

Kohtuasi C-262/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

15. juuni 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Rayonen sad Lukovit (Lukoviti rajoonikohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. juuni 2020

Kaebaja:

VB

Vastustaja:

Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto“ kam Ministerstvo na vatreshnite raboti

Põhikohtuasja ese

Ametniku kaebus öötöö tasustamise nõudes direktoraadi vastu, kus ta töötab

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendus, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas tõhus kaitse vastavalt direktiivi 2003/88/EÜ artikli 12 punktile a nõuab, et politseinike ja tuletõrjujate öötöö tavapärane kestus on lühem kui päevasele tööle kehtestatud tavapärane kestus?
2. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 20 ja 31 sätestatud võrdsuse põhimõtte nõuab, et riigisiseste õigusaktidega erasektoris töötajatele kehtestatud

tavapärane seitsmetunnine öötöö kestus kehtib ka avalikus sektoris töötavatele ametnikele, kaasa arvatud politseinikele ja tuletõrjujatele?

3. Kas direktiivi 2003/88/EÜ põhjenduses 8 sätestatud eesmärk piirata öötöö kestust on toimivalt saavutatav vaid siis, kui riigisisised õigusaktid kehtestavad selgelt öötöö tavapärase kestuse, kaasa arvatud avalikus sektoris töötajatele?

Viidatud liidu õigusnormid ja kohtupraktika

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 20, 31 ja 47

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381) põhjendused 2, 4, 7, 8 ja 10 ning artikli 12 punkt a

Viidatud siseriiklikud õigusnormid

Bulgaaria Vabariigi konstitutsiooni (Konstitutsia na Republika Balgaria) artikkel 16, artikli 48 lõige 5 ja artikli 116 lõige 1

Tööseadustiku (Kodeks na truda) artikli 140 lõiked 1 ja 2

Bulgaaria siseministeeriumi seaduse (Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti, edaspidi „ZMVR“) artikli 142 lõiked 1 ja 5, artikli 187 lõiked 1, 3 ja 9, artikli 188 lõige 2

Siseministri määrused korra, organisatsiooni ja tööaja jaotamise, tööaja mõõtmise, tavapärasest tööaega ületava töö hüvitamise, valveteenistuse regulatsiooni, siseministeeriumi ametnike vaba aja ja puhkeaegade kohta (Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti) – 2014. aasta redaktsioon (kehtetu alates järgmise määruse jõustumisest, edaspidi „siseministri 2014. aasta määrus“), 2015. aasta redaktsioon (kehtetu alates Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) 11. juuli 2016. aasta otsuse jõustumisest) ja 2016. aasta redaktsioon (kehtetu alates Varhoven administrativen sad'i (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) 10. detsembri 2019. aasta otsuse jõustumisest, edaspidi „siseministri 2016. aasta määrus“)

Töötasu struktuuri ja organisatsiooni 2007. aasta määruse, mis on kehtestatud ministrite nõukogu korraldusega, artikli 9 lõige 2

