Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 31. jaanuaril 2019[1]

Kohtuasi C-55/18

Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)
versus
Deutsche Bank SAE,
menetluses osalesid:
Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT),
Confederación General del Trabajo (CGT),
Confederación Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA),
Confederación Intersindical Galega (CIG)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Audiencia Nacional (üleriigiline kohus, Hispaania))

Eelotsusetaotlus – Sotsiaalpoliitika – Töötajate töötervishoiu ja tööohutuse kaitse – Tööaja korraldus – Direktiiv 2003/88/EÜ – Igapäevane puhkeaeg – Iganädalane puhkeaeg – Töönädala maksimaalne kestus – Põhiõiguste harta artikli 31 lõige 2 – Direktiiv 89/391/EMÜ – Töötajate tööohutus ja töötervishoid töökohal – Ettevõtjate kohustus luua igapäevase tööaja arvestamise süsteem

1. Kas selle tagamiseks, et töötajate töötervishoiu ja tööohutuse kaitse töökohal oleks täiesti tõhus – eesmärgid, mida taotletakse direktiiviga 2003/88/EÜ[2] muu hulgas tööaja maksimaalse kestuse kindlaksmääramisega –, on vaja, et liikmesriigid kehtestaksid tööandjale kohustuse võtta kasutusele tööpäeva ja -nädala tegeliku kestuse arvestamise vahendid?

2. Niisugune on sisuliselt küsimus, mis on esitatud eelotsusetaotluses, mille on esitanud Euroopa Kohtule Audiencia Nacional (üleriigiline kohus, Hispaania) ja mis on käesoleva kohtuasja ese. See eelotsusetaotlus esitati kollektiivse hagi raames, mille esitasid mõned töötajate ametiühingud eesmärgiga tuvastada ja otsustada, et kostjal, st Deutsche Bank SAE-l (edaspidi „Deutsche Bank“) on kohustus luua tegeliku igapäevase tööaja arvestamise süsteem, mis võimaldab kontrollida, kas õigusnormides ja kollektiivlepingutes kindlaks määratud tööaegadest peetakse tõesti kinni.

3. Näitan käesolevas ettepanekus ära põhjused, miks ma arvan, et liidu õigusest tuleneb liikmesriikidele kohustus kehtestada tööaegade regulatsioon, mis tagab – hoolimata sellest, et liikmesriikidel on kaalutlusõigus, sest direktiiviga 2003/88 viidi läbi minimaalne ühtlustamine – tööaja piiranguid käsitlevate õigusnormide tegeliku järgimise nii, et luuakse tegelikult tehtud töö mõõtmise süsteemid. Niisuguste süsteemide puudumine liikmesriigi õiguskorras kahjustab minu arvates viidatud direktiivi kasulikku mõju.

4. Seepärast arvan, et riigisisesed õigusnormid, millega ei kohustata tööandjaid sõnaselgelt looma mingit töötajate normaaltööaja mõõtmise ja kontrolli vormi üldiselt, on direktiiviga 2003/88 vastuolus.

1 Algkeel: 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

5. Direktiivi 2003/88 põhjenduses 4 on märgitud:

„(4) Töötajate tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu parandamine on eesmärk, mida ei tohiks allutada üksnes majanduslikele kaalutlustele“.

6. Direktiivi 2003/88 artiklis 3 „Igapäevane puhkus“ on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11-tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24-tunnise ajavahemiku kohta.“

7. Direktiivi 2003/88 artiklis 5 „Iganädalane puhkeaeg“ on nähtud ette:

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

8. Direktiivi 2003/88 artiklis 6 „Maksimaalne iganädalane tööaeg“ on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, mis kooskõlas vajadusega kaitsta töötajate ohutust ja tervist tagavad, et:

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

b) keskmine tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi.“

9. Direktiivi 2003/88 artiklis 22 „Muud sätted“ on nähtud ette:

„Liikmesriigil on võimalus mitte kohaldada artiklit 6, kui ta samal ajal respekteerib töötajate ohutuse ja tervise kaitse üldpõhimõtteid ning võtab vajalikke meetmeid tagamaks, et:

a) ükski tööandja ei nõua töötajalt rohkem kui 48-tunnist töötamist seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, mis on arvutatud artikli 16 punktis b nimetatud võrdlusperioodi keskmisena, kui ta ei ole varem saanud töötaja nõusolekut sellist tööd teha;

b) tööandja ei kahjusta ühtki töötajat seepärast, et töötaja ei soovi anda oma nõusolekut sellist tööd teha;

c) tööandja peab ajakohastatud registrit kõigi töötajate kohta, kes sellist tööd teevad;

d) register antakse pädeva asutuse käsutusse, kes võib töötajate ohutuse ja/või tervise kaitsega seotud põhjustel keelata või piirata võimalust ületada maksimaalset nädalast tööaega;

e) tööandja annab pädevatele asutustele nende nõudmisel teavet juhtumite kohta, mil töötajad on andnud nõusoleku teha seitsme päeva jooksul tööd üle 48 tunni, mis on arvutatud artikli 16 punktis b nimetatud võrdlusperioodi keskmisena.

[…]

3. Kui liikmesriigid kasutavad käesolevas artiklis sätestatud võimalusi, teatavad nad sellest viivitamata komisjonile.“

10. Nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta[3] artikli 4 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et tööandjate, töötajate ja töötajate esindajate suhtes oleksid kehtestatud käesoleva direktiivi rakendamiseks vajalikud õigusnormid.“ [Siin ja edaspidi on osundatud direktiivi tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

11. Direktiivi 89/391 artikli 11 lõikes 3 on nähtud ette:

„Töötajate esindajatel, kes töötajate tööohutuse ja töötervishoiu eest konkreetselt vastutavad, on õigus nõuda tööandjalt asjakohaste meetmete võtmist ja esitada talle ettepanekuid töötajaid ähvardavate ohtude vähendamiseks ja/või ohuallikate kõrvaldamiseks.“

B. Hispaania õigus

12. Töötajate üldseaduse (Estatuto de los Trabajadores) artikli 34 redaktsioonis, mis tuleneb muutmisest kuninga 23. oktoobri 2015. aasta seadusandliku dekreediga 2/2015 (Real decreto legislativo), millega kiideti heaks töötajate üldseaduse muudetud redaktsioon,[4] (edaspidi „töötajate üldseadus“), on sätestatud järgmist:

„1. Tööaja kestus on sätestatud kollektiiv- või individuaallepingutes. Normaaltööaja maksimaalkestus on 40 tundi tegelikku tööd nädalas, mis arvutatakse aasta keskmisest. […]

3. Ühe tööperioodi lõpu ja järgmise tööperioodi alguse vahele peab jääma vähemalt 12 tundi. Normaaltööaja tundide arv, mil tegelikult töötati, ei tohi ületada üheksat tundi päevas, kui kollektiivleping või selle puudumise korral ettevõtja ja töötajate esindajate vahel sõlmitud leping ei näe ette igapäevase tööaja teistsugust jaotust; igal juhul tuleb järgida puhkeaega tööperioodide vahel. […]“.

