

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
ERAÕIGUSE OSAKOND

Valeria Lebedeva

TÖÖ- JA PUHKEAJA ERANDID AVALIKU TEENISTUSE ERILIIKIDES

Magistritöö

Juhendaja: prof. Gaabriel Tavits

Tartu 2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ERITEENISTUSED AVALIKU TEENISTUSE SÜSTEEMIS	7
1.1. Avalik teenistus	7
1.2. Eriteenistus avaliku teenistuse liigina.....	9
1.2.1. Eriteenistuja mõiste	9
1.2.2. Eriteenistuja Euroopa Liidu õiguse järgi	16
1.3. Töö- ja puhkeaja üldised nõuded.....	18
2. TÖÖAEG ERITEENISTUSES	22
2.1. Tööajale esitatavad üldised nõuded eriteenistuses	22
2.2. Ületunnitöö	30
2.3. Öötöö	37
2.4. Valveaeg	44
3. PUHKEAEG ERITEENISTUSES	51
3.1. Tööpäevasisene vaheaeg.....	51
3.2. Igapäevane puhkeaeg.....	55
3.3. Iganädalane puhkeaeg.....	61
3.4. Põhipuhkus	63
KOKKUVÕTE	69
ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ ТРЕБОВАНИЙ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ И ВРЕМЕНИ ОТДЫХА В СПЕЦИАЛЬНЫХ ВИДАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	76
KASUTATUD LÜHENDID	83
KASUTATUD MATERJALID.....	84

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) preambulis¹ rõhutatakse Eesti rahva tahet oma riiki kindlustada ja arendada. Sellest tulenevalt saab ülesandeid, millest otseselt sõltub riigivõimu järjepideva toimimise suutlikkus, delegeerida üksnes isikutele, kellel on riigiga eriline usaldussuhe.² Kehtiva avaliku teenistuse seaduse (edaspidi: ATS)³ § 7 lg 1 kohaselt on selliseks isikuks ametnik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. ATS § 7 lg 3 p 9 sätestab üldistatult, et ametniku teenistusülesanded kujutavad endast tegevusi, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Riigile kuulub avaliku võimu teostamise monopol, mida riik saab teostada ainult oma organite ja teenistujate kaudu, mis tähendab, et riik teenib kogu rahvast ametnike kaudu.⁴ Sellest tulenevalt lasub avaliku võimu teostavatel ametnikel kohustus olla erapooletu, poliitiliselt neutraalne ja eetiline. Lõppastmes otsustatakse avaliku võimu teostamise efektiivsuse ja legitiimsuse üle ametnike käitumise kaudu. Kuna ametniku võimalus oma ametit pidada sõltub kodanike usaldusest ametniku vastu, lasub ametnikel kohustus mh hoiduda igasugustest tegevustest, mis võivad seada kahtluse alla ametniku neutraalsuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.⁵

ATS reguleerib ametniku õigusliku seisundi.⁶ ATS sisaldab ametnikel lasuvaid kohustusi ning kui võrrelda ATS-is ettenähtud õiguste ja kohustuste osakaalu, siis selgub, et kohustused prevaleerivad õiguste üle.⁷ Lisaks kohustusele järgida teenistusülesannete täitmisel kõiki asjassepuutuvaid õigusakte⁸ ja täita ametijuhendis sisalduvaid eeskirju⁹, tuleb ametnikul täita ka üldisi kohustusi, milleks on eelkõige kohustus käituda ausalt, asjatundlikult, erapooletult, käituda väarikalt nii teenistuses olles, kui ka väljaspool teenistust, hoiduda tegevustest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet.¹⁰ Tulenevalt ametniku

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

² E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2, lk 8.

³ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 13.03.2019, 37.

⁴ H. Kalmo. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 1 kommentaar, kumm 2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2020.

⁵ Rahandusministeerium. Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeksi põhimõtted. 04.10.2018.

⁶ ATS § 1 lg 1.

⁷ R. Pramann. Teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu avaliku teenistuse eriliikides. Magistritöö. Tartu 2017, lk 14.

⁸ ATS § 50.

⁹ ATS § 52 lg 1 p 1.

¹⁰ ATS § 51.

lojaalsuskohustusest riigi suhtes on ametnikul keelatud streikida.¹¹ Seadusest tulenev erapooletuse nõue piirab aga ametniku võimalusi piiranguteta tegeleda ettevõtlusega.¹²

Kuna ametnikel lasub hulgaliselt kohustusi ning teenistusülesannete täitmisega kaasneb alati kõrgendatud vastutus, peab riik kui halduse kandja tagama, et tema nimel avaliku võimu teostamisega seonduvaid ülesandeid täitvad haldusorganid oleksid alati piisavalt komplekteeritud. Selleks peab teenistus tunduma piisavalt atraktiivne, mille aluseks on mh asjaolu, et ametnike õigused on piisavalt kaitstud ning teenistustingimused tunduvad õiglastena. Eriti puudutab see kodanikukaitse teenuseid osutavaid ametnikke, kes igapäevaselt riskivad ühiskonna heaolu nimel oma tervise, ohutuse ning kohati ka pereeluga.

ATS kujutab endast avaliku teenistuse üldosa seadust, mis tähendab, et ATS sisaldab endas, nagu ka teinegi üldosa seadus, valdkonna põhialuseid ja põhiprintsiipe. Eesti seadusandja on otsustanud teatud spetsiifiliste ülesannetega ametnike tegevust ja nende õiguslikku seisundit reguleerida eraldiseisvate seadustega, mis kujutavad endast avaliku teenistuse eriosa. ATS § 2 lg 2 kohaselt politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevvälastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega.

Lähtudes ATS § 2 lg 2 sõnastusest pole selles lõikes nimetatud loetelu ammendav. Käesolevas magistritöös käsitletakse avaliku teenistuse eriliikidena:

- 1) politseiteenistust;
- 2) päästeteenistust;
- 3) vanglateenistust;
- 4) kaitseväeteenistust;
- 5) prokuröriteenistust;
- 6) tolliteenistust.

Käesolevas magistritöös käsitletakse eriteenistustena vaid ülalmainitud avaliku teenistuse eriliike, kuna nende peamiseks ühiseks ülesandeks on riigi sisemise turvalisuse tagamine. Keskendudes taolisele ühendavale seosele saab kujundada üldist pilti valdkonna sees valitsevate printsiipide kohta. Mitme avaliku teenistuse eriliigi käsitlemine ühes töös aitab

¹¹ ATS § 59 lg 1.

¹² ATS § 60 lg 1.

paremini mõista valdkonda puudutavaid õigusakte ja nende eesmärgi, ka siis, kui õigusaktides esineb mõni lünk või seadusandja motivatsioon pole mingis kontekstis lõpuni selge.

Käesolevas magistritöös keskendun avaliku teenistuse ametnike töö- ja puhkeaja tingimustele ning eranditele. Ametnike töö- ja puhkeaja tingimused on üsna põhjalikult reguleeritud ATS-is. Mitmed eriteenistusi reguleerivad eriseadused üksnes viitavad ATS-ile, keskendumata eriteenistuse spetsiifilistele ülesannetele ja sealt tulla võivate erisustele. Euroopa Liidu kohtupraktikas on olnud probleemiks töö- ja puhkeaja nõuete tagamine eriteenistuses. Töö- ja puhkeaja miinimumnõudeid reguleerib Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ¹³ (edaspidi: tööaja direktiiv) ning kuigi tööaja direktiivi art 1 lg-st 3 tulenevalt tuleb direktiivi rakendada ühtviisi nii töösuhtes, kui ka avalikus teenistuses, on Euroopa Liidu riikides tavapärane, et eriteenistuste töö- ja puhkeaja tingimusi reguleeritakse erinevalt üldisest töö- ja puhkeaja korraldusest.¹⁴

Kuna eriteenistuste osas kohaldatakse enamasti ATS-is ettenähtud nõuded, puudub arusaam selle kohta, kas eriteenistusi puudutavad eriseadused on töö- ja puhkeaja osas kooskõlas ATS-iga ning Euroopa Liidu tööaja direktiiviga. Sellest tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärgiks uurida kas ja missuguses ulatuses eriteenistuses kohaldatavad nõuded kalduvad kõrvale ATS-is ja tööaja direktiivis ettenähtud nõuetest.

Lähtudes püstitatud õiguslikust probleemist, on käesoleva magistritöö hüpoteesiks, et avaliku teenistuse eriliike reguleerivad eriseadused on kooskõlas ATS-iga ning Euroopa Liidu tööaja direktiiviga.

Eelnevast tulenevalt on käesolev töö jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks. Töö esimeses osas uuritakse avaliku teenistuse ja avaliku teenistuse eriliikide olemust ning selgitatakse töö- ja puhkeaja nõudeid eriteenistuses. See aitab paremini mõista uurimisala valikut ning selgitada magistritöös käsitletud eriteenistujate teenistusülesannete olemust ning eriseaduste seotust üldseadusega.

¹³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT L 299/9, 18.11.2003.

¹⁴ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Aruanne direktiivi 2003/88/EÜ (tööaja korralduse teatavate aspektide kohta) rakendamise kohta liikmesriikides, Brüssel, 26.4.2017.

Töö teises osas analüüsitakse eriseadustes sisalduvate tööaja sätete vastavust ATS-i ning Euroopa Liidu tööaja direktiivi nõuetele. Teine peatükk keskendub töötamisele eriolukorra tingimustes, mistõttu selles peatükis uuritakse mh küsimust, milliseid asjaolusid tuleb käsitleda erakorralistena.

Töö kolmandas osas analüüsitakse eriseadustest tulenevate puhkeaja sätete vastavust ATS-i ja Euroopa Liidu tööaja direktiivi nõuetele.

Avaliku teenistuse eriseadustes sisalduvate töö- ja puhkeaja normide vastavust ATS-ile ja Euroopa Liidu tööaja direktiivile analüüsitakse lähtudes õigusnormide sõnastusest ja eesmärgist. Sellest tulenevalt kasutatakse töös õigusnormide grammatilist ja teleoloogilist tõlgendamismeetodit, aga ka analüütilist ja võrdlevat meetodit. Euroopa Liidu õigusaktide pinnalt uuritakse, kuidas Euroopa Kohus on direktiivides sisalduvaid mõisteid ja õigusnorme sisustanud. Selle uurimisel on kasutatud kohtulahendite empiirilise uurimise meetodit.

Kuna töö eesmärgiks on uurida avaliku teenistuse eriseaduste vastavust ATS-i ja Euroopa Liidu tööaja direktiivi nõuetele töö- ja puhkeaja osas, on töö põhiallikateks Euroopa Liidu tööaja direktiiv, ATS, ATS käsiraamat ning eriteenistusi reguleerivad eriseadused. Nende allikate paremaks mõistmiseks on töös kasutatud teisest allikatena avaliku teenistuse eriseaduste seletuskirju ning peamiselt Euroopa Kohtu kohtupraktikat.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad on: avalik teenistus, puhkeaeg, tööaeg, öötöö, ületunnitöö.

1. ERITEENISTUSED AVALIKU TEENISTUSE SÜSTEEMIS

1.1. Avalik teenistus

Kehtivas ATS-is ei kasutata enam mõistet „avalik teenistuja“, nagu seda on tehtud 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduses¹⁵. 1996. aasta avaliku teenistuse seaduse § 4 lg 1 kohaselt loeti avalikuks teenistujaks isikut, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Sama seaduse § 5 kohaselt jagunesid avalikud teenistujad ametnikeks, abiteenistujateks ja koosseisuvälisteks teenistujateks. Sellise käsituse kohaselt sai teenistujateks pidada ka isikuid, kes faktiliselt avalikku võimu ei teostanud, kuid keda sai siiski teenistujateks pidada läbi nende defineerimise ametiasutuse kaudu. 1996. aasta avaliku teenistuse seaduse § 7 kohaselt oli abiteenistujaks ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja ehk on näha, et juba siis tehti vahet isikute vahel, kelle ülesanded on seotud avaliku võimu teostamisega ja nende vahel, kes on viimastele pigem tehniliseks toeks. Vaatamata sisulistele erinevustele abiteenistujate ja ametnike vahel, olid mõlemad 1996. aasta avaliku teenistuse seaduse § 5 kohaselt ikkagi avalikud teenistujad ning taolise regulatsiooni kohaselt polnud sisuliselt võimalik avalikku võimu teostavaid isikuid teistest ametiasutustes töötavatest isikutest selgelt eristada.

Selle vajakajäämise likvideerimiseks oli menetluses kuni kehtiva ATS-i vastuvõtmist neli eelnõud¹⁶ ning nende kõikide ühiseks eesmärgiks oli mh püüd luua selgepiirilisem regulatsioon eristamaks ametnikke tavalistest töölepingulistest töötajatest.¹⁷ Tolleaegne justiitsminister Rein Lang on ATS-i 2009. aasta eelnõu 538 SE esimesel lugemisel nentunud, et ametnikkond on avaliku teenistuse seaduses ikka veel määratletud liiga laialt. Nimetatud eelnõu esimese lugemise ajal kehtinud 1996. aasta avaliku teenistuse seaduse redaktsioon määras ametnikku staatust ikkagi läbi ametiasutuse. Seega olid kõik ametiasutustes töötavad isikud justkui ametnikud sõltumata sellest, kas nad tegelikult avalikku võimu teostavad. Lähtudes sellest laienesid neile vastavad soodustused ja kehtisid ka vastavad piirangud, mida töölepingu alusel töötavate isikute suhtes tegelikult ei saanud kohaldada.¹⁸

¹⁵ Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995, 16, 228; RT I, 29.12.2011, 166.

¹⁶ 2002. aasta eelnõu 964 SE, 2009. aasta eelnõu 484 SE, 2009. aasta eelnõu 538 SE ning 2019. aasta eelnõu 193 SE.

¹⁷ E. Sarapuu, lk 4.

¹⁸ Riigikogu stenogrammid. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE) esimene lugemine. 16.09.2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200909161400#PKP-16407> (vaadatud 25.12.2020).

Kehtiva ATS § 7 lg 1 kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Usaldussuhte olemasolule polnud 1996. aasta avaliku teenistuse seaduses eraldi viidatud. Taolise erilise usaldussuhte olemasolu riigi ja ametniku vahel on oluline, kuna ATS § 7 lg 2 kohaselt ametnik nimetatakse seaduses nimetatud ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Riigil on avaliku võimu teostamise monopol ning riik teostab avalikku võimu oma organite ja teenistujate kaudu¹⁹, mis tähendab, et riik teenib kogu rahvast ametnike kaudu. Ametniku pädevuses on seetõttu võimuvolituste kasutamine, mida eraõiguslikus suhtes töötaval isikul olla ei saa. Kuna ametnikud kui n-ö riigi esindajad peavad nagu ka riik tervikuna juhinduma põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad ja eetilised, kaasneb sellega iseenesestmõistetavalt erilise usaldussuhte vajadus.²⁰

Vältimaks erimeelsusi avaliku võimu teostamise mõiste sisustamisel, mis omakorda taaskord tekitaks probleeme ametnike ja töölepinguliste töötajate eristamisel, on kehtivas ATS § 7 lg-s 3 reguleeritud ülesanded, mille täitmist tuleb lugeda avaliku võimu teostamiseks. Võrreldes varasemate eelnõudega, sätestati kehtivas ATS-is uus norm (ATS § 7 lg 3 p 9), mille kohaselt avaliku võimu teostamiseks on mh tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Säte rõhutab ametniku positsiooni erilisust ning tähtsust avaliku võimu kindlustamisel ja arendamisel, seega ametnike eristamine teistest töötajatest on kriitiliselt tähtis. Nimetatud sätte alusel on ametiasutusel võimalik otsustada, et teatud olulist ja spetsiifilist ülesannet täidaks just ametniku staatuses isik, mis ATS § 7 lg 1 kohaselt eeldab omakorda usaldussuhte olemasolu.²¹ Riigikohus on väljendanud seisukohta, et ATS ei tõmba siiski selget piiri ametiasutuse ametnike ja töötajate vahel, mistõttu jääb riigi haldusorganitel üsna suur võimalus määratleda ametiasutuse struktuuris teenistukoht kas ametniku või töötaja kohana.²² ATS § 7 lg 3 p 9 annab selles osas otsustajale kaalutlusruumi.

ATS-i eelnõu seletuskirjas on mainitud, et ATS-i eesmärgiks on reguleerida neutraalsete ning avalikku võimu teostavate ametnike teenistussuhet.²³ Ametnikele on usaldatud avalik võim, mistõttu peab ametnik olema poliitiliselt neutraalne ning ei tohi lähtuda erahuvidest.²⁴ Sellest

¹⁹ H. Kalmo. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 1 kommentaar, komm 2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2020.

²⁰ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE I seletuskiri, lk 8.

²¹ E. Sarapuu, lk 8.

²² RKPJKo 5-19-45/9, p 64.

²³ 193 SE I seletuskiri, lk 5.

²⁴ E. Sarapuu, lk 9.

põhimõttest lähtudes on ametnike hulgast välistatud nt ATS § 2 lg-s 3 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmed, valla- ja linnavalitsuse liikmed, osavalla- ja linnaosavanemad. Neid abistavaid või nõustavaid isikuid loetakse kehtiva ATS § 7 lg 6 kohaselt töötajateks, kes teevad tööd tähtajalise töölepingu alusel. Teistele ATS § 2 lg-s 3 nimetatud isikutele (nt kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör) ATS ei laiene mh põhjusel, et nende teenistussuhte eripära tõttu, on nende teenistust puudutav regulatsioon ammendavalt sätestatud eraldi seadustes.²⁵

Euroopa Liidu õiguskorras puudub ühtne ja üldiselt kasutatav avaliku teenistuse definitsioon, kuid on olemas erinevad käsitused selle kohta, kuidas tuleb avalikku teenistust mõista. Laia käsituse kohaselt tuleks teenistujaks lugeda enamikku avalikus sektoris töötavaid isikuid. 1996. aasta avaliku teenistuse seaduses olidki ametnikud defineeritud selle käsituse kohaselt institutsionaalsest aspektist lähtudes ning sellel põhjusel said ametniku staatuses olla ka isikud, kes avalikku võimu faktiliselt ei teostanud. Kitsa käsituse kohaselt on avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatus piiratud nn avaliku halduse tuumikuga, mille kohaselt teenistujaks saab olla vaid isik, kellele on usaldatud teatud funktsioonide teostamine, mida on õigustatud täitma ainult riik.²⁶ Euroopa Kohus (edaspidi: EK) on avaldanud seisukohta, et avalikuks teenistujaks saab pidada isikut, kes täidab kõige olulisemaid riigivõimu teostamisega seonduvaid ülesandeid ja neid ülesandeid, mille eesmärk on riigi ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute huvide kaitse.^{27,28}

1.2. Eriteenistus avaliku teenistuse liigina

1.2.1. Eriteenistuja mõiste

ATS kujutab endast avaliku teenistuse üldosa seadust, mis tähendab, et ATS sisaldab endas, nagu ka teinegi üldosa seadus, valdkonna põhialuseid ja põhiprintsiipe. Eesti seadusandja on otsustanud teatud spetsiifiliste ülesannetega ametnike tegevust ja nende õiguslikku seisundit reguleerida eraldiseisvate seadustega, mis kujutavad endast avaliku teenistuse eriosa. ATS kui üldseadus reguleerib avaliku teenistuse eriliike, kui teenistuse eriliiki reguleerivas seaduses ei ole sätestatud teisiti (ATS § 2 lg 2). Reeglina laienevad teenistuse eriliikide ametnikele ATS-i esimese peatükki sätted (üldsätted). Alates ATS-i teisest peatükist reguleeritavate küsimuste

²⁵ 193 SE I seletuskiri, lk 4.

²⁶ 193 SE I seletuskiri, lk 7.

²⁷ EK C-7/06, Beatriz Salvador García vs. Euroopa Ühenduste Komisjon, kohtujurist Y. Bot ettepanek, p 125.

osas (eelkõige ametniku õigused ja kohustused) võib eriseadustes esineda erisusi võrreldes ATS-i kui üldseadusega.²⁹

Kehtiva ATS § 2 lg 2 kohaselt kohaldatakse ATS-i politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele eriseadustes sätestatud erisustega. ATS-is võeti esmakordselt kasutusele mõiste „avaliku teenistuse eriliik“. ATS § 2 lg-s 2 sätestatud loetelu avaliku teenistuse eriliikidest ei ole siiski ammendav. Nagu juba käesoleva magistritöö sissejuhatuses sai mainitud, käsitletakse magistritöös eriteenistustena vaid neid avaliku teenistuse eriliike, mille peamine ülesanne on riigi sisemise turvalisuse tagamine. Sellel põhjusel on käesoleva magistritöö uurimisalast välja jäetud nt eriteenistuses olevad välisteenistuse ametnikud, kelle peamisteks ülesanneteks on välisteenistuse seaduse³⁰ alusel Eesti Vabariigi esindamine ja välissuhtlemine.

Eriteenistujaks on seega isik, kellele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega.³¹ Põhiliseks jääb ka eriteenistujate puhul aga ATS § 7 lg-s 1 sätestatud usaldussuhte olemasolu riigi ja ametniku vahel, mis tähendab, et kuigi ametnikule on antud teatud otsustamispädevus, ei saa ta olla organisatoorses mõttes oma ametiasutusest eraldiseisev ning ametiasutusel on alati võimalik ametniku kohustuste täitmise üle järelevalvet teostada, nt algselt algatada distsiplinaarmenetlus.³²

Eelnimetatud isikute teenistusülesanded on oma olemuselt seotud avaliku teenistuse tuumfunktsioonide täitmisega (nt riikliku järelevalve teostamine, riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine, süütegude menetlemine).³³ Avaliku teenistuse eriliikide puhul esineb põhimõttelisi erisusi üldise avaliku teenistuse ning teenistuse eriliikide vahel, mistõttu regulatsiooni selguse huvides on eriliike puudutavad põhjendatud erisused sätestatud eriseadustes.³⁴

ATS § 5 p 1 kohaselt on avalikuks teenistuseks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine. Avaliku teenistuse olemus avaldub seega läbi kolme kriteeriumi:

²⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, seisuga 03.05.2013. Tallinn: Justiitsministeerium 2013, lk 17.

³⁰ Välisteenistuse seadus. – RT I 2006, 26, 193; RT I, 24.05.2017, 7.

³¹ Rahandusministeerium. Avaliku teenistuse 2019. aasta aruanne. Tallinn, 2020, lk 6.

³² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 25.

³³ H. Kalmo. PS komm vlj § 30/3.

³⁴ Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 810 SE I seletuskiri, lk 1.

1) tegemist peab olema riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega; 2) vajalik on teenistus- ja usaldussuhte olemasolu üksuse ja ametniku vahel ning 3) ametniku poolt täidetavad ülesanded on seotud avaliku võimu teostamisega.

Riigi, kohaliku omavalitsuse üksust, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja mis tahes muid isikuid, kes täidavad avalik-õiguslikul alusel iseseisvalt avalikke ülesandeid, nimetatakse avaliku võimu kandjateks. Avaliku võimu kandja on iseseisev õigussubjekt, enamasti juriidiline isik. Avaliku võimu kandjat, kelle pädevuses on avaliku halduse ülesannete täitmine, nimetatakse avaliku halduse kandjaks ning algne ja peamine halduse kandja on riik, mis käsutab algset võimu.³⁵ Halduse kandja koosseisu kuuluvad erinevad juriidiliselt ja organisatsiooniliselt iseseisvad organid, millele on haldusülesannete täitmiseks loodud vajalikud ressursid ja kompetents. Sellist halduse kandja osaks olevat asutust või isikut, millele on vastava õigusaktiga antud konkreetsete haldusülesannete täitmise pädevus, nimetatakse haldusorganiks.

1.2.1.1. Politseiteenistuse ametnikud

Politsei ja piirivalve seaduse³⁶ (edaspidi: PPVS) § 33 lg 2 *expressis verbis* sätestab, et politseiteenistus on avaliku teenistuse eriliik. Eelnimetatud on tuletatav ka PPVS § 1 lg-st 2, mille kohaselt politsei on täidesaatva riigivõimu institutsioon, mis kuulub Siseministeeriumi valitsemisalasse ning kelle põhiülesanneteks on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merereostuse avastamine ja likvideerimine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine. Siseministeerium on Vabariigi Valitsuse seaduse³⁷ (edaspidi: VVS) §-de 45 p 9 ja 46 lg 1 kohaselt valitsusasutus. Vabariigi Valitsus ise on riigi kui halduse kandja organ.

Lisaks PPVS § 1 lg-s 2 nimetatud põhiülesannetele, on politsei ülesanded sätestatud ka PPVS §-s 3. Eelnimetatud sätetest on näha, et politsei teostab äärmiselt olulist riigifunktsiooni ning avaliku korra kaitse põhineb politseiametnike lojaalsusel ning seotusel riigiga, kuna politseiteenistusse üldjuhul ei minda mingit tööloiku tegema, vaid teenistusse astumisega võetakse endale kohustus aidata maksimaalselt kaasa politsei põhiülesannete täitmisele.³⁸

³⁵ M. Liiv. Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. Magistritöö. Tallinn 2013, lk 13.

³⁶ Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159; RT I, 10.12.2020, 23.

³⁷ Vabariigi valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628; RT I, 10.12.2020, 3.

³⁸ E. Rikken. Politsei-teenistusõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2006, lk-d 9-10.

Seega politseiteenistuses esineb selgelt ATS § 7 lg-s 1 nimetatud usaldussuhte kriteerium. Avaliku võimu teostamise kriteerium on politseiteenistuses tuletatav eelkõige ATS § 7 lg 3 p-dest 3 ja 5.

PPVS § 33 lg 1 kohaselt politseiteenistuseks loetakse teenistust Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi: PPA), Kaitsepolitseiametis (edaspidi: KaPo) või sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis politseiametniku ametikohal ehk politseiametnikuks on eelnimetatud asutustes politseiametniku ametikohal teenistuses olev isik (PPVS § 34 lg 1). Eriteenistuses töötamine eeldab paratamatult ametnikele esitatavaid kõrgendatud nõudmisi nii isikuomaduste kui ka lojaalsuse mõttes riigis suhtes. Lähtudes politseiteenistuse olemusest, saab politseiametnikke erinevalt teistest avalikest teenistujatest nt kohustada tegema ületunnitööd (PPVS § 77), katkestada politseiametniku puhkus ilma tema nõusolekuta (PPVS § 82), viia politseiametnik teisele ametikohale ilma tema nõusolekuta (PPVS § 57)³⁹ jne, mistõttu pidas Eesti seadusandja vajalikuks reguleerida politseiametnike teenistussuhteid ATS-i kõrval eraldi seadusega.

1.2.1.2. Tolliteenistuse ametnikud

ATS § 2 lg 2 ei viita eraldi tolliametnikele kui avaliku teenistuse eriliigi ametnikele, kuid seadusandja tahe kvalifitseerida tolliametnikke eriteenistujate hulka on selgelt tuletatav ATS § 2 lg 2 enda sõnastusest. Tolliseaduse⁴⁰ (edaspidi: TS) § 1 lg 4 kohaselt TS-is kasutatakse termineid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013⁴¹ (edaspidi: tolliseadustik) ja selle rakendamiseks antud õigusaktide tähenduses. Tolliseadustiku art 5 p 1 kohaselt toll on liikmesriigi tolliasutus, kes vastutab tollialaste õigusaktide kohaldamise eest, ning muud asutused, kes on siseriikliku õiguse alusel volitatud kohaldama teatavaid tollialaseid õigusakte. TS § 3 lg 1 kohaselt Eesti Vabariigis on tolliks Maksu- ja Tolliamet (edaspidi: MTA). Maksu- ja Tolliameti põhimääruse⁴² § 1 kohaselt on MTA Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ette nähtud alustel ja ulatuses. Rahandusministeerium on VVS §-de 45 p 8 ja 46 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse valitsusasutus. Seega on MTA ja selles töötavad ametnikud riigi haldusorganid, kelle pädevuses on võimuvolituste kasutamine, mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel olla ei saa.

³⁹ E. Rikken, lk 9.

⁴⁰ Tolliseadus. – RT I, 16.06.2017, 1; RT I, 21.11.2020, 23.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9. oktoober 2009, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud) – L 269/1.

⁴² Maksu- ja Tolliameti põhimäärus. – RTL 2008, 84, 1168; RT I, 12.12.2019, 11.

Maksukorralduse seaduse⁴³ (edaspidi: MKS) § 162 lg 2 p 1 kohaselt on MTA kohtuväline menetleja MKS-is sätestatud väärtegade puhul. MKS § 5 lg 1 järgi on MTA ka riiklike maksude maksuhaldur. Kriminaalmenetluse seadustiku⁴⁴ (edaspidi: KrMS) § 212 lg 2 p 2 kohaselt on MTA uurimisasutus eelkõige maksu- ja tollialastes kuritegudes ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete üle piiri toimetamisega seotud kuritegudes. Seega on tolliametnike tegevus otseselt seotud avaliku võimu teostamisega, seda eelkõige ATS § 7 lg 3 p-de 2 ja 5 tähenduses. Sarnaselt politseiteenistuse ametnikega esineb ka tolliametnike puhul selgelt ATS § 7 lg-s 1 nimetatud usaldussuhte kriteerium.

1.2.1.3. Päästeteenistuse ametnikud

Päästeseaduse⁴⁵ (edaspidi: PäästeS) § 2 lg 3 sätestab *expressis verbis*, et päästeteenistus on avaliku teenistuse eriliik. PäästeS § 4 kohaselt on päästeasutused (Häirekeskus ja Päästeamet) Siseministeeriumi valitsemisalas olevad valitsusasutused. Siseministeerium on VVS §-de 45 p 9 ja 46 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse valitsusasutus. Seega on päästeasutustes töötavad ametnikud riigi haldusorganid, kelle pädevuses on neile usaldatud võimuvolituste kasutamine.

Päästeteenistuse seaduse (edaspidi: PäästeTS) § 2 lg-te 1 ja 2 kohaselt on päästeteenistuseks töötamine päästeteenistujana päästeasutuses või töötamine päästeteenistuja ametikohal sisekaitse rakenduskõrgkooli päästeeriala õppe struktuuriüksuses. Päästeasutuste ülesanded on sätestatud PäästeS §-s 5, millest tulenevalt on päästeteenistuses olevatel isikutel keskne roll inimeste elu ja vara päästmisel ja keskkonna kaitseks tehtavate vältimatute tööde korraldamisel. Kehtiv PäästeTS kui eriseadus on päästeteenistuse eripära arvestav seadus, kuna sellega on mh reguleeritud päästeteenistujate erinevad sotsiaalsed tagatised.⁴⁶ Sarnaselt ATS §-s 7 sätestatud ametniku ja töötaja eristamisele, on ka PäästeTS §-s 4 selgelt viidatud päästeametniku ja päästetöötaja eristamisele. PäästeTS § 1 lg 2 kohaselt laieneb päästeametnikele ATS PäästeTS-ist tulenevate erisustega. Päästeametnik on seega ATS § 7 lg 1 kohaselt isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Avaliku võimu teostamine on selgelt tuletatav ka nt PäästeS §-dest 13¹ (riikliku järelevalve

⁴³ Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150; RT I, 23.12.2020, 13.

⁴⁴ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; RT I, 29.12.2020, 10.

⁴⁵ Päästeseadus. – RT I 2010, 24, 115; RT I, 03.07.2020, 2.

⁴⁶ Päästeteenistuse seaduse eelnõu 164 SE I seletuskiri, lk 1.

erimeetmed), § 20 (asja sundkasutusse võtmine), 24¹ (vahetu sunni kohaldamine ja lubatud erivahendid) jne.

1.2.1.4. Vanglateenistuse ametnikud

Vangistusseaduse⁴⁷ (edaspidi: VangS) § 105¹ kohaselt vanglateenistuse kui avaliku teenistuse eriliigi moodustavad Justiitsministeeriumi koosseisus vanglateenistuse ülesannete täitmiseks ettenähtud ametikohad ning vanglad. VangS § 105 lg 1 kohaselt on vangla Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mille ülesandeks on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine seaduses sätestatud korras. Justiitsministeerium on VVS §-de 45 p 2 ja 46 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse valitsusasutus ning vanglateenistuses töötavad ametnikud täidavad seega avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid.

VangS § 105 lg 2 kohaselt vanglateenistuse ülesanne on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine ning kriminaalhoolduse ja karistusjärgse käitumiskontrolli korraldamine. VangS § 111 lg 1 kohaselt vanglaametnik on vanglas teenistuses olev ametnik ning lähtudes sellest on vanglaametniku ülesanded sätestatud mõnevõrra kitsamalt. Nimelt on vanglaametniku ülesanne kinnipeetava ja vahistatu kinnipidamine ja järelevalve, julgeoleku tagamine vanglas ning kohtueelse menetluse või kohtuvälise menetluse toimetamine vanglas toimepandud süütegudes, samuti sellealase tegevuse juhtimine. Tegemist on valdkonnaga, kus saavad töötada ainult ametnikud ehk isikud, kellel on riigiga eriline usaldussuhe. Vanglaametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine ning seeläbi avaliku võimu teostamine (eelkõige ATS § 7 lg 3 p-d 3 ja 5). Vanglateenistuses ülesannete täitmisega kaasneb sarnaselt teiste eriteenistuse ametnikega kõrgendatud nõudmised nii isikuomaduste kui ka lojaalsuse osas riigis suhtes. Vanglasse teenistusse või vanglaametniku erialale õppima asuv isik peab läbima taustakontrolli (VangS § 114¹), vanglaametnik on teatud juhtudel kohustatud tegema ületunnitööd (VangS § 139), teda võib tema nõusolekuta puhkuselt tagasi kutsuda (VangS § 140) jne. Vanglateenistuse spetsiifilise olemuse tõttu on igati põhjendatud vanglateenistuse reguleerimine eraldi seadusega.

⁴⁷ Vangistusseadus. – RT I 2000, 58, 376; RT I, 06.05.2020, 43.

1.2.1.5. Prokuröriteenistuse ametnikud

Prokuratuuriseaduse⁴⁸ (edaspidi: ProkS) § 1 lg 1 kohaselt prokuratuur on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis osaleb kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks vajaliku jälitustegevuse planeerimises, juhhib kohtueelset kriminaalmenetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, esindab kohtus riiklikku süüdistust ning täidab muid seadusega prokuratuurile pandud ülesandeid. Justiitsministeerium on VVS §-de 45 p 2 ja 46 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse valitsusasutus ning prokuröriteenistuses töötavad ametnikud seega riigi haldusorganid.

Prokuratuuri põhimääruse⁴⁹ § 6 kohaselt on prokuratuuri ülesandeks kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse tagamine, seaduslikkuse järelevalve kohtueelse uurimise asutuseks olevate jälitusametkondade jälitustegevuse üle kuritegude avastamisel või kriminaalasjade kohtueelses menetluses, riikliku süüdistuse esindamine kohtus, rahvusvahelisest koostööst tulenevate ülesannete täitmine, osalemine Eurojusti töös ning teised seadusega prokuratuurile pandud ülesanded. ATS § 2 lg 2 ja ProkS § 14 kohaselt on prokuröriteenistus seega avaliku teenistuse eriliik. Lähtudes prokuröriteenistuse olemusest, saab prokuröriks olla erinevalt teistest avalikest teenistujatest vähemalt 21-aastane Eesti Vabariigi kodanik (ProkS § 15), prokuröre nimetatakse ametisse selleks ette nähtud erilise korra alusel (ProkS § 16) jne. Neid erisusi arvestades pidas Eesti seadusandja vajalikuks reguleerida prokuröriteenistuse ametnike teenistussuhteid ATS-i kõrval ka eraldi seadusega.

1.2.1.6. Kaitseväeteenistuse ametnikud

Kaitseväe korralduse seaduse⁵⁰ (edaspidi: KKS) § 2 lg 1 kohaselt kaitsevägi on sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Kaitseministeerium on VVS §-de 45 p 3 ja 46 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse valitsusasutus ning kaitseväeteenistuses töötavad ametnikud seega riigi haldusorganid.

Asjaolu, et kaitseväeteenistus on avaliku teenistuse eriliik, on tuletatav eelkõige ATS § 2 lg-st 2 ning KKS §-st 8, mille kohaselt teenistus Kaitseväes toimub kaitseväeteenistuse seaduses ja avaliku teenistuse seaduses sätestatud alustel ja korras. Kaitseväeteenistuse seaduse⁵¹

⁴⁸ Prokuratuuriseadus. – RT I 1998, 41, 625; RT I, 02.06.2020, 7.

⁴⁹ Prokuratuuri põhimäärus. – RTL 2004, 29, 505; RT I, 29.01.2021, 2.

⁵⁰ Kaitseväe korralduse seadus. – RT I 2008, 35, 213; RT I, 26.05.2020, 9.

⁵¹ Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 10.07.2012, 1; RT I, 06.05.2020, 9.

(edaspidi: KVTS) § 1 lg 3 kohaselt tegevteenistusele kohaldatakse ATS-i KVTS-is sätestatud erisustega. KVTS § 7 kohaselt tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik, kus kaitseväekohustuslane töötab sõjaväelise auastmega ametikohal. Tegevteenistuses olev isik on seega tegevväelane. Avaliku teenistuse eriliigiks ega ametnikuks ATS tähenduses ei ole järelikult isikud, kelle töökohustused ei ole alaliselt riigi sõjalise kaitsmisega seotud. Ametnikeks pole ka kaitseväekohustuslased KVTS § 2 lg 1 tähenduses. Ametnike hulka ei kuulu seetõttu nt ajateenijad (KVTS § 5 lg 2), kuna tegemist ei ole kaitseväes kui valitsusasutuses ametisse nimetamise teel teenistusse võetud ametnikega ning samuti ka reservväelased. Reservväelane (KVTS § 2 lg 4) on kaitseväekohustuslane, kes on tunnustatud kaitseväeteenistuskõlblikuks ning arvatud kaitseväe reservi, kuid kes ei ole kutsealune ega teeni asendus- või kaitseväeteenistuses. KKS § 3 kohaselt Kaitseväe ülesanded on eelkõige riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes, valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitstes, osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös riigikaitseaduses sätestatud korras jms. ATS § 7 lg 3 p-de 3 ja 4 kohaselt teostab kaitseväeteenistuja riigivõimu peamiselt riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamise kaudu aga ka alaliselt riigi sõjalise kaitsmine ja selleks valmistumise kaudu.

1.2.2. Eriteenistuja Euroopa Liidu õiguse järgi

Nagu juba varem mainitud sai, Euroopa Liidu õiguskorras puudub ühtne ja üldiselt kasutatav avaliku teenistuse definitsioon. Seetõttu tuleb mõistete sisustamisel lähtuda enamasti Euroopa Komisjoni (edaspidi: ELK) seisukohtadest ja EK kohtupraktikast. EK on selgitanud, et avalikku teenistust iseloomustab avaliku võimu teostamine, kuid asjaolust, et teatud tegevusel võib olla üldise huvi eesmärk, ei piisa iseenesest selleks, et konkreetset tegevust saaks pidada seotuks avaliku võimu teostamisega. Avaliku võimu teostamine on küll avalike huvidega tihedalt seotud, olles nendest huvidest suures osas tingitud, kuid teatavasti võib siseriiklikes õiguskordades erinevate reguleeritud kutsealade tegevustega sageli kaasneda nende tegevustega hõivatud isikutele kohustus järgida avalikust huvist tingitud eesmärke, ilma et tegevus ise oleks seotud avaliku võimu teostamisega.⁵²

EL on töötajate ohutuse ja tervise kaitseks kehtestanud mitmeid direktiive, mille eesmärk on mh kehtestada meetmed töötajate töötervishoiu ja -ohutuse parandamise soodustamiseks. Üks

⁵² EK C-54/08, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. Saksamaa Liitvabariik, p 97.

sellistest on Euroopa Nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ⁵³, mis tagab kogu EL-is minimaalsete ohutus- ja tervishoiunõuete täitmise. Direktiivi art 2 lg 1 kohaselt kohaldatakse nimetatud õigusakti nii avaliku kui ka erasektori kõikide tegevusvaldkondade suhtes ehk direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad ka avalikus teenistuses olevad isikud. Direktiivi art 2 lg 2 kohaselt ei kohaldata direktiivi nõudeid juhul, kui teatava avaliku teenistuse, nagu näiteks relvajõudude või politsei, või teatava kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu satub vastuollu direktiivis sätestatud nõuetega, mis on suunatud töötajate töötervishoiu- ja ohutuse parandamisele. Nimetatud sättes ei ole avaliku teenistuse mõistet kuidagi määratletud ega ole selle tähenduse osas ka liikmesriikide õigusele viidatud. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt Euroopa Liidu sellise õigusnormi mõisteid, mis ei viita sõnaselgelt Euroopa Liidu liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu Euroopa Liidu piires tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt. Selline tõlgendus tuleb leida konkreetse sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki arvestades.⁵⁴

Kuigi direktiivis ei leidu avaliku teenistuse ja avaliku teenistuse eriliigi definitsioone, siis art 2 lg-st 2 võib välja lugeda, et teatud teenistuste vahel teatud kriteeriumite alusel vahet ikkagi tehakse. EK on väljendanud seisukohta, et eespool nimetatud direktiivi art 2 lg-s 2 viidatud avaliku teenistuse spetsiifilise tegevuse eesmärk on ühiskonna harmooniliseks arenguks hädavajaliku avaliku korra ja julgeoleku tagamine.⁵⁵ Direktiivi art 2 lg-s 2 nimetatud kodanikukaitseteenistust tuleb lugeda aga avalikuks teenuseks, mille peamine eesmärk on tagada isikute ja vara füüsiline puutumatus tõsise kollektiivse ohu, õnnetuse või erakorralise katastroofi korral, mil üksikisikute turvalisus ja elu on ohus.⁵⁶

Direktiivi art 2 lg 2 esimene lõik välistab direktiivi kohaldamisalast „teatava tegevuse“ kodanikuteenistuse raames, mis oma eripära tõttu satub vältimatult vastuollu direktiivis sätestatud eeskirjadega. EK on selgitanud, et selles sättes nimetatud erandi mõte on tagada avaliku julgeoleku, rahvatervise ja avaliku korra kaitsmiseks hädavajalike teenuste efektiivne osutamine hädaolukorras ning seda ka ulatuslike õnnetusjuhtumite korral, mida iseloomustab asjaolu, et sellistes olukordades ei saa ametnike tegevuse mahtu adekvaatselt planeerida.⁵⁷

⁵³ Euroopa Nõukogu direktiiv nr 89/391/EMÜ, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta – EÜT L 183, 29.06.1989, lk-d 1-8.

⁵⁴ EK C-147/17, Sindicatul Familia Constanța, Ustiniu Cvas jt vs. Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța, p 54.

⁵⁵ EK C-303/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vs. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, p 36.

⁵⁶ EK C-397/01 –C-403/01, Bernhard Pfeiffer jt vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, kohtujurist Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer ettepanek, p 23.

⁵⁷ EK C-397/01 –C-403/01, p-d 53, 55.

Sellest tulenevalt on direktiivi art 2 lg-s 2 relvajõudude, politsei ja kodanikukaitseteenistuse tegevust nimetatud vaid näitena.⁵⁸ Direktiivi kohaldamisalast on aga välistatud mitte kõik tegevusalad, mis põhinevad töötajate kuulumisel mõnda art 2 lg-s 2 loetletud avaliku teenistuse sektorisse tervikuna võetult, vaid üksnes sellist spetsiifilist laadi ülesandeid täitvat isikud, kelle ülesannete spetsiifiline laad õigustab töötajate ohutuse ja tervise kaitse alastest sätetest erandi tegemist põhjusel, et avalikkuse tõhusa kaitse tagamine on tingimata vajalik.⁵⁹

EK on oma praktikas selgitanud, et direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg-s 2 peetakse silmas üksnes sellist teenistuste „teatavat tegevust“, mille pidev jätkumine on hädavajalik selleks, et tagada inimeste ja vara puutumatus ning sellist teenistust, mille pidev jätkumine tingib seda, et kõigi ametnike ohutust ja tervist käsitlevate ühenduse õigusnormide kohaldamine muutuks tegelikkuses võimatuks. Seejuures on oluline, et direktiivi kohaldamisala määratlemisel ehk sisuliselt otsustamaks, kas tegemist on eriliiki teenistusega, tuleb lähtuda töötajate ja teenistujate poolt täidetavate ülesannete erilisest iseloomust, kuna eelnimetatud direktiivist erandi tegemine on lubatud üksnes juhul, kui avalikkuse tõhusa kaitse tagamine on absoluutselt vajalik. Direktiivi art 2 lg-s 2 nimetatud erandit ei kohaldata aga spetsiifilisi ülesandeid, nagu nt julgeoleku tagamine, täitvate isikute suhtes, kui ülesannete täitmine toimub tavatingimustes ehk erandi kohaldamiseks peab tegemist olema erakordselt tõsiste ja ulatuslike asjaolude esinemisega, mille puhul satub selline tegevus vastuollu isiku tööaja planeerimisega.⁶⁰ Kui avalikud huvid, isikute elu ja tervis, vara jms on seatud ohtu, siis saab teatud tegevuste eripära arvestades seada üldsuse huvid ajutiselt esikohale võrreldes direktiivi 89/391/EMÜ eesmärgiga, milleks on eelkõige töötajate ja teenistujate ohutuse ja tervise tagamine. Selliste tegevuste puhul ei saa tööandjatelt mõistlikult nõuda kutsealaste riskide tõhusat vältimist ning teenistujate tööaja täpset planeerimist. Sellistes olukordades tuleb julgeolekut tagavatele isikutele tagada direktiivist 89/391/EMÜ tulenevad eesmärgid nii palju ja nii hästi kui võimalik.⁶¹

1.3. Töö- ja puhkeaja üldised nõuded

Euroopa Liidu lepingu⁶² (edaspidi: ELL) art 6 lg 1 kohaselt Euroopa Liit tunnustab Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud. ELL art 6 kaudu muudeti Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁶³

⁵⁸ EK C-147/17, p 57.

⁵⁹ EK C-147/17, p 55.

⁶⁰ EK C-147/17, p-d 67-68.

⁶¹ EK C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg vs. Leiter der Feuerwehr Hamburg, p-d 50-51, 55, 61.

⁶² Euroopa Liidu leping. – ELT C 202, 07.06.2016.

⁶³ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010.

(edaspidi: harta) õiguslikult siduvaks normide kogumiks, millest sai üks osa EL nn esmasest õigusest.⁶⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta sätestab mitmesugused õigused ja vabadused, mida EL ja EL liikmesriigid peavad EL õiguse rakendamisel järgima. Harta art 31 sätestab, et igal töötajal on õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased. Lähtudes sellest on ka igal töötajal õigus maksimaalse tööaja piirangutele, mis hõlmavad sh igapäevaseid ja iganädalaseid puhkeaegasid, aga ka iga-aastast tasustatud puhkust.

Lähtudes harta olemusest ja harta preambulis sätestatud põhimõtetest, milleks on mh inimväärikuse ja võrdsuse põhimõtete tunnustamine ja järgimine, on hartas nimetatud töö tegemisega seotud õiguste ja vabadustega hõlmatud ka avalikus teenistuses olevate isikute õigused ja vabadused. Harta art 51 lg 1 kohaselt harta on õiguslikult siduv dokument, mis on EL liikmesriikidele ette nähtud EL õiguse kohaldamise korral.⁶⁵

Harta art 31 peamiseks väljenduseks on tööaja direktiiv, millega reguleeritakse tööaja korralduse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded igapäevase minimaalse vaheaja, igapäevase ja iganädalase puhkeaja, maksimaalse iganädalase tööaja, põhipuhkuse, öötöö ja vahetustega töö kohta. Tööaja direktiivi art 1 lg 3 kohaselt tööaja direktiivi kohaldatakse nii avaliku kui erasektori kõigi tegevusalade suhtes direktiivi 89/391/EMÜ artikli 2 tähenduses. Direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg 2 sätestab, et direktiivi ei kohaldata juhul, kui teatava avaliku teenistuse või teatava kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu satub direktiivis sätestatud nõuetega vastuollu. EK on selgitanud, et nimetatud normist võib kõrvale kalduda vaid erakorraliste sündmuste puhul, nagu nt loodus- ja tehnoloogilised katastroofid, suurõnnetused ja teised samalaadsed sündmused, mille tõsidus ja ulatus nõuavad vastavasisuliste hädavajalike meetmete rakendamist. Vajalike meetmete rakendamine ja sellest tulenevalt üldsuse ohutus oleks aga seatud ohtu, kui eespool kirjeldatud olukordades tuleks järgida kõiki töötervishoiu ja tööohutuse parandamist reguleerivaid eeskirju.⁶⁶

Tööaja direktiiviga on hõlmatud kõik tegevusvaldkonnad, ka need, kus juba oma olemuselt tegeldakse ettenägematute juhtumitega, nt tuletõrje, pääste, kodanikukaitseteenused jms.⁶⁷

⁶⁴ Kohtute aastaraamat, 2017, lk 70.

⁶⁵ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Strateegia põhiõiguste harta kohaldamise tugevdamiseks ELis, Brüssel, 02.12.2020, lk 1.

⁶⁶ EK C-52/04, p-d 53-54. Nimetatud kohtulahendis sisaldub viide direktiividele 89/391/EMÜ (hetkel kehtiv) ja 93/104/EÜ (kehtetuks tunnistatud). Viiteid viimasele direktiivile tuleb käsitleda viidetena tööaja direktiivile.

⁶⁷ Euroopa Komisjon. Tõlgendav teatis, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta – C 165, 24.05.2017, lk 7.

Tööaja direktiivi kohaldamisala tuleb seega tõlgendada laialt ning järelikult direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg-st 2 tuleneva erandi kohaldamisala tuleb tõlgendada kitsalt.⁶⁸

Tööaja direktiivi art 1 lg-te 3 ja 4 ja direktiivi 89/391/EMÜ art 2 kohaselt peaksid tööaja direktiivi kohaldamisalast olema välistatud sellised eriteenistujate ülesanded, mille täitmine ei toimu tavapärastes teenistusülesannete täitmise tingimustes ehk kui tegemist on selliste erakorraliste asjaoludega, mille korral ei ole võimalik ametniku tegevust täpselt planeerida. Juhul aga, kui tegemist on ülesannete täitmisega tavatingimustes, mis siis, et nad on oma olemuselt juba seotud kõrgendatud ohuga, kohalduvad nii tööaja direktiiv, kui ka direktiiv 89/391/EMÜ. Järelikult saab tööaja direktiivist tulenevaid erandeid kohaldada üksnes juhul, kui tegemist on olukorraga, kus isik täidab teenistusülesandeid tavapärastes tingimustes. Kui direktiivid ei kohaldu, ei saa rääkida ka erandite tegemisest nende alusel. Direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg 2 sätestab aga, et ka sellisel juhul tuleb töötajate ohutus ja tervis tagada nii hästi kui võimalik, pidades silmas direktiivi eesmärke.

Tööaja direktiivis puudub säte, mis defineeriks töötaja mõistet. Töötaja mõiste on defineeritud direktiivi 89/391/EMÜ art 3 p-s a, mille kohaselt töötajaks on isik, kelle tööandja on tööle võtnud, sh praktikandid, kuid välja arvatud koduabilised. Tööaja direktiivis puudub aga otsene viide eelnimetatud sättele, mistõttu ei saa lähtuda samasugusest mõiste sisustamisest tööaja direktiivi kontekstis.

EK on selgitanud, et töötaja täpse mõiste kvalifitseerimine on iga liikmesriigi siseriikliku kohtu ülesanne, kus kohus peab lähtuma konkreetse olukorra objektiivsetest kriteeriumidest ja hindama igakülgsest kõiki menetluses oleva kohtuasja asjaolusid. Samas on kohus nentunud, et töösuhte õiguslikul olemusel siseriiklikus õiguses ei saa olla tähtsust isiku määratlemisel töötajana EL õiguse tähenduses.⁶⁹

Tööaja direktiivi art 1 lg 3 kohaselt kohaldatakse tööaja direktiivi avaliku sektori kõigi tegevusalade suhtes, mistõttu peaksid kõik tööaja direktiivi art-s 2 nimetatud mõisted kohalduma ka avaliku teenistuse ametnike suhtes. EK on samuti leidnud, et avalik-õigusliku asutuse töötajaid tuleb kvalifitseerida töötajateks tööaja direktiivi mõttes sõltumata nende ametniku staatuselt.⁷⁰ Järelikult isiku siseriikliku õiguse kohane staatus ei ole tööaja direktiivi

⁶⁸ EK C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre ja teised*, p-d 22, 24.

⁶⁹ EK C-428/09, p-d 28-30.

⁷⁰ EK C-519/09, *Dieter May vs. AOK Rheinland/Hamburg – Die Gesundheitskasse*, p 29.

kohaldatavuse otsustamise puhul määrav. Määravaks on asjaolu, kas konkreetset isikut saab kvalifitseerida töötajaks vastavalt EL kohtupraktikast tulenevale töötaja määratlusele.⁷¹

Töötaja direktiivi art 1 kohaselt reguleerib nimetatud direktiiv töötaja korralduse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded. Liikmesriigid on seega kohustatud tagama töötaja direktiivis sätestatud miinimumnõuetest kinnipidamine.⁷² Töötaja direktiivi art 15 kohaselt liikmesriikidel on siiski õigus kohaldada või kehtestada töötajate ohutuse ja tervise kaiseks soodsamaid tingimusi.

Töötaja direktiiv võimaldab teha hulgaliselt erandeid töö- ja puhkeaja korralduse osas. Harta art 52 lg 1 järgi hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades õiguste ja vabaduste olemust. Seega erandite tegemise võimalus tuleneb juba hartast endast. Iga kord tuleb rakendada ka proportsionaalsuse printsiipi, mille kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad EL poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või siis kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

Erandite tegemist reguleerivad eelkõige töötaja direktiivi art-d 17, 18 ja 19. Sarnaselt töötaja kasuks soodsamate tingimuse kehtestamisele, on ka erandite kehtestamine valikuline ehk EL liikmesriikidel puudub kohustus erandeid oma siseriiklikus õiguses rakendada. Kui liikmesriik soovib kasutada töötaja direktiivi sätetega antud võimalust teha teatud tingimustel erand töötaja direktiivi nõuetest, peab liikmesriik otsustama sellele tugineda.⁷³ Kui otsustatakse erandi rakendamise kasuks, siis tuleb EK selgituste kohaselt erandit tõlgendada nii, et selle ulatus on piiratud sellega, mis on rangelt vajalik selle erandiga kaitstavate huvide säilitamiseks.⁷⁴

⁷¹ Euroopa Komisjon. C 165, 24.05.2017, lk 8.

⁷² EK C-14/04, Abdelkader Deltas ja teised vs. Premier ministre ja Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, p 53.

⁷³ EK C-227/09, Antonino Accardo ja teised vs. Comune di Torino, p 51.

⁷⁴ EK C-428/09, p 40.

2. TÖÖAEG ERITEENISTUSES

2.1. Tööajale esitatavad üldised nõuded eriteenistuses

Tööaja direktiivi art 1 lg-s 2 ei ole nimetatud normaaltööaega ehk töönädala kestust, mille ületava aja eest peab tööandja eelduslikult maksma töötajale tasu ületunnitöö tegemise eest. Kuna sellekohane regulatsioon tööaja direktiivis puudub, tuleb EL liikmesriikidel endal otsustada antud küsimuse üle, järgides tööaja direktiivi art-s 6 sätestatud maksimaalset iganädalast tööaja regulatsiooni.⁷⁵

Tööaeg on tööaja direktiivi art 2 kohaselt iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega. Nimetatud eeldused on välja toodud kumulatiivselt. Tööaja mõistest aitavad paremini aru saada EK selgitused, mille järgi saab tööaja mõistet kasutada vastandina puhkeaja mõistele, kuna need mõisted oma olemuselt välistavad üksteist.⁷⁶ Sellest tulenevalt tööaja direktiiv ei näe ette mingit vahepealset kategooriat töö- ja puhkeaja vahel.⁷⁷

Töö- ja puhkeaja mõisteid ega nende ulatust ei tohi tõlgendada liikmesriikide erinevates õigusnormides sätestatust lähtuvalt, kuna tegemist on EL õiguse autonoomsete mõistetega ning neid tuleb määratleda vastavalt objektiivsetele tunnustele, lähtudes tööaja direktiivi ülesehitusest ja eesmärgist. EK on arvamisel, et ainult sellise sõltumatu tõlgenduse kaudu saab tagada tööaja direktiivi tõhusust ja nimetatud mõistete ühetaolist kohaldamist kõigis EL liikmesriikides.⁷⁸ Vastasel juhul esineks oht kalduda kõrvale direktiivi eesmärkidest ning töötajate turvalisus ning tervise kaitse satuksid ohtu.⁷⁹ Kuigi liikmesriigid ei tohi hakata tõlgendama tööaja mõistet ja selle ulatust, on liikmesriikidel siiski lubatud määrata kindlaks siseriikliku õiguse alusel tööaja n-ö sisulist poolt.

ATS § 35 lg 1 sätestab sarnaselt tööaja direktiivi art 2 p-ga 1, aga veidi lühemalt, et tööajaks tuleb lugeda aega, millal ametnik täidab teenistusülesandeid. ATS § 35 lg 2 kohaselt ametniku tööaeg on 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, mida ametnik peab kasutama teenistusülesannete täitmiseks. Sama lõike kohaselt on tööaeg üldjuhul kaheksa tundi päevas.

⁷⁵ Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 14.

⁷⁶ EK C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel vs. Norbert Jaeger*, p 48.

⁷⁷ EK C-14/04, p 43.

⁷⁸ EK 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*, p-d 26, 44.

⁷⁹ EK C-14/04, p 45.

Sõna „üldjuhul“ tähendab seda, et summeeritud tööaja puhul või muul erijuhul saab nimetatud sättest teha erandeid.

ATS § 35 lg 4 kohaselt summeeritud tööaja puhul jaguneb tööaeg seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul üldjuhul ebavõrdselt. Summeeritud tööaja arvestust kasutatakse tavaliselt vahetustega töötamise korral, kui kokkulepitud vahetused võivad seitsmepäevase ajavahemiku jooksul mahuliselt varieeruda.⁸⁰ Tööaja direktiivis puudub summeeritud tööaja definitsioon, kuid art 2 lg 5 defineerib vahetustega tööd, milleks on selline töökorralduse meetod, mille puhul töötajad vahetuvad ühel ja samal töökohal üksteise järel vastavalt teatavale mudelile selliselt, et töötajatel on vajadus töötada ainult teatud päevade või nädalate jooksul erinevatel aegadel.

PPVS § 76 lg 1 kohaselt politseiametniku töö- ja puhkeaeg määratakse ATS alusel, arvestades PPVS-is sätestatud erisusi. PPVS normaaltöötaja osas erisusi ei näe, mistõttu kohaldub ATS § 35 lg 2, mille kohaselt on politseiametniku tööaeg 40 tundi nädalas ning üldjuhul kaheksa tundi päevas. Lähtudes ATS § 35 lg-st 4 ja PPVS § 76 lg-test 6 ja 7 võib politseiametnike suhtes kohaldada ka summeeritud tööaja arvestust. Vastasel juhul oleks politseiametnike töö- ja puhkeaeg reguleeritud liiga jäigalt, mis ohustaks politseiametnike ülesannete nõuetekohast täitmist – ööpäevaringset avaliku korra tagamist.⁸¹ Tööaja direktiivi art 6 p a kohaselt tuleb töötaja maksimaalse iganädalase tööaja pikkus määrata kindlaks riigisiseste õigusnormidega, milleks on ATS § 35 lg 2 ja ATS § 36. PPVS § 76 lg 4 ning tööaja direktiivi art 6 p b sätestavad üheselt, et tööaeg (sh summeeritud tööaeg) ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. Tööaja direktiivi art 19 kohaselt liikmesriikidel on küll võimalus teha erand tööaja direktiivi art 16 p-st b, mille kohaselt võrdlusperioodiks võib olla maksimaalselt neli kuud, kuid Eesti seadusandja ei ole politseiteenistuses seda võimalust sätestanud.

Politsei- ja Piirivalveameti ja Politseiteenistujate Ametiühingu vahel kehtib kollektiivleping (edaspidi: PPA kollektiivleping), mis näeb ette teatud erandid päästeteenistujate töö- ja puhkeaja tingimustes.⁸²

Kollektiivlepingute sõlmimise õigus EL tasandil tuleneb EL põhiõiguste harta art-st 28, mille järgi on töötajatel, tööandjatel või nende organisatsioonidel õigus pidada läbirääkimisi

⁸⁰ E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos, M. Koks, U. Saar. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura 2021, lk 109; K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 117.

⁸¹ Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu 344 SE I seletuskiri, lk 27.

⁸² Politsei- ja Piirivalveameti ja Politseiteenistujate Ametiühingu kollektiivleping nr 1.9-4/213-1, jõustus 01.09.2015. Autori valduses.

kollektiivlepingute üle, sõlmida kollektiivlepinguid ning vajadusel oma õigusi kollektiivselt kaitsta. Eestis reguleerib kollektiivlepingu sõlmimist ja täitmist kollektiivlepingu seadus (edaspidi: KLS). KLS § 2 lg 1 kohaselt kollektiivleping on vabatahtlik kokkulepe töötajate või töötajate ühingu või liidu ja tööandja või tööandjate ühingu või liidu, samuti riigiasutuste või kohalike omavalitsuste vahel, mis reguleerib tööandjate ja töötajate vahelisi töösuhteid. Kadi Pärnits avaldas oma doktoritöös seisukohta, et KLS § 2 lg-s 1 sätestatud kollektiivlepingu mõiste on reguleeritud mõnevõrra kitsalt, kuna ei võimalda pooltel vajadusel kokku leppida ka tingimustes, mis jäävad väljapoole tööandja ja töötaja vahelistest töösuhetest, kuid on töösuhetega siiski seotud (nt säästliku majandamise tingimused, tööproduktiivsuse ja kvaliteedi tõstmine, töö- ja pereelu parema sidustamise tingimused jms).⁸³ Eelduslikult saab kollektiivlepingus kokku leppida KLS § 6 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tingimustes.

Kollektiivlepingute roll võib olla liikmesriigiti väga erinev. Kollektiivleping võib asendada seadust, olla seadusele alternatiiviks, kaldudes nt kõrvale seaduse imperatiivsetest sätetest (ka töötajate kahjuks) või arendada edasi seaduse üldiselt sõnastatud norme.⁸⁴ Eestis on kollektiivlepingute rolliks seni peetud valdavalt seaduses sätestatud tööalaste tagatiste täiendamist, kuid seoses tööaja direktiivi vastuvõtmisega lepatakse kollektiivlepingutes kokku üha enam töötajatele kahjulikes tingimustes (sisuliselt erandite kohaldamises, mis on tööaja direktiiviga lubatud). Teatud avaliku teenistuse valdkondades on sellistes tingimustes kokku leppimise põhjuseks eelkõige teostatavate teenistusülesannete katkematus ja sellest tulenevalt seadustes sätestatud miinimumtagatiste reguleerimise keerukus.⁸⁵

KLS § 6 lg 1 p 3 kohaselt võib kollektiivlepinguga kindlaks määrata töö- ja puhkeaja tingimused. PPA kollektiivlepingu p 9 kohaselt PPA kohaldab vahetustega teenistujatele summeeritud tööaja arvestust. Arvestusperioodi pikkus on 4 kalendrikuud. Kuigi eelnimetatud asjaolu on tuletatav ka PPVS § 76 lg-test 6 ja 7 ja ATS § 35 lg-st 4, on see selguse huvides välja toodud ka kollektiivlepingus. PPA kollektiivlepingu p 13 kohaselt summeeritud tööajaga teenistuja tööaeg neljateistpäevase ajavahemiku jooksul ei tohi ületada 100 tundi. ATS § 36 kohaselt ametniku tööaeg koos ületundidega ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. PPA kollektiivlepingu p-s 13 sätestatud erand on mõeldud selleks, et kaitsta paremini politseiametnike õigusi läbi ühtlasema töögraafiku planeerimise. Selliselt peab ametiasutus lisaks ATS §-s 36 sätestatud neljakuulise

⁸³ K. Pärnits. Kollektiivlepingu roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus, 2015, lk-d 30, 32.

⁸⁴ K. Pärnits, lk 8.

⁸⁵ K. Pärnits, lk-d 9, 23-24.

arvestusperioodi nõudele järgima ka seda, et politseiametniku tööaeg ei ületaks lubatud piirmäära ka lühema ajaperioodi lõigus.

Teiselt poolt võib tekkida küsimus, kas PPA kollektiivlepingu p 13 pole vastuolus ATS §-ga 36 ja tööaja direktiivi art 6 p-ga b, mille kohaselt ametniku keskmine tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei tohi ületada 48 tundi. Sada tundi neljateistpäevase ajavahemiku jooksul tähendab seda, et igal juhul vähemalt ühes nädalas tehakse töötunde rohkem, kui on tööaja direktiivis lubatud (nt 50 ja 50, 48 ja 52 jne). Selleks on vaja kontrollida tööaja direktiivi art-st 6 erandite tegemise eeldusi.

Tööaja direktiivi art-st 6 erandi tegemiseks on ette nähtud eraldi säte. Tööaja direktiivi art 22 võimaldab liikmesriikidel mitte kohaldada iganädalase tööajale kehtestatud ülemmäära, mis on reguleeritud art-s 6, kui ametiasutus järgib töötajate ohutuse ja tervise kaitse üldpõhimõtteid ja tagab art 22 p-des a-e sätestatud kaitsemeetmete järgimist. Tööaja direktiivi art 22 kaitseb ametnikku ohutust ja tervist lühema perioodi lõigus. Selliselt ei saa lühema perioodi jooksul kohustada ametnikku tegema tööd, mis muidu pidi jagunema enam-vähem ühtlaselt võrdlusperioodi jooksul. Põhimõtteliselt sätestab tööaja direktiivi art 22 lg 1 p a sarnaselt ATS §-ga 36, et tööd võib teha seitsmepäevase ajavahemiku jooksul keskmiselt maksimaalselt 48 tundi kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. Lisatud on tingimus, mille kohaselt peab ülemmäära ületamiseks olema töötajalt eelnevalt saadud selgesõnaline, vaba ja teadlik nõusolek.⁸⁶ Kuna teistsugune iganädalase tundide piirmäär tuleneb otse kollektiivlepingust, ei saa järeldada, et 48-tunnise piirmäära ületamiseks iga kord küsitakse ametniku nõusolekut.

Ametniku õiguste rikkumisest ei saa aga rääkida enne, kui on lõppenud kollektiivlepingust ja seadusest tulenev neljakuuline arvestusperiood, kuna direktiivi art 22 lg 1 p-s a nimetatud erandi kohaldamist arvestatakse võrdlusperioodi keskmisena. Seega ei ole PPA kollektiivlepingu p 13 tööaja direktiivi art-ga 6 vastuolus.

Kuigi direktiivi art-s 22 justkui puudub selgesõnaline tundide ülemmäär, mida ei tohi ületada, seab sellele piirid tööaja direktiivis ette nähtud igapäevase ja iganädalase puhkeaja regulatsioonid, millest saab art 17 lg 2 kohaselt teha erandit vaid juhul, kui töötajale tagatakse

⁸⁶ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Aruanne direktiivi 2003/88/EÜ (tööaja korralduse teatavate aspektide kohta) rakendamise kohta liikmesriikides, Brüssel, 26.4.2017, lk 11.

võrdväärse pikkusega puhkeaeg. Seega piiravad tööaja direktiivi art 22 kohaldamist puhkeaja nõuded ning lisaks ka tööaja direktiivi läbiv töötaja tervise ja ohutuse kaitse põhimõte.⁸⁷

PPA kollektiivlepingu p 14 kohaselt PPA kollektiivlepingu p-s 13 märgitud tingimus ei kohaldu laevadel teenivatele teenistujatele ning teenistujatele, kellele tagatakse vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeaga seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Kuna laeva viibimisel merel või reidil ei ole võimalik meeskonnaliikmeid maale saata⁸⁸ ning vahetuse täpset kestust on raske ette määrata, on mõistlik, et samal laeval jätkavad tööülesannete täitmisega samad meeskonnaliikmed. Kuigi laeval teeniva ametniku suhtes ei kohaldata PPA kollektiivlepingu p-s 13 nimetatud erandit, ei tähenda see seda, et tööaja piirmäär puudub. Tegelikult seavad sellisel juhul tööajale piirangud tööaja direktiivist tulenevad puhkeaja nõuded, millest saab omakorda teha erandeid art 17 lg 2 alusel üksnes juhul, kui ametnikule tagatakse võrdväärse pikkusega puhkeaeg. Seega ei saa rääkida politseiametniku õiguste rikkumisest enne, kui ei ole lõppenud kollektiivlepingus ja seaduses sätestatud neljakuuline arvestusperiood.

PäästeTS § 20 lg 1 kohaselt päästeametniku töö- ja puhkeaeg määratakse ATS alusel, arvestades PäästeTS-s sätestatud erisusi. Selliselt kohaldub ATS § 35 lg-s 2 sätestatud regulatsioon ning päästeteenistuses olevad ametnikud töötavad seega eelduslikult 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, üldjuhul kaheksa tundi päevas. Kuigi PäästeTS-s puudub otsene viide summeeritud tööaja kohaldamise võimalusele, on selline võimalus tuletatav PäästeTS § 20¹ lg-st 1 ning ATS § 35 lg-st 4, millele viitab PäästeTS § 20 lg 1. Summeeritud tööaja arvestusperioodi osas on PäästeTS-s tehtud erand. Nimelt on PäästeTS § 20 lg 2 alusel arvestusperioodi pikkus kuni kuus kuud. Töötaja direktiivi art 16 p b kohaselt saab maksimaalse igapäevase töötaja korral määrata arvestusperioodi pikkuseks maksimaalselt neli kuud. Töötaja direktiivi art 17 lg 3 p c alapunkti iii kohaselt, mille järgi saab tuletõrje ja kodanikukaitseteenuste osas teha erandi töötaja direktiivi art-st 16, ja art 19 alusel saab teha erandi kohaldatava võrdlusperioodi osas. Võrdlusperioodi pikkus ei tohi sel juhul ületada kuus kuud. Seejuures on oluline, et lähtudes töötaja direktiivi art 17 lg 3 sõnastustest, saab erandit teha mitte töötaja direktiivi art-st 6, vaid art-st 16, mis seab ette piirangud üksnes kohaldatava võrdlusperioodi osas.⁸⁹ Erandi tegemiseks on järelikult vaja kumulatiivselt järgida töötaja direktiivi art-tes 17 ja 19 sätestatud tingimusi.

⁸⁷ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, lk 11.

⁸⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seoses Politsei- ja Piirivalveameti loomisega 344 SE I seletuskiri, lk 28.

⁸⁹ EK C-243/09, Günter Fuß vs. Stadt Halle, p 49.

Tööaja võrdlusperioodi erandi kohaldamise tingimusteks on tööaja direktiivi art 17 lg 1 kohaselt asjaolu, et 1) erandi tegemisel arvestatakse töötaja ohutuse ja tervise kaitse põhimõtetega, 2) tööpäeva või vahetuse pikkust ei mõõdeta ja/või ei määrata eelnevalt kindlaks, 3) tööaja direktiivi art 17 lg 2 kohaselt töötajale antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või muul viisil tagatakse asjakohane kaitse ning 4) tegemist peab olema art 17 lg-s 3 nimetatud tegevusega.

EK on öelnud, et tööaja direktiivi art 17 lg 3 p-s c nimetatud tegevused ei ole ammendavalt loetletud.⁹⁰ Lisaks tuletõrjele, on päästeametnike pädevuses ka muud ülesanded (PäästeS § 5), mida pole tööaja direktiivi art 17 lg 3 p-s c otseselt nimetatud. Lähtudes EK kohtupraktikast ning art 17 lg 3 p c sõnastusest („eriti“), jõuan järeldusele, et nimetatud erandiga on hõlmatud kõik päästeametnike ülesanded, mida tuleb täita tavapära tingimustes. Arvan, et erandi alla kuulub ka Häirekeskuse tegevus. Kuigi Häirekeskuse tegevust on lihtsam ette planeerida ning füüsiliselt on töökohtade ja kontoritehnika arv ühes töökohas piiratud, võib nt sõltuvalt piirkonnast või olukorrast riigis tuleneda vajadus rakendada erandit ka Häirekeskuse ametnike võrdlusperioodi osas. Seda aga tingimustel, et ametiasutus järgib kõiki erandi kohaldamise eelduseks olevaid tingimusi, nagu ametnike tervise ja ohutuse kaitse ja võrdväärse puhkeaja tagamine.

Päästeameti ja Eesti Päästeala Töötajate Ametiühingu vahel kehtib kollektiivleping (edaspidi: Päästeameti kollektiivleping), mis samuti näeb ette teatud erandid päästeteenistujate töö- ja puhkeaja tingimustes.⁹¹ Päästeameti kollektiivlepingu p 4.1 kohaselt Päästeametis summeeritud tööaja alusel töötavate päästeteenistujate tasustatava töövahetuse pikkus on päästeteenistujate töötavatel päästeteenistujatel üldjuhul 24 tundi, demineerimiskeskuses töötavatel päästeteenistujatel üldjuhul 24 tundi või planeeritavate demineerimistöõde teostamiseks 12 tundi. Erandina võib töövahetuse pikkus olla 8 kuni 24 tundi perioodi viimasel kuul ning kokkuleppel teenistujaga kogu arvestusperioodi jooksul. Kuna päästeametnike suhtes kehtib PäästeTS § 20 lg-s 2 sätestatud kuni kuuekuulise arvestusperioodi erand, on tõenäoline, et ametiasutusel võivad tekkida raskused päästeametniku töövahetuste planeerimises selliselt, et vahetused jaguneksid üsna pika arvestusperioodi vältel alati ühtlaselt. Nende ametnike suhtes, kes ei tööta summeeritud tööaja arvestuse alusel, kohalduvad PäästeTS § 20 lg 1, ATS § 35 lg 2 ja ATS § 36.

⁹⁰ EK C-428/09, p 48.

⁹¹ Päästeameti ja Eesti Päästeala Töötajate Ametiühingu kollektiivleping nr 1.1-9/146KL, jõustus 01.01.2021. Autori valduses.

Summeeritud tööaja arvestuse alusel töötavate päästeametnike töövahetuse pikkus saab varieeruda seega minimaalsest 8-tunnisest vahetusest kuni 24-tunnise vahetuseni. Kuna PäästeTS-is ega Päästeameti kollektiivlepingus ei ole sätestatud teisiti, siis päästeametnik saab ATS § 36 alusel teha tööd keskmiselt maksimaalselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Teisiti ei saaks ka kokku leppida, kuna tööaja direktiivi art 18, mis reguleerib erandite tegemist kollektiivlepingute alusel, ei näe ette võimalust teha erandit art-st 6, mis reguleerib maksimaalset iganädalast tööaega. Erandit art-st 6 on võimalik teha art 22 alusel. Arvestades seda, et art-d 18 ja 22 kumbki asuvad tööaja direktiivi 5. peatükis, mis käsitleb erandite tegemist, ei tulene kuskilt, et neid sätteid peaks kohaldama hierarhiliselt ning et ühel õigusnormil oleks suurem õigusjõud kui teisel. Seega asun seisukohale, et kollektiivlepinguga ei saa kokku leppida tööaja direktiivi art-s 6 sätestatud maksimaalse iganädalase tööaja erandi kohaldamises.

VangS § 137 lg 1 kohaselt vanglaametniku töö- ja puhkeaeg määratakse ATS alusel, arvestades VangS-is sätestatud erisusi. VangS § 137 lg 2 kohaselt kui teenistusolud ei võimalda järgida VangS § 137 lg-s 1 sätestatud vanglaametniku täistööaega, võib vangla sisekorraeskirjadega kehtestada tööaja summeeritud arvestuse. VangS § 137 lg 1 sisuliselt viitab omakorda ATS § 35 lg-le 2, mille kohaselt on ametnike tööaeg eelduslikult 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ning kaheksa tundi päevas. Sarnaselt politsei- ja päästeteenistusega, kus täidetavad ülesanded on seotud kõrgendatud ohuga ning avalike huvide kaitsega, on summeeritud tööaja regulatsiooni olemasolu ka vanglaametnike puhul hädavajalik. Summeeritud tööaja arvestust võimaldavad kohaldada VangS § 137 lg-d 1 ja 2 ja ATS § 35 lg 4. Kui summeeritud tööaja arvestus rakendub, siis VangS § 137 lg 2 teise lause kohaselt ei tohi tööaja kestus kvartalis ületada üldnormiga samaks ajavahemikuks ettenähtud töötundide arvu. See tähendab, et vanglaametnike osas rakendatakse kolmekuulist arvestusperioodi, mis on kooskõlas ATS §-ga 36, mis näeb ette kuni neljakuulise arvestusperioodi ja tööaja direktiivi art 16 p-ga b, mis samuti sätestab, et maksimaalseks võrdlusperioodiks art 6 korral ei tohiks olla rohkem kui neljakuuline periood. Selliselt on Eesti seadusandja rakendanud tööaja direktiivi art-s 15 sätestatud töötaja tervise ja ohutuse kaitse mõttes soodsamat õigusnormi. Lühem arvestusperiood on ametnikule soodsam, kuna ametiasutus peab planeerima ametniku vahetusi täpsemini.

VangS § 137 lg 3 kohaselt summeeritud arvestuse korral võib rakendada täistööajaga ettenähtud tööaja kestusest erinevat tööpäeva või -vahetuse kestust, mis ei või ületada 12 tundi. See tähendab, et kui VangS § 137 lg 1 ja ATS § 35 lg 2 koostoimes peaks vanglaametniku tööpäev või vahetus kestma üldjuhul kaheksa tundi päevas, siis eelnimetatud sätte alusel võib

vanglaametniku normaaltöötajana ette näha ka 12 tundi päevas, mis tähendab, et ametnik ei tee siinkohal ületunnitööd. VangS § 137 lg 4 kohaselt valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada vangla ööpäevaringselt töötavatele vanglaametnikele vahetuse kestuseks kuni 24 tundi. Justiitsminister on oma käskkirjaga kehtestanud taolise regulatsiooni. Käskkiri jõustus 01.12.2000. aastal VangS-iga samal päeval.⁹² Kuigi VangS § 137 lg 4 ei sätesta sõnaselgelt, et 24-tunniseid vahetusi saab rakendada ainult summeritud töötaja arvestuse alusel töötavate ametnike suhtes, siis sättes kasutatav sõna „vahetus“ iseenesest viitab sellele, et kokkulepitud vahetused võivad seitsmepäevase ajavahemiku jooksul mahuliselt varieeruda.

Kuna VangS-is puuduvad sellekohased erisätted, seab vanglaametniku töövahetuse kestusele piirid puhkeaja regulatsioon, mida tuleb vaadata ATS-is. Kuna ei ole sätestatud teisiti, siis vanglaametnik saab ATS § 36 alusel teha tööd keskmiselt maksimaalselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.

KVTS § 102 lg 1 kohaselt tegevvälase töötajale, töö tegemise aja piirangule, töötaja korraldusele, valveajale, ületunnitööle, ööajal ja riigipühal tehtavale tööle, puhkeajale ja töötaja lühendamisele kohaldatakse ATS-i, kui KVTS-s ei ole sätestatud teisiti. KVTS ei sisaldagi rohkem normaaltöoaega puudutavaid sätteid, mistõttu tuleb kohaldada ATS-i. Seega eeldatakse, et ATS § 35 lg 2 kohaselt tegevvälase tööaeg on 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ning üldjuhul kaheksa tundi päevas. ATS § 36 kohaselt tööaeg koos ületunnitööga ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. Kuna eriseadus ei sätesta vastupidist, saab tegevvälaste suhtes kohaldada summeeritud töötaja arvestust ATS § 35 lg 4 järgi. Erandina sätestab KVTS § 102 lg 3, et kaitseväge õhusõiduki meeskonna liikme lennu koguaeg ei tohi ületada 900 tundi aastas, mis moodustab umbes 75 tundi kuus ja keskmiselt 19 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.

Prokuröri- ja tolliteenistuse ametnike osas eriseadused ei näe ette regulatsioone, mis erineksid üldseaduses sätestatust, mistõttu kohalduvad ATS § 35 lg-d 2 ja 4 ja § 36.

⁹² Kahekümne nelja tunnise vahetuse kehtestamine vanglaametnikele. Justiitsministri 01.12.2000. a käskkiri nr 359.

2.2. Ületunnitöö

ATS § 39 lg 1 sõnastuse kohaselt kujutab endast ületunnitöö teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega. Summeeritud tööaja olemuse tõttu selguvad summeeritud tööajakava alusel töötava ametniku ületunnid ATS § 39 lg 4 alusel üksnes arvestusperioodi lõpus. Ületunnitöö tähendab teenistusülesannete täitmist suuremas mahus, kui ametnikule ette nähtud tööaeg teatud arvestusperioodis.⁹³

Tööaja direktiiv ei reguleeri ületunnitööd eraldi sättega. Ületunnitööd kui sellist mainitakse tööaja direktiivis üksnes kaks korda. Tööaja direktiivi põhjenduspunkti 8 järgi EL seab eesmärgiks mh piirata ületunnitöö ajavahemike kestust ning tööaja direktiivi art 6 p b sätestab, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, mis kooskõlas vajadusega kaitsta töötajate ohutust ja tervist tagavad, et keskmine tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi. Ületunnitöö reguleerimises tööaja direktiivis eraldi sättega ei ole vajadust, kuna ületunnitöö kujutab endast üldjuhul erandi tegemist ametniku maksimaalse tööaja ja/või minimaalse puhkeaja nõuetest, mis on juba reguleeritud tööaja direktiivi art-tega 3, 5, 6, 17-19 ja 22.

ATS § 39 lg-te 1 ja 2 alusel saab ületunnitööd jagada kohustuslikuks ja kokkuleppeliseks ületunnitööks. ATS § 39 lg 1 kohaselt ametiasutus võib ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega, kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja need tuleb täita viivitamata. Erakorraliste asjaoludena saab käsitada selliseid ootamatu iseloomuga asjaolusid, mida ametiasutus ei saanud tavapärase töö planeerimise käigus ette näha. ATS seletuskirjas on väljendatud seisukohta, et kuna ametnik teostab avalikku võimu, siis tuleb ATS § 39 lg-s 1 nimetatud erakorralisi asjaolusid tõlgendada laiemalt, kui nt TLS-s nimetatud juhul.⁹⁴

TLS § 44 lg 4 kohaselt võib tööandja töötajalt vastavalt hea usu põhimõttele nõuda ületunnitöö tegemist tööandja ettevõtte või tegevusega seotud ettenägematute asjaolude tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks. ATS § 39 lg-s 1 nimetatud erakorralised asjaolud võivad olla seotud ka muude, kui asutuse enda tegevusest tulenevate asjaoludega, mistõttu on selle sätte kohaldamisala üsna lai. Samas erinevalt TLS-st näeb ATS § 39 lg 1 ette, et ametiasutus saab nõuda kohustuslikus korras ületunnitöö tegemist üksnes juhul, kui erakorralistest asjaoludest tingitud teenistusülesandeid tuleb täita viivitamata. Tegemist on kumulatiivsete eeldustega ning

⁹³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 126.

⁹⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 127.

ületunnitöö nõudmiseks on vajalik nende kahe tingimuste üheaegne esinemine. Teenistusülesanded, mille täitmist ametiasutus nõuab kohustuslikus korras erakorraliste asjaolude esinemisel peavad olema sellise iseloomuga, et neid ei ole võimalik edasi lükata. Erakorraline asjaolu tähendab üldjuhul vaid seda, et sõltumata sündmuse mastaabist, ametiasutusel ei olnud võimalik seda ette näha ja juba varakult selleks ette valmistuda. Viivitamatuse kriteerium viitab aga vajadusele iga kord hinnata olukorra tõsidust ja selle potentsiaalseid tagajärgi. Kui erakorraliste ülesannete täitmist on võimalik edasi lükata, siis tuleb need täita hiljem kindlaksmääratud tööajal ning ületunnitöö nõudmine on sellisel juhul põhjendamatu.⁹⁵

Muudel kui ATS § 39 lg-s 1 nimetatata juhtudel saab ületunnitöö tegemist nõuda üksnes ametniku nõusolekul. Ametniku nõusolek peab olema tagantjärele tuvastatav, mistõttu näeb ATS § 39 lg 2 ette, et nõusolek peab olema antud taasesitamist võimaldavas vormis.⁹⁶ Kuna ületunnitöö kujutab endast töötamist üle kokkulepitud või seaduses sätestatud normi, peab ametiasutus ja ametnik iga kord ületunnitöö tegemises eraldi kokku leppima. Sellest tulenevalt ametniku ametijuhendis ei tohi sisalduda üldine klausel, mille järgi teeb ametnik ületunnitööd vastavalt vajadusele, või ette kokku leppida, et tööaeg koos ületunnitööga on pidevalt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta.⁹⁷ Ületunnitöö rakendamise piirangud rõhutavad ületunnitöö tegemise ohtlikkust inimese tervisele ning vajadust iga kord põhjalikult kaaluda ametniku suhtes ületunnitöö rakendamise vajalikkust.

Põhiseaduse § 29 lg 2 näeb ette, et kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud. PS § 29 lg 2 reguleerib sunniviisilise töö keeldu.

Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsiooni⁹⁸ art 2 lg 1 kohaselt tuleb sunniviisiliseks tööks käsitleda igasugust tööd või teenistust, mida nõutakse mistahes isikult ükskõik missuguse karistusega ähvardades ja milleks see isik ei ole ennast vabatahtlikult pakkunud. Kui ametnik keeldub teenistusülesannete täitmisest, võib teda ähvardada teenistusest vabastamine, kuid mitte karistus selles klassikalises mõttes. Ei saa asuda seisukohale, et nt politseiametnik ei täida

⁹⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 127.

⁹⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 127.

⁹⁷ E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos, lk 93.

⁹⁸ Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon. – RT II 1995, 45, 201. Eesti Vabariik on sunniviisilise või kohtustusliku töö konventsiooni ratifitseerinud Rahvusvahelise tööorganisatsiooni (ILO) mõnede konventsioonide ratifitseerimise seadusega, mis on vastu võetud 06.12.1995. aastal ning välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 22.12.1995. aasta otsusega nr 664.

teenistusülesandeid vabatahtlikult. Kuigi ATS § 39 lg 1 näeb ette ületunnitöö rakendamist kohustuslikus korras, on selline ametiasutuse õigus sätestatud seaduses ning ametnikul oli teenistusse astumise etapil võimalus tutvuda teenistuse tingimustega. Teenistusse astumisega nõustub ametnik sellega kaasnevate õiguste ja kohustustega ning kohustuslik ületunnitöö ei kujuta endast seega sunniviisilist tööd.

Teatud olukordades on siiski vajalik ja põhjendatud, et inimene töötab vastu oma tahtmist ning ilma oma eelneva nõusolekuta.⁹⁹ Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsiooni art 2 lg 2 p-de a ja d ning Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁰⁰ art 4 lg 3 p-de b ja c kohaselt sunniviisiliseks tööks ei peeta mistahes tööd või teenistust, mida nõutakse kohustusliku sõjaväeteenistuse seaduste põhjal puhtsõjalise iseloomuga tööna ning mistahes tööd või teenistust, mida nõutakse hädaohu korral, see tähendab sõja, õnnetuse või õnnetusohu nagu tulekahju jms sündmuste korral, ning üleüldse juhul, mis võiks ohustada kogu või osa elanikkonna elu ja heaolu. Eelnimetatud erandid ei kujuta endast mitte õigustatud erandeid sunniviisilise töö keelu osas, vaid tegemist on abivahendiga sunniviisilise töö keelu sisustamiseks.¹⁰¹

PPVS § 77 lg 1 kohaselt politseiametnik on kohustatud täitma asutuse juhi korraldust teha ületunnitööd, ka puhkepäevadel ja riigipühal, riigi julgeoleku tagamiseks, riigikaitse vajadusel, inimelu päästmiseks, päästetööde teostamiseks ja inimeste otsinguks, loodusõnnetuse, tulekahju, avarii või katastroofi ennetamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks, edasilükkamatu teenistusülesande täitmiseks, mida selle iseärasuste tõttu ei ole võimalik katkestada või lõpetada, massilise korratuse ärahoidmiseks ja lõpetamiseks ning muudel seaduses sätestatud juhtudel. ATS § 39 lg 1 kui üldnormi kohaldamisala on PPVS § 77 lg-s 1 sätestatust kitsam, kuna ATS § 39 lg 1 kohaselt peab ametniku suhtes kohustuslikus korras ületunnitöö rakendamiseks kumulatiivselt olema täidetud ka teenistusülesannete edasilükkamatuse nõue. Samas on PPVS § 77 lg-s 1 nimetatud sündmused sellise iseloomuga, millele tuleb eelduslikult alati reageerida viivitamatult.

PPVS § 77 lg 2 kohaselt politseiametnikku ei ole lubatud rakendada ületunnitööle üle kaheksa tundi ööpäevas. Vahetuse kestus koos ületunnitööga ei tohi ületada 13 tundi, välja arvatud juhtudel, kui politseiametnik on kaasatud riigi julgeoleku tagamise või kui see on kokku

⁹⁹ A. Henberg, K. Muller. PS komm vlj § 29/13.

¹⁰⁰ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54. Eesti Vabariik on Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ratifitseerinud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr. 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr. 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadusega, mis on vastu võetud 13.03.1996. aastal ning välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 22.03.1996. aasta otsusega nr 692.

¹⁰¹ A. Henberg, K. Muller. PS komm vlj § 29/13.

lepitud kollektiivlepinguga. See tähendab, et politseiametnik võib 24-tunnise ajavahemiku jooksul teha kokku maksimaalset 8 tundi ületunnitööd lisaks tundidele, mida ta on kohustatud töögraafiku alusel tegema.

Seletuskirjas on PPVS § 77 lg 2 teise lause kommentaaride juures selgitatud, et PPVS § 77 lg 2 muutmisel oli eesmärgiks viia anud regulatsioon vastavusse ATS-i vastava sättega, mis võimaldab 13-tunnist tööaega.¹⁰² ATS § 41 lg 1 kohaselt on ametnikul 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeaega, mis tähendab, et kui ametnik peab puhkama vähemalt 11 tundi, siis teenistusülesannete täitmiseks koos ületundidega jääb 13 tundi (24 tundi - 11 tundi). Täistööajaga töötava ametniku jaoks peaks see eelduslikult tähendama 8-tunnist tööpäeva ja maksimaalselt 5 tundi ületunnitööd ööpäevas (13 tundi - 8 tundi). PPVS § 77 lg 2 sõnastusest tuleneb aga, et politseiametnik võib teha rohkem kui viis tundi ületunnitööd 24-tunnise ajavahemiku jooksul, mis ei vasta ATS § 41 lg-s 1 sätestatule. Summeeritud tööajakava alusel töötava politseiametniku vahetuse kestus võib eelduslikult olla kokku 16 tundi (8 tundi tööd + 8 tundi ületunnitööd), kuid PPVS § 77 lg 2 teise lause kohaselt on politseiametniku vahetuse kestusele seatud ülempiir 13 tundi (koos ületundidega), mis tähendab, et politseiametnik võib teha rohkem kui 5 tundi ületunnitööd vaid PPVS § 77 lg 2 teises lauses sätestatud juhul ehk ainult siis, kui politseiametnik on kaasatud riigi julgeoleku tagamisse.

Summeeritud tööajakava alusel töötava ametniku vahetus ei pea olema 8 tundi päevas, see võib olla ka lühem. Sel juhul on võimalik, et ametnik, kes teeb 8 tundi ületunnitööd ööpäevas, jääb PPVS § 77 lg 2 teises lauses sätestatud 13-tunnise töövahetuse piiridesse. Selline tööaja planeerimine oleks aga ametiasutuse positsioonilt äärmiselt ebaratsionaalne. Seega kohaldub politseiametniku ületunnitöö tegemisele peamiselt ATS § 41 lg 1, mille järgi saab ametnik 24-tunnise ajavahemiku jooksul teha maksimaalselt 5 tundi ületunnitööd. PPVS § 77 lg 2 esimeses lauses sätestatud 8-tunnist ületunnitööd saab sisuliselt rakendada vaid juhul, kui ametnik täidab PPVS § 77 lg 1 p-s 1 nimetatud teenistusülesandeid.

PPVS § 77 lg 2 kolmanda lause kohaselt ületunnitöö piirnorm ühe politseiametniku kohta on 300 tundi kalendriaastas ja see ei sisalda ületunnitööd PPVS § 77 lg-s 1 nimetatud juhtudel. Nimetatud piirangu mõtte on tagada, et kriisiolukorras oleksid ametiasutuse käsutuses ametnikud, keda saab kohustada teenistusülesandeid täitma ning et olukorras, mis vajab kiiret

¹⁰² 810 SE I seletuskiri, lk 24.

reageerimist ei juhtuks nii, et seaduses sätestatud piirangu tõttu ei ole kedagi, keda saab vajadusel teenistusse kutsuda.

Kuna summeeritud tööajakava alusel töötava ametniku võimalikud ületunnid selguvad üksnes arvestusperioodi lõpus, siis PPVS § 77 lg-s 2 nimetatud erand kujutab endast teoreetiliselt erandit minimaalsest igapäevasest ja iganädalasest puhkeajast (tööaja direktiivi art-d 3 ja 5). Erandite tegemine eelnimetatud artiklitest on lubatud tööaja direktiivi art 17 alusel. Tingimustel, et ametniku tervist ja ohutust ei kahjustata, saab tööaja direktiivi art 17 lg 1, lg 2 ja lg 3 p c alapunkti iii alusel teha erandit politseiametniku puhkeaja osas, kui talle antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeaeg või tagatakse muul viisil asjakohane kaitse. ATS § 39 lg 6 kohaselt hüvitab ametiasutus ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. Hüvitamise viisi valik on jäetud ametnikule endale. Juhul, kui ametnik ise ei avalda soovi ületunnitöö hüvitamiseks vaba aja andmisega, saab ametiasutus ATS § 39 lg 6 kohaselt hüvitada ületunnitööd rahas. Ületunnitöö hüvitamine vaba ajaga ATS § 39 lg 6 tähenduses tähendab ametniku puhkeajaga ametiasutuse kulul. Ametnikule tagatud vaba aeg loetakse tasustamise mõttes töötatud aja hulka, kuigi ametnik ei ole kohustatud sel ajal teenistusülesandeid täitma.¹⁰³ Kuna ATS § 39 lg 6 näeb ette ametnikule valikuvõimaluse, siis selline regulatsioon on kooskõlas tööaja direktiivi art 17 lg-ga 2 ning tööaja direktiivi eesmärgiga, milleks on töötajate tervise ja ohutuse kaitse.

PäästeTS § 20¹ lg 1 kohaselt päästeasutus võib päästeteenistujalt nõuda ilma tema nõusolekuta teenistusülesande täitmist väljaspool tööaega, sh puhkepäeval ja riigipühal, kui teenistusülesanne tuleneb erakorralisest asjaolust ja see tuleb täita viivitamata. Sisuliselt kordab PäästeTS § 20¹ lg 1 ATS § 39 lg-s 1 sätestatud regulatsiooni. Erinevalt PPVS-st ei sätesta PäästeTS milliseid asjaolusid tuleb lugeda erakorralisteks. Nagu varem mainitud saab erakorraliste asjaoludena ATS mõttes käsitada selliseid ootamatu iseloomuga asjaolusid, mida ametiasutus ei saanud tavapärase töö planeerimise käigus ette näha. Lähtudes direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg-st 2, võib sellises olukorras jätta direktiivi nõudeid kohaldamata ning ametiasutusel lasub üksnes kohustus tagada ametnike tervis ja ohutus nii hästi kui võimalik.

PPVS § 77 lg-s 1 sisalduv näitlik loetelu erakorralistest asjaoludest on pigem abiks olukorra tõsiduse hindamisel. Kui mingi sündmus vastab oma olemuselt direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg-s 2 sätestatule, siis ametiasutusel tegelikkuses ei lasu kohtustust järgida PPVS § 77 lg-s 2

¹⁰³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 130.

sätetatud nõudeid. Seega asjaolu, et PäästeTS-is ei ole sarnaselt PPVS-ga sätestatud ületunnitöö piirangut erakorraliste asjaolude esinemise korral, ei aseta päästeametnikke kehvemasse olukorda.

VangS § 139 lg 1 kohaselt on vanglaametnik kohustatud täitma asutuse juhi korraldust teha ületunnitööd 1) massiliste korratuste, samuti loodusõnnetuse, tulekahju, epideemia, õnnetusjuhtumi, avarii ja katastroofi või muu erakorralise sündmuse ärahoidmiseks vanglas, sellise sündmuse tagajärgede kõrvaldamiseks; 2) teenistusülesannete täitmisel, mida ei ole võimalik lõpetada kehtestatud tööajanimi piires või edasilükkamatu või ettenägematu teenistusülesande täitmisel, kui töö lõpetamine või katkestamine on vastuolus vanglaametniku teenistusülesannetega; 3) vahetust ülevõtva vanglaametniku ilmumata jäämise korral, kui teenistuses ei tohi olla vaheaega. VangS § 139 ei sätesta erinevalt ATS § 39 lg-st 1 nõuet, et erakorralistest asjaoludest tulenevaid ülesandeid tuleb täita viivitamata. Eelduslikult on aga kõik VangS § 139 lg-s 1 nimetatud sündmused edasilükkamatu iseloomuga.

Kuna VangS § 139 lg-s 1 sätestatud sündmused on eelduslikult sellise iseloomuga, mida ametiasutus ei saanud tavapärase töö planeerimise käigus ette näha, siis sellistes olukordades tööajadirektiivi ega direktiivi 89/391/EMÜ nõuded ei kohaldu ning ametiasutusel lasub kohustus tagada ametniku ohutus ja tervis nii hästi kui võimalik. Erakorralise sündmusena ei saa direktiivi 89/391/EMÜ tähenduses käsitleda VangS § 139 lg 1 p-s 3 nimetatud juhtumit.¹⁰⁴ EK on selgitanud, et direktiivi 89/391/EMÜ art-s 2 on mõeldud niivõrd erakorralisi sündmusi, nagu nt loodus- ja tehnoloogilised katastroofid, suurõnnetused ja teised samalaadsed sündmused, mille tõsidus ja ulatus nõuavad vastavasisuliste hädavajalike meetmete rakendamist.¹⁰⁵ VangS § 139 lg 1 p 3 on sellise iseloomuga, mis on ametiasutusele ette nähtav ja ta peab sellega arvestama. VangS § 139 lg 1 p 3 kohaselt kui vahetust ülevõttev ametnik jääb mingil põhjusel ilmumata, peab vangla direktor viivitamata võtma tarvitusele abinõud, et asendada vahetust hoidev vanglaametnik teise vanglaametnikuga. Kuna tegemist ei ole direktiivi 89/391/EMÜ art-s 2 nimetatud olukorraga, kohalduvad VangS § 139 lg 1 p-s 3 nimetatud juhul nii direktiivi 89/391/EMÜ, kui ka tööaja direktiivi nõuded.

KVTS § 104 lg 1 kohaselt ATS § 39 ei kohaldu tegevväelastele 1) päästesündmuse lahendamisel või eriolukorra töodel osalemise ajal; 2) erakorralise seisukorra ajal; 3) hädaolukorra seaduses sätestatud ülesande täitmise ajal; 4) kelle struktuuriüksuse ülem

¹⁰⁴ VangS § 139 lg 1 p 3 kohaselt vanglaametnik on kohustatud täitma asutuse juhi korraldust teha ületunnitööd vahetust ülevõtva vanglaametniku ilmumata jäämise korral, kui teenistuses ei tohi olla vaheaega.

¹⁰⁵ EK C-52/04, p-d 53-54.

on määranud rahuaja ametikoha asukohas valvama asutuse vara ja tagama sisekorrast kinnipidamist; 5) sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal; 6) rahvusvahelises sõjalises koostöös vastuvõtva riigi toetuse osutamise ajal. KVTS § 104 lg 1 p-des 1-3 nimetatud sündmused on sellise iseloomuga, mis õigustavad direktiivi 89/391/EMÜ art 2 alusel töö- ja puhkeaja miinimumnõuete eiramist, kuna sellistes olukordades tuleb paratamatult üldsuse ohutuse ja puutumatus säilitamise imperatiivseid nõudeid ajutiselt asetada esikohale võrreldes direktiivi 89/391/EMÜ eesmärkidega, milleks on töötajate ohutuse ja tervise tagamine.

KVTS § 104 lg 1 p-des 4-6 nimetatud sündmused ei ole sellise iseloomuga, mis õigustaksid kõikide töö- ja puhkeaja miinimumnõuete eiramist. KVTS § 104 lg 1 kohaselt eelnimetatud sündmuste esinemise korral ATS § 39 ei kohaldu. ATS § 39 ei sätesta ületunnitöö piiranguid, kuna need tulenevad teistest minimaalsete puhkeaja nõuete sätetest. Järelikult ei tähenda asjaolu, et KVTS § 104 lg-s 1 nimetatud olukordades ATS § 39 ei kohaldu, et ametiasutus ei pea järgima muid ATS-ist ja tööaja direktiivist tulenevaid nõudeid. Lisaks sellele KVTS § 104 lg 1 sõnastuse kohaselt pole välistatud ATS-i sätted, mis reguleerivad puhkeaega. Igapäevast puhkeaega reguleerib tööaja direktiivi art 3, millest saab tööaja direktiivi art 17 alusel teha erandeid, kui tegemist on kodanikukaitse teenuse osutamisega. Arvestades tegevväelase tervise ja ohutuse kaitse põhimõttega, on erandi tegemine lubatud vaid tingimusel, et ametnikule tagatakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või muul viisil tagatakse asjakohane kaitse.

Prokuröride ja tolliametnike suhtes eriseadused ei näe ette teistsugust regulatsiooni, mistõttu nende ametnike ületunnitöö suhtes kohaldub ATS § 39.

Eriolukorras täidetavad ülesanded on samuti oma olemuselt teenistusülesanded, kuna iga ametnik täidab neid ülesandeid, mis kuuluvad tema pädevusse. Siinkohal võib tekkida küsimus, kas eriteenistujate tööaeg eriolukorras kujutab endast ületunnitööd või hoopis mõnda spetsiifilist tööaega. Näiteks PPVS § 77 lg 1 sätestab, millal saab politseiametnikku kohustada tegema ületunnitööd. PPVS § 77 lg 1 sisaldab sisuliselt teenistusülesannete loetelu, mis samuti kuuluvad politseiametniku pädevusse. Tavapäraustes tingimustes töötades ei teki politseiametnikul üldjuhul vajadust osaleda nt riigikaitstes, kuid kuna see on eriseadusega ette nähtud, peab politseiametnik teenistusse astumisel arvestama ka sellega, et tema ülesannete ring võib olla laiem sellest, mis on sätestatud ametijuhendis või kollektiivlepingus.

ATS § 35 lg 1 kohaselt ametniku tööaeg on aeg, millal ta täidab teenistusülesandeid. Tööaja direktiivi art 2 p 1 kohaselt tööaeg on iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on

tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega. ATS ega tööaja direktiiv ei tee tööaja mõiste sisustamisel vahet sellel, mis alusel töötaja tööd teeb, kas teenistusülesanded on tööajakava sisse planeeritud või mitte. Kui isik teeb tööd, alludes tööandja juhiste ja kontrollile, tuleb lugeda ülesannete täitmiseks kulunud aega tööajaks.

Tööaeg on samuti aeg, mille eest on ametnikule põhipalk arvestatud.¹⁰⁶ Põhipalga arvestamisel ei saa aga arvesse võtta kõiki olukordi, mis võivad tulevikus tekkida ning millal tekib vajadus ametnik suuremas ulatuses tööle rakendada, kui see on töögraafikuga ette nähtud. Ametnikul peab olema ettekujutus sellest kui pikk on tema vahetus ning millist palka ta teenistusülesannete täitmise eest saab. Kindla töögraafiku olemasolu aitab ka ametiasutusel endal järgida kõiki seadusest tulenevaid nõudeid ametnike töö- ja puhkeaja osas.

Eriolukorras täidetavad teenistusülesanded kujutavad endast samamoodi tööaega, kuid nende täitmine toimub väljaspool töögraafikut. Pole põhjust lugeda eriolukorras täidetavaid teenistusülesandeid spetsiifiliseks tööaja liigiks, kuna teenistusülesannete olemus ei muutu. Teenistusülesannete täitmist eriolukorras tuleb lugeda ületunnitööks, kuna ametnikult nõutakse teenistusülesannete täitmist suuremas mahus, kui oli esialgu ette nähtud. Ülesannete iseloom jääb samaks.

2.3. Öötöö

Tööaja direktiivi põhjenduspunkti 7 kohaselt võib pikaajaline öötöö kahjustada töötajate tervist ja ohustada töökoha turvalisust. Lähtudes sellest on oluline kehtestada regulatsioonid, mis piiraksid ööajal tehtava töö kestust ning mis tagaksid öötööd tegevatele isikutele täiendavat kaitset.

Tööaja direktiivi põhjenduspunkti 6 kohaselt töötajate ohutuse ja tervise kaitse regulatsioonide kehtestamisel tuleb arvesse võtta Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi: ILO) tööaja korralduse põhimõtteid, sh neid, mis puudutavad öötööd. ILO öötöö konventsiooni¹⁰⁷ (edaspidi: öötöö konventsioon) põhimõtete ga on tööaja direktiivis arvestatud. Nt sätestab öötöö konventsiooni art 4, et töötajal on õigus tasuta arstlikule läbivaatusele nii enne tööle asumist, kui ka töötamise ajal, mis vastab tööaja direktiivi art-s 9 sätestatule.

¹⁰⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 116.

¹⁰⁷ Rahvusvaheline Tööorganisatsioon. Öötöö konventsioon C171, 26.06.1990.

Töötaja direktiivi art 2 p 4 alapunktide a ja b kohaselt tuleb öötöötajaks lugeda isikut, kes tavaliselt töötab ööajal vähemalt kolm tundi ja/või isikut, kes töötab ööajal teatava osa oma iga-aastasest tööajast, mis määratletakse siseriiklikul tasandil kas õigusaktide või kollektiivlepingutega. ATS § 40 lg 7 kohaselt loetakse selleks ajavahemikuks vähemalt kolmandikku iga-aastasest tööajast. Töötaja direktiivi art 2 p-s 4 nimetatud kategooriad ei välista üksteist ja töötaja võib kuuluda mõlema määratluse alla.¹⁰⁸

Ööajaks on töötaja direktiivi art 2 p 3 kohaselt iga mitte vähem kui seitsme tunni pikkune siseriikliku õigusega määratletud ajavahemik, mis peab igal juhul hõlmama ajavahemikku keskööst kuni kella viieni hommikul. ATS § 40 lg 1 vastab töötaja direktiivi art 2 p 3 nõuetele määrates, et ööajaks tuleb lugeda ajavahemikku kella kümnest õhtul kella kuueni hommikul. ATS-iga on hõlmatud töötaja direktiivi art 2 p-s 3 nimetatud minimaalne seitsmetunnine ajavahemik ning kohustuslikud öötunnid.

Töötaja direktiivi art 8 p a kohaselt ei tohi öötöötaja tavaline töötundide arv ületada 24-tunnise ajavahemiku jooksul keskmiselt kaheksa tundi. See vastab ATS § 40 lg-s 7 sätestatule, kuid ATS § 40 lg 7 näeb ette lisatingimusena seitsmepäevase arvestusperioodi. Keskmise piirmäära kehtestamine viitab võrdlusperioodi kohaldamise vajadusele, kuid töötaja direktiiviga ei ole see täpsemini reguleeritud. Töötaja direktiivi art 16 p c kohaselt võrdlusperioodi määravad kindlaks liikmesriigid ja/või sotsiaalpartnerid. ATS § 40 lg-s 7 nimetatud seitsmepäevase võrdlusperioodi kehtestamine on kooskõlas töötaja direktiivi eesmärkidega – töötaja ohutuse ja tervise miinimumnõuete tagamisega, sest kui öötöö võrdlusperiood oleks maksimaalse töönädala ja iganädalase puhkeaja võrdlusperioodiga sama pikk, tagaksid keskmise töönädala ja puhkeaja nõuete järgimine automaatselt seda, et töötaja ei tööta keskmiselt rohkem kui kaheksa tundi päevas. Öötöö piirangutes poleks mõtet, kuna nad ei tagaks öötöötajatele mingit lisakaitset.¹⁰⁹ Töötaja direktiivi põhjenduspunktide 7 ja 8 kohaselt kätkeb öötöö endas suuremat riski töötaja tervisele ning liikmesriigid peavad võtma tarvitusele meetmeid, mis piiraksid öötöö ajavahemikke. ATS § 40 lg-s 7 sätestatud seitsmepäevane võrdlusperiood aitab tagada, et suurema riskiga öötööd tegevad isikud oleksid tõhusalt kaitstud ning et töötamine ööajal püsiks jätkusuutlikuna.

Vaatamata töötaja direktiivi art 8 p-s a kasutatud sõnastusele („tavaline töötundide arv“), tuleb asuda seisukohale, et art 8 p-s a sätestatud piirmäär hõlmab ka ületunnitööd. Seda kinnitab

¹⁰⁸ Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 21.

¹⁰⁹ Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 39.

tööaja direktiivi põhjenduspunkt 8, mille järgi öötöö piiramisel tuleb arvestada ka tehtavaid ületunde.

Tööaja direktiivi art 16 p c teise lause kohaselt tuleb keskmise tööaja arvutamisel seitsmepäevases arvestusperioodist maha arvata 24 tundi. Selliselt saab öötöötaja töötada maksimaalselt 48 tundi (keskmiselt 8 tundi päevas 6 päeva jooksul). Kuna tööaja direktiivi art 8 p a kohaselt ei tohi töötaja töötada 24-tunnise ajavahemiku jooksul keskmiselt rohkem, kui kaheksa tundi, kujutab endast üle 40 tunni töötamine üldjuhul ületunnitööd.¹¹⁰

Tööaja direktiivi art 8 p b sätestab absoluutse piirmäära nende öötöötajate suhtes, kelle töö kätkeb erilisi ohte või suurt füüsilist või vaimset koormust. Selline öötöötaja ei tohi ühegi 24-tunnise ajavahemiku jooksul teha tööd rohkem kui kaheksa tundi. Sarnaselt art 8 p-s a nimetatud piiranguga, hõlmab ka p-s b nimetatud piirang ületunde, kuid erinevalt art 8 p-s a sisalduvast regulatsioonist, ei saa p-s b nimetatud juhul arvutada öötöötaja tunde keskmiselt. Nimetatud piirang kohaldub aga vaid selle aja suhtes, mil töötaja või ametnik tegelikult öötööd teeb. Seega, kui ametnik, kelle töö kätkeb erilise ohte või suurt füüsilist või vaimset koormust, ei tee teatud 24-tunnise ajavahemiku jooksul öötööd, ei kohaldu selle ajavahemiku suhtes absoluutne 8-tunnine piirmäär.¹¹¹ ATS § 40 lg 8 sõnastusest võib samuti järeldada, et absoluutne piirmäär kohaldub vaid selle ajavahemiku suhtes, mil töötaja reaalselt öötööd teeb. ATS § 40 lg-s 8 ei mainita seitsmepäevast arvestusperioodi, vaid üksnes 24-tunnist ajavahemikku, mis tähendab, et absoluutse piirmäära kehtestamist tuleb hinnata iga 24-tunnise ajavahemiku lõikes.

Direktiiv ei määra, milline töö kätkeb erilisi ohte või suurt füüsilist või vaimset koormust. Esialgse hinnangu sellele annab konkreetne ametiasutus, lähtudes mh TTOS § 13 lg 1 p-s 3 nimetatud riskianalüüsi tulemustest. Vajadusel annab töö- ja puhkeaja järelevalve käigus sellele hinnangu TTOS § 25 lg 1 alusel Eestis Tööinspeksioon.¹¹²

ATS § 40 lg 9 näeb ette, et ATS § 40 lg-tes 7 ja 8 nimetatud piiranguid võib mitte kohaldada, kui 1) töötamine ei kahjusta ametniku tervist ja ohutust, 2) kui tööaeg koos ületundidega ei ületa keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta neljakuulise arvestusperioodi jooksul ja 3) tegemist on selliste tegevustega, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet. Nimetatud erand on tehtud tööaja direktiivi art 17 lg 2 alusel ning on sellega kooskõlas. Tööaja direktiivi art 17 alusel on lubatud teha erandeid art-st 8 tingimusel, et erandi kohaldamisel arvestatakse

¹¹⁰ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 134.

¹¹¹ Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 39.

¹¹² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 134.

töötaja ohutuse ja tervise kaitse põhimõttega, töötajale tagatakse võrdväärse pikkusega puhkeajad või tagatakse muul viisil asjakohane kaitse.

ATS § 40 lg 9 sõnastuse järgi saab nimetatud erandit kasutada vaid nende tegevuste puhul, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet, mis on oluliselt kitsam, kui töötaja direktiivi art 17 lg-s 3 nimetatud tegevused. Näiteks TLS § 50 lg 4, mis käsitleb öötööaja piirangutest erandite tegemist, nimetab erandi tegemise üheks tingimuseks, et tegemist peab olema töötaja direktiivi art 17 lg-s 3 nimetatud tegevustega ning ei täpsusta konkreetselt mis laadi tegevusega peab tegu olema. Erandi tegemist just pidevat riiklikku järelevalvet nõutavate tegevuste osas on rõhutatud ka ATS seletuskirjas,¹¹³ mistõttu ei saa siinkohal asuda seisukohale, et nimetatud valik on tehtud juhuslikult.

PPVS § 78¹ ja PäästeTS § 20 lg 3 kohaselt ATS-is nimetatud öötöö piirangut ei kohaldata politsei- ja päästeametnikele tingimusel, et töötamine ei kahjusta ametnike tervist ja ohutust ning tööaeg ei ületa ATS §-s 36 nimetatud piirangut. Sisuliselt kordavad nimetatud paragrahvid ATS § 40 lg-s 9 sätestatud erandit. ATS § 40 lg-s 9 nimetatud erandi tegemise eeldused on seega tegelikkuses laiemad, kuna erandi tegemine ei piirdu ainult tegevustega, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet. Sellest tulenevalt ei ole selge seadusandja motivatsioon sätestada ATS § 40 lg-s 9 just need tegevused, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet, mis sisuliselt viitab ainult vanglateenistuse ametnikele. Nimetatud sätet saab küll tõlgendada laiendavalt ning jõuda järeldusele, et kõik käesoleva magistritöös käsitletud eriteenistused on sellise olemusega, mis nõuavad ööpäevaringset funktsioneerimist ja mingis mõttes riiklikku järelevalvet avaliku korra üle. Samas, kui seadusandja soov oli lubada erandi tegemist selliste teenistuste osas, võiks ATS § 40 lg 9 sõnastamisel võtta eeskujult töötaja direktiivi art 17 lg 3 p-st c, mis sätestab, et erandi tegemine on lubatud selliste teenuste puhul, mis nõuavad pidevat jätkumist. Selliselt oleks ATS § 40 lg 9 kohaldamisala selgem.

PPVS § 78¹ ja PäästeTS § 20 lg 3 alusel on tehtud erand töötaja direktiivi art-st 8. Politsei- ja päästeametnike osas on töötaja direktiivi art-st 8 erandi tegemine lubatud art 17 lg 2 ja lg 3 p c alapunkti iii alusel tingimusel, et ametnike ohutust ja tervist ei seata ohtu ning ametnikele tagatakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või tagatakse asjakohane kaitse muul viisil. Võrdväärse pikkusega puhkeaja andmine on reguleeritud ATS § 41 lg-s 4. ATS § 41 lg 4 kohaselt, kui ametnik on töötanud rohkem, kui on seadusega ette nähtud ehk rohkem kui 13 tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul, tuleb talle anda vahetult pärast tööpäeva või vahetuse

¹¹³ 193 SE I seletuskiri, lk 33.

lõppu lisaks ATS § 41 lg-s 1 sätestatud puhkeajale täiendavalt vaba aega võrdselt 13 töötundi ületatud tundide arvuga. Lisaks tagatakse politsei- ja päästeametnike ohutuse ja tervise kaitse nõude täitmist läbi selle, et politsei- ja päästeametnike tööaeg ei tohi ületada ATS §-s 36 nimetatud piirmäära.

ATS § 36 kohaselt ei tohi ametniku tööaeg koos ületundidega ületada seitsmepäevase ajavahemiku kohta keskmiselt 48 tundi kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul. Päästeametnike arvestusperioodi osas on PäästeTS § 20 lg 2 alusel tehtud erand. Päästeametnike arvestusperiood on kuni kuus kuud. Nimetatud erand on tehtud tööaja direktiivi art 16 p b, art 17 lg 3 p c alapunkti iii ning art 19 esimese lõigu alusel ning on tööaja direktiiviga kooskõlas. Päästeameti kollektiivlepingu punktide 4.1.1.-4.1.2 kohaselt kestavad päästeametnike vahetused üldjuhul 24 tundi, mis tähendab, et vahetus igal juhul hõlmab ka ööaega (kell 22:00 kuni 6:00). Kui päästeametnike tööaja arvestusperioodi pikkusena arvestada ATS §-s 36 sätestatud neljakuulist arvestusperioodi, kaoks PäästeTS § 20 lg-s 2 sätestatud erandi mõte, kuna PäästeTS § 20 lg-s 2 sätestatud erandit saab kohaldada enamiku päästeteenistuses töötavate ametnike suhtes. Seega järeldan, et PäästeTS § 20 lg 3 alusel erandi tegemisel tuleb ATS § 36 kohaldamisel arvestada siiski PäästeTS § 20 lg-s 2 sätestatud erandit päästeametnike arvestusperioodi kohta.

VangS ei sisalda regulatsioone ööajal töötamise piirangute kohta, seega tuleb kohaldada ATS §-s 40 sätestatud regulatsiooni. Kuna vanglateenistuse olemus vastab ATS § 40 lg-s 9 nimetatud tegevustele, siis vanglaametnike ööajal tehtava töö piirangute osas saab teha erandeid ATS § 40 lg 9 alusel. Analoogselt päästeametnikega tuleb vanglaametnike suhtes ATS § 40 lg-s 9 nimetatud erandi kohaldamisel arvestada VangS § 137 lg-s 2 sätestatud kolmekuulise arvestusperioodiga, kuna VangS § 137 lg 2 on erinorm ATS § 36 suhtes.

Kuna ProkS-ist ei tulene teisiti, siis ProkS § 14 alusel prokuröriametnike ööajal töötamisele kohaldatakse ATS §-i 40. Prokuröri tehtav töö ei vaja ilmtingimata seda, et teenistusülesandeid täidetakse ka öösel. Erakorraliste juhtumite puhuks on ette nähtud valveaeg ning valveajal olevad prokurörid saavad vajadusel asuda teenistusülesandeid täitma. Kuna ProkS ja ATS § 40 lg 9 ei sätesta erandite tegemise võimalust prokuröride osas, siis prokuröride poolt tehtava öötöö osas ei saa rakendada ATS § 40 lg-s 9 sätestatud erandit ning tuleb järgida ATS § 40 lg-tes 7 ja 8 nimetatud piiranguid. Kuna prokurörid täidavad oma teenistusülesandeid üldjuhul päevasel ajal, siis nende suhtes saab öötöötaja regulatsiooni kohaldada peamiselt vaid siis, kui juhtub nii, et prokurör töötab vähemalt kolmandikku oma iga-aastasest tööajast ööajal. Selline olukord võib kujuneda siis, kui prokurör on kohustatud tegema ületunde või kui

valveajal olles tuleb öisel ajal asuda teenistusülesandeid täitma. Alates sellest hetkest, kui prokuröriil täitub öösel töötatud tundide arv, mis vastab kolmandikule aastas tehtavatele tundidele, tuleb kuni aasta lõpuni rakendada ATS § 40 lg-tes 7 või 8 sätestatud piiranguid sõltumata sellest, kas ja kui palju prokurör edaspidi öösel töötab.¹¹⁴

KVTS § 102 lg 1 alusel tegevväelase ööajal tehtavale tööle kohaldatakse ATS-i ning kuna KVTS ja ATS § 40 lg 9 ei sätesta erandite tegemise võimalust tegevväelaste osas, tuleb tegevväelaste öötöö suhtes kohaldada ATS § 40 lg-tes 7 ja 8 nimetatud piiranguid. Öötöö piiranguid ei kohaldata KVTS § 104 lg-s 1 nimetatud juhutel. Tegemist on ettenägematute olukordadega või olukordadega, kus tööpäeva või vahetuse kestust ei ole võimalik täpselt eelnevalt kindlaks määrata. Kui lähtuda sellest, et KVTS § 104 lg-s 1 nimetatud sündmused kujutavad endast erakorralisi juhtumeid direktiivi 89/391/EMÜ art 2 tähenduses, siis sellisel juhul 89/391/EMÜ ega tööaja direktiivi nõuded, sh öötöö piiramise nõuded, ei kohaldu ning ametiasutusel lasub üksnes kohustus tagada ametnike ohutus ja tervis nii hästi kui võimalik. Samas ei ole kõik KVTS § 104 lg-s 1 nimetatud sündmused sellise iseloomuga, mis õigustaksid töö- ja puhkeaja miinimumnõuete eiramist. Näiteks ei ole sõjaväelisel väljaõppel osalemine (KVTS § 104 lg 1 p 5) sündmus, mis oleks erakorraline ja mille korral satuksid üldsuse huvid ohtu, kui ametiasutus peaks järgima kõiki töö- ja puhkeaja, sh ööaja, miinimumnõudeid.

Seega ei ole kõikide KVTS § 104 lg-s 1 nimetatud sündmuste korral direktiivi 89/391/EMÜ ja tööaja direktiivi nõuded välistatud. Ööajal tehtava töö piirangutest võib küll teha erandeid tööaja direktiivi enda alusel ning sisuliselt jätta samamoodi direktiivis sätestatud piirangud kohaldamata, kuid sellise erandi tegemiseks näeb tööaja direktiivi art 17 lg 2 mitmeid lisaeldusi. Kõige tähtsam nendest on tööaja direktiivi art 17 lg-s 2 sätestatud nõue tagada ametnikule võrdväärse pikkusega puhkeaeg või erandjuhtudel tagada asjakohane kaitse muul viisil. Selliselt on tegevväelaste õigused tööaja direktiivi alusel erandite tegemisel paremini kaitstud, kui siis, kui direktiivi nõuded üldse ei kohalduks.

Tööaja direktiivi eesmärk on mh piirata pikaajalist ja regulaarset öötöö tegemist (tööaja direktiivi põhjenduspunkt 8).¹¹⁵ See tähendab, et liikmesriigid peavad võtma ette meetmeid, et leevendada ööajal töötamisest tingitud negatiivseid tagajärgi. Sellel eesmärgil on tööaja direktiivis lisaks art-s 8 sätestatud öötöö piirangutele sätestatud ka muud regulatsioonid, mis kaitsevad öötöötaja tervist ja ohutust (art-d 9-12).

¹¹⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 134.

¹¹⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 132.

PPVS § 76 lg 3 ja VangS § 137 lg 5 kohaselt politsei- ja vanglaametnike vahetuse kestus ööajal võrdsustatakse päevasega, mis peaks esmapilgul tähendada, et töötamise vahel päevasel ajal ja öösel vahet ei tehta ning eespool nimetatud sätted, mis kaitsevad öötöötaja tervist ja ohutust, politsei- ja vanglaametnike suhtes ei kehti. Tööaja direktiivi art 17 lg 2 ja ATS § 40 lg 9 alusel saab öötöö piiranguid mitte kohaldada vaid juhul, kui töötamine ei kahjusta ametniku tervist ja ohutust. Öötöötaja tervist ja ohutust saabki peamiselt kaitsta läbi selle, et ametiasutus järgib mh tööaja direktiivi art-tes 9-12 sätestatud nõudeid. Seega PPVS § 76 lg-s 3 ja VangS § 137 lg-s 5 sätestatu ei anna ametiasutusele õigust eirata kõiki politsei- ja vanglaametnike osas tööaja direktiivist tulenevaid öötöö tegemisega seotud piiranguid. Eelnimetatud sätete alusel vahetuse kestus ööajal võrdsustatakse päevasega. Politsei- ja vanglaametnike puhul on tegemist selliste teenistustega, mis nõuavad teenistusülesannete ööpäevaringset täitmist ning paratamatult peavad ametnikud ka tavapära tingimustes täitma teenistusülesandeid öösel. Sellest tulenevalt pole mõistlik jagada vahetusi päevasteks ja öisteks, kuna see oluliselt piiraks ametiasutuste võimalusi tööajakavade koostamisel.

PPVS § 76 lg-s 3 ja VangS § 137 lg-s 5 sätestatu ei mõjuta politsei- ja vanglaametnike öötöötajate staatust. PPVS § 78¹ ja ATS § 40 lg 9 kohaselt politsei- ja vanglaametnike suhtes võib kohaldamata jätta ATS § 40 lg-test 7 ja 8 tulenevaid öötöö piiranguid. Samas vastavad politsei- ja vanglaametnikud jätkuvalt tööaja direktiivi art 2 p-s 4 sätestatud öötöötaja tingimustele ning neil on õigus tööaja direktiivi art-tes 9-12 sätestatud tervise kaitse nõuete täitmisele.

PäästeTS ei näe ette PPVS § 76 lg-ga 3 ja VangS § 137 lg-ga 5 analoogset regulatsiooni. Päästeameti kollektiivlepingu p-de 4.1.1-4.1.2 kohaselt kohaldatakse päästeametnike suhtes üldjuhul 24-tunniseid vahetusi. Oma olemuselt ei tohiks seega politsei-, vangla- ja päästeametnikele tagatavate õiguste osas suurt erinevusi olla. PäästeTS § 20 lg 3 sätestab, et päästeametnikele ei kohaldata ATS-is sätestatud öötöö piirangut tingimusel, et töötamine ei kahjusta päästeametniku tervist ja ohutust. Kuna päästeametnikud teevad pidevalt tööd ka öösel ning seetõttu omavad eelduslikult alati ka öötöötaja staatust, siis päästeametnike tervise ja ohutuse kahjustamist saabki sh vältida tööaja direktiivi art-tes 9-12 sätestatud nõuete täitmisega.

2.4. Valveaeg

Nagu eespool mainitud, siis töötaja direktiiv ei näe ette mingit vahepealset kategooriat töö- ja puhkeaja vahel. Valveaeg on aeg, mil ametnik ei ole kohustatud täitma teenistusülesandeid, samas on aga kohustatud olema kokkulepitud tingimustel ja ajal valmis ametiasutuse korralduse alusel teenistusülesandeid täitma asuma.¹¹⁶ Selliselt sisaldab valveaeg nii töö- kui ka puhkeajale iseloomulike tunnuseid. Töötaja direktiiv ei sisalda valveaega reguleerivaid sätteid, mistõttu tuleb selle sisustamisel lähtuda peamiselt EK praktikast.

EK on selgitanud, et kui valveaega kohaldatakse selliselt, et töötaja peab füüsiliselt töökohal viibima, siis seda aega tuleb tervikuna käsitleda töötajana töötaja direktiivi art 2 p 1 tähenduses, sõltumata töötaja tegelikust panusest valveaja jooksul. Töötaja peab valveajal viibima töötaja määratud töökohal, olema töötajale kättesaadav ning olema võimeline vajadusel tööülesandeid täitma asuma. Need kohustused oma olemuselt kujutavad endast tööülesannete täitmist töötaja direktiivi mõttes ning seetõttu tuleb need arvata töötaja hulka. Asjaolu, et valveaeg võib sisaldada tegevusetuse perioode, ei mõjuta asjaolu, et valveajal viibimist tuleb arvata töötaja hulka. EK on selgitanud, et töötaja direktiiviga lubatud igapäevase ja iganädalase töötaja (sh ületunnitöö) kindlaksmääramisel tuleb valveajal viibitud aega tervikuna arvesse võtta olenemata sellest, kas isik täidab oma teenistusülesandeid või mitte.¹¹⁷

Kui töötaja peab olema töötajale kättesaadav töötaja määratud kohas terve valveaja jooksul, piiratakse oluliselt töötaja vabadust ning õigust oma vaba aega omal soovil hallata, isegi kui tema tööalaseid teeneid ei vajata. Seetõttu oleks töötaja direktiivi eesmärkidega vastuolus, kui seda osa valveajast, mil töötaja ei täida teenistusülesandeid, loetakse osana puhkeajast, sest selle võrra väheneb puhkeaeg, millal töötaja realselt ilma piiranguteta puhata saab.¹¹⁸ Asjaolu, et töötaja loob töökohal võimalused lõõgastumiseks (nt puhkeruum, kus saab magada), ei oma siinkohal tähtsust, sest töötaja ei saa siiski töökohalt lahkuda ja vabalt otsustada kuidas ta oma vaba aega veedab.¹¹⁹

Olukord on teistsugune, kui töötajad ei pea füüsiliselt töötaja poolt määratud töökohas viibima, kuigi endiselt peavad olema töötajale kättesaadavad. Sellise valveaja korral on isikul lisaks võimalusele puhata ka võimalus üldjuhul piiranguteta tegeleda muude tegevustega, mida

¹¹⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 122.

¹¹⁷ EK C-14/04, p-d 47-48, 50.

¹¹⁸ EK C-151/02, p 65.

¹¹⁹ EK C-151/02, p 60.

töökohal viibides poleks võimalik teha. EK on öelnud, et sellistes olukordades, mida saab nimetada „kutse peale ilmumise kohustuseks“, tuleb tööajaks tööaja direktiivi mõttes lugeda vaid aega, mis kulub teenistusülesannete täitmisele ning teenistusülesannete osutamise kohta minemiseks kuuluvat aega.¹²⁰

ATS lähtub just „kutse peale ilmumise kohustuse“ mudelist, kuna ATS § 38 lg 4 kohaselt tuleb tööajaks lugeda vaid see osa valveajast, mil ametnik täidab teenistusülesandeid. Kuna ATS ja tööaja direktiivi kohaselt valveaeg ei ole töö- ega puhkeaeg, ei saa seda valveaja osa, mil ametnik teenistusülesandeid ei täida, nimetada puhkeajaks. Tööaja direktiivi art 1 p 2 kohaselt puhkeaeg on iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg ehk iga ajavahemik, mil ametnik ei ole kohustatud tegema tööd ning olema ametiasutuse käsutuses. Valveaja eesmärk seisneb selles, et igal ajal oleksid olemas ametnikud, kes erakorralistel juhtudel oleksid valmis kiiresti teenistusülesannete täitmisele asuma. Lähtudes sellest peab ametnik siiski olema ametiasutuse käsutuses, kuigi ta ei pruugi teenistusülesandeid täita. Seepärast ei saa seda valveaja osa, mil ametnik teenistusülesandeid ei täida, nimetada puhkeajaks.

Ametiasutuse käsutuses olemine tähendab seda, et valveajale seatakse teatud piirangud. Ametnik peab olema kättesaadav, asuma teenistuskohale piisavalt lähedal ning olema seisukorras, mis võimaldab teenistusülesandeid nõuetekohaselt täita. Eelöeldu tähendab, et ametnikul peab nt olema töökorras kuuldeulatuses telefon, ametnik peab olema kaine ning ta ei tohi asuda kohas, kust tal võtaks tööle tulemine aega oluliselt rohkem kui oma elukohast.¹²¹

Vaidlusi on tekitanud küsimus, kas tööaja hulka tuleb arvata ka aeg, mis kulub teenistusülesande täitmise kohta jõudmisele. ATS § 38 lg 4 kohaselt loetakse tööajaks vaid aeg, mil ametnik täidab teenistusülesandeid. Lähtudes sätte sõnastusest tuleb asuda seisukohale, et teenistusülesannete täitmise kohta jõudmisele kuluvat aega ei pea lugema tööajaks, seda nt põhjusel, et teenistuskohale jõudmine on ka tavalisel ajal töötamise korral ametniku enda vastutusala.¹²² Samas on EK selgitanud, et olukorras, kus isikul pole konkreetset töökohta ja ta on kohustatud iga kord erinevatesse kohtadesse kliendi juurde siirduma, tuleb teda pidada selle teekonna kestel tööl olevaks.¹²³ Kohtuasi puudutas küll olukorda, kus turvaseadmete paigaldamise ja hooldamisega tegelevad tehnikud pidid täitma oma tööülesandeid erinevates piirkondades ning kus tööandja oli otsustanud piirkondlikud kontorid kaotada. EK seisukoht selles kohtuasjas võib olla kohaldatav ka eriteenistuses töötavate ametnike suhtes, kui nt

¹²⁰ EK C-303/98, p 50.

¹²¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 122.

¹²² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 124.

¹²³ EK C-266/14, p 43.

valveajal olev politseiametnik, kes on saanud väljakutse, sõidab ametiautoga otse sündmuskohale.

ATS § 38 lg 6 kohaselt valveaja kohaldamisel peab ametnikule olema tagatud igapäevase ja iganädalase puhkeaja kasutamise võimalus. See tähendab, et ametnik ei saa olla alati valves, kui ta teenistusülesandeid ei täida. Üldjuhul teeb ametnik ööpäevas 8 tundi tööd (ATS § 35 lg 2), puhkab tööpäevasiseselt minimaalselt 30 minutit (ATS § 37 lg 2) ning järjest vähemalt 11 tundi (ATS § 41 lg 1). Sellisel jääb valveaja kohaldamiseks ühes ööpäevas 4 tundi ja 30 minutit.¹²⁴ Summeeritud tööaja arvestuse alusel töötavate ametnike suhtes on valveaja rakendamiseks rohkem võimalusi, kuid ka sellisel juhul tuleb ametiasutusel alati jälgida, et koos valveaja rakendamisega ja kõikide ületundidega, mida ametnik teeb, oleksid talle tagatud minimaalsed puhkeaja nõuded.

PPVS § 78 lg 3 kohaselt politseiametnike valveaega ei arvata tööaja hulka ning lg 4 kohaselt valveaja eest makstakse politseiametnikule lisatasu, mis on vähemalt 10 protsenti politseiametniku tunnipalga määrast. Nimetatud sätted kordavad ATS § 38 lg-tes 3 ja 4 sätestatud põhimõtteid. Kuna ametnik ei täida valveajal teenistusülesandeid, siis ei ole põhjendatud talle selle aja eest põhitasu maksmine. Seda kinnitab ka PPA kollektiivlepingu p 7.2, mille kohaselt hetkest, mil teenistujale antakse tema valveajal korraldus asuda täitma teenistus- või tööülesandeid, peatub valveaeg ja algab tööaeg. Selline tööaeg lõpeb, kui korralduse andja loeb ülesande täidetuks.

PPVS § 78 lg 2 kohaselt on politseiametniku valveaja kestus kuni 155 tundi kuus, laeval teenival politseiametnikul ning õhusõiduki meeskonnaliikmel ja lennutehnilisel koosseisul kuni 200 tundi kuus. PPA kollektiivlepingu p 18 kohaselt politseiametnikule ei kohaldata ATS § 41 lg-s 1 sätestatud igapäevase puhkeaja nõuet, kui politseiametnik asub valveajal täitma teenistusülesandeid, tingimusel, et töötamine ei kahjusta politseiametniku tervist ja ohutust. Kui ametiasutus peaks järgima ATS § 41 lg-s 1 sätestatud nõuet, ei saaks ametnikku üldse puhkeajal kohustada asuma teenistusülesandeid täitma. Kui ATS § 41 lg 1 ei kohaldu, saab politseiametnik ühes ööpäevas olla valves 15,5 tundi (24 tundi - 8 tundi tööd - 30 minutit puhkeaega). Väljakujunenud praktika kohaselt on politseiametnikud valves enamasti nädal aega kuus ehk 125,5 tundi ($5 \times 15,5 = 77,5$ tundi ja nädalavahetusel $2 \times 24 = 48$ tundi). Vajadus

¹²⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 124.

kehtestada sellest suurema valveaja tundide piirmäära tuleneb mh vajadusest olla valves riigipühadel.¹²⁵

ATS kui üldseadus sätestab, et valveaja kohaldamisel peab ametnikule olema tagatud igapäevase ja iganädalase puhkeaja kasutamise võimalus, mis oluliselt piirab valveaja rakendamise võimalusi. Summeritud tööaja arvestuse alusel töötavate ametnike osas saab aga eriseaduste alusel kehtestata teistsugust regulatsiooni.

Kui ATS § 41 lg 1 ei kohaldu, tuleb PPA kollektiivlepingu p 19 järgi politseiametnikule üldjuhul anda 24-tunnise ajavahemiku jooksul 8 tundi järjestikust puhkeajaga. Kui see ei ole võimalik, tuleb politseiametnikule anda 48-tunnise ajavahemiku jooksul 11 tundi järjestikust puhkeajaga ning lisaks vähemalt 8 tundi puhkeajaga, mis ei pea olema järjestikku. Valveaja kohaldamine ei tähenda töö tegemist ATS § 35 lg 1 ja tööaja direktiivi art 2 p 1 tähenduses, mistõttu ametnik ei saa tugineda ATS § 41 lg-s 4 sätestatud täiendava puhkeaja õigusele, kuna PPA kollektiivlepingu p-s 19 sätestatu on erinorm ATS § 38 lg 6 suhtes.

Tööaja direktiivi art 17 lg 1 ja 2 kohaselt saab tööaja direktiivi art-test 3 ja 5 teha erandeid tingimusel, et töötajatele antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või et erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik anda hüvituseks niisuguseid võrdväärse pikkusega puhkeajaga, võimaldatakse töötajatele asjakohane kaitse. Arvestades politseiteenistuse spetsiifikat ning vajadust rakendada valveajaga, ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik anda nädal aega valves olevale politseiametnikule võrdväärse pikkusega puhkeajaga, sest valveaja rakendamisega üritab ametiasutus vastupidiselt tagada, et igal ajal oleksid olemas ametnikud, kes erakorralistel juhtudel oleksid valmis kiiresti teenistusülesannete täitmisele asuma. Tööaja direktiivi art-s 17 nimetatud asjakohane kaitse tagatakse politseiametnikule lisatasu maksmise näol või ametniku enda soovil täiendava vaba aja andmisega, mis peab moodustama vähemalt ¼ valveaja kestusest (ATS § 38 lg 3). Eelnimetatud puhkeajaga on küll neli korda lühem, kui ATS § 41 lg-s 4 nimetatud puhkeajaga, kuid samas pole valveajaga samastatav tööajaga ning ametniku koormus võib valveajal redutseeruda nullini. ATS § 38 lg-s 3 tagatud valikuvõimalus annab ametnikule õiguse valida lähtudes oma enesetundest sobivama viisi valveajal veetud aja hüvitamiseks.

PäästeTS § 20 lg 6 kohaselt on päästeteenistuja valveajaga osa tema puhkeajast ning päästeteenistuja valveaja kestus ei tohi ületada 155 tundi kuus. PäästeTS § 20 lg 6 sõnastusest ei ole lõpuni selge, kas see osa valveajast, mil ametnik asub teenistusülesandeid täitma, kujutab

¹²⁵ 810 SE I seletuskiri, lk 18.

endast tööaega või mitte. Kuna eriseadus ei sätesta teisiti, siis tuleb ATS § 38 lg 4 alusel lugeda, et teenistusülesannete täitmine valveajal kujutab endast tavalist tööaega. Selline tõlgendus on kooskõlas valveaja olemusega, kuna valveaeg ongi mõeldud selleks, et ametnik oleks vajadusel teenistusvälisel ajal valmis asuma täitma teenistusülesandeid. Teenistusülesandeid täites ametnik teeb tööd ATS § 35 lg 1 mõttes, mistõttu ei ole põhjendatud puhkeajaga puudutava regulatsiooni kohaldamine.¹²⁶

Päästeameti kollektiivlepingu p-des 3.2-3.4 on sätestatud, et Päästeamet tagab valvevahetusega töökohas pesemisvõimalused, einestamise ja söögi valmistamise võimaluse ning töökohal puhkamise võimaluse. EK on selgitanud, et kui valveaega kohaldatakse selliselt, et töötaja peab füüsiliselt töökohal viibima, siis seda aega tuleb tervikuna käsitleda tööajana tööaja direktiivi art 2 p 1 tähenduses, sõltumata töötaja tegelikust panusest valveaja jooksul.¹²⁷ Järelikult PäästeTS § 20 lg 6 oleks selliste valvevahetuste korral vastuolus EK seisukohtadega.

PäästeTS § 20 lg 6 kujutab endast erinormi ATS § 38 lg 6 suhtes, mille kohaselt saab valveaega rakendada ulatuses, mis ei ole vastuolus ametniku igapäevase- ja iganädalase puhkeaja nõuetega. Arvates valveajas viibitud aega puhkeaja hulka, tehakse sisuliselt erand ametniku õigusest katkematule igapäevasele ja/või iganädalasele puhkusele. PäästeTS § 20 lg 8 kohaselt päästeametnikule ei kohaldata ATS § 41 lg-s 1 sätestatud piiranguid (igapäevane puhkeaj) tingimusel, et töötamine ei kahjusta päästeametniku tervist ja ohutust. Lisaks on igapäevase ja iganädalase puhkeaja osas erandite tegemine lubatud tööaja direktiivi art 17 lg-te 1-3 alusel. Nagu ka politseiametnike puhul, ei tohi päästeametnike valveaja kestus ületada 155 tundi kuus. Lähtudes valveaja olemusest on erandite tegemine tööaja direktiivi art 17 lg 2 alusel lubatud. ATS § 38 lg-ga 3 võimaldatakse aga ametnikele asjakohane kaitse art 17 lg 2 tähenduses.

VangS § 141 lg 1 kohaselt vanglaametnike valveaja kohaldamisel lähtutakse ATS §-st 38, arvestades VangS §-s 141 sätestatud erisustega. VangS § 141 lg 5 kohaselt see osa valveajast, kui vanglaametnik täidab teenistusülesandeid, loetakse tööajaks. VangS § 141 lg 2 kohaselt valveaja kestus ei või ületada 250 tundi kuus ja neid tunde ei arvata tööaja hulka. Samasugune regulatsioon on ette nähtud ATS §-s 38, mille kohaselt tuleb valveaja kestel teenistusülesannete täitmist lugeda töö tegemiseks ning selle eest on ametnikul õigust nõuda töötasu, mitte ATS § 38 lg-s 3 sätestatud lisatasu. Kui valveaja kestel ei tekkinud vajadust ametnikku tööle rakendada, ei tule valveaja tunde lugeda töötundideks.

¹²⁶ T. Rauk, T. Hansen, K. Espenberg. Häirekeskuse tegevusvaldkonna õiguslike aluste analüüs. Tartu Ülikool, 2014, lk 18.

¹²⁷ EK C-14/04, p-d 47-48.

Vanglaametnike suhtes kohaldatakse kõrgemat valvetundide piirmäära. VangS § 141 lg 2 eesmärgiks on ilmselt tagada, et endas suurt ohtu kätkev asutus oleks alati kontrolli all ja vanglal oleks alati olemas ametnike reserv, kes suudaksid nt massirahutuste korral seda kiiresti likvideerida. Samas on sellised juhtumid harvad ning tõenäosus, et vanglaametnikku rakendatakse valveajal tööle, on väike. Sellest tulenevalt on ka valveaja tundide piirmäär kõrgem.

VangS § 141 lg 5 sätestab, et kui valveajal tuleb vanglaametnik tööle rakendada, siis sellisel juhul ei kohaldata vanglaametniku suhtes ATS § 41 lg-tes 1-3 sätestatud järjestikuse puhkeaja nõuet tingimusel, et 24-tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui 13 tundi töötamise korral antakse vanglaametnikule mõistliku aja jooksul täiendavat vaba aega võrdselt 13 töötundi ületanud tundide arvuga. Sellisel olukorras ei ole igapäevase ja iganädalase puhkeaja nõuetest kinnipidamine vanglasüsteemi toimimise seisukohalt otstarbekas. Samas aga tagab VangS § 141 lg 5 ametnikule täiendava puhkeaja andmise, mis on kooskõlas ATS § 41 lg-s 4 ning tööaja direktiivi art 17 lg-ga 2.

Arvestades vanglateenistuse spetsiifikat, on iga vanglas toimuv erakorraline sündmus eelduslikult oht nii vanglasisesele kui ka vanglavälisele turvalisusele. Sellisel juhul võib kõne alla tulla direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg-s 2 nimetatud erandlik olukord, mille korral eelnimetatud direktiivi ja tööaja direktiivi nõuded ei kohaldu ning lähtuda tuleb vaid nõudest tagada ametniku ohutus ja tervis nii hästi kui võimalik.¹²⁸ VangS § 141 lg 5 tagab siiski ametnikule õiguse hilisemale täiendavale puhkeajale ning selliselt on tööaja direktiivi ja 89/391/EMÜ direktiivi nõuded täidetud.

ProkS § 22² lg-te 1 ja 2 kohaselt prokuröri valveaeg on aeg, millal prokurör peab töövälisel ajal olema kättesaadav ettenägematute või edasilükkamatute teenistusülesannete täitmiseks ning see valveaeg on osa prokuröri puhkeajast. Regulaatsioon on sarnane PäästeTS § 20 lg-ga 6, kuid ProkS § 22² lg-s 5 on eraldi välja toodud, et see osa valveajast, kui prokurör täidab teenistusülesandeid, loetakse tööajaks ning seda ei pea ATS-ist tuletama.

ProkS § 22² lg-tes 2 ja 5 on valveaja kohaldumisel välistatud TLS §-de 48, 51 ja 52 kohaldumine. ProkS § 14 kohaselt prokuröriteenistusele kohaldatakse ATS-i, kui ProkS-ist endast ei tulene teisiti. ProkS §-s 22² nimetatud viited TLS-ile ainult välistavad TLS-i

¹²⁸ Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 264 SE I seletuskiri, lk 11.

kohaldumist. ATS-is sisalduvad analoogsed sätted, mistõttu viited TLS-ile pole antud juhul põhjendatud.

PäästeTS § 20 lg 6 ja ProkS § 22² lg 2 kohaselt pääste- ja prokuröriametnike valveaega tuleb lugeda puhkeaja osana. ProkS § 22² lg 4 kohaselt prokuröri maksimaalse valveaja kestuse (250 tundi kuus) ületamiseks on vajalik prokuröri nõusolek, PäästeTS § 20 lg 6 sätestab, et valveaja kestus ei tohi ületada 155 tundi kuus. Tööaja direktiiviga oleks vastuolus selline olukord, kus ametnik oleks valves iga aeg, mil ta ei täida teenistusülesandeid, mistõttu on ka valveaja lugemisel puhkeaja osana vajalik kehtestada valveaja tundide piirmäär.

Kui eeldada, et ühes kuus on *ca* 720 tundi (24 x 30) ja ametnik tohib üldjuhul seitsmepäevase ajavahemiku jooksul töötada keskmiselt 48 tundi (48 x 4 = 192), siis puhkamiseks jääb 528 tundi. Prokuröri puhul jääb katkematuks puhkamiseks aega 278 tundi (528 - 250), mis moodustab seitsmepäevase ajavahemiku peale kokku umbes 39 tundi. Sellest ei piisa isegi katkematu iganädalase 48-tunnise puhkeaja nõude täitmiseks.

ProkS § 22² lg-s 4 sätestatud tundide määr on väljendatud piirmäärana. Ametiasutusel on alati õigus rakendada ametniku suhtes ametniku positsioonist soodsamaid regulatsioone. Võib juhtuda ka nii, et prokurör ei peagi terve valveaja jooksul kordagi teenistusülesandeid täitma asuma ning sellisel juhul järgitakse eelduslikult kõiki tööaja direktiiviga ette nähtud puhkeaja nõudeid täies ulatuses. Ei saa kujutada ette ka olukorda, kus prokurör on reaalselt terve valveaja jooksul kohustatud teenistusülesandeid täitma. Ükski ametiasutus ei lubaks ja prokurör ka füüsiliselt ega vaimselt ei suudaks töötada kuus rohkem kui 400 tundi (192 tundi täistööaega ja 250 tundi valveaega).

Kaitseväge- ning tolliametnike suhtes eriseadused ei näe ette erandeid valveaja osas ning kohaldub ATS §-s 38 sätestatud regulatsioon.

3. PUHKEAEG ERITEENISTUSES

3.1. Tööpäevisene vaheaeg

Tööaja direktiivi art 4 kohaselt peab igal töötajal, kelle tööpäeva pikkus on vähemalt kuus tundi, olema võimalus kasutada puhkepausi. Puhkepausi kestus ja muud tingimused sätestab seadus siseriiklikul tasandil. Arvestada tuleb ka tööaja direktiivi põhjenduspunktis 5 sätestatud, mille kohaselt tuleb puhkuse, sh vaheaegade, mõistet väljendada tundides ja/või nende osades ehk ametnikule arusaadavalt. ATS § 37 lg 2 kohaselt pikema kui kuuetunnise töötamise kohta nähakse ette vähemalt 30-minutiline tööpäevisene puhkepaus. Vaatamata direktiivis ja ATS-is mõnevõrra üldisele terminoloogiale, on tööpäevisele puhkepausile õigus ka vahetustöötajal, kes töötab summeritud tööaja arvestuse alusel.

ATS § 37 lg 2 sõnastuse kohaselt on ametiasutusel õigus kehtestada ka pikemad pausid ning lubada puhkepausile varem, kui kuue tunni möödumisel. Üldistatult saab väita, et tööandjad eelistavadki jagada tööpäeva pooleks ehk puhkepaus nähakse ette 4-tunnise töötamise järel. Puhkepausi pikkus võib olla ka üks tund ning lisaks sellele sisekorraeeskirjad võivad näha ette ka lühemaid 15-minutilisi pause ülejäänud tööaja sees, mis kuuluvad tööaja hulka. Kuna eriteenistust reguleerivad eriseadused ei näe tööpäeviseste vaheaegade osas eriregulatsioone, kohaldub ATS § 37 lg 2, mis on kooskõlas tööaja direktiivi art-ga 4.

Ametiasutuse kohustus võimaldada tööpäevisene vaheaeg võib tuleneda ka teistest õigusaktidest, nt töötervishoiu ja tööohutuse seadusest¹²⁹ (edaspidi: TTOS). TTOS § 10 lg 4 kohaselt on naisel õigus saada vaheaega sünnituseelseks läbivaatuseks, TTOS § 10 lg 5 kohaselt on last rinnaga toitval emal õigus saada lisavaheaegu rinnaga toitmiseks. Mõlematel juhtudel arvatakse võimaldatud vaheaeg tööaja hulka. TTOS §-d 9 ja 9¹ sätestavad, et töötaja füüsilise ja psühholoogilise ülekoormuse ennetamiseks ja vältimiseks peab tööandja kohandama töö töötajale võimalikult sobivaks, optimeerima koormust ja võimaldama töötajale tööpäeva või töövahetuse jooksul tööaja hulka arvatavaid vaheaegu. Selliselt peaks ametiasutus reeglina lubama ka väiksemaid tööpäevisesid pause, mis arvatakse tööaja hulka (kohvipaus vms).

TTOS § 1 lg 1 kohaselt TTOS-st tulenevaid nõudeid kohaldatakse ka ametnike suhtes. Kuna ka avaliku teenistuse eriliikide ametnikud on ametnikud ATS mõttes, siis kohaldub TTOS kõikide eriteenistuses olevate ametnike suhtes. TTOS § 1 lg 2 kohaselt TTOS kohaldub kaitseväelaste ja asendusteenistujate teenistustingimuste ning PPA, julgeolekuasutuste ja päästeasutuste

¹²⁹ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616; RT I, 29.12.2020, 14.

töötajate töö kohta niivõrd, kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Julgeolekuasutuste seaduse¹³⁰ (edaspidi: JAS) § 5 kohaselt on Eestis julgeolekuasutused KaPo ja Välisluureamet. Seega kohalduvad TTOS-st tulenevad nõuded kaitseväeametnike, asendusteenistujate, PPA, KaPo, Välisluureameti ja päästeasutuste töötajate suhtes niivõrd, kuivõrd vastavate eriseadustega ei ole sätestatud teisiti. Tulenevalt teenistusülesannete spetsiifikast, ei ole TTOS § 1 lg-s 2 ette nähtud võimalust teha erandeid töötervishoiu ja tööohutuse nõuetest politsei-, pääste, tolli-, vangla- ja prokuröriteenistuse ametnike puhul.

Tegelikkuses tuleb töötajate ja ametnike ohutuse ja tervise kaitse põhimõtteid järgida alati ning igasuguse erandi tegemine on alati omaette küsimus. Nii sätestab direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg 2, et ka erandite tegemise korral tuleb töötajate ohutus ja tervis tagada nii hästi kui võimalik, pidades silmas direktiivi eesmärki, milleks on art 1 lg 1 kohaselt töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamine. Tööaja direktiivi art 17 lg 1 ja art 18 lubavad art-st 4 teha erandeid vaid töötajate ohutuse ja tervise kaitse üldpõhimõtteid arvestades ning tingimusel, et töötajale võimaldatakse hüvituseks samaväärse pikkusega puhkeajad või tagatakse muul viisil asjakohane kaitse.

Erisus seisneb selles, et kaitseväeteenistujate, Politsei- ja Piirivalveameti, pääste- ja julgeolekuasutuste töötajate osas võib näha erisusi lähtudes nende töö- või teenistusülesannete spetsiifikast. Eelöeldu ei tähenda, et nende ametnike või töötajate osas võib jätta TTOS-st tulenevaid nõudeid pimesi järgimata. Igal juhul tuleb vaadata, mis ulatuses on lubatud erandi tegemine igal konkreetsel juhul.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta¹³¹ (edaspidi: sotsiaalharta) art 3 kohaselt on sotsiaalharta ratifitseerinud riigid kohustatud sõnastama kavakindla riiklikku tööohutuse, tervishoiu ja töökeskkonna parandamise poliitika, seda rakendama ja perioodiliselt läbi vaatama. Riik on kohustatud välja andma tööohutuse ja -tervishoiu eeskirju, tagama järelevalvemeetmete abil nende eeskirjade täitmise jms. Töötajate õigus ohutule töökeskkonnale ja tervise kaitsele tuleneb seega mitmetest EL-i ja siseriiklikest õigusaktidest. Seda enam peab igal juhul kaaluma erandi tegemise vajadust ning selle vastavust EL poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele.

¹³⁰ Julgeolekuasutuste seadus. – RT I 2001, 7, 17; RT I, 26.05.2020, 10.

¹³¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

ATS § 37 lg-s 3 sätestatud ametiasutuse õigus tööaja korraldus ühepoolselt muuta puudutab rohkem tööaja alguse ja lõppu. Seaduses ning tavaliselt ka lepingutes ei ole sätestatud mis konkreetsel ajavahemikul tuleb ametnikule tööpäevasisest vaheaega anda. Puhkeaja alguse ja lõpu täpne fikseerimine raskendaks tööajakava koostamist ning takistaks vajaduse korral töögraafiku jooksvat kohandamist vastavalt asjaoludele. Kui ametiasutus järgib ATS § 37 lg-s 2 sätestatud nõuet tagada ametnikule kuuetunnise töötamise kohta vähemalt üks 30-minutiline puhkepaus, ei tekita tööpäevasiseste pauside nihutamine päeva sees üldjuhul vajadust töökorraldust muuta. Puhkepausi saab ametnikule võimaldada ka varem, kui kuuetunnise töötamise järel. Selleks ei ole vaja tööajakava muuta.

Samas tööaja korraldus hõlmab endasse tööaja algust, selle lõppu ning ka tööpäevasiseseid vaheaegu. ATS § 37 lg 3 reguleerib ametiasutuse kohustust tööaja korralduse muudatustest mõistliku tähtaja jooksul ametnikule ette teatada, mis viitab plaanipäraselt kavandatavatele muudatustele, millest ametiasutus saab ametnikku eelnevalt teavitada. Tööpäevasiseste pauside nihutamine päeva sees on võimalik, kuid sealjuures tuleb aga järgida tööaja direktiivi art-st 4 ja ATS § 37 lg-st 2 tulenevat nõuet anda ametnikule vähemalt 30-minutiline puhkepaus pikema kui kuuetunnise töötamise kohta.

ATS § 37 lg 3 kohaselt tööpäevasisene vaheaeg võib olla arvatud ka tööaja hulka, kui (kuid mitte ainult) teenistusülesannete iseloomu tõttu ei ole võimalik vaheaega anda ning ametnikule on tagatud võimalus puhata ja einestada tööajal. 1996. aasta avaliku teenistuse seaduse § 55¹ sätestas, et piirivalveteenistuse ametnikele tuli tagada toitlustamine teenistuskohustuste täitmise ajal. Kehtiv ATS sellist regulatsiooni ette ei näe. Taolist eriregulatsiooni iga teenistuse osas võib ette näha eriteenistusi reguleerivates õigusaktides.¹³² Kui puhkepausi aeg ei lähe tööajana arvesse, on töötajal üldjuhul võimalus hallata oma aega oluliste piiranguteta ja pühenduda oma huvidele, kuna tööpäevasisene vaheaeg ei kujuta endast tööaega tööaja direktiivi tähenduses.¹³³

VangS § 137 lg-s 4 on ette nähtud erand, mille kohaselt 24-tunnise vahetuse korral tuleb vanglaametnikule võimaldada kokku kuus tundi einetamiseks ja puhkamiseks. Nimetatud sättest võib järeldada, et need 6 tundi, mis on ametnikule tagatud puhkamiseks ja einetamiseks, kujutavad endast tööpäevasisest vaheaega ATS § 37 lg 2 mõttes, mis kuulub tööaja hulka. Vastupidine tõlgendus oleks ilmselt vastuolus ametniku tervise ja ohutuse kaitse põhimõttega, kuna selliselt peaks ametnik eelduslikult töökohal füüsiliselt viibima 30 tundi

¹³² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 118.

¹³³ EK C-266/14, p 37.

(24 tundi + 6 tundi puhkepausi). Kuigi ametnik ei ole kohustatud omal vabal ajal ehk siis, kui ta ei täida oma tööülesandeid ja ei allu ametiasutuse juhistele, füüsiliselt töökohal viibima, on vähetöenaoline, et vanglaametnik suudab 6 tunniga ennast välja puhata kuskil mujal, kulutades puhkamiseks ette nähtud aega nt lisaks ka koju jõudmisele.

VangS § 137 lg 4 on kooskõlas ATS § 37 lg-ga 2, kui vangla loob tingimused ametniku puhkamiseks ja einetamiseks (nt köögi ja puhkeruumi olemasolu). Kuna nimetatud vaheaeg kuulub ikkagi tööaja hulka, peab ametnik olema valmis vajadusel asuma teenistusülesandeid täitma. Igapäevased puhkeajad on arvestatud lähtudes sellest, et ametnik on täitnud teenistusülesandeid realselt 24 tundi. Töötaja direktiiv nõuab, et puhkepaus peab olema tagatud iga 6-tunni järel. Täpsemad tingimused sätestab liikmesriik siseriiklikul tasandil. Kui lähtuda nõudest, et iga 6 tunni tagant peab olema tagatud minimaalselt 30 minutit puhkepausi, siis selliseid pause peaks olema kokku 4, mis moodustaks 2 tundi puhkeajaga 24-tunnise vahetuse jooksul. Eesti seadusandja sätestab vanglaametnikele puhkeajaks 6 tundi, mis on kooskõlas töötaja direktiivi art-ga 4 ning ametniku tervise ja ohutuse kaitse nõudega. Samuti on VangS § 137 lg 4 ja ATS § 37 lg 2 kooskõlas töötaja direktiivi põhjenduspunktis 5 sisalduva põhimõttega, mille järgi peab puhkeajad olema väljendatud konkreetsetes ajaühikutes, st päevades, tundides ja/või nende osades. Kuigi töötaja direktiivi art 4 ise ei määra täpselt kui pikk peab puhkepaus olema, kohustab ta seda tegema liikmesriike siseriiklikul tasandil.

KVTS § 104 lg-s 2 on sätestatud, et KVTS § 104 lg-s 1 nimetatud juhtudel antakse tegevväelasele iga 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeajaga, millest neli tundi puhkeajaga peab olema katkematu. See puhkeajad arvestatakse üldise töötaja hulka. Regulatsioon on sarnane eespool käsitletud vanglaametnike päevasise puhkeaja regulatsiooniga. Erinevus seisneb selles, et tegevväelastele tagatakse neli tundi katkematu puhkeajaga. Järelikult vaatamata sellele, et eespool kirjeldatud olukorras kuulub tegevväelase igapäevasisene vaheaeg töötaja hulka, ei saa temalt üldjuhul nelja tunni jooksul nõuda teenistusülesannete täitmist.

Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas on väidetud, et 24-tunnise toimkonna vahetuse puhul ametniku teenistus tasustatakse kas vaba aja andmisega või rahas arvestades täidetud ülesande keerukust ja ülesande täitmiseks kulunud aega.¹³⁴ Siinkohal on oluline pöörata tähelepanu sellele, et töötaja direktiivi art 17 lg 2 kohaselt on täiendava puhkeaja andmine ametnikule primaarne ning kõik muud võimalused hüvitada ametnikule rohkem töötatud tunnid

¹³⁴ Kaitseväeteenistuse seadus 172 SE I seletuskiri, lk 134.

on sekundaarse iseloomuga ning neid tuleb rakendada vaid juhtudel, kui objektiivsetel põhjustel pole täiendava puhkeaja andmine võimalik.

Päästeameti kollektiivlepingu p-de 4.1.1 ja 4.1.2 alusel päästeteenistujate tööpäevasisesed vaheajad arvatakse tööaja hulka. PäästeTS-s ega Päästeameti kollektiivlepingus pole reguleeritud tööpäevasisese vaheaja kestus, mis tähendab, et kohaldub ATS §-s 37 sätestatu. ATS § 37 lg 2 kohaselt peaks 24-tunnise vahetuse korral ametnikule olema tagatud vähemalt 2 tundi puhkeaga. Ametiasutusel pole keelatud ATS § 37 lg 2 alusel lubada ka pikemaid tööpäevasiseseid vaheaegu, kuid samas miski ei kohusta teda seda tegema. Järelikult kui eriseaduses puudub vastavasisuline regulatsioon, on nende ametnike, kelle suhtes saab kohaldada pikemaid töövahetusi, õigused ebapiisavalt kaitstud. Arvestades seda, et ametnik peab tööaja hulka kuuluva tööpäevasisese vahetuse korral olema valmis täitma teenistusülesandeid ja oma pausi ja/või einetamist katkestama, võib see olla vastuolus tööaja direktiivist tuleneva töötaja ohutuse ja tervise kaitse põhimõttega.

3.2. Igapäevane puhkeae

ATS § 41 lg 1 kohaselt on ametnikul 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeaga. Puhkeae on tööaja direktiivi art 2 p 2 kohaselt igasugune ajavahemik, mis ei ole tööae ehk ajavahemik, mil ametnik ei tee tööd ning ei ole ametiasutuse käsutuses. Töötaja direktiivi põhjenduspunktis 5 sätestatakse, et kõigile töötajatele peab olema tagatud piisav puhkeae ning töötajatele tuleb tagada minimaalne igapäevane puhkeae. Töötaja direktiivi art 3 kohaselt on igapäevaseks puhkeajaks minimaalselt 11 järjestikku tundi iga 24-tunnise ajavahemiku kohta. Järelikult on ATS § 41 lg 1 kooskõlas töötaja direktiivi art-ga 3. Töötades täistööajaga võib ametnik seega ühes ööpäevas teha tööd maksimaalselt 13 tundi (24 tundi - 11 tundi puhkeaga). Kui ametniku tööae täiskoormusega töötades on ATS § 35 lg 2 järgi 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ning üldjuhul kaheksa tundi päevas, siis saab ühes ööpäevas teha maksimaalset 5 tundi ületunnitööd (13 tundi tööd, mida maksimaalselt saab teha, sealhulgas - 8 tundi normaaltööaega). Tuleb arvestada ka ATS §-s 36 sätestatud piiranguga, mille kohaselt tööae juba koos ületundidega ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta ehk ületunde tohib ühes nädalas teha keskmiselt mitte rohkem kui 8.

Töötaja direktiivi art 3 ning ATS § 41 lg 1 on kooskõlas töötaja direktiivi põhjenduspunktis 5 sisalduva põhimõttega, mille järgi peab puhkeae olema väljendatud konkreetsetes ajaühikutes, st päevades, tundides ja/või nende osades. Töötaja direktiivis ega ATS-is ei ole igapäevast

puhkeajaga määratletud kalendripäevana, kuna sellise käsitusviisi korral peaksid ametiasutused kehtestama sellise töögraafiku, mis ei langeks kokku tavaliste tööaegadega ehk vahetused või tööpäevad ja puhkeajad peaksid algama ja lõppema samas ööpäevas.¹³⁵

Igapäevase puhkeaja osas on oluline selle katkematus ning asjaolu, et see peab vahetult järgnema tööajale. EK on öelnud: „et korralikult välja puhata, peab töötajal olema võimalus viibida väljaspool oma töökeskkonda määratud arvu tundide jooksul, mis peavad olema nii järjestikused kui ka tööajale vahetult järgnema, et võimaldada puudutatud isikul lõõgastuda ja üle saada tema töökohustuste täitmisega vältimatult kaasnevast väsimusest.“¹³⁶ Seega eelduslikult pole lubatud, et ühele vahetusele kohe ilma puhkeajata järgneks teine.

Tööaja direktiivi ning ATS kohaselt ei või ametnik töötada ööpäevas rohkem kui 13 tundi (millest tuleb maha arvata tööpäevasisene puhkepaus, kui seda ei arvestata tööaja hulka), millele peab järgnema minimaalselt 11 tundi katkematut puhkeajaga. Liikmesriigil on siiski alati õigus tööaja direktiivi art 15 alusel kehtestada ametnike tervise ja ohutuse kaitse seisukohast soodsamaid regulatsioone. Üldnormist on lubatud teha erandeid tööaja direktiivi art-te 17 ja 18 alusel.

PPVS § 76 lg 1¹ kohaselt ei kohaldata politseiametnikele ATS § 41 lg-s 1 sätestatud piirangut tingimusel, et töötamine ei kahjusta politseiametniku tervist ja ohutust. Analoogne regulatsioon leidub ka PäästeTS § 20 lg-s 8. Tööaja direktiivi art 17 lg 2 kohaselt võib tööaja direktiivi art 17 lg-s 3 sätestatud erandi vastu võtta õigus- ja haldusnormidega või tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega, tingimusel et kõnealustele töötajatele antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või et erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik anda hüvituseks niisuguseid võrdväärse pikkusega puhkeajaga, võimaldatakse kõnealustele töötajatele asjakohane kaitse. Tööaja direktiivi art 17 lg 3 kohaselt võib erandeid art-s 3 sätestatud igapäevase puhkeaja piirangust teha art 17 lg 3 p c alapunkt iii kohaselt tegevuste puhul, mis nõuavad teenuse pidevat jätkumist, eriti tuletõrje ja kodanikukaitseteenused. PPVS § 76 lg 1¹ ning PäästeTS § 20 lg 8 sõnastusest tuleneb, et ATS § 41 lg-s 1 sätestatud piirangu kohaldamata jätmiseks piisab vaid sellest, kui ametniku tervist ja ohutust ei kahjustata. Tööaja direktiivi art 17 lg 2 sätestab aga lisatingimusena, et ametnikule tuleb erandi rakendamisel tagada hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajaga. Muul

¹³⁵ Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 23.

¹³⁶ EK C-151/02, p 95.

viisil rohkem töötatud tundide kompenseerimine, nt rahas hüvitamine, peaks olema tööaja direktiivi art 17 lg 2 kohaselt erandlik.

Võrdväärse pikkusega puhkeaja andmine on reguleeritud ATS § 41 lg-s 4. ATS § 41 lg 4 kohaselt kui ametnik on töötanud rohkem, kui on seadusega ette nähtud ehk rohkem kui 13 tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul, tuleb talle anda vahetult pärast tööpäeva või vahetuse lõppu ATS § 41 lg-s 1 sätestatud puhkeajale täiendavalt vaba aega võrdselt 13 töötundi ületatud tundide arvuga. Kuigi selles paragrahvis kasutatakse mõistet „vaba aeg“, tuleb ametnikule antavat täiendavat aega arvata siiski puhkeaja hulka, kuna see tuleneb sätte eesmärgist ning ATS § 41 lg 1 sõnastusest (nimelt kasutatakse § 41 lg-s 1 terminit „puhkeaeg“).¹³⁷

PPVS § 76 lg 1¹ ja PäästeTS § 20 lg 8 sätestavad, et ATS § 41 lg-s 1 sätestatud piirangut ei kohaldata, mis tähendab, et seadusandja on otsustanud seda liiki eriteenistuste puhul tagada võimalus rakendada ametnikke tööle ka pikemateks tööpäevadeks või vahetusteks, kui see on ATS-is ette nähtud. Siinkohal võib tekkida küsimus, kas politsei- ja päästeteenistuse ametnike suhtes saab kohaldada ATS § 41 lg-s 4 sätestatud kaitsemehhanismi, kui eelnimetatud sätetega on välistatud ATS § 41 lg 1 kohaldamine? Tõlgendades sätet grammatiliselt on PPVS ja PäästeTS-ga välistatud üksnes ATS § 41 lg 1 kohaldumine, mitte aga terve paragrahv. Lisaks ATS § 41 lg 4 eesmärk ongi tagada ametnike kaitse juhtudel, kus eriseaduses on ette nähtud võimalus rakendada ametnikke pikemaks perioodiks, kui see on ATS-is ette nähtud.¹³⁸

PPA kollektiivlepingus sisaldub PPVS § 76 lg-t 1¹ täpsustav erand. Nimelt sätestab PPA kollektiivlepingu p 15, et politseiametniku vahetuse kestus võib ületada 13 tundi tingimusel, et töötamine ei kahjusta politseiametniku tervist ja ohutust, järgmistel juhtudel: 1) teabehaldus- ja menetlusosakonna keskkriminaalpolitsei isikukaitse büroos, kui see on tingitud kaitsealuse isiku päevakavast ning teenistusülesannete iseärasustest tulenevalt ei ole otstarbekas teenistusülesannete täitmist katkestada, üle anda või lõpetada, tingimusel, et vahetuse kestus ei ületa 24 tundi ja politseiametnikule antakse peale vahetuse lõppu vähemalt 8 tundi järjestikust puhkeajaga; 2) kui see on vajalik vahetuse kestel alguse saanud teenistusülesande täitmiseks, mida selle iseärasuste tõttu ei ole otstarbekas katkestada, üle anda või lõpetada tingimusel, et vahetuse kestus ei ületa 16 tundi. PPA kollektiivlepingu p 16 näeb ette, et esimese variandi puhul tuleb politseiametnikule anda 60-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 12 tundi järjestikust puhkeajaga. PPA kollektiivlepingu p 17 näeb ette, et teise variandi kohaldamisel

¹³⁷ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 120.

¹³⁸ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 120.

tuleb politseiametnikule anda 48-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga.

Töötamine rohkem, kui 13 tundi ööpäevas tähendab seda, et igapäevaseks puhkuseks ATS § 41 lg 1 järgi jääb vähem kui 11 tundi. Eelöeldu tähendab, et tegelikkuses saab PPVS § 76 lg-s 1¹ nimetatud erandit kohaldada vaid kollektiivlepingus nimetatud juhtudel. See ei mõjuta aga tingimust, mille järgi erandi tegemise tulemusel ei tohi saada kahjustada politseiametniku tervis ja ohutus ning tööaja direktiivi art 17 lg-s 2 sisalduvat tingimust tagada politseiametnikule täiendavat puhkeajaga.

PPA kollektiivlepingu p-s 15 nimetatud 24-tunnise vahetuse korral tuleb politseiametnikule anda peale vahetuse lõppu vähemalt 8 tundi järjestikust puhkeajaga lisaks p-s 16 nimetatud vähemalt 12-tunnise järjestikkusele puhkeajale 60-tunnise ajavahemiku jooksul. Kui lähtuda eeldusest, et ATS § 41 lg 1 järgi saab ametniku maksimaalne tööpäeva pikkus olla 13 tundi ning ATS § 41 lg 4 kohaselt tuleb ametnikule anda täiendavat puhkeajaga võrdselt 13 töötundi ületatud tundide arvuga, siis peaks see moodustama 24-tunnise vahetuse korral kokku 11 tundi täiendavat puhkeajaga. ATS § 41 lg 1 ja lg 4 kohaselt peaks puhkeajag pärast 24-tunnist vahetust moodustama kokku 22 tundi (11 tundi § 41 lg 1 ja 11 tundi § 41 lg 4 järgi).

PPA kollektiivlepingu p-s 15 nimetatud maksimaalse 16-tunnise vahetuse korral tuleb politseiametnikule anda 48-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga. Kui politseiametnik töötab ATS § 41 lg-s 1 nimetatud 13 tunni asemel 16, tuleb talle ATS § 41 lg 1 ja § 41 lg 4 järgi anda pärast 16-tunnist vahetust 14 tundi järjestikust puhkeajaga (11 tundi + 3 rohkem töötatud tundi). Kollektiivlepinguga on ette nähtud ainult 11 tundi, mille järgi jäävad arvestamata need 3 tundi, mida ametnik on lisaks lubatud 13-tunnile teinud.

EK on selgitanud, et tööaja direktiivi 17 lg 2 kohaldamisel tuleb võrdväärse pikkusega puhkeaja andmise tingimust mõista selliselt, et täiendav puhkeajag peab vahetult järgnema vahetusele, kus ametnik tegi rohkem tunde, vastasel juhul „võivad järjestikused tööperioodid ilma nende vahel olevate vajalike puhkeajadeta teatud juhtudel töötajat kahjustada või vähemalt ületada tema füüsiliste võimete piirid, seades seega ohtu tema tervise ja turvalisuse, nii et hilisem nende perioodide asemel antud puhkeajag ei võimalda piisavalt kõnealuste huvide kaitset tagada“. Järelikult kui hilisem puhkeaja andmine võimaldab piisaval määral ametniku huve kaitsta, on teoreetiliselt võimalik, et ametiasutus lükkab igapäevase minimaalse puhkeaja või selle osa

edasi.¹³⁹ Tööaja direktiivi art 17 lg 2 ei sätesta otseselt, kui kiiresti peab ametnikule täiendavat puhkeaega andma, kuid sätestab, et puhkeaeg peab olema võrdväärne, mis tähendab, et ametnik peab hiljem saama kõik täiendavad puhketunnid, millele tal on õigus tekkinud. PPA kollektiivlepingu p-s 15 nimetatud sündmused ei ole sellise iseloomuga, mis direktiivi 89/391/EMÜ art 2 järgi õigustaksid tööaja direktiivi kohaldamata jätmist. Seega on PPA kollektiivlepingu p-d 15-17 tööaja direktiiviga kooskõlas üksnes juhul, kui politseiametnikele tagatakse 24-tunnise vahetuse korral puhkeaega kokku 22 tundi ja 16-tunnise vahetuse korral puhkeaega kokku 14 tundi. Seda osa puhkeajast, mida ametnik pole saanud, peab ta saama maksimaalselt järgmisel puhkeaja perioodil.¹⁴⁰

PPVS § 76 lg 2 sätestab, et laeval võib politseiametniku töövahetuste vahelise puhkeaja mis tahes 24-tunnise perioodi jooksul jagada kaheks osaks, millest ühe pikkus peab olema vähemalt kuus tundi. Seda tingimusel, et töötamine ei kahjusta politseiametniku tervist ja ohutust. Väljend „töövahetuste vaheline“ tähendab, et selle paragrahviga reguleeritakse just igapäevast puhkeaega. Kui üldnorm sätestab, et igapäevane puhkeaeg peab olema 11 järjestikust tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul (ATS § 41 lg 1), siis peaks see tähendama, et arvestades minimaalset 6-tunnist puhkeaja nõuet, võib ametniku puhkeaega jagada kaheks osaks selliselt, et üks osa on 6 tundi ja teine osa 5 tundi (11 tundi puhkeaega - 6 järjestikust tundi). Sätte sõnastusest tuleneb, et puhkeaja teist osa, mis moodustab kokku 5 tundi, saab jagada omakorda veel mitmeks osaks. Arvestades aga PPVS § 76 lg-s 1¹ sätestatud erandit ning PPVS § 76 lg 2 olemust, võib puhkuse kestus tundides olla ka teistsugune. Kuna laeva viibimisel merel või reidil ei ole võimalik meeskonnaliikmeid maale saata¹⁴¹ ning vahetuse täpset kestust on raske ette määrata, on mõistlik, et samal laeval jätkavad tööülesannete täitmisega samad meeskonnaliikmed. Erandi tegemine igapäevase puhkeaja osas on võimalik tööaja direktiivi art 17 lg-te 1-3 alusel.

Kui tegemist on tavapära tingimustes ülesannete täitmisega ning isikule tagatakse võrdväärse pikkusega puhkeaeg, siis on erandi tegemise eeldused täidetud. Tööaja ülempiirid seavad lõpuks ette täiendavad puhkeaja andmise ja iganädalase puhkeaja regulatsioonid.

VangS § 137 lg 4 kohaselt 24-tunnise vahetuse korral vahetusevälise puhkeaja kestus ei või olla alla 12 tunni. Lähtudes sätte sõnastusest, nende ametnike igapäevast puhkust, kes ei tööta summeritud tööaja arvestuse alusel, reguleerib ATS § 41 lg 1 ning 12-tunnise puhkeaja nõue

¹³⁹ EK C-151/02, p 94; Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 50.

¹⁴⁰ Euroopa Komisjon, C 165, 24.05.2017, lk 50.

¹⁴¹ Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seoses Politsei- ja Piirivalveameti loomisega 344 SE I seletuskiri, lk 28.

nende suhtes ei kehti. Tööaja direktiivi art 3 sätestab, et töötajale tuleb tagada 11-tunnise järjestikuse puhkeaja iga 24-tunnise ajavahemiku jooksul, mis satuks justkui vastuollu VangS § 137 lg-s 4 sätestatuga, kuna juba vahetus üksi kestab 24 tundi. Tööaja direktiivi art 17 ei sätesta sõnaselgelt mis liiki erandeid võib täpsemalt teha, mistõttu on aktsepteeritav nii järjestikuse igapäevase puhkeaja kestuse kui ka ajavahemiku muutmine. Erandi tegemine on lubatud üksnes juhu, kui on täidetud tööaja direktiivi art 17 lg-s 2 sätestatud tingimus anda töötajale võrdväärse pikkusega puhkeaeg. Ametiasutusel on õigus võimaldada ametnikul puhata vahetuste vahel ka rohkem kui 12 tundi.

Kui KVTS § 102 lg 1 kohaselt tegevvälase töö- ja puhkeajale kohaldatakse ATS sätteid, siis KVTS § 104 lg-s 1 sätestatud juhtudel ATS-i ja sellest tulenevaid piiranguid ei kohaldata. Tegemist on ettenägematute olukordadega või olukordadega, kus tööpäeva või vahetuse kestust ei ole võimalik täpselt eelnevalt kindlaks määrata. Nimelt ATS ei kohaldu päästesündmuse lahendamisel või eriolukorra töödel osalemise ajal, erakorralise seisukorra ajal, hädaolukorra seaduses sätestatud ülesande täitmise ajal, kui struktuuriüksuse ülem on määranud rahuaja ametikoha asukohas valvama asutuse vara ja tagama sisekorrast kinnipidamist, sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal ja/või rahvusvahelises sõjalises koostöös vastuvõtva riigi toetuse osutamise ajal.

Kaitseväe praktika kohaselt rakendatakse tegevteenistuses n-ö 24-tunniseid toimkondade vahetusi. Kaitseväe struktuuriüksuse ülem võib määrata, et tegevvälane peab konkreetsel ajal oma teenistuskohas valvama Kaitseväe vara ning tagama sisekorrast kinnipidamist. 24-tunnised toimkondade vahetused ei ole nii aja- ja ressursimahukad Kaitseväe jaoks¹⁴². KVTS § 104 lg 2 kohaselt § 104 lg-s 1 nimetatud juhtudel antakse tegevvälasele iga 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeajaga, millest neli tundi puhkeajaga peab olema katkematu. Kuna neli tundi 6-tunnisest puhkeajast peab olema katkematu, peaks see tähendama, et ametnikku ei tohi paluda sel ajal täita teenistusülesandeid ja oma olemuselt tegemist peaks olema igapäevase puhkeaja osaga. Samas aga asjaolu, et KVTS § 104 lg-s 2 sätestatud minimaalselt ette nähtud 6 tundi arvatakse tööaja hulka, viitab sellele, et selle kõrval rakendub tavaline ametniku igapäevase puhkeaja regulatsioon ATS järgi.

KVTS § 104 lg 1 sõnastuse kohaselt pole välistatud ATS-i sätted, mis reguleerivad puhkeajaga. Järelikult tegevvälaste suhtes kohaldub ATS § 41 lg 1, mille kohaselt peab tegevvälasele tagama 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga. Selliselt saab

¹⁴² 172 SE I seletuskiri, lk 134.

tegevväelane ühes ööpäevas teha tööd maksimaalselt 13 tundi, kaasa arvatud ületunnid. Selliselt on ka tegevväelase tööpäev eelduslikult ATS § 35 lg 2 alusel 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Igapäevast puhkeajaga reguleerib tööaja direktiivi art 3, millest saab tööaja direktiivi art 17 alusel teha erandeid, kui tegemist on kodanikukaitse teenuse osutamisega. Tegevväelaste puhul saab tööaja direktiivist teha erandeid tegevväelaste igapäevase töö- ja puhkeaja osas, kuid sealjuures tuleb alati arvestada tegevväelase tervise ja ohutuse kaitse põhimõtetega ning sellega, et erandit on lubatud teha vaid tingimusel, et ametnikule tagatakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või muul viisil tagatakse asjakohane kaitse. KVTS § 104 lg 1 alusel on 24-tunnised vahetused siiski erand, mitte üldreegel, mistõttu sarnaselt tavalisele tööaja korraldusele, kohaldub ka 24-tunnise vahetuse puhul ATS § 41 lg 4, mis kohustab anda täiendavat puhkeajaga võrdselt 13 tundi ületanud tundide arvuga.

Tolli-, prokuröriametnike osas eriseadused ei näe ette ATS-is sätestatud teistsugust regulatsiooni igapäevase puhkeaja osas, mistõttu kohalduvad ATS üldnormid.

3.3. Iganädalane puhkeajag

ATS § 41 lg 2 kohaselt on ametnikul seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 48 tundi järjestikust puhkeajaga. Tööaja direktiivi art 5, mis reguleerib iganädalast puhkeajaga, sätestab aga, et töötajale peab olema tagatud õigus vähemalt 24-tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks art-s 3 nimetatud 11-tunnisele igapäevasele puhkusele (siseriiklikul tasandil lisaks ATS § 41 lg-s 1 sätestatud 11-tunnise puhkeajale). Eesti seadusandja on iganädalase puhkeaja osas otsustanud lähtuda tööaja direktiivi art-st 15 ning rakendada kõrgendatud nõudeid puhkeaja osas. Tööaja direktiivis ette nähtud minimaalne 24-tunnine järjestikune puhkeajag ei vastaks Eesti tavadele, kuna Eesti inimesed on harjunud puhkama kaks päeva järjest, tavaliselt laupäeval ja pühapäeval.¹⁴³ Seda kinnitab ka 1996. aasta avaliku teenistuse seaduse § 44 lg 1, mis sätestas, et teenistujal on kahe puhkepäevaga viiepäevane töönaädal. Nimetatud praktika kandus üle ka kehtivasse ATS-i. Nimelt sätestab ATS § 41 lg 5, et iganädalane puhkeajag antakse üldjuhul laupäeval ja pühapäeval. Sõna „üldjuhul“ tähendab, et summeeritud tööaja arvestusega ametnike puhul seda nõuet ei ole võimalik alati täita, kuna tööajag jaguneb arvestusperioodi kestel ebavõrdselt.

ATS § 41 lg 3 kohaselt kui ametnik töötab summeeritud tööaja arvestuse alusel, siis on talle tagatud minimaalselt 36 tundi järjestikust puhkeajaga. Tööaja direktiivi art 5 kohaldub ka

¹⁴³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 120.

summeeritud tööaja alusel töötavate ametnike suhtes, seega on ka summeeritud tööaja arvestuse alusel töötavate ametnike suhtes tehtud soodustav erand tööaja direktiivi art 15 alusel. ATS § 41 lg-s 3 sätestatud teistsugune minimaalne iganädalase puhkuse tundide arv ei tähenda siiski, et summeeritud tööaja arvestuse alusel töötavate ametnike positsioon oleks kehvem nendest, kes töötavad tavalise ajakava alusel. Nimelt on taoline erinevus tingitud summeeritud tööaja olemusest, mille järgi jagunevad tunnid seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ühtlasemalt.¹⁴⁴

EK on selgitanud, et direktiivi art-s 5 nimetatud vähemalt 24-tunnist katkestamatut puhkeaga seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, mille hulka tuleb arvestada art-s 3 nimetatud 11-tunnist igapäevast puhkeaga, saab anda igal ajahetkel iga seitsmepäevase perioodi sees. Selline tõlgendamine on soodne ka töötajale endale, kuna selliselt on võimalik anda töötajale ühe võrdlusperioodi lõpus ja järgmise võrdlusperioodi alguses ka mitu järjestikust puhkepäeva.¹⁴⁵

Töötaja direktiivi art 17 lg 4 p a kohaselt saab teha erandeid direktiivi artiklist 5 vahetustöötajate puhul, kui töötaja läheb üle teise vahetusse ega saa seetõttu kasutada iganädalasi puhkeaeu ühe vahetuse lõpu ja järgmise vahetuse alguse vahel. Lisaks näeb töötaja direktiivi art 17 lg 3 võimaluse erandite tegemiseks juhul, kui tegemist on tegevustega, mis nõuavad teenuse pidevat jätkumist. Erandite tegemise eelduseks on asjaolu, et arvestatakse töötaja tervise ja ohutuse kaitse põhimõtetega ning tagatakse töötajale töötaja direktiivi art-s 17 ette nähtud hüvitusena võrdväärne puhkeaeu. EK seisukoha järgi on nimetatud sätete eesmärk tagada töötaja tervise ja ohutuse kaitse, jättes aga liikmesriikidele teatava paindlikkuse töötaja direktiivis ette nähtud normide kohaldamisel.¹⁴⁶

Lähtudes töötaja direktiivi art 5 tõlgendusest, on liikmesriikidel kaalutusõigus selles osas, mis konkreetsel ajahetkel minimaalne iganädalane puhkeaeu tuleb töötajale anda. EK on öelnud: „ehkki sellega ei ole keelatud siseriiklikud õigusnormid, mis ei taga töötajale võimalust kasutada minimaalset puhkeaeu hiljemalt seitsmendal päeval pärast kuut järjest töötatud päeva, on sellel töötajal sellegipoolest igal juhul õigus direktiivis 2003/88 ette nähtud kaitseseoses igapäevase puhkeajaga ja maksimaalse nädalase töötajaga“.¹⁴⁷ Siseriiklikult saab sellise regulatsiooni ette näha art 16 p a kohaselt siiski vaid siis, kui liikmesriik on otsustanud sellele

¹⁴⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, lk 120.

¹⁴⁵ EK C-306/16, António Fernando Maio Marques da Rosa vs. Varzim Sol – Turismo, Jogo e Animação SA, p-d 44, 47.

¹⁴⁶ EK C-306/16, p 46.

¹⁴⁷ EK C-306/16, p 48.

tugineda.¹⁴⁸ Tööaja direktiivi art 17 lg 2 sõnastuse kohaselt art-s 5 sätestatud erandi tegemiseks on vaja otsustada erandi tegemise kasuks siseriiklikul tasandil õigus- või haldusnormiga või kollektiivlepinguga.

PPVS § 76 lg 7 kohaselt summeeritud tööaja arvestuse korral on politseiametniku järjestikune puhkeaeg neljateistpäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi, kui see on kokku lepitud kollektiivlepingus. PPA kollektiivlepingu p 12 kohaselt PPA võib korraldada summeeritud tööajaga politseiametniku töö selliselt, et politseiametniku järjestikune puhkeaeg neljateistpäevase ajavahemiku jooksul on vähemalt 36 tundi. Nimetatud regulatsioon kujutab endast erandit ATS § 41 lg-st 3, mille kohaselt summeeritud tööaja arvestuse korral on ametnikul seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeaga. Nimetatud erand on kooskõlas tööaja direktiivi art 16 p-ga a, mille kohaselt ei tohi iganädalase puhkeaja võrdlusperiood olla rohkem kui 14 päeva.

Pääste-, tolli-, prokuröri ja kaitseväeteenistusi puudutavates eriseadustes puuduvad iganädalast puhkeaga reguleerivad erinormid, mistõttu nende ametnike iganädalast puhkeaga reguleerivad ATS § 41 lg 2 või lg 3.

3.4. Põhipuhkus

EK on leidnud, et õigus tasulisele põhipuhkusele kujutab endast väga olulist EL sotsiaalõiguse põhimõtet.¹⁴⁹ Sellel põhjusel ei näe tööaja direktiiv ette võimalusi teha erandeid art-st 7. Põhipuhkuse olulisus tuleneb ka tööaja direktiivi art 7 lg-st 2, mille järgi minimaalset tasulist põhipuhkust ei tohi asendada hüvitisega. Kui tööaja direktiivi art 17 alusel tehtavate erandite korral saab puhkeaga asendada rahalise hüvitisega või muul viisil tagada töötaja kaitse, siis põhipuhkuse korral selline alternatiiv ei ole direktiiviga ette nähtud. Euroopa põhiõiguste harta art 31 lg 2 kohaselt igal töötajal on õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja iganädalastele puhkeagadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele. Kui igapäevase ja idanädalase puhkeaja kestus saab teatud olukordades varieeruda, siis iga-aastast puhkust saabki kasutada kord aastas ning selle edasilükkamine kujutab endast harta art 31 lg-s 1 sätestatud töötaja õiguste riivet.

¹⁴⁸ EK C-102/08, Finanzamt Düsseldorf-Süd vs. SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Offenbach KG, p 52.

¹⁴⁹ EK C-341/15, Hans Maschek vs. Magistratsdirektion der Stadt Wien - Personalstelle Wiener Stadtwerke, p 25.

EK on selgitanud, et põhipuhkuse eesmärk on võimaldada töötajale puhkus tema tööülesannete täitmisest ning tagada töötajale aega lõõgastumiseks ja huvialadega tegelemiseks.¹⁵⁰ Sellist erilist tähtsust omavat EL sotsiaalõiguse põhimõtet ei tohi tõlgendada kitsendavalt¹⁵¹ ning liikmesriikide siseriiklikud ametiasutused peavad kohaldama töötaja direktiivi art-t 7 sõnaselgelt ettenähtud piirides.¹⁵² Töötaja direktiivi art 1 lg 1 ja lg 2 p a ning art 7 lg 1 ja art 15 sõnastusest tuleneb sõnaselgelt, et töötaja direktiivi eesmärk on sätestada töötaja korralduse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded. See ei mõjuta aga liikmesriikide õigust kohaldada töötajate kaitseks soodsamaid siseriiklikke õigusnorme.¹⁵³

ATS § 3 lg 1 kohaselt ei kohaldata ametnikele töölepingu seadust, välja arvatud ATS-is sätestatud juhtudel. Iga-aastane põhipuhkus on ATS § 43 lg 1 kohaselt valdkond, mida reguleeritakse töölepingu seaduse¹⁵⁴ (edaspidi: TLS) alusel. ATS § 43 lg 1 kohaselt ametnikule kohaldatakse TLS §-des 54-71 sätestatud puhkuseregulatsioone, arvestades ATS-is sätestatud erisusi. Üheks selliseks erisuseks on ATS § 43 lg 2 kohaselt ametniku põhipuhkuse kestus, mis on ametnikul kokku 35 kalendripäeva. TLS § 55 kohaselt on töötaja iga-aastane puhkus 28 kalendripäeva, kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses või kui seadus ei sätesta teisiti. Järelikult saab ka ametniku suhtes kokku leppida pikemas põhipuhkuses, kui see on sätestatud ATS § 43 lg-s 2.

Töötaja direktiivis on põhipuhkuse regulatsioon sätestatud art-s 7, mille järgi igal töötajal on õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele. Puhkuse õiguse ja andmise tingimused on sätestatud siseriiklikes õigusaktides. ATS § 43 lg 2 on töötaja direktiivi art-ga 7 kooskõlas, tagades ametnikule kokku 7 päeva rohkem puhkepäevi. ATS § 43 lg 2 alusel on tehtud soodustav erand töötaja direktiivi art 15 alusel.

PPVS § 81 lg 1 kohaselt politseiametniku põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva, mis vastab ATS ja töötaja direktiivi nõuetele. Politseiametniku põhipuhkust (v.a rasedus- ja sünnituspuhkus, lapsehoolduspuhkus ja lapsendaja puhkus) saab PPVS § 82 lg 1 kohaselt katkestada või edasi lükata PPVS § 77 lg 1 p-des 1, 2 ja 6 sätestatud juhtudel. PPVS § 82 lg 3 kohaselt puhkuse katkestamise või edasilükkamise tõttu kasutamata jäänud puhkuseosa liidetakse järgmise kalendriaasta puhkusega või see antakse järgmise kalendriaasta kestel mõnel muul ajal. Tegemist on sisuliselt erandi tegemisega töötaja direktiivi art-st 7, kuna PPVS

¹⁵⁰ EK C-341/15, p 34.

¹⁵¹ EK C-486/08, Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols vs. Land Tirol. p 29.

¹⁵² EK C-277/97, Francisco Vicente Pereda vs. Madrid Movilidad SA, p 18.

¹⁵³ EK C-282/10, Maribel Dominguez vs. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre, p 48.

¹⁵⁴ Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35; RT I, 29.12.2020, 25.

sätted võimaldavad politseiametniku põhipuhkust edasi lükata või katkestada selliselt, et politseiametnikule jääb aastas vähem kui neli nädalat põhipuhkust. Erandite tegemine on aga tööaja direktiivi alusel keelatud.

PPVS § 77 lg 1 p-des 1, 2 ja 6 nimetatud sündmused¹⁵⁵ oma olemuselt erakorralised ning nende sündmuste tõsidus ja ulatus nõuavad hädavajalike meetmete rakendamist. Ülejäänud PPVS § 77 lg-s 1 sätestatud sündmused on küll sellised, mis vajavad politseiametnike sekkumist, kuid nende sündmuste olemus teatud määral ikkagi võimaldab ette planeerida ametnikke tööaega ja enam-vähem prognoosida seda kui palju politseiametnikke läheb vaja konkreetse olukorra lahendamiseks. PPVS § 77 lg 1 p-des 1, 2 ja 6 nimetatud sündmuste korral seda eelduslikult teha ei saa ning järelikult tegemist on direktiivi 89/391/EMÜ art 2 lg-s 2 nimetatud erandiga. Osalemine riigikaitstes ja massiliste korratuste ärahoidmises on tegevused, mille korral ei ole teada millal nad lõppevad ja kui palju ametnikke tegelikkuses vaja läheb. Direktiivi 89/391/EMÜ art-st 2 tuleneb, et sellistes olukordades tuleb üldsuse ohutuse ja puutumatus säilitamise imperatiivseid nõudeid ajutiselt asetada esikohale võrreldes direktiivi 89/391/EMÜ eesmärkidega, milleks on töötajate ohutuse ja tervise tagamine. See ei välista aga art 2 teise lõigu kohaselt seda, et ametiasutused peavad ka sellistes olukordades tagama töötajate ohutuse ja tervise nii hästi kui võimalik.¹⁵⁶

PäästeTS § 20² lg 1 kohaselt on päästeteenistuja põhipuhkuse kestus 35 kalendripäeva. Päästeameti kollektiivlepingus ei ole põhipuhkuse regulatsiooni kuidagi täpsustatud, seega kohaldub ATS ja TLS §-d 54-71. PäästeTS § 20² lg 5 kohaselt saab päästeteenistuja puhkuse ilma tema nõusolekuta katkestada, kui ta kutsutakse teenistusse tagasi hädaolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise tõttu.

Hädaolukord on hädaolukorra seaduse¹⁵⁷ (edaspidi: HOS) § 2 lg 1 kohaselt sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid. HOS § 19 lg 1 kohaselt kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust

¹⁵⁵ PPVS § 76 lg 1 p-de 1,2 ja 6 kohaselt politseiametnik on kohustatud täitma asutuse juhi korraldust teha ületunnitööd, ka puhkepäevadel ja riigipühadel riigi julgeoleku tagamiseks, riigikaitse vajadusel ning massilise korratuse ärahoidmiseks ja lõpetamiseks.

¹⁵⁶ EK C-52/04, p-d 55-56.

¹⁵⁷ Hädaolukorra seadus. – RT I, 03.03.2017, 1; RT I, 17.05.2020, 3.

põhjustatud hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma täiendavate meetmete rakendamist, saab välja kuulutada eriolukorra. Eriolukord on järelikult selline olukord, mis on tingitud samasugustest asjaoludest nagu hädaolukord, kuid mille lahendamiseks ei piisa hädaolukorra lahendamiseks ette nähtud meetmetest.

Erakorraline seisukord on aga erakorralise seisukorra seaduse¹⁵⁸ (edaspidi: ErSS) § 2 lg 1 alusel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht, mis väljendub ErSS § 3 p-des 1-6 kirjeldatud olukordades, milleks on Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katse, terroristlik tegevus, vägivallaga seotud kollektiivne surveaktsioon, ulatuslik vägivallaga seotud isikugruppide vaheline konflikt, Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldne isoleerimine ja vägivallaga seotud pikaajalised massilised korratused.

Seega võib päästeametniku puhkuse ilma tema nõusolekuta katkestada, kui toimub mingisugune sündmus, mis ohustab paljude inimeste elu ja/või tervist või põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses, kui Eesti põhiseaduslikku korda ähvardab oht või loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks kuulutatakse välja riigis eriolukord.¹⁵⁹ Eespool kirjeldatud juhtumid kujutavad endast erakorralisi sündmusi, mille puhul ametiasutustel pole võimalik täpselt planeerida ametnike tööaega ja töökorraldust üldiselt. Nimetatud juhtudel direktiiv 89/391/EMÜ ega tööaja direktiiv ei kohaldu. Ametiasutustel siiski lasub kohustus tagada ametnike ohutus ja tervis nii hästi, kui võimalik. Kriisiolukorras võiks see tähendada teistest teeninduspiirkondadest päästeametnike kasutamist, puhkusel viibivate päästeametnike puhkuse katkestamist, tagades, et teenistuses olevate päästeametnike koormus jaguneb enam-vähem ühtlaselt ning et ametnik ei tee liiga palju ületunde.

Kuna VangS-is puudub sellekohane erisäte, siis vanglaametniku põhipuhkuse kestus on ATS § 43 lg 2 kohaselt 35 kalendripäeva. VangS § 140 lg 1 kohaselt saab vanglaametniku puhkuse katkestada ja ta puhkuselt tagasi kutsuda vaid vanglaametniku nõusolekul. Vanglaametniku nõusolekuta võib vangla direktor kutsuda vanglaametniku puhkuselt tagasi VangS § 139 lg 1 p-s 1 sätestatud juhul. VangS § 139 lg 1 p 1 järgi vanglaametniku puhkust saab ilma tema nõusolekuta katkestada massiliste korratuste, loodusõnnetuse, tulekahju, epideemia, õnnetusjuhtumi, avarii ja katastroofi või muu erakorralise sündmuse ärahoidmiseks vanglas ning sellise sündmuse tagajärgede kõrvaldamiseks. Nimetatud juhtumid kujutavad endast erakorralisi juhtumeid, mis väljuvad vanglaametniku tavapärastest ülesannetest ja

¹⁵⁸ Erakorralise seisukorra seadus. – RT I 1996, 8, 165; RT I, 06.05.2020, 5.

¹⁵⁹ 810 SE I seletuskiri, lk-d 35-36.

olukorrast, milles vanglaametnik tavaliselt teenistusülesandeid täidab. Lokaalsed vangide meeleavaldused ja kokkupõrked vangla valvuritega veel ei välju vanglaametnike tavapärase teenistusülesannete piiridest ning vanglaametnikud oskavad sellistes olukordades õigesti käituda. Massiliste korratuste puhul aga isegi kõige paremini välja koolitatud vanglaametniku pingutustest ei piisa. Arenenud riikide tänapäevased vanglad on suhteliselt turvalised ning massilised korratused on erandlikud. Vanglaametniku puhkuse katkestamine VangS § 139 lg 1 p 1 alusel on järelikult lubatud ning see ei ole tööaja direktiiviga vastuolus, kuna direktiivi nõuded eelnimetatud olukordades ei kohaldu.

KVTS § 106 kordab ATS §-s 43 sätestatud. KVTS § 106 lg 2 kohaselt on tegevväelase põhipuhkuse kestus 35 kalendripäeva. KVTS § 108 lg 1 kohaselt ettenägematu olulise teenistusliku hädavajaduse tõttu on Kaitseväe juhatajal õigus tegevväelast puhkusele mitte lubada või tema puhkus katkestada ja kutsuda ta teenistusülesannete täitmisele. Säte ei täpsusta, mida kujutab endast ettenägematu oluline teenistuslik hädavajadus. KVTS eelnõu seletuskirjas tegevväelase kohustusi puuduvate sätete kommentaarides on mainitud, et hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel riigi varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral.¹⁶⁰ Ettenägematu oluline teenistuslik hädavajadus võiks tähendada tegevväelase teenistusülesannetega seotud olukorda, mis kätkeb endas ulatuslikku ohtu riigile ning mida ei olnud võimalik ette näha.

KKS § 3 lg 1 p 1 kohaselt on Kaitseväe ülesandeks mh riigi sõjaline kaitsmine. See tähendab, et tegevväelase üheks teenistusülesandeks ongi sõjas osalemine ja riigi kaitsmine, mistõttu erandite tegemine tööaja direktiivi alusel peaksid olema keelatud. KVTS § 108 lg 1 alusel on puhkuse katkestamine lubatud, kui teenistuslik hädavajadus on oluline. Sõda on selline sündmus, mis algab ootamatult ning aeg jõudude mobiliseerimiseks on piiratud. Kuigi riigi sõjaline kaitsmine kuulub tegevväelase teenistusülesannete hulka, kujutab sõja puhkemine endast alati suurt ohtu riigile. Seega vaatamata sellele, et KKS § 3 alusel kuulub riigi sõjaline kaitsmine tegevväelase teenistusülesannete hulka, on tegevväelase osalemine riigi sõjalises kaitsmises erandlik ning tööaja direktiiv sellisel juhul ei kohaldu. Vastupidine tõlgendus oleks vastuolus riigi ja avalike huvidega.

ProkS § 22¹ lg 2 kohaselt on prokuröri puhkus 35 kalendripäeva. ProkS ei sisalda eriregulatsioone prokuröride põhipuhkuse osas ning ei näe ette erandeid, mille alusel saab

¹⁶⁰ 172 SE I seletuskiri, lk 145.

prokuröri puhkust katkestada. Seega prokuröride õigust puhkusele ja selle andmise tingimusi reguleeritakse tööaja direktiivi, ATS ja TLS §-de 54-71 alusel.

Tolliametnike osas eriseadused ei näe ette erandeid ning analoogselt kohalduvad tööaja direktiiv, ATS ja vastavas ulatuses TLS.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida, kas ja missuguses ulatuses eriteenistuses kohaldatavad nõuded kalduvad kõrvale ATS-is ja Euroopa Liidu tööaja direktiivis ettenähtud nõuetest. Kuna eriteenistuste töö- ja puhkeaja nõuete osas kohaldatakse enamasti ATS-is sätestatud nõudeid, siis ei ole alati selge, kas eriteenistusi reguleerivad eriseadused arvestavad piisaval määral teenistusülesannete spetsiifilisusega ning tagavad seeläbi eriteenistujate õiguste tõhusa kaitse.

Tööaja direktiiviga ei ole reguleeritud normaaltööaeg ehk eelduslik tööpäeva kestus. Igal liikmesriigil lasub kohustus siseriiklikul tasandil otsustada tööpäeva eeldatava pikkuse üle. Raamid sellele seavad tööaja direktiivi art 6 ja ATS § 36, mis näevad ette maksimaalse iganädalase tööaja regulatsiooni. ATS § 35 lg 2 kohaselt tööaeg on üldjuhul 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ning 8 tundi päevas, mis vastab tööaja direktiivi art-s 6 ja ATS §-s 36 sätestatud maksimaalse iganädalase töö tegemise piirangule. Kõikide magistritöös käsitletud eriteenistujate puhul saab kohaldada summeeritud tööaja arvestust. Kui selline regulatsioon puudub otse eriseaduses või kollektiivlepingus, siis on see tuletatav kas viitest ATS-i kohaldamisele või otse ATS § 2 lg 2 kaudu.

Politsei ja Piirivalveametil on sõlmitud kollektiivleping, mille järgi summeeritud tööajaga teenistuja tööaeg neljateistpäevase ajavahemiku jooksul ei tohi ületada 100 tundi. Eelnimetatud piirmäär ei kohaldu laevadel teenivatele teenistujatele ning teenistujatele, kellele ainult tagatakse vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeajaga seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Nimetatud regulatsioonid kohe tekitasid küsimuse nende vastavusest tööaja direktiivi art-le 6, mille järgi ametniku keskmine tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei tohi ületada 48 tundi. Tööaja direktiivi art 18, mis reguleerib erandite tegemist kollektiivlepingute alusel, ei luba teha erandeid ametniku iganädalase tööaja osas. Tööaja direktiivi art-st 6 saab teha erandit direktiivi art 22 alusel, mille kohaldamise eelduseks on mh keeld töötada rohkem kui 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Piirmäära ületamiseks on nõutav ametniku nõusolek. Kuna teistsugune iganädalase tundide piirmäär tuleneb otse kollektiivlepingust, ei saa järeldada, et 48-tunnise piirmäära ületamiseks iga kord küsitakse ametniku nõusolekut. Ametniku õiguste rikkumisest ei saa aga rääkida enne, kui on lõppenud kollektiivlepingust ja seadusest tulenev neljakuuline arvestusperiood, kuna direktiivi art 22 lg 1 p-s a nimetatud erandi kohaldamist arvestatakse võrdlusperioodi keskmisena.

Sellistel juhtudel, kus tööaja piirmäär on ebamäärane ja justkui puuduks, on ametnike õiguste kaitseks sätestatud erinevad puhkeaja nõuded, millest omakorda saab erandeid teha direktiivi art 17 lg 2 alusel üksnes juhul, kui ametnikule tagatakse võrdväärse pikkusega puhkeaeg või muul viisil tagatakse asjakohane kaitse. Seega kui ametiasutusel tekib vajadus mõnel nädalal rakendada ametnikku tööle suuremas ulatuses, tuleb üldjuhul rohkem töötatud tunnid kompenseerida järgmiste nädalate töökoormuse vähendamisega.

Erandid kohaldatava arvestusperioodi osas on tehtud pääste- ja vanglaametnike suhtes. Summeeritud tööaja arvestusperioodi alusel töötavate teenistujate arvestusperiood PäästeTS § 20 lg 2 alusel moodustab kuni kuus kuud. Erand on tehtud tööaja direktiivi art 17 lg 3 p c alapunkt iii ja art 19 alusel ning moodustab maksimaalse lubatud arvestusperioodi pikkuse. See aga ei mõjuta päästeametniku maksimaalset iganädalast tööaega.

Teine erand summeeritud arvestusperioodi pikkuse osas tuleneb VangS § 137 lg-st 2, mis näeb ette kolmekuulise arvestusperioodi. See on kooskõlas ATS §-ga 36, mis näeb ette kuni neljakuulise arvestusperioodi ja tööaja direktiivi art 16 p-ga b, mis samuti sätestab, et maksimaalseks võrdlusperioodiks ei tohi olla rohkem kui neljakuuline periood. Vanglaametnike osas on tööaja direktiivi art 15 alusel tehtud soodustav erand. PPA kollektiivlepingu kohaselt on politseiametnike arvestusperiood neli kalendrikuud. Prokuröride, kaitseväge- ja tolliametnike suhtes eriseadused ei näe ette erandeid maksimaalse iganädalase tööaja või summeeritud arvestusperioodi osas, mistõttu nende ametnike suhtes tuleb kohalda ATS § 35 lg-t 4 ja §-i 36, mis on kooskõlas tööaja direktiiviga.

Üldreegel igapäevaste tööpäevasiseste puhkepauside osas tuleneb ATS § 37 lg-st 2 ja tööaja direktiivi art-st 4. Tööaja direktiivi kohaselt peab puhkepaus olema tagatud iga 6-tunni järel. Täpsemad tingimused sätestab liikmesriik siseriiklikul tasandil. Päästeameti kollektiivlepingu kohaselt arvatakse päästeametnike tööpäevasisesed vaheajad tööaja hulka, kuid PäästeTS-s ega Päästeameti kollektiivlepingus ei ole reguleeritud tööpäevasisese vaheaja täpsem kestus. Päästeametnike vahetused kestavad üldjuhul 24 tundi ning kui lähtuda nõudest, et iga 6 tunni tagant peab olema tagatud minimaalselt 30 minutit puhkepausi, siis selliseid pause peaks olema kokku ainult 2 tundi. Ametiasutusel on õigus, kuid mitte kohustus ATS § 37 lg 2 alusel lubada pikemaid tööpäevasiseseid vaheaegu. Järelikult kuna PäästeTS-is puudub vastavasisuline regulatsioon, on 24-tunniseid vahetusi tegevate ametnike õigused ebapiisavalt kaitstud. Arvestades seda, et ametnik peab tööaja hulka kuuluva tööpäevasisese vahetuse korral olema valmis täitma teenistusülesandeid ja oma pausi ja/või einestamise katkestama, võib selline

töökorraldus olla vastuolus tööaja direktiivist tuleneva töötaja ohutuse ja tervise kaitse põhimõttega.

Erinevalt päästeametnikelt on vanglaametnikele VangS § 137 lg 4 alusel ja tegevväelastele KVTS § 104 lg 1 alusel tagatud 24-tunnise vahetuse korral kokku 6 tundi einetamiseks ja puhkamiseks. See puhkeaeg arvestatakse üldise tööaja hulka. Soodustavad erandid on tööaja direktiivi kontekstis alati oodatud, kuid siinkohal tekib küsimus, mis alusel on pääste-, vangla- ja kaitseväeametnike õigused sama pikkusega vahetuste raames erinevalt kaitstud. Politseiametnike tööpäevasiseste vaheaegade kestus ei ole samuti täpsemini reguleeritud eriseaduses ega kollektiivlepingus, mis asetab neid ametnike, kelle suhtes saab kohaldada 24-tunniseid vahetusi sarnaselt päästeametnikega kehvemasse olukorda. Prokuröri- ja tolliametnike osas seadused ei näe ette teistsugust regulatsiooni ning nende ametnike suhtes kohaldub ATS §-s 37 sätestatu. Kuna prokuröri- ja tolliametnike suhtes ei saa kohaldada 24-tunniseid vahetusi, siis pauside osas eriregulatsiooni puudumine ei kahjusta nende ametnike õigusi.

ATS § 41 lg 1 kohaselt on ametnikul 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeaega, mis on kooskõlas tööaja direktiivi art-ga 3. PPA kollektiivleping sisaldab erinormi PPVS § 76 lg 1¹ suhtes, mille kohaselt saab ATS § 41 lg-s 1 nimetatud reegli jätta kohaldamata vaid kollektiivlepingus nimetatud juhtudel, tingimusel, et ametniku tervist ja ohutust ei kahjustata. PäästeTS § 20 lg 8 kohaselt saab päästeametnike suhtes jätta ATS-is ja tööaja direktiivis sätestatud igapäevase katkematu puhkeaja nõude kohaldamata tingimusel, et see ei kahjusta ametniku tervist ja ohutust. Tegemist on suhteliselt ebamääraste regulatsioonidega, kuna selliselt ei saa kindlaks teha, kui pikaks võib osutuda ametniku vahetus. PPVS-is, PPA kollektiivlepingus ega PäästeTS-is ei ole kajastatud tööaja direktiivi art 17 lg-st 2 tulenev lisaeldus, mille kohaselt ametnikule tuleb erandi rakendamisel tagada hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeaeg või tagada vastav kaitse muul viisil. Kuna nimetatud eeldus pole sätestatud eriseadustes, tuleb erandi kohaldamiseks rakendada otse tööaja direktiivi art 17 lg-t 2. VangS § 137 lg 4 kohaselt 24-tunniste vahetuste korral peab vahetuseväline puhkeaja kestus olema minimaalselt 12 tunni. Vanglaametnike puhul seega reguleeritakse igapäevast puhkeaega täpsemini, kuid reguleerimata jääb küsimus täiendava puhkeaja tundidest, millele ametnikul tekib õigus.

Igasugune erandi tegemine igapäevase puhkeaja nõudest taandub seega tööaja direktiivi art 17 lg-s 2 sisalduvale nõudele. EK on selgitanud, et tööaja direktiivi 17 lg 2 kohaldamisel

tuleb võrdväärse pikkusega puhkeaja andmise tingimust mõista selliselt, et täiendav puhkeae peab vahetult järgnema vahetusele, kus ametnik tegi rohkem tunde, kuna esineb risk, et järjestikused tööperioodid ilma ette nähtud puhkeagadeta võivad teatud juhtudel kahjustada ametniku tervist, mistõttu hilisem puhkeaja kompenseerimine ei võimalda enam piisavalt ametniku tervist kaitsta. Selline lähenemine annab aga ruumi tõlgendamiseks – nt kui hilisem puhkeaja andmine võimaldab ametniku tervist ja ohutust piisaval määral kaitsta, on teoreetiliselt võimalik, et ametiasutus saab lükata igapäevase minimaalse puhkeaja või selle osa edasi. Vältimaks nimetatud õiguse kuritarvitamist, tuleb iga erandi tegemisel järgida tööaja direktiivist tulenevat nõuet kaitsta ametniku ohutust ja tervist. Potentsiaalset ohtu ametniku tervisele võib juba varakult tuvastada, kui ametiasutus järgib kõiki töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid.

Eesti seadusandja on iganädalase puhkeaja ja iga-aastase põhipuhkuse osas otsustanud lähtuda tööaja direktiivi art-st 15 ning rakendada kõrgendatud nõudeid puhkeaja ja põhipuhkuse osas. ATS § 41 lg 2 kohaselt ametnikul on seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 48 tundi järjestikust puhkeaga. Tööaja direktiivis ette nähtud minimaalne 24-tunnine järjestikune puhkeae ei vastaks Eesti tavadele, kuna Eesti inimesed on harjunud puhkama kaks päeva järjest, tavaliselt laupäeval ja pühapäeval. Veel üks erand iganädalase puhkeaja nõudest on tehtud politseiametnike suhtes. Nimelt võib PPA kollektiivlepingu alusel korraldada summeeritud tööajaga politseiametniku töö selliselt, et politseiametniku järjestikune puhkeae neljateistpäevase ajavahemiku jooksul on vähemalt 36 tundi. Nimetatud erand on kooskõlas tööaja direktiivi art 16 p-ga a, mille kohaselt ei tohi iganädalase puhkeaja võrdlusperiood olla rohkem kui 14 päeva.

Tööaja direktiivis on põhipuhkuse regulatsioon sätestatud art-s 7, mille järgi igal töötajal on õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele. Puhkuse õiguse ja andmise tingimused sätestatakse siseriiklikes õigusaktides ning ATS § 43 lg 2 näeb ette, et ametniku põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva. Tööaja direktiiv art 7 on ainus säte, millest erandi tegemine ei ole lubatud. Igapäevase ja idanädalase puhkeaja kestus saab teatud olukordades varieeruda. Iga-aastast puhkust saab aga kasutada kord aastas ning selle edasilükkamine kujutab endast eelduslikult Euroopa põhiõiguste harta art 31 lg-s 1 sätestatud töötaja õiguste riivet. Politsei-, pääste-, kaitseväge- ja vanglaametnikke saab eriseadustes sätestatud alustel kutsuda puhkuselt tagasi, kui seda nõuavad teatud erakorralised asjaolud. Tegemist ei ole aga erandi tegemisega tööaja direktiivi art-st 7 (mis ei ole ka lubatud), vaid sellistel juhtudel direktiivi nõuded ei kohaldu.

Kui kasutamata jäänud puhkuseosa liidetakse järgmise kalendriaasta puhkusega või see antakse järgmise kalendriaasta kestel mõnel muul ajal, on eelduslikult direktiivi 89/391/EMÜ art-s 2 sisalduv nõue tagada ametniku tervis ja ohutus nii hästi, kui võimalik, täidetud. Prokuröride ja tolliametnike osas eriseadused ei näe ette erandeid ning kohalduvad tööaja direktiivis, ATS-is ja vastavas ulatuses TLS-is sätestatud nõuded.

Tööaja direktiiv ei sisalda valveaega reguleerivaid sätteid, kuna direktiiv ei näe ette mingit vahepealset kategooriat töö- ja puhkeaja kõrval. Selliselt sisaldab valveaeg nii töö- kui ka puhkeajale iseloomulike tunnuseid ning konkreetse olukorra lahendamisel tuleb lähtuda kas töö- või puhkeaja reeglitest. Nende eristamisel on abiks ulatuslik EK kohtupraktika valveaja kohta. ATS § 38 lg 4 kohaselt tuleb tööajaks lugeda vaid see osa valveajast, mil ametnik täidab teenistusülesandeid ning ATS § 38 lg 6 kohaselt valveaja kohaldamisel peab ametnikule olema tagatud igapäevase ja iganädalase puhkeaja kasutamise võimalus. PPS § 78 lg 3 kohaselt politseiametnike valveaega ei arvata tööaja hulka, mis peaks tähendama, et valveaega tuleb lugeda puhkeaja osaks. PPA kollektiivlepingu järgi politseiametnikule ei kohaldata ATS § 41 lg-s 1 sätestatud igapäevase puhkeaja nõuet, kui politseiametnik asub valveajal täitma teenistusülesandeid, tingimusel, et töötamine ei kahjusta politseiametniku tervist ja ohutust. Tööaja direktiivi art 17 lg 1 ja 2 kohaselt saab tööaja direktiivi igapäevast puhkeaega reguleerivatest sätetest teha erandeid tingimusel, et töötajatele antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või et erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik anda hüvituseks niisuguseid võrdväärse pikkusega puhkeaegu, võimaldatakse töötajatele asjakohane kaitse. Arvestades politseiteenistuse spetsiifikat ning vajadust rakendada valveaega, ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik anda nt nädal aega valves olevale politseiametnikule võrdväärse pikkusega puhkeaega, sest valveaja rakendamisega üritab ametiasutus vastupidiselt tagada, et igal ajal oleksid ametnikud, kes erakorralistel juhtudel oleksid valmis kiiresti teenistusülesannete täitmisele asuma. Tööaja direktiivi art-s 17 nimetatud asjakohane kaitse tagatakse politseiametnikule lisatasu maksmise näol või ametniku enda soovil täiendava vaba aja andmisega, mis peab moodustama vähemalt ¼ valveaja kestusest (ATS § 38 lg 3).

PäästeTS § 20 lg 6 ja ProkS § 22² lg 2 kohaselt pääste- ja prokuröriametnike valveaega tuleb lugeda puhkeaja osaks. Tööaja direktiiviga oleks vastuolus selline olukord, kus ametnik oleks valves iga aeg, mil ta ei täida teenistusülesandeid, mistõttu on ka valveaja lugemisel puhkeaja osana vajalik kehtestada valveaja tundide piirmäär, mida on eriseadustes ka tehtud. Kaitseväe- ning tolliametnike suhtes eriseadused ei näe ette erandeid valveaja osas ning kohaldub ATS §-s 38 sätestatud regulatsioon.

EK on selgitanud, et kui valveaega kohaldatakse selliselt, et töötaja peab füüsiliselt töökohal viibima, siis seda aega tuleb tervikuna käsitleda tööajana tööaja direktiivi art 2 p 1 tähenduses, sõltumata töötaja tegelikust panusest valveaja jooksul. PäästeTS § 20 lg 6 sätestab, et päästeteenistuja valveaeg on osa puhkeajast. Päästeameti kollektiivlepingus on sätestatud, et Päästeamet tagab valvevahetusega töökohas pesemisvõimalused, einestamise ja söögi valmistamise võimaluse ning töökohal puhkamise võimaluse. Seega kui ametiasutus otsustab rakendada päästeametnike suhtes valvevahetust, kus ametnik peab kogu valveaja jooksul töökohal viibima, oleks see vastuolus EK seisukohtadega.

Öötöö piiramise reeglid tulenevad tööaja direktiivi art-st 8, millest erandite tegemine on lubatud tööaja direktiivi art 17 alusel. ATS § 40 lg 9 alusel saab ATS § 40 lg-tes 7 ja 8 nimetatud öötöö piiranguid mitte kohaldada tingimustel, et töötamine ei kahjusta ametniku tervist ja ohutust ning tööaeg koos ületundidega ei tohi ületa keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta neljakuulise arvestusperioodi jooksul. ATS § 40 lg 9 sõnastuse järgi saab nimetatud erandit kasutada vaid nende tegevuste puhul, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet, mis on oluliselt kitsam, kui tööaja direktiivi art 17 lg-s 3 nimetatud tegevused. Kuna sätte mõte on siiski tagada teenistusülesannete katkematus, siis erandi kohaldamisala on laiendatud eriseadustes sätestatud analoogsete reeglitega. Erandi tegemistel ATS § 40 lg 9 alusel ning ATS § 36 kohaldamisel tuleb arvestada sellega, et teatud teenistujate suhtes kohaldatakse erinormi alusel teistsugust arvestusperioodi.

Tööaja direktiivi alusel on lubatud teha erandeid sisuliselt kõikidest ametniku töö- ja puhkeaega puudutavatest sätetest. Tööaja direktiivi alusel erandi kohaldamise tingimusteks on art 17 lg 1 kohaselt asjaolu, et 1) erandi tegemisel arvestatakse töötaja ohutuse ja tervise kaitse põhimõtetega, 2) tööpäeva või vahetuse pikkust ei mõõdetata ja/või ei määrata eelnevalt kindlaks, 3) tööaja direktiivi art 17 lg 2 kohaselt töötajale antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või muul viisil tagatakse asjakohane kaitse ning 4) tegemist peab olema art 17 lg-s 3 nimetatud tegevusega. EK on seejuures selgitanud, et tööaja direktiivi art 17 lg 3 p-s c nimetatud tegevused ei ole ammendavalt loetletud. Seega tuleb igal konkreetsel juhul, lähtudes direktiivi eesmärkidest ühelt poolt ja erandite tegemise eesmärkidest teiselt poolt otsustada, kas tegemist on teenistusülesannetega ning olukorraga, mis võimaldavad erandi tegemist.

Vastates käesoleva magistritöös püstitatud hüpoteesile, jõudsin järeldusele, et avaliku teenistuse eriliike reguleerivad eriseadused on kooskõlas ATS-iga ning Euroopa Liidu tööaja direktiiviga. Analüüsi käigus ei ilmnunud ühtegi eriseaduse sätet, mis oleks vastuolus ATS-i

või Euroopa Liidu tööaja direktiiviga või mida ei saaks tõlgendada tööaja direktiiviga kooskõlaks olevaks.

Kuna erandite tegemise üheks peamiseks eelduseks on asjaolu, et erandi tegemise tagajärjel ametniku ohutus ja tervis ei tohi saada kahjustada, sõltub erandi tegevuse lubatavus seega lõppastmes abstraktsest kriteeriumist. Asjaolu, et ametniku tervis sai kahjustada, võib ilmned ka hiljem, kui erandit on ametniku suhtes juba rakendatud. Üsna palju sõltub siinkohal ka ametniku enda subjektiivsest arvamusest enda võimete ja tervise kohta. Selleks, et minimiseerida olukordi, kus erandite tegemise eeldused ei olnud tegelikkuses täidetud, kuid erand oli siiski ametniku suhtes kohaldatud, tuleb ametiasutustel teha palju tööd töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas, mh jälgides, et ametnik pidevalt läbib arstlike ülevaatusi ning üldiselt luues sellist töökeskkonda, kus hea aja- ja ressursside planeerimise tulemusel on ametnike koormus jaotatud ühtlaselt ning vajadus rakendada ametnik tööle tööväliselt tekib ainult erandlikel juhtudel.

ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ ТРЕБОВАНИЙ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ И ВРЕМЕНИ ОТДЫХА В СПЕЦИАЛЬНЫХ ВИДАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В преамбуле конституции Эстонской Республики подчеркивается желание эстонского народа укреплять и развивать свою страну. Исходя из этого те функции, от которых напрямую зависит стабильность и устойчивое развитие власти, можно делегировать исключительно тем лицам, которые находятся в доверительных отношениях с государством. Согласно Закону о государственной службе, такими лицами являются чиновники или государственные служащие, которые находятся с государством в доверительных и служебных отношениях. Государству принадлежит монополия осуществления власти, которую государство может осуществлять только через свои органы и должностные лица. Исходя из принципа, что чиновник является представителем государства, на него накладываются определенные обязанности, связанные с осуществлением этой власти. В конечном итоге именно поведение конкретных чиновников как физических лиц создает для граждан картину того, как эффективно и легитимно функционирует государство. Это накладывает определенные ограничения на поведение и возможности выбора чиновников. Таким образом, чиновник обязан быть политически нейтральным, этичным и беспристрастным. Вдобавок к тем обязанностям и ограничениям, которые напрямую исходят из договоров и законов (например, чиновникам запрещено устраивать забастовки), на чиновников ложится общая обязанность вести себя порядочно и вне рабочего времени, а также избегать ситуаций, которые могут скомпрометировать его как представителя власти.

Если сравнивать права и обязанности, исходящие из Закона о гражданской службе, то будет ясно, что обязанности довольно сильно превышают права. Несмотря на то, что государственная служба влечет за собой большое количество различных обязанностей, и что с осуществлением власти часто связана повышенная ответственность, в интересах государства обеспечить государственные службы достаточным количеством сотрудников таким образом, чтобы недостатка кадров не возникало. Для этого государственная служба должна быть привлекательной для служащих, в основе чего лежит тот факт, что права служащих основательно защищены, а условия труда являются справедливыми. Особенно это касается служащих в сфере гражданской защиты, которые ежедневно рискуют своим здоровьем, личной жизнью, а иногда и жизнью в принципе.

Закон о гражданской службе представляет из себя основной и общий закон, который регулирует основные принципы этой сферы. Права и обязанности служащих, выполняющих особые задания, регулируются специальными законами. Согласно второй статье Закона о гражданской службе к полицейским, тюремным чиновникам, спасателям, чиновникам внешней службы, прокурорам и чиновникам сил обороны, Закон о гражданской службе применяется только в той мере, в которой права и обязанности этих служащих не регулируются специальными законами. Список специальных служб, содержащийся во второй статье, не является полным и закрытым. Тем не менее в рамках этой работы специальными службами рассматриваются только полицейская, спасательная, тюремная, таможенная служба, служба в прокуратуре и силах обороны. Выбор обоснован тем фактом, что общим основным заданием этих служб является гарантирование внутренней безопасности в стране. Анализ сразу нескольких служб в рамках одной работы поможет лучше понять цели нормативных актов, регулирующих работу этих служб. Если в рамках конкретного закона отсутствует та или иная норма, регулирующая какой-либо вопрос, или в структуре правовой нормы существует какой-либо пробел, то благодаря другим законам с аналогичной структурой и целями, путем толкования правовых норм можно заполнить эти пробелы и лучше понять мотивацию законодателя при регулировании того или иного вопроса.

В фокусе данной работы находится анализ исключений из рабочего времени и времени, отведенного на отдых. Закон о гражданской службе довольно подробно регулирует вопросы рабочего времени, отдыха и отпуска, но не делая акцента на специфические потребности таких спецслужащих. Минимальные требования рабочего времени и времени отдыха регулируются директивой Европейского Парламента и Совета 2003/88/EÜ (в дальнейшем: директива рабочего времени). В странах Европейского Союза является нормой, что условия труда и отдыха спецслужащих регулируются немного иным образом, чем тех служащих, чьи условия труда регулируются только на основании общего закона. В связи с этим отсутствует понимание о соответствии специальных законов с общим законом и с Европейской директивой рабочего времени. Целью данной работы является проанализировать отклоняются ли требования рабочего времени и отдыха от общих норм в Законе о гражданской службе и от директивы рабочего времени, и, если такое отклонение имеется, является ли оно допустимым. Исходя из цели данной работы, автором была поставлена следующая гипотеза – специальные законы, регулирующие рабочее время и время отдыха спецслужащих

соответствуют Закону о гражданской службе и Европейской директиве рабочего времени.

Данная работа разделена на три больших части. В первой из них объясняется суть государственной службы и исходя из этого формируется понятие о том, кого в рамках данной работы нужно считать специальными служащими. В первой части также объясняются основные требования к рабочему времени и времени на отдых. Во второй и третьей главе уже более подробно производится анализ всех требований рабочего времени и времени отдыха. В сравнение постоянно приводятся аналогичные правовые нормы, вытекающие из Закона о гражданской службе и Европейской директиве о рабочем времени. Таким образом каждый отдельный аспект в рамках каждого вида службы анализируется отдельно.

Соответствие правовых норм, вытекающих из специальных законов, с нормами Закона о гражданской службе и с нормами Европейской директивы рабочего времени анализируется путем грамматического и теологического толкования правовых норм. В данной работе также используется аналитический и сравнительный метод. На основании правовых актов Европейского Союза исследуется, как именно Европейский Суд толкует те или иные правовые нормы.

Директива о рабочем времени не регулирует вопрос о том, сколько должен длиться рабочий день. Каждая страна в праве самостоятельно регулировать этот вопрос. Однако рамки этому устанавливают требования о максимальной продолжительности трудовых часов в неделю. Таким образом полный рабочий день составляет обычно 8 часов, 40 часов в неделю. Требование, согласно которому средний рабочий день не должен превышать 48 часов, содержится в Законе о гражданской службе и соответствует требованиям директивы. В отношении всех вышеупомянутых спецслужб можно применить суммированный учет рабочего времени. Это объясняется спецификой задач, выполняемых спецслужбами. В противном случае было бы невозможно обеспечить круглосуточное, бесперебойное функционирование жизненно важных органов.

Более подробно условия труда могут быть урегулированы в коллективных договорах. Несмотря на то, что принято считать, что в коллективных договорах как правило регулируются положения, которые предлагают работнику или служащему более выгодные условия труда, в последнее время, в связи с принятием директивы рабочего времени, стали также регулироваться условия, которые ставят работников или служащих

в менее выгодное положение. Таким образом, например, рабочее время полицейских может составлять 100 часов, которые распределяются на четырнадцатидневный период, что так или иначе составляет минимум в одной из недель превышение установленной директивой 48 часов в неделю. В таком случае возникает потребность анализа соответствия данного исключения из общего правила. Основной статьёй, которая регулирует исключения и их условия, является статья 17 в директиве рабочего времени. На основании этой статьи можно сделать исключение из требований ежедневного отдыха внутри рабочего дня, ежедневного отдыха между сменами, еженедельного отдыха, а также из ограничений, установленных для ночных работников. На основании 17-ой статьи исключения не допускаются только в отношении ежегодных отпусков.

Целью 17-ой статьи является гарантия более гибких условий для государственных учреждений в плане планирования рабочего времени, гарантируя, что жизненно важные органы не перестанут функционировать. С другой стороны, статья 17 защищает интересы служащих и работников, а также устанавливает строгие ограничения на подобные исключения. Таким образом исключения допустимы при соблюдении следующих условий: 1) при любом исключении нужно исходить из принципа защиты здоровья и безопасности работника, 2) исключение допустимо лишь в определенных сферах деятельности, которые как правило, представляют из себя такие сферы, в которых служба должно происходить круглосуточно, 3) работнику или служащему гарантируется дополнительное время на отдых, которое должно равняться переработанному времени, 4) лишь в исключительных случаях, когда по объективным причинам невозможно гарантировать дополнительный отдых, время, отведенное на отдых, можно заменить любой другой компенсацией, которая гарантирует защиту интересов сотрудника.

Статья 37 часть 2 Закона о гражданской службе соответствует статье 4 директивы рабочего времени. Согласно этой статье у работника есть право на 30-минутный перерыв в течение рабочего дня или смены. В некоторых службах, например в тюремной, служащим гарантируется 6-часовой оплачиваемый перерыв. В спасательной же службе, где также применяются 24-часовые смены, отсутствует подобная регуляция. Это не противоречит Закону о гражданской службе или директиве рабочего времени, однако ставит под вопрос мотивацию законодателя. На государственное учреждение так или иначе накладывается обязательство следовать и другим законам, которые регулируют безопасность труда и здоровья сотрудников, и, исходя из анализов всех рисков той или иной трудовой сферы, возможно, что минимальное установленное время на отдых не

является достаточным. Тем не менее, противоречий законодательству Эстонской Республики и Европейского Союза в данном аспекте нет.

Из правовых норм, которые регулируют ежедневный и еженедельный отдых, как правило, можно сделать исключения. Неясным в таких случаях остается вопрос о максимальных трудовых часах за тот или иной промежуток времени. Согласно статье 17 директивы рабочего времени, единственным ограничителем в таких ситуациях по сути является только требование возместить работнику переработанное время, а также требование, согласно которому работа, которую сотрудник осуществляет в рамках исключения, не должна вредить его здоровью. Последний аспект довольно трудно оценить объективно. Во-первых, на момент принятия решения о допущении того или иного исключения, учреждение еще не имеет представления о том, нанесет ли будущая работа вред здоровью или безопасности сотрудника. Во-вторых, многое зависит от субъективной оценки самого сотрудника о состоянии своего здоровья, а также о своих физических и психологических возможностях. Недостатки и слабые места этого аспекта можно избежать, если периодически проводить работу в сфере охраны безопасности труда. Например, своевременно проводить анализы рисков той или иной трудовой сферы, а также позволять работникам периодически или по необходимости проходить осмотры у врачей.

Условие, согласно которому работнику нужно возместить переработанное время свободным временем (оплачиваемым), как правило означает, что эти часы нужно компенсировать непосредственно после рабочей смены. Однако некоторые решения Европейского Суда относительно содержания 17-ой статьи дают почву для иных толкований. А именно, если здоровью и безопасности работника ничего не угрожает и промедление с компенсацией не спровоцирует такой риск, компенсировать переработанное время можно и позже. Вторая альтернатива, содержащаяся в 17-ой статье касательно возмещения переработанного времени иным способом, касается прежде всего дежурного времени. Целью применения дежурств является обеспечение достаточного количества сотрудников, которые при необходимости могут заступить на службу. Однако это не означает, что каждый раз такая потребность реально возникает. Тем самым учреждение не может позволить дать недельный отпуск служащему, который был, например, неделю на дежурстве. Таким образом теряется смысл самого дежурства. В Эстонии как правило применяется модель дежурства, согласно которой сотрудник должен явиться на вызов, а не находится все отведенное для дежурства время в распоряжении работодателя. Согласно судебной практике Европейского Суда, такое

время должно полностью считаться рабочим, так как у сотрудника отсутствует возможность хоть в какой-то степени распоряжаться своим личным временем. И это несмотря на то, что во время дежурства сотруднику предоставлена возможность поесть или поспать. В Законе о пожарной службе содержится статья, согласно которой дежурное время является частью времени отдыха. Тем не менее, коллективный договор Пожарного департамента содержит пункт о том, что сотруднику во время дежурства гарантируется возможность принятия душа, приготовления пищи и отдыха. То есть если Пожарный департамент применяет дежурства, согласно которым пожарные должны физически все время дежурства находиться на территории работодателя, не получая при этом оплату как за обычные рабочие часы, то это противоречит судебной практике Европейского Суда и является основанием для пересмотра данных норм. Если же сотрудник получает обычную заработную плату, то такое дежурство ничем не отличается от обычного рабочего времени, когда сотрудник должен находиться в подчинении учреждения и следовать его указаниям.

В директиве рабочего времени отсутствует норма, которая регулирует переработку. По сути, в этом и нет необходимости, так как любая переработка представляет из себя исключение из трудового времени или времени, отведенного на отдых. В таком случае к тому или иному исключению применяются соответствующие статьи, которые регулируют условия, на которых это исключение допускается. Как правило, это статья 17 Европейской директивы рабочего времени.

Как уже упоминалось ранее, то единственное право, из которого нельзя сделать исключение, является право на ежегодный отпуск. Тем не менее специальные законы содержат несколько различных правовых норм, на основании которых отпуск служащих можно прервать или перенести. Такие случаи не являются, однако, недопустимыми исключениями. Согласно директиве 89/391/ЕМЎ, требования названной директивы и директивы рабочего времени не применяются в экстренных и непредсказуемых ситуациях, которые выходят за рамки допустимых рисков той или иной сферы. Обычные трудовые риски, которые исходят из специфики той или иной службы, но входят в рамки обычных служебных условий, не являются основанием для того, чтобы названные директивы не применялись. Если директивы не применяются, то на учреждение ложится лишь обязанность обеспечить здоровье и безопасность сотрудников настолько хорошо, насколько позволяют условия. Несмотря на то, что на основании директивы рабочего времени можно делать исключения, в рамках которых, например,

игнорируются требования обеспечить определенное количество часов отдыха после смены, права служащих защищены даже в таком случае лучше, чем если бы директивы вообще не применялись бы, так как для применения исключения нужно соблюсти еще ряд определенных условий, направленных на защиту прав сотрудника. Главное из этих условий – это компенсация переработанного времени.

Отвечая на поставленную гипотезу, автор данной работы пришел к выводу, что при анализе специальных законов не выявилось ни одной нормы, которая противоречила бы Закону о гражданской службе или же Европейской директиве рабочего времени. Так же не выявлено правовых норм, которые в случае каких-либо недостатков формулировки и т.п., нельзя было бы толковать в соответствии с вышеуказанными правовыми актами.

KASUTATUD LÜHENDID

ATS – avaliku teenistuse seadus

EK – Euroopa Kohus

EL – Euroopa Liit

ELK – Euroopa Komisjon

ELL – Euroopa Liidu leping

ErSS – erakorralise seisukorra seadus

JAS – julgeolekuasutuste seadus

KaPo – Kaitsepolitsei

KKS – kaitseväge korralduse seadus

KLS – kollektiivlepingu seadus

KVTS – kaitseväeteenistuse seadus

MKS – Maksukorralduse seadus

MTA – Maksu- ja Tolliamet

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PPVS – politsei ja piirivalve seadus

ProkS – prokuratuuriseadus

PS – põhiseadus

PäästeTS – päästeteenistuse seadus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumi otsus

TLS - töölepinguseadus

TS – tolliseadus

TTOS – tervishoiu ja tööohutuse seadus

VangS – vangistuseseadus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. EK C-397/01–C-403/01, Bernhard Pfeiffer jt vs. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, kohtujurist Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer ettepanek.
2. EK C-7/06, Beatriz Salvador García vs. Euroopa Ühenduste Komisjon, kohtujurist Y. Bot ettepanek.
3. Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Aruanne direktiivi 2003/88/EÜ (tööaja korralduse teatavate aspektide kohta) rakendamise kohta liikmesriikides, Brüssel, 26.4.2017.
4. Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Aruanne direktiivi 2003/88/EÜ (tööaja korralduse teatavate aspektide kohta) rakendamise kohta liikmesriikides, Brüssel, 26.4.2017.
5. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Strateegia põhiõiguste harta kohaldamise tugevdamiseks ELis, Brüssel, 02.12.2020.
6. Euroopa Komisjon. Tõlgendav teatis, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta – C 165, 24.05.2017.
7. Kaitseväeteenistuse seadus 172 SE I seletuskiri.
8. Kohtute aastaraamat, 2017.
9. Käärats, E., Treier, T., Suder, S., Pihl, M., Proos, M., Koks, M., Saar, Ulla. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura 2021
10. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, seisuga 03.05.2013, Tallinn: Justiitsministeerium 2013.
11. Liiv, M. Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. Magistritöö. Tallinn 2013.
12. Madise, Ü. jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
13. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu 344 SE I seletuskiri.
14. Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 810 SE I seletuskiri.

15. Politsei- ja Piirivalveameti ja Politseiteenistujate Ametiühingu kollektiivleping nr 1.9-4/213-1.
16. Pramann, R. Teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu avaliku teenistuse eriliikides. Magistritöö. Tartu 2017.
17. Pärnits, K. Kollektiivlepingu roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus, 2015.
18. Päästeameti ja Eesti Päästeala Töötajate Ametiühingu kollektiivleping nr 1.1-9/146KL.
19. Päästeteenistuse seaduse eelnõu 164 SE I seletuskiri.
20. Rahandusministeerium. Avaliku teenistuse 2019. aasta aruanne. Tallinn, 2020.
21. Rahandusministeerium. Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeksi põhimõtted. 04.10.2018.
22. Rauk, T., Hansen, T., Espenberg, K. Häirekeskuse tegevusvaldkonna õiguslike aluste analüüs. Tartu Ülikool, 2014.
23. Riigikogu. Riigikogu stenogrammid. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE) esimene lugemine. 16.09.2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200909161400#PKP-16407>.
24. Rikken, E. Politsei-teenistusõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2006.
25. Sarapuu, E. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2.
26. Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seoses Politsei- ja Piirivalveameti loomisega 344 SE I seletuskiri.
27. Vangistusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 264 SE I seletuskiri.

Kasutatud normatiivallikad

Euroopa Liidu õigusaktid

28. Euroopa Liidu leping. – ELT C 202, 07.06.2016.
29. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010.
30. Euroopa Nõukogu direktiiv nr 89/391/EMÜ, 12. juuni 1989, töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta – EÜT L 183, 29.06.1989.
31. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT L 299/9, 18.11.2003.
32. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9. oktoober 2009, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud) – L 269/1.

33. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon. Öötöö konventsioon C171, 26.06.1990.

Eesti Vabariigi riigisisese õigusaktid

34. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 13.03.2019, 37.
35. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 484 SE.
36. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 538 SE.
37. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 964 SE.
38. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.
39. Erakorralise seisukorra seadus. – RT I 1996, 8, 165; RT I, 06.05.2020, 5.
40. Hädaolukorra seadus. – RT I, 03.03.2017, 1; RT I, 17.05.2020, 3.
41. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
42. Julgeolekuasutuste seadus. – RT I 2001, 7, 17; RT I, 26.05.2020, 10.
43. Kahekümne nelja tunnise vahetuse kehtestamine vanglaametnikele. Justiitsministri 01.12.2000. a käskkiri nr 359.
44. Kaitseväge korralduse seadus. – RT I 2008, 35, 213; RT I, 26.05.2020, 9.
45. Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 10.07.2012, 1; RT I, 06.05.2020, 9.
46. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; RT I, 29.12.2020, 10.
47. Maksu- ja Tolliameti põhimäärus. – RTL 2008, 84, 1168; RT I, 12.12.2019, 11.
48. Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150; RT I, 23.12.2020, 13.
49. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. – RT II 2000, 15, 93.
50. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.
51. Politsei ja piirivalve seadus. – RT I 2009, 26, 159; RT I, 10.12.2020, 23.
52. Prokuratuuri põhimäärus. – RTL 2004, 29, 505; RT I, 29.01.2021, 2.
53. Prokuratuuriseadus. – RT I 1998, 41, 625; RT I, 02.06.2020, 7.
54. Päästeseadus. – RT I 2010, 24, 115; RT I, 03.07.2020, 2.
55. Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon. – RT II 1995, 45, 201.
56. Tolliseadus. – RT I, 16.06.2017, 1; RT I, 21.11.2020, 23.
57. Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35; RT I, 29.12.2020, 25.
58. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616; RT I, 29.12.2020, 14.
59. Vabariigi valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628; RT I, 10.12.2020, 3.
60. Vangistuseseadus. – RT I 2000, 58, 376; RT I, 06.05.2020, 43.
61. Välis teenistuse seadus. – RT I 2006, 26, 193; RT I, 24.05.2017, 7.

Kasutatud kohtulahendid

62. EK C-147/17, Sindicatul Familia Constanța, Ustinia Cvas jt vs. Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța.
63. EK C-303/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vs. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana.
64. EK 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.
65. EK C-306/16, António Fernando Maio Marques da Rosa vs. Varzim Sol – Turismo, Jogo e Animação SA.
66. EK C-341/15, Hans Maschek vs. Magistratsdirektion der Stadt Wien - Personalstelle Wiener Stadtwerke.
67. EK C-277/97, Francisco Vicente Pereda vs. Madrid Movilidad SA.
68. EK C-102/08, Finanzamt Düsseldorf-Süd vs. SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Offenbach KG.
69. EK C-151/02, Landeshauptstadt Kiel vs. Norbert Jaeger.
70. EK C-227/09, Antonino Accardo ja teised vs. Comune di Torino.
71. EK C-243/09, Günter Fuß vs. Stadt Halle.
72. EK C-282/10, Maribel Dominguez vs. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre.
73. EK C-428/09, Union syndicale Solidaires Isère vs. Premier ministre ja teised.
74. EK C-486/08, Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols vs. Land Tirol.
75. EK C-519/09, Dieter May vs. AOK Rheinland/Hamburg – Die Gesundheitskasse.
76. EK C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg vs. Leiter der Feuerwehr Hamburg.
77. EK C-54/08, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. Saksamaa Liitvabariik.
78. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.04.2020. aasta otsus 5-19-45/9.
79. EK C-14/04, Abdelkader Dellas ja teised vs. Premier ministre ja Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.