

MÄÄRUS

Kohtuasja number 5-19-29
Otsuse kuupäev 24. oktoober 2019
Kohtukoosseis Eesistuja Villu Kõve, liikmed Viive Ligi, Nele Parrest, Peeter Roosma ja Tambet Tampuu
Kohtuasi Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. a määruse nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ lisa 1 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus Tartu Ringkonnakohtu 11. aprilli 2019. a otsus haldusasjas nr 3-17-1569
Menetlusosalised Justiitsminister
Tervise- ja tööminister
Õiguskantsler
Tartu Vangla
XX
Asja läbivaatamine Kirjalik menetlus

Euroopa Kohtu registrisse	
sisse kantud numbriga	1132 331
Luxembourgis,	30. 10. 2019 kohtusekretäri nimel
Faks/E-post:	po. Österlin
Sisse tulnud:	29.10.19 Cecilia Strömholm Ametnik

RESOLUTSIOON

1. Taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses: „Kas Euroopa Liidu Nõukogu 20. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, artikli 2 lõiget 2 koostoimes sama direktiivi artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused riigisisesed õigusnormid, mis sätestavad, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, ja mis ei võimalda kasutada kuulmisnõuete täidetuse hindamisel korrigeerivaid abivahendeid?“
2. Peatada kohtuasja nr 5-19-29 menetlus kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni punktis 1 nimetatud küsimuses.
3. Asendada avaldatavas määruses XX nimi tähemärkidega XX.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. XX (edaspidi kaebaja) töötas alates 2. detsembrist 2002 Tartu Vanglas vangistusosakonna valvurina ja alates 1. juunist 2008 järelevalveosakonna valvurina.

2. Vangistusseaduse (VangS) § 146 lõike 4 alusel võttis Vabariigi Valitsus 22. jaanuaril 2013 vastu määruse nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (määrus nr 12). Määrus jõustus 26. jaanuaril 2013 ning selle §-ga 4 kehtestati vanglateenistuse ametniku tervisenõudena kuulmisnõuded. Nii peab vanglateenistuse ametniku kuulmise tase olema piisav sidepidamiseks telefoni teel ning võimaldama kuulda ohutoone ja raadioside teateid (määruse nr 12 § 4 lõige 1). Tervisekontrollil ei tohi vanglateenistuse ametniku kuulmise nõrgenemine ületada parema kuulmisega kõrvas 30 dB sagedustel 500–2000 Hz ja 40 dB sagedustel 3000–4000 Hz ning halvema kuulmisega kõrvas 40 dB sagedusel 500–2000 Hz ja 60 dB

29. 10. 2019

sagedustel 3000–4000 Hz (määruse nr 12 § 4 lõige 2). Määruse nr 12 lisaga 1 kehtestati vanglateenistuse ametniku teenistuskohustuste täitmist takistavate tervishäirete loetelu (määruse nr 12 § 5 lõige 1), kusjuures absoluutse meditsiinilise vastunäidustuse esinemine välistab isiku vanglateenistusse võtmise või vanglaametniku erialale õppima asumise (määruse nr 12 § 5 lõike 2 esimene lause). Lisa 1 järgi on kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi absoluutne vastunäidustus.

3. Qualitas Arstikeskus AS tuvastas 4. aprillil 2017 väljastatud tervisetõendiga, et kaebaja parema kõrva kuulmine oli sagedustel 500–2000 Hz vahemikus 55–75 dB. Kaebaja vasaku kõrva kuulmine vastas määrusega nr 12 ette nähtud nõuetele.

4. Tartu Vangla direktor vabastas kaebaja 28. juuni 2017. a käskkirjaga teenistusest avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 lõike 1, § 15 punkti 5 ja § 104 lõike 1 ning määruse nr 12 § 5 alusel teenistusse võtmist välistavate asjaolude ilmnemise tõttu – vanglateenistuse ametniku parema kõrva kuulmine ei vasta määruses nr 12 kehtestatud nõuetele.