13. Töötajate üldseaduse artiklis 35 „Ületunnitöö“ on sätestatud:

„1. Ületunnitöö moodustavad töötunnid, mis lisanduvad maksimaalsele kooskõlas eelmise artikliga kokku lepitud normaaltööajale. […]

2. Ületunnitöö tundide arv ei tohi ületada 80 tundi aastas. […].

4. Ületunnitöö tegemine on vabatahtlik – v.a juhul, kui kollektiivlepingus või individuaalses töölepingus on sätestatud teisiti – tingimusel, et ei ületata lõikes 2 sätestatud piiri.

5. Ületunnitöö tundide arvutamiseks registreeritakse iga töötaja töötunnid iga päev ning liidetakse töötasu maksmiseks kindlaks määratud hetkel, edastades töötajale nende ülevaate koopia vastavat väljamakset tõendavas dokumendis.“

3 EÜT 1989, L 183, lk 1.

4 *BOE* nr 255, 24.10.2015.

14. Kuninga 21. septembri 1995. aasta dekreedi 1561/1995 eritööaja kohta (Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre 1995, sobre jornadas especiales de trabajo)[5] 3. lisasättes „Töötajate esindajate volitused tööaja valdkonnas“ on sätestatud:

„Ilma et see piiraks töötajate esindajate volitusi sätestatud tööaja valdkonnas, mis on sätestatud töötajate üldseaduses ja käesolevas kuninga dekreedis, on nendel esindajatel õigus […]:

a) […]

b) sellele, et tööandja informeerib neid iga kuu töötajate ületundidest, ükskõik missugune on valitud hüvitamise vorm; nad saavad selleks töötajate üldseaduse artikli 35 lõikes 5 nimetatud ülevaate koopia.“

II. Faktilised asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15. Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) – töötajate ametiühing, mis kuulub ametiühinguorganisatsiooni, mis esindab kõige enam töötajaid Hispaanias, esitas 26. juulil 2017 kollektiivhagi Audiencia Nacionalile (üleriigiline kohus) Deutsche Banki vastu, nõudes kohtuotsust, millega viimast kohustatakse looma töötajate igapäevase tegeliku tööaja arvestamise süsteemi.

16. Niisugune süsteem peaks võimaldama kontrollida esiteks seda, kas peetakse kinni kokkulepitud tööajast, ja teiseks seda, kas järgitakse kohustust edastada ametiühingu esindajatele teave iga kuu tehtud ületunnitöö kohta, nagu näeb ette töötajate üldseaduse artikli 35 lõige 5 ja kuninga dekreedi 1561/1995 3. lisasäte.

17. Menetlusse astusid CCOO nõuete toetuseks teised ametiühinguorganisatsioonid: Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT), Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación Solidaridad de Trabajadores Vasco (ELA), Confedaración Intersindacal Galega (CIG).

18. Hagejate arvates tuleneb kohustus luua igapäevase tööaja arvestamise süsteem töötajate üldseaduse artiklite 34 ja 35 tõlgendusest koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõikega 2 ning direktiivi 2003/88 artiklitega 3, 5, 6, 8 ja 22. Deutsche Bank väidab aga, et Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 23. märtsi ja 20. aprilli 2017. aasta otsustest ilmneb, et Hispaania õiguses ei ole niisugust üldist kohustust ette nähtud.

19. Audiencia Nacional (üleriigiline kohus) tuvastas, et kuigi kostjast ettevõtja suhtes kehtivad mitmesugused tööaega reguleerivad õigusnormid, mis tulenevad paljudest riigisisestest selles sektoris ja ettevõtja enda piires sõlmitud kollektiivlepingutest, ei kasuta ta mingit töötajate tegeliku tööaja arvestamise süsteemi, mis võimaldaks kontrollida, kas järgitakse õigusaktides ja kollektiivlepingutes sätestatud tööaega ja võimalikku ületunnitööd käsitlevaid õigusnorme. Kostjast ettevõtja kasutab infotehnoloogilist tarkvara (Absences Calendar), mis võimaldab registreerida ainult terve päeva pikkused puudumised (puhkusepäevad, päevad, mil on lubatud puududa, puudumised haiguse tõttu jm).

20. Madridi ja Navarra provintside Inspección de Trabajo y Seguridad Social (töö- ja sotsiaalkindlustuse inspektsioon) nõudis, et kostja seaks sisse igapäevase tööaja arvestamise süsteemi, ja et seda nõuet ei täidetud, koostas protokolli rikkumise tuvastamise kohta koos sanktsiooniettepanekuga. Sanktsioon jäeti Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 23. märtsi 2017. aasta otsusest tulenevalt kohaldamata.

5 *BOE* nr 230, 26.9.1995.

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et selles kohtuotsuses – mis tehti täiskoguna ja keegi ei jäänud eriarvamusele – välistas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus), et Hispaania õiguse kohaselt oleks ettevõtjatel üldine normaaltööaja arvestamise kohustus. Konkreetselt rõhutas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus), et töötajate seaduse artikli 35 lõige 5 kohustab ainult pidama tehtud ületunnitöö registrit ning edastama iga kuu lõpul töötajate võimalike ületundide arvu ametiühinguesindajatele.

22. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) põhistas seda otsust sisuliselt järgmiste põhjendustega: registri pidamise kohustus on sätestatud töötajate üldseaduse artiklis 35, mis käsitleb ületunnitööd, mitte artiklis 34, mis käsitleb tööaega; kui Hispaania seadusandja oleks tahtnud näha ette niisuguse registri, oleks ta seda konkreetselt teinud nagu osalise tööajaga ja ringi liikuvate või kaubalaeva töötajate või raudteetöötajate puhul; direktiivi 2003/88 artikliga 22 on nagu Hispaania õiguseski kehtestatud kohustus pidada eritööaja registrit, mitte registrit normaaltööaja kohta, mis ei ületa maksimaalset ettenähtud kestust; niisuguse registri pidamine eeldaks töötaja isikuandmete töötlemist, mis võib kujutada endast ohtu, et ettevõtja sekkub lubamatult töötaja eraellu; niisuguse registri puudumine ei kvalifitseeru nende õigusnormide selgeks ja ilmseks rikkumiseks, mis käsitlevad rikkumisi ja karistusi sotsiaalvaldkonnas; niisugune tõlgendus ei kahjusta töötaja kaitseõigust, sest Hispaania õigusnormide kohaselt ei ole töötajal keelatud tõendada ületunnitöö tegemist muude vahenditega.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) seisukoht on kooskõlas liidu õigusega. Ta märgib selles küsimuses ennekõike, et tööjõu-uuring Hispaanias 2016. aastal näitas, et arvestust ei peeta 53,7% kohta ületunnitöö tundidest. Lisaks kinnitasid kaks Hispaania töö- ja sotsiaalministeeriumi tööhõive peadirektoraadi aruannet (31. juuli 2014. aasta ja 1. märtsi 2016. aasta aruanne), et selleks, et teada saada, kas on tehtud ületunnitööd, peab enne täpselt teadma tehtud töö tundide arvu; see seletab, miks nõudsid tööinspektorid, et loodaks igapäevase tööaja arvestamise süsteem – mida peetakse ainusaks vahendiks, mis võimaldab kontrollida, kas tööaega on aluseks võetaval perioodil ületatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib ka, et Hispaania õiguse tõlgendus, mille Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) valis, toob praktikas kaasa selle, et töötajal puudub tõhus ja objektiivne tõendusvahend, et tõendada lisaks oma normaaltööajale tehtud ületunnitööd, ning töötajate esindajatel puudub tõhus vahend, mis võimaldaks neil kontrollida, kas nõudeid on järgitud, mille tagajärg on niisugune, et seda, kas töö- ja puhkeaegadest peetakse kinni, kontrollib ainult ettevõtja.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei suuda riigisisene õigus sellises olukorras tagada, et direktiivis 2003/88 sätestatud tööaja haldamise alaseid kohustusi ja, mis puudutab töötajate esindajate õigusi, siis direktiivis 89/391 ette nähtud kohustusi järgitakse tõesti.

25. Niisuguses olukorras otsustas Audiencia Nacional (üleriigiline kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas tuleb asuda seisukohale, et Hispaania Kuningriik on töötajate üldseaduse artiklitega 34 ja 35, nagu neid kohtupraktikas tõlgendatakse, võtnud vajalikud meetmed selleks, et tagada tööaja ja iganädalase ja -päevase puhkeaja kestuse nende piirangute tõhusus, mis on sätestatud […] direktiivi [2003/88] artiklites 3, 5 ja 6 selliste täistööajaga töötajate jaoks, kes ei ole sõnaselgelt – kas eraviisiliselt või kollektiivselt – kohustunud tegema ületunde ega ole ringi liikuvad töötajad, kaubalaeva töötajad või raudteetöötajad?

2. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõiget 2 ja […] direktiivi [2003/88] artikleid 3, 5, 6, 16 ja 22 koostoimes […] direktiivi [89/391] artikli 4 lõikega 1, artikli 11 lõikega 3 ja artikli 16 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu töötajate üldseaduse artiklid 34 ja 35, millest ei saa järeldada – nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast –, et ettevõtja on kohustatud sisse seadma tegeliku igapäevase tööaja arvestamise

süsteemi täistööajaga töötajate jaoks, kes ei ole sõnaselgelt – kas eraviisiliselt või kollektiivselt – kohustunud tegema ületunde ega ole ringi liikuvad töötajad, kaubalaeva töötajad või raudteetöötajad?

3. Kas tuleb asuda seisukohale, et liikmesriikidele tehtud korraldus – mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõikes 2 ja […] direktiivi [2003/88] artiklites 3, 5, 6, 16 ja 22 koostoimes […] direktiivi [89/391] artikli 4 lõikega 1, artikli 11 lõikega 3 ja artikli 16 lõikega 3 – piirata kõikide töötajate tööaja kestust üldiselt, on tavaliste töötajate jaoks tagatud töötajate üldseaduse artiklites 34 ja 35 sisalduvate liikmesriigi sätetega, millest ei saa järeldada – nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast –, et ettevõtja on kohustatud sisse seadma tegeliku igapäevase tööaja arvestamise süsteemi täistööajaga töötajate jaoks, kes ei ole sõnaselgelt, kas eraviisiliselt või kollektiivselt, kohustunud tegema ületunde ja kes ei ole ringi liikuvad töötajad, kaubalaeva töötajad või raudteetöötajad?“

III. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

26. Kõigepealt tuleb minu arvates märkida, et nagu komisjon oma seisukohtades rõhutas, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolm eelotsuse küsimust omavahel seotud ja kattuvad nii mõneski aspektis.

27. Nende lugemisel selgub, et vastusest esimesele eelotsuse küsimusele sõltub vastus teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele, mis kattuvad omavahel oma sisu poolest.

28. Sisuliselt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtult, kas niisugused riigisisesed õigusnormid nagu töötajate üldseaduse artiklid 34 ja 35, tõlgendatuna nii, nagu Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) neid tõlgendas, võimaldavad töötajat tegelikult kaitsta tööpäeva ja -nädala kestuse ning igapäevase ja -nädalase puhkeaja valdkonnas nii, nagu on liidu õiguse rakendamiseks ette nähtud, kui nendes ei ole sätestatud kohustust seada sisse igapäevase tööaja arvestamise süsteem.

29. Pean selles kontekstis siiski sobivaks analüüsida eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolme küsimust koos, sõnastades need ümber nii: kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõike 2 ning direktiivi 2003/88 artikleid 3, 5, 6, 16 ning 22 koostoimes direktiivi 89/391 artikli 4 lõike 1, artikli 11 lõike 3 ja artikli 16 lõikega 3 – sätted, millega tööaja kestuse piirangute kehtestamise läbi taotletakse eesmärki, milleks on tagada töötajate tegelik töötervishoid ja tööohutus töökohal – on vastuolus niisugused riigisisesed õigusnormid nagu Hispaania töötajate üldseaduse artiklid 34 ja 35 sellisena, nagu neid on tõlgendatud Hispaania kohtupraktikas, millest ei saa tuletada ettevõtjate kohustust seada sisse nende täistööajaga töötajate tegeliku igapäevase tööaja arvestamise süsteem, kes ei ole kas individuaalselt või kollektiivselt sõnaselgelt nõustunud tegema ületunnitööd ega ole ringi liikuvad töötajad, kaubalaeva töötajad või raudteetöötajad?

30. Selles küsimuses märgin, et Euroopa Kohtus on põrkunud – ehkki erinevate nüanssidega – kaks sisulist seisukohta.

31. Esimene – mida pooldavad eelotsusetaotluse esitanud kohus, komisjon ja hagejast ametiühinguorganisatsioonid – on niisugune, et liidu õigus eeldab kahtlemata tööandja kohustust luua vahend tööaja arvestamiseks ning seega on selle õigusega vastuolus niisugused riigisisesed õigusnormid nagu Hispaania omad, millega sellisena, nagu Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) neid on tõlgendanud, välistatakse selle kohustuse olemasolu.

32. Teine seisukoht – mida pooldavad esimese võimalusena pank, kes on põhikohtuasja kostja, Hispaania Kuningriik ja teised liikmesriigid, kes astusid Euroopa Kohtus toimuvasse menetlusse, st Ühendkuningriik ja Tšehhi Vabariik – on selline, et kuna direktiivis 2003/88 ei ole seda konkreetselt ette nähtud, ei saa ettevõtjatele kehtestada üldist tööaja arvestamise kohustust.

33. Arvan, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimustele vastamiseks on vaja kõigepealt välja selgitada direktiivi 2003/88 ulatus liidu sotsiaalõigussüsteemis, lähtudes kohtupraktika põhimõtetest, mille Euroopa Kohus on sellel alal välja töötanud, ning siis teha selle analüüsi põhjal kindlaks, kas liidu õiguses ja eelkõige selles direktiivis on nähtud ette üldine tööaja arvestamise kohustus.

B. Direktiivi 2003/88 eesmärgid ja sisu

34. Direktiivi 2003/88 eesmärk on määrata kindlaks miinimumnõuded eesmärgiga parandada töötervishoidu ja tööohutust töökohal – eesmärk, mis saavutatakse muu hulgas nii, et ühtlustatakse riigisisesed tööaega käsitlevad õigusnormid.[6]

35. Nende eesmärkide saavutamiseks on direktiivis 2003/88 kindlaks määratud igapäevase puhkeaja miinimumperiood (11-tunnine järjestikune puhkeaeg iga 24-tunnise ajavahemiku kohta artikli 3 kohaselt) ja iganädalase puhkeaja miinimumperiood (24-tunnine katkestamatu puhkeaeg iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta artikli 5 järgi) ning töönädala keskmise pikkuse osas 48-tunnine ülempiir, mis hõlmab ületunnitööd (artikli 6 punkti b järgi).

36. Nende õigusnormidega on rakendatud põhiõiguste harta artiklit 31, milles on kõigepealt lõikes 1 sätestatud, et „[i]gal töötajal on õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased“, ning siis lõikes 2, et „[i]gal töötajal on õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja -nädalastele puhkeaegadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele“. See õigus on otseselt seotud inimväärikuse kaitsega laiemas tähenduses harta I jaotises.[7]

37. Õigus maksimaalse tööaja piirangule ning õigus igapäevasele ja iganädalasele puhkeajale kujutavad endast lisaks liikmesriikide ühesuguste riigiõiguslike tavade väljendust, nagu ilmneb paljude liikmesriikide põhiseadustest.[8]

38. Niisuguses kontekstis on Euroopa Kohus pidevalt 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 tööohutuse kaitse[9] – kaitse, mis ei ole mitte ainult töötaja isiklikes huvides, vaid ka tööandja ja üldistes huvides.[10]

39. Esimene järeldus, mille võib minu arvates teha direktiivi 2003/88 ja põhiõiguste hartas tunnustatud sotsiaalsete põhiõiguste vahelisest vahendiseosest, 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.

6 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).

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

8 Vt selle kohta kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas Schultz-Hoff (C-520/06, EU:C:2008:38, punkt 53 ja 22. joonealune märkus), milles arutletakse küll õiguse üle puhkusele, kuid antakse ülevaade liikmesriikide erinevatest põhiseaduse tekstidest, järeldades, et harta artikli 31 lõikel 2 on palju eeskujusid erinevate liikmesriikide põhiseadustes.

9 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 24) ja 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).

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

40. Seepärast on vaja direktiivi 2003/88 tõlgendamisel ja rakendamisel 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. [11]

41. Seega ei ole tööandja mis tahes tegevus või tegevusetus, mis võib potentsiaalselt pärssida töötajapoolset oma õiguste kasutamist, samuti direktiivi eesmärkidega kooskõlas. [12]

42. Euroopa Kohus on ka sedastanud, et töötaja kui nõrgema poole olukorra ebakindlust arvestades tuleb leida, et töötaja võib loobuda kasutamast võimalust kaitsta tööandja suhtes otseselt oma õigusi, kui ta võib selle tulemusena sattuda olukorda, kus tööandja rakendab meetmeid, mis võivad mõjutada töösuhet ning töötajat kahjustada. [13]

43. Selliseid kaalutlusi arvestades peab direktiivi 2003/88 tõlgendus, mis võimaldab selle eesmärke ühtlaselt ellu viia ning tagab sellega töötajatele antud õiguste täieliku ja tõhusa kaitse, hõlmama seda, et direktiivi rakendamisse kaasatud isikutele kehtestatakse niisugused konkreetsed kohustused, mis aitavad vältida, et strukturaalne tasakaalustamatus tööandja ja töötaja vahel kahjustab selle direktiiviga antud õiguste tegelikku kasutamist.

C. Vajadus tagada direktiivi 2003/88 kasulik mõju

44. Eespool kirjeldatud süsteemraamistik võimaldab paremini täpsustada nende kohustuste sisu, mille direktiiv 2003/88 tagab erinevatele isikutele, kelle suhtes seda kohaldatakse.

45. Eelkõige on liikmesriigid kohustatud direktiivi elluviimisel „võtma vajalikud meetmed“, tagamaks, et töötajatel on tõesti selle direktiiviga neile antud õigused (igapäevane ja -nädalane puhkeaeg, töönädala kestus jm).

46. Kõikide nende artiklite sissejuhatav lause, mis sisaldavad miinimumnõudeid tööaja valdkonnas (artiklid 3, 4, 5 ja 6 siin asjakohase osas), nimelt „[l]iikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid […]“ kannab endas minu meelest kahte mõtet.

47. Esiteks kinnitab see, kui oluline on riigisisestes õigusaktides rakendamise etapp, nii et on olemas ulatuslikud, kuid eesmärgikohaselt kujundatud erandi võimalused.

48. Teiseks tugevdab see sissejuhatav lause käesolevas peatükis kirjeldatud raamistiku süsteemi arvestades liikmesriikide kohustust tagada tulemuse saavutamine, st töötajate töötervishoiu ja tööohutuse tegelik kaitse, mis kuulub direktiiviga 2003/88 taotletavate põhieesmärkide hulka, nagu ilmneb sõnaselgelt muu hulgas selle direktiivi põhjendusest 4.

49. Korduvalt kasutatud sõnastus näib siiski viitavat sellele, et kuigi liikmesriigid võivad vabalt valida, missuguses vormis ja viisil nad direktiivi 2003/88 rakendavad, peavad nad ikkagi võtma meetmed, mis võivad tagada selle direktiiviga antud õiguste tegeliku kasutamise riigisisese õigusliku regulatsiooni läbi, mis aitab konkreetselt saavutada tulemuse, milleks on töötajate töötervishoiu ja tööohutuse kaitse nii, et tööaja piirangutest peetakse ka tegelikult kinni.

11 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).

12 Direktiivi 2003/88 artikliga 7 tagatud õiguse kohta puhkusele vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 42).

13 Direktiivi 2003/88 artikliga 7 tagatud õiguse kohta puhkusele vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punktid 41 ja 42).

50. Tuleb lisada, et väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et direktiivi ülevõtmisel liikmesriigi õiguskorda on tingimata vaja, et asjaomane riigisisene õiguskord tagaks direktiivi täieliku kohaldamise, et sellest õiguskorrast tulenev õiguslik olukord oleks piisavalt täpne ja selge ning et õiguste saajatel oleksid need õigused täielikud.[14]

51. Konkreetselt peab liikmesriikide kohustus võtta „vajalikud meetmed“ seisnema peale tööaega puudutavate õigusnormide riigisisesesse õiguskorda ülevõtmise kõige selle kehtestamises, mis on harta artikliga 31 antud põhiõiguste tegelikuks tagamiseks vajalik, kõrvaldades kõik takistused, mis piiravad või kahjustavad faktiliselt subjektiivseid õigusi, mida on tunnustatud direktiivis 2003/88, mis – nagu on märgitud eelmises punktis 36 – kujutab endast harta artikli 31 rakendamist.

52. Pealegi ilmneb kohtupraktikast, et direktiivis 2003/88 sätestatud õigusnormide rakendamisel[15] on täpse ja tingimusteta tulemuse saavutamise kohustus igal juhul liikmesriikidele siduv, st nad peavad võtma kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine[16] ning vältida seda, et – ka seeläbi, et riigisisene seadusandja jätab meetmed võtmata[17] – kahjustatakse selle direktiivi kasulikku mõju.

53. Mis puudutab konkreetselt liidu õigusnorme tööaja valdkonnas, siis on Euroopa Kohus täpsustanud, et oluline on, et töötajatele antud õigused oleksid tõesti täielikult tagatud, mis eeldab tingimata, et liikmesriikidel on kohustus tagada selles direktiivis sätestatud üksikute miinimumnõuete järgimine. Niisugune tõlgendus on ainus, mis on kooskõlas direktiivi eesmärgiga tagada töötajate tööohutuse ja töötervishoiu tõhus kaitse.[18]

54. Liikmesriikide õigusnormid peavad seega täielikult tagama töötajatele direktiiviga 2003/88 antud õiguste kasuliku mõju, et nende töötervishoidu ja tööohutust oleks võimalik tõhusalt kaitsta.[19]

55. Liikmesriikide niisugustele kohustustele direktiivi rakendamisel – kohustused, mille eesmärk on tagada kasulik mõju – vastab tööandja konkreetne kohustus[20] võtta omakorda sobivad meetmed, mis võimaldavad töötajatel neile direktiiviga 2003/88 antud õigusi takistamatult kasutada.

D. Tööaja mõõtmine ja töötaja õiguste tegelik kaitse

56. Niisugune ongi õiguslik raamistik, mida arvesse võttes tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks kontrollida, kas töötaja tööaja kestuse ja jagunemise arvestamise süsteemi puudumine võtab temalt sisuliselt direktiiviga 2003/88 tunnustatud õigused, nullides selle sätete kasuliku mõju ja nende õiguste kaitse, mille need sätted töötajatele liidus annavad.

57. Selles küsimuses tuleb esiteks märkida, et kui niisugune süsteem puudub, ei ole mingit tagatist, et direktiivis 2003/88 sätestatud ajalisi piiranguid tõepoolest järgitakse ja et õigusi, mille see direktiiv töölistele annab, saab seega kasutada ilma takistusteta.

14 12. juuni 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg (C-97/01, EU:C:2003:336, punkt 32).

15 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 104).

16 Vt 26. juuni 2001. aasta kohtuotsus BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punkt 55), 25. novembri 2010. aasta kohtuotsus Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 39) ja kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek liidetud kohtuasjades Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2003:245, punkt 23).

17 Vt selle kohta kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas Schultz-Hoff (C-350/06, EU:C:2008:37, punkt 45 ja 31. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika).

18 7. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (C-484/04, EU:C:2006:526, punkt 40), 1. detsembri 2005. aasta kohtuotsus Dellas jt (C-14/04, EU:C:2005:728, punktid 45 ja 53) ning 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punkt 64).

19 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Vorel (C-437/05, EU:C:2007:23, punkt 36). Vt selle kohta ka kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas Hälvä jt (C-175/16, EU:C:2017:285, punkt 44).

20 Konkreetsest kohustusest on kõneldud kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punkt 35) seoses õigusega puhkusele.

58. Tööaja arvestamise süsteemi puudumise korral ei ole nimelt võimalik objektiivselt ja täie kindlusega välja selgitada tegelikult tehtud töö hulka ja selle jagunemist ajas. Ilma niisuguse süsteemita ei ole lisaks võimalik eristada normaaltööajal tehtud tööd ületunnitööst ning seega kergesti ja kindlate tulemustega kontrollida, kas direktiiviga 2003/88 kehtestatud piirangutest peetakse praktikas kinni või mitte.

59. Et korvata tööaja järgimisega seotud õiguste tõhusa kaitse tagatiste puudumist ei piisa pealegi volitustest, mis on niisugustel kontrolliorganitel nagu tööinspektorid. Ka avalik-õiguslikul asutusel, kelle ülesanne on tööohutuse süsteemi järgimise kontroll, ei ole tööaja arvestamise süsteemi puudumise korral konkreetset võimalust tuvastada või vaidlustada nende kohustuste konkreetseid rikkumisi.

60. Selles küsimuses märgin, et tuvastamisraskusi, mis esinevad, kui puudub tööaja ja tegelikult töötatud töötundide arvestamise usaldusväärne süsteem, on mainitud ka eelotsusetaotluse esitanud kohtus kahes Hispaania töö- ja sotsiaalministeeriumi tööhõive peadirektoraadi aruandes, millele on viidatud eespool punktis 23, kusjuures tegemist on ametiasutusega, kellele on Hispaania õigusega usaldatud kontrolliülesanded töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas.[21]

61. Selles küsimuses juhin veel tähelepanu, et Euroopa Kohus on juba rõhutanud, kui oluline on tööaja arvestamise süsteemi olemasolu selleks, et tagada tööaja piiranguid käsitlevate liidu õigusnormide kasulik mõju. Kohtuotsuses Worten (30. mai 2013. aasta kohtuotsus C-342/12, EU:C:2013:355) täpsustas Euroopa Kohus, et tööandja kohustus võimaldada kontrolli teostaval riigiasutusel viivitamata pääseda juurde tööajaregistrile võib olla vajalik, kui see aitab kaasa töötingimuste valdkonnas sätestatud õigusnormide tõhusamale kohaldamisele.[22]

62. Kui aga töötaja kaitseks kehtestatud tööaega käsitlevate õigusnormide tegeliku kohaldamise tagamiseks võib olla vaja, et kohaloleku register esitatakse viivitamatult, siis – *a fortiori* – võtab tööaja arvestamise mis tahes vahendi puudumine kontrolli teostavatelt isikutelt elemendi, mis on nende õigusnormide järgimise kontrollimisel väga tähtis.

63. Teiseks lisaks sellele, et tööaja arvestamise tõhusa süsteemi puudumine ei võimalda tuvastada tegelikult tehtud tööd, muudab see ka töötajal talle direktiiviga 2003/88 antud õiguste kaitsmise raskemaks. Kui niisugust süsteemi ei ole, siis on olukorras, kus tööandja paneb töötajale töökohustusi viidatud direktiivis ette nähtud tööaja piiranguid rikkudes, äärmiselt raske kasutada õigusvastase käitumise vastu tõhusaid õiguskaitsevahendeid.

64. Sellega seoses ei tundu piisavat väitest, mille Hispaania Kuningriik kohtuistungil esitas ja mille kohaselt töötaja võib kaitsta oma õigusi kohtus. Ilma sobiva normaaltööaja arvestamise süsteemita on töötajal juhul, kui ta esitab direktiivis 2003/88 ette nähtud kohustuse rikkumise korral tööandja vastu hagi, nimelt tunduvalt suurem tõendamiskoormus.

65. Kuigi töötaja võib tõesti kasutada selle tõendamiseks kohtus, et tööandja on rikkunud tööaja regulatsioonist tulenevaid kohustusi, muidki vahendeid, näiteks tunnistajad või muud tõendid nagu e-kiri või saadud või saadetud sõnumid, on ka tõsi, et objektiivsete andmete puudumine tema tööpäeva kohta võtab temalt esmase tähtsa tõendusmaterjali.

66. Lisaks tugevdab tunnistuste kui tõendite tõhusus kohtus töötaja positsiooni töösuhtes ja seega on võimalik, et kolleegid ei taha tööandja vastu tunnistada, kartes negatiivseid tagajärgi.

21 Nendest aruannetest ilmneb, et igapäevase tööaja arvestamise süsteemi peetakse ainsaks vahendiks, mis võimaldab kontrollida võimalikke ette nähtud ülempiiride ületamisi aluseks võetaval ajavahemikul.

22 Vt kohtuotsuse punkt 37.

67. Selles küsimuses tuleb osundada eespool punktides 40–42 viidatud kohtupraktikat, milles Euroopa Kohus rõhutas, et töötaja nõrgem positsioon töösuhtes võib praktikas seda töötajat heidutada, nii et ta ei pane suhetes tööandjaga sõnaselgelt oma õigusi maksma.

68. See heidutav mõju, mis on olemuslikult seotud tööandja lepingulise positsiooniga, suureneb märgatavalt, kui süsteemis ei ole tööaja arvestamise vahendeid, ja muudab seega võimaliku kohtus tõendamise eriti keeruliseks.

69. Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et tööaja arvestamise süsteemi puudumine muudab märkimisväärselt vähem tõhusaks õigused, mille direktiiv 2003/88 tagab töötajatele, kes on sisuliselt jäetud tööandja meelevalda.

70. Tuleb lisada, et ehkki direktiivis 2003/88 ei ole niisugust kohustust sõnaselgelt ette nähtud, tuleneb eelnevatest kaalutlustest, et see on väga oluline vahend selles direktiivis ette nähtud eesmärkide saavutamisel ja selles tunnustatud subjektiivsete õiguste kasutamisel.

71. Seepärast nõrgendab tööaja arvestamise süsteemi puudumine tunduvalt ka õigust olla teavitatud ja sellega seotud kontrolliülesannet, mis on töötajaid esindavatele ametiühingutele sõnaselgelt antud direktiivi 89/391 artikli 4 lõikega 1 ja artikli 11 lõikega 3, vastavalt põhiõiguste harta artiklis 27 sätestatule.[23]

72. Kokkuvõttes näitavad eelnevad kaalutlused, et igapäevase tööaja arvestamise kohustus täidab olulist otstarvet, mis toetab direktiivis 2003/88 ette nähtud muude kohustuste järgimist, näiteks tööpäeva kestuse piirangute järgimine, igapäevane puhkeaeg, töönädala kestuse piirangud, iganädalane puhkeaeg ja võimalik ületunnitöö tegemine. Niisugused kohustused ei ole seotud ainult töötaja ja tema esindajate õigusega perioodiliselt kontrollida tasu eest tehtava töö kogust, vaid eelkõige eesmärgiga kaitsta töötervishoidu ja tööohutust töökohal.

73. Eelmistes punktides esitatud tõlgendust ei saa minu arvates kahtluse alla seada mitmesugused argumendid, millega põhjendatakse Euroopa Kohtus menetlusse astunud poolte vastupidist väidet.

74. Selles küsimuses leian kõigepealt, et määrava tähtsusega ei ole argument, et selle, et eksisteerib üldine kohustus luua mingi tegelikult tehtud töö arvestamise süsteem, välistab asjaolu, et liidu regulatsioonis ei ole nähtud sõnaselgelt ette tööaja arvestamise süsteemi, samas kui selles õiguses on nähtud vastupidi ette tööaja arvestamise süsteem erijuhtudel.[24]

75. Niisugusele argumendile, mis on taandatav tuntud õigusliku tõlgendamise argumendile väljendis *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, kõnelevad siiski vastu direktiivi 2003/88 süstemaatilise ja teleoloogilise tõlgendamise tulemused eelmistes punktides, mis näitasid, et tööaja maksimaalset piirangut käsitlevate liidu õigusnormide kasuliku mõju tagamiseks peab olema olemas tegelikult töötatud aja arvestamise süsteem.

23 Selle õigusnormiga on töötajatele ja nende esindajatele ette nähtud õigus olla ettevõttes informeeritud ja ära kuulatud.

24 Nagu näiteks osalise tööajaga ja ringi liikuvate töötajate puhul. Vt selle kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/15/EÜ autovedude alase liikuva tegevusega hõivatud isikute tööaja korralduse kohta (EÜT 2002, L 80, lk 35; ELT eriväljaanne 05/04, lk 224), artikli 9 punkt b, nõukogu 21. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/63/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditööliste Ametiühingute Liidu (FST) sõlmitud kokkulepet meremeeste tööaja korralduse kohta (EÜT 1999, L 167, lk 33; ELT eriväljaanne 05/03, lk 363), artikli 4 lõige 1, ning nõukogu 19. detsembri 2014. aasta direktiivi 2014/112/EL, millega rakendatakse Euroopa Siseveetranspordi Liidu (EBU), Euroopa Kiprite Liidu (ESO) ja Euroopa Transporditöötajate Föderatsiooni (ETF) vahel sõlmitud kokkulepe, milles käsitletakse tööaja korralduse teatavaid aspekte siseveetranspordi sektoris (ELT 2014, L 367, lk 86), lisa klausel 12.

76. Teisalt ei ole tööaja arvestamise sõnaselge kohustuse olemasolu teatavatel juhtudel kuidagi vastuolus tõlgendusega, mille ma välja pakkusin. Teatud kategooriatesse kuuluvaid töötajaid ja teatavate sektorite töötajaid tuleb nimelt eriliselt kaitsta – niisuguste töö olemuslike omaduste tõttu nagu osalise tööajaga töötajate või ringi liikuvate töötajate puhul – ning selleks on liidu õiguses ette nähtud eriti ranged ja täielikud kontrollisüsteemid.

77. „Tavaliste“ töötajate puhul, kes ei kuulu nendesse konkreetsesse kategooriatesse, on direktiivis 2003/88 seevastu eeldatud, et eksisteerib tööaja arvestamise süsteem, milleks võib olla lihtne paberkandjal või elektrooniline register või muu vahend, tingimusel, et see on selleks sobiv.

78. Mis puudutab teiseks isikuandmete töötlemist käsitlevate põhiõiguste võimalikku rikkumist tööaja arvestamise süsteemide loomisega, siis Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus täpsustada, et selleks, et tööaja arvestamise registri sisu võiks kuuluda mõiste „isikuandmed“ alla liidu õiguse tähenduses, ei ole selle viimasega vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega kohustatakse andma seda tööaja registrit töötingimuste üle järelevalvet teostava pädeva ametiasutuse käsutusse, et nad saaksid sellega otsekohe tutvuda. [25]

79. Muidugi peab tööandja kasutama registris olevaid andmeid õiguspäraselt, lubades nendega tutvuda ainult isikutel, kellel on põhjendatud huvi.

80. Mis puudutab kolmandaks argumenti, et Hispaania õigusesse on direktiivis 2003/88 sätestatud nõuded üle võetud nii, et see on isegi töötajale soodsam (vähendades näiteks iganädalaste töötundide maksimaalset arvu), siis selles argumendis on tehtud see viga, et aetakse segi sisuliste kohustuste (direktiivis sätestatud miinimumnõuded) ja vahendikohustuste (esimeste nõuetekohase järgimise kontrolli süsteemid) erinev väärtus.

81. Selles kohtuasjas siin ei ole vaidlust direktiiviga 2003/88 liikmesriikidele sõnaselgelt kehtestatud kohustuste (igapäevase ja -nädalase puhkeaja minimaalkestus, töönädala maksimaalkestus jne) nõuetekohase täitmise küsimuses, vaid küsimuses, kas nende kohustuste nõuetekohase järgimise tagamiseks on vaja ette näha ka sobiv kontrollivahend.

82. Neljandaks tundub mulle, et sellele vastu vaidlemiseks, et eksisteerib õiguslik kohustus näha ette tööaja arvestamise süsteem, ei ole võimalik ka viidata kaitsele, mille liidu õiguskord tagab ettevõtlusvabadusele, mis sisaldab õigust valida organisatsioonimudelid, mida peetakse konkreetse tegevusalaga tegelemisel sobivamaks.

83. Selles küsimuses tuleb esile tuua, et direktiivi 2003/88 põhjenduses 4 on sõnaselgelt meenutatud, et „[t]öötajate tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu parandamine on eesmärk, mida ei tohiks allutada üksnes majanduslikele kaalutlustele“.

84. Pealegi ei näidanud kostja esindajad kohtuistungil esimese võimalusena ära, missugused on need tegelikud praktilised raskused, mis ei võimalda seada ettevõtjas sisse tööaja arvestamise süsteemi.

85. Pealegi, kui liikmesriikidel on – nagu järgmises peatükis näitan – ulatuslik kaalutlusruum tööaega käsitlevate riigisiseste õigusnormide vastuvõtmisel, peaks neil olema kaalutlusruum ka nende süsteemide ettenägemisel, mis on erinevad olenevalt iga ettevõtja organisatsioonilisest keerukusest ja tunnustest.

25 30. mai 2013. aasta kohtuotsus Worten (C-342/12, EU:C:2013:355, punktid 27 ja 28).

E. Liikmesriikide autonoomia arvestussüsteemi kindlaksmääramisel

86. Kuigi tõlgendusest, mille ma eelmistes punktides välja pakkusin, tuleneb kohustus seada sisse tööaja arvestamise süsteem direktiivi 2003/88 minimaalse ühtlustamise eesmärgi tõttu ja vastavalt eespool, punktis 49 kinnitatule, leian samas, et niisuguse kohustuse rakendamise vormide ja viiside kindlaksmääramine [26] ning nende konkreetsete üksikasjade kindlaksmääramine, mis võimaldavad tööaja piiranguid käsitlevate õigusnormide järgimist kergesti kontrollida, on jäetud liikmesriikide kaalutlusõiguse alla.

87. Selles küsimuses tuleb rõhutada, et kaasaegne tehnoloogia võimaldab luua kõige erinevamaid tööaja arvestamise süsteeme [27] (registrid paberkandjal, infotehnoloogilised rakendused, elektroonilised töökaardid), mida võib diferentseerida ka üksikute ettevõtjate tunnuste ja nõudmiste põhjal.

88. Ehkki liikmesriikidel on ulatuslik kaalutlusõigus tööaja arvestamise süsteemi loomise kohustuse rakendamise vormide ja viiside valikul, tuleneb eelmistes punktides esitatud arutluskäigust – ning eelkõige liikmesriikide eespool punktis 45 jj nimetatud kohustusest tagada direktiivi 2003/88 kasulik mõju ja see, et selle direktiiviga töötajatele antud õigused oleksid neil tõesti olemas –, et niisugune arvestussüsteem peab olema nende eesmärkide saavutamiseks sobiv. [28]

F. Eelotsuse küsimused

89. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest tuleneb minu arvates, et liidu õigusega ei ole kooskõlas riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt ei ole ettevõtjatel kohustust seada sisse kõikide töötajate igapäevase tööaja arvestamise süsteem. Seda, kas põhikohtuasjas vaidlusaluseid õigusnorme saab tõlgendada vastavalt direktiivi 2003/88 viidatud artiklitele ja harta artikli 31 lõikele 2, kontrollib siiski eelotsusetaotluse esitanud kohus.

90. Tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigi kohtud riigisisese õiguse kohaldamisel tõlgendama riigisisest õigust võimalikult suures ulatuses asjaomase direktiivi sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada direktiiviga silmas peetud tulemus ning seeläbi täita ELTL artikli 288 nõudeid. [29]

91. Põhikohtuasjas käsitletava juhtumi lahendamiseks olgu öeldud, et see kooskõlalise tõlgendamise kohustus hõlmab muu hulgas liikmesriigi kohtute kohustust vajaduse korral muuta väljakujunenud kohtupraktikat, kui see põhineb riigisisese õiguse tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas direktiivi eesmärkidega. Seetõttu ei saa liikmesriigi kohus põhjendatult asuda seisukohale, et tal ei ole võimalik tõlgendada riigisisese õiguse sätet kooskõlas liidu õigusega ainult seetõttu, et seda sätet on järjepidevalt tõlgendatud viisil, mis ei ole liidu õigusega kooskõlas. [30]

92. Seda, kas Hispaania õiguses tuntud tõlgendamisvahendeid kasutades on võimalik tõlgendada töötajate üldseadust nii, et selles on nähtud ettevõtjale ette kohustus seada sisse täistööajaga töötajate igapäevaste kohaolekute arvestamise süsteem, kontrollib siiski eelotsusetaotluse esitanud kohus.

26 Vt selle kohta 20. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Schultz-Hoff jt (C-350/06 ja C-520/06, EU:C:2009:18, punkt 47); õiguse kohta puhkusele vt viimasena ka kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punkt 25), aga liikmesriikide kohustuse kohta määrata kindlaks selle õiguse kasutamise ja elluviimise tingimused varasem kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas Schultz-Hoff (C-520/06, EU:C:2008:38, punktid 45, 55 ja 56).

27 Komisjon rõhutas oma Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades seda aspekti.

28 Selles küsimuses näib teabe põhjal, mis on Euroopa Kohtul toimikus, ja kohtuistungil kinnitatu põhjal esmapilgul, et süsteem, mille on valinud põhikohtuasja kostja ja mida on mainutud eespool, punktis 19, ei vasta eespool kirjeldatud sobivusenõuetele. Igal juhul selgitab selle, kas see on nii, välja eelotsusetaotluse esitanud kohus.

29 Vt 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 58).

30 Vt 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33), punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 60).

93. Kui kooskõlaline tõlgendus ei ole võimalik, kuna direktiivi 2003/88 ei saa eraõiguslike isikute vahelistes horisontaalsetes suhetes otse kohaldada, siis tuleb kontrollida, kas selleks, et kehtestada ettevõtjale kohustus pidada igapäevaste kohaolekute arvestamise süsteemi, võib kohaldada harta artikli 31 lõiget 2.

94. Euroopa Kohus on juba seisukoha võtnud, nõustudes, et harta artikli 31 lõikel 2 on õiguse puhul puhkusele eraõiguslike isikute vahelistes horisontaalsetes suhetes vahetu õigusmõju.[31] Et õigusel tööaja maksimaalse kestuse piiramisele ja (igapäevastele ja iganädalastele) puhkeaegadele on sama struktuur nagu õigusel puhkusele, ning kuna tegemist on tihedalt seotud õigustega, mille mõlema eesmärk on tervislike, ohutute ja inimväärsete töötingimuste kaitse, ning arvestades, et need on nähtud ette harta samas sättes, võib Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb harta artikli 31 lõike 2 vahetut õigusmõju horisontaalsetes suhetes, minu arvates kohaldada ka seoses õigustega töö maksimaalse kestuse piiramisele ja töötaja puhkeaegadele.

95. Nendele õigustele võib seega suhetes tööandjaga otse tugineda, tingimusel et tegemist on olukorraga, mis kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse,[32] nagu see on käsitletaval juhul, sest kõnesolevad riigisisesed õigusnormid kujutavad endast direktiivi 2003/88 rakendussätteid tööaja korralduse teatavate aspektide kohta.

96. Selles küsimuses leian, et sisu, mis on harta artikli 31 lõikega 2 tagatud õigustel töö maksimaalse kestuse piiramisele ja töötaja puhkeaegadele ning tööandja vastavatel kohustustel, on nii lai, et hõlmab ka tööaja arvestamise süsteemi kehtestamist.

97. Õiguste töö maksimaalse kestuse piiramisele ja töötaja puhkeaegadele niisuguse laiendava tõlgenduse põhjendamiseks võib kõigepealt märkida, et kuna tegemist on „sotsiaalse õigusega“, siis juba niisugust liiki õiguste olemusest tuleneb õiguse omaniku nõue, et riik või teised kohustatud isikud võtaksid midagi ette. Seda liiki õigusi ei saa tagada teisiti, kui kohustatud isiku tegevusega, ning tegevuse puudumise või ebapiisavuse korral ei ole õigust olemas.

98. Eespool direktiivi 2003/88 tõlgendamise kohta esitatud kaalutlused – milles on näidatud, et õigused töö maksimaalse kestuse piiramisele ja töötaja puhkeaegadele on tõesti olemas ainult siis, kui on võimalus, et on olemas kindel ja objektiivne meetod, mis võimaldab kontrollida tegelikult tehtud töö tunde – kõnelevad pealegi harta artikli 31 lõike 2 niisuguse tõlgenduse kasuks, millest tuleneb ettevõtja kohustus seada sisse selline kontrollisüsteem, kusjuures ta võib siiski vabalt valida meetodid, mida ta peab ettevõtja korraldusega seotud konkreetseid nõudeid arvestades sobivaimaks.

IV. Ettepanek

99. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Audiencia Nacionali (üleriigiline kohus, Hispaania) eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 31 lõiget 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta artikleid 3, 5, 6, 16 ja 22 tuleb tõlgendada nii, et nendega on kehtestatud ettevõtjatele kohustus seada sisse nende täistööajaga töötajate tegeliku igapäevase tööaja arvestamise süsteem, kes ei ole sõnaselgelt – kas eraviisiliselt või kollektiivselt – kohustunud tegema ületunde ega ole ringi liikuvad töötajad, kaubalaeva töötajad või raudteetöötajad, ning nende õigusnormidega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millest ei tulene niisuguse kohustuse olemasolu.

31 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punktid 49–51 ja 69–79).

32 Vt harta artikli 51 lõige 1.

2. Liikmesriigid on vabad kehtestama niisuguse tegeliku igapäevase tööaja arvestamise vormi, mis on sobivaim eespool viidatud liidu õigusnormide kasuliku mõju saavutamiseks.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on siiski kohustatud kontrollima – võttes arvesse riigisisest õigust tervikuna ja kohaldades selles tunnustatud tõlgendamismeetodeid –, kas tal on võimalik tõlgendada seda õigust nii, et tõlgendus tagab liidu õiguse täieliku tõhususe. Kui niisuguseid riigisiseseid õigusnorme nagu põhikohtuasjas käsitletavad ei ole võimalik tõlgendada nii, et tagatakse nende vastavus direktiivile 2003/88 ja põhiõiguste harta artikli 31 lõikele 2, tuleneb sellest viimasest õigusnormist, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab jätma need õigusnormid kohaldamata ja veenduma, et järgitakse ettevõtja kohustust seada sisse süsteem, mis sobib tegeliku tööaja arvestamiseks.