KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 12. juulil 2005 [1]

I. Sissejuhatus

1. Prantsuse Conseil d'État's on lahendamisel hagid, millega vaidlustatakse dekreet, millega kehtestatakse teatavate sotsiaal- ja tervishoiuasutuste töötajate jaoks tööajanormiga samaväärne tööaeg, et arvutada tegelikult töötatud aega.

2. Siseriiklikul tasandil põhineb riikliku tööajanormiga samaväärne kord Code du travail'l (töökoodeks), kuid küsimus on selles, kas see on kooskõlas nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiiviga 93/104/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. [2]

3. Asja teeb keerulisemaks ühtlasi see, et Prantsusmaa võttis kõnesoleva ühenduse õigusnormi siseriiklikusse õigusesse ülevõtmisel töötajate jaoks soodsamaid meetmeid; antav vastus võib neid töötajaid aga puudutada.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigusnormid*

1. Taust

4. Euroopa riikides on juba aastakümneid soodsast rahvusvahelisest keskkonnast tule-

1 — Algkeel: hispaania.

2 — EÜT L 307, lk 18; ELT eriväljaanne 05/02, lk 197. Pärast korduvalt muutmist asendati see Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta samanimelise direktiiviga 2003/88/EÜ (ELT L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381), millel on antud asjas arutlusel oleva küsimuse osas sarnane, kui mitte sama sisu.

nevalt [3] suundumus töötajate töönädala pikkuse vähendamiseks. See avaldab mõju tööturule ja järelikult ka sellega seonduvatele põhivabadustele.

5. Sellegipoolest võeti Euroopa Ühenduses esimesed sellekohased meetmed alles seitsmekümnendatel aastatel nõukogu algatusel: 22. juuli 1975. aasta soovitus 75/457/EMÜ, [4] milles kutsutakse liikmesriike kinnitama 40-tunnine töönädal ja neli nädalat puhkust, ja 18. detsembri 1979. aasta resolutsioon tööaja korralduse kohta, [5] milles nõuti tungivalt ületundide süstemaatilise kasutamise ja aastase töömahu piiramist ning tööaja paindlikumaks muutmise vahendite rakendamist. Selle kohta tehti ka 23. septembril 1983 teise soovituse ettepanek, [6] mida aga ei jõustatud arutatavate teemade vastuolulisuse tõttu ajal, mil sotsiaalpoliitikas valitses kriisiolukord. [7]

6. Ühtne Euroopa akt, [8] millega lisati Rooma lepingu [9] III jaotisesse artikkel 118 A, ja Strasbourgi 9. detsembri 1989. aasta ülemkogul [10] vastu võetud ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta, milles tunnistati tööaja kestuse ja korralduse tähtsat osa töötajate elutingimuste lähendamisel, vallandasid protsessi, mis kulmineerus direktiivi 93/104 [11] vastuvõtmisega.

3 — Erilise tähtsuse omandab Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni tegevus, kelle esimeses konventsioonis nr 1 käsitleti töötunde tööstuses; järgnesid paljud teised, näiteks konventsioon nr 14 iganädalase puhkuse kohta; nr 30 töötundide kohta kaubanduses ja kontorites; või nr 47 40tunnise töönädala kohta. Teiselt poolt deklareeritakse 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 24, et „igal inimesel on õigus puhkeajale ja vaba aja veetmisele, kaasa arvatud mõistlikule tööpäeva lühendamisele ja tasulisele perioodilisele puhkusele" ja ÜRO 1966. aasta rahvusvahelise majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti artikli 7 punktis d tunnustatakse õigust „puhkusele, vabale ajale ja mõistlikule tööaja piiramisele ning tasulisele perioodilisele puhkusele, niisamuti ka tasule puhkepäevade eest".

4 — EÜT L 199, lk 32.

5 — EÜT 1980, C 2, lk 1.

6 — Nõukogu soovituse eelnõu tööaja vähendamise ja ümberkorraldamise kohta (EÜT C 290, lk 4).

7 — Selle arengu kohta ühenduses: Arrigo, G., *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2001, lk 200–205.

8 — EÜT 1987, L 169, lk 1.

9 — Nagu meenutas kohtujurist Léger kohtuasjas Ühendkuningriik *v.* nõukogu (12. novembri 1996. aasta kohtuotsus, millele ma edaspidi viitan üksikasjalikumalt) esitatud ettepanekus: „enne ühtse Euroopa akti vastuvõtmist puudusid erisätted töötajate turvalisuse ja tervise kaitse valdkonnas" (punkt 28). Asutamislepingu artiklites 117 ja 118 oli üksnes kaks sõnaselget viidet töötingimuste kohta, kuid esimesega ei omistatud ühenduse pädevust sotsiaalvaldkonnas ja teine oli 9. juulil 1987 liidetud kohtuasjades 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 ja 287/85: Saksamaa, Prantsusmaa, Madalmaad, Taani ja Ühendkuningriik *v.* komisjon (EKI. 1987, lk 3203, punkt 14) tehtud otsuse alusel piiratud ulatusega (viidatud ettepaneku punkt 8).

10 — KOM(89) 471 lõplik.

11 — Nõukogu 14. oktoobri 1991. aasta direktiivis 91/533/EMÜ tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhte tingimustest (EÜT L 288, lk 32; ELT eriväljaanne 05/02, lk 3) oli siiski rõhutatud ajalise elemendi esmatähtsust töösuhtes, sest töötajaid tuleb teavitada „tööpäeva või -nädala normaalpikkusest" (artikli 2 lõike 2 punkt i).

2. Esmane õigus

7. EÜ asutamislepingu artiklis 118 A [12] (EÜ asutamislepingu artiklid 117–120 asendati EÜ artiklitega 136–143) kohustati liikmesriike pöörama „eriti töökeskkonnas erilist tähelepanu töötajate ohutuse ja tervise kaitse[le]" ja edendama „tingimuste ühtlustamis[t], säilitades juba tehtud täiustused" (lõige 1).

8. Selleks volitati selle artikliga nõukogu kvalifitseeritud häälteenamuse teel vastu võtma miinimumnõudeid, arvestades igas liikmesriigis kehtivaid tingimusi ja tehnilisi eeskirju (lõige 2), mis ei takista „liikmesriike säilitamast või kehtestamast rangemaid töökaitsemeetmeid".

9. Praeguses EÜ artiklis 136 seatakse eesmärgiks „parandatud elamis- ja töötingimused" ja EÜ artikkel 137 kohustab ühendust toetama ja täiendama liikmesriikide meetmeid „eelkõige töökeskkonna parandami[ses], et kaitsta töötajate tervist ja turvalisust" (lõike 1 punkt a), ning „töötingimus[tes]" (lõike 1 punkt b).

10. Samas EÜ artiklis 137 säilitatakse nõukogu pädevus võtta osutatud valdkondades vastu miinimumnõudeid järkjärguliseks rakendamiseks (lõike 2 punkt b), ilma et see takistaks liikmesriike säilitamast või kehtestamast „rangemaid kaitsemeetmeid, mis sobivad kokku käesoleva lepinguga" (lõike 4 teine taane).

3. Direktiiv 93/104

11. Nõukogu võttis 12. juunil 1989. aastal vastu direktiivi 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta, [13] millega vastavalt BECTU kohtuotsusele [14] kehtestati selle valdkonna üldpõhimõtted, mida hiljem rakendati rea eridirektiividega,

12 — Lisatud ühtse Euroopa akti artikliga 21.

13 — EÜT L 183, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 349.

