

Asia C-795/19

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

29.10.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Riigikohus (Viro)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

24.10.2019

Valittaja:

XX

Vastapuoli:

Tarton vankila

Muut osapuolet:

Justiitsministeri

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Pääasian kohde

Perustuslainmukaisuuden valvonta menettelyssä, jossa käsitellään XX:n valitusta Tarton vankilan johtajan 28.6.2017 antamasta määräyskirjasta, jolla XX irtisanottiin palveluksesta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Unionin oikeuden tulkinta; SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan ja kolmannen kohdan perusteella esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä pyydetään

tulkitsemaan direktiivin 2000/78 2 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä 4 artiklan 1 kohdan kanssa.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY 2 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että sen kanssa ovat ristiriidassa kansalliset oikeusnormit, joissa säädetään, että kuulon heikkeneminen edellytettyä tasoa huonommaksi on ehdoton este vankeinhoitolaitoksen virkamiehenä palveluksessa olemiselle, ja jotka eivät mahdollista korjaavien apuvälineiden käyttöä arvioitaessa kuulovaatimusten täyttymistä?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohta.

Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (EYVL 2000, L 303, s. 16) 2 artiklan 1 ja 2 kohta, 2 artiklan 2 kohdan a alakohta, 2 artiklan 5 kohta, 3 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 1 kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Viron tasavallan perustuslain (Eesti Vabariigi põhiseadus, jäljempänä PS) 12 §:n 1 momentti, 29 §.

Vankeuslain (Vangistusseadus, jäljempänä VangS) 146 §:n 1 ja 4 momentti.

Perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevasta tuomioistuinmenettelystä annetun lain (Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, jäljempänä PSJKS) 14 §:n 2 momentti.

Palvelusvuosien perusteella maksettavia eläkkeitä koskevan lain (Väljateenitud aastate pensionide seadus, jäljempänä VAPS) 2 §:n 2 kohta.

Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten terveysvaatimuksista ja -tarkastuksista sekä terveystodistusten sisältöä ja muotoa koskevista vaatimuksista 22.1.2013 annetun tasavallan hallituksen asetuksen nro 12 (Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 ”Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded”) 3–5 § sekä liite 1.

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Tasavallan hallitus antoi VangS:n 146 §:n 4 momentin perusteella 22.1.2013 vankeinhoitolaitoksen virkamiesten terveysvaatimuksia ja -tarkastuksia sekä terveystodistusten sisältöä ja muotoa koskevia vaatimuksia koskevan asetuksen nro 12 (jäljempänä asetus nro 12). Asetus nro 12 tuli voimaan 26.1.2013, ja sen 4 §:ssä säädettiin vankeinhoitolaitoksen virkamiesten terveysvaatimukseen kuuluvista kuulovaatimuksista. Niiden mukaan vankeinhoitolaitoksen virkamiehen kuulon on oltava niin hyvä, että hän kykenee käymään puhelinkeskusteluja ja kuulemaan hälytysäänet sekä radiopuhelimen välityksellä esitettävät viestit (asetuksen nro 12 4 §:n 1 momentti). Terveystarkastuksessa vankeinhoitolaitoksen virkamiehen kuulonalenema ei saa olla paremmin kuulevassa korvassa suurempi kuin 30 dB:n taajuuksilla 500–2000 Hz ja 40 dB:n taajuuksilla 3000–4000 Hz ja huonommin kuulevassa korvassa 40 dB:n taajuuksilla 500–2000 Hz ja 60 dB:n taajuuksilla 3000–4000 Hz (asetuksen nro 12 4 §:n 2 momentti). Asetuksen nro 12 liitteessä 1 vahvistettiin luettelo vankeinhoitolaitoksen virkamiesten virkavelvollisuuksien suorittamisen estävistä terveydentilan häiriöistä (asetuksen nro 12 5 §:n 1 momentti), ja ehdottoman lääketieteellisen esteen olemassaolo estää henkilön ottamisen töihin vankeinhoitolaitokseen sekä vankeinhoitolaitoksen virkamiehen tutkintoon tähtäävän opiskelupaikan saamisen (asetuksen nro 12 5 §:n 2 momentin ensimmäinen virke). Liitteen 1 mukaan sallittua suurempi kuulonalenema on ehdoton este.
- 2 XX (jäljempänä myös valittaja) työskenteli Tarton vankilassa 2.12.2002 alkaen vankeusosaston vartijana ja 1.6.2008 alkaen valvontaosaston vartijana. Huhtikuussa 2017 tehdyssä terveystarkastuksessa hänen toisen korvansa kuulon todettiin heikentyneen siten, että kuulokynnys taajuuksilla 500–2000 Hz oli 55–75 dB. Valittajalla oli olemassa kuuloa korjaava laite, jota käytettäessä hänen kuulonsa oli vaatimusten mukainen. Hänen toisen korvansa kuulo täytti asetuksessa nro 12 esitetyt vaatimukset. Tarton vankilan johtaja irtisanoi valittajan palveluksesta 28.6.2017 antamallaan määräyskirjalla (jäljempänä valituksenalainen määräyskirja).
- 3 **Tartu Halduskohus** (Tarton hallintotuomioistuimien) hylkäsi 14.12.2017 antamallaan tuomiolla XX:n valituksen, jossa vaadittiin valituksenalaisen määräyskirjan toteamista oikeudenvastaiseksi ja korvauksen maksamista. Halduskohusin näkemyksen mukaan on periaatteessa hyväksyttävää saattaa voimaan terveysvaatimukset, jotka täyttymättä jäädessään muodostavat esteen vankeinhoitolaitoksen virkamiehenä työskentelemiselle. Yleinen järjestys ja turvallisuus ovat yhteiskunnan perusarvoja, joiden turvaamiseksi voidaan rajoittaa muita perusoikeuksia. Asetuksen nro 12 4 §:n 1 momentissa säädetty kuulovaatimus on tarpeellinen ja perusteltu keino, jotta voidaan varmistua siitä, että palveluksessa olevat vankilan virkamiehet kykenevät suorittamaan heille osoitetut tehtävät vankiloiden työjärjestelyiden mukaisesti.

- 4 **Tartu Ringkonnakohus** (Tarton ylioikeus) kumosi 11.4.2019 antamallaan tuomiolla Halduskohusin tuomion ja antoi asiassa uuden tuomion, jolla se hyväksyi valituksen, totesi valituksenalaisen määräyskirjan oikeudenvastaiseksi ja tuomitsi valittajalle maksettavaksi 60 kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen. Ringkonnakohus totesi asetuksen nro 12 liitteen 1 perustuslain vastaiseksi ja jätti asiaa ratkaistessaan soveltamatta sitä siltä osin kuin siinä säädetään, että sallittua suurempi kuulonalenema on ehdoton este vankeinhoitolaitoksen virkamiehenä palveluksessa olemiselle. Ringkonnakohusin mukaan kyseinen normi oli ristiriidassa PS:n 12 §:n 1 momenttiin perustuvan yleistä yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden ja PS:n 11 §:n toiseen virkkeeseen perustuvan luottamuksensuojan periaatteen kanssa.
- 5 Ringkonnakohus vertasi kuulovammaisia henkilöitä heikkonäköisiin henkilöihin. Näkövaatimuksista säädetään asetuksen nro 12 3 §:ssä, ja näöntarkkuuden heikkeneminen vaadittua huonommaksi on samaten ehdoton este palvelukselle vankilassa. Asetuksen nro 12 3 §:n 2 momentissa on kuitenkin säädetty, että vankeinhoitolaitoksen virkamies saa käyttää piilolinssejä ja silmälaseja. Kuulovaatimuksista on säädetty asetuksen nro 12 4 §:ssä, jossa ei anneta mahdollisuutta kuulolaitteen käyttöön, mikäli henkilöllä on kuulonalenema. Toisiinsa rinnastettavien henkilöryhmien erilaiseen kohteluun on oltava perusteltu ja asianmukainen syy. Tässä tapauksessa kyseinen kriteeri ei täyty. Ringkonnakohusin mukaan olisi mahdollista vahvistaa luettelo vankilassa sallituista kuulolaitteista. Kaikkien kuulolaitteiden kieltäminen erotuksetta ja kuulovammaisten henkilöiden vankeinhoitolaitoksessa työskentelemisen estäminen heikkonäköisistä henkilöistä poiketen on kohtuutonta.
- 6 Myös valittajan luottamuksensuojaa on loukattu. Valittaja aloitti työt vartijana Tarton vankilassa vuonna 2002, jolloin oikeusnormit eivät asettaneet rajoituksia kuulovammaisten työskentelylle vankeinhoitolaitoksessa. Valittaja on huomauttanut, että hän menetti palveluksesta irtisanomisen vuoksi oikeutensa saada VAPS:n 2 §:n 2 kohdan mukaista palveluvuosien perusteella maksettavaa erityiseläkettä, johon hän olisi virkasuhteen jatkuessa saanut muutaman vuoden kuluttua oikeuden.
- 7 Ringkonnakohus katsoi, että asetuksen nro 12 liite 1 on ristiriidassa perustuslain kanssa siltä osin kuin kuulon heikkenemisen vaadittua huonommaksi säädetään olevan ehdoton este vankeinhoitolaitoksen virkamiehenä palveluksessa olemiselle, joten tuomioistuin ei asiaa ratkaistessaan soveltanut kyseistä oikeusnormia ja lähetti tuomion Riigikohusille (ylin tuomioistuin) säännöksen perustuslainmukaisuuden arviointia varten.

Pääasian osapuolten tärkeimmät perustuslainmukaisuutta koskevat lausumat

- 8 **Oikeuskansleri** (öiguskantsler) katsoo, että asetuksen nro 12 4 § ja asetuksen liite 1 ovat ristiriidassa PS:n 29 §:ään perustuvan ammatillisen vapauden sekä 12 §:n 1

momentin kanssa, jossa säädetään yleistä yhdenvertaisuutta koskevasta perusoikeudesta ja kielletään syrjintä. Ristiriita johtuu siitä, että ei ole mahdollista arvioida, estääkö kuulonalenema vankilan virkamiestä suorittamasta tehtäviään ja voidaanko kuulonalenema korjata käyttämällä kuulolaitetta. Ringkonnakohusin olisi tullut selvittää asetuksen nro 12 mahdollista ristiriitaa neuvoston direktiivin 2000/78 kanssa, joka on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä yhdenvertaisuuslailla. Asiassa olisi tullut arvioida sitä, estääkö vamma tässä konkreettisesti tapauksessa vankilan virkamiestä suorittamasta tehtäviään.

- 9 **Oikeusministeri** (justiitsminister) katsoo, että asetuksen nro 12 liite 1 ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Vankilan virkamiehen luonnollisen kuulon on oltava sellaisella tasolla, että se ilman apuvälineitä takaa vankilassa kaikissa tilanteissa hänen itsensä ja muiden virkailijoiden turvallisuuden ja täysipainoisen viestinnän. Vankilan virkamiehiä ja poliisimiehiä koskevat heidän palveluksessaan olemisen aikana samanlaiset kuulovaatimukset.
- 10 **Terveys- ja työministeri** (tervise- ja tööminister) pitää mahdollisena, että asetuksessa nro 12 ja sen liitteessä 1 saatetaan kohdella heikkonäköisiä henkilöitä ja kuulovammaisia henkilöitä perusteettomasti keskenään epätasa-arvoisella tavalla, koska alentuneen kuulon korjaaminen ei heikentyneen näöntarkkuuden korjaamisesta poiketen ole sallittua. Näin ei olisi, mikäli vankilan virkamiesten terveysvaatimuksia koskevat määräykset antaisivat mahdollisuuden tarkastella jokaista kuulonalenematapausta erikseen.
- 11 **Tarton vankila** (Tartu vangla) yhtyy oikeusministerin esittämiin perusteluihin ja näkemyksiin.
- 12 **Valittaja** katsoo, että asetuksen nro 12 4 § ja asetuksen liite 1 ovat ristiriidassa perustuslakiin perustuvan ammatillisen vapauden, yleistä yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden sekä syrjintäkiellon kanssa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupäätöksen perusteluista

- 13 **Perustuslainmukaisuuden valvonta-asioita käsittelevä jaosto** (Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium) totesi, että asiassa on riidatonta, että valittaja on ollut vankeinhoitolaitoksen virkamiehenä palveluksessa yli 14 vuoden ja 6 kuukauden ajan. Valittajan viimeisimmän viran ammattiohjeiden mukaan hänen tehtäviinsä kuuluivat muun muassa sähköisessä valvonnassa olevien henkilöiden valvonta seurantalaitteiden välityksellä ohjeiden mukaisesti, samaten kyseisiä henkilöitä koskevien tietojen välittäminen, valvonta- ja hälytysjärjestelmän seuranta, häiriötapauksissa tilanteisiin reagoiminen ja tietojen välittäminen, myös sääntörikkomusten toteaminen. Viranhoidon aikana valittajaa ei ollut kertaakaan huomautettu virkavelvollisuuksien täyttämistä koskevien seikkojen johdosta. Kuulovaatimukset, mukaan lukien kielto käyttää kuulontarkastuksissa kuulolaitetta tai muita apuvälineitä, tulivat voimaan valittajan työskenneltyä yli kymmenen vuoden ajan. Vuonna 2017 terveystarkastuksessa todettiin, että valittajan toisen korvan kuulo ei täyttänyt

voimassa olleita vaatimuksia. Valittajan mukaan hänellä on ollut kyseisessä korvassa kuulonalenema lapsuudesta lähtien. Oikeusministeriö vahvistaa, että kuulolaitteen käyttö vankilan alueella ei ole sinällään kiellettyä. Oikeusministeriö ja Tarton vankila perustelevat asetuksessa nro 12 säädettyjä kuulovaatimuksia ja rajoitusta, jonka mukaan kuulovaatimusten täyttämiseksi ei voida käyttää apuvälineitä, turvallisuuden ja yleisen järjestyksen varmistamisen tarpeella: rajallisten resurssien vuoksi valittajan on kyettävä täyttämään kaikki vankeinhoitolaitoksen virkamiehen tehtävät, joihin hänellä on koulutus, ja tarvittaessa myös antamaan virka-apua poliisille. Vankeinhoitolaitoksen virkamiehen luonnollisen kuulon on sen vuoksi oltava tasolla, joka myös ilman apuvälineitä (esimerkiksi kuulolaitteen pariston tyhjennettyä tai laitteen pudotessa päällekkäustilanteessa) takaa kaikissa tilanteissa hänen itsensä ja muiden virkailijoiden turvallisuuden ja täysipainoisen viestinnän.

- 14 Ringkonnakohus käynnisti perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan tuomioistuinmenettelyn asetuksen nro 12 säännösten perustuslainmukaisuuden selvittämiseksi. Tuomiosta ei kuitenkaan ilmene, että tuomioistuin olisi selvittänyt sitä, ovatko riidanalaiset säännökset sopusoinnussa unionin oikeuden tai sellaisten kansallisten oikeusnormien kanssa, joilla se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jotta voitaisiin varmistua unionin oikeuden täyden vaikutuksen toteutumisesta, on tarvittaessa jätettävä soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevia kansallisia oikeussääntöjä, eikä tarvitse odottaa tällaisten säännösten poistamista perustuslainmukaisuuden valvontamenettelyn kautta (esim. unionin tuomioistuimen tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, 50 kohta).
- 15 Julkisen vallan velvollisuus kohdella vammaisia henkilöitä yhdenvertaisella tavalla muiden samassa tilanteessa olevien henkilöiden kanssa ja olla syrjimättä heitä perustuu perustuslain ohella myös unionin oikeuteen. SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana on tasa-arvon periaate. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan mukaan kiellettyä on muun muassa kaikenlainen syrjintä, joka perustuu vammaisuuteen. Direktiivin 2000/78 tarkoitus on sen 1 artiklan mukaan luoda puitteet muun muassa vammaisuuteen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa. Saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin henkilöihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, julkisyhteisöt mukaan lukien, kun kyseessä ovat muun muassa työehdot, myös irtisanominen (c alakohta). Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan välittömänä syrjintänä pidetään sitä, jos henkilöä kohdellaan vammaisuudesta johtuvan seikan perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa. Kuitenkin direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat sen estämättä, mitä direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, säätää, että erilainen kohtelu, joka perustuu johonkin 1 artiklassa tarkoitettuun seikkaan liittyvään ominaisuuteen, ei ole syrjintää, jos tiettyjen työtehtävien luonteen tai niiden yhteyksien vuoksi, joissa tehtävät suoritetaan, kyseinen ominaisuus on todellinen ja ratkaiseva työhön liittyvä vaatimus, edellyttäen, että tavoite on oikeutettu ja että vaatimus on oikeasuhteinen. Myöskään direktiivin 2 artiklan 5

kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta sellaisiin kansallisessa lainsäädännössä säädettyihin toimenpiteisiin, jotka demokraattisessa yhteiskunnassa ovat tarpeen yleisen turvallisuuden ja järjestyksen takaamiseksi ja rikollisuuden estämiseksi ja terveyden sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleessa selvennetään, että direktiivin seurauksena ei voi olla, että puolustusvoimat, poliisiviranomaiset, vankila- tai pelastusorganisaatiot olisivat velvollisia ottamaan palvelukseen tai pitämään palveluksessa henkilöitä, joilla ei ole vaadittavia valmiuksia suoriutua niistä tehtävistä, joita heiltä voidaan edellyttää ottaen huomioon oikeutettu tavoite säilyttää näiden organisaatioiden toiminnan ominaislaatu. Myös unionin tuomioistuin on todennut, että pyrkimys turvata näiden organisaatioiden toimintakyky ja moitteeton toiminta on direktiivin 2000/78 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erilaisen kohtelun salliva oikeutettu tavoite. On kuitenkin selvítettävä, asetetaanko pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä, kun siinä on vahvistettu mainittu rajoitus, oikeasuhtainen vaatimus, eli onko kyseinen rajoitus asianmukainen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja onko niin, ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (esim. unionin tuomioistuimen tuomio 13.11.2014, Vital Pérez, C-416/13, EU:C:2014:2371, 43–45 kohta).

- 16 Jaoston mukaan se tarvitsee siinä vireillä olevan perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan asian ratkaisemiseksi unionin tuomioistuimen kannan kysymykseen, onko direktiivin 2000/78 2 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että sen kanssa ovat ristiriidassa kansalliset oikeusnormit, joissa säädetään, että kuulon heikkeneminen edellytettyä tasoa huonommaksi on ehdoton este palvelukselle vankeinhoitolaitoksessa, ja jotka eivät mahdollista korjaavien apuvälineiden käyttöä arvioitaessa kuulovaatimusten täyttymistä. Direktiivin 2000/78 tekstistä ja sen 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta annetusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei voi jaoston mukaan tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä tämän asian ratkaisemiseksi. Unionin tuomioistuimella ei myöskään ole käsiteltävänä mainittua kysymystä koskevia ennakkoratkaisupyyntöjä. Toisin sanoen kyseessä ei ole *acte clair* tai *acte éclairé* -tilanne.
- 17 Riigikohus ei voi tässä tapauksessa selvittää perustuslainmukaisuuden valvontamenettelyssä kansallisen normin yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. PSJKS ei sisällä ennakkoratkaisupyyntöä esittämismenettelyä koskevia säännöksiä. Ennakkoratkaisun pyytäminen ei kuitenkaan ole poissuljettua myöskään perustuslainmukaisuuden valvontamenettelyn puitteissa. Mikäli unionin tuomioistuin asettuu direktiivin tulkinnassa sille kannalle, että direktiivin kanssa ovat ristiriidassa kansalliset oikeusnormit, joissa säädetään, että kuulon heikkeneminen edellytettyä tasoa huonommaksi on ehdoton este palvelukselle vankeinhoitolaitoksessa, ja jotka eivät mahdollista korjaavien apuvälineiden käyttöä arvioitaessa kuulovaatimusten täyttymistä, tällöin nyt käsiteltävässä perustuslainmukaisuuden valvonta-asiassa riidanalaiset asetuksen nro 12 säännökset ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Tässä tapauksessa Ringkonnakohusin olisi unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti

pitänyt olla soveltamatta kyseisiä säännöksiä eikä sen olisi pitänyt käynnistää perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevaa tuomioistuinmenettelyä. Jaoston ei myöskään pitäisi käsitellä [perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevaa] pyyntöä, sillä riidanalaiset säännökset eivät olisi hallintoasiaa ratkaistaessa merkityksellisiä PSJKS:n 9 §:n 1 momentin ja 14 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen merkityksessä. Mikäli riidanalainen määräys osoittautuu direktiivin mukaiseksi, tästä ei voida suoraan tehdä johtopäätöstä, että kyseiset säännökset ovat myös perustuslain mukaisia, ja jaosto voi jatkaa niiden perustuslainmukaisuuden selvittämistä.

TYÖASIAKIRJA