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja VB on Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschitita na naselenieto“ (siseministeeriumi peadirektoraat „Tuleohutus ja kodanikukaitse“, edaspidi „direktoraat“) Lukoviti linna (Bulgaaria) rajooniameti teenistuja ametikohal „vahetuse vanem“.
- 2 Vaidlusalusel ajavahemikul – 3. oktoobrist 2016 kuni 3. oktoobrini 2019 – oli kaebaja 24 tundi kestvates valveteenistustes, mille kohta peeti summaarset arvestust igakordselt kolme kuu pikkuse ajavahemiku kohta.
- 3 Kaebajale arvestati ja maksti välja iga kvartali kohta kõik vastaval ajavahemikul tavapäraselt tööaega ületavad töötunnid.
- 4 Kuni 25. maini 2015 korrutati kaebaja öötöötunnid 0,143-ga ning lisati saadud tulemus arvestusperioodil tehtud töötundide üldsummale, sellisel viisil võeti seitse tundi öötööd arvesse kaheksa tunnina. Nii oli see ette nähtud siseministri 2014. aasta määruses.
- 5 Järgmine, 2015. aasta määrus ei sisaldanud enam sellist liiki regulatsiooni. Seetõttu ei kohaldanud direktsioon töötatud tundide arvestamisel alates 25. maist 2015 ja konkreetsel vaidlusalusel ajavahemikul enam öötöötundide päevase töö tundideks ümberarvestamise regulatsiooni.
- 6 VB esitas kaebuse Rayonen sad Lukovit'ile (Lukoviti rajoonikohus), milles taotles direktoraadi kohustamist tasuda kaebajale 1683,74 leevi (BGN) töötatud ja tasumata ületundide eest koos seaduses sätestatud viivisega.
- 7 Kaebaja märgib, et ajavahemikul 2. oktoobrist 2016 kuni 2. oktoobrini 2019 oli ta öötööl kokku 1784 tundi, mille direktoraat oleks pidanud päevastesse töötundidesse ümber arvestama koefitsiendiga 1,143, teiste sõnadega: nimetatud ajavahemikul oleks tulnud arvestada talle 2039,112 töötundi. Kaebaja arvates oleks direktsioon pidanud selleks kohaldama töötasu struktuuri ja organisatsiooni määruse artikli 9 lõiget 2, mille kohaselt tööaja summaarse arvestuse korral arvestatakse öötöötunnid päevase töö tundidesse koefitsiendi abil, mis vastab päevase töö tavapärase kestuse suhtele öötöö tavapärasesse kestusesse antud töökohal.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 8 Kaebaja õigusliku käsitlemise kohaselt tuleb tehtud öötöötundide päevatöötundideks ümberarvestamise regulatsiooni puudumise tõttu vaidlusalusel ajavahemikul kehtinud eriseaduses, st ZMVR-s, ja seaduse alusel vastuvõetud erisätetes, kohaldada analoogselt töötasu struktuuri ja organisatsiooni määruse sätteid.
- 9 Direktoraat vaidleb nõudele vastu ja märgib, et öötöötundide ümberarvestamiseks päevatöötundideks puudub õiguslik alus.

- 10 Õigusliku aspekti kohta märgib direktoraat, et ZMVR artikli 187 lõike 1 kohaselt kestab ministeeriumi ametnike tavapärase tööaeg kaheksa tundi päevas ja 40 tundi nädalas 5-päevase töönädala korral, olenemata päeva- või ööajast, kuhu kaheksatunnine tööpäev langeb.
- 11 Direktoraat tugineb ZMVR artikli 187 lõikele 3, milles on sätestatud, et öötööks loetakse töötamist ainult vahetuses, mis kestab ajavahemikul kella 22.00-st kuni 06.00-ni, ning väidab, et siseministeeriumi teenistujate seadus sätestab sellesama tavapärase kaheksatunnise kestuse nii päevasele kui ka öisele tööajale.
- 12 Direktoraat rõhutab, et siseministri poolt seaduse alusel antud õigusaktid, mis reguleerivad ministeeriumi teenistujate tööaega, ei näe ette öötöötundide ümberarvestamist päevatöötundidesse.
- 13 Direktoraat on seisukohal, et Kodeks na truda (tööseadustik) alusel antud töötasu struktuuri ja organisatsiooni määruse sätted, mis näevad ette öötöö ümberarvestamise päevatööks koefitsiendi 1,143 abil, ei ole kohaldatavad ministeeriumi ametnike suhtes.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 14 Liikmesriigi kohus eeldab seoses Euroopa Kohtu tõlgendusega 14. juuli 2005. aasta määruses Personalrat der Feuerwehr Hamburg vs. Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punktid 46 ja 54) ja Euroopa Kohtu 5. oktoobri 2004. aasta otsuses Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 57), et tuletõrje tegevus kuulub „tavalistes tingimustes“ nagu käesoleval juhul direktiivi 2003/88 kohaldamisalasse.
- 15 Kaebaja, kes on ametnik Bulgaaria õiguse kohaselt, on Euroopa Kohtu 7. aprilli 2011. aasta määrust May (C-519/09, EU:C:2011:221, punktid 25 ja 26) arvestades „töötaja“ direktiivi 2003/88 tähenduses.
- 16 Bulgaaria Vabariigi üldine tööõigus – Kodeks na truda (tööseadustik) – sätestab, et päevase töö tavapärase kestus on kaheksa tundi ja öise töö tavapärase kestus on seitse tundi.
- 17 Eriseadus, mis reguleerib politsei- ja tuletõrjeametite ametnike positsiooni, ZMVR, ei sisalda selget regulatsiooni öötöö tavapärase kestuse kehtestamiseks ning sätestab vaid ajavahemiku, mida loetakse ööks, nimelt aeg kella 22.00 ja 06.00 vahel, nagu seda teeb ka Kodeks na truda (tööseadustik).
- 18 Sellise sätte puudumise korral, mis kehtestab tavapärase töötaja pikkuse öösel, näeb siseminister siseministeeriumi teenistujate töötaja arvestuse reeglite määrustes ette, et politseinike ja tuletõrjujate tavapärase tööaeg päeval ja öösel on ühepikkune, täpsemalt kaheksa tundi.