14 — 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-173/99 (EKL 2001, lk I-4881, punkt 5).

sealhulgas direktiiviga 93/104, [15] mille õiguslikku alust ja sätteid tuleks üksikasjalikult käsitleda.

a) Õiguslik alus

12. Direktiiv põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 118 A, mis tekitas selles sisalduva kompromissi tõttu tõsiseid kahtlusi ühenduse tegevuse piiride tõlgendamisel. [16]

13. Direktiiv võeti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega ja sellele hääletas vastu Ühendkuningriik, kes palus Euroopa Kohtul tühistada direktiiv või tühistada selle artikkel 4, artikli 5 esimene ja teine lõik, artikli 6 lõige 2 ja artikkel 7. Esimeses väites tugineti sellele, et õiguslik alus oli valesti valitud; ette heideti ka proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist, võimu kuritarvitamist ja oluliste vorminõuete rikkumisi; Ühendkuningriigi arvates pidi direktiiv põhinema EÜ asutamislepingu artiklil 100 (nüüd EÜ artikkel 94) või EÜ asutamislepingu artiklil 235 (nüüd EÜ artikkel 308), mis nõuavad ühehäälsust nõukogus.

14. 12. novembri 1996. aasta otsusega kohtuasjas Ühendkuningriik *v.* nõukogu [17] jäeti hagi rahuldamata, kuigi sellega tühistati artikli 5 teine lõik, [18] mööndes, et tööaja korraldust tuleb reguleerida asutamislepingu artiklis 118 A sätestatud tingimustel direktiiviga, kuna selles sisalduvaid mõisteid „töökeskkond", „turvalisus" ja „tervishoid" tuleb

15 — Eridirektiivide hulgas tuleks nimetada nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiivi 96/34/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT L 145, lk 4; ELT eriväljaanne 05/02, lk 285) ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta (EÜT 1998, L 14, lk 9; ELT eriväljaanne 05/03, lk 267). Valdkondlike direktiivide hulgas on nõukogu 21. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/63/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditööliste Ametiühingute Liidu (FST) sõlmitud kokkulepet meremeeste tööaja korralduse kohta (EÜT L 167, lk 33; ELT eriväljaanne 05/03, lk 363); nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/79/EÜ, mis käsitleb Euroopa Lennuettevõtjate Ühenduse (AEA), Euroopa Transporditöötajate Föderatsiooni (ETF), Euroopa Lennumeeskonnaliikmete Liidu (ECA), Euroopa Piirkondlike Lennuettevõtjate Ühenduse (ERA) ja Rahvusvahelise Lennutranspordiettevõtjate Ühenduse (IACA) sõlmitud kokkulepet tsiviillennunduse lennupersonali tööaja korralduse kohta (EÜT L 302, lk 57; ELT eriväljaanne 05/04, lk 75), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/15/EÜ autovedude alase liikuva tegevusega hõivatud isikute tööaja korralduse kohta (EÜT L 80, lk 35; ELT eriväljaanne 05/04, lk 224).

16 — Banks, K., „L'article 118 A, élément dynamique de la politique sociale communautaire", *Cahiers de droit européen*, nr 5-6, 1993, lk 537.

17 — Kohtuasi C-84/94, EKL 1996, lk I-5755.

18 — Selles lõigus sätestati, et „esimeses lõigus nimetatud minimaalne puhkeaeg hõlmab üldiselt pühapäeva". Lõik tühistati, kuna nõukogu ei selgitanud, miks pühapäev kui iganädalane puhkepäev on töötajate tervishoiu ja turvalisuse jaoks muudest nädalapäevadest olulisem (punkt 37).

mõista laias tähenduses, milles võetakse arvesse „kõiki asjakohaseid füüsilisi või muid tegureid" (punkt 15). [19]

15. Kohtuotsusest tuleb välja idee, et „tööaja korraldus ei ole tingimata mõeldud tööhõivepoliitika vahendina" (punkt 28), vaid seda käsitletakse sellepärast, et see see võib avaldada soodsat mõju töökeskkonnale (punkt 29).

b) Sisu

16. Direktiiv sätestab näiliselt lihtsad ja üldised, kuid tegelikult keerulised eeskirjad. [20]

17. Artiklis 1 sätestatakse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded (lõige 1), mida kohaldatakse „minimaalse igapäevase ja iganädalase puhkeaja ning iga-aastase puhkuse, vaheaegade ja maksimaalse nädalase tööaja suhtes" (lõike 2 punkt a) ja „öötöö ja vahetustega töö teatud aspektide ja töömallide suhtes" (lõike 2 punkt b).

18. Artiklis 2 täpsustatakse, et „direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) *tööaeg* – iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriikliku õiguse ja/või tavaga;

2) *puhkeaeg* – iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg;

3) *ööaeg* – iga mitte vähem kui seitsme tunni pikkune siseriikliku õigusega määratletud ajavahemik, mis peab igal juhul hõlmama ajavahemikku kesköösst kuni kella viieni hommikul;

[...]".

19 — Alonso Olea, M., „¿Es de seguridad y salud del medio de trabajo la regulación de la jornada?", *Revista española de derecho del trabajo*, nr 93, jaanuar/veebruar, 1999, lk 5 jj, vastab esitatud küsimusele eitavalt, nõustumata seega viidatud kohtuotsusega. Seda on veel kritiseerinud Ellis, E., „Case C-84/94 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland *v.* Council, Judgment of 12 November 1996, not yet reported", *Common Market Law Review*, nr 34, 1997, lk 1057; ja Poulpiquet, V., „La flexibilité de l'emploi et la Communauté européenne", *Revue trimestrielle de droit européen*, nr 4, oktoober/detsember, 1999, lk 726 jj. Pooldavat seisukohta on väljendanud Kenner, J., „A distinctive legal base for social policy? The Court of Justice answers a „delicate question"", *European Law Review*, nr 22, 1997, lk 586, kes leidis, et Euroopa Kohus tunnustab sotsiaalpoliitika autonoomsust lepingutes.

20 — Arrigo, G., *op. cit.*, lk 233.

19. Seejärel sätestatakse võrdlusperioodide alusel eeskirjad nende ajavahemike kestuse kohta.

— Igapäevast puhkust reguleeritakse artiklis 3:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11tunnisele järjestikusele puhkusele iga 24tunnise ajavahemiku kohta".[21]

— Nädalat käsitletakse kahes artiklis:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 24tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks artiklis 3 nimetatud 11tunnisele igapäevasele puhkusele.

21 — Nagu märgib Teyssié, B., *Droit européen du travail*, Éditions Litec, Paris, 2001, lk 184, jäetakse kõrvale iga riigi usutavade ja ajalooga lähedalt seonduvate riigipühade määratlemine.

Esimeses lõigus nimetatud minimaalne puhkeaeg hõlmab üldiselt pühapäeva.

Kui objektiivsed, tehnilised või töökorralduse tingimused seda nõuavad, võib kohaldada 24tunnist minimaalset puhkeaega" (artikkel 5).

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis kooskõlas vajadusega kaitsta töötajate turvalisust ja tervist tagavad, et:

1) iganädalase tööaja pikkus määratakse kindlaks õigus- ja haldusnormidega või tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega;

2) keskmise tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi" (artikkel 6).

— Iga-aastane puhkus on sätestatud artiklis 7:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele iga-aastasele tasulisele puhkusele vastavalt niisuguse puhkuse õiguse ja andmise tingimustele, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega.

2. Minimaalset iga-aastast tasulist puhkust ei või asendada hüvitisega, välja arvatud töösuhte lõpetamise korral."

20. Seejärel käsitletakse artiklites 8–12 öötööd ja artiklis 13 töömalle.

21. Artiklid 15, 16 ja 17 näitavad, miks on kasutatud väljendeid „paindlik" [22] või „liiga elastseks" [23] direktiivi iseloomustamiseks. [24]

— Artiklis 15 sätestatakse, et „[k]äesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide õigust kohaldada või kehtestada töötajate turvalisuse ja tervise kaitseks soodsamaid õigus- ja haldusnorme või hõlbustada või lubada töösuhte poolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingute kohaldamist, mis on töötajate turvalisuse ja tervisekaitse seisukohalt soodsamad."

