gesellschaft, punktid 45 ja 61; Kreuziger, punktid 52 ja 56, ning Fraport, punkt 42, samuti LB, punktid 25 ja 45.

²⁹ 16. märtsi 2006. aasta kohtuotsus Robinson-Steele jt (C-131/04 ja C-257/04, EU:C:2006:177, punkt 49); kohtuotsused Bauer ja Willmeroth, punkt 40; Kreuziger, punkt 38, ja Max-Planck-Gesellschaft, punkt 31.

³⁰ Vt käesoleva ettepaneku punkt 19.

³¹ Kohtuotsused KHS, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika; Maschek, punkt 34; job-medium, punkt 28, ja Fraport, punkt 27. Samuti asus Euroopa Kohus seisukohale, et tasustatud põhipuhkuse saamise õiguse eesmärk erineb teistsuguse puhkuse, nagu haiguspuhkus, eesmärgist (30. juuni 2016. aasta kohtuotsus Sobczyszyn (C-178/15, EU:C:2016:502; edaspidi „kohtuotsus Sobczyszyn“, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 4. juuni 2020. aasta kohtuotsus Fetico jt (C-588/18, EU:C:2020:420, punkt 33 ja viidatud kohtupraktika)) või vanemapuhkuse saamise õiguse eesmärgist (4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799; edaspidi „kohtuotsus Dicu“, punktid 29, 32 ja 33).

42. Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et tasutatud põhipuhkusel on täielikult kasulik mõju töötaja ohutusele ja tervisele, kui puhkust kasutatakse selleks ette nähtud aastal.

43. Samuti on Euroopa Kohus otsustanud, et see puhkeaeg on oluline ka siis, kui puhkust kasutatakse hilisemal perioodil.³² Kohtuasjas KHS aga leidis Euroopa Kohus, et pärast teatava ajavahemiku möödumist „ei avalda põhipuhkus [...] enam töötajale positiivset mõju puhkamise seisukohast, vaid üksnes lõõgastumise ja huvialadega tegelemise seisukohast“.³³ See järeldus põhjendab liikmesriikide võimalust piirata kasutamata tasustatud põhipuhkuse üleviimise tähtaja kestust.³⁴

44. Euroopa Kohtu seisukohta toetavad selles aspektis empiirilised uuringud.

45. Kirjanduses näib väljenduvat üldine nõusolek, et igapäevastest ja iganädalastest puhkeaegadest pikem puhkus avaldab kasulikku mõju töötajate tervisele ja heaolule.³⁵ See mõju on seotud nii lühiajaliste³⁶ kui ka pikaajaliste puhkustega.³⁷

46. Vahest vähem teada või vähem oletatud on see, et see kasulik mõju on lühikese kestusega.³⁸ Mõned kasulikest tagajärgedest „vaibuvad ühe kuu jooksul pärast tööle naasmist“.³⁹

47. Nendest uuringutest võib järeldada, et tasustatud põhipuhkus on kõige kasulikum siis, kui seda kasutatakse sageli, kombineerides aasta jooksul mõned lühemad ja mõned pikemad pausid tööst. Igal juhul kinnitavad uuringud, et on oluline kasutada tasustatud põhipuhkust puhkuseaasta jooksul.

48. Isegi kui keegi võib ühel või teisel isiklikul põhjusel (oluline reis, kaugel asuv pere jne) otsustada tasustatud põhipuhkust kumuleerida, on tema isiklikku valikut kahtluse alla seadmata vaieldav, kas see on tööjõu taastumise seisukohast kasulik.

49. Samuti siis, kui tasustatud põhipuhkuse täielikult kasutamata jätmine võib suurendada sissetulekut, on seda ikkagi seostatud elukvaliteedi halvenemisega (rahulolu puhkeaja ja tervisega väheneb ulatuslikult koosmõjus sellega, et suureneb töölt puudumine haiguse tõttu).⁴⁰

³² 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsus Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, punkt 30) ning kohtuotsused KHS, punkt 32, ja Sobczyszyn, punkt 33.

³³ Kohtuotsus KHS, punkt 33.

³⁴ Oma ettepanekus kohtuasjas Keolis Agen (C-271/22–C-275/22, EU:C:2023:243, punkt 51), milles ei ole veel kohtuotsust tehtud, olen seisukohal, et liidu seadusandja jättis lahtiseks liikmesriikide võimaluse piirata puhkuse üleviimise tähtaja kestust. Samal ajal on liikmesriikidel ka vabadus lubada kumuleerida kasutamata õigusi põhipuhkusele kuni töösuhte lõpuni.

³⁵ Hurrell, A., ja Keiser, J., „An Exploratory Examination of the Impact of Vacation Policy Structure on Satisfaction, Productivity, and Profitability“, *The BRC Academy Journal of Business*, Vol. 10, nr 1, 2020, lk 33–63.

³⁶ Blank, C., ja Gatterer, K., „Short Vacation Improves Stress-Level and Well-Being in German-Speaking Middle-Managers – A Randomized Controlled Trial“, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 15, nr 1, 2018, lk 130.

³⁷ de Bloom, J., Kompier, M., Geurts, S., de Weerth, C., Taris, T., ja Sonnentag, S., „Do We Recover from Vacation? Meta-analysis of Vacation Effects on Health and Well-being“, *Journal of Occupational Health*, Vol. 51, nr 1, 2009, lk 13–25; de Bloom, J., Geurts, S., ja Kompier, M. A. J., „Vacation (after-) effects on employee health and well-being, and the role of vacation activities, experiences and sleep“, *Journal of Happiness Studies*, Vol. 14, 2013, lk 613–633.

³⁸ Eespool viidatud de Bloom, J., Geurts, S., ja Kompier, M. A. J., „Vacation (after-) effects on employee health and well-being, and the role of vacation activities, experiences and sleep“, *op. cit.*; Etzion, D., *Work, Vacation and Well-being*, London, Routledge, 2019, 5. ptk.

³⁹ Sonnentag, S., Cheng, B. H., ja Parker, S. L., „Recovery from Work: Advancing the Field Toward the Future“, *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, Vol. 9, 2022, lk 33–60, vt lk 46 (kus on veel viiteid kirjandusele).

⁴⁰ Schnitzlein, D., „Extent and Effects of Employees in Germany Forgoing Vacation Time“, *Leibniz Information Centre for Economics*, Berlin, 2012, lk 25–31, vt lk 31.

50. Seega on tasustatud põhipuhkuse õiguse tegelik kasutamine oluline viis, kuidas töötajad taastavad oma vaimset ja füüsilist energiat, ning see aitab üldisemalt kaasa nende heale tervisele töökohal ja väljaspool tööd.

51. Need järeldused toetavad kohtupraktikat, mille kohaselt ei avalda põhipuhkus pärast teatava üleviimistähtaja möödumist enam töötajale positiivset mõju puhkamise seisukohast, vaid üksnes lõõgastumise ja huvialadega tegelemise seisukohast.⁴¹ Samuti põhjendab see kohtupraktikat, milles Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et minimaalset tasustatud põhipuhkust ei või asendada hüvitisega, välja arvatud töösuhte lõpetamise korral. Samuti on tööaja direktiivi artikli 7 lõike 2 eesmärk tagada töötajale tegelik puhkeaeg, et kaitsta tõhusalt tema ohutust ja tervist.⁴²

3. Kas liikmesriigid saavad piirata õigust saada puhkuse asemel hüvitist?

52. Niisiis on liikmesriikidel lubatud soodustada tasustatud põhipuhkuse tegelikku kasutamist selle puhkuse rahalise hüvitisega asendamise asemel, kehtestades ajalised piirangud omandatud õigusele saada tasustatud põhipuhkust (piirates puhkuse üleviimise tähtaja kestust). Kas liikmesriigid võiksid püüda saavutada sama eesmärki teisiti, sealhulgas võttes vastu niisuguse seaduse, nagu on käesolevas asjas vaidluse all?

53. Üks Euroopa Kohtu võimalustest on otsustada, et ainus aktsepteeritav viis, kuidas liikmesriigid võivad innustada töötajaid tasustatud põhipuhkust tegelikult kasutama, on puhkuse üleviimise tähtaegade suhtes piirangute seadmine, mille järel õigus kasutamata puhkusepäevadele aegub.

54. Siiski otsustas liidu seadusandja jagatud pädevuse valdkonnas, nagu see, milles võeti vastu tööaja direktiiv, mitte reguleerida erisusi, mille kaudu võib ajendada töötajaid tasustatud põhipuhkust tegelikult kasutama. Ta on üksnes selgelt eelistanud tasustatud põhipuhkuse tegelikku kasutamist, lugedes puhkuse asemel rahalise hüvitise maksmise teiseseks õiguseks. Nendel asjaoludel on liikmesriikidele jäänud pädevus valida asjakohased eeskirjad, millega ajendada töötajaid tegelikult kasutama nende antud iga-aastast puhkust. See tähendab, et puhkuse üleviimise tähtaegade piiramist ei saa pidada ainsaks võimaluseks soodustada tasustatud põhipuhkuse tegelikku kasutamist puhkuseaastal, mille jooksul kasutamiseks see on ette nähtud. Sellegipoolest on vaja, et iga seadusandlik võimalus, mille liikmesriigid valivad, oleks kooskõlas tööaja direktiiviga, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud.

55. Kas niisugune riigisisene õigusnorm nagu dekreetseaduse nr 95 artikli 5 lõige 8 vastab tööaja direktiivi artikli 7 nõuetele?

56. Selle Itaalia õigusnormi eesmärk, vähemalt nii, nagu Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) on seda tõlgendanud, näib olevat soodustada tasustatud põhipuhkuse tegelikku kasutamist. Sel põhjusel ja ka selleks, et säästa avaliku sektori raha, on ta kehtestanud reegli, mille kohaselt ei saa kasutamata tasustatud põhipuhkuse perioode rahalise hüvitisega asendada.

⁴¹ Kohtuotsus KHS, punkt 33.

⁴² Vt selle kohta kohtuotsused Kreuziger, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Bauer ja Willmeroth, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika.

57. Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) tõlgenduse kohaselt ei võimalda Itaalia õigus töötajatel taotleda rahalist hüvitist kasutamata põhipuhkuse asemel, kui nad teadsid, millal nende töösuhe tulevikus lõpeb, ja said seega planeerida põhipuhkuse kasutamist enne seda hetke. Niisugune õigusnorm ajendab töötajaid kasutama põhipuhkust puhkuseaasta jooksul.⁴³

58. Kui võtta arvesse Euroopa Kohtu praktikat,⁴⁴ võib Itaalia õigus olla tööaja direktiivi artikliga 7 kooskõlas, kui on täidetud järgmised tingimused. Esiteks ei saa puhkuse asemel rahalise hüvitise taotlemise keeld hõlmata töösuhte lõppemisega samal puhkuseaastal omandatud õigust põhipuhkusele. Teiseks peab töötajal olema olnud tegelik võimalus kasutada põhipuhkust eelnenud puhkuseaastatel, sealhulgas puhkuse üleviimise miinimumtähtaja jooksul. Kolmandaks peab tööandja olema julgustanud töötajat kasutama põhipuhkust. Neljandaks peab tööandja olema töötajat teavitanud, et kasutamata tasustatud põhipuhkust ei saa kumuleerida eesmärgiga asendada see töösuhte lõppemise hetkel rahalise hüvitisega.

59. On liikmesriigi kohtu hinnata, kas asjaomaseid Itaalia õigusnorme saab sel viisil tõlgendada ja kas kõnealuses kohtuasjas on loetletud tingimused täidetud.

60. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele nii, et tööaja direktiivi artikliga 7 ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, mis ei luba töösuhte lõppedes kasutamata tasustatud põhipuhkust rahalise hüvitisega asendada, kui

- puhkuse asemel rahalise hüvitise nõudmise keeld ei hõlma töösuhte lõppemisega samal puhkuseaastal omandatud õigust põhipuhkusele;
- töötajal oli tegelik võimalus kasutada tasustatud põhipuhkust eelnenud puhkuseaastatel, sealhulgas puhkuse üleviimise miinimumtähtaja jooksul;
- tööandja on julgustanud töötajat võtma põhipuhkust;
- tööandja on töötajat teavitanud, et kasutamata tasustatud põhipuhkust ei saa kumuleerida eesmärgiga asendada see töösuhte lõppemise hetkel rahalise hüvitisega.

B. Teine küsimus

61. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise küsimusega teada, kellel – kas töötajal või tööandjal – tuleb tõendada, et eelmises punktis loetletud tingimused on täidetud.

62. Euroopa Kohtu praktika, milles on tõlgendatud tööaja direktiivi artiklit 7, sisaldab teatavaid elemente, millest sellele küsimusele vastates juhinduda. Näiteks on Euroopa Kohus asunud oma otsuses Fraport seisukohale, et liikmesriigi kohtu ülesanne on kontrollida, kas tööandja täitis õigel ajal oma kohustust teatada töötajale puhkusest ja kutsuda teda üles seda kasutama.⁴⁵ Niisiis on tööandja tõendada, et ta täitis omapoolseid kohustusi.

⁴³ Olgu meenutatud, et kohtupraktika kohaselt ei saa tööandja ühepoolselt otsustada, millal töötaja peab tasustatud põhipuhkuse võtma. Vt sellega seoses 7. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-484/04, EU:C:2006:526, punkt 43); vt ka kohtuotsused Max-Planck-Gesellschaft, punkt 44, ja Kreuziger, punkt 51.

⁴⁴ Vt nt viited käesoleva ettepaneku 17., 24., 26. ja 45. joonealuses märkuses.

⁴⁵ Kohtuotsus Fraport, punkt 42.

63. Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui tööandja ei suuda tõendada, et ta näitas üles nõutavat hoolsust, et töötajal oleks tegelikult võimalik kasutada tasustatud põhipuhkust, millele tal on õigus, on nimetatud puhkuse saamise õiguse lõppemine töösuhte lõppemise korral ja sellele vastav rahalise hüvitise puudumine kasutamata põhipuhkuse eest vastuolus tööaja direktiivi artikli 7 lõikega 2.⁴⁶

64. Teisisõnu lasub tõendamiskoormis tööandjal, mitte töötajal.

65. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele nii, et tööaja direktiivi artikli 7 lõige 2 kohustab tööandjat tõendama, et ta on võimaldanud töötajal võtta puhkust ja julgustanud teda seda tegema, teatanud talle, et rahaline hüvitis puhkuse asemel ei ole töösuhte lõppemise hetkel võimalik, ning et töötaja otsustas sellest hoolimata põhipuhkuse võtmata jätta. Kui tööandja seda ei tõenda, tuleb maksta töötajale hüvitist.

IV. Ettepanek

66. Eeltoodu alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale di Lecce (Lecce kohus, Itaalia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta artikliga 7

ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, mis ei luba töösuhte lõppedes kasutamata tasustatud põhipuhkust rahalise hüvitisega asendada, kui

- puhkuse asemel rahalise hüvitise nõudmise keeld ei hõlma töösuhte lõppemisega samal puhkuseaastal omandatud õigust põhipuhkusele;
- töötajal oli tegelik võimalus kasutada põhipuhkust eelnenud puhkuseaastatel, sealhulgas puhkuse üleviimise miinimumtähtaja kestel;
- tööandja on julgustanud töötajat võtma põhipuhkust;
- tööandja on töötajat teavitanud, et kasutamata tasustatud põhipuhkust ei saa kumuleerida eesmärgiga asendada see töösuhte lõppemise hetkel rahalise hüvitisega.

2. Direktiivi 2003/88 artikli 7 lõige 2

kohustab tööandjat tõendama, et ta on võimaldanud töötajal võtta puhkust ja julgustanud teda seda tegema, teatanud talle, et rahaline hüvitis puhkuse asemel ei ole töösuhte lõppemise hetkel võimalik, ning et töötaja otsustas sellest hoolimata põhipuhkuse võtmata jätta.

Kui tööandja seda ei tõenda, tuleb maksta töötajale hüvitist.

⁴⁶ Kohtuotsused Max-Planck-Gesellschaft, punkt 46, ja Kreuziger, punkt 53.