- 19 Kuna aga öötöö eriregulatsiooni aluseks on selle üldteada kahjulikkuse tõttu inimorganismile tervise kaitse, siis peaks selle tavapärase kestuse piiramine olema ühesugune kõikidele töötajatele, olenemata sellest, millisel alusel nende tööjõudu kasutatakse.
- 20 Selles tähenduses on eelotsusetaotluse esitanud kohus politseinike ja tuletõrjijate kaebusi identsetes kohtuvaidlustes menetledes juba jõudnud alljärgnevalt kirjeldatud põhiarusaamale.
- 21 Erinevalt töösuhetest samatasandiliste isikute vahel reguleeritakse teenistussuheteid avaliku võimu põhimõtete järgi, kusjuures töötaja kaitseks kehtivad mitmed miinimumstandardid.
- 22 Õiguse subjektide ja õigusliku regulatsiooni liigi erinevuste tõttu on üldise tööõiguse subsidiaarne kohaldamine ametnike teenistussuhetele erisätetega reguleerimata küsimustes lubamatu.
- 23 Juhtudel, mil eriseadus, ZMVR, viitab seoses öötöö kaitsega selgelt Kodeks na truda'le (tööseadustik) (nt ZMVR artikli 88 lõikes 2 on sätestatud: „ametnikele, kes töötavad ajavahemikul kella 22.00-st kuni 06.00-ni, kohaldub Kodeks na truda'st (tööseadustik) tulenev erikaitse“), tuleb lähtuda sellest, et teatud tööõiguse sätted on vahetult kohaldatavad teenistussuhetele.
- 24 Öötöö erikaitset tõlgendatakse töötaja õigusliku regulatsiooni mõlema peamise funktsiooni valguses järgnevalt: 1. majanduslik funktsioon, mis väljendub ajas, mille jooksul teenistuja täidab oma kohustusi; ja 2. kaitsefunktsioon, mille eesmärgiks on tervise kaitse ja inimese töövõime säilitamine.
- 25 Öötöö eriregulatsioon tugineb kaitsefunktsioonile. Lähtepunktiks on meditsiiniteaduses tõendatud teadmine öötöö suuremast kahjulikkusest ja sellest tingitud inimese enneaegselt väsimisest seoses inimkeha loomuliku biorütmiga, mis näeb öösel ette rahu, puhkuse ja füüsiliste ja psüühiliste jõudude taastamise.
- 26 ZMVR artikli 187 lõikes 1 sätestatakse ministriumini ametniku töötaja tavapäraseks kestuseks kaheksa tundi päevas. Erisätte, mis reguleerib öötöö tavapärast ja maksimaalselt lubatavat kestust, puudumist võib selgitada selle seaduse artikli 188 lõikes 2 sisalduva viitega kaitsele vastavalt Kodeks na truda'le (tööseadustik), mis näeb ette öötöö lühema kestuse, nimelt kuni seitse tundi.
- 27 ZMVR artikli 187 lõikes 3 sätestatu ei näe ette öötöö tavapäraseks kestuseks kaheksat tundi, vaid määrab ainult kindlaks, et vahetusega töö puhul nagu käesoleval juhul, on lubatav ka öötöö kella 22.00 ja 06.00 vahel, kusjuures tööl oldud tunnid ei tohi keskmiselt ületada kaheksat tundi 24 tunnise ajavahemiku jooksul.
- 28 Eelnevast õigusanalüüsist tuleneb järeldus, et ministriumini teenistujate öötöö tavapärane kestus peab olema samuti kuni seitse tundi pikk.