5. Kaebaja esitas Tartu Halduskohtule kaebuse, milles taotles Tartu Vangla direktori 28. juuni 2017. a käskkirja õigusvastaseks tunnistamist ning kaebajale hüvitise väljamõistmist. Lisaks taotleb kaebaja ebavõrdsest kohtlemisest tekkinud õiglase hüvitise väljamõistmist kohtu äranägemisel. Kaebaja hinnangul on määrus nr 12 vastuolus põhiseadusega (PS) ning võrdse kohtlemise seadusega (VõrdKS), mille rikkumine seisneb diskrimineerimises puude tõttu.

6. Tartu Halduskohus jättis 14. detsembri 2017. a otsusega kaebuse rahuldamata. Halduskohus leidis, et VangS-ist ei tulene selge sõnaga, et vastavus määruses nr 12 sätestatud tervisenõuetele oleks vanglaametnikuna teenistusse võtmise eelduseks või nende nõuete täitmata jätmise ametniku teenistusest vabastamise aluseks. Siiski järeldub erinevate normide koosmõjust, et seadusandja on loonud volitusnormi vanglaametniku tervisenõuete kehtestamiseks ning need nõuded tulenevad määrusest nr 12.

7. Halduskohtu hinnangul on põhimõtteliselt eesmärgipärane selliste tervisenõuete kehtestamine, mis välistavad vanglateenistuse ametnikuks olemise. Avalik kord ja julgeolek on ühiskonna põhiväärtused, mille kaitseks on õigustatud muude põhiõiguste piiramine. Kuulmisnõue määruse nr 12 § 4 lõikes 1 on vajalik ja põhjendatud abinõu, et teenistuses olevad vanglaametnikud suudaksid täita neile pandud ülesandeid vanglate töökorraldust arvestades. Ebavõrdseks kohtlemiseks ei saa käesoleva vaidluse kontekstis pidada kaebaja erinevat kohtlemist sellistes isikutest, kelle kuulmislangus ei küüni määruse nr 12 § 4 lõikes 2 sätestatud tasemeni. Diskrimineerimisega puude tõttu ei ole tegemist pelgalt põhjusel, et teenistusest vabastamise tingis kaebaja kuulmislangus.

8. Halduskohtu arvates ei pidanud regulatsioon vanglaametnike kuulmisnõuete täidetuse hindamisel arvestama korrigeerimist meditsiiniseadmetega. Seni, kuni puudub teaduspõhine teave kuulmislangust kompenseerivate abivahendite usaldusväärsusest ja kindlus, et need tagavad ülesannete nõuetekohase täitmise kõikides vanglateenistujate ette kerkivates olukordades, ei ole inimeste ohutuse ja avaliku korra ning julgeoleku tagamise eesmärgi olulisust arvestades põhjendatud kergel käel võrdsustada kuulmisnõuete täitmist abivahendiga ja ilma selleta.

9. Ei vaielda selle üle, et kaebaja on seni oma teenistusülesannete täitmisega hakkama saanud, kuid varem ei ole tal tervisekontrollis tuvastatud absoluutset meditsiinilist vastunäidustust. Määrav ei ole ka see, et kaebaja põhilised ametijuhendijärgsed ülesanded ei eeldanud igapäevast kokkupuudet kinnipeetavatega, sest nõuetele mittevastav vanglaametnik võib eriolukorras takistada kiiret tegutsemist ning seada ohtu ennast ja teisi.

10. Kaebaja esitas halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja kaebuse rahuldada.

TARTU RINGKONNAKOHTU OTSUS

11. Tartu Ringkonnakohus tühistas 11. aprilli 2019. a otsusega halduskohtu otsuse ja tegi asjas uue otsuse, millega rahuldab kaebuse, tunnistas Tartu Vangla direktori 28. juuni 2017. a käskkirja õigusvastaseks ja mõistis Tartu Vanglalt kaebaja kasuks välja hüvitise 60 kuu palga ulatuses. Ringkonnakonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohtuasja lahendamisel kohaldamata määruse nr 12 lisa 1 osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele. Ringkonnakohtu hinnangul oli eelnimetatud norm vastuolus PS § 12 lõikest 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega ja PS § 11 teisest lausest tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

