

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Lisbet Sadam

VALVEAJA REGULATSIOONI VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE
Magistritöö

Juhendaja
Professor Merle Erikson

Tartu
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Valveaja mõiste ja liigitamine	9
1.1. Valveaja mõiste	9
1.2. Valveaja liigitamine	14
1.2.1. Üldpõhimõtted	14
1.2.2. Valvekord kui tööaeg	18
1.2.3. Väljakutsevalve kui töö- või puhkeaeg	23
2. Töötaja tagatised valveaja kasutamisel	35
2.1. Töötaja tervise kaitse	35
2.1.1. Minimaalne puhkeaeg	35
2.1.1.1. Igapäevane ja -nädalane puhkeaeg	35
2.1.1.2. Erand igapäevasest puhkeajast	38
2.1.1.3. Erand iganädalasest puhkeajast	43
2.1.2. Ohutu töökeskkond	45
2.2. Valveaja hüvitamine	51
KOKKUVÕTE	55
COMPLIANCE OF ON-CALL AND STAND-BY TIME REGULATION WITH EU LAW	63
KASUTATUD KIRJANDUS	70
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	73
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	74

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu õiguses on kehtestatud töötajate töötingimuste parandamiseks ning ohutuse ja tervise kaitseks miinimumnõuded Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 2003. aasta tööaja direktiivis nr 2003/88/EÜ¹ (edaspidi tööaja direktiiv). Enne kehtivat tööaja direktiivi reguleeris Euroopa Liidu õiguses tööaja korraldamist 1993. aasta Nõukogu direktiiv nr 93/104² (edaspidi 1993. aasta tööaja direktiiv), mis kattus sisuliselt kehtiva tööaja direktiiviga.³ See tähendab, et tööaja regulatsioonid on tööaja direktiivis ja seeläbi Euroopa Liidu õiguses kehtinud juba üle 30 aasta.

Kuigi valveaeg, mille jooksul peab töötaja olema tööandjale pidevalt kättesaadav ning valmis vastavalt vajadusele tööle asuma, moodustab olulise osa töötaja töökorraldusest, ei ole valveaega Euroopa Liidu tööaja direktiivis ega muudes õigusaktides reguleeritud.⁴ Tuntakse vaid töö- ja puhkeaega. Osaks Euroopa Liidu õiguskorrast on valveaeg saanud Euroopa Kohtu otsuste kaudu.⁵

Esimest korda käsitles Euroopa Kohus valveaja mõistet ning ajaperioodi liigitamist juba 2000. aasta kohtuasja *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vs. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana* (edaspidi *Simap*)⁶ otsuses, mil kehtis veel 1993. aasta tööaja direktiiv. Kohtuotsuses *Simap* selgitas Euroopa Kohus, et valveaeg, mil töötaja peab viibima töökohal, tuleb arvestada tervikuna tööaja hulka ning seda isegi juhul, kui töötaja

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. Euroopa Liidu Teataja L 299, 18.11.2003, lk 9–19.

² Euroopa Nõukogu direktiiv 93/104/EÜ, 23. november 1993, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte. Euroopa Liidu Teataja L 307, 13.12.1993, p. 18–24

³ Euroopa Komisjon on selgitanud, et 1993. aasta tööaja direktiiv erines kehtivast tööaja direktiivist kohaldamisala osas ning lisaks oli varem kehtinud direktiivis erinevalt praegu kehtiva direktiiviga sätestatud, et iganädalane puhkeaeg hõlmab üldiselt pühapäeva. (Euroopa Komisjoni teatis C/2023/969. Tõlgendav teatis, milles käsitletakse Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. 2023/C 109/01. Euroopa Liidu Teataja C 109, 24.3.2023, lk 9).

⁴ Ka M. Erikson on sellele 2024. aasta artikli joonaluses viites tähelepanu juhtinud. (Erikson, M. Millist päindlikkust toob töösuhtesse iseseisva otsustuspädevusega töötaja? – *Juridica*, 2024/4, lk 268).

⁵ Eelotsusemenetluse raames saavad siseriiklikud kohtud muuhulgas pöörduda Euroopa Kohtu poole Euroopa Liidu õiguse tõlgendamiseks. Euroopa Kohus vastab liikmesriigi kohtule kohtuotsuse vormis, mis on siduv eelotsusetaotluse esitanud kohtule ning kõigile teistele kohtutele, kes sama kohtuasja menetlevad. Lisaks on eelotsusel pretsedendiga samaväärne tähendus, mida liikmesriigid peavad järgima. (Borchardt, K.–D. EL-i õiguse ABC. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2023, lk-d 121–123 ja Laffranque. J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Juura, 2006, lk 450).

⁶ EKO C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vs. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, ECLI:EU:C:2000:528.

ei tegele kogu selle ajaperioodi jooksul aktiivselt oma kutsetegevusega seonduvate tööülesannetega.

Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et kohtuotsus muutis senist praktikat valveaja liigitamisest ja töötaja tõlgendusest, sest kuni kohtuotsuseni arvati, et passiivne osa valveajast, mil töötaja ei ole kohustatud oma kutsetegevusega seonduvaid tööülesandeid täitma, ei ole Euroopa Liidu õiguse järgi tööaeg.⁷ Vaatamata sellele, et *Simap* kohtuasjas erines Euroopa Kohtu seisukoht senisest praktikast, ei reguleeritud valveaja mõistet ega liigitamist kohtuotsuse järgselt vastu võetud ning praegu kehtivas töötaja direktiivis.

T. Nowak on selgitanud, et 2004. aastal esitas Euroopa Komisjon ettepaneku töötaja direktiivi muutmiseks, et muuta kohtupraktikast välja kujunenud seisukohti ning hakata Euroopa Liidu õiguses passiivset osa valveajast käsitlema puhkeajana. Läbirääkimised töötaja direktiivi muutmiseks lõpetati edutult 2009. aastal, kuid juba järgmisel, s.o 2010. aastal algatas Euroopa Komisjon töötaja direktiivi võimalike muudatuste arutamiseks konsultatsiooniprotsessi. Kuigi võimaliku muudatusena oli konsultatsiooniprotsessi käigus arutusel ka Euroopa Liidu õiguses valveaja passiivse osa liigitamise muutmine, ei viinud konsultatsiooniprotsess õigusakti muudatuseni.⁸

2017. aastal leidis Euroopa Kohus kohtuasja *Ville de Nivelles vs. Rudy Matzak*⁹ (edaspidi *Matzak*) otsuses, et teatud olukordades tuleb isegi kodus valves oldud aeg liigitada tervikuna töötajaks, olenemata sellest, et töötaja ei tegele selle aja jooksul oma kutsetegevusega. Mõistagi hägustas selline lähenemine tugevalt töö- ja puhkeaja eristamist ja piiritlemist, sest traditsiooniliselt on töötajaks loetud üksnes ajaperioodi, mil töötaja täidab tööülesandeid või vähemalt viibib töökohal töötandja käsutuses. Seega erines Euroopa Kohtu lähenemine senisest töötaja tõlgendusest.

Õiguslalases kirjanduses on selgitatud, et Eesti õiguse järgi on valveaeg töö- ja puhkeaja kõrval eraldi ajaperiood, mis ei liigitu töö- ega puhkeajaks. Valveaega käsitletakse siseriiklikult eraldi

⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, 15.01.2004, Brüssel, Euroopa Liidu Teataja COM(2003) 843 final/2, lk 19.

⁸ Nowak, T. The turbulent life of the Working Time Directive. – Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 25, Issue 1. 2018, lk-d 118–129.

⁹ EKo C-518/15, *Ville de Nivelles vs. Rudy Matzak*, ECLI:EU:C:2018:82 koos kohtujuristi Eleanor Sharpston ettepanekuga.

ajaperioodina, sest selle aja jooksul ei täida töötaja tööülesandeid, kuid ei saa samas ka segamatult ilma piiranguteta oma puhkeaega kasutada, sest ta peab olema tööandjale vajadusel kättesaadav.¹⁰ Seega ei sobitu valveaja ajaperiood justkui töö- ega puhkeajaks.

Arvestades, et töökorraldus mõjutab otse ja oluliselt töötaja heaolu, on väga oluline mõista, kuidas valveaega defineerida, liigitada ning korraldada, et tagada valveajal töötajate õiguste kaitse. Ka Euroopa Komisjon on rõhutanud, et töötajate ohutuse ja tervise tagamisel on väga oluline roll tööandjatel ja heal töökeskkonnal.¹¹ Seda eriti arvestades, et Euroopas on järjest rohkem levinud vaimse tervise probleemid ning arvatakse, et varsti on Euroopa töövõimetuslehtede väljaandmise peamiseks põhjuseks depressioon.¹²

Antud magistritöö eesmärgiks ongi välja selgitada, kas siseriiklik valveaja regulatsioon on Euroopa Liidu õiguse ning kohtupraktikas esitatud seisukohtadega kooskõlas. Täpsemalt soovib magistritöö autor analüüsida, kas Eestis kehtiv valveaja mõiste ning valveaja liigitus on Euroopa Liidu õiguse ja kohtupraktikas esitatud seisukohtadega kooskõlas ning kas siseriiklik valveaja regulatsioon tagab töötajatele Euroopa Liidu õiguses kujunenud standarditele vastava kaitse ning hüvitise.

Arvestades, et Euroopa Kohtu eelotsustel on pretsedendiga samaväärne tähendus ning liikmesriigid peavad eelotsuses esitatud seisukohti järgima, on Euroopa Kohtu seisukohad tähtsad kõikidele liikmesriikidele, sealhulgas Eestile.¹³ Seetõttu on oluline põhjalikult analüüsida kohtulahendeid ja nendes antud suuniseid valveaja kohta, et mõista kas siseriiklik käsitlus on Euroopa Liidu õiguse ja kohtupraktikaga kooskõlas. Magistritöö autorile teadaolevalt on Euroopa Kohus valveaega kokku käsitlenud 15 erinevas kohtuasjas, milles on selgitatud valveaja mõistet, liigitamist, rakendamisel töötajale kehtivaid tagatiseid ning valveaja eest makstavat hüvitist.

Magistritöös kasutatakse peamiselt võrdlevat uurimismeetodit. Autor tõlgendab ja analüüsib esmalt Eesti õigust ja Euroopa Liidu õigust ning Euroopa Liidu kohtupraktikat, et selgitada

¹⁰ Raidve, H., Rask, M. Töötaja ja tööandja kohustused. Töötasu. Puhkus. Teine raamat. Äripäev. 2009, lk 128.

¹¹ KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE, milles käsitletakse kõikehõlmavat lähenemisviisi vaimsele tervisele. 2023. Euroopa Liidu Teatajas. COM/2023/298 final, lk 17.

¹² Sotsiaalministeeriumi töö- ja pensionipoliitika töökeskkonna üksus. Töökeskkonna vaimse tervise analüüs. 2019, lk 3. – <https://www.sm.ee/media/2266/download>.

¹³ Laffranque. J. lk 450.

välja, kuidas valveaega defineeritakse, liigitatakse ning korraldatakse töötajate õiguste kaitsmiseks. Seejärel võrdleb autor Eesti õigust Euroopa Liidu õigusega, et tuvastada, kas siseriiklik lähenemine on Euroopa Liidu õiguse ning kohtupraktikas esitatud seisukohtadega kooskõlas.

Magistritöös analüüsitakse siseriiklikust valveaja regulatsioonist tervikpildi saamiseks nii töötajatele kui ka ametnikele kehtivat valveaega. Täpsemalt analüüsitakse üldist töötajate valveaja regulatsiooni ning lisaks tervishoiuvaldkonna töötaja ja töötaja, kelle tööülesanne on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia teenuste ja taristu järjepideva toimimise või infoturbe tagamine (edaspidi IKT töötaja), valveaega. Samuti analüüsitakse ametnike üldist valveaja regulatsiooni ning politsei¹⁴, pääste-, ja vanglateenistuja valveaega. Analüüsitavad valdkonnad valiti välja Euroopa Liidu kohtupraktikas käsitletud teenistusvaldkondi silmas pidades, sest ka Eestis on neis valdkondades valveaeg enam kasutusel.

Töötaja direktiiv kehtib töötajatele või teisisõnu töötegijatele, mis on Euroopa Liidu õiguse autonoomne mõiste ning mida tuleb sisustada Euroopa Liidu õigust silmas pidades. See tähendab, et töötaja mõistet tõlgendades ei tohi lähtuda siseriiklikust õigusest. Töötaja direktiivi käsitluses on töötajad nii töölepingulises suhtes olevad töötajad, kui ka avalik-õigusliku asutuse töötajad, olenemata ametniku staatusest.¹⁵

Kuna magistritöös analüüsitav Euroopa Liidu õigus kehtib nii töötajatele kui ka ametnikele ning käsitleb mõlemaid töösuhte vorme töötajana, kellele kehtivad Euroopa Liidu õiguses samad õigused ja tagatised, ei eristata ka magistritöös Euroopa Liidu õigust analüüsides ning siseriiklikust õigusest järeldusi tehes ametnikku töötajast. Töötaja mõistet on töös kasutatud läbivalt nii töötaja kui ametniku kohta.

Magistritöö on jagatud kahte peatükki. Esimeses peatükis avatakse esmalt valveaja kui põhimõiste sisu ja analüüsitakse, kuidas mõistetakse valveaega Eesti õiguses. Magistritöö autor annab vastuse küsimusele, kas siseriiklik lähenemine valveaja olemusest vastab Euroopa Liidu õigusele. Seejärel analüüsitakse üldpõhimõtteid töösuhtes olemise aja liigitamisest ning

¹⁴ Magistritöös ei käsitleta laeval töötavate politseiametnike valveaega, sest laeval töötavate isikute tööaega reguleerivad Euroopa Liidu õiguses eraldi õigusnormid. (Blanpain, R. *European Labour Law*. Fourteenth Edition. Kluwer Law International. 2014, lk-d 776–777.)

¹⁵ Euroopa Komisjoni teatis C/2023/969, lk-d 9–10.

valveaja liigitamist töö- ja puhkeajaks. Magistritöö autor annab vastuse küsimusele, kas kehtiv õigus on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ning arvestab Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud reegleid.

Seejärel analüüsib autor, kas siseriiklikult tagatakse valveaega rakendades töötajale Euroopa Liidu õiguses kujunenud standarditele vastav tervise kaitse ning õiglase hüvitus valveaja eest. Täpsemalt analüüsib autor, kas ning kuidas tagatakse valveaega rakendades töötaja tervise kaitseks igapäevane ja iganädalane puhkeaeg¹⁶ ning ohutu töökeskkond. Autor annab vastuse küsimusele, kas kehtiv Eesti õigus tagab Euroopa Liidu õiguses kujunenud standarditele vastava kaitse või kuidas tuleb selleks Eesti õigust muuta.

Töö autor kasutab magistritöös Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte, kohtupraktikat ning neid selgitavaid ja tõlgendavaid abimaterjale.

Siseriiklikest regulatsioonidest käsitletakse põhiliselt töölepingu seadust (edaspidi TLS)¹⁷, avaliku teenistuse seadust (ATS)¹⁸, politsei ja piirivalve seadust (PPVS)¹⁹, päästeteenistuse seadust (PäästeTS)²⁰ ning vangistusseadust (Vangs)²¹. Lisaks käsitletakse tervishoiutöötajate kollektiivlepingut²².

Tervishoiutöötajate valveaega on reguleeritud kollektiivlepinguga, mis on sõlmitud vabatahtliku kokkuleppena tööandjate esindajate – Eesti Haiglate Liidu ja Eesti Kiirabi Liidu ning töötajate esindajate – Eesti Arstide Liidu, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliidu, Eesti Õdede Liidu, Eesti Kliiniliste Psühholoogide Kutseliidu ja Eesti Kliiniliste Logopeedide Kutseliidu vahel, ning kehtib kuni 31. detsembrini 2026. a.²³

¹⁶ Magistritöös ei käsitleta tööpäevasest puhkeajaga ega maksimaalset tööaega, sest need teemad kuuluvad üldise tööaja planeerimise alla ning ei ole spetsiifiliselt valveajaga seotud.

¹⁷ Töölepingu seadus – RT I, 02.05.2024, 28.

¹⁸ Avaliku teenistuse seadus – RT I, 27.09.2024, 3.

¹⁹ Politsei ja piirivalve seadus – RT I, 31.12.2024, 38.

²⁰ Päästeteenistuse seadus – RT I, 06.07.2023, 69.

²¹ Vangistusseadust – RT I, 31.12.2024, 35.

²² Kollektiivleping. Tallinn. 2025. – https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2025/03/2025_03_22_Tervishoiuvaldkonna_kollektiivleping_2025_2026.pdf.

²³ Kollektiivleping, lk-d 1 ja 3.

Euroopa Liidu õiguse peamise õigusallikana analüüsitakse töös Euroopa Liidu kohtupraktikat. Õigusaktidest on kõige olulisem tööaja direktiiv. Lisaks käsitletakse *Matzaki* kohtuotsuse järgselt 2019. aastal välja antud *European Labour Law Journal*'i erinumbrit.

Märksõnad: valveteenistus, tööaeg, puhkeaeg, töökorraldus.

1. Valveaja mõiste ja liigitamine

1.1. Valveaja mõiste

Nagu juba töö sissejuhatuses on mainitud, ei reguleeri Euroopa Liidu töökorralduse direktiiv valveaega. Arvestades, et õigusakt ei anna suuniseid, kuidas valveaega defineerida ja mõista, tuleb Euroopa Liidu õiguses mõiste sisustamisel lähtuda Euroopa Kohtu praktikast.

Euroopa Kohus on kohtuotsustes selgelt eristanud kahte valveaega: valvekord ja väljakutsevalve.²⁴ Valveaega eristatakse vastavalt sellele, kas töötaja on kohustatud kogu valveaja jooksul viibima töökohal, olles valmis viivitamatult asuma tööülesandeid täitma, või on ta oma viibimiskoha valikus vaba.²⁵ Kohtupraktikast nähtub, et valvekorrana tuleb käsitleda ajaperioodi, mil töötaja on kohustatud viibima tööandja nõudmisel võimalike tööülesannete täitmiseks füüsiliselt töökohal, et olla valmis viivitamatult tööülesannete täitmiseks sekkuma. Väljakutsevalve on aga kohtupraktika järgi ajaperiood, mil töötaja ei ole kohustatud töökohal viibima, kuid peab olema tööandjale pidevalt kättesaadav, et vastavalt vajadusele tööülesannete täitmiseks reageerida.

Valveperioodide eristamine on oluline, sest kohustus viibida töökohas, olles eemal oma kodust ja lähedastest, toob töötajale kaasa oluliselt rohkem piiranguid kui vastupidine olukord ning sellepärast võivad nende ajaperioodide tingimused ning kohustused erineda.²⁶

Tavapäraselt ongi võimalik valveaega liigitada ainuüksi töötaja viibimiskoha järgi – kui töötaja viibib valveajal töökohas, on tegemist valvekorraga, samal ajal kui väljakutsevalve on korraldatud väljaspool töökohta. Teatud olukordades võib aga töötaja jääda ka pärast tööpäeva lõppu puhkeajaks füüsiliselt töökohale ning siis ei saa valveaja määratlemisel lähtuda üksnes töötaja viibimiskohast, vaid tuleb tuvastada, mis põhjusel töötaja töökohal viibib. Näiteks võib töötaja tööruumi või osa töökohast kasutada elamiskohana, kuid see ei tähenda, et ruumides veedetud ajal on töötaja pidevalt valves ja valmis tööandja korraldusel asuma viivitamatult

²⁴ Mitrus, L. Defining Working Time versus Rest Time: An Analysis of the Recent CJEU Case Law on Stand-by Time. – European Labour Law Journal, Vol. 14, Issue 1. 2024, lk 37.

²⁵ Anghel, R. Delimiting Working Time from Rest Time in the Case of Workers Residing at the Workplace – Juridical Tribune, Vol. 8, Issue 3. 2018, lk-d 662-663.

²⁶ Ajaperioodidega seonduvaid tingimusi ja kohustusi käsitletakse täpsemalt järgnevides peatükkides.

tööülesandeid täitma. Õigusalasises kirjanduses on rõhutatud, et sellistes olukordades tuleb valveaja määramisel hinnata, kas töötajale on antud vabadus liikuda ehk teisisõnu, kas töötaja võib ise valida, kus ta soovib viibida, või on ta kohustatud tööandja nõudmisel viibima kogu valveaja töökohal, et vajadusel viivitamatult ettetulevate tööülesannetega tegeleda.²⁷ Esimene olukord tuleb lugeda väljakutsevalveks, samas kui teine olukord kujutab valvekorda.

Lisaks tuleb arvestada, et Euroopa Kohus on tõlgendanud töökoha mõistet laialt ning näiteks kohtuasja *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija*²⁸ punktis 30 seoses väljakutsevalvega selgitanud, et töökoht võib olla iga koht, kus töötaja tööandja korraldusel tööülesandeid täidab, sealhulgas ka siis, kui see koht erineb töötaja tavapärasest töökohast.

TLS-s on sätestatud üldine töötajate valveaja regulatsioon §-s 48, mille lõike 1 kohaselt on valveaeg periood, kui töötaja ja tööandja on omavahel kokku leppinud, et töötaja on tööandjale kättesaadav tööülesannete täitmiseks väljaspool tööaega. IKT töötajatele on ette nähtud sama paragrahvi lõikes 2¹ erand, mille punkti 2 järgi võib neile valveaega rakendada nii, et nad saavad valveajal reageerimist vajavaid tööülesandeid täita töökohta ilmumata.²⁹

TLS-i valveaja regulatsioon jätab valveaja mõiste ning olemuse osas tõlgendamisruumi.³⁰ Üldregulatsioonis ei valveajal töötaja viibimiskohta kindlaks määratud ega viidatud, et eesmärk on reguleerida üksnes väljaspool töökohta toimuvat valveaega. See-eest IKT töötajatele tuleb regulatsiooni järgi tagada, et neil oleks võimalik valveajal tööülesandeid täita töökohta ilmumata. Selgitustes töölepingu seaduse juurde (edaspidi TLS-i selgitused) on aga

²⁷ Anghel, R. 2018, lk-d 659-663.

²⁸ EKO C-344/19, *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija*.

²⁹ Erand lisati seadusesse Sotsiaalministeeriumi 31.10.2022. a esitatud muudatusettepaneku järgselt. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) pöördus sama aasta märtsis Sotsiaalministeeriumi ja sotsiaalpartnerite poole ettepanekuga muuta töölepingu seadust paindlikumaks. Muudatused puudutasid tähtjaliste töölepingute, töö- ja puhkeaja ning valveajaga seotud sätteid. Kaubanduskoda oli aastate jooksul saanud palju tagasisidet, et kehtinud valveaja regulatsioon oli liiga range ning ei võimaldanud pooltel sõlmida paindlikumaid valveaja kokkuleppeid. Praktikas oli kujunenud keerukaks tagada töötajatele nõuetekohane igapäevane ja -nädalane puhkeaeg, mistõttu paluti valveaja regulatsiooni muuta. (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Ettepanekud töölepingu seaduse muutmiseks. 01.03.2022. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2022-03/01%2003%202022%20Ettepanekud%20%C3%B6%C3%B6lepingu%20seaduse%20paindlikumaks%20muutmiseks.pdf>, ja Sotsiaalministeerium. Muudatused eelnõule 625 SE. 31.10.2022 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60dcf6fe-af87-4786-8176-058989d74596/toolepingu-seaduse-muutmise-seadus/>).

³⁰ Sellele on Toomela, T., Tuvike, E. ja Stina, M. tähelepanu juhitud ka tööõiguse artiklis. (Toomela, T., Tuvike, E., Stina, M. Turvalise töötaja reeglid: millised muudatused tulevad tööõigusesse? 2022. – <https://teabevara.ee/articles/valdkonnauudis/2022/11/30/turvalise-tootaja-reeglid-millised-muudatused-tulevad-tooiigusesse>).

täpsustatud, et valveaeg on ajavahemik, mil töötaja ei ole kohustatud tööülesandeid täitma, kuid peab kokkulepitud tingimustel olema pidevalt valmis asumata tööandja korraldusel tööülesandeid täitma. Lisaks on selgitatud, et valveaeg kestabki kuni tööandja korraldusel tööülesannete täitma asumiseni, mis tähendab, et valveaja hulka ei kuulu aeg, mil töötaja on kohustatud töökohal viibima, sest see aeg kuulub juba tööaja hulka.³¹ TLS-s ette nähtud valveajal ei allu töötaja tööandja juhtimisele ega kontrollile ega pea tavapäraselt tööülesandeid täitma.³²

Seega nähtub eeltoodust, et TLS § 48 reguleerib üksnes väljaspool töökohta korraldatud valveaega ehk väljakutsevalvet, sest töökohal valveaeg ehk valvekord on osa töötaja tööajast.

Ka õigusalasest kirjanduses on kinnitatud, et valveaega TLS § 48 tähenduses ei tohi segamini ajada valvekorruga. Täpsemalt on selgitatud, et kuigi mitmete töövaldkondade puhul on töötaja töökohal tööandja käsutuses ka ajal, mil ta ei täida kogu aeg aktiivselt tööülesandeid, tuleb selline valveaeg lugeda tööaja hulka. Näiteks on välja toodud, et valvekord võib puudutada kiirabibrigaadi või lootsilaeva meeskonda.³³

TLS-i seletuskirjas on selgitatud, et kuigi Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et Eesti õiguses ei eristata valveaja regulatsioonis valvekorda ja väljakutsevalvet, ei ole siseriiklikult nähtud vajadust regulatsioonis valveperioodide eristamiseks, sest praktikas kasutatakse valveaega üksnes töökohast väljaspool, ning see aeg, mil töötaja täidab tööülesandeid, sealhulgas on füüsiliselt töökohas tööandja käsutuses, jääb valveaja reguleerimisalast välja – sellisel juhul on tegemist juba teise ajaperioodiga, s.o tööajaga.³⁴ Euroopa Komisjoni töödokumendis on välja toodud, et 2023. aasta seisuga ei olnud enamik Euroopa Liidu riikides sarnaselt Eestile eristanud valveaja regulatsioonis valvekorda väljakutsevalvest.³⁵

³¹ Käärats, E. jt (koost). Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura. 2024, lk 138 – <https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-03/T%C3%B6lepingu%20seaduse%20k%C3%A4siraamat%202024.pdf>.

³² Töölepingu seadus. 299 SE Seletuskiri. 2008, lk-d 43–44. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/T%C3%B6lepingu%20seadus/>.

³³ Raidve, H., Rask, M., lk 128.

³⁴ Töölepingu seadus. Seletuskiri. 2008, lk-d 43–44.

³⁵ Euroopa Komisjoni töödokumendis on välja toodud, et 2023. aasta seisuga oli valvekord selgelt reguleeritud 11 liikmesriigi õiguses, samas kui sarnaselt Eestile ei ole valvekorda väljakutsevalvest eristatud veel 15 liikmesriigi õiguses. (Euroopa Komisjoni töödokument. Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organization of working time. Brüssel. 2023. Euroopa Liidu Teataja SWD/2023/40, lk 10.)

Sarnaselt on ka tervishoiuvaldkonna kollektiivlepingu³⁶ punkti 4 järgi valveaeg ajavahemik, mille jooksul on töötaja vastavalt töötaja ja tööandja kokkuleppele väljaspool tööaega tööülesannete täitmiseks tööandjale kättesaadav. Eeltoodud punktis on valveaega iseloomustatud sõnadega koduvalve ja väljakutsevalve. Seega arvestades, et lepingus on valveaja kirjeldamiseks kasutatud mõisteid koduvalve ja väljakutsevalve, reguleerib lepingu punkt 4 selgelt üksnes väljakutsevalvet, mil töötaja on kohustatud olema kättesaadav väljaspool töökohta, mitte valvekorda. Eesti Arstide Liit on ka selgitanud, et valvekord tuleb arvestada täies ulatuses töötaja hulka, sest selle ajaperioodi jooksul peab arst olema igal hetkel valmis patsiendiga tegelema ehk töötaja on kogu perioodi jooksul töökohal pidevas valmisolekus.³⁷ Kuna valvekord liigitub tervikuna töötaja tööajaks, on valveajana lepingus reguleeritud üksnes väljakutsevalvet.

Ametnikele kehtiv valveaeg on reguleeritud ATS §-s 38, mille lõike 1 järgi loetakse valveajaks periood, mil ametnik peab olema ametiasutusele tulenevalt teenistushuvist väljaspool tööaega teenistusülesannete täitmiseks kättesaadav. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatus (edaspidi ATS käsiraamat) on märgitud, et ATS-i valveaja põhisisu on sama kui TLS-s.³⁸ Seega reguleerib ATS-i valveaja regulatsioon sarnaselt TLS-ile ka üksnes väljakutsevalvet.

PäästeTS-s ei ole valveaja mõistet eraldi avatud. PäästeTS § 20 lõikes 1 on üksnes välja toodud, et päästeametniku töö- ja puhkeaeg määratakse ATS-i ning päästetöötaja töö- ja puhkeaeg TLS-i alusel, arvestades eriseaduses sätestatud erisusi. PäästeTS-i seletuskirjas on aga täiendavalt selgitatud, et valveaeg on aeg, mille jooksul võtab teenistuja endale kohustuse olla kättesaadav päästetööde tegemiseks ning sellises olukorras peab ametnik arvestama, et teda võidakse terve selle perioodi vältel kutsuda päästetöödele, mis oma olemuselt on erakorralised ja kiireloomulised. Lisaks on selgitatud, et kuigi ametnikul on võimalus valveajal puhata ja tegeleda oma hobidega, peab ta olema pidevalt kättesaadav ja arvestama võimalusega, et teda

³⁶ Valveaja kohaldamist võib kollektiivlepinguga täpsustada. (Siigur, H. Töö- ja puhkeaeg uues töölepingu seaduses. – Juridica, 2009/4, lk 230.)

³⁷ Eesti Arstide Liit. Arvamus töötaja korralduse direktiivi muutmise kohta. Avalik konsultatsioon, mis käsitleb töötaja direktiivi (direktiiv 2003/88/EÜ) läbivaatamist. 15-0189/01. 09.02.2015, lk 1. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b8683e56-ef38-4326-88fc-c992330f56b6#9vmT451v>.

³⁸ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Seisuga 03.05.2013. Justiitsministeerium. Tallinn. 2013, lk 122. – https://fin.ee/sites/default/files/documents/2021-02/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf.

võidakse igal hetkel päästetöödele kutsuda.³⁹Arvestades, et päästetöötajale rakendatakse valveaega TLS-i ning päästeametnikule ATS-i alusel, kehtib neile sama põhimõte – valveajana saab rakendada üksnes väljakutsevalvet.

Politseiametnike valveaega reguleerib PPVS-i § 78, mille lõike 1 järgi on valveaeg periood, mil politseiametnik peab olema teenistusülesannete täitmiseks kokkulepitud kohas kättesaadav. Seega on erinevalt eeltoodud valveaja regulatsioonidest on PPVS-s ette nähtud lisatingimus, mille järgi peab ametnik viibima valveaja jooksul kokkulepitud asukohas. Sama lisatingimus on ette nähtud ka vanglaametnikule VangS §-s 141, mille lõike 1 kohaselt on valveaeg aeg, mil vanglaametnik peab olema kokkulepitud kohas kättesaadav ettenägematute või edasilükkamatute teenistusülesannete täitmiseks.

Seega tuleb nii politsei- kui ka vanglaametnikele määratava valveaja korral nende viibimiskoht kindlaks määrata. Seejuures ei ole seadustes ametniku valveaja viibimiskoha määratlemiseks ette nähtud ühtegi kriteeriumit ega piirangut. Valveaja viibimiskoha kokkuleppe piire ei ole täpsustatud ega selgitatud ka seaduste seletuskirjades.⁴⁰ Seega võivad pooled sisuliselt kokku leppida, et ametnik peab valveajal viibima kas töökohas, elukohas või mõnes muus kohas. Kuna seaduses ei ole sätestatud kokkuleppe osas ühtegi kriteeriumit, võivad pooled ametniku viibimiskohas kokku leppida ka näiteks linna täpsusega, mis annaks ametnikule võimaluse valveajal oma aega paindlikult planeerida, samas olles endiselt vajadusel kättesaadav.

Sisuliselt on seega võimalik politsei- ja ka vanglaametnikele rakendada valveaja regulatsiooni alusel nii väljakutsevalvet kui ka valvekorda, sõltuvalt tööandja poolt kindlaks määratud töötaja viibimiskohast. Eeldatavasti ei ole aga PPVS-i ja VangS-i regulatsioonide niivõrd lai tõlgendus olnud seaduseandja eesmärk. Arvestades, et üldregulatsioonis ATS-s on reguleeritud

³⁹ Päästeteenistuse seadus. 164 SE. Seletuskiri. 2008, lk-d 13–14. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b8bfc18-6007-b3ee-cc8e-75221f120888/paasteteenistuse-seadus/>.

⁴⁰ PPVS-i 2009. aasta esimeses redaktsioonis oli kirjas, et valveajal peab ametnik viibima kokkulepitud kohas. Samas ei olnud seaduse eelnõu seletuskirjas valveaja regulatsioonis ette nähtud kokkulepitud asukoha mõiste osas midagi täpsustatud. Regulatsiooni sõnastust ei ole sellest ajast alates muudetud. Kuigi ka VangS 2000. aasta esialgses redaktsioonis oli kirjas, et valveajal peab ametnik olema vangla juhtkonnale kokkulepitud kohas kättesaadav, ei ole seaduse seletuskirjas kokkulepitud asukohta mõistet ega kriteeriumeid täpsustatud. VangS-i valveaja regulatsioonis ette nähtud kohustust, et ametnik peab valveajal viibima kokkulepitud kohas, ei ole sellest ajast alates muudetud. (Vangistusseadus 103 SE. 2000. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6a5816e7-b6b3-3e22-bc59-55acb6b98398/vangistusseadus/> ja politsei ja piirivalve seadus. 343 SE. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri. 2009, lk 27. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2d97787f-e8aa-48be-a646-4e9a85dc917f/politsei-ja-piirivalve-seadus/>).

üksnes väljakutsevalvet, on ilmselt soovitud ka eriregulatsioonidega reguleerida üksnes väljakutsevalvet. Valveaja regulatsioonid on aga sõnastatud selliselt, et nad ei välista valvekorra rakendamise võimalust. Kui niivõrd lai tõlgendus ei ole olnud seadusandja eesmärk, tuleb siseriiklikku õigus täpsustada, et valveajal ei oleks võimalik kokku leppida, et töötaja on kohustatud terve ajaperioodi vältel viibima töökohal.

Seega ei reguleeri TLS-i, tervishoiuvaldkonna kollektiivlepingu, ATS-i ega PäästeTS-i valveaja regulatsioonid valvekorda – kõik nimetatud õigusaktid reguleerivad valveajana üksnes väljakutsevalvet. PPVS-i ja VangS-i regulatsioonid on aga sõnastatud niivõrd üldiselt, et annavad võimaluse määrata nii väljakutsevalvet kui ka valvekorda.

Kuigi siseriiklikult on valveajana peamiselt reguleeritud üksnes väljakutsevalvet, on kehtiv õigus siiski Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Siseriiklikult käsitletakse valvekorda ja väljakutsevalvet eraldi ajaperioodidena, mille vältel kehtivad töötajale erinevad kohustused ja tagatised. Seega eristab siseriiklik õigus valveaega vastavalt Euroopa Liidu õigusele.

1.2. Valveaja liigitamine

1.2.1. Üldpõhimõtted

Kuigi tööaja direktiiv ei reguleeri valveaega, on direktiivis defineeritud töö- ja puhkeaega. Täpsemalt on tööaja direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 1 selgitatud, et tööaeg on iga ajavahemik, mille jooksul teeb töötaja tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma töökohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega. Samas kui puhkeaeg on sama artikli lõike 1 punkti 2 järgi ajavahemik, mis ei ole tööaeg. Eeltoodud definitsioonidest nähtub selgelt, et mõisted on olemuslikult üksteist välistavad, kuna ajaperiood, mida loetakse tööajaks, ei saa samal ajal olla puhkeaeg, ega ka vastupidi. Seda seisukohta on korduvalt kinnitatud ka Euroopa Kohtu praktikas.⁴¹

⁴¹ Vt *Simap* punkt 47; EKo C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel vs. Norbert Jaeger* (edaspidi *Jaeger*), ECLI:EU:C:2003:437, punkt 48; EKo C-14/04, *Abdelkader Dellas vs. Premier ministre ja Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité* (edaspidi *Dellas*), ECLI:EU:C:2005:728, punkt 42.

Arvestades, et Euroopa Liidu õiguse järgi on töö- ja puhkeaeg olemuslikult üksteist välistavad, on Euroopa Kohus rõhutanud, et Euroopa Liidu õigus ei näe ette vahepealset kategooriat töö- ja puhkeaja vahel, mistõttu peab kogu töösuhtes olemise aeg jagunema kas töö- või puhkeajaks.⁴² Kuna Euroopa Liidu õigus ei näe ette vahepealset kategooriat töö- ja puhkeaja vahel, ei ole võimalik ka valveaega käsitleda iseseisva ajaperioodina, vaid see tuleb alati liigitada kas töötaja töö- või puhkeajaks. Seega tuleb valveaja liigitamisel lähtuda töö- ja puhkeaja mõistetest.

Esmapilgul võivad töö- ja puhkeaja mõisted tunduda üheselt mõistetavad ning ajaperioodid üksteisest selgelt eristatavad. Tegelikuses võib aga tööaeg hõlmata nii tavapärasest tööaega, mil töötaja peab aktiivselt oma kutsetegevusega seonduvaid tööülesandeid täitma, kui ka aega, mil töötaja on kohustatud küll töökohas viibima, kui ta ei pea samal ajal aktiivselt oma kutsetegevusega seonduvaid tööülesandeid täitma ning võib näiteks töökohal puhata. Samal ajal võib töötaja olla oma puhkeajal kohustatud olema tööandjale pidevalt kättesaadav ning töövalmis. Seega on töö- ja puhkeaja piirid niivõrd hägustunud, et nende ajaperioodide eristamine on praktikas keeruline.

Euroopa Kohus on selgitanud, et töö- ja puhkeaeg on Euroopa Liidus autonoomsed mõisted, mida tuleb määratleda objektiivselt esinevate tunnuste alusel lähtudes tööaja direktiivi, millega on vastu võetud töötajate tööaja tingimuste parandamiseks miinimumnõuded, ülesehitusest ja eesmärgist, sest ainult sellise sõltumatu tõlgendusega on võimalik tagada direktiivi tõhusust ja nimetatud mõistete ühetaolist kohaldamist kõigis liikmesriikides.⁴³

Veel on Euroopa Kohus juhtinud tähelepanu, et tööaja direktiivis sätestatud põhimõisted seavad piirid tööaja direktiivi reguleerimisesemele ja kohaldamisalale ning liikmesriikidel on esiteks keelatud siseriikliku õigusega võtta vastu erandeid, mis muudavad või piiravad töö- ja puhkeaja määratlemist erinevalt tööaja direktiivist, ning samuti on keelatud tõlgendada mõisteid vastavalt liikmesriigi õigusele. Isegi kui tööaja direktiivis on tööaja mõistet osaliselt avatud asjaoluga, et töötaja võib täita töökohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega, ei tähenda see Euroopa Kohtu praktika järgi, et liikmesriigid saaksid ühepoolset nende mõistete ulatust siseriikliku õigusega kindlaks määrata.⁴⁴

⁴² *Dellas*, punkt 43.

⁴³ *Jaeger*, punkt 58.

⁴⁴ *Jaeger*, punktid 58–59, 81–82 ja 91.

Tööaja direktiivis on tööaega iseloomustavate teguritena käsitletud kolme kriteeriumit – ruumilist kriteeriumit (töökohas viibimine), võimu kriteeriumit (tööandja käsutuses olemine) ja kutsealast kriteeriumit (oma kutsetegevusega tegelemine või tööülesannete täitmine).⁴⁵ Puhkeaeg on direktiivi järgi aga ajavahemik, mis ei ole tööaeg. Seega ei ole tööaja direktiivis puhkeaja mõistet iseseisvalt defineeritud ega loetletud puhkeajale iseloomulikke tunnuseid. Mõiste on määratletud negatiivselt – aeg, mis ei ole tööaeg, on puhkeaeg.

Kuigi Euroopa Kohus oli kuni 2021. aastani üheselt seisukohal, et tööaega määratledes peavad kõik kolm tööajale iseloomulikke kriteeriumit esinema kumulatiivselt ehk korraga, on mõned juristid jäänud kohtuotsuse ettepanekutes teistsugusele seisukohale ning leidnud, et tööaja määratlemiseks ei pea kõik kolm kriteeriumit esinema kumulatiivselt, vaid ajaperiood tuleb tööajaks liigitada juba ka siis, kui täidetud on üks või kaks tööajale iseloomulikke kriteeriumit.⁴⁶ 2021. aastal muutis Euroopa Kohus aga seoses väljakutsevalvete liigitamisega töö- või puhkeajaks senist lähenemist ning leidis, et tööaega ei saa määratleda üksnes tööajale iseloomulike kriteeriumite kaudu.⁴⁷

TLS-i ja ATS-i järgi jaguneb töösuhtes olemise aeg nelja suurde gruppi: tööaeg, puhkeaeg, vaba aeg ja valveaeg.⁴⁸

Tööaeg tähendab ATS-i ja TLS-i järgi kogu ajaperioodi, mil töötaja on tööga hõivatud ehk tavapäraselt tööaega, mis hõlmab nii päevast tööd kui ka öötööd, ja ületunnitööd. Erinevalt Euroopa Liidu õigusest ei ole siseriikliku õiguse järgi töö- ja puhkeaeg olemuslikult üksteist välistavad. TLS ega ATS ei käsitla puhkeajana kogu ajaperioodi, mil töötaja ei ole tööga hõivatud, vaid kitsalt üksnes kohustuslikku minimaalset igapäevast ja -nädalast puhkeajaga.⁴⁹

⁴⁵ EKo C-266/14, *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.) vs. Tyco Integrated Security SL ja Tyco Integrated Fire & Security Corporation Servicios SA*, EU:C:2015:578, kohtujuristi Yves Bot ettepanek, lk 5.

⁴⁶ Näiteks kohtuasja *Simap*, ettepanekus oli kohtujurist A. Saggio seisukohal, et kõiki kolme kriteeriumit tuleb käsitleda iseseisvana ning tööajaks lugeda perioodi, mis vastab ka vaid ühele direktiivis välja toodud kriteeriumile. Kohtuasjade *Jaeger* ja *Dellas* ettepanekutes jäi kohtujurist R.-J. Colomeri arvamusele, et tööaja määratlemiseks on vaja vähemalt kahe kriteeriumi esinemist.

⁴⁷ Väljakutsevalve liigitamisega seonduvaid kriteeriumeid käsitletakse täpsemalt peatükis 1.2.3. (Mitrus, L. 2024, lk 43.)

⁴⁸ Töölepingu seaduse seletuskiri. 2008, lk 38 ja Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 121.

⁴⁹ Töölepingu seaduse seletuskiri. 2008, lk 38 ja Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 121.

Vaba aeg tähendab nii TLS-i kui ka ATS-i järgi ajaperioodi, mil töötaja ei pea tööülesandeid täitma. Kuigi töötaja ei ole sellel perioodil kohustatud töötama, loetakse kogu töötajale antud vaba aeg tema töötaja hulka ning töötajale säilitatakse sellel ajaperioodil töötasu.⁵⁰ Näiteks lubab TLS § 44 lõige 6 ületunnitöö hüvitada vaba ajaga võrdses ulatuses, kui ei ole kokku lepitud ületunnitöö hüvitamist rahas. Samuti võib TLS § 45 lõike 2 järgi poolte kokkuleppel hüvitada vaba aja andmisega ööajal või riigipühadel tehtava töö. ATS § 38 lõikes 3 ja § 39 lõikes 6 on aga ette nähtud võimalus hüvitada ametniku taotlusel valveaega või ületunnitööd vaba ajaga.

Kuigi siseriiklikult on erinevalt Euroopa Liidu õigusest ette nähtud töö- ja puhkeaja kõrvale veel eraldi ajaperioodina vaba aeg, liigitub vaba aeg sisuliselt Euroopa Liidu õiguse järgi puhkeajaks, isegi juhul kui see aeg arvestatakse töötaja töötaja hulka ning talle makstakse selle ajaperioodi eest töötasu. Vaba aeg tuleb liigitada puhkeajaks, sest selle ajaperioodi jooksul ei ole täidetud ühtegi Euroopa Liidu töötaja mõistele iseloomulikku kriteeriumit ning töötajal on õigus kogu vaba aja vältel oma aega ilma tööandja poolsete piiranguteta korraldada.

Nii TLS § 48 kui ka ATS § 38 käsitlevad erinevalt Euroopa Liidu õigusest töö- ja puhkeaja kõrvale eraldi ajaperioodina ka valveaega, kuigi Euroopa Liidu õiguses on selgelt rõhutatud, et töö- ja puhkeaja kõrvale ei ole eraldi ajaperioodi ning kogu töösuhtes aeg peab jagunema kas töö- või puhkeajaks. Seega ei ole siseriiklik õigus Euroopa Liidu õigusega kooskõlas osas, milles ta näeb valveaega eraldi ajaperioodina. Valveaeg peab alati liigituma kas töö- või puhkeajaks.⁵¹

Arvestades, et valveaeg peab Euroopa Liidu õiguse järgi liigituma töö- või puhkeajaks, tuleb magistritöö autori hinnangul valveaja liigitamiseks puhkeaja mõistet muuta ning lisada siseriiklikusse õigusesse sarnaselt Euroopa Liidu õigusega puhkeaja laiem mõiste, mille järgi tuleb puhkeajaks lugeda kogu periood, mis ei ole tööaeg. Vastasel juhul, kui puhkeajana käsitletakse üksnes kohustuslikku minimaalset puhkeaega, ei ole valveaja liigitamine võimalik, sest töötajast ja kohustuslikust puhkeajast jääb üle veel eraldi ajaperiood, mis ei ole hõlmatud ei töö- ega puhkeajaga.

⁵⁰ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 121.

⁵¹ Valveaja liigitumist töö- või puhkeajaks on täpsemalt analüüsitud järgnevatel peatükkides.

1.2.2. Valvekord kui tööaeg

Nagu varasemalt selgitatud, tuleb valvekorrana käsitleda ajaperioodi, mil töötaja peab viibima tööandja nõudmisel võimalike tööülesannete täitmiseks füüsiliselt töökohal ning olema valmis asuma vajadusel viivitamatult tööülesandeid täitma.

Esimest korda käsitles Euroopa Kohus valveaja liigitamist töö- või puhkeajaks 2000. aasta kohtuasjas *Simap*⁵², mis puudutas esmatasandi tervishoius töötavate arstide valveaega, millest osa pidid töötajad veetma valvekorras ning ülejäänud ajal olema väljakutsevalve raames pidevalt kättesaadavad. Euroopa Kohus leidis eeltoodud kohtuasja punktides 48 ja 52, et valvekorra puhul on täidetud kõik tööajale iseloomulikud kriteeriumid, mistõttu tuleb kogu valvekorra perioodi käsitleda tervikuna tööajana.

Kohus selgitas täpsemalt *Simap* otsuse punktis 48, et ruumilise ja võimu kriteeriumi puhul on üheselt selge, et kuna töötaja peab kogu valvekorra vältel viibima töökohal, olema pidevalt kättesaadav ning vastavalt vajadusele valmis viivitamatult tööülesannete täitmiseks reageerima, on mõlemad tingimused täidetud – (1) töötaja on töökohal ning (2) tööandja käsutuses. Kohus märkis samas punktis, et kuigi valvekord hõlmab ka passiivset aega, mil töötaja ei ole otseselt oma töövaldkonna tööülesannetega hõivatud, ei muuda see asjaolu, et töötaja täidab kogu selle perioodi jooksul töökohustusi. Kohtu hinnangul tuleb arvestada, et valveajal sooritatud tegevused erinevadki sõltuvalt valveajal toimunud sündmustest ning seetõttu täidab töötaja tööülesandeid ainuüksi sellepärast, et ta peab kogu selle perioodi vältel olema töökohal ning töövalmis. Seega on sellisel juhul ka täidetud ka kolmas tööajale iseloomulik kriteerium, s.o kutsealane kriteerium.

Euroopa Kohus täiendas kohtuasjas *Jaeger* oma varasemat seisukohta, et valvekord liigitub tervikuna tööajaks ning lisas, et seda isegi juhul, kui valvekord hõlmab passiivse tegevusena töökohal puhkamist või magamist. Nimetatud kohtuasi puudutas meditsiinitöötajat, kes pidi valvekorra ajal olema valmis vastavalt vajadusele viivitamatult reageerima tööülesannete

⁵² Kuigi kohtuotsus on tehtud kehtetu Euroopa Nõukogu 23. novembri 1993. aasta tööaja direktiivi 93/104/EÜ alusel, on sätete tõlgendus ülekantav. Euroopa Kohus selgitas kohtuasja *Matzak* punktis 32, et kehtiva tööaja direktiivi artiklite 1–8 sõnastus on sisuliselt identne varem kehtinud Euroopa Nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte, artiklite 1–8 sõnastusega, mistõttu on viimati nimetatud sätete tõlgendus Euroopa Kohtu poolt kehtiva tööaja direktiivi artiklitele 1–8 ülekantav.

täitmiseks, kuid kes ei pidanud kogu valveperioodi jooksul tööülesandeid täitma kogu ajast rohkem kui 49% ulatuses. Seega ei olnud töötaja vähemalt 51% ulatuses kogu valvekorra ajast tööga hõivatud. Töötajale tagati töökohas valvekorra ajaks voodiga tuba, kus tal oli võimalik tööülesannete täitmise vahepeal puhata ja magada.

Täpsemalt selgitas Euroopa Kohus *Jaeger* kohtuasja otsuse punktis 61, et on igati mõistetav, et valvekorra ajal ei täida töötaja katkematult kogu perioodi jooksul tööülesandeid, sest valvekorrale ongi iseloomulikud ka passiivsed ajaperioodid. Kohus märkis otsuse punktis 63, et erinevalt tavapärasest tööajast sõltub valveajal töötajate tegevus eettulevatest olukordadest, mistõttu ei ole võimalik ülesandeid ette planeerida – vajadus kiireks sekkumiseks tekib vastavalt esilekerkivatele probleemidele. Kohus leidis otsuse samas punktis, et valvekorra kvalifitseerumisel tööajaks on määrav see, et töötaja peab kogu perioodi jooksul olema tööandja kindlaksmääratud asukohas ning pidevalt kättesaadav, et vastavalt vajadusele viivitamatult reageerida ja tegutseda. Eeltoodud kohustuste järgimist, mis piiravad töötaja võimalust oma viibimiskohta määrata ning puhkeaega planeerida, tulebki Euroopa Kohtu hinnangul pidada tööülesannete täitmiseks. Seega leidis kohus otsuse punktis 71, et valvekorda tuleb tervikuna käsitleda tööajana, olenemata sellest, et töötaja võib selle ajaperioodi jooksul ka puhata ja magada.

Eeltoodud seisukohti on Euroopa Kohus veel üle korranud järgnevates kohtuasjades: *Confederación Intersindical Galega (CIG) vs. Servicio Galego de Saúde (Sergas)*⁵³, mis puudutas meditsiini- ja õenduspersonali valvekorda; *Pfeiffer jt vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*⁵⁴, mis puudutas päästetöötajate valvekorda, mis hõlmas ka tegevusetuse perioode; *Dellas*, mis puudutas sotsiaalhoolekande õpetaja valvekorda; *Jan Vorel vs. Nemocnice Český Krumlov*⁵⁵, mis puudutas taaskord meditsiinitöötaja valvekorda; *Günter Fuß vs. Stadt Halle*⁵⁶, mis puudutas tuletõrjuja valvekorda ning *B. K. vs. Republika Slovenija*⁵⁷, kus oli kõne all kaitsejõudude allohvitseri valvekord. Kõikides eeltoodud kohtuasjades leidis kohus kokkuvõtlikult taaskord, et kogu valvekord liigitub tervikuna tööajaks, sest töötajad

⁵³ EKm C-241/99, *Confederación Intersindical Galega (CIG) vs. Servicio Galego de Saúde (Sergas)*, ECLI:EU:C:2001:371.

⁵⁴ EKo C-397/01–C-403/01, *Pfeiffer jt vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:227.

⁵⁵ EKm C-437/05, *Jan Vorel vs. Nemocnice Český Krumlov*, ECLI:EU:C:2007:23.

⁵⁶ EKo C-429/09, *Günter Fuß vs. Stadt Halle*, ECLI:EU:C:2010:717.

⁵⁷ EKo C-742/19, *B. K. vs. Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo)*, ECLI:EU:C:2021:597.

viibisid kogu selle perioodi vältel töökohas ning olid valmis vastavalt vajadusele viivitamatult tööülesannete täitmiseks reageerima.

Lisaks eeltoodud kohtuasjadele käsitles Euroopa Kohus valvekorda ka kinnises kohtuasjas *Grigore Nicușor vs. Regia Națională a Pădurilor*⁵⁸, mis puudutas metsavahile määratud valveaega, kelle oli antud tema valvataval territooriumil kasutada ametikorter. Euroopa Kohus jäi kohtumääruse resolutsioonipunktides 1–2 seisukohale, et metsavahi valveaeg on tööaeg üksnes siis, kui ta peab kogu selle perioodi vältel viibima tööandja nõudmisel töökohal, mida aga ei saa automaatselt järeldada asjaolust, et talle on kasutamiseks antud samal territooriumil paiknev korter, sest korteri kasutusõigusega ei kaasne töötajale automaatselt kohustust olla pidevalt füüsiliselt tööandja kindlaksmääratud asukohas ja käsutuses, et asuda vajadusel viivitamatult tööle.

Seega on Euroopa Kohtu praktikas valvekorra liigitamine olnud selge ja ühetaoline. Kohtupraktikas on selgelt väljendatud, et valvekord, mil töötaja on kohustatud viibima tööandja nõudmisel töökohas, olema kättesaadav ning vastavalt vajadusele valmis kohe tööülesandeid täitma, liigitub tervikuna tööaja hulka, olenemata sellest, millega töötaja selle ajaperioodi jooksul tegeleb. See tähendab, et valvekord liigitub tööajaks olenemata sellest, kas töötaja täidab samal ajal oma kutsetegevusega seotud tööülesandeid.

Kui aga töötaja elukoht on ajutiselt või alaliselt tema enda töökoht, kus töötaja valveajal viibib, tuleb valveaja liigitamisel lisaks töötaja viibimiskoha tuvastamisele ka kontrollida, kas töötaja on kohustatud tööandja nõudmisel viibima valveaja perioodi vältel töökohal ning olema kogu valveaja töökohal kättesaadav, et viivitamatult tööle asuda. Kui need eeldused on täidetud, siis on tegemist valvekorraga ja seeläbi tervikuna tööajaga. Vastasel juhul, kui töötajal on õigus oma viibimiskohta ise valida, tuleb ajaperioodi liigitamisel arvestada väljakutsevalve liigitamise kriteeriumitega.⁵⁹

Nagu varasemalt selgitatud, ei ole üldjuhul siseriiklikus õiguses valvekorda eraldi valveajana reguleeritud. Kuna töötaja peab kogu selle ajaperioodi jooksul viibima töökohal ning olema tööandja käsutuses, käsitletakse valvekorda tööajana.

⁵⁸ EKm C-258/10, *Grigore Nicușor vs. Regia Națională a Pădurilor — Romsilva — Direcția Silvică București*, ECLI:EU:C:2011:122.

⁵⁹ Väljakutsevalve liigitamise kriteeriumeid käsitletakse peatükis 1.2.3.

Tööaeg on TLS § 5 lõige 1 punkti 7 järgi aeg, mil töötaja täidab kokkulepitud tööülesandeid. Töötajal on TLS § 15 lõike 2 punktide 1–2 järgi kohustus teha kokkulepitud tööd ja täita töö iseloomust tulenevaid kohustusi kokkulepitud mahus, kohas ja ajal. Töö korraldamise, sealhulgas tööaja korraldamise eest, vastutab tööandja.⁶⁰ Arvestades eeltoodud sätteid ja asjaolu, et TLS § 1 järgi teeb töötaja tööandjale tööd töölepingu alusel, alludes tema juhtimisele ja kontrollile, tuleb TLS-i järgi tööajaks lugeda kogu ajaperiood, mil töötaja täidab kokkulepitud ajal ja kohas tööülesandeid ning -kohustusi, alludes tööandja juhtimisele ja kontrollile.

Seega kuigi TLS-s ei ole eraldi regulatsiooni valvekorra kohta, tuleb valvekord TLS-i järgi lugeda tervikuna tööajaks, sest valvekorra ajal on töötaja kokkulepitud ajal kokkulepitud kohas ja täidab vastavalt vajadusele kas tööülesandeid (kui kutsetegevusele iseloomulikke ülesandeid) või töökohustusi (olles pidevalt kättesaadav ja töövalmis), alludes samal ajal tööandja juhtimisele ja kontrollile. Seega täidab töötaja valvekorra ajal igal juhul töökohustusi olles pidevalt kättesaadav ja töövalmis, olenemata sellest, milliste konkreetseid tegevustega töötaja valvekorra ajal täpsemalt tegeleb. Kehtiva õiguse järgi on seega ka valvekorra passiivne osa sarnaselt Euroopa Liidu õigusele tööaeg.

Ka Arstide Liit on Euroopa Komisjonile edastatud vastuskirjas seoses tervishoiuvaldkonna töötajatega selgitanud, et ajaperiood, mil arst on töökohal valves, tuleb lugeda täies ulatuses tööajaks, eristamata aktiivset ja passiivset valveaega, sest arst peab olema kogu selle ajaperioodi jooksul valmis patsiendiga tegelema ja sellist pidevat valmisolekut saab pidada üksnes tööajaks, mitte puhkeajaks.⁶¹

ATS § 35 lõige 1 järgi loetakse ametniku tööajaks aeg, mil ta täidab teenistusülesandeid.⁶² ATS § 37 lõike 1 kohaselt täidab ametnik oma teenistusülesandeid ametiasutuse töökorraldusega ettenähtud ajal.

⁶⁰ Töölepingu seaduse seletuskiri. 2008, lk 123.

⁶¹ Avalik konsultatsioon, mis käsitleb tööaja direktiivi läbivaatamist. 09.02.2015, lk 1.

⁶² Kuigi ATS § 51 lõike 1 punkti 1 järgi loetakse ametniku teenistusülesanded ametijuhendis, on ATS-i käsiraamatus selgitatud, et ametijuhend on vaid üks õigusaktidest, millest ametniku teenistuskohustused tulenevad, mistõttu ei saa teenistusülesannete hindamisel piirduda üksnes ametijuhendiga. (Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 176.)

Magistritöö autori hinnangul on sisuliselt mõistetav, et ametniku teenistusülesandeks saab pidada kohustust olla töökohal pidevalt kättesaadav ja töövalmis, et vajadusel viivitamatult tööülesannete täitmiseks reageerida, isegi kui ametnik ei pea kogu selle aja jooksul aktiivselt tööülesannetega tegelema. Vastupidine olukord ei oleks Euroopa Liidu õigust arvestades ka võimalik. Seega on ka ATS-i alusel võimalik valvekorda rakendada ning sellisel juhul liigitub sarnaselt Euroopa Liidu õigusele kogu ajaperiood, sealhulgas tegevusetusega hõlmatud ajaperiood, tööajaks.

PäästeTS § 20 lõike 1, PPVS § 76 lõike 1 ning VangS § 137 järgi rakendatakse päästete-, politsei-, ja vanglateenistuja töö- ja puhkeajale üldseaduses sätestatud, arvestades eriseaduses ette nähtud erisusi.

Kokkuvõtlikult nähtub eeltoodust, et TLS-i, tervishoiuvaldkonna töötajate kollektiivlepingu, ATS-i ja PäästeTS-i käsitluses tuleb valvekord lugeda tervikuna tööajaks, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Arvestada tuleb aga sellega, et nagu varasemalt selgitatud, on PPVS-i ja VangS-i valveaja regulatsioonid sõnastatud niivõrd üldiselt, et võimaldavad sisuliselt kokku leppida, et töötaja peab valveajal viibima töökohal, mis tähendaks, et tegemist oleks valvekorraga, mis tuleb Euroopa Liidu õiguse järgi liigitada tervikuna tööajaks. Kuigi regulatsioonid võimaldavad valvekorda määrata, on nii PPVS § 76 lõikes 3 kui ka VangS § 141 lõikes 2 selgelt öeldud, et valveaega ei arvestata tööaja hulka. See tähendab, et PPVS-i ja VangS-i regulatsioonid, mis annavad võimaluse valvekorrast kokku leppimiseks, on Euroopa Liidu õigusega vastuolus osas, milles nad ei näe ette, et valvekord peab olema tervikuna tööaeg. Euroopa Liidu õiguses ei ole jäetud teistsugust võimalust – valvekord tuleb lugeda tervikuna tööajaks.

Seega tuleb magistritöö autori hinnangul PPVS-i ja VangS-i valveaja regulatsioone muuta Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimiseks. Kui seaduseandja ei soovi politsei- ja vanglaametnikele ette näha eraldi võimalust valvekorra rakendamiseks, tuleb regulatsiooni sõnastust täpsustada näiteks lisatingimusega, et kuigi pooled võivad valveaja jooksul töötaja viibimiskohas kokku leppida, ei tohi selliseks viibimiskohaks määrata töötaja töökohta. Vastasel juhul on võimalik valvekorda rakendada ning sellisel juhul peab Euroopa Liidu õiguse järgi liigituma kogu valvekord tervikuna tööajaks, kuigi siseriiklikes regulatsioonides on ette nähtud teisiti.

Kui siseriiklikke seadusi muuta nii, et valvekorda ei ole võimalik enam eriseaduse alusel määrata, tuleb valvekorra liigitamisel lähtuda ATS-i üldregulatsioonist. Eeltoodust nähtuvalt on ATS-i üldregulatsiooni järgi valvekord osa tööajast, sest täidetud on kõik tööajale iseloomulikud kriteeriumid. Seega oleks sellisel juhul nii vangla- kui politseiametnike valvekord käsitletav tervikuna tööajana. Selline lähenemine on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Seega sisuliselt sama lahenduseni viiks ka see, kui eriseadustesse sätestatakse selgelt Euroopa Liidu õigust arvestades, et valvekord on tervikuna tööaeg, olenemata sellest, kas ja milliseid tööülesandeid töötaja sellel ajal täidab.

1.2.3. Väljakutsevalve kui töö- või puhkeaeg

Nagu varasemalt välja toodud, on väljakutsevalve periood, mil töötaja ei ole kohustatud viibima töökohal, kuid peab olema tööandjale pidevalt kättesaadav, et vastavalt vajadusele tööülesannete täitmiseks reageerida. Kui valvekord on Euroopa Liidu õiguse järgi vaieldamatult tööaeg, isegi kui töötaja ei tegele kogu selle aja jooksul aktiivselt oma kutsetegevusega, siis väljakutsevalve liigitamine töö- või puhkeajaks ei ole niivõrd selge.⁶³

Sarnaselt valvekorrale, käsitles Euroopa Kohus ka väljakutsevalvet ning selle liigitamist töö- või puhkeajaks esimest korda kohtuasjas *Simap*. Kohus leidis eeltoodud otsuse punktides 50 ja 52, et kuigi väljakutsevalve ajal peavad töötajad olema tööandja käsutuses, olles pidevalt kättesaadavad, ei ole nad samal ajal tööga hõivatud ega pea töökohas viibima, mistõttu on töötajad väljakutsevalve ajal oma puhkeaja planeerimisel palju vähem piiratud kui valvekorras töötajad. Kohus jäi otsuse samades punktides seisukohale, et väljakutsevalve puhul tuleb tööajaks lugeda üksnes see osa väljakutsevalvest, mil töötaja asub tööülesandeid täitma, ning ülejäänud ajaperioodi tuleb käsitleda puhkeajana.

Kohtuasjas *Matzak* muutis Euroopa Kohus oma senist lähenemist ning leidis, et teatud olukordades tuleb ka väljakutsevalve liigitada tervikuna tööajaks. Eelnimetatud kohtuasi puudutas vabatahtlikku päästeteenistujat, kes pidi kogu valveaja viibima oma elukohas ja

⁶³ Plets, I. Stand-by Time outside the Workplace: Working and/or Paid Time. – International Labor Rights Case Law, Vol. 5, Issue 3. 2019, lk 361.

jõudma tööandja kutsel töökohta hiljemalt 8 minuti jooksul. Kohtuasja ettepanekus leidis kohtujurist, et väljakutsevalve liigitamisel tuleb peamise kriteeriumina arvestada, kui kvaliteetne see aeg on, mida töötaja saab väljakutsevalve ajal vabalt kasutada.⁶⁴ Kohus aga eeltoodud kriteeriumist väljakutsevalve liigitamisel ei lähtunud, vaid selgitas otsuse punktides 61 ja 63, et antud juhul ei pidanud töötaja olema väljakutsevalve ajal tavapäraselt ainult kättesaadav, vaid pidi lisaks olema valmis jõudma töökohta 8 minuti jooksul ning viibima kogu aja vältel tööandja määratud kohas – töötaja elukohas, mistõttu kitsendati piirangutega oluliselt töötaja võimalust tegeleda oma isiklike ja sotsiaalsete huvidega. Seetõttu leidis kohus otsuse punktis 66, et valveaeg, mil töötaja peab viibima tööandja nõudmisel oma elukohas ja jõudma tööandja kutsel tööülesannete täitmiseks töökohta 8 minutiga, piirab väga oluliselt töötaja õigust oma puhkeaega korraldada ning sellepärast tuleb kogu see ajaperiood liigitada tervikuna tööajaks.

Magistritöö autori hinnangul muutis Euroopa Kohus alates *Matzaki* kohtuasjast varasemat seisukohta, et valveaega liigitades tuleb lähtuda tööaega iseloomustavatest kriteeriumitest ning hakkas erinevalt varasemast praktikast väljakutsevalvet liigitama töö- või puhkeajaks puhkeaja mõiste välistuse kaudu. Kuigi tööaja direktiivis on puhkeaja mõiste avatud negatiivselt ehk ajaperioodina, mis ei ole tööaeg, leidis kohus *Matzaki* kohtuasjas, et väljakutsevalve liigitub tööajaks üksnes siis, kui töötajal ei ole võimalik ilma oluliste piiranguteta oma puhkeaega korraldada ehk teisisõnu on tegemist tööajaga, kui ajaperioodi ei saa pidada puhkeajaks.

Kui pärast *Matzaki* kohtuotsust arvati, et väljakutsevalve, mille jooksul jääb töötaja oma elukohas tööandja käsutusse, tuleb lugeda tervikuna tööajaks, siis hilisemates kohtuotsustes on Euroopa Kohus selgitanud, et väljakutsevalve liigitamine ei ole niivõrd ühetaoline – arvestada tuleb töötajale seatud piiranguid koos nende mõjuga.⁶⁵

Pärast *Matzaki* kohtuotsust on Euroopa Kohus väljakutsevalve liigitamist käsitlenud veel neljas kohtuasjas, kuid nendes lahendites ei võtnud Euroopa Kohus väljakutsevalve töö- või puhkeajaks liigitamise osas lõplikku seisukohta. Euroopa Kohus vaid selgitas, et lõppkokkuvõttes on liikmesriigi kohtul kohustus ise asjaolusid kogumis hinnata ning otsustada, kuidas nimetatud asjades tuleb valveperioode tööaja direktiivi järgi liigitada. Kohus andis

⁶⁴ *Matzak*, kohtujuristi E. Sharpston ettepanek, punkt 57.

⁶⁵ Zahn, R. Does Stand-by Time Count as Working Time? The Court of Justice Gives Guidance in *DJ vs Radiotelevizija Slovenija and RJ v Stadt Offenbach Am Main*. European Papers, lk-d 123–124.

otsuste tegemiseks liikmesriikide kohtutele juhiseid, selgitades erinevaid kriteeriume, mida on liigitamisel oluline arvestada, koos asjaoludega, mis on asjakohatud. Kokkuvõttes leidis kohus kõigis neljas kohtuasjas, et väljakutsevalve liigitamisel on oluline kontrollida, kas töötajale seatud piirangud avaldavad sellel ajal, mil ta ei ole tööga hõivatud, olulist mõju töötaja õigusele vabalt oma aega kasutada ja isiklike ning sotsiaalsete huvidega tegeleda.

Kohtuasi *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija* puudutas tehnikut, kes pidi koos kolleegiga tagama ülekandejaama toimimise. Töötaja elas töökohas, tööandja korraldatud majutuses, sest töökoht oli raskesti ligipääsetav ning töötaja kodu asus töökohast väga kaugel. Väljakutsevalve ajal pidi töötaja olema kättesaadav ning jõudma vajadusel töökohta ühe tunni jooksul. Samal ajal võis töötaja väljakutsevalve ajal puhkeruumis puhata või töökohast lahkuda ja ümbruskonnas ringi liikuda, kuigi töökoha läbiümbruses oli puhkeaja tegevusteks väga vähe võimalusi. Kohus selgitas otsuse punktides 46–47 ja 51–53, et väljakutsevalve liigitamisel tuleb eeskätt tähelepanu pöörata tööülesannete täitma asumiseks antud reageerimisajale ja võimalusel väljakutsete keskmisele sagedusele, et hinnata milliseid tagajärgi need asjaolud põhjustavad töötaja õigusele oma puhkeaega korraldada. Kohus leidis punktides 48 ja 53, et tervikuna tööajaks tuleb lugeda väljakutsevalve, mille jooksul on töötaja kohustatud mõneminutilise reageerimiskohustusega töökohta jõudma või mille jooksul on töötaja kohustatud korduvalt tööd tegema, eriti kui tööd tuleb teha märkimisväärselt kaua, sest mõlema olukorra puhul mõjutatakse oluliselt töötaja võimalust tegeleda endale meelepäraste vaba aja tegevustega. Lisaks märkis kohus kohtuotsuse punktis 39, et töötajale seatud piiranguid hinnates tuleb tähelepanu pöörata üksnes sellistele piirangutele, mis on töötajale seatud kas liikmesriigi õigusnormidega, kollektiivlepinguga või tööandja poolt. Kuigi töötaja olukorda võivad mõjutada ka muud asjaolud, ei saa neid arvestada. Näiteks tõi kohus otsuse punktides 41–42 välja, et asjakohane ei ole arvestada töötaja vabalt valitud elukoha kaugust tavapärasest töökohast ega asjaolu, et töökoht on raskesti ligipääsetav või paikneb piirkonnas, kust töötaja ei saa valveajal praktiliselt lahkuda või kus on vähe võimalusi vaba aja tegevusteks. See-eest tuleb kohtuotsuse punkti 49 järgi arvestada, millist mõju avaldavad töötajale valveajal seatud piirangutele (näiteks kohustuslikule reageerimisajale) talle selleks ajaperioodiks antud soodustused (näiteks võimalus väljakutsevalvel sekkuda viibimiskohast lahkumata).

Kuigi Euroopa Kohus ei võtnud *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija* kohtuasjas väljakutsevalve liigitamise osas lõplikku seisukohta, selgitas magistriltöö autori hinnangul kohtujurist hästi otsuse ettepaneku punktis 90, et antud kohtuasjast ei tulenenud töötaja liikumisvabadusele ja

isiklike ning sotsiaalsete huvidega tegelemisele piiranguid mitte tööandjast, vaid muudest objektiivsetest asjaoludest, ning need piirangud ei kahjustanud märkimisväärselt töötaja võimalust väljakutsevalvel tööst välja puhata. Kohtujurist jäi otsuse ettepaneku samas punktis seisukohale, millega nõustub ka magistriltõõ autor, et selliselt korraldatud väljakutsevalvest liigitub tööajaks üksnes see ajaperiood, mil töötaja peab väljakutsevalve ajal asuma tööülesandeid täitma. See tähendab, et ülejäänud ajaperioodi, mil töötaja ei ole tööga hõivatud, tuleb käsitleda puhkeajana.

Kohtuasi *RJ vs. Stadt Offenbach am Main*⁶⁶ puudutas tuletõrje- ja päästeüksuse teenistujat, kes pidi pärast tavapärast teenistust olema päästetõõ juhina väljakutsevalves. Väljakutsevalves pidi töõtaja olema alati kättesaadav ning vastavalt vajadusele asuma tööd tegema kas oma asukohast või minema töõ tegemiseks sündmuskohale/tõõkohta. Oma viibimiskoha väljakutsevalve ajal pidi töõtaja valima nii, et ta jõuaks väljakutse korral vormiriietuses 20 minuti jooksul linna, kus ta töõkoht paikneb. Selleks oli tema käsutusse antud operatiivsõiduk ning töõtaja võis vajadusel kasutada liikluseeskirjadest kõrvale kaldumiseks eri- ja eesõigusi. Kolme aasta jooksul oli töõtajale määratud väljakutsevalvet 126 korda, mille jooksul pidi töõtaja väljakutsele reageerima või sündmuskohale sõitma 20 korda. Seega oli töõtajal aastas keskmiselt 6,7 väljakutset.

Kohus täiendas *RJ vs. Stadt Offenbach am Main* otsuses kehtivat kohtupraktikat, selgitades kohtuotsuse punktis 49, et reageerimiskiirusega seotud piiranguid hinnates tuleb arvestada ka töõtaja kohustust püsida oma elukohas, ilma, et tal oleks võimalik vabalt liikuda, oodates töõtandja väljakutset, ning kohustust saabuda töõkohta erivarustuses. Samuti tuleb võimaliku soodustusena kohtuotsuse sama punkti alusel arvestada asjaolu, et töõtaja saab oma käsutusse operatiivsõiduki, mis võimaldab tal kasutada liikluseeskirjadest kõrvale kaldumiseks eri- ja eesõigusi, ning võimalust vastata väljakutsele oma viibimiskohast lahkumata. Antud kohtuasja punktis 54 leidis kohus, et töõtaja võis väljakutsevalve ajal vabalt liikuda, osaliselt vastata väljakutsele viibimiskohast lahkumata ning isegi kui töõtaja pidi sekkumiseks jõudma 20 minutiga vormiriietes sündmuskohale või töõkohta, oli talle selleks antud operatiivsõiduk, millega tal oli võimalik kasutada eri- ja eesõigusi. Lisaks tõi kohus samas punktis välja, et ka töõtaja sekkumiste keskmine sagedus nendel ajaperioodidel ei olnud suur.

⁶⁶ EKo C-580/19, *RJ vs. Stadt Offenbach am Main*, ECLI:EU:C:2021:183.

Kuigi kohus ei andnud *RJ vs. Stadt Offenbach am Main* kohtuasjas valveaja liigitamise osas lõplikku seisukohta, liigitub magistritöö autori hinnangul selliselt korraldatud väljakutsevalve puhkeajaks, sest töötajale seatud piirangud ei mõjutanud oluliselt tema õigust oma puhkeaga korraldada. Kuigi töötaja pidi vajadusel jõudma 20 minuti jooksul vormiriides linna, kus ta töötas, oli tal osaliselt võimalik väljakutsetele reageerida viibimiskohast lahkumata ning isegi kui ta pidi tööülesannete täitmiseks liikuma töö- või sündmuskohta, sai ta selleks kasutada operatiivsõidukit koos eri- ja eesõigustega, mis andsid talle võimaluse liikuda tavapärasest palju kiiremini. Kuna töötaja sai väljakutsevalvele reageerides kasutada operatiivsõidukit koos eri- ja eesõigustega, erinesid tema tingimused oluliselt töötaja tingimustest, kes peab väljakutsevalve ajal töökohta jõudma 20-minutilise reageerimisajaga ilma eri- ja eesõigusteta. Lisaks pidi töötaja aastas väljakutsevalve ajal asuma tööd tegema keskmiselt 6,7 korda, mis tähendas Euroopa Kohtu hinnangul, et töötaja sekkumiste keskmine sagedus ei olnud suur.

Kohtuasi *XR vs. Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s.*⁶⁷ puudutas aga tuletõrjujat, kelle tööaja sisse kuulusid kaks 30-minutilist puhkepausi, mille jooksul võis töötaja käia oma töökohast 200 meetri kaugusel asuvas söögikohas, tingimusel, et tal oli kaasas telefon, mille kaudu oli ta pidevalt kättesaadav. Vajadusel pidi töötaja liikuma 2 minutiga väljakutsele vastamiseks söögikoha ette. Kui söögikoht oli suletud, oli töötajal võimalik toitu valmistada töökohas. Kohus selgitas otsuse punktis 39, et sellises olukorras ei tule töötajale seatud piirangute mõju hinnates arvestada neid piiranguid, mis igal juhul kaasnevad nii lühikese ajaperioodiga, sest on selge, et töötaja ei saa olla 30-minulise pausi jooksul täiesti vaba oma aja korraldamises. Kohus lisas otsuse punktis 41, et samas tuleb ajaperioodi liigitamisel arvestada asjaolu, et tööülesannete täitmise vajadus on ettenägematu, sest ootamatud kohustused tekitavad ebakindlust ja hoiavad töötajat pidevas valveolekus ning piiravad töötaja õigust seda aega kasutada.

Magistritöö autori hinnangul liigitub selliselt korraldatud väljakutsevalve tööajaks, sest töötaja peab 2 minuti jooksul ehk sisuliselt viivitamatult tööülesannete täitmiseks reageerima.

Kohtuasi *MG vs. Dublin City Council*⁶⁸ puudutas päästeametis töötava reservpäästja väljakutsevalvet. Töötaja pidi osalema ainult 75% ulatuses päästeoperatsioonidest, ülejäänud

⁶⁷ EKo C-107/19, *XR vs. Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s.*, ECLI:EU:C:2021:722.

⁶⁸ EKo C-214/20, *MG vs. Dublin City Council*, ECLI:EU:C:2021:909.

väljakutsetel ei pidanud ta osalema. Kuigi töötaja pidi elama ja töötama töökoha lähedal, ei pidanud ta viibima väljakutsevalve ajal kindlaksmääratud kohas. Töötaja pidi töökohta jõudma võimalusel 5 minuti jooksul, kuid kindlasti hiljemalt 10 minutiga. Seejuures oli töötajal lubatud teha nädalas keskmiselt 48 tundi ka muud tööd. Kohus leidis otsuse punktis 44, et kui töötajale seatud piirangud ja väljakutsete keskmine sagedus ning kestvus võimaldasid tal tegeleda suure osa väljakutsevalve perioodist muu kutsetegevusega, viitab see selgelt, et valveaeg ei mõjutanud oluliselt töötaja ajakorraldust, sest tal oli võimalik seda ajaperioodi korraldada ilma oluliste piiranguteta, mistõttu tuleks väljakutsevalve liigitada puhkeajaks. Samas punktis arvestas kohus väljakutsevalve liigitamisel lisaks kindlaks määratud reageerimisajale ka seda, et töötaja ei pidanud väljakutsevalve ajal viibima kindlaks määratud kohas ega võtma osa kõikidest väljakutsetest ning sai nädalas kuni 48 tundi tegeleda muu tööga.

Magistritöö autori leiab, et selliselt korraldatud väljakutsevalve liigitub puhkeajaks, sest nagu kohuski selgitas, ei pidanud töötaja viibima kindlaksmääratud asukohas ega vastama kõikidele väljakutsetele ning ta sai samal ajal tegeleda muu kutsetegevusega. Seega vaatamata sellele, et töötaja pidi töökohta jõudma 5–10 minutiga, oli tal ikkagi võimalik väljakutsevalve ajaperioodi ilma oluliste piiranguteta korraldada.

Seega nähtub eeltoodust, et väljakutsevalve liigitamisel tuleb kontrollida ja hinnata, kas töötajale seatud piirangud mõjutavad objektiivselt ja oluliselt väljakutsevalve ajal töötaja õigust oma aega vabalt kasutada ja isiklike ning sotsiaalsete huvidega tegeleda. Eeskätt tuleb arvestada töötajale tööülesannete täitma asumiseks antud reageerimisaega koos täiendavate piirangute või soodustustega, mis võivad reageerimisaega mõjutada, ning võimalusel ka väljakutsete sagedust.

Seejuures ei ole täpselt teada, millist reageerimisaega saab pidada töötaja õigusi ülemäära koormavaks ning millised asjaolud võivad väga oluliselt piirata töötaja võimalust oma puhkeajaga korraldada.⁶⁹ Eeltoodust nähtub, et kohus on pidanud 2-minutilist ja 8-minutilist reageerimisaega töötaja õigusi oluliselt piiravaks. Samas 10- või 20-minutiline reageerimisaeg ei pruugi töötaja õigusi oluliselt piirata, kui töötajal on vaatamata lühikesele reageerimisajale võimalik endiselt oma puhkeajaga ilma oluliste piiranguteta korraldada.

⁶⁹ Mitrus, L., 2019, lk 391.

Erinevalt kohtu seisukohtadest, on õigusosalases kirjanduses leitud, et kui töötaja peab töökohta jõudma 15–30 minuti jooksul, siis see piirab töötaja õigusi oluliselt.⁷⁰ Lisaks on leitud, et valveaja liigitamisel ei tuleks arvesse võtta väljakutsete sagedust, sest selline hinnang ei ole töötajale seatud piirangute vaatest oluline. Töötaja peab valveajal olema igal juhul valmis tööandja kutsele vastama ning selline pidev valvelolek pärsib juba töötaja õigust oma puhkeaega planeerida.⁷¹

Magistritöö autori hinnangul ei ole väljakutsevalve liigitamiseks võimalik seada konkreetseid ajalisi piiranguid või muid täpseid kriteeriume ega üheselt öelda, et kui töötaja peab töökohta jõudma kiiremini kui 30 minuti jooksul, siis selliselt korraldatud väljakutsevalve on töötaja õigust ülemäära piirav. Igat olukorda tuleb hinnata vastavalt asjaoludele. Nagu eelnevalt välja toodud, võib töötajale olla väljakutsevalve ajal antud võimalus täita tööülesandeid oma viibimiskohast lahkumata või kasutada töökohta liikumiseks eri- ja eesõigusi, mis seavad töötaja võrreldes tavapärase töötajaga palju paremasse olukorda. Sellisel juhul ei pruugi ainuüksi kohustusliku reageerimisaja hindamine anda seatud piirangutest, nende mõjust ning olukorrast tervikpilti.

Samuti ei ole magistritöö autori hinnangul õige väita, et väljakutsevalvete sagedust ei tuleks üldse arvestada. Nagu Euroopa Liidu kohtupraktikas on selgitatud, näitab väljakutsevalvete sagedus üksnes ühe asjaoluna seda, kui palju mõjutatakse töötaja õigust oma väljakutsevalve ajaperioodi korraldada. Kui väljakutsevalvete ajal peab töötaja väga tihti töötama, mõjutatakse töötaja õigusi ilmselgelt palju rohkem, kui vastupidises olukorras. See aga ei tähendab, et töötajale seatud muude piirangute ning nende mõjude hindamine ei võiks viia järelduseni, et töötaja väljakutsevalve on korraldatud töötaja õigusi objektiivselt ja oluliselt mõjutaval viisil, mis tähendab, et tegemist on töötaja tööajaga.

Kokkuvõttes tuleb Euroopa Liidu õiguse järgi väljakutsevalve liigitamisel töö- või puhkeajaks iga kord töötajale seatud piiranguid ja nende mõju eraldi hinnata. Oluline on kontrollida ja tuvastada, kas väljakutsevalve ajal on töötajale tagatud võimalus oma aega planeerida, või on töötajale kehtestatud piirangud, mis mõjutavad objektiivselt ja oluliselt töötaja õigust seda aega korraldada. Kui töötajale kehtestatud piirangud mõjutavad oluliselt töötaja õigust veeta aega

⁷⁰ Mitrus, L. 2019, lk-d 391–392.

⁷¹ Mitrus, L. 2024, lk 41.

oma pere või sotsiaalse keskkonnaga ehk teisisõnu tal ei ole võimalik seda ajaperioodi korraldada ilma objektiivsete ja oluliste piiranguteta, on tegemist tööajaga, vastasel juhul aga loetakse tööajaks üksnes väljakutsevalve jooksul tegelikkuses töötatud aeg.

TLS § 48 lõike 3 järgi liigitatakse tööajaks väljakutsevalvest üksnes see osa, mil töötaja teeb tegelikkuses tööd. TLS-i selgitustes on täpsustatud, et valveaeg on seaduse järgi eraldi ajaperiood ega kuulu töö- või puhkeaja hulka.⁷² Sama lähenemist on kinnitatud korduvalt ka erialases kirjanduses – näiteks Tööinspeksioon on selgitanud, et valveaeg on TLS-i mõistes vaadeldav ajana, mis ei kuulu otseselt töö- ega puhkeaja hulka.⁷³ Valveaega käsitletakse eraldi ajaperioodina, sest selle aja jooksul ei täida töötaja tööülesandeid, kuid ei saa samal ajal ka enda aega oma äranägemisel puhkamiseks kasutada, sest ta peab olema tööandjale vajadusel kättesaadav.⁷⁴

Sarnaselt TLS-ile on ka ATS-i järgi valveaeg eraldi ajaperiood, mis ei kuulu tööaja hulka ning ATS § 38 lõike 4 järgi loetakse tööajaks üksnes see osa valveajast, mil töötaja peab asuma tööülesandeid täitma. Kuigi ka PPVS § 76 lõike 3 ning VangS § 141 lõike 2 järgi ei arvata politsei- ega vanglateenistujate valveaega tööaja hulka, siis PäästeTS § 20 lõike 1 järgi loetakse erinevalt teistest seadustest päästeteenistuja valveaeg puhkeajaks.

Seega näevad kõik eeltoodud regulatsioonid üheselt ette, et siseriiklikus õiguses tuleb valveaega käsitleda kas eraldi ajaperioodina, mis ei liigitu töö- ega puhkeajaks, või PäästeTS-i järgi puhkeajana. Tööajaks liigitatakse valveajast üksnes see osa, mille jooksul töötaja reageerib väljakutsele ning asub tööülesandeid täitma. Euroopa Liidu õiguses on aga selgelt öeldud, et töö- ja puhkeaja kõrval ei ole vahepealset kategooriat. Kogu töösuhtes olemise aeg peab liigituma kas töö- või puhkeajaks ning liikmesriikidel on keelatud siseriikliku õigusega näha ette erandeid, mis muudavad või piiravad töö- ja puhkeaja piiritlemist erinevalt tööaja direktiivist.

Õigusalasest kirjandusest on küll rõhutatud, et praegune Euroopa Liidu kohtupraktika ei võta arvesse asjaolu, et paindlik tööaeg on mõlema töölepingu osapoole huvides, mistõttu on

⁷² Käärats, E. jt (koost), lk 138.

⁷³ Miidla-Vanatalu, M. Töö- ja puhkeajad. Tööinspeksioon, 2024, lk 15. – https://www.ti.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Too%20ja%20puhkeajad%202024%20EST_0.pdf

⁷⁴ Raidve, H., Rask, M., lk 128.

soovitatud võtta kasutusele sarnaselt Eesti õigusega eraldi ajaperiood, mis annaks liikmesriikidele rohkem paindlikkust nende töötajate tööaja korraldamisel, kes töötavad väljaspool tavapärast tööaega.⁷⁵ Kuid senini ei ole Euroopa Liidu õigus sellist lähenemist võimaldanud. Kohtujurist G. Pitruzzella selgitas kohtuasja *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija* ettepanekus, et tema hinnangul on võimalik töö- ja puhkeaja mõisteid muuta või uue ajaperioodi (näiteks valveaeg) kaudu laiendada üksnes seadusandja poolt vastu võetud muudatusega. Kohtujuristi hinnangul võidakse vastasel juhul lisaperioodi liikmesriikides erinevalt kohaldada, mis kujutaks ohtu Euroopa Liidu õiguskindlusele.⁷⁶ Euroopa Liidu õigus ei näe võimalust käsitleda valveaega eraldi ajaperioodina.

Seega ei ole siseriiklik õigus osas, milles ta käsitleb valveaega eraldi ajaperioodina, Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Seejuures ei oleks siseriiklik käsitlus Euroopa Liidu õigusega kooskõlas isegi juhul, kui kogu tegevusetusega hõlmatud väljakutsevalve aeg, mida seni on käsitletud eraldi perioodina, liigituks tervikuna puhkeajaks. Euroopa Liidu kohtupraktikas antud suunistest nähtub selgelt, et väljakutsevalve tegevusetuse aega ei tohi ühetaoliselt ja tervikuna puhkeajaks liigitada. Selle asemel tuleb hinnata töötajale pandud piiranguid ning nende objektiivset mõju töötaja võimalusele oma puhkeajaga kasutada. Puhkeajaks loetakse üksnes aeg, mil töötajale on tagatud õigus ilma oluliste piiranguteta seda ajaperioodi korraldada. Olenevalt töötajale seatud piirangutest ning nende mõjust, võib ajaperiood liigituda kas töö- või puhkeajaks.

Kehtiv õigus ei võimalda vastavalt Euroopa Liidu õigusele arvestada väljakutsevalve liigitamisel töötajale seatud piiranguid koos nende tegeliku mõjuga. Valveaja regulatsioonid ei näe ette kaalumisvõimalust ega võimalda valveaja liigitamisel arvestada, kas väljakutsevalve ajal on töötajale ka tegelikkuses võimaldatud piisav vabadus oma aja korraldamiseks, sealhulgas võimalus tegeleda isiklike ning sotsiaalsete huvidega. Kõiki väljakutsevalve passiivseid perioode liigitatakse ühetaoliselt, ilma töötajale seatud piiranguid hindamata, mis ei ole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

⁷⁵ Glowacka, M. A Little less Autonomy? The Future of Working Time Flexibility and Its Limits. – European Labour Law Journal, Vol. 12, Issue 2. 2021, lk 116 ja Mitrus, L. 2019, lk 396.

⁷⁶ *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija*, kohtujuristi ettepanek, lk 8.

Arvestades, et TLS-i § 48 lõike 2¹ punktide 2 ja 3 järgi on IKT töötajatel võimalik valveajal reageerimist vajavaid tööülesandeid täita mõistliku aja jooksul oma viibimiskohast lahkumata, ei sea selliselt korraldatud väljakutsevalve magistritöö autori hinnangu töötaja puhkeaja korraldamisele olulisi piiranguid. Seega kui töötaja ei pea väljakutsevalve ajal tegema liiga sagedasti või pikalt tööd, saab selliselt korraldatud väljakutsevalve liigitada magistritöö autori hinnangul Euroopa Liidu õiguse järgi puhkeajaks.

ATS-i käsiraamatus on aga selgitatud, et valveajal peab ametnik olema valmis erakorralistel juhtudel asuma kiiresti teenistusülesandeid täitma ka väljaspool tavapärast tööaega. Selleks peab ametnik ATS-i käsiraamatu kohaselt olema pidevalt kättesaadav, seisukorras ning paiknema teenistuskohale piisavalt lähedal. Seisukord tähendab ATS-i käsiraamatu järgi, et ametnik peab kogu väljakutsevalve vältel olema olekus, mis võimaldab tal teenistusülesandeid täita, mis tähendab, et ametnik ei tohi valveajal olla joores. ATS-i käsiraamatus on rõhutatud, et ametnikult ei tohi nõuda töökohta jõudmist lühema aja jooksul, kui ametnikul kulub oma elukohast teenistuskohale jõudmiseks, sest muidu piirataks ametnike õigusi valveajal ebamõistlikult. Seega on ATS-i käsiraamatu järgi välistatud võimalus nõuda viibimist teenistuskoha lähedal või isegi teenistuskohal. Samas on selgitatud, et valveajal oleval ametnikul ei ole õigust viibida asukohas, kust tal võtaks tööle tulemine oluliselt rohkem aega kui oma elukohast, sest sellises olukorras ei oleks täidetud valveaja eesmärk, kuna ametnik ei saaks asuda viivitamatult oma teenistusülesandeid täitma. Eraldi on selgitatud, et see nõue ei kehti ametnikele, kes ei pea valveajal teenistuskohale tööülesannete täitmiseks minema, vaid saavad teenistusülesandeid täita viibimiskohast lahkumata, muude kommunikatsioonivahendite kaudu.⁷⁷

Magistritöö autori hinnangul ei ole see, et töötaja peab kogu valveaja olema töö tegemiseks vajalikus seisukorras, eraldi valveajal töötajale kehtiv piirang. Valveajale on iseloomulik, et töötaja peab olema töökohustuste täitmiseks kättesaadav ning pidevalt valmis vajadusel asuma tööülesandeid täitma. Seega on iseenesest mõistetav, et töötaja peab kogu selle aja jooksul olema tööks sobivas seisundis. See põhimõte kehtib iga valveaja regulatsiooni puhul ning igas olukorras, kus töötajalt oodatakse töövalmidust. Kuna tööks vajalikus seisundis olemine on

⁷⁷ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 122.

valveaja lahutamatu osa, ei saa seda käsitleda eraldi piiranguna, vaid see on üldine nõue, mis tuleneb valveaja olemusest.⁷⁸

Eraldi piiranguna tuleb aga käsitleda ATS-i käsiraamatus välja toodud kohustust viibida teenistuskoha lähedal. Üheltpoolt on selgitatud, et valveaja eesmärgiks on see, et erakorralistel juhtudel oleks ametnikud valmis viivitamatult teenistusülesandeid täitma asuma ning sellepärast ei tohi ametnik viibida valveajal asukohas, kust tal võtaks tööle liikumine oluliselt rohkem aega kui oma kodust. Samas teisalt on selgelt öeldud, et valveajal ei tohi kohustada ametnikku viibima töökoha lähedal või töökohal, sest see piiraks ebamõistlikult ametniku õigusi. Seega ei ole selge, milliseid piiranguid ametnikule rakendatakse ning milline on nende mõju. Kui ametnikud peavad valveajal reageerima erakorralistele juhtumitele viivitamatult, võib niivõrd kiire reageerimiskohustusega valveaeg juba olemuslikult Euroopa Liidu õiguse järgi liigituda tervikuna tööajaks, olenemata sellest, kus ametnik sellel ajal viibib. Kui aga ametnikule on tööle asumiseks antud mõistlik aeg, võib tegemist olla puhkeajaga.

Lisaks tuleb eraldi piiranguna käsitleda asjaolu, et nii PPVS-i kui ka VangS-i regulatsioonis on ette nähtud tingimus, et ametnik peab väljakutsevalve vältel viibima kokkulepitud kohas. Sellise tingimuse puhul tuleb arvestada, et Euroopa Kohus leidis *Matzaki* kohtuasjas, et kui töötaja peab tööandja nõudmisel kogu väljakutsevalve perioodil viibima tööandja määratud kohas, piirab selline kohustus töötaja õigust isiklike ja sotsiaalsete huvidega tegeleda, isegi juhul, kui kokku lepitud asukohaks on tema enda elukoht. Seega võib selliselt korraldatud väljakutsevalve liigituda tööajaks. Seda eriti juhul, kui töötajale on määratud ka muid piiranguid, mis mõjutavad tema võimalust oma vaba aega korraldada.

Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimiseks tuleb magistr töö autori hinnangul siseriiklikku õigust muuta nii, et valveaeg ei oleks käsitletav eraldi ajaperioodina, vaid liigituks kas töö- või puhkeajaks olenevalt töötajale seatud piirangutest ja nende mõjust töötaja õigusele oma aega korraldada.

⁷⁸ Sarnaselt ei ole magistr töö autori hinnangul mõistlik valveaja regulatsioonis näiteks viidata, et töötaja peab olema suuteline vajadusel tööd tegema. On iseenesest mõistetav, et kui töötaja peab olema töövalmis, siis peab ta olema vajadusel võimeline ka tööd tegema. Kui töötajal esineb töö tegemist takistav asjaolu, siis peab ta sellest viivitamatult tööandjat teavitama.

Kokkuvõttes leiab magistr töö autor, et siseriiklikesse seadustesse tuleks Euroopa Liidu õiguse järgi lisada, et väljakutsevalve liigitamisel peab hindama, kas töötajale õigusaktidega, kollektiivlepinguga või tööandja poolt kehtestatud piirangud võimaldavad tal ilma olulise piiranguteta isiklike ja sotsiaalsete huvidega tegeleda ning vaba aega korraldada. Seejuures tuleb arvestada nii piiranguid mis töötaja isiklike ja sotsiaalsete huvidega tegelemist takistavad (väga lühike reageerimisaeg, tööandja kindlaksmääratud viibimiskoht, vajadus tihti väljakutsevalve ajal tööle asuda) kui neid, mis seda soodustavad (võimalus väljakutsevalvel töötada viibimiskohast lahkumata, võimalus kasutada eriõigusi ja vahendeid, mis võimaldavad töökohta kiiremini jõuda).

2. Töötaja tagatised valveaja kasutamisel

2.1. Töötaja tervise kaitse

2.1.1. Minimaalne puhkeae

2.1.1.1. Igapäevane ja -nädalane puhkeae

Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁷⁹ artikkel 31 kehtestab õiguse headele ja õiglasele töötingimustele, mille hulka kuulub sama artikli lõike 2 järgi ka õigus igapäevastele ja iganädalastele puhkeaeadele. Minimaalset puhkeaeaga reguleerib täpsemalt tööaja direktiiv. Tööaja direktiivi põhjenduse punkti 5 järgi peab kõikidele töötajatele olema tagatud piisav puhkus, mis tähendab sama direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 9 järgi, et töötajatel peavad olema korrapärased puhkeajad, mille kestvus on määratud ajahikutes ning mis on piisavalt pikad ja järjestikused tagamaks, et töötajad ei põhjusta väsimuse või muu korrapäratu töökorralduse tõttu vigastusi endale, kaastöötajatele või teistele ega kahjusta lühema- ega pikemaajaliselt oma tervist.

Kohtupraktikas on korduvalt rõhutatud, et direktiivi üheks peamiseks eesmärgiks ongi parandada töötajate tervise ja ohutuse kaitset, tagades neile minimaalsed puhkeajad.⁸⁰ Lisaks on kohtupraktikas leitud, et direktiivis ette nähtud õiguste sisuliseks toimimiseks peavad liikmesriigid tagama töötajatele minimaalse puhkeaja andmise ning kehtestama selleks tööandjatele tööaja mõõtmise kohustuse.⁸¹

Tööaja direktiivi artikli 3 järgi tuleb üldjuhul igale töötajale tagada õigus vähemalt 11-tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24 tunnise ajavahemiku kohta. Lisaks 11-tunnisele igapäevasele puhkeajale tuleb tööaja direktiivi artikli 5 järgi tagada ka iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta vähemalt 24 tundi katkematut puhkeaeaga. Nimetatud õigused kehtivad kõikidele töötajatele, sealhulgas ka töötajatele, kelle töökorraldusest moodustab osa valveae. Seega tuleb valveaega määrates arvestada puhkeaja miinimumnõudeid ning tagada töötajale

⁷⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 202, 7.06.2016, lk 4.

⁸⁰ EKo C-397/01–C-403/01, *Pfeiffer jt vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, punkt 76.

⁸¹ EKo C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) vs. Deutsche Bank SAE*, EU:C:2019:402, punktid 40, 60 ja 71.

igapäevane ja -nädalane puhkeaeg. Kohtuasja *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija* punkti 60 kohaselt tuleb seda osa valveajast, mis liigitub puhkeajaks, lugeda osaks töötaja puhkeajast ning arvestada igapäevase ja -nädalase minimaalse puhkeaja hulka.

Kuigi töötaja direktiivi artiklites 3 ja 5 on kehtestatud puhkeaja miinimumnõuded, on direktiivi artiklis 15 selgelt öeldud, et liikmesriikidel on õigus kehtestada töötajate ohutuse ja tervise kaitseks ka soodsamaid reegleid. Lisaks on liikmesriikidel õigus kehtestada miinimumnõuetest ka erandeid.⁸²

Seoses soodsamate reeglitega on Euroopa Kohus kohtuasja *IH vs. MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt*⁸³ punktis 47 selgitanud, et igapäevane ja -nädalane puhkeaeg on Euroopa Liidus autonoomsed, sõltumatud ja eraldiseisvad mõisted, mida ei ole võimalik tõlgendada siseriikliku õiguse järgi. Kohus selgitas eeltoodud otsuse punktides 38–41, 44 ja 47, et õigustel on eri eesmärgid – igapäevase puhkeaja eesmärk on anda töötajale võimalus väljuda oma töökeskkonnast vahetult pärast tööpäeva lõppu kindlaksmääratud järjestikuste tundide jooksul, samas kui iganädalase puhkeaja eesmärk on võimaldada töötajal iga seitsmepäevase ajavahemiku jooksul puhata, mistõttu ei saa igapäevane puhkeaeg olla osa iganädalasest puhkeajast, vaid peab sellele lisanduma. Sama otsuse punktides 49–53 leidis Euroopa Kohus, et kui liikmesriigid on iganädalaseks puhkeajaks kehtestanud direktiivis ette nähtud miinimumnõudest pikema perioodi, reguleerib iganädalast puhkeajaga direktiivi asemel riigisisene õigus, millele lisaks tuleb töötajale võimaldada ka igapäevast puhkeajaga ning seda isegi juhul, kui iganädalane puhkeaeg ületab 35 järjestikust tundi.

Eeltoodust nähtub, et Euroopa Liidu õiguse järgi tuleb töötajale tervise ja ohutuse kaitseks tagada valveajaga rakendades piisav puhkus ehk teisisõnu igapäevane ja -nädalane puhkeaeg.

TLS § 28 lõige 2 punkti 4 kohaselt on tööandjad kohustatud tagama töötajale kokkulepitud töö- ja puhkeaja ning pidama töötaja arvestust. Seejuures TLS § 43 lõike 2 järgi eeldatakse, et töötaja töötab päevas 8 tundi. Igapäevase puhkeaja kestvus on sätestatud TLS § 51 lõikes 1, mille kohaselt tuleb töötajatele 24-tunnise ajavahemiku jooksul tagada vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga. Lisaks tuleb TLS 52 lõike 1 järgi üldjuhul töötajale tagada iga seitsmepäevase

⁸² Erandeid käsitletakse täpsemalt järgmistes peatükkides.

⁸³ EKo C-477/21, *IH vs. MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt.*, ECLI:EU:C:2023:140.

ajavahemiku jooksul vähemalt 48 tundi järjestikust puhkeajaga. Sama paragrahvi lõikes 2 on tehtud erand summeeritud töötaja arvestuse alusel töötavatele töötajatele, kellele peab olema seitsmepäevase ajavahemiku jooksul tagatud üksnes vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeajaga. Seejuures on oluline eristada igapäevast ja -nädalast puhkeajaga. Ka Tööinspektsioon on tähelepanu juhtinud, et igapäevane puhkeajag ei ole osaks iganädalasest puhkeajast, vaid peab sellele eelnema ehk seitsmepäevase ajavahemiku jooksul peab olema töötajale tagatud 47 või 59 tundi (36 + 11 või 48 + 11) järjestikust puhkeajaga.⁸⁴ TLS § 48 lõike 2 järgi on valveaja kohaldamise kokkulepe tühine, kui töötajale ei ole tagatud igapäevase ja -nädalase puhkeaja kasutamise võimalust.

Ka ATS § 35 lõike 2 järgi eeldatakse, et ametniku tööaeg on päevas kaheksa tundi. Lisaks sarnaselt TLS-ile peab ka ATS § 38 lõike 6 järgi olema ametnikule valveaja kohaldamisel tagatud nii igapäevane kui ka -nädalane puhkeajag. Ametnike puhkeaja nõuded on sätestatud ATS §-s 41, mille lõike 1 kohaselt tuleb ametnikule tagada 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga. Sama paragrahvi lõike 2–3 kohaselt tuleb seitsmepäevase ajavahemiku jooksul anda ametnikule üldjuhul vähemalt 48 tundi järjestikust puhkeajaga või summeeritud töötaja arvestuse korral vähemalt 35 tundi järjestikust puhkeajaga. ATS-i käsiraamatus on selgitatud, et nii igapäevase kui iganädalase puhkeaja miinimumnõude puhul peab arvestama, et puhkeajaga peab olema võimalik kasutada järjest, ilma vahepealsete sekkumisteta, mis omakorda tähendab, et puhkeajal ei tohi töötaja töötada ega olla valveajal.⁸⁵

Kuna valvekord loetakse TLS-i ja ATS-i järgi tervikuna töötajaks, on sellisel juhul töötajale TLS-i ja ATS-i järgi tagatud minimaalne igapäevane ja -nädalane puhkeajag. See tähendab, et töötajale tagatakse pärast valvekorruga tööpäeva ja enne järgmist tööpäeva igapäevane puhkeajag ning lisaks tagatakse töötajale seitsmepäevase ajaperioodi jooksul vastavalt 47 või 59 tundi järjestikust puhkeajaga.

TLS-i ja ATS-i valveaja üldregulatsiooni järgi tuleb ka väljakutsevalve korral töötajale igapäevane ja -nädalane puhkeajag tagada. Seega saab sellisel juhul töötajale väljakutsevalvet määrata üksnes perioodiks, mis jääb töötaja töötaja ja minimaalse puhkeaja vahele. Kui töötaja tööpäeva pikkus on koos TLS § 47 lõikes 2 ette nähtud tööpäevises vaheajaga 8,5 tundi, siis

⁸⁴ Miidla-Vanatalu, M., lk 17.

⁸⁵ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 119.

on võimalik töötaja samaks päevaks väljakutsevalvele määrata veel üksnes 4,5 tunniks, et töötajale oleks tagatud 11 tundi järjestikust puhkeajaga. Arvestades, et üldjuhul on töötajal seitsmepäevase ajaperioodi jooksul viis 8,5 tunnist tööpäeva ning selle ajaperioodi jooksul tuleb töötajale tagada 55 tundi igapäevast puhkeajaga (5 x 11) ja 48 tundi iganädalast puhkeajaga, ei ole võimalik töötajat seitsmepäevase ajaperioodi jooksul väljakutsevalvele määrata kokku rohkem kui 22,5 tundi ($7 \times 24 - 8,5 \times 5 - 55 - 48$ või $4,5 \times 5$). Kuna summeeritud tööaja arvestusega töötajate iganädalane puhkeajag on 13 tundi lühem, on neile võimalik seitsmepäevase arvestusperioodi jooksul väljakutsevalvet määrata kokku kuni 35,5 tunniks ($7 \times 24 - 8,5 \times 5 - 55 - 36$ või $4,5 \times 5 + 13$).

Seega on TLS-i ja ATS-i valveaja üldregulatsioonid Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, kuivõrd nii valvekorral kui ka väljakutsevalvel on töötajatele igapäevane ja -nädalane minimaalne puhkeajag tagatud. Seejuures on kehtivas õiguses kehtestatud iganädalaseks puhkeajaks direktiivis ette nähtud miinimumnõudest pikem periood ehk siseriiklik õigus tagab töötajale Euroopa Liidu õiguses sätestatust pikema puhkeaja. Kuigi Euroopa Liidu õigus lubab väljakutsevalve, mis liigitub puhkeajaks, arvata igapäevase ja iganädalase puhkeaja hulka, on üldregulatsioonide järgi väljakutsevalvet lubatud kohaldada üksnes ulatuses, mil töötajale on tagatud järjestikused puhkeajad, mille jooksul ei tohi töötajalt töötamist nõuda ehk mis ei sisalda väljakutsevalvet. Seega pakub kehtiv õigus Euroopa Liidu õigusega võrreldes töötajatele suuremat kaitset.

2.1.1.2. Erand igapäevasest puhkeajast

Tööaja direktiivi miinimumnõuetest on võimalik teha tööaja direktiivis sätestatud võimalustel erandeid.

Antud magistritöös analüüsitavate tegevusvaldkondade puhul on valveaja kontekstis olulised eeskätt tööaja direktiivi artikli 17 lõige 2 ja lõike 3 punktides b, c ja g ette nähtud erandid. Direktiivi artikli 17 lõike 3 punkti b järgi võib igapäevasest puhkeajast teha erandi turvamis- ja järelevalvetoimingute puhul (b), tegevuste puhul, mis nõuavad teenuse või tootmise pidevat

jätikumist (c) ning õnnetusjuhtumite või ähvardava õnnetuse ohu korral (g).⁸⁶ Sama artikli lõike 2 järgi võib erandeid vastu võtta õigusaktidega või kollektiivlepingutega, kui töötajatele antakse hüvitiseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik võrdväärse pikkusega puhkeaga anda, võimaldatakse kõnealustele töötajatele asjakohane kaitse.

Euroopa Komisjon on rõhutanud, et erandi hüvituseks tuleb töötajale anda võrdväärse pikkusega puhkeae, mis tähendab, et kui erand tehakse igapäevasest puhkeajast, siis tuleb hüvituseks tagada töötajale igapäevase puhkeajaga võrdväärse pikkusega puhkeae. Euroopa Komisjoni hinnangul tähendab see sisuliselt, et liikmesriik võib teatud olukordades lükata ajutiselt puhkeajaga või selle osa edasi, kuid saamata jäänud puhkeae tuleb töötajale tagada tagantjäreli.⁸⁷ Lisaks on Euroopa Kohus kohtuasja *Jaeger* punktides 54–57 ja 94–95 selgitanud, et tööaja direktiivi artikli 17 lõikes 3 lubatud igapäevase puhkeaja erandi hüvitamiseks antud võrdväärse pikkusega puhkeae peab järgnema vahetult tööajale, mida hüvitatakse, et vältida järjestikuste tööperioodidega kaasnevat väsimust või kurnatust.

Seoses tööaja direktiivi artikli 17 lõikes 2 sätestatud erandjuhtudega on Euroopa Kohus kohtuasja *Union syndicale Solidaires Isère vs. Union syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre ja teised*⁸⁸ punktides 58–62 selgitanud, et artikkel võimaldab töötajatele anda teistsuguse kaitse kui võrdväärse pikkusega puhkeae, üksnes juhul, kui töö iseloom või muud erilised asjaolud kohustavad seda tööd pidevalt tegema ning ei võimalda tagada pidevat töö- ja puhkeaja vaheldust. Antud kohtuasjas leidis kohus, et töökorraldus, kus töötajad elavad järjest mitmeid päevi koos alaealistega, kelle eest nad peavad hoolitsema ning kelle järelevalve tagama, võib olla selline, mille puhul ei ole võimalik tagada töö- ja puhkeaja vaheldumist. Siiski tuleb Euroopa Kohtu hinnangul ka sellisel juhul järgida tööohutuse ja -tervishoiu põhimõtteid ning anda töötajatele võimalus lõõgastuda ja üle saada töökohustuste täitmisega vältimatult kaasnevast väsimusest.

⁸⁶ Euroopa Kohus on selgitanud, et töötajate tegevus võib kuuluda mitme tööaja direktiivi artikli 17 lõike punktides sätestatud erandi alla ning seejuures on punktide all välja toodud loetelude näol tegemist avatud loeteluga, mis tähendab, et töötajate tegevus võib erandi alla kuuluda isegi juhul, kui seda ei ole erandi punkti all olevas loetelus konkreetselt välja toodud. (EKo C-429/09, *Günter Fuß vs. Stadt Halle*, punktid 48 ja 60)

⁸⁷ Euroopa Komisjoni teatis C/2023/969, lk 60.

⁸⁸ EKo C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère vs. Union syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre ja teised*, ECLI:EU:C:2010:612.

Seega nähtub eeltoodust, et kuigi liikmesriikidel on võimalik kehtestada igapäevasest puhkeajast erandeid, ei välista see liikmesriikide kohustust tagada töötajatele ka sellisel juhul esimesel võimalusel piisav puhkeaeg.

TLS § 51 lõike 4 järgi on tervishoiutöötajatele tehtud igapäevasest puhkeajast erand, tingimusel, et töötamine ei kahjusta töötajate tervist ega ohutust. Sarnaselt tervishoiutöötajatele on TLS § 48 lõike 2¹ järgi tehtud valveaega rakendades erand igapäevasest puhkeajast ka IKT töötajatele ning PäästeTS § 20 lõike 8, PPVS § 76 lõike 1¹ ja VangS § 137 lõike 1¹ järgi ka pääste-, politsei-, ja vanglaametnikele. VangS § 141 lõike 5 järgi ei pea vanglaametnikele igapäevase järjestikuse puhkeaja nõuet tagama lisaks ka ajal, mil nad peavad valveajal asuma tööülesandeid täitma.

IKT ja tervishoiutöötajatele ning pääste-, politsei- ja vanglateenistujatele on igapäevasest puhkeajast lubatud teha erand tööaja direktiivi artikli 17 lõike 2 punkti b alusel kui tegevusele, mis nõuab teenuse või tootmise pidevat jätkumist. Pääste-, politsei ja vanglaametnikud võivad kuuluda ka tööaja direktiivi artikli 17 lõike 3 punkti b alla, sest nad peavad tegema pidevalt järelevalvetoiminguid, mis nõuavad isikute kaitsmiseks pidevat kohaolekut, ning sama lõike punkti g alla, kui nad kutsutakse valveajal tööle õnnetusjuhtumite või ähvardava õnnetuse korral. Tööaja direktiivi artikli 17 lõike 3 punkti g erandi alla võivad kuuluda ka tervishoiutöötajad. Seega on Euroopa Liidu õiguses lubatud kõigi eeltoodud tegevusvaldkondade osas erandeid igapäevasest puhkeajast teha. Kuigi tööaja direktiiv lubab erandeid teha, ei tähenda see, et töötajatele ei tuleks igapäevast puhkeajaga üldse tagada. Euroopa Liidu õigus ütleb selgelt, et töötajatele tuleb hüvitiseks anda samaväärse pikkusega puhkeaeg, millest nad on ilma jäänud. Seejuures tuleb igapäevane puhkeaeg töötajale tagada vahetult pärast tööpäeva lõppu. Ainult väga erandlikes olukordades, kui töö iseloom või muud erilised asjaolud kohustavad seda tööd pidevalt tegema ning ei võimalda tagada pidevat töö- ja puhkeaja vaheldust, võib puhkeaja andmist edasi lükata.

PäästeTS ja PPVS-i seletuskirjas on täpsemalt valveaja korralduse kohta selgitatud, et üldjuhul on teenistujad valves nädal aega järjest 125,5 tundi ehk kogu ajaperioodi, mis jääb igapäevasest

8,5 tunnisest tööpäevast välja, kuid erandlikel juhtudel nagu puhkuste ajal, haigestumise korral või puuduvat ametnikku asendades, võib tekkida vajadus olla valves üle 125,5 tunni.⁸⁹

Arvestades, et kehtiva seaduse järgi on politseiametniku valveaeg ATS-i järgi eraldi ajaperiood, mitte puhkeaeg, ei ole magistritöö autori hinnangul selge, kuidas ning millal tagatakse politseiteenistujatele igapäevane puhkeaeg.

Erinevalt politseiteenistujatest, loetakse PäästeTS § 20 lõike 6 järgi päästeteenistuja valveaeg osaks töötaja puhkeajast. Ka Euroopa Liidu õiguse järgi loetakse väljakutsevalve, mis liigitub puhkeajaks, igapäevase puhkeaja hulka. Seega peab sellise töökorraldusega, mille järgi on töötaja kohustatud olema seitsmepäevase ajaperioodi jooksul kogu aja väljaspool tööpäeva väljakutsevalves, hõlmatud väljakutsevalve olema korraldatud viisil, mis ei mõjutaks objektiivselt ega oluliselt töötaja puhkeaja korraldamist ning liigituks tervikuna töötaja puhkeajaks. Kui töötaja ei pea kogu väljakutsevalve perioodi jooksul ühelegi väljakutsele vastama ega tööülesandeid täitma, on sellise töökorralduse puhul töötajale igapäevane puhkeaeg tagatud. Seega seni kuni väljakutsevalve liigitub puhkeajaks ning töötaja ei ole kohustatud selle jooksul töötama, on selline töökorraldus lubatud. Kui aga töötaja peab väljakutsevalve ajal asuma tööülesandeid täitma, tuleb talle töövahetuse lõppedes viivitamatult anda hüvitiseks samaväärse pikkusega puhkeaeg, millest ta ilma jäi. Magistritöö autori hinnangul ei ole kehtivast seadusest võimalik üheselt aru saada, kas ning kuidas igapäevane puhkeaeg tagatakse ning kuidas see mõjutab järgmist töövahetust ning sellele järgnevat väljakutsevalve perioodi.

TLS § 51 lõike 5 ning ATS § 41 lõike 4 järgi antakse töötajale, kes töötab 24-tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui 13 tundi, lisaks igapäevasele 11-tunnisele puhkeajale veel täiendavat vaba aega võrdselt 13 töötundi ületanud tundide arvuga. See tähendab, et kui töötaja tööpäev kestab koos vahepausidega rohkem kui 13 tundi, tuleb talle enne järgmise tööpäeva algust tagada lisaks 11-tunnisele puhkeajale veel 13 tundi ületanud tundidega võrdselt vaba aega. TLS § 51 lõike 5 järgi ei tohi sellisel juhul kohustuslikku täiendavat vaba aega hüvitada rahas, selline kokkulepe on tühine.

⁸⁹ Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse seletuskiri. 416 SE. 2017, lk-d 18, 24 ja 38 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fe51cb57-eea8-4017-b58e-7279c9dd1377/politsei-ja-piirivalve-seaduse-ning-paasteteenistuse-seaduse-muutmise-seadus/>.

Seega tuleb töötajatele, kelle tööpäev koos väljakutsevalvel töötatud ajaga ületab kokku 13 töötundi, anda vahetult pärast väljakutsevalvel töötamist ja enne järgmist töövahetust igapäevast puhkeajaga koos täiendava vaba ajaga. Samas isegi kui tööpäev ei ületa kokku 13 töötundi, tuleb Euroopa Liidu õiguse järgi igal juhul enne järgmise tööpäeva algust tagada töötajale vähemalt 11-tunnine puhkeajag, et vältida tööõnnetusi ja kutsahaiguste kujunemist.

Erinevalt teistest seadustest ei pea VangS § 141 lõike 5 järgi vanglaametnikele lisaks ka ajal, mil nad peavad valveajal asuma tööülesandeid täitma, igapäevase järjestikuse puhkeaja nõuet tagama, kui 24-tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui 13 tundi töötades antakse vanglaametnikule mõistliku aja jooksul täiendavat vaba aega võrdselt 13 töötundi ületanud tundide arvuga. VangS-i seletuskirjas on selgitatud, et vanglateenistuse töös on olukordi, kus töö sisust tulenevalt võib olla vajalik vanglaametnikku tööle rakendada pikemalt kui 13 töötundi, eelkõige näiteks vangi põgenemise, avavanglasse tagasi pöördumata jätmise või muu julgeolekut ohustava sündmuse lahendamise korral. Selliste sündmuste lahendamist ei saa jätta pooleli, lisaks ei ole võimalik osasid ametnikke samaväärsetega asendada. Tavapärasest tööajast tehtud erand võimaldab ametnikel vajadusel töö tegemist jätkata.⁹⁰

Magistritöö autori hinnangul ei ole selge, millised on need objektiivsed põhjused, mis ei võimalda vanglaametnikele puhkeajaga kohe pärast väljakutsevalvel töötamise lõppemist anda, mille järel oleks võimalik jätta ametnikule vahetult pärast tööpäeva lõppu igapäevane minimaalne puhkeajag tagamata. Magistritöö autori hinnangul on vanglaametnike töö korraldatud vahetustega ning võimaldab töö- ja puhkeaja vaheldumist, mistõttu ei saa vanglaametnike puhul rääkida tööaja direktiivi artikli 17 lõikes 2 välja toodud erandjuhtumist. Seega on magistritöö autori hinnangul vanglaametnike valveaja regulatsioon osas, milles ta lubab puhkeajaga võimaldada mõistliku aja jooksul mitte vahetult, Euroopa Liidu õigusega vastuolus.

Magistritöö autor leiab, et kehtiv õigus ei ole piisavalt täpne ega võimalda selgelt aru saada, kas töötajatele tagatakse valveajal Euroopa Liidu õiguses ette nähtud minimaalne puhkeajag. Magistritöö autori hinnangul tuleb valveaja regulatsioone täpsustada ning selgitada, et isegi kui väljakutsevalve liigitub puhkeajaks, tuleb sellisel juhul, kui töötaja peab väljakutsevalve ajal

⁹⁰ Vangistusseaduse ja kriminaalhooldusseaduse muutmise seaduse seletuskiri. 580 SE. 2022, lk 8 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9f66fd8e-cb42-4923-9701-047ca65d5c60/vangistusseaduse-ja-kriminaalhooldusseaduse-muutmise-seadus/>.

asuma tööd tegema, tagada töötajale igapäevane puhkeaeg vahetult pärast tööaja lõppu ning enne järgmist tööaja algust. Kui puuduvad objektiivsed põhjused, mis ei võimalda puhkeaja andmist vahetult pärast tööpäeva, ei ole Euroopa Liidu õiguse järgi õigust puhkeaja andmist edasi lükata. Seega tuleb magistritöö autori hinnangul muuta vanglaametnike valveaja regulatsiooni Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimiseks ning sätestada, et igapäevane puhkeaeg tuleb tagada vahetult pärast tööpäeva lõppu, mitte mõistliku aja jooksul.

2.1.1.3. Erand iganädalasest puhkeajast

Kui üldjuhul tuleb tööaja direktiivi artikli 5 lõike 1 järgi tagada töötajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks 24 tundi katkematut puhkeajaga, siis direktiivi artikli 16 järgi on liikmesriikidel õigus võtta iganädalase puhkeaja mõõtmiseks kasutusele võrdlusperiood, mis ei ületa 14 päeva. Selline õigus kehtib kõikide tegevusvaldkondade suhtes.

Lisaks sarnaselt igapäevasele puhkeajale on tööaja direktiivi artikli 17 lõige 2 ja lõike 3 punktides b, c ja g järgi võimalik erand teha ka iganädalasest puhkeajast ning selle ajaperioodi võrdlusperioodist. Nagu varasemalt selgitatud, on Euroopa Liidu õiguse järgi lubatud kõikide analüüsitava tegevusvaldkondade osas erandeid teha.

Sarnaselt igapäevasele puhkeajale tuleb ka iganädalase puhkeaja puhul anda töötajale hüvitiseks võrdväärne puhkeaeg. Erinevalt igapäevasest puhkeajast ei ole iganädalase puhkeaja osas Euroopa Liidu kohtupraktikas täpsustatud, millal tuleb töötajale võrdväärne hüvitatav puhkeaeg tagada. Euroopa Komisjon on aga selgitanud, et Euroopa Komisjoni hinnangul, arvestades töötajate füsioloogilisi vajadusi ja iganädalase puhkeaja ajaperioodi erinevust igapäevasest puhkeajast, tuleb iganädalane puhkeaeg hüvitada selle ajaperioodi jooksul, millega tagatakse, et töötajal on korrapärased puhkeajad tema ohutuse ja tervise kaitseks.⁹¹ See tähendab, et iganädalane puhkeaeg ei pea sarnaselt igapäevasele puhkeajale ära jäänud puhkeajale vahetult järgnema.

Iganädalasest puhkeajast on kehtestatud erand IKT töötajatele ja vanglaametnikele. TLS § 38 lõike 2¹ järgi ei tagata IKT töötajale valveajal iganädalast puhkeajaga. VangS § 137 lõike 1¹

⁹¹ Euroopa Komisjoni teatis C/2023/969, lk 60.

järgi ei kohaldata vanglaametnikele iganädalase puhkeaja nõuet, kui töötamine ei kahjusta vanglaametniku tervist ja ohutust. Lisaks ei tagata VangS § 141 lõike 5 järgi vanglaametnikele iganädalast puhkeaga ka siis, kui ametnik peab väljakutsevalvel tööle asuma.

Siseriiklikult ei ole iganädalase puhkeaja mõõtmiseks eriseadustes, TLS-s ega ATS-s ette nähtud seitsmepäevasest ajaperioodist pikemat ajaperioodi. VangS § 137 lõike 1 järgi määratakse ametniku puhkeag ATS-i alusel arvestades eriseaduses sätestatud erisusi. Samas nii TLS § 52 lõigete 1–2 kui ka ATS § 41 lõigete 2 – 3 järgi tuleb seitsmepäevase ajaperioodi jooksul tagada iganädalast puhkeaga kas 36 või 48 järjestikust tundi.

Seega ei ole siseriiklikult ette nähtud iganädalase puhkeaja mõõtmiseks seitsmepäevasest arvestusperioodist teistsugust perioodi, mis tähendab, et kõikidele töötajatele peab seitsmepäevase ajaperioodi jooksul olema tagatud kas 36 või 48 tundi iganädalast puhkeaga. Kuna puhkeag peab töötajatele olema igal juhul tagatud, ei ole magistritöö autori hinnangul selge, miks on IKT töötajatele ja vanglaametnikele ette nähtud iganädalasest puhkeajast erand ning mis on sellise erandi eesmärk.

TLS § 48 lõike 2¹ punkti 5 järgi on IKT töötajatele võimalik igapäevasest puhkeajast erand teha, kui neile tagatakse kalendrikuus kaks tööst ja valveajast vaba nädalavahetust, mil töötajat ei rakendata tööle ega valveajale.

Seadusest ega seaduse seletuskirjast ei ole magistritöö autori hinnangul üheselt selge, kas kaks tööst ja valveajast vaba nädalavahetust on töötajatele antav hüvitis erandi eest või lisaks hüvitisele antav täiendav lisatagatis võimalike ebamugavuste kompenseerimiseks. Isegi kui IKT töötajatele on valveaja kehtestamiseks ette nähtud erand igapäevasest puhkeajast, ei saa erandi kehtestamise järgselt töötaja jääda ilma iganädalasest puhkeajast, vaid see ajaperiood tuleb töötajatele Euroopa Liidu õiguse järgi saamata jäänud puhkeajana tagada sama arvestusperioodi jooksul tagantjärele. Seega tuleb igal juhul IKT töötajatele tagada iga seitsmepäevase ajaperioodi jooksul iganädalane puhkeag ehk teisisõnu ühe kuu jooksul neli 36- või 48-tunnist iganädalast puhkeaga. Arvestades, et kehtiva õiguse järgi ei tule töötajale iga seitsmepäevase ajaperioodi jooksul iganädalast puhkeaga tagada, ei taga kehtiv õigus töötajale Euroopa Liidu õiguses ettenähtud kaitset.

Magistritöö autori hinnangul tuleb kehtivat õigust muuta nii, et valveajal oleks töötajatele tagatud iga seitsmepäevase ajaperioodi jooksul iganädalane puhkeaeg. Kui seadusandja eesmärk on võimaldada seitsmepäevase ajaperioodi jooksul kohustuslikku iganädalast puhkeaja andmist edasi lükata, tuleb seadusega kehtestada iganädalase puhkeaja mõõtmiseks seitsmepäevasest ajavahemikust pikem periood.

2.1.2. Ohutu töökeskkond

Euroopa Kohus juhtis seoses väljakutsevalvega esimest korda 2021. aasta kohtuasja *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija* punktides 61–65 tähelepanu, et tööandjal on kohustus täita valveajal Euroopa Liidu Nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391⁹² (edaspidi töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiv) artikleid 5–6. Seda isegi juhul, kui väljakutsevalve liigitub puhkeajaks. Euroopa Kohus seadis otsuses liikmesriikidele selgelt kohustuse kehtestada kord, mis tagab, et tööandjad võtavad kasutusele valveajal töötajate tervise ja ohutuse kaitseks vajalikud meetmed.

Täpsemalt selgitas Euroopa Kohus eelnimetatud otsuses, et töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiivi artiklite 5 lõike 1 ja 6 järgi on tööandja kohustatud töötaja tervise ja ohutuse kaitse tagamiseks hindama ja ennetama töökeskkonnaga seotud riske, mille hulka kuuluvad ka psühhosotsiaalsed riskid nagu stress ja tööalane läbipõlemine. Kuna valveajal pannakse töötajale töökohustusi, on see aeg Euroopa Kohtu hinnangul igal juhul hõlmatud töötaja töökeskkonnaga, olenemata sellest, kas ajaperiood liigitub töö- või puhkeajaks. Kohus leidis, et see omakorda tähendab, et tööandjad ei või kehtestada valveperioode, mis oma pikkuse või sageduse tõttu kujutavad ohtu töötaja ohutusele või tervisele, sest pikalt katkestusteta või tihti toimuv valveaeg kujutab töötajale psühholoogilist koormust, mille tõttu võib olla töötajal raske eemalduda töökeskkonnast piisavaks arvuks järjestikusteks tundideks, et neutraliseerida töö mõju ohutusele ja tervisele. Sama seisukohta on hiljem Euroopa Kohus korranud ka kohtuasja *RJ vs. Stadt Offenbach am Main* punktis 60 ning ja *MG vs. Dublin City Council* punktis 47.

⁹² Euroopa Nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. Euroopa Liidu Teataja L 183, 29/06/1989, lk-d 1–8.

Seega peavad tööandjad Euroopa Kohtu praktika järgi tagama töötajatele nii valvekorral kui ka väljakutsevalvel töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiivis ette nähtud kaitse.

Töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiiv kehtestab töökeskkonnale töötajate ohutuse ja tervise kaitseks miinimumnõuded. Nimetatud direktiiv kehtib artikli 2 lõigete 1–2 järgi kõikide avaliku ning erasektori tegevusvaldkondade suhtes, kui need ei ole oma eripära tõttu direktiiviga vältimatult vastuolus. Isegi kui direktiiv mõnele tegevusvaldkonnale selle eripära tõttu ei kehti, tuleb eelnimetatud artikli lõike 2 järgi ka sellisel juhul lähtuda direktiivi eesmärkidest ja tagada töötajate ohutus ja tervis võimalikult suures ulatuses.

Töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiivi artikkel 5 lõige 1 sätestab tööandjatele üldise kohustuse tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides. Sama artikli lõike 4 järgi on liikmesriikidel võimalik tööandja vastutust piirata või välistada näiteks olukordades, mis on põhjustatud ebatavalistest või ettenägematutest olukordadest, tööandja tegevusest sõltumatult või mille tagajärgi ei oleks olnud võimalik ka abinõusid kasutades ära hoida. Töötaja ohutuse ja tervise kaitse hõlmab direktiivi järgi nii töötaja füüsilist kui ka vaimset heaolu. Seejuures on eesmärk ühelt poolt ennetada kahju töötaja heaolule ning samal ajal seda edendada.⁹³

Töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiivi artikli 6 lõigetes 1–5 on loetletud tööandjale väga palju üldisi kohustusi. Eeltoodud artikli järgi on tööandja kohustatud võtma töötaja ohutuse ja tervise kaitseks kasutusele kõik vajalikud meetmed ning olema valmis vajadusel meetmeid kohandama, muutunud asjaolusid arvestama ja olukorda parandama. Seejuures on tööandja kohustatud riske vältima või tõrjuma neid võimalikult varakult või kui ka see ei ole võimalik, siis vältimatuid riske analüüsima. Lisaks tuleb töö kohandada inimese järgi, arvestades tehnika arengut, asendades ohtlikud tegurid ohutute või vähem ohututega ning eelistades kollektiivseid kaitsemeetmeid individuaalsetele. Tuleb luua ühtne poliitika, mis arvestab tehnoloogia, töökorralduse, töötingimuste, sotsiaalsuhete ja töökeskkonnaga, ning anda töötajatele selgeid juhised ohutuks töötamiseks. Sama artikli järgi peab tööandja ka hindama ohtu töötaja ohutusele ja tervisele ning võtma kasutusele töötaja kaitseks ennetusmeetmed, arvestama tööülesannet andes töötaja sobivust tervise ja ohutuse seisukohast, konsulteerima enne uute tehnoloogiate kavandamist ja rakendamist ning tagama, et eriti ohtlikele aladele pääseksid

⁹³ Blanpain, R, lk 808.

üksnes instrueeritud töötajad. Kui mitu tööandjat töötavad ühes asukohas, tuleb neil ohutuse tagamiseks teha koostööd. Mingil juhul ei tohi kasutusele võetud meetmed tekitada töötajatele lisakulusid.

2004. aastal sõlmiti Euroopa sotsiaalpartnerite vahel raamkokkulepe tööga seotud stressi kohta, mille punktis 5 täpsustati, et töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiivi järgi on kõik tööandjad kohustatud hoolitsema töötajate töötervishoiu ja -ohutuse eest, mis hõlmab ka tööstressi probleeme, niivõrd kui need kujutavad endast ohtu töötaja tervisele ja ohutusele. Stressi on raamkokkuleppe punktis 3 kirjeldatud kui seisundit, millega kaasnevad füüsilised, psühholoogilised või sotsiaalsed kaebused või raskused ja mis tuleneb sellest, et isik tunneb, et ei suuda täita talle pandud nõudmisi või ootusi. Tööstressi võivad sama punkti järgi põhjustada erinevad tegurid, näiteks töö sisu, töökorraldus või töökeskkond. Lepingu punkti 4 järgi tuleb tööandjal tööstressi probleemide avastamiseks analüüsida stressi põhjustavaid tegureid ning kui probleem tuvastatakse, tuleb asuda potentsiaalseid stressoreid elimineerima, vähendamaks stressi tekitamise tõenäosust. Kui stressoreid ei ole võimalik elimineerida, siis tuleb nendega tõsiselt tegeleda, rakendades vajaduse korral spetsiaalseid meetmeid.⁹⁴

Sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud raamkokkulepe on allakirjutanud osapoolte kõigile liikmesorganisatsioonidele siduv ning kuivõrd ka Eesti sotsiaalpartnerid kuuluvad lepingule allakirjutanud organisatsioonidesse, on leping siduv ka Eestile.⁹⁵

Magistritöö autori hinnangul on eeltoodust selge, et tööandjad peavad Euroopa Liidu õiguse järgi tagama töötajate ohutuse ja tervise kaitse tööajal.

Magistritöö autor leiab, et Euroopa Kohtu eesmärk ei olnud *Radiotelevizija Slovenija* kohtuotsuses laiendada tööandja kohustust tagada töötaja ohutus ja tervise kaitse ka töötaja puhkeajale. Magistritöö autori hinnangul tõi kohus otsuses üksnes välja, et tööandjal on kohustus tuvastada võimalikke tööstressoreid ning võtta kasutusele meetmed tuvastatud stressorite ennetamiseks ning välistamiseks. Nagu nähtub 2004. aastal sõlmitud raamkokkuleppe punktist 4, võib tööstressi põhjustada ka töökorraldus. Arvestades, et

⁹⁴ Social Dialogue. Framework agreement on work-related stress. 08.10.2004. – <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=10402&langId=en>.

⁹⁵ Tööstressi alane raamleping. ETUCi tõlgendusjuhis. European Comission, lk 11. – <https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Work-related%20Stress%202004%20-%20ETUC%20interpretation%20guide%20-%20ET.pdf>.

väljakutsevalvet on võimalik korraldada nii, et see ajaperiood liigitub töötaja puhkeajaks, kui töötaja ei ole kohustatud sellel ajal tööülesandeid täitma, tähendab see, et sisuliselt ei peagi töötajale jääma sellist puhkeaega, kus tal oleks võimalik ennast töökeskkonnast täielikult välja lülitada ehk teisisõnu aega, mil teda ei tohi valveajale rakendada. Nagu kohus eeltoodud otsuses välja tõi, on selge, et selliselt korraldatud töökorraldus ehk töötajale määratud väljakutsevalve võib ohtu seada töötaja vaimse heaolu, kui töötaja peab oma puhkeaega korraldades või puhkeaja tegevusi planeerides olema pidevas valmisolekus ning tööandjale kättesaadav. Sellepärast leidis magistr töö autori hinnangul Euroopa Kohus eeltoodud otsuses, et isegi juhul kui väljakutsevalve liigitub tervikuna puhkeajaks, peab tööandja endiselt hindama sellise töökorraldusega kaasnevaid riske ning tuvastama, et valveaeg ei mõjutaks töötaja tervist negatiivselt. See omakorda tähendab, et tööandjad ei või kehtestada valveperioode, mis oma pikkuse või sageduse tõttu kujutavad ohtu töötaja ohutusele või tervisele.

Õiguslikes kirjanduses on asutud seisukohale, et Euroopa Kohus keelas kohtupraktikas töötajatele kogu aeg valveaega rakendada, sest isegi kui töötajat valveajal välja ei kutsuta, kujutab ainuüksi valveaja olemus endast juba ohtu töötaja heaolule. Lisaks on leitud, et kuigi kohus ei ole otsesõnu rääkinud töötaja ohutuse ja tervise kontekstis õigusest mitte olla kättesaadav, on lähenemine sama – töötajal peab olema võimalik ennast töökeskkonnast täielikult välja lülitada ning väljakutsevalvet rakendades tuleb selline õigus töötaja ohutuse ja tervise kaitseks tagada.⁹⁶ Sama on rõhutanud ka Euroopa Komisjon, selgitades, et tööga seotud stressi vähendamiseks ning vaimse tervise edendamiseks on oluline tagada töötajatele õigus mitte olla kättesaadav ning hea psühhosotsiaalne töökeskkond.⁹⁷

Seega tuleb magistr töö autori hinnangul tööandjatel hinnata, millist mõju omab valveaeg töötaja füüsilisele ja vaimsele heaolule ning võtta kasutusele kõik võimalikud meetmed töötajate vaimse heaolu tagamiseks, sealhulgas selle kahjustamise ennetamiseks, ja toetava keskkonna loomiseks.

⁹⁶ Mitrus, L. 2024, lk 46.

⁹⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a comprehensive approach to mental health, lk 18.

Siseriiklik õigus kohustab tööandjat looma ja hoidma keskkonda, kus töötaja vaimne ja füüsiline tervis on kaitstud.⁹⁸ Seejuures on tööandja kohustatud muuhulgas tagama töötajale ka hea psühhosotsiaalse töökeskkonna.⁹⁹

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (edaspidi TTOS)¹⁰⁰ § 9¹ lõike 1 järgi loetakse psühhosotsiaalseks ohuteguriks muuhulgas muud juhtimise, töökorralduse ja töökeskkonnaga seotud tegurid, mis võivad mõjutada töötaja vaimset või füüsilist tervist, sealhulgas põhjustada tööstressi. Näiteks on selgitatud, et ohuallikaks võib olla mittetavapärase tööaeg, sest ebaregulaarne ja muutuv tööaeg mõjutab töötajate tervist ning põhjustab töö- ja pereelu konflikti, kui töötajal ei ole piisavalt aega pere- ega sotsiaalse elu jaoks.¹⁰¹ TTOS § 9¹ lõike 2 järgi on tööandja kohustatud psühhosotsiaalsest ohutegurist tuleneva tervisekahjustuse ennetamiseks rakendama abinõusid, sealhulgas kohandama töökorralduse ja töökohta töötajale sobivaks, optimeerima töötaja töökoormust, võimaldama töötajale tööpäeva või töövahetuse jooksul töötaja hulka arvatavaid vaheaegu ning parandama ettevõtte psühhosotsiaalset töökeskkonda.

Seega on kehtivas seaduses ette nähtud võimalused ja kohustused töötaja füüsilise ja vaimse heaolu tagamiseks.

Arvestades, et valvekord liigitub siseriiklikult tööajaks, on sellisel juhul töötajatele tagatud ohutus ja tervise kaitse. Magistritöö autori hinnangul puudub aga valveaja regulatsioonides, mis käsitlevad väljakutsevalvet, Euroopa Liidu õiguses ette nähtud selge kohustus hinnata valveaja rakendamisel selle tegelikku mõju töötajatele ning võtta kasutusele ennetavaid ja leevendavaid meetmeid töötajate heaolu tagamiseks. Kehtivatest siseriiklikest valveaja regulatsioonidest ei nähtu täiendavaid töötaja õigusi kaitsvaid ja tagavaid ennetus- ega leevendusmeetmeid.

Erinevalt teistest regulatsioonidest on ATS § 38 lõike 5 järgi ametiasutus kohustatud valveaega rakendades arvestama olulisi asjaolusid, mis võiksid valveaja kohaldamist takistada, sealhulgas

⁹⁸Laine, K. Kes vastutab töötaja vaimse tervise eest? Tööelu. Tööinspektsiooni ajakiri. Talv 2024, lk 10 – <https://www.ti.ee/sites/default/files/documents/2024-12/T%C3%B6elu%20ajakiri%202024%20talv.pdf>.

⁹⁹ Töökeskkond. Käsiraamat. II osa. Tööinspektsioon. 2023, lk 30.

¹⁰⁰ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus – RT I, 30.01.2025, 10.

¹⁰¹ Töökeskkond, lk 31.

asjaolu, et ametnik on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega last. ATS-i käsiraamatus on täiendavalt selgitatud, et ATS toetab laste- ja peresõbralikkust, mistõttu on valveaja regulatsioonis tehtud valveaja rakendamisele neile erand. Sättes ei ole loetletud kõiki olulisi asjaolusid, mida võib arvesse võtta. Ametiasutus peab valveaja rakendamiseks teenistujate valikul lähtuma lisaks ametniku teenistusülesannetele ehk asjaolule, kas teenistuskoha ülesannete täitmist võib väljaspool tööaega vaja minna, arvestama ka ametniku isiklike võimalusi. Lisaks võib ATS käsiraamatu kohaselt olulise asjaoluna kõne alla tulla see, kui ametniku elukoha kaugus teenistusülesannete täitmise kohast on niivõrd kaugel, et ametniku teenistuskohale saabumine oleks ebamõistlikult kallis või aegavõttev. Siiski ei näe säte ette absoluutset keeldu, igat olukorda tuleb eraldi hinnata.¹⁰²

Magistritöö autori hinnangul sätestab ATS § 38 lõige 5 tööandjale kohustuse valveaega rakendades hinnata töötaja sobivust selliseks töökorralduseks ning võimaldab valveaja rakendamisest keelduda, kui selline töökorraldus ei ole töötaja isiksusest lähtuvalt sobiv. Kuigi regulatsioonis lähtutakse ka tööandja vajadustest, välistades väljakutsevalve määramise töötajatele, kes ei oleks võimelised piisavalt kiiresti väljakutsevalvel tööle asumiseks, on antud võimalus jätta väljakutsevalve kohaldamata ka nendele töötajatele, kellele oleks väljakutsevalve rakendamine olukorda arvestades ülemäära koormav. Ehk sisuliselt hinnatakse väga väljakutsevalve kui töökorralduse mõju töötajale.

Magistritöö autori hinnangul tuleb võimaliku ohutegurina arvestada Euroopa Kohtu väljendatud seisukohast lähtuvalt ka valveaja piirmäärasid. Siseriiklikud seadused võimaldavad töötajatele määrata ühes kuus valveaega erinevates ulatustes. Näiteks IKT töötajatele tohib TLS § 48 lõike 2¹ punkti 4 järgi valveaega ühes kalendrikuus määrata kuus kuni 130 tundi. PPVS § 78 lõike 2 ja PäästeTS § 20 lõike 6 järgi tohib pääste- ja politseiteenistujatele valveaega rakendada ühes kuus kuni 155 tundi, samas kui VangS § 141 lõike 2 järgi võib vanglaametnikule valveaega määrata ühes kuus kuni 250 tundi.

PäästeTS seletuskirjas on näiteks päästeteenistujatele sätestatud valveaja absoluutmäärade põhjendatud asjaoluga, et kehtestatud maksimaalne valveaeg võimaldab asutusel oma tegevusi paremini plaanida ning tagada tõrketa tööülesannete täitmise.¹⁰³ Samas ei ole selgitatud, kuidas

¹⁰² Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., lk 124–125.

¹⁰³ Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse seletuskiri. 2017, lk-d 24 ja 38.

selline piirmäär töötaja ohutust või tervist võib mõjutada. Euroopa õigusest lähtuvalt ei saa valveaja rakendamist põhjendada üksnes tööandja vajadusega, vaid seda tuleb teha viisil, mis ei kahjustaks töötaja heaolu. Euroopa kohtupraktikas on selgelt öeldud, et valveaega korraldades tuleb jälgida, et valveaja pikkus ega sagedus ei kujuta ohtu töötaja ohutusele ega tervisele. Seega tuleb magistritöö autori hinnangul täpsemalt hinnata, kuidas lubatud valveaja piirmäärad võivad töötaja ohutust ja tervist mõjutada.

Kuigi siseriiklik õigus näeb sarnaselt Euroopa Liidu õigusele ette võimaluse ja kohustuse arvestada töötaja tööd korraldades töötingimuste mõju töötaja füüsilisele ja vaimsele heaolule, ei ole magistritöö autori hinnangul valveaega rakendades töötaja heaolu arvestatud. Eesti õiguses puudub Euroopa Kohtu praktikas ette nähtud kohustuslik kord, mis tagaks, et tööandjad võtavad kasutusele valveajal töötajate tervise ja ohutuse kaitseks vajalikud meetmed. Seega on Eesti õigus selles osas Euroopa Liidu õigusega vastuolus.

Magistritöö autori hinnangul tuleb seadusesse kehtestada eraldi tingimus, et tööandjal on kohustus valveaega planeerides ning rakendades hinnata selle mõju töötaja ohutusele ja tervisele.

2.2. Valveaja hüvitamine

Töö- ja puhkeaja liigitamine käib käsikäes õiglase tasu teemaga, sest oleks ebaõiglane, kui töötajad peaksid eluks vajaliku palga teenimiseks töötama ebamõistlikult pikki tunde.¹⁰⁴ Seetõttu on aktuaalne ka valveaja liigitamine tasustamise vaatest, sest olukord, kus töötaja on pidevalt tööandjale kättesaadav ning töövalmis, tekitab paratamatult küsimuse, kas selliste kohustuste täitmine tuleks töötajale ka rahas hüvitada.

Magistritöö autor analüüsis Euroopa Kohtu otsuseid seoses valveajaga, milles käsitleti valveaja liigitamist selleks, et liikmesriikidel oleks võimalik siseriiklikus kohtus tuvastada, kas töötajale määratud valveaeg liigitub tööajaks, mille eest tuleb töötajale tasuda, või puhkeajaks, mis üldjuhul ei nõua tasustamist. Kuigi kohtud andsid valveaja liigitamiseks liikmesriikide

¹⁰⁴ Ferrante, V. Between Health and Salary: The Incomplete Regulation of Working Time in European Law. – European Labour Law Journal, Vol. 10, Issue 4. 2019, lk 7.

kohtutele siduvaid selgitusi, selgitati samal ajal kohtuotsustes, et tööaja direktiiv ei reguleeri töötasu, mis tähendab, et liikmesriigid ei pea töötasu määramisel kasutama tööaja direktiivis sätestatud töö- ja puhkeaja mõisteid, vaid võivad töötasu määratluse aluseks võtta kasutusele tööaja direktiivis sätestatud mõistetest erinevad definitsioonid.¹⁰⁵

Matzaki kohtuasja ettepaneku punktis 44 selgitas kohtujurist, et kuigi tööaja direktiiv ei kohusta liikmesriike töötasu küsimustes direktiivis sätestatud töö- ja puhkeaja mõistest lähtuma, ei keela direktiiv seda ka teha, mis tähendab, et liikmesriikidel on õigus siseriiklike kehtiva õigusega määrata, et töötasu arvestatakse just tööaja direktiivis kehtestatud definitsioonide alusel. Magistritöö autori hinnangul soovitas kohtujurist oma ettepanekus liikmesriikidel lähtuda õigusselguse tagamiseks ka tasustamisel tööaja direktiivis sätestatud töö- ja puhkeaja mõistest. See-eest kohus selgitas sama kohtuasja punktides 48–52, et valveaja tasustamine ei jää tööaja direktiivi reguleerimisalasse, sest töötaja tasustamine koos tasu maksmise kriteeriumite kindlaks määramisega on liikmesriikide enda pädevuses. Kohus leidis, et liikmesriigid ei pea väljakutsevalve tasustamisel arvestama selle ajaperioodi kvalifitseerumist tööaja direktiivi mõistes töö- või puhkeajaks.

Kohtuasja *RJ vs. Stadt Offenbach am Main* punktides 57–58 kinnitas kohus täiendavalt, et valveaja tasustamine on liikmesriikide enda pädevuses, mis tähendab, et liikmesriigid võivad näiteks valvekorra aktiivset ehk teisisõnu tööga hõivatud aega tasustada erinevalt valvekorra passiivsest ajast, mil töötaja ei täida oma kutsetegevusega seonduvaid tööülesandeid. Samuti on liikmesriikidel võimalik erinevalt tasustada väljakutsevalve perioodi. Kohus rõhutas, et kuna tasustamisel ei pea lähtuma tööaja direktiivis sätestatud mõistetest, tohivad liikmesriigid tasustada ka väljakutsevalvet, mis liigitub tervikuna tööaja direktiivi alusel puhkeajaks, et hüvitada töötajale väljakutsevalve perioodiga kaasnevad ebamugavused.

Seega ei reguleeri tööaja direktiiv valveaja tasustamist, vaid seab üksnes miinimumnõuded töötajate töö- ja puhkeaja korraldamisele ehk teisisõnu minimaalsele puhkeajale ja maksimaalsele tööajale. Liikmesriigid peavad tagama töötajatele tööaja direktiivis ette nähtud miinimum kaitse ning arvestama puhkeajale ja tööajale kehtestatud nõudeid hinnates ja tagades direktiivis sätestatud mõisteid. Muudes tööajaga seonduvates aspektides, nagu töölepingu osapoole tasustamises, ei pea liikmesriigid aga tööaja direktiivis sätestatud mõistetest lähtuma

¹⁰⁵ Vt näiteks *Dellas*, punktid 38–39.

ning võivad direktiivis ette nähtud töö- ja puhkeaega tasustada erinevalt, liigitades seejuures ka näiteks ajaperioode direktiivis sätestatust erinevalt.

TLS-i § 1 lõike 1 järgi maksab tööandja töötajale töö eest tasu. Töötasu mõiste hõlmab kõiki töötajale töö eest makstavaid tasusid nagu palk, lisatasu ja preemia.¹⁰⁶

Erinevalt TLS-st koosneb ametniku palk ATS § 61 lõike 1 järgi põhipalgast, muutuvpalgast ning lisatasudest. Sama paragrahvi järgi on põhipalk fikseeritud palga osa, mis on määratud ametikoha teenistusülesannete ning ametniku teenistusalauste teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal. Muutuvpalk on aga ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistusalauste saavutuste eest, mida võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast. Lisatasu on aga valveaja, ületunnitöö, ööajal ja riigipühal tehtava töö ning puuduva ametniku ülesannete täitmise eest makstav hüvitis.

Kuivõrd valvekord on osa töötaja tööajast, tasustatakse valvekorda töötasule vastavalt. Siseriiklike seadustes ei ole ette nähtud lisakriteeriume, mis võimaldaksid valvekorra passiivset osa või isegi osa tööajast hüvitada tavapärasest töötasust erinevalt.

Kui TLS § 48 lõike 1 kohaselt makstakse töötajale väljakutsevalve ajal tasu, mis peab moodustama vähemalt 10% töötasust, siis tervishoiuvaldkonna kollektiivlepingu punkti 4 järgi peab tervishoiutöötajate valveaja tasu moodustama vähemalt 20% töötaja tasust. ATS § 38 lõike 3 järgi peab ametniku valveaja lisatasu moodustama 10% ametniku põhipalgast. PPVS § 78 lõike 4 järgi kuni 10% politseiametniku tunnipalga määrast ning VangS § 141 lõike 3 järgi kuni 10% ametniku madalaimast palgamäärast või ametipalgast. Seega on väljakutsevalve eest siseriiklikutes regulatsioonides ette nähtud rahaline hüvitis.

Erinevalt teistest regulatsioonidest lubab ATS § lõige 3 ametniku taotlusel valveaja hüvitada ka täiendava vaba aja andmisega, mis peab moodustama vähemalt 25% valveaja kestvusest. Selline võimalus on ette nähtud aga üksnes ametniku vabatahtlikul taotlusel, vastasel juhul tuleb hüvitis maksta rahas.

¹⁰⁶ Raidve, H., Rask, M., lk 77.

Seega ei ole siseriiklikult valveaja tasustamist seotud rangelt tööaja direktiivis defineeritud tööaja mõistega. Nii ATS kui ka TLS võimaldab väljakutsevalve eest töötajale tasu maksta, isegi kui väljakutsevalve ei liigitu kummagi seaduse järgi tööajaks. Siseriiklikult on kõikides valveaja regulatsioonides valveaja tasustamine ette nähtud. Tasu makstakse nii valvekorra kui ka väljakutsevalve eest, mis tähendab, et töötajatele tagatakse valveaja eest õiglane hüvitis.

Kuivõrd Euroopa Liidu tööaja direktiiv ei reguleeri valveaja tasustamist ning lubab liikmesriikidel endal valveaja hüvitamise korra kehtestada, on siseriiklik õigus Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas Eestis kehtiv valveaja mõiste ning valveaja liigitamine on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ning kas siseriiklik valveaja regulatsioon tagab töötajatele Euroopa Liidu õiguses kujunenud standarditele vastava kaitse ning hüvitise.

Magistritöös ilmnes, et Euroopa Liidu õiguses eristatakse kahte liiki valveaega: valvekord ja väljakutsevalve. Valveaega eristatakse vastavalt sellele, kas töötaja on kohustatud kogu valveaja jooksul viibima töökohal, olles valmis viivitamatult asuma tööülesandeid täitma, või on ta oma viibimiskoha valikus vaba. Euroopa Liidu õiguses on valvekord ajaperiood, mil töötaja on kohustatud viibima tööandja nõudmisel võimalike tööülesannete täitmiseks füüsiliselt töökohal, et olla valmis viivitamatult sekkuma. Väljakutsevalve on aga ajaperiood, mil töötaja ei ole kohustatud töökohal viibima, kuid peab olema tööandjale pidevalt kättesaadav, et vastavalt vajadusele reageerida.

Magistritöö autor leidis, et TLS-i, tervishoiuvaldkonna kollektiivlepingu, ATS-i ega PäästeTS-i valveaja regulatsioonid ei reguleeri valvekorda – kõik nimetatud õigusaktid reguleerivad valveajana üksnes väljakutsevalvet. See-eest on PPVS-i ja VangS-i regulatsioonid sõnastatud niivõrd üldiselt, et annavad võimaluse määrata nii väljakutsevalvet kui ka valvekorda.

Nii PPVS-i kui ka VangS-i regulatsioonis on erinevalt teistest valveaja regulatsioonidest nähtud ette lisatingimus, mille järgi peab ametnik valveajal viibima kokkulepitud kohas. Samas on jäetud seaduses valveaja viibimiskoht määratlemata. Valveaja viibimiskoha kokkuleppe piire ei ole täpsustatud ega selgitatud ka seaduste seletuskirjades. Seega võivad sisuliselt pooled kokku leppida, et ametnik peab valveajal viibima kas töökohas, elukohas või mõnes muus kohas. Lisaks võivad pooled ametniku viibimiskohas kokku leppida ka näiteks linna täpsusega, mis annaks ametnikule võimaluse valveajal oma aega paindlikult planeerida, samas olles endiselt vajadusel kättesaadav. Sisuliselt on seega võimalik politsei- ja ka vanglaametnikele rakendada valveaja regulatsiooni alusel nii väljakutsevalvet kui ka valvekorda, sõltuvalt tööandja poolt kindlaks määratud töötaja viibimiskohast.

Kuigi siseriiklikult on õigusaktides valveajana peamiselt reguleeritud üksnes väljakutsevalvet, on kehtiv õigus siiski Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ning võimaldab valveaega vastavalt Euroopa Liidu õigusele eristada.

Valveaja liigitamise osas selgus, et valvekorra liigitamine on Euroopa Liidu õiguses olnud üheselt selge. Euroopa Kohtu seisukoha järgi tuleb kogu ajaperiood, mil töötaja viibib tööandja nõudmisel töökohal, et vastavalt vajadusele tööülesandeid viivitamatult täita, lugeda tööajaks. Isegi siis, kui töötaja ei tegele samal ajal oma kutsetegevusega seotud tööülesannetega, vaid puhkab või magab puhkeruumis.

Autor jõudis järelduseni, et kuigi siseriiklikult ei ole valvekorda eraldi valveajana reguleeritud, on siseriiklik õigus siiski Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Siseriiklikult loetakse üldjuhul valvekorda, mil töötaja on kohustatud terve ajaperioodi jooksul viibima töökohas, tervikuna tööajaks. Isegi kui töötaja ei pea samal ajal aktiivselt oma kutsetegevusega seonduvaid tööülesandeid täitma. Seega on valvekord üldjuhul tööajaga võrdsustatud.

PPVS-i ja VangS-i regulatsioonid, mis annavad võimaluse valvekorras kokku leppimiseks, on aga Euroopa Liidu õigusega vastuolus osas, milles nad ei näe ette, et valvekord peab olema tervikuna tööaeg. Euroopa Liidu õiguses ei ole jäetud teistsugust võimalust – valvekord tuleb tervikuna tööajaks lugeda, sest täidetud on kõik tööajale iseloomulikud kriteeriumid.

Magistritöö autori hinnangul tuleb PPVS-i ja VangS-i valveaja regulatsioone muuta Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimiseks. Kui seaduseandja ei ole soovinud politsei- ja vanglaametnikele ette näha eraldi võimalust valveaja regulatsiooni rakendamiseks töökohal, siis tuleks regulatsiooni sõnastust täpsustada näiteks lisatingimusega, et kuigi pooled võivad valveaja jooksul töötaja viibimiskohas kokku leppida, ei tohi selliseks viibimiskohaks määrata töötaja töökohta. Kui siseriiklikke seadusi muuta nii, et valvekorda ei ole võimalik enam eriseaduse alusel määrata, tuleks valvekorra puhul lähtuda ATS-i üldregulatsioonist, mille järgi on valvekord osa tööajast, sest täidetud on kõik tööajale iseloomulikud kriteeriumid. Seega oleks sellisel juhul nii vanglaametnike kui politseiametnike valvekord tervikuna tööaeg. Selline lähenemine on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Seega sisuliselt sama lahenduseni viiks ka see, kui eriseadustesse sätestatakse selgelt Euroopa Liidu õigust arvestades, et ajaperiood, mil ametnik viibib valveajal töökohal, on tervikuna tööaeg, olenemata sellest, kas ja milliseid tööülesandeid töötaja sellel ajal täidab.

Väljakutsevalve liigitamine ei ole aga olnud Euroopa Liidu õiguses niivõrd selge. Euroopa Kohtu praktika järgi tuleb väljakutsevalve liigitamisel hinnata, kas väljakutsevalve ajal on töötajale tagatud võimalus oma aega planeerida, või on töötajale kehtestatud piirangud, mis mõjutavad objektiivselt ja oluliselt töötaja õigust oma puhkeaega korraldada. Kui töötajale kehtestatud piirangud mõjutavad oluliselt töötaja õigust veeta aega oma pere või sotsiaalse keskkonnaga ja tal ei ole võimalik oma puhkeaega planeerida ilma objektiivsete ja oluliste piiranguteta, on tegemist tööajaga, vastasel juhul loetakse tööajaks üksnes väljakutsevalve jooksul tegelikkuses töötatud aeg.

Piirangutena tuleb arvesse võtta eeskätt reageerimisaega, mis töötajale on antud tööle asumiseks, koos reageerimisaega mõjutada võivate lisatingimuste ja soodustustega. Arvestatavad lisatingimused ja soodustused peavad olema kehtestatud kas õigusaktidega, kollektiivlepinguga või tööandja poolt, tegemist ei või olla muude asjaoludega, mis võivad väljakutsevalvel viibimist mõjutada. Lisaks tuleb võimalusel arvestada väljakutsete sagedust, ettenähtavust ning kestvust. Kahest kriteeriumist olulisem kaal on töötajale antud reageerimisajal – isegi juhul kui väljakutsed ei ole sagedased, võib väljakutsevalve liigituda tööajaks, kui töötajale seatud piirangud ning nende mõju on objektiivne ning oluline.

Eesti õiguses näevad kõik valveaja regulatsioonid ette, et valveaega tuleb liigitada kas eraldi ajaperioodina või PäästeTS järgi puhkeajana. Tööajaks liigitatakse valveajast üksnes see osa, mille jooksul töötaja reageerib väljakutsele ning asub tööülesandeid täitma. Euroopa Liidu õiguses on aga selgelt öeldud, et töö- ja puhkeaja vahel ei ole vahepealset kategooriat. Kogu töösuhtes olemise aeg peab liigituma kas töö- või puhkeajaks ning liikmesriikidel on keelatud siseriikliku õigusega näha ette erandeid, mis muudavad või piiravad töö- ja puhkeaja piiritlemist erinevalt tööaja direktiivist. Seega ei ole siseriiklik õigus osas, milles ta käsitleb valveaega eraldi ajaperioodina, Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Seejuures ei oleks magistritöö autori hinnangul siseriiklik käsitlus Euroopa Liidu õigusega kooskõlas isegi juhul, kui kogu tegevusetusega hõlmatud väljakutsevalve aeg, mida seni on käsitletud eraldi perioodina, liigituks tervikuna puhkeajaks. Euroopa Liidu kohtupraktikas antud suunistest nähtub selgelt, et väljakutsevalve tegevusetuse aega ei tohi ühetaoliselt ja tervikuna puhkeajaks liigitada. Selle asemel tuleb hinnata töötajale pandud piiranguid ning

nende objektiivset mõju töötaja võimalusele oma puhkeaega kasutada. Puhkeajaks loetakse üksnes aeg, mil töötajale on tagatud õigus ilma oluliste piiranguteta oma puhkeaega korraldada.

Kehtiv õigus aga ei võimalda vastavalt Euroopa Liidu õigusele arvestada väljakutsevalve liigitamisel töötajale seatud piiranguid koos nende tegeliku mõjuga. Valveaja regulatsioonid ei näe ette kaalumisvõimalust ega võimalda valveaja liigitamisel arvestada, kas väljakutsevalve ajal on töötajale ka tegelikkuses võimaldatud piisav vabadus oma aja korraldamiseks, sealhulgas võimalus tegeleda isiklike ning sotsiaalsete huvidega. Kõiki väljakutsevalve passiivseid perioode liigitatakse ühetaoliselt, ilma töötajale seatud piiranguid hindamata, mis ei ole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Euroopa Liidu õigusega koosõlla viimiseks tuleb magistritöö autori hinnangul siseriikliku õiguse valveaja regulatsioone muuta nii, et valveaeg ei oleks käsitletav eraldi ajaperioodina, vaid liigituks kas töö- või puhkeajaks olenevalt töötajale seatud piirangutest, mida tuleb koos piirangute mõjuga iga kord eraldi analüüsida ning hinnata.

Magistritöö autor leiab, et siseriiklikesse seadustesse tuleks Euroopa Liidu õiguse järgi lisada, et väljakutsevalve liigitamisel peab hindama, kas töötajale õigusaktidega, kollektiivlepinguga või tööandja poolt kehtestatud piirangud võimaldavad tal ilma olulise piiranguta isiklike ja sotsiaalsete huvidega tegeleda. Seejuures tuleb arvestada nii piiranguid mis töötaja isiklike ja sotsiaalsete huvidega tegelemist takistavad (väga lühike reageerimisaeg, tööandja kindlaksmääratud viibimiskoht, vajadus tihti väljakutsevalve ajal tööle asuda) kui neid, mis seda soodustavad (võimalus väljakutsevalvel töötada viibimiskohast lahkumata, võimalus kasutada eriõigusi ja vahendeid, mis võimaldavad töökohta kiiremini jõuda).

Euroopa Liidu õiguse järgi tuleb töötajale valveaega rakendades tervise ja ohutuse kaitseks tagada piisav puhkus ehk teisisõnu igapäevane ja -nädalane puhkeaeg. Euroopa Liidu õiguse järgi tuleb töötajale tagada õigus vähemalt 11-tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24 tunnise ajavahemiku ning lisaks 11-tunnisele igapäevasele puhkeajale tuleb tööaja direktiivi artikli 5 järgi tagada ka iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta vähemalt 24 tundi katkematut puhkeaega.

Nii TLS-i kui ka ATS-i valveaja üldregulatsioonid on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, kuivõrd nii valvekorral kui ka väljakutsevalvel on töötajatele igapäevane ja -nädalane

minimaalne puhkeaeg tagatud. Seejuures on kehtivas õiguses kehtestatud igapäevaseks puhkeajaks direktiivis ette nähtud miinimumnõudest pikem periood ehk siseriiklik õigus tagab töötajale Euroopa Liidu õiguses sätestatust pikema puhkeaja.

Kuigi Euroopa Liidu õigus lubab väljakutsevalve, mis liigitub puhkeajaks, arvata igapäevase ja igapäevase puhkeaja hulka, on Eesti regulatsioonide järgi väljakutsevalvet lubatud kohaldada üksnes ulatuses, mil töötajale on tagatud järjestikused puhkeajad, mille jooksul ei tohi töötajalt töötamist nõuda ehk mis ei sisalda väljakutsevalvet. Seega pakub kehtiv õigus Euroopa Liidu õigusega võrreldes töötajatele suuremat kaitset.

Kuigi liikmesriikidel on võimalik Euroopa Liidu õiguse järgi kehtestada igapäevasest puhkeajast erandeid, ei välista see liikmesriikide kohustust tagada töötajatele ka sellisel juhul esimesel võimalusel piisav puhkeaeg. Euroopa Liidu õiguses on selgelt öeldud, et igapäevase puhkeaja erandi hüvitamiseks antud võrdväärse pikkusega puhkeaeg peab järgnema vahetult töötajale, mida hüvitatakse, et vältida järjestikuste tööperioodidega kaasnevat väsimust või kurnatust.

Igapäevasest puhkeajast on kehtivas õiguses tehtud erand tervishoiutöötajatele, IKT töötajatele ning pääste-, politsei-, ja vanglaametnikele. Magistritöö autor leiab, et kehtiv õigus ei ole piisavalt täpne ega võimalda selgelt aru saada, kas töötajatele tagatakse valveajal Euroopa Liidu õiguses ette nähtud minimaalne puhkeaeg.

Magistritöö autori hinnangul tuleb valveaja regulatsioone täpsustada ning selgitada, et isegi kui väljakutsevalve liigitub puhkeajaks, tuleb sellisel juhul, kui töötaja peab väljakutsevalve ajal asuma tööd tegema, tagada töötajale igapäevane puhkeaeg vahetult pärast tööaja lõppu ning enne järgmist tööaja algust. Kui puuduvad objektiivsed põhjused, mis ei võimalda puhkeaja andmist vahetult pärast tööpäeva, ei ole Euroopa Liidu õiguse järgi õigust puhkeaja andmist edasi lükata. Seega tuleb magistritöö autori hinnangul muuta vanglaametnike valveaja regulatsiooni Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimiseks ning sätestada, et igapäevane puhkeaeg tuleb tagada vahetult pärast tööpäeva lõppu, mitte mõistliku aja jooksul, välja arvatud objektiivsete põhjuste korral.

Sarnaselt igapäevasele puhkeajale on Euroopa Liidu õiguses lubatud erand teha ka igapäevasest puhkeajast. Ka igapäevasest puhkeajast erandi tegemise puhul tuleb töötajale

hüvitiseks anda võrdväärne puhkeaeg. Erinevalt igapäevasest puhkeajast ei pea aga iganädalane puhkeaeg järgnema vahetult ära jäänud puhkeajale.

Iganädalasest puhkeajast on kehtestatud erand IKT töötajatele ja vanglaametnikele. Kuna kehtiva õiguse järgi tuleb iga seitsmepäevase ajaperioodi jooksul töötajale iganädalane puhkeaeg tagada ja seadus ei näe ette võimalust kasutada iganädalase puhkeaja mõõtmiseks seitsmepäevasest arvestusperioodist teistsugust perioodi, ei ole magistritöö autori hinnangul üheselt selge, miks on IKT töötajatele ja vanglaametnikele ette nähtud iganädalasest puhkeajast erand ning mis on sellise erandi eesmärk. Arvestades, et kehtiv õigus ei näe selgelt kohustust tagada IKT töötajatele ja vanglaametnikele iga seitsmepäevase ajaperioodi jooksul iganädalast puhkeaga, ei taga kehtiv õigus töötajale Euroopa Liidu õiguses ettenähtud kaitset.

Magistritöö autori hinnangul tuleb kehtivat õigust muuta nii, et valveajal oleks töötajatele tagatud iga seitsmepäevase ajaperioodi jooksul iganädalane puhkeaeg. Kui seadusandja eesmärk on võimaldada seitsmepäevase ajaperioodi jooksul kohustusliku iganädalase puhkeaja andmist edasi lükata, tuleb seadusega kehtestada iganädalase puhkeaja mõõtmiseks seitsmepäevasest ajavahemikust pikem periood.

Lisaks tuvastas magistritöö autor, et Euroopa Liidu õigusest on üheselt selge, et tööandjad peavad tööajal tagama töötajate ohutuse ja tervise kaitse. Kuigi Euroopa Kohus on kohtupraktikas rõhutanud, et tööandjad peavad töötajatele tagama nii valvekorral kui ka väljakutsevalvel töötervishoiu ja -ohutuse raamdirektiivis ette nähtud kaitse, ei olnud magistritöö autori hinnangul Euroopa Kohtu eesmärk laiendada tööandja kohustust tagada töötaja ohutus ja tervise kaitse ka töötaja puhkeajale.

Magistritöö autor leiab, et kohus tõi otsuses üksnes välja, et tööandjal on kohustus tuvastada võimalikke tööstressoreid ning võtta kasutusele meetmed tuvastatud stressorite ennetamiseks ning välistamiseks. Arvestades, et väljakutsevalvet on võimalik korraldada nii, et see ajaperiood liigitub tervikuna töötaja puhkeajaks, kui töötaja ei ole kohustatud sellel ajal tööülesandeid täitma, tähendab see, et sisuliselt ei peagi töötajale jääma sellist puhkeaga, kus tal oleks võimalik ennast töökeskkonnast täielikult välja lülitada. Nagu Euroopa Kohtu praktikas on selgitatud, seab selline töökorraldus ehk töötajale määratud väljakutsevalve ohtu töötaja vaimse heaolu, kui töötaja peab oma puhkeaga korraldades või puhkeaja tegevusi planeerides olema pidevas valmisolekus ning tööandjale kättesaadav. Sellepärast leidis

magistritöö autori hinnangul Euroopa Kohus, et isegi juhul, kui väljakutsevalve liigitub tervikuna puhkeajaks, peab tööandja endiselt hindama sellise töökorraldusega kaasnevaid riske ning tuvastama, et valveaeg ei mõjutaks töötaja tervist negatiivselt. See omakorda tähendab, et tööandjad ei või Euroopa Liidu õiguse järgi kehtestada valveperioode, mis oma pikkuse või sageduse tõttu kujutavad ohtu töötaja ohutusele või tervisele.

Arvestades, et valvekord liigitub siseriiklikult alati tööajaks, on sellisel juhul töötajatele tagatud ohutus ja tervise kaitse. Magistritöö autori hinnangul puudub aga valveaja regulatsioonides Euroopa Liidu õiguses ette nähtud selge kohustus hinnata valveaja rakendamisel selle tegelikku mõju töötajatele ning võtta kasutusele ennetavaid ja leevendavaid meetmeid töötajate heaolu tagamiseks. Kehtivatest siseriiklikest valveaja regulatsioonidest ei nähtu täiendavaid töötaja õigusi kaitsvaid ja tagavaid ennetus- ega leevendusmeetmeid.

Kuigi siseriiklik õigus näeb sarnaselt Euroopa Liidu õigusele ette võimaluse ja kohustuse arvestada töötaja tööd korraldades töötingimuste mõju töötaja füüsilisele ja vaimsele heaolule, ei ole magistritöö autori hinnangul valveaega rakendades töötaja heaolu arvestatud. Eesti õiguses puudub Euroopa Kohtu praktikas ette nähtud kohustuslik kord, mis tagaks, et tööandjad võtavad kasutusele valveajal töötajate tervise ja ohutuse kaitseks vajalikud meetmed. Seega on Eesti õigus selles osas Euroopa Liidu õigusega vastuolus.

Magistritöö autori hinnangul tuleb seadusesse kehtestada eraldi tingimus, et tööandjal on kohustus valveaega planeerides ning rakendades hinnata selle mõju töötaja ohutusele ja tervisele.

Valveaja tasustamise osas tuvastas magistritöö autor, et tööaja direktiiv ei reguleeri valveaja tasustamist, vaid seab üksnes miinimumnõuded töötajate töö- ja puhkeaja korraldamisele ehk teisisõnu minimaalsele puhkeajale ja maksimaalsele tööajale. Liikmesriigid peavad tagama töötajatele tööaja direktiivis ette nähtud miinimumnõuded ning arvestama puhkeajale ja tööajale kehtestatud nõudeid hinnates ja tagades direktiivis sätestatud mõisteid. Muudes tööajaga seonduvates aspektides, nagu töölepingu osapoole tasustamises, ei pea liikmesriigid tööaja direktiivis sätestatud mõistetest lähtuma ning võivad direktiivis ette nähtud töö- ja puhkeajaga tasustada erinevalt, liigitades seejuures ka näiteks ajaperioode direktiivis sätestatust erinevalt.

Siseriiklikult on kõikides valveaja regulatsioonides valveaja tasustamine ette nähtud. Tasu makstakse nii valvekorra kui ka väljakutsevalve eest, mis tähendab, et töötajatele tagatakse valveaja eest õiglane hüvitis. Magistritöö autor tuvastas, et siseriiklikult ei ole valveaja tasustamist seotud rangelt tööaja direktiivis defineeritud tööaja mõistega. Nii ATS kui ka TLS võimaldab väljakutsevalve eest töötajale tasu maksta, isegi kui väljakutsevalve ei liigitu kummagi seaduse järgi tööajaks. Kuivõrd Euroopa Liidu tööaja direktiiv ei reguleeri valveaja tasustamist ning lubab liikmesriikidel endal valveaja hüvitamise korra kehtestada, on siseriiklik õigus Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

COMPLIANCE OF ON-CALL AND STAND-BY TIME REGULATION WITH EU LAW

Abstract

Although on-call duty, during which a worker is expected to be available for work on short notice, forms an important aspect of work organisation, it is not directly regulated by the European Union (EU) Working Time Directive or any other EU legislations. Instead, on-call and stand-by time have become part of the EU law through rulings by the European Court.

The European Court clarified the concept and classification of on-call and stand-by time for the first time in *Simap* preliminary ruling in 2000, determining that on-call time, during which a worker is required to be at the workplace, must be considered in its entirety as working time, even if the worker is not actively engaged in professional duties. The European Commission has pointed out that *Simap* judgment changed the practice of classifying on-call time and interpreting working time, as it was previously believed that the passive part of on-call time – when the worker is not required to perform professional duties, did not constitute as working time under EU law. In 2017, the European Court found in the *Matzak* preliminary ruling that in certain situations, even stand-by time spent at home must be classified entirely as working time, regardless of the fact that during that period the worker is not engaged in professional duties. This approach has of course significantly blurred the distinction between working time and rest time, as traditionally, working time was only considered to be the period during which a worker performs tasks or is at the employer's disposal at the workplace.

Under Estonian law, stand-by time is considered a distinct period, separate from both working and rest time, and is not classified as either. It is a separate period because during this time the worker does not perform work duties, but can not fully enjoy uninterrupted rest as well as they must remain available to the employer. Given that the aspect of work organisation directly and significantly impacts the well-being of workers, it is crucial to understand how to define, classify, and organise on-call duty in order to protect worker's rights accordingly.

The aim of this master's thesis is to assess whether the national regulation of on-call and stand-by time aligns with the positions established in EU law and case law. More specifically, the author seeks to analyse whether the concept and classification of stand-by time in Estonia are

consistent with the positions presented in EU law and case law, and whether the national regulation of stand-by time ensures worker's protection and compensation in accordance with the standards set by EU law.

The thesis primarily uses a comparative research method. The author first analyses Estonian and EU law, as well as EU case law and then compares Estonian law with EU law to determine whether the national approach aligns with EU law and the positions established in case law. In order to obtain a comprehensive picture of the national regulation of on-call time, this master's thesis analyses the on-call time applicable to both employees and civil servants. More specifically, the thesis analyses the general regulation for employees, as well as for healthcare workers and workers responsible for ensuring the continuous operation of information and communication technology services and infrastructure or information security (ICT workers). Additionally, the general regulation for civil servants and for police, rescue, and prison workers are also examined.

The author of the thesis found that the EU law distinguishes two types of on-call duty: on-call time and stand-by time. The time periods differ based on whether the worker is required to be at the workplace throughout the entire period, ready to immediately start working when needs arise, or whether they are free to choose where they stay. In EU law, on-call time refers to a period during which the worker must be physically present at the workplace, at the employer's request, to perform possible work tasks and be ready to intervene immediately. Stand-by time, on the other hand, is a period during which the worker is not required to be at the workplace, but must remain available to the employer and respond as needed.

The author found that the regulations regarding on-call duty in the Employment Contracts Act (TLS), the collective agreement in the healthcare sector, the Civil Service Act (ATS), and the Rescue Service Act (PäästeTS) do not regulate the on-call duty – these legislations only address stand-by time. On the other hand, the regulations in the Police and Border Guard Act (PPVS) and Imprisonment Act (VangS) are formulated in such a general manner that they allow for the determination of both on-call duty and the stand-by time.

Although Estonian legislation primarily regulates only stand-by time as on-call duty, the current legal framework is still in line with EU law and allows for the differentiation of on-call duty in accordance with EU law.

According to the European Court, on-call time during which a worker is present at the workplace at the employer's request and ready to perform tasks when needed, must be classified entirely as working time. This applies even if the worker is not actively engaged in their professional duties, such as when resting or sleeping in a designated rest area. The key factor determining that the time must be qualified as working time is that the worker is available to respond immediately when needed during this period and is therefore at the employer's disposal.

The author concluded that although on-call time is not regulated separately from working time, the national law is still in line with EU law. Nationally, on-call time, during which a worker is required to be at the workplace for a set period of time, is generally considered working time. This applies even if the worker is not actively performing tasks related to their professional duties. Therefore, on-call time is generally classified entirely as working time.

The regulations of the PPVS and VangS however provide the possibility to agree on on-call time and are thus in conflict with the EU legislation, because they do not stipulate that on-call time must be considered entirely as working time. The EU legislation does not leave any other option – on-call time must be considered entirely as working time as it meets all the criteria that defines working time. The author of the thesis argues that the regulations in the PPVS and VangS should be amended to comply with EU law. Specifically, it should be established that, while the parties may agree on the worker's place of residence during on-call duty, the workers workplace can not be designated as said residence. Another way to change the regulation could be to state that the period of time when a worker is at the workplace during on-call time is in its entirety working time, regardless of whether and what work tasks the worker performs.

However, the classification of stand-by time has not been so clear in EU law. According to the case law of the European Court, it must be assessed when classifying stand-by time whether the worker is guaranteed the opportunity to plan their time during on-call duty or whether there are restrictions that significantly affect the workers ability to organise their time. If the restrictions imposed on the worker significantly limit their ability to spend time with their family or in a social environment and prevent them from planning their time without objective and significant limitations, this period must be classified as working time. Otherwise, only the

time actually spent working during stand-by time is considered as working time, and the remaining time is considered as rest time.

The restrictions to be considered primarily include the response time granted to the worker to start performing work, along with any additional conditions and benefits that may influence this response time. The additional conditions and benefits to be taken into account must be established either by legislation, a collective agreement or by the employer. They do not consist of other external circumstances that might incidentally affect on-call duty. In addition when possible the frequency, predictability and duration of the work done on-call duty must be taken into account. Between these two criteria, greater weight is placed on the response time granted to the worker. This means that even if the calls are infrequent, stand-by time may still be classified as working time, if the restrictions imposed and their impact on the worker's right to organise their free time are objective and significant.

In Estonian law, stand-by time regulations stipulate that stand-by time must be classified either as a separate period of time or as rest time according to the PäästeTS. Only the part of stand-by time during which the worker responds to a call and begins working is classified as working time. Therefore, the national law, as far as it treats stand-by time as a separate period of time, is not in accordance with EU law. In this regard, the national approach would still not comply with EU law even if the entire period of inactivity during stand-by time, which has so far been classified as a separate period, were classified entirely as rest time. It is clear from the guidelines given in EU case law that periods of inactivity during stand-by time can not be classified uniformly and entirely as rest time.

The author found that all passive periods of stand-by time are classified uniformly, without assessing the specific restrictions imposed on the worker, which is not in accordance with EU law. In order to bring the national law into line with EU law, the author believes that the stand-by time regulations must be amended so that stand-by time can not be considered as a separate period of time, but classified either as working or rest time, depending on the restrictions imposed on the worker, which must be analysed and assessed separately each time, together with the impact of those restrictions.

According to EU law when implementing on-call and stand-by time workers must be guaranteed sufficient rest in order to protect their health and safety. EU law states that workers

must be guaranteed the right to a continuous rest period of at least 11 hours within every 24-hour period and in addition to the 11-hour daily rest period the workers must also be guaranteed at least 24 hours of uninterrupted rest in every seven-day period.

The general regulations in TLS and ATS are in line with EU law, as both worker's on-call and stand-by time are still guaranteed a minimum daily and weekly rest period. The national law establishes a longer period for weekly rest than the minimum requirement set out in the directive, which means the national law guarantees workers a longer rest period than provided in EU law.

Although Member States may under EU law establish exceptions to the daily rest period, this does not relieve them from the obligation to ensure that workers are granted sufficient rest at the earliest opportunity. EU law clearly states that the rest period of equivalent length provided to compensate for the exception to the daily rest period must immediately follow the working time that is compensated, in order to avoid fatigue or exhaustion associated with consecutive work periods.

The Estonian law makes an exception to the daily rest period for healthcare workers, ICT workers, and rescue, police and prison officers. However, the author finds that the current law lacks sufficient clarity and does not provide a clear assurance that workers are guaranteed the minimum rest periods required under EU law during stand-by time. The author finds that the regulations on stand-by time need to be clarified so that even if stand-by time is classified as rest time, if the worker has to start work during stand-by time, the worker must be guaranteed a daily rest period immediately following the end of the working period and before the start of the next working period.

Similar to daily rest, EU law allows for an exception to weekly rest. In the case of an exception to weekly rest, the worker must also be granted compensatory rest of an equivalent length to the missed rest period. However, unlike the daily rest period, the weekly rest period does not have to immediately follow the missed rest period.

An exception to weekly rest has been established for ICT workers and prison officers. Since under current law, worker's must be guaranteed weekly rest within every seven-day period and the law does not provide for the possibility of using a period other than the seven-day

calculation period to measure weekly rest, it is not clear, in the opinion of the author, why an exception to weekly rest is provided for ICT workers and prison officers. Given that the current law does not clearly stipulate an obligation to guarantee weekly rest to ICT workers and prison officers within every seven-day period, the current law fails to fully ensure the protection required under EU law. The author believes that the current law should be amended so as to ensure that workers performing stand-by time are guaranteed a weekly rest period within each seven-day period.

In addition, the author believes that it is clear from EU law that employer's must ensure the protection of the safety and health of workers during working hours. Although the European Court has emphasised in its case law that employers must ensure the protection of workers health and safety during on-call and stand-by time, the author believes that the aim of European Court was not to extend the employer's obligation to ensure the safety and health of worker in their rest periods. The author believes that the Court's decision merely highlighted the employer's obligation to identify potential work-related stressors and stated that it is important to take appropriate measures to prevent or eliminate them. Considering that stand-by time can be organised in such a way that it is entirely classified as rest time, it could endanger a worker's mental well-being, because the worker has to be constantly available to the employer even during rest time. The author believes that European Court found that even if stand-by time is entirely classified as rest time, the employer must still assess the risks associated with such a work organisation and establish that the stand-by time would not negatively affect the worker's health. This in turn means that under EU law employers may not impose stand-by time periods that due to their length or frequency pose a risk to worker's safety or health.

Given that on-call time is always classified as working time in the national legislation, the protection of worker's safety and health is guaranteed in this regard. However the national stand-by time regulations lack a clear obligation as required by EU law to assess the actual impact of stand-by time on workers and to implement preventive measures to ensure worker's well-being and safety. Therefor a separate condition must be established in the law that the employer has an obligation to assess the impact of stand-by time on the safety and health of the worker when planning and implementing it.

Regarding the remuneration of on-call duty, the author established that the Working Time Directive does not regulate the remuneration of on-call duty, but only sets minimum

requirements for the working and rest time. This means that the Member States may remunerate the working and rest time provided for in the Directive differently, for example by classifying time periods differently from those set out in the Directive.

Nationally remuneration is paid for both on-call and stand-by time, which means that employees are guaranteed compensation for on-call duty. As the EU Working Time Directive does not regulate remuneration and allows Member States to establish their own on-call duty compensation arrangements, the national law is in line with EU law.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Anghel, R. Delimiting Working Time from Rest Time in the Case of Workers Residing at the Workplace – Juridical Tribune, Vol. 8, Issue 3. 2018.
2. Borchardt, K.–D. EL-i õiguse ABC. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2023.
3. Blanpain, R. European Labour Law. Fourteenth Edition. Kluwer Law International. 2014.
4. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, 15.01.2004, Brüssel. Euroopa Liidu Teataja COM(2003) 843 final/2.
5. Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organization of working time. Brüssel. 2023. Euroopa Liidu Teataja, SWD/2023/40.
6. Eesti Arstide Liit. Arvamus tööaja korralduse direktiivi muutmise kohta. Avalik konsultatsioon, mis käsitleb tööaja direktiivi (direktiiv 2003/88/EÜ) läbivaatamist. 15-0189/01. 09.02.2015. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b8683e56-ef38-4326-88fc-c992330f56b6#9vmT451v>.
7. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Ettepanekud töölepingu seaduse muutmiseks. 01.03.2022. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2022-03/01%2003%202022%20Ettepanekud%20t%C3%B6lepingu%20seaduse%20pandlikumaks%20muutmiseks.pdf>.
8. Erikson, M. Millist paindlikkust toob töösuhtesse iseseisva otsustuspädevusega töötaja? – Juridica, 2024/4.
9. Euroopa Komisjoni teatis C/2023/969. Tõlgendav teatis, milles käsitletakse Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. 2023/C 109/01. Euroopa Liidu Teataja C 109, 24.3.2023.
10. Euroopa Komisjoni töödokument. Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organization of working time. Brüssel. 2023. Euroopa Liidu Teataja SWD/2023/40.
11. Ferrante, V. Between Health and Salary: The Incomplete Regulation of Working Time in European Law. – European Labour Law Journal, Vol. 10, Issue 4. 2019.
12. Glowacka, M. A Little less Autonomy? The Future of Working Time Flexibility and Its Limits. – European Labour Law Journal, Vol. 12, Issue 2. 2021.
13. Kollektiivleping. Tallinn. 2025. – https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2025/03/2025_03_22_Tervishoiuvaldkonna_kollektiivleping_2025_2026.pdf (28.04.2025).

14. KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE, milles käsitletakse kõikehõlmavat lähenemisviisi vaimsele tervisele. 2023. Euroopa Liidu Teatajas. COM/2023/29.
15. Käärats, E. jt (koost). Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura. 2024. – <https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-03/T%C3%B6%C3%B6lepingu%20seaduse%20k%C3%A4siraamat%202024.pdf>.
16. Laffranque. J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Juura, 2006.
17. Laine, K. Kes vastutab töötaja vaimse tervise eest? Tööelu. Tööinspektsiooni ajakiri. Talv 2024, – <https://www.ti.ee/sites/default/files/documents/2024-12/T%C3%B6%C3%B6elu%20ajakiri%202024%20talv.pdf>.
18. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Seisuga 03.05.2013. Justiitsministeerium. Tallinn. 2013, – https://fin.ee/sites/default/files/documents/2021-02/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf.
19. Miidla-Vanatalu, M. Töö- ja puhkaeg. Tööinspektsioon, 2024, – https://www.ti.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Too%20ja%20puhkaeg%2C%202024%20EST_0.pdf.
20. Mitrus, L. Defining Working Time versus Rest Time: An Analysis of the Recent CJEU Case Law on Stand-by Time. – European Labour Law Journal, Vol. 14, Issue 1. 2024.
21. Mitrus, L. Potential Implications of the Matzak Judgment (Quality of Rest Time, Right to Disconnect). – European Labour Law Journal, Vol. 10, Issue 4. 2019.
22. Nowak T., The turbulent life of the Working Time Directive, – Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 25, Issue 1. 2018.
23. Plets, I. Stand-by Time outside the Workplace: Working and/or Paid Time. – International Labor Rights Case Law, Vol. 5, Issue 3. 2019.
24. Politsei ja piirivalve seadus. 343 SE. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu seletuskiri. 2009. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2d97787f-e8aa-48be-a646-4e9a85dc917f/politsei-ja-piirivalve-seadus/>
25. Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise seaduse seletuskiri. 416 SE. 2017 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fe51cb57-eea8-4017-b58e-7279c9dd1377/politsei-ja-piirivalve-seaduse-ning-paasteteenistuse-seaduse-muutmise-seadus/>.
26. Päästeteenistuse seadus. 164 SE. Seletuskiri. 2008. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b8bfc18-6007-b3ee-cc8e-75221f120888/paasteteenistuse-seadus/>.
27. Raidve, H., Rask, M. Töötaja ja tööandja kohustused. Töötasu. Puhkus. Teine raamat. Äripäev. 2009.

28. Social Dialogue. Framework agreement on work-related stress. 08.10.2004. – <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=10402&langId=en>.
29. Siigur, H. Töö- ja puhkeaeg uues töölepingu seaduses. – Juridica, 2009/4.
30. Sotsiaalministeerium. Muudatused eelnõule 625 SE. 31.10.2022 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60dcf6fe-af87-4786-8176-058989d74596/toolepingu-seaduse-muutmise-seadus/>.
31. Sotsiaalministeeriumi töö- ja pensionipoliitika töökeskkonna üksus. Töökeskkonna vaimse tervise analüüs. 2019 – <https://www.sm.ee/media/2266/download>,
32. Zahn, R. Does Stand-by Time Count as Working Time? The Court of Justice Gives Guidance in DJ vs Radiotelevizija Slovenija and RJ v Stadt Offenbach Am Main. European Papers.
33. Toomela, T., Tuvike, E., Stina, M. Turvalise tööaja reeglid: millised muudatused tulevad tööõigusesse? 2022. – <https://teabevara.ee/articles/valdkonnauudis/2022/11/30/turvalise-tooaja-reeglid-millised-muudatused-tulevad-toooigusesse>.
34. Töökeskkond. Käsiraamat. II osa. Tööinspektsioon. 2023.
35. Töölepingu seadus. 299 SE Seletuskiri. 2008,. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/T%C3%B6%C3%B6lepingu%20seadus/>
36. Tööstressi alane raamleping. ETUCi tõlgendusjuhised. European Commission. – <https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Work-related%20Stress%202004%20-%20ETUC%20interpretation%20guide%20-%20ET.pdf>.
37. Vangistuseseadus 103 SE. 2000. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6a5816e7-b6b3-3e22-bc59-55acb6b98398/vangistuseseadus/>.
38. Vangistuseseaduse ja kriminaalhooldusseaduse muutmise seaduse seletuskiri. 580 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9f66fd8e-cb42-4923-9701-047ca65d5c60/vangistuseseaduse-ja-kriminaalhooldusseaduse-muutmise-seadus/>.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

39. Avaliku teenistuse seadus – RT I, 02.05.2024, 21.
40. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 202, 7.06.2016.
41. Euroopa Nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ, 12. juuni 1989, töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. Euroopa Liidu Teataja L 183, 29/06/1989.
42. Euroopa Nõukogu direktiiv 93/104/EÜ, 23. november 1993, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte. Euroopa Liidu Teataja L 307, 13.12.1993.
43. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. Euroopa Liidu Teataja L 299, 18.11.2003.
44. Politsei ja piirivalve seadus – RT I, 31.12.2024.
45. Päästeteenistuse seadus – RT I, 06.07.2023.
46. Töölepingu seadus – RT I, 02.05.2024.
47. Tervishoiu ja tööohutuse seadus – RT I, 30.01.2025, 10.
48. Vangistuseseadus – RT I, 27.09.2024.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

49. EKo C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vs. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, ECLI:EU:C:2000:528 koos kohtujuristi A. Saggio ettepanekuga.
50. EKm C-241/99, *Confederación Intersindical Galega (CIG) vs. Servicio Galego de Saúde (Sergas)*, ECLI:EU:C:2001:371.
51. EKo C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel vs. Norbert Jaeger*, ECLI:EU:C:2003:437 koos kohtujuristi Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanekuga.
52. EKo C-397/01–C-403/01, *Pfeiffer jt vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:227 koos kohtujuristi Dámaso Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanekutega.
53. EKo C-14/04, *Abdelkader Dellas vs. Premier ministre ja Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, ECLI:EU:C:2005:728 koos kohtujuristi Dámaso Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanekutega.
54. EKm C-437/05, *Jan Vorel vs. Nemocnice Český Krumlov*, ECLI:EU:C:2007:23.
55. EKo C-429/09, *Günter Fuß vs. Stadt Halle*, ECLI:EU:C:2010:717.
56. EKo C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère vs. Union syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre ja teised*, ECLI:EU:C:2010:612 EKo C-429/09, *Günter Fuß vs. Stadt Halle*, ECLI:EU:C:2010:717.
57. EKm C-258/10, *Grigore Nicușor vs. Regia Națională a Pădurilor — Romsilva — Direcția Silvică București*, ECLI:EU:C:2011:122.
58. EKo C-266/14, *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.) vs. Tyco Integrated Security SL ja Tyco Integrated Fire & Security Corporation Servicios SA*, EU:C:2015:578.
59. EKo C-518/15, *Ville de Nivelles vs. Rudy Matzak*, ECLI:EU:C:2018:82 koos kohtujuristi Eleanor Sharpston ettepanekuga.
60. EKo C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) vs. Deutsche Bank SAE*, EU:C:2019:402 koos kohtujuristi Giovanni Pitruzzella ettepanekuga.
61. EKo C-344/19, *D. J. vs. Radiotelevizija Slovenija*, ECLI:EU:C:2021:182 koos kohtujuristi Giovanni Pitruzzella ettepanekuga.
62. EKo C-580/19, *RJ vs. Stadt Offenbach am Main*, ECLI:EU:C:2021:183 koos kohtujuristi Giovanni Pitruzzella ettepanekuga.
63. EKo C-742/19, *B. K. vs. Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo)*, ECLI:EU:C:2021:597 koos kohtujuristi Henrik Saugmandsgaard Øe ettepanekuga.
64. EKo C-214/20, *MG vs. Dublin City Council*, ECLI:EU:C:2021:909.

65. EKo C-107/19, *XR vs. Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s.*, ECLI:EU:C:2021:722 koos kohtujuristi Giovanni Pitruzzella ettepanekuga.
66. EKo C-477/21, *IH vs. MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt.*, ECLI:EU:C:2023:140 koos kohtujuristi Giovanni Pitruzzella ettepanekuga.