- 29 Vastupidine tulemus tooks endaga kaasa põhiseadusega sätestatud ulatusliku töökaitse põhimõtete rikkumise. Lisaks sellele satuksid ametnikud, täpsemalt politseinikud ja tuletõrjujad ministeeriumis halvemasse olukorda kui ministeeriumi need teenistujad, kes töötavad töölepingu alusel.
- 30 Selline ebavõrdse kohtlemise tulemus saadakse seetõttu, et ministeeriumi nendele teenistujatele, kes töötavad töölepingu alusel, ei kohaldu siseministeeriumi 2016. aasta määrus ning nende öötööle kehtib töötasu struktuuri ja organisatsiooni määruse artikli 9 lõikes 2 sätestatu, mis näeb ette öötöö ümberarvestamise.
- 31 Politseinike ja tuletõrjujate, kelle elukutsetele on alati iseloomulikud suuremad riskid, erilise positsiooni eesmärkidega on vastuolus olukord, kus neid välistatakse öötöö kaitse alt, mis väljendub öötöö tavapärase kestuse piiramises seitsmele tunnile. Sellisel viisil rikutakse nii ametnike individuaalseid õigusi kui ka avalikke huve ametnike töö efektiivsuse vähendamise tõttu öisel ajal.
- 32 Kirjeldatud asjaoludel kuulub kohaldamisele töötasu struktuuri ja organisatsiooni määruse artikli 9 lõige 2, mis toob kaasa sama tulemuse, mis oli varem tagatud siseministri 2014. aasta määrusega.
- 33 Liikmesriigi õiguse eespool kirjeldatud tõlgendusega, mida pooldab Rayonen sad Lukovit'i (Lukoviti rajoonikohus) kohtukoosseis, ei olnud nõus apellatsioonikohus, käesoleval juhul Okrazhen sad Lovech (Lovechi regionaalne kohus), mis on nõude suurusest tulenevalt viimase astme kohus.
- 34 Apellatsiooniaseme kohtu põhiarusaam, mis ilmneb kohtu otsustes politseinike ja tuletõrjujate identsete nõuete kohta, tugineb kahele peamisele argumendile.
- 35 Esimene põhjendus on, et regulatsiooni, mis näeks ette öötöötundide ümberkujundamist päevatöötundideks suhtega 7:8, puudumine seaduse alusel antud õigusaktides, mis oleks antud pärast 2014. aasta määruse kehtetuks muutmist, kujutab endast seadusandja otsustust ega ole lünk regulatsioonis. Lisaks sellele märgitakse, et sellise õigusliku lahenduse küsitavus võib anda seadusandjale põhjuse sellest tulevikus distantseeruda või seda muuta, kuid et see ei saa kujutada endast argumenti õiguse analoogseks kohaldamiseks.
- 36 Teine argument seisneb selles, et ZMVR artikli 188 lõige 2 ei ole otsekohaldatav, kuna see viitab erikaitsele Kodeks na truda (tööseadustik) järgi.
- 37 Asjakohane kohtupraktika Bulgaarias on vasturääkiv, seetõttu algatati justiitsministri taotlusel Varhoven kasatsionen sad'is (Bulgaaria kõrgeim kassatsioonikohus) menetlus tõlgenduse saamiseks, mis aga ei ole seni veel oma otsust teinud.
- 38 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks on küsitav, kas direktiivi 2003/88 määratletud eesmärgid öötöö kestuse piiramiseks ja selles sisalduvad vahendid öötöötajate kaitseks nõuavad liikmesriikidelt öötöö või ajalise raami

kindlaksmääramise kõrval ka veel öötöö „tavapärase kestuse“ kindlaksmääramist, seda nii erasektoris kui ka avalikus sektoris töötajatele.