12. Määruse nr 12 lisa 1 on osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, asjassepuutuv õigusnorm põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõike 2 mõttes. Kui määruse nr 12 lisa 1 ei sätestaks vaegkuulmist absoluutse vastunäidustusena, siis oleks puudunud teenistusse võtmist välistav asjaolu avaliku teenistuse seaduse mõttes. Kuna sellisel juhul ei oleks olnud alust kaebaja vabastamiseks, oleks tulnud võimaldada talle tööülesannete täitmisel kasutada kuuldeaparaati. Seevastu määruse nr 12 lisa 1 kehtides tuleks jõuda samale tulemusele, millele jõudis halduskohus.

13. Asjassepuutuvaks põhiõiguseks on PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus. Selle põhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb tuua välja võrdluse lähtekohad ja moodustada võrreldavad isikute grupid. Vaegkuuljaid on kõige õigem võrrelda vaegnägijatega, kusjuures ühisnimetajaks on isikud, kel on audiovisuaalne vaegus. Nägemisnõuded on sätestatud määruse nr 12 §-s 3, mille lõike 1 punkt 1 kehtestab nõuded vanglateenistuse ametniku korrektsiooniga nägemisteravusele. Peale selle sätestab määruse nr 12 lisa 1, et nägemisteravuse vähenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus. Määruse nr 12 § 3 lõige 2 sätestab, et vanglateenistuse ametnikul on lubatud kanda kontaktläätsi ja prille. Kuulmisnõuded on sätestatud määruse nr 12 §-s 4, mis ei näe ette võimalust kasutada kuulmisvaeguse korral kuuldeaparaati. Samas on määruse nr 12 lisa 1 järgi kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi samuti absoluutne vastunäidustus. Regulatsioonid nägemis- ja kuulmisvaeguse korral on seega mõnevõrra sarnased, kuid neis esineb kaks olulist erinevust. Esiteks puudub §-s 4 erandivõimalus, mis lubaks kasutada vaegkuuljal kuuldeaparaati. Teiseks ei ole § 4 lõikes 2 erinevalt § 3 lõike 1 punktist 1 juttu korrektsiooniga kuulmise nõrgenemisest, vaid kuulmise nõrgenemisest. Regulatsioonide nende koosmõjus hinnates tuleb asuda seisukohale, et ebavõrdne kohtlemine on tingitud kokkuvõttes määruse nr 12 lisast nr 1 osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus. Kui korrigeeritud nägemisteravus langeb alla lubatud piiri, siis tuleb ametnikul muretseda uued prillid või kontaktläätsed, kuid teda ei vallandata. Vaegkuuljate suhtes kehtestatud normide kohaldamise tagajärjeks on aga, et ametnikule ei võimaldata kuuldeaparaati, vaid ta vallandatakse. Nimetatud erinevused tingivad lisa 1 kehtestatud kuulmisvaeguse kui absoluutse vastunäidustuse teistsuguse mõju. Järelikult on määrusandja kohelnud vaegnägijaid ja vaegkuuljaid erinevalt osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus, ja sellega üldist võrdsuspõhiõigust riivanud.

14. Vaegkuuljate vanglateenistuse ametnike hulgast välistamise eesmärk on, et ametnik oleks abivahendita võimeline tegema oma tööd ohutult ja täisväärtuslikult. Lisaks raadio- ja telefoniside

pidamisele peab ametnik kuulma vanglas erinevaid helisid, sh isikute sosinal kõnet mitme meetri kauguselt või läbi füüsiliste takistuste, olema võimeline kuulma oma kolleege ja eelnimetatud helisid ka olukorras, kus tal nt ründe käigus tuleb kuulmist abistav vahend ära või kui selle patarei saab ootamatult tühjaks. Vanglaametniku loomulik kuulmine peab seega olema sellisel tasemel, mis ilma abivahendita tagab vanglas igas olukorras tema enda ja teiste teenistujate ohutuse ning täisväärtusliku kommunikatsiooni. Lisaks võib vanglaametnikku kaasata VangS § 109 lõike 4 alusel ametiabi korras avaliku korra tagamisele. Vanglaametnik peab olema vajaduse korral võimeline andma politseile ametiabi. Seetõttu peavad teenistuses oleva vanglaametniku kuulmise nõuded olema samad kui teenistuses oleval politseiametnikul. Iga vanglaametnik peab olema tervises seisundi poolest võimeline täitma kõiki vanglaametniku ülesandeid sõltumata ametikohast ja ülesannetest, mida ta parajasti täidab. Kuna üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa piiriklausliga põhiõigus, on tegemist legitiimsete kaalutlustega.

15. Võrreldavate isikute gruppide erineval kohtlemisel peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus (nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. jaanuari 2014. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-52-13, punkt 47). Praegu ei ole see kriteerium täidetud. Seda, et lisaks radio- ja telefoniside pidamisele peab ametnik kuulma vanglas erinevaid helisid, sh isikute sosinal kõnet mitme meetri kauguselt või läbi füüsiliste takistuste, on võimalik tagada ka kaasaegse kuuldeaparaadiga. Ei ole arusaadav, miks nõutakse vaegkuuljalt võimet kuulda oma kolleege ja helisid ka olukorras, kus tal ründe käigus või muul põhjusel tuleb kuulmist abistav vahend ära või kui selle patarei saab ootamatult tühjaks, ent vaegnägijalt ei nõuta, et prillide purunemise või eemaldamise korral peab vaegnägija nägema endiselt kõike. Prillid, mis võivad koosneda metallist ja klaasist, võivad kujutada endast suuremat ohtu kui kuuldeaparaat, mis on üldjuhul miniatuurne ja valdavalt plastikust. Metallist või klaasist saab valmistada torke- või lõikerelva. Vaegkuulja saab kuuldeaparaadiga teha oma tööd ohutult ja täisväärtuslikult samamoodi, nagu vaegnägija saab teha oma tööd ohutult ja täisväärtuslikult prillide abil. Kuuldeaparaat ei takista vanglaametnikku osalemast ka muude kui tema tavapärase ametikohustuste täitmisel. Kaasaegsed kuuldeaparaadid on kas kõrvasisesed või sedavõrd miniatuursed, et need mahuvad kiivri alla. Ei ole välistatud, et seadusandja või volituse alusel määrusandja kehtestab loetelu vanglas lubatud kuuldeaparaatidest, keelates ühtlasi kõik ülejäänud. Ent kõigi kuuldeaparaatide välistamine ilma erisuseta ja vaegkuuljate, erinevalt vaegnägijatest, vanglateenistusest välistamine ei ole mõõdukas.

16. Rikutud on ka kaebaja õiguspärast ootust. Kaebaja alustas Tartu Vanglas valvurina teenistust 2002. aastal, mil õigusnormid ei seadnud vaegkuuljate vanglateenistuses olemisele piiranguid. Kaebaja on osutanud sellele, et ta kaotas teenistusest vabastamise tõttu õiguse saada väljateenitud aastate eest eripensioni väljateenitud aastate pensionide seaduse (VAPS) § 2 punkti 2 alusel. VAPS § 12 lõike 1 järgi on õigus saada väljateenitud aastate pensioni nendel vanglaametnikel, kes on töötanud vanglas sellele pensionile õigust andvatel kutsealadel või ametikohtadel vähemalt 25 aastat. VAPS § 12 lõike 2 kohaselt on VAPS § 12 lõikes 1 nimetatud isikutel, kes on teenistusest vabastatud vanuse, pikaajalise töövõimetuse või koondamise tõttu, õigus saada väljateenitud aastate pensioni, kui neil teenistusest vabastamise päevaks puudub riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanusesse jõudmisest kuni viis aastat ning nende üldine pensionistaaž on vähemalt 25 aastat, millest vähemalt 12 aastat ja kuus kuud on teenitud selle pensioni saamise õigust andvatel kutsealadel või ametikohtadel. Kaebaja oli halduskohtule kaebuse esitamise ajal 56-aastane ning tema väitel oleks tal olnud 58-aastaselt pension välja teenitud. Ei ole välistatud, et riik avalikule teenistujale kehtestatud reegleid ajas muudab. Samuti ei ole välistatud, et avalik teenistuja võib olla uutele reeglitele mittevastavuse korral sunnitud avalikust teenistusest lahkuma. Kuid sellist regulatsiooni kehtestades tuleb kaua aega teenistuses olnud isiku puhul arvesse võtta tema senist teenistuskäiku ja tema väljavaateid saada teenistusega seotud kõrgemat pensioni. Kui isik pärast aastatepikkust laitmatut teenistust temast sõltumatutel põhjustel vabastatakse ja tal ei pruugi enam

jääda aega teises kohas pensionipõlveks seatud eesmärkide saavutamiseks, võib tegemist olla riigi sõnamurdliku käitumisega. Kuigi kaebaja ei olnud tema vabastamise hetkeks täitnud kõiki väljateenitud aastate pensioni saamise tingimusi, oleks ta teenistuse jätkudes selle pensioni saamise õiguse mõne aasta jooksul siiski omandanud. Tal oli vallandamise hetkeks omandatud kaugelt üle poole vajaminevast staažist.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Õiguskantsler

17. Õiguskantsler on seisukohal, et määruse nr 12 § 4 ning määruse lisa 1 on vastuolus PS §-st 29 tuleneva kutsevabaduse ja § 12 lõikega 1, mis sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ja keelab diskrimineerimise. Normid on põhiseadusega vastuolus, sest määruse § 4 ega lisa 1 ei võimalda hinnata, kas kuulmise langus takistab vanglaametnikul tööülesannete täitmist ning kas kuulmislangust on võimalik korrigeerida kuuldeaparaadi kasutamisega.

18. Määrusega kehtestatud piirangul on legitiimne eesmärk kaitsta avalikku korda ja julgeolekut ning inimeste õigusi ja vabadusi. Riik peab kohaldama mõistlikke abinõusid, mis võimaldavad puudega inimesel töötada. Kuulmisvaegusega inimene võib kuuldeaparaati kasutades kuulmise langust korrigeerida samamoodi, nagu parandab oma nägemist inimene, kes kannab prille või kontaktläätsi. Kui inimese üks kõrv kuuleb hästi, saab ta tööülesannetega hakkama ka sel juhul, kui kuuldeaparaat peaks ära tulema või kui aparaat mingil põhjusel ei tööta.

19. Vaidlusalused normid ei ole vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Teenistuses jätkamise võimalust tuleb hinnata konkreetsetest asjaoludest lähtudes ning seejuures peab arvestama mõistlike abinõude rakendamise kohustust.

20. Samas ei ole ringkonnakohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust alustades analüüsinud määruse nr 12 võimalikku vastuolu Euroopa Liidu (EL) õigusega. Kõnealust küsimust reguleerib EL-i nõukogu 20. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. Selle direktiivi kohaselt on keelatud diskrimineerimine puude tõttu. Direktiiv kehtib ka vanglateenistuse ametnike kohta. Direktiiv on Eesti õigusesse üle võetud VõrdKS-iga. Direktiivi nõuded laienevad ka avalikule teenistusele ja selle eriliikidele (VõrdKS § 4 ja ATS § 13). Seetõttu oleks kohus pidanud direktiivi alusel hindama, kas puue takistab konkreetsel juhul vanglaametniku teenistusülesannete täitmist. EL-i õiguse esimuse põhimõttest tulenevalt oleks kohus pidanud jätma kohaldamata määruse nr 12 sätteid, mis on direktiiviga 2000/78/EÜ vastuolus.

Justiitsminister

21. Justiitsminister on seisukohal, et määruse nr 12 lisa 1 ei ole osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, põhiseadusega vastuolus.

22. Praeguses asjas ei ole võrdsuspõhiõiguse riive kontrollimisel võrreldavateks gruppideks vanglaametnikud, kelle kuulmine ilma abivahendita vastab nõuetele, ja vanglaametnikud, kelle kuulmine nõuetele ei vasta. Võrreldavateks gruppideks saaksid olla vanglaametnikud ja politseiametnikud, kelle loomulik kuulmine ei vasta kehtestatud nõuetele.

23. Kaebaja ametijuhendi kohaselt hõlmasid teenistusülesanded muu hulgas jälgimissüsteemi vahendusel vastavalt juhenditele elektroonilise järelevalve all olevate isikute järelevalvet, samuti neid isikuid puudutava info vahendamist, valve- ja signalisatsiooniseadmete jälgimist, häirete korral reageerimist ja info edastamist, samuti korrarikkumiste tuvastamist. Kõik nimetatud ülesanded eeldavad, et isiku kuulmine oleks normi piires. Vanglaametnike tervisenõuete kehtestamise eesmärk on tagada maksimaalselt kinnipidamisasutuses viibivate isikute julgeolekut ning vältida ohtu avalikule korrale. Kui vanglateenistuses töötaksid isikud, kes tervisenõuetele ei vastaks, ei pruugi neid eesmärkide olla võimalik saavutada. Kõik vanglaametnikud peavad oma tervises seisundi poolest vastama sellistele nõudmistele, mis võimaldavad neid vanglas suunata tööle ükskõik millisele vanglaametniku ametikohale, milleks ametnikul on olemas piisav väljaõpe. Vanglas võib ette tulla olukordi, kus ametnikul tuleb asuda täitma tavapärasest teistsuguseid ülesandeid. Seetõttu ei saa vanglaametniku tervisenõuetele läheneda kitsalt vaid konkreetse ametikoha- või ametijuhendipõhiselt, vaid lähtuda tuleb vanglaametniku üldistest ülesannetest ja vangla ülesannetest. Vanglaametnikele ja politseiametnikele kehtivad teenistuses olemise ajal ühesugused kuulmisnõuded. See tagab ühtlasi selle, et vanglaametnik oleks tervises seisundi poolest võimeline täitma ametiabi olukorras ülesandeid, mida muidu täidaks politseiametnik. Kohustus anda politseile ametiabi võidakse panna VangS § 109 lõike 4 alusel igale vanglateenistuse ametnikule.

24. Vanglaametnik peab kuulma vanglas erinevaid helisid ja suutma pidada sidet ka olukorras, kus tal ründe käigus tuleb kuulmist abistav vahend ära või kui selle patarei saab ootamatult tühjaks. Vanglaametniku loomulik kuulmine peab seega olema sellisel tasemel, mis ka ilma abivahendita tagab vanglas igas olukorras tema enda ja teiste teenistujate ohutuse ning täisväärtusliku kommunikatsiooni. Kuulmisnõuete kehtestamisel on juba arvestatud, et isikul võib olla kerge kuulmislangus, kuid mingist piirist alates ei saa tööülesannete iseloomu, töökeskkonna eripärade ning töös kasutatavate või töökohal olevate tehnikavahendite tõttu pidada kuulmislangust enam aktsepteeritavaks.

25. Ametnikul ei ole teenistuses olles keelatud kasutada kuulmist abistavaid vahendeid, kuid kuulmise kontrollimisel kontrollitakse inimese loomulikku kuulmist. Vaegkuuljate puhul esineb ka abivahendi kasutamisel olulisi vajakajäämisi, mistõttu ei saa kuulmisfunktsiooni igas olukorras lugeda võrdseks normaalkuuljaga. Puuduvad igasugused tõendid selle kohta, et kuulmislangust kompenseerivate vahendite kasutusmugavus, efektiivsus ja töökindlus on samaväärsed nägemisteravust kompenseerivate vahendite (prillid, kontaktläätsed) samade näitajatega, sh vanglaametniku töös ette tulevates võimalikes füüsilise konflikti või füüsilist pingutust nõudvates olukordades. Ei ole välistatud, et kuuldeaparaadi ja erinevate seadmete koostoimes kuuldeaparaat kaotab oma optimaalse funktsionaalsuse. Lisaks võimendavad kuuldeaparaadid ka mürasid, mitte ei selekteeri kasutajale