— Artiklis 16 kehtestatakse võrdlusperioodid ja volitatakse liikmesriike kehtestama:

„1) artikli 5 (iganädalane puhkeaeg) kohaldamiseks võrdlusperioodi, mis ei ületa 14 päeva;

2) artikli 6 (maksimaalne iganädalane tööaeg) kohaldamiseks võrdlusperioodi, mis ei ületa nelja kuud.

Vastavalt artiklile 7 antud iga-aastase tasulise puhkuse ja haiguspuhkuse aeg jäetakse keskmise arvutamisel arvesse võtmata või on arvutamise suhtes neutraalne;

22 — Riberio, M. de F., „O tempo de trabalho no direito comunitário", Oliveira Pais, S. ja Ribeiro, M. de F., Dois temas de direito comunitário do trabalho (*Incumprimento das directivas comunitárias / O tempo de trabalho no direito comunitário*), Publicações Universidade Católica, Porto, 2000, lk 120 ja 121.

23 — Rocella, M., Aimo, M. ja Izzi, D., *Diritto Comunitario del Lavoro*, 2. tr, Giappichelli, Torino, 1999, lk 906.

24 — Supiot, A., „Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del "tempo di lavoro")", *Lavoro e Diritto*, año 11, nr 1, talv 1997, lk 16, lisab, et direktiivi esimeses osas (artiklid 1–16) kehtestatakse eeskirjad, mille täitmine ei ole teise osa (artiklid 17 ja 18) järgi kohustuslik.

3) artikli 8 (öötöö pikkus) kohaldamiseks võrdlusperioodi, mis määratakse kindlaks pärast konsulteerimist tööturu osapooltega või tööturu osapoolte vahel riiklikul või piirkondlikul tasandil sõlmitud kollektiivlepingutes või lepingutes.

Kui artiklis 5 nõutud minimaalne iganädalane 24tunnine puhkeaeg jääb nimetatud võrdlusperioodi, ei arvestata seda keskmise arvutamisel."

— Artiklis 17 lubatakse liikmesriikide ametiasutustel teha teatud piirides erandeid ühenduse õigusnormidest. Konkreetselt võib lõike 2 kohaselt „õigus- ja haldusnormidega või tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega" heaks kiita erandid artiklitest 3, 4, 5, 8 ja 16:

„b) turvamis- ja järelevalvetoimingute puhul, mis nõuavad vara ja isikute kaitsmiseks pidevat kohalolekut, eriti turvameeste ja majahoidjate või turvafirmade puhul;

c) tegevuste puhul, mis nõuavad teenuse või tootmise pidevat jätkumist, eriti:

i) haiglates või samalaadsetes asutustes, hooldekodudes ja vanglates osutatavate vastuvõtu, ravimise ja/või hooldamisega seotud teenused.

[...]"

22. Lõpuks on oluline märkida, et artiklis 18 lubatakse, et riik ei nõua 48tunnise töönädala ülemmäärast kinnipidamist tingimusel, et see erand tehakse eritingimustel, mille hulgas on tööandja kohustus taotleda ja saada selleks töötaja nõusolek (lõike 1 punkti b alapunkti i esimene taane).

B. *Prantsuse õigusnormid*

1. Code du travail

23. Osa selle tekstist käsitleb tööaja kestust, milles eristatakse tööaega ja puh-

keaega.[25] Töökoodeksi sätteid on muudetud 13. juuni 1998. aasta seadusega 98-461[26] ja 19. jaanuari 2000. aasta seadusega 2000-37.[27]

a) Tööaeg

24. Artikli L. 212-1 kohaselt on artiklis L.200-1 nimetatud asutustes ja kutsealadel ning käsitööndustikes või ühistegevuslikes asutustes ja nende struktuuriüksustes töötajate riiklik tööajanorm 35 tundi nädalas (esimene lõik), ilma et see võiks ületada kümme tundi päevas, välja arvatud juhul, kui dekreediga kehtestatakse erandid (teine lõik).

25. Artiklis L. 212-2 lubatakse kehtestada ministrite nõukogu dekreetidega artikli L. 212-1 rakenduseeskirjad, mis reguleerivad eelkõige tööaja korraldust, puhkeaega, erandeid ja muu hulgas kontrollivahendeid (esimene lõik).

26. Artikli L. 212-4 esimeses lõigus määratletakse tegeliku tööaja mõiste: see on ajavahemik, mille jooksul töötaja on tööandja käsutuses ja täidab viimase korraldusi, ilma et tal oleks võimalik vabalt oma isiklike asjadega tegeleda. Teises lõigus käsitletakse einetamiseks ja puhkepausideks kuluvat aega tegeliku tööajana tingimusel, et see aeg vastab eespool nimetatud kriteeriumidele; vastasel korral võib selle aja eest maksta kokkuleppel või töölepingu alusel. Kolmandas lõigus käsitletakse riiete vahetamiseks mõeldud aega ja neljandas lubatakse kehtestada „riikliku tööajanormiga samaväärne kestus teatavatel kutsealadel ja ametikohtadel, mis hõlmavad aktiivse tegevuseta perioode", mida tasustatakse vastavalt tavadele või kollektiivsetele kokkulepetele.

27. Artiklis L. 212-4 *bis* käsitletakse „valveaja" perioode, mis on ajavahemik, mille jooksul on töötajal, ilma et ta oleks pidevalt ja vahetult tööandja käsutuses, kohustus viibida oma elukohas või selle vahetus

25 — Kõige hiljutisemate Prantsuse õigusnormide kohta selles valdkonnas Favennec-Héry, F., „L'évolution de la réglementation du temps de travail en France", Yota Kravaritou (kirj), *The Regulation of Working Time in the European Union (Gender Approach) / La réglementation du temps de travail dans l'Union européenne* (Perspective selon le genre), Presses Interuniversitaires Européennes, Brüssel, 1999, lk 221-228. Varasemate õigusnormide kohta, mis olid üldiselt väga keerulised, Barthélémy, J., *La durée et l'aménagement du temps de travail*, Paris, 1989, lk 11 jj.

26 — *JORF*, 14.6.1998, lk 9029.

27 — *JORF*, 20.1.2000, lk 975. Selle seadusega võetakse üle direktiivi 93/104 eeskirjad, sest nagu täheldati 8. juuni 2000. aasta otsuses kohtuasjas C-46/99: komisjon *v.* Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-4379), ei olnud seda määratud tähtajaks üle võetud.

läheduses, et täita vajadusel tööandja teenistuses oma tööülesandeid, kusjuures tegeliku tööajana käsitletakse ainult seda ülesande täitmist.

28. Tööks kulunud aja arvestamiseks on artikli L. 212-7 teises lõigu kohaselt ei tohi 12 järjestikuse nädala pikkuse ajavahemiku alusel arvutatav iganädalane tööaeg ületada 44 tundi ning sama nädala kestel ei tohi tööaeg ületada 48 tundi.

b) Puhkeaeg

29. Artikkel L. 220-1 nõuab, et igapäevane puhkus on vähemalt 11 järjestikust tundi (esimene lõik), kuigi see võib mõnedel tegevusaladel erineda (teine lõik).

30. Iganädalane puhkeaeg ei või artikli L. 221-4 kohaselt olla alla 24 järjestikuse tunni, millele lisandub igapäevane puhkeaeg (esimene lõik).

2. Dekreet nr 2001-1384

31. See dekreet võeti vastu 31. detsembril 2001 Code du travail artikli L. 212-4 rakendamiseks, et kehtestada riikliku tööajanormiga samaväärne kord eraõiguslike isikute juhitavates mittetulunduslikes sotsiaal- ja tervishoiuasutustes. [28]

32. Selles on neli sätet.

— Artiklis 1 piiritletakse kohaldamisala, mis hõlmab: 1) Code de l'action sociale et des familles' artikli L. 312-1 punktides 1, 2, 4, 5 ja 8 nimetatud majutust pakkuvaid mittetulundusasutusi, mida juhivad eraõiguslikud isikud; ja 2) täistööajaga töötavaid sotsiaalkasvatajaid, haigla- või hooldusõdesid või neid asendama kutsutud samaväärse kvalifikatsioonitasemega töötajaid, kes peavad öövalvet hoone valveruumis.

28 — *JORF*, 3.1.2002, lk 149.

— Artikli 2 kohaselt arvestatakse nimetatud asutuste ja ametikohtade puhul tegeliku tööaja hulka igast valveruumis veedetud öövalveajast esimese üheksa tunni kohta kolm tundi ja iga järgneva tunni kohta pool tundi.

— Artikli 3 kohaselt hõlmab valveruumis veedetud aeg valvegraafikuga kinnitatud ajavahemikku hoolealuste magamaminekust kuni ärkamiseni, mis ei või ületada 12 tundi.

— Lõpuks omistatakse eespool nimetatud sätete rakendamiseks artiklis 4 pädevus töö-, sotsiaal-, justiits- ja siseministritele.

III. Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

33. Abdelkader Dellas, Confédération générale du travail, Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT ja Fédération nationale de l'action sociale Force Ouvrière vaidlustasid määruse nr 2001-1384 Conseil d'État' vaidluste lahendamise kojas, väites, et Code du travail' artiklit L. 212-4 on valesti rakendatud, et tegemist on ilmse hindamisveaga, et on rikutud tööaja vähendamise seaduslikku eesmärki ja riigiasutustega võrdõiguslikkuse põhimõtet, et on rikutud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõiget 1 ning et riikliku tööajanormiga samaväärse korra kehtestamisel on eiratud direktiivi 93/104 eesmärke.

34. Tühistamismenetlusse lubati ametiasutuse toetuseks astuda Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, social et médico-social'il (UNIFED).

35. Nimetatud kohus peatas menetluse ja esitas enne asja lahendamist Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ tööaja korralduse kohta eesmärki arvestades, mis vastavalt selle artikli 1 lõikele 1 on tööaja korralduse minimaalsete ohutus- ja tervishoiunõuete sätestamine, tuleb direktiivis kasutatud tööaja mõistet käsitleda selliselt, et seda kohaldatakse üksnes direktiiviga sätestatud ühenduse künniste osas, või on see laiema ulatusega, hõlmates ka siseriiklikus õiguses sätestatud künniseid, eelkõige nimeta-

tud direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel, isegi kui need künnised võivad Prantsusmaa näitel ja töötajate huvide kaitsmise eesmärgil olla kehtestatud sellisel tasemel, mis võimaldab suuremat kaitset kui direktiivis sätestatud künnised?

2. Millises ulatuses võib rangelt proportsionaalset samaväärset korda, mis võtab arvesse töökohal oldud aega tervikuna, kuid kohaldab kirjeldatud tööaja osas tasakaalustavat mehhanismi, mis kajastab aktiivse tegevuseta perioodide jooksul tehtavat vähem pingelist tööd, käsitleda nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ eesmärkidega kooskõlas olevana?"

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

36. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 20 ette nähtud tähtajaks esitasid kirjalikke märkusi Abdelkader Dellas, Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT, UNIFED, Saksamaa, Belgia, Madalmaade ja Prantsuse valitsus ning komisjon.

37. 2005. aasta 12. mai kohtuistungil osalesid suuliste märkuste esitamisel Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT esindajad, Prantsusmaa ja Madalmaade valitsuse ning komisjoni esindajad.

V. Eelotsuse küsimuste analüüs

38. Conseil d'État palub Euroopa Kohtul uurida direktiivi 93/104 kahte aspekti: kas selle tekstis sisalduvaid mõisteid kohaldatakse direktiivis sätestatud künnistele või direktiivi rakendavates siseriiklikes õigusnormides sätestatud künnistele ning kas sellega on lubatud kehtestada riikliku tööajanormiga samaväärset korda, milles võetakse arvesse töö pingelisust.

39. Enne vahetult kohaldatava kohtupraktika uurimist tuleks arutada aja mõju tööle ja selle arvestamist; selliste elementidega näib eelotsuse küsimuste analüüsimine lihtsam, alustades teisest küsimusest, sest ainult siis, kui on kindel, et proportsionaalne kord on direktiiviga kokkusobiv, tuleb seda korda piiritleda; vastasel juhul oleks nõutud uurimine mõttetu.[29]

29 — Nagu ütlevad Johansson, A. ja Meyer, F., „La légalité des heures d'équivalence en question (À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 3 decembre 2003)", *Droit ouvrier*, aprill 2004, lk 157, on esimene küsimus kõrvaline.

A. *Tööaeg*

saamiseks vajalikke aspekte.[32] Tööandja aga värbab töötajaid kasumi teenimiseks, kuna ta peab pakkuma turul kaupu ja teenuseid.

1. Tööpäeva piiramine

42. Mõlemast aspektist lähtuvalt kestab tööpäev nii kaua, kui on vajalik selleks, et tehtud jõupingutustega teenitud väärtus koos ülejäänud tootmisteguritega tagaks ühe poole toimetuleku ning teise poole rahastamise ja kasumi.

40. „Valitseb põhimõtteline võrdsus. Sotsiaalsetest kokkulepetest olenemata on kõigi jaoks päevas 24 tundi. Tehniliselt on aega võimatu juurde teha."[30] See mõte seletab ajamõõtme erilist tähtsust töölepingus ja sellega kaasnevates teenustes, sest see määrab mõlema kestuse, määrates samal ajal kindlaks töötaja juriidilise staatuse olulised aspektid nii individuaalsest kui ka kollektiivsest seisukohast.[31]

43. Ent kui majanduslikus plaanis näib peamine kindlaks määrata alammäär, millest madalam tulu jääb tööandja jaoks kaduvväikseks, siis sotsiaalsel ja õiguslikul tasandil tuleb töötajate tervise kaitsmiseks kehtestada ülemmäär.

41. Töötamine toimub nagu iga muugi tegevus ajas. Selle päevane või nädalane kestus määratletakse majanduslike kriteeriumide alusel, milles arvestatakse töötaja „põhivajaduste" rahuldamiseks vajaliku palga

44. See eesmärk ühendab eri elemente: rahalisi, mis hõlmab tööhõive- ja palgatasemeid; tehnilisi, nagu tööstuse suuremal või vähemal määral automatiseeritus; ja kollektiivsetest läbirääkimistest või õigusnormidest

30 — Anisi, D., *Creadores de escasez*, Alianza Ed., Madrid, 1995.

31 — Supiot, A., „À la recherche de la concordance des temps (à propos de la Directive européenne „Temps de travail" n° 93/104 du 23 novembre 1993)", *The Regulation, op. cit.*, lk 108–111, rõhutab, et aeg võimaldab piirata tööandja voli palgatöötaja üle ja hinnata viimase tulusust; üldiselt kasutatakse seda töörütmi kehtestamiseks.

32 — Marx, K., *Kapital*, 2. tr, Orbis, Barcelona, 1986, I raamat, 3. jagu, VIII peatükk: „Tööpäev"; rõhutab seda ideed III raamatu 7. jao XLVIII peatükis: „nagu metslane peab oma vajaduste rahuldamiseks, enda elatamiseks ja elu jätkamiseks võitlema loodusjõududega, peab tsiviliseeritud inimene tegema sama, kõikides ühiskonnavormides ja kõikvõimalikes tootmissüsteemides".

tulenevaid institutsioonilisi elemente.[33] Viimati nimetatuga seoses tipnes üks esimesi riigi töösuhetesse sekkumise avaldusi tööpäeva maksimumpikkuse kehtestamisega, millega seati sisse ühtne kord, erikorrad ja erandite raamistik, mis on läbi aegade arenenud alates üle 4000 töötunnist inimese kohta aastas, mis oli iseloomulik XIX sajandi esimestele aastakümnetele, ligikaudu keskmiselt 1600-1900 töötunnini tänapäeval.[34]

45. Selle piiri seadmine võimaldab ühtlasi eraldada tavapärast teenistust erakorralisest, millel on olulised tagajärjed, sest erakorraline töö on eristaatusega.[35]

2. Tööaja arvestamine

46. Olles näidanud, kui oluline on määratleda aeg, mille vältel töötaja täidab oma kohustusi, tuleks täpsustada seda ajavahemikku piiritlevad hetked.

47. Traditsiooniliselt mõõdetakse aega eri kestusega ja järjestikuste etappide kaupa, mille vältel tehakse „tegelikku" tööd, määratledes seda mõistet tööviljakusega, millest sõltus ka töötasu.

48. Hiljem võeti arvesse einetamiseks või riiete vahetamiseks tehtavaid pause ning lihtsalt töökohas viibimist või tööandja käsutuses viibimise tunde, kuigi nende asjaolude tunnuseid ei määratletud õigesti.[36]

49. Arvestuse piiramine ajaga, mille vältel töötaja oma ülesandeid täites teenib ettevõtjale kasumit, tekitab hulga raskusi, tulenevalt töö tegemise vormide mitmekesisusest, erinevatest töökorralduse meetoditest ja tehniliste vahendite pidevast muutumisest, mis tingivad ja muudavad tööülesannete täitmise viisi.

50. Sama toimub, kui arvestamisel võetakse arvesse alluvusastet tööandja suhtes või töökohas viibimist.

33 — Montoya Melgar, A., *Derecho del Trabajo*, 22. tr, Tecnos, Madrid, 2001, lk 342.

34 — Riechmann, J. ja Recio, A., *Quien parte y reparte... (el debate sobre la reducción del tiempo de trabajo)*, Icaria, Barcelona, 1997, lk 10.

35 — Merino Senovilla, H., *El trabajo...a tiempo parcial*, Lex Nova, Valladolid, 1994, lk 166 ja 167.

36 — García Ninet, J. I., „La jornada de trabajo", Borrajo Dacruz, E. (dir.), *El Estatuto de los trabajadores, Comentarios a las leyes laborales*, VII kd, Edersa, Madrid, 1982, lk 90 jj.

51. Seega peetakse sobivamaks laia hindamismehhanismi, mis väldib üksikasjalikku klassifitseerimist, iga tegevuse või iga ametikohustuse määratlemist ja takistab ebaproportsionaalsete ja ebaõiglaste lahenduste rakendamist. [37]

B. *Kohaldatav kohtupraktika*

52. Euroopa Kohus on varem uurinud direktiivi 93/104 teatud aspekte: lisaks direktiivi õigusliku aluse üle otsustamisele juba kommenteeritud kohtuotsuses Ühendkuningriik *v.* nõukogu on ta täpsustanud direktiivi eesmärki ja tõlgendanud artiklis 2 esitatud mõisteid „tööaeg" ja „puhkeaeg". [38] Erilise tähtsusega on eespool viidatud BECTU kohtuotsus, SIMAP-i, [39] Jaegeri [40] ja vähemal määral Wippeli [41] kohtuotsused.

37 — Merino Senovilla, H., *op. cit.*, lk 168–170.

38 — Kohtupraktikas on uuritud ka teisi mõisteid. Näiteks uuriti viimastel aastatel 4. oktoobri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-133/00: Bowden jt (EKL 2001, lk I-7031) artikli 1 lõiget 3 maanteetranspordi sektori töötajate suhtes; viidatud BECTU kohtuotsuses käsitleti artikli 7 lõiget 1, mis reguleerib iga-aastast puhkust, märkides, et selles sätestatakse eranditeta õigus, mis välistab siseriiklikud õigusnormid, mille järgi ei saa puhkust enne katkestamatu minimaalse tööaja möödumist sama tööandja teenistuses (punkt 43 jj); 25. oktoobri 2001. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98: Finalarte jt (EKL 2001, lk I-7831) arutas Euroopa Kohus samuti kõnesoleva puhkuse kestuse üle; 18. märtsi 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-342/01: Merino Gómez (EKL 2004, lk I-2605) mõisteti kõnesolevat sätet „tähenduses, et juhul, kui töötaja rasedus- ja sünnituspuhkuse kuupäevad kattuvad kogu personali iga-aastase puhkuse kuupäevadega, siis ei loeta direktiivis iga-aastase tasulise puhkuse kohta sätestatud nõudeid täidetuks" (punkt 33).

39 — 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-303/98 (EKL 2000, lk I-7963).

40 — 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-151/02 (EKL 2003, lk I-8389).

41 — 12. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-313/02 (EKL 2004, lk I-9483).

1. Direktiivi 93/104 eesmärk

53. Üldiselt on direktiivi 93/104 eesmärk parandada töötajate elu- ja töötingimusi tööaega puudutavate siseriiklike sätete ühtlustamise teel. See tuleneb nii selle õigusnormi esimesest, neljandast, seitsmendast ja kaheksandast põhjendusest kui ka selle õiguslikuks aluseks olevast asutamislepingu artiklist 118 A. [42]

54. Ühtlustamisega tahetakse tagada töötajatele parem turvalisuse ja tervise kaitse, võimaldades neile minimaalsed igapäevased ja iganädalased puhkeajad ja iga-aastased puhkused ja piisavad vaheajad ning sätestades maksimaalse iganädalase tööaja. [43] Need kaitsemeetmed kujutavad endast igale töötajale tunnustatud sotsiaalset õigust, mis on nimetatud valdkondades kaitse tagamiseks vajalik miinimumnõue, [44] mida kohaldatakse vahet tegemata täistööajaga ja osalise tööajaga töötavatele inimestele. [45]

42 — BECTU kohtuotsus, punkt 37; Jaegeri kohtuotsus, punkt 45, ja Wippeli kohtuotsus, punkt 46.

43 — SIMAP-i kohtuotsus, punkt 49, BECTU kohtuotsus, punkt 38, Jaegeri kohtuotsus, punkt 46, ja Wippeli kohtuotsus, punkt 47.

44 — BECTU kohtuotsus, punkt 47, ja Wippeli kohtuotsus, punkt 47.

45 — Wippeli kohtuotsus, punkt 48.

2. Mõisted „tööaeg" ja „puhkeaeg"

55. Euroopa Kohtul on olnud võimalus nii esmaabiteenistuses tervisekeskustes füüsiliselt kohalviibivate kui ka kutse peale kohaletulevate valvearstide tööülesannetest lähtuvalt välja töötada kriteeriumid direktiivis 93/104 sisalduvate mõistete ulatuse kohta.

56. Ühelt poolt tuvastati SIMAP-i kohtuotsuses, et artikli 2 kahes esimeses punktis esitatud mõisted on vastastikku teineteist välistavad (punkt 47); teiselt poolt tehti ettepanek eristada haiglas isiklikult kohalviibivate valvearstide olukorda, sest töökohal viibimise aega tuleb pidada „tervikuna" tööajaks (punktid 48, 49 ja 52), nende arstide olukorrast, kes on küll telefonivalves, kuid ei ole kohustatud haiglas kohapeal viibima, sest nende puhul arvestatakse tööajaks ainult „tegeliku tööülesande täitmiseks kuluvat" aega (punkt 50).

57. Esimest korda üldistati neid kriteeriume Euroopa Kohtu 3. juuli 2001. aasta määruses kohtuasjas CIG,[46] milles otsustati, et haigla valvepunktides pidevalt kohal viibivad, esmaabimeeskondades ja muudes haiglavälistes kiirabiteenistustes olevad arstid ja meditsiiniõed kuuluvad subjektiivselt direktiivi kohaldamisalasse nii, et nendes teenistustes veedetud aega loetakse „tervikuna tööajaks ja vajadusel ületundideks direktiivi 93/104 tähenduses".

58. Jaegeri kohtuotsuses korrati samu põhimõtteid haiglas kohapeal viibivate valvearstide teenuste kohta, kellel on lubatud magada, kui nende abi vaja ei ole. Olles korranud mitut SIMAP-i kohtuotsuses punkti ja välja toonud analoogia mõlemal juhul uuritava tegevuse vahel, märkis Euroopa Kohus, et vaatlusaluseid väljendeid „ei tohi tõlgendada liikmesriikide erinevates õigusnormides sätestatust lähtuvalt, vaid et tegemist on ühenduse õiguse mõistetega, mida tuleb määratleda vastavalt objektiivsetele tunnustele, lähtudes [direktiivi] ülesehitusest ja eesmärgist", mille täielik tõhusus ja ühtlane kohaldamine on tagatud ainult „sellise sõltumatu tõlgendusega" (punkt 58), ilma et oleks lubatud erandeid teha (punktid 81 ja 91). Sellest tulenevalt ei tähenda „asjaolu, et tööaja mõiste viitab „siseriiklikele õigusnormidele ja/või tavadele", et liikmesriigid võiksid ühepoolselt määrata mõistete ulatust", ning neil on keelatud „kehtestada mis tahes tingimusi töötajatele direktiiviga

46 — Kohtuasi C-241/99, EKL 2001, lk I-5139, punktid 33 ja 34.

antud õigusele, et nende tööaega ja sellele vastavat puhkeaega võetaks nõuetekohaselt arvesse" (punktid 59 ja 82).

ning tuvastas, et neid perioode tuleb „igapäevase ja iganädalase maksimaalse tööaja kindlaksmääramisel tervikuna arvesse võtta" (punktid 93–95).

3. Järeldus

59. Euroopa Kohus lisas, et kuna tööaja eritunnuste hindamiseks „määrav tegur" on nõue, et töötaja viibib tööandja määratud töökohal ning et ta on tööandjale kättesaadav, et olla vajadusel võimeline oma tööülesannete täitmisele asuma (punkt 63), ei saa pidada puhkeajaks perioode, mille vältel kutsetegevust ei toimu (punkt 65). Teiselt poolt eristab direktiivi artikli 17 lõigete 2 ja 3 tähenduses „võrdväärse pikkusega puhkeaegu" asjaolu, et nende ajal ei ole töötajal tööandja suhtes „mingeid kohustusi, mis takistaks teda vabalt ja katkestamatult pühendumast oma enda huvidele" (punkt 94).

61. Euroopa Kohus on seisukohal, et direktiivi 93/104 eesmärk on töötajate ohutuse ja tervishoiu parandamine, selle saavutamiseks tuginetakse binaarsel aja mõistel „töö- ja puhkeaeg"; esimene nõuab teatud kriteeriumide kumulatiivset täitmist, nimelt töökohas viibimist, tööandja käsutuses olemist tööülesannetes,[48] samas kui teist määratletakse eelnevaga vastandamise teel.

60. Euroopa Kohus järgis sama joont kohtuotsuses Pfeiffer jt,[47] kus arutati päästetöötajate valvekorras viibimise aega päästetööde raames, mis hõlmavad eri kestusega tegevuseta aega kiireloomuliste päästetööde vahel,

62. Tööaja suhtes rõhutatakse, et seda reguleerivad eeskirjad koostati eeskätt, kuid mitte üksnes[49] ebapiisavast puhkusest, pingutuste

47 — 5. oktoobri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-397/01–C-403/01 (EKL 2004, lk I-8835).

48 — Prantsusmaal on lahknevaid arvamusi selle kohta, kas Cour de cassation nõustub selle mõistega (Barthélémy, J., *La notion de durée du travail et la civilisation de l'information*, JCP kirj G 1998 — I — 114, lk 375–379) või säilitab laiema mõiste, ilma et oleks nõutavad kumuleeruvalt kolm kriteeriumi (Bélier, B., „Temps de travail effectif et permanence du lien de subordination", *Droit social*, 1998, lk 5340 jj; Moizard, N., *Droit du travail communautaire et protection nationale renforcée (L'exemple du droit du travail français)*, II kd, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2000, lk 583).

49 — Arrigo, G., *op. cit.*, lk 216.

liigsest kestusest või ebakorrapärasest töökorraldusest tulenevate ohtude suhtes kaitse tagamiseks mõeldud väärtustest lähtuvalt.

63. Puhkeaega seevastu iseloomustab tööandjale alluvuse puudumine.

C. *Tööajanormiga samaväärne kord kohtupraktika seisukohast*

64. Prantsuse kaalumissüsteemis [50] on lubatud, et teatud töökohtades arvestatakse valves viibimise perioode piiratud ulatuses „tegelikuks tööks". [51] See on õigustatud tööle omaste tegevusetusperioodidega [52] või Conseil d'État' sõnul — mõnele sektorile omase teenuse katkendliku iseloomu või väiksema intensiivsusega. [53]

65. Seega ei jäeta töö/puhkeaja suhet arvesse võtmata, sest õiguslikust seisukohast ei loeta kodus veedetud valveaega puhkeajaks ning see arvestatakse tööajaks, ehkki vähemal määral.

66. Töökohas veedetud aja mõõtmine sel viisil ei ole kokkusobiv kohtupraktikas direktiivile 93/104 antud tõlgendusega, sest tööülesannete täitmisel veedetud tunnid tuleb arvestada tervikuna tööajaks, ilma igasuguste mahaarvamisteta. [54]

D. *Pakutav lahendus*

67. Töökohas veedetud aega on võimatu hinnata erinevalt vastavalt töötaja tootlikku-

50 — Mõned autorid loevad selle päritoluks 21. juuni 1936. aasta 40 tunni seadust, näiteks Morand, M., „Temps de présence, temps d'équivalence et droit communautaire", *Semaine sociale Lamy*, nr 1138, 6. oktoober 2003, lk 6; teised, nende hulgas Johansson, A. ja Meyer, F., *op. cit.*, lk 154, omistavad selle Vichy valitsuse 1942. aasta meetmele, väites, et siseriiklikus õiguses on võimatu põhjendada tööajanormiga samaväärset korda vastavalt Code du travail' tegeliku töö mõistele (lk 155 ja 156).

51 — Morel, F., *Temps de travail — Durée, réduction et aménagement*, kirj Revue fiduciaire, Paris, 2003, lk 58 jj.

52 — Sama mõtet väljendab Gatumel, D., *Le droit du travail en France (principes et approche pratique du droit du travail)*, Édition Francis Lefebvre, 4. tr, Paris, 1993, lk 215.

53 — Morand, M., *op. cit.*, lk 6, väidab, et Prantsuse riikliku tööajanormiga võrdse tööaja kord sarnaneb Saksa õiguses kehtestatud korraga, sest selles samastatakse valveaeg tööajaga teenistusülesannete täitmiseks vajaliku keskmise kestuse alusel, mida uuriti kohtuotsuses Jaeger (punkt 8).

54 — Sama arvamust jagavad teiste hulgas Morel, F., *op. cit.*, lk 342; Morand, M., *op. cit.*, lk 144; ja Johansson, A., ja Meyer, F., *op. cit.*, lk 157 ja 158.

sele seetõttu, et Euroopa Kohus nõuab, et aja määratlemiseks tööajana peavad olema kumuleeruvalt täidetud kolm direktiivi 93/104 artikli 2 punktis 1 sätestatud tingimust, millest tuleneb kaksikjaotus, mis takistab uute mõistete inkorporeerimist ja ei arvesta viimaseid arenguid töösuhetes, tekitades teisi probleeme, mida on selgitatud menetluses osalenud liikmesriikide kirjalikes märkustes, kuna selle tulemusel ei võeta arvesse töökohas veedetud aktiivse tegevuseta aega, ei arvestata töötulemusi ja teisi kategooriaid ning see takistab kolmandat liiki — vahepealse või „halli" — aja määratlemist. [55]

68. See tõlgendus erineb kohtujuristide tõlgendustest SIMAP-i ja Jaegeri kohtuasjades, kus soovitati viidatud artiklis loetletud elemente käsitleda sõltumatutena.

69. Kohtujurist Saggio märkis esimeses viidatud kohtuasjas, [56] et kuigi artikli 2 sõnastusest võib järeldada, et tööajaks loetakse ainult perioode, mis vastavad kõikidele nimetatud kriteeriumidele, siis kõnesolevas artiklis sisalduvatest üldistest väljenditest lähtuvalt jõuab teisele järeldusele, sest kriteeriumide korraga kohaldamine on raskesti sobitatav direktiivi eesmärkidega (punkt 34), ja hoiatas kriteeriumide kumulatiivse kohaldamisega kaasnevate praktiliste tagajärgede eest (punkt 35).

70. Jaegeri kohtuasjas tehtud ettepanekus asusin samale arvamusele (punkt 28), kuid täpsustasin, et ainult ühest kriteeriumist ei piisa teatud perioodide tööaja hulka arvestamiseks (punkt 29). Ma väitsin, et aeg, mille töötaja veedab töökohas, tööandja käsutuses, on tööaeg, isegi kui töötaja ei täida tööülesandeid, sest tööandja võib iga hetk anda töötajatele ülesandeid. Sama võib öelda aja kohta, mille töötaja veedab tööpostil tööüles-

55 — Waquet, P., „Le temps de repos", *Droit social*, 2000, lk 288, nimetab „kolmandat aega"; ka Ray, V. J.-E., „Les astreintes, un temps du troisième type", *Droit social*, 1999, lk 250. Barthélémy, J., „Temps de travail et de repos: l'apport du droit communautaire", *Droit social*, 2001, lk 78, omalt poolt viitab mõistele „hall aeg".

56 — Baron, F., „La notion de temps de travail en droit communautaire", *Droit social*, 2001, lk 1098, sõnul kasutas kohtujurist „väga asjakohaseid" argumente. Sama autor kritiseerib, et Euroopa Kohus ei järginud kohtujuristi pakutud seisukohta, mis on selguse poolest eelistatav, kuivõrd direktiiv 93/104 on eelkõige mõeldud töötajate kaitsmiseks. Samas tähenduses eelistab Morel, F., „Travail et repos: quelle articulation entre le droit communautaire et le droit national?", *Droit social*, 2004, lk 143, samuti kohtujuristi seisukohta.

andeid täites, olemata tööandja käsutuses, sest talle on jäetud suur sõltumatus konkreetse tulemuse saavutamiseks, ja aja kohta, mil töötaja on tööandja käsutuses ja täidab oma ülesandeid töökohast eemal (punkt 30).[57]

71. Euroopa Kohtu teooria on ühtlasi tekitanud muret ühenduse seadusandjale, kes on otsustanud kehtivaid õigusnorme reformida.[58] Selleks kavatsetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepanekuga direktiivi 2003/88[59] muutmise kohta lisada kaks uut mõistet: „valvekord" — ajavahemik, mille jooksul töötajal on kohustus viibida oma töökohal, et teha oma tavalist tööd ja/või täita teatavaid kohustuste täitmisel olemisega seotud kindlaid ülesandeid ja kohustusi (artikli 2 punkt 1a); ja „valvekorra tegevusetu aeg" — ajavahemik, mille jooksul töötaja on valvekorras punkti 1a tähenduses, kuid ei täida kohustuste täitmisel olemisega seotud kindlaid ülesandeid ja kohustusi (artikli 2 punkt 1b). Tööajaks loetakse „kogu valvekorda", kuid tegevusetut aega võib „kollektiivlepingute, tööturu osapoolte vaheliste teiste lepingute või õigusnormide alusel [...] siiski arvestada eri viisil, et täita artiklis 6 sätestatud keskmise iganädalase maksimaalse tööaja nõuet" (artikkel 2a).[60]

72. Võimalus, et seaduslikult või läbirääkimiste teel on lubatud arvutada „tegevusetut" tööaega spetsiaalselt, muudaks tööajanormiga samaväärse korra ühenduse õigusega kokkusobivaks.

73. Kõik need põhjendused sunnivad mind rõhutama varasemates ettepanekutes omaks võetud lähenemisviisi ja tegema Euroopa Kohtule ettepaneku muuta mõisteid paindlikumaks nii, et perioodi tööajaks lugemiseks ei oleks nõutav kõikide direktiivi 93/104 artikli 2 punktis 1 nimetatud kriteeriumide täitmine, kuigi ka ainult ühest kriteeriumist ei piisa.

57 — Selle arutluskäigu eeliseks oli Morel, F., viidatud teos, lk 143, arvates paindlikkus ja loogika.

58 — Vt komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele ning ühenduse tasandi sotsiaalpartneritele seoses tööaja korralduse teatavaid aspekte käsitleva direktiivi 93/104 uuesti läbivaatamisega (KOM(2003) 843 lõplik), eelkõige punkt 3.2 „Impacto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia" (lk 22 ja 23). Majandus- ja sotsiaalkomitee märgib kõnesoleva teatise kohta avaldatud arvamuses (ELT 2004, C 302, lk 74) „üllatust, mida need Euroopa Kohtu otsused EL-i institutsioonides ja liikmesriikides tekitasid" seoses sellega, et direktiivi 93/104 „tööaja mõiste kohaldamisala ei näi olevat enne direktiivi vastuvõtmist ei rahuldavalt analüüsitud ega arutatud" (punkt 3.2.4).

59 — KOM(2004) 607 lõplik. Seletuskirjas märgitakse, et „Euroopa Kohus on oluliselt mõjutanud tööaja mõistet kõnealuse direktiivi tõlgendamisel mitme eelotsuse tegemisel vastavalt asutamislepingu artiklile 234 ning seega mõjutanud direktiivi olulisi sätteid. Komisjon peab seega vajalikuks ja õigeaegseks analüüsida selle kohtupraktika tagajärgi, eelkõige otsuseid SIMAPi ja Jaegeri kohtuasjas seoses arstide valvekorra tööaja kestusega vastavalt füüsilise kohaloleku korrale tervishoiuasutuses" (punkt 3); ilma et see piiraks asjaolu, nagu kõnesoleva institutsiooni esindaja kohtuistungil tunnistas, et soovitatud muudatused kajastavad poliitilist tahet: kaasata liikmesriike nii, et neile jääks suurem tegevusruum. Käesoleva ettepaneku esitamise ajal on Euroopa Parlament ettepanekut parandanud esimesel lugemisel, mistõttu ma viitan 11. mail 2005 selle institutsiooni kinnitatud tekstile (Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta KOM(2004) 0607 — C6-0122/2004 — 2004/0209(COD)), millega võib tutvuda aadressil www.europarl.eu.int.

60 — Samas tähenduses Barthélémy, J., „Temps de travail [...]", *op. cit.*, lk 77 ja 78.

74. Kui seda soovitust järgitakse, mõjutaks see tööpäeva arvestamist selliselt, et proportsionaalne kord oleks ühenduse õigusnormiga kooskõlas, ilma et oleks vaja oodata kavandatud õigusakti muutmist.

75. Esitatud argumendid ei välista, et tööajanormiga samaväärne kord tekitab teatud raskusi, sest kuna see hõlmab õiguslikku fiktsiooni (mis on mõeldud selleks, et vähendada tööülesannetesse asumiseni pelgalt töökohas viibimise aja väärtust selle eeldatavasti madalama tootlikkuse tõttu), siis tuleb sätestada eeskirjad, mis määravad kindlaks, millise protsendimäära võrra see tööaja kestust vähendab.

76. Teiselt poolt muudab mõistete liiga paindlikuks muutmine neid eristava piiri häguseks, mis võimaldab lepingutega tööpäeva pikendada, sest kuigi ametlikult järgitaks kehtestatud piiranguid — vaatamata mõistete suurele ulatusele, ei ületaks tegelik tööaeg kehtestatud piire [61] —, ületataks tegelikkuses neid piire, mis ohustaks töötajate kaitset. Sellega seoses tunnistas kohtuistungil Prantsuse valitsuse esindaja ise, et mõnikord ületatakse direktiivis sätestatud maksimaalset iganädalast tööajakünnist.

77. Lisaks ei saa asjassepuutuv töötaja kasutada vabalt aega, mis ta veedab valvetoas. Töölepingu täitmine nõuab olenevalt juhust ühte, kahte või mitut teenust, kusjuures ei ole võimalik ette näha, kui palju tööd tuleb. Lisaks on olukordi, kus öö möödub rahulikult ilma töödeta. Raske on mitmeid esinevaid võimalusi ja tegureid kokku võtta proportsionaalsesse ja õiglasesse valemisse.

78. Tööaja arvestamine ületab selles perspektiivis aritmeetilise tehingu piire. Selle määratlemine hõlmab tagatiste raamistikku nõrgema poole jaoks ja kavandab õiguskorra, mis kajastab töötingimuste pideva parandamise arengut. Samaväärsuse tegurite kehtestamisel ei arvestata protektsionistlikku lähenemisviisi ja teenuseid käsitletakse tsiviilõiguse seisukohast, mis eeldab materiaalset võrdsust. [62]

79. Lõpuks ei ole direktiivi 93/104 piiratud kohaldamisala arvestades soovitav käsitleda teisi vaidlust tekitavaid küsimusi, nagu pro-

61 — Favennec-Héry, F., „Les 35 heures: injonction ou incitation", *Droit social*, 1997, lk 1073 jj.

62 — Poole kohaga töö kohta Merino Senovilla, H., *op. cit.*, lk 173 ja 174.

portsionaalse süsteemi otstarve palgataseme kindlaksmääramiseks,[63] mida puudutatakse mõnes käesolevas eelotsusemenetluses esitatud kirjalikus märkuses. Küsimus ei ole volitustes reguleerida vähem pingeliste tööperioodide eest töötasu arvutamise meetodeid.[64] Igal juhul, nagu Euroopa Kohus on viidatud kohtuotsustes tuvastanud, ei sega rahalist laadi tagajärjed ühenduse eeskirjade kohaldamist; direktiivi viiendas põhjenduses väljendatakse piisavalt selgelt, „et töötajate tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu parandamine on eesmärk, mida ei peaks allutama puhtmajanduslikele kaalutlustele".

tegude eest ning takistada loomulikku kalduvust töötada rohkem, et suurendada sissetulekut.[65] Öötöö puhul on reeglid rangemad, sest teenistusaeg ei või ületada „ühegi 24tunnise ajavahemiku jooksul keskmiselt kaheksat tundi", lisaks muudele tagatistele (artiklid 8–11).

81. Siseriiklikes õigusnormides võidakse direktiivi üle võttes kehtestada suurem kaitsetase, mis tuleb kindlaks määrata üldise ja mitte analüütilise hindamise teel — eeskirja kaupa —, sest teisiti moonutataks süsteemi, muutes selle elemente.

E. *Ühenduse mõistete kohaldamine*

82. Sellest vaatepunktist järeldub, et iganädalane tööaeg koosneb täielikult ühenduse mõistetest, mis on olemuselt struktuurilised; ei ole lubatav, et riik seda vähendab varjatult, eirates neid mõisteid.

80. Direktiivis 93/104 seatakse maksimaalse tööaja kestuse künniseks seitsmepäevases ajavahemikus 48 tundi (artikkel 6). Ülejäänud kaitsemeetmed puudutavad puhkust: igapäevast puhkust (artikkel 3), vaheaegu (artikkel 4), iganädalast puhkeaega (artikkel 5) ja iga-aastast puhkust (artikkel 7), mis on seletatav töötaja kaitsmisega tema enda

83. Kuigi ühenduse eeskirjadest tehakse erandeid,[66] ei ole ükski neist kohaldatav

63 — Kokkusobivuse kohta nendes aspektides, Morand, M., *op. cit.*, lk 9, ja Morel, F., *op. cit.*, lk 144, kes laiendavad seda teistele aladele, nagu ületundidele või hüvituseks antavale puhkusele. Samade autorite jaoks ei kohusta Code du travail' artikkel 212-4 tasustama kõiki tööajanormiga võrdseid töötunde ja võtma neid arvesse erialadevahelise alampalga puhul.

64 — Kohtuistungil Hollandi esindaja antud ütluste kohaselt on tegemist arutelus asjassepuutumatu aspektiga.

65 — Waquet, P., „En marge de la loi Aubry: travail effectif et vie personnelle du salarié", *Droit social*, 1998, lk 963–969.

66 — Need erandid on üldised (õigus- või haldusnormide teel), kollektiivsed (kollektiivlepingute teel) ja individuaalsed (töötajatega sõlmitud lepingute alusel) — artikkel 17.

artikli 2 suhtes, mistõttu riikidel ei ole otsustusõigust selles artiklis sätestatud mõistete muutmiseks. Samamoodi ei õigusta suurema kaitsetaseme kehtestamise õigus õigusnormide põhielementide moonutamist.

84. Kokkuvõttes on mõisted „tööaeg" ja „puhkeaeg" põhielemendid, mis kuuluvad üldiselt kohaldamisele, ja nendest sõltuvad direktiivi ülejäänud kaitsemeetmed. Need mõisted ei ole seega siseriiklike seadusandjate vabas käsutuses, kes on küll volitatud reguleerima tööaja teatud aspekte, kuid on siiski kohustatud järgima ühenduse õiguse põhielemente.

VI. Ettepanek

85. Esitatud põhjendustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'État' (Prantsusmaa) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1, Nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiiviga 93/104/EÜ tööajakorralduse teatavate aspektide kohta ei ole vastuolus tööajanormiga samaväärne kord, milles võetakse tööohutuse ja -tervishoiu huvides arvesse töötaja poolt töökohal oldud aega tervikuna, kuid kaalub ka aktiivse tegevuseta perioodide jooksul tehtavat vähem pingelist tööd.

2. Kõnesoleva direktiivi rakendamiseks võetud siseriiklikes õigusaktides tuleb artikli 2 mõisteid igal juhul järgida.