- 39 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks on samuti oluline, kas direktiivi 2003/88 eesmärgid nõuavad, et öötöö tavapärase kestus oleks imperatiivselt lühem kui päevasele tööle kehtestatud tavapärase kestus.
- 40 Küsitav on ka järgnev: kui liikmesriik on kehtestanud öötöö seitsmetunnise kestuse kõikidele erasektoris töötajatele, siis kas on võrdse kohtlemise põhimõtte seisukohalt lubatav, et avalikus sektoris teenistusülesandeid täitvate politseinike ja tuletõrjajate öötöö kestus on pikem, täpsemalt kaheksa tundi – sama pikk, kui nende päevase töö tavapärase kestus?
- 41 Vastused nendele küsimustele on põhikohtuasjas vaidluse lahendamise seisukohalt otsustava tähendusega, sest kui Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt ei ole siseriiklikud õigusaktid politseinike ja tuletõrjajate öötöö kaitseks toimivad ega kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega, siis saab liikmesriigi kohus võtta meetmeid direktiivi eesmärkide tagamiseks, täpsemalt öötöö kestuse piiramiseks.
- 42 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on direktiivist tulenev liikmesriikide kohustus saavutada direktiivis ette nähtud tulemus ning liikmesriikide ülesanne võtta vastavalt EL lepingu artikli 4 lõikele 3 ja ETLT artiklile 288 kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, siduv kõigile liikmesriikide asutustele, kaasa arvatud kohtutele nende pädevuse raames (Euroopa Kohtu 7. augusti 2018. aasta otsus Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Seoses nimetatud kohustuse täitmisega lubab kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte liikmesriigi kohtul arvestada riigisisest õigust tervikuna ning kohaldada riigisisest õigust tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada liidu õiguse täielik toime ja saavutada liidu õiguse eesmärgiga kooskõlas olev tulemus (vt selle kohta Euroopa Kohtu 5. oktoobri 2004. aasta otsus Pfeiffer jt, C-397/01 kuni C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 117, ja 8. mai 2019. aasta otsus Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte kohaldamine käesoleval juhul ei tooks kaasa riigisisese õiguse tõlgendamist *contra legem*, kuna võimalik lünk ZMVR's tuleks täita juba nimetatud tõlgendusmeetodite abil.
- 45 Eespool esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus põhimõtteliselt oma tõlgenduse riigisisesele õigusele tervikuna, käsitlemata sedasama liidu õiguse valguses, kuna viidatud ebaselgus direktiivi 2003/88 tõlgendamisel takistab otsust tegeval kohtul selle otsest kohaldamist enne Euroopa Kohtult autentse tõlgenduse saamist.

Eritaotlus

- 46 Käesoleval juhul peab eelotsusetaotluse esitanud kohus täidetuks Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 107 kehtestatud tingimused eelotsuse kiirmenetluse kohaldamiseks. Konkreetne kohtuasi on üks tuhandetest individuaalsetest kohtuvaidlustest, millega politseinikud ja tuletõrjujad on viimastel aastatel Bulgaarias kohtutesse pöördunud. Samaaegselt on riigis esindatud kohtute kaks vastandlikku seisukohta, mis ohustavad tõsiselt õiguskindlust, kusjuures käesolevaks hetkeks ei ole antud küsimuses olemas Varhoven kasatsioonien sad'i (Bulgaaria kõrgeim kassatsioonikohus) tõlgendust. Eespool esitatud asjaolud räägivad eelotsusetaotluse menetlemise kiireloomulisuse poolt, et anda kõikidele kohtutele suure hulga sarnaste kohtuasjade lahendamisel võimalus võtta üle Euroopa Kohtu tõlgendus direktiivi 2003/88 kohta ja kohaldada riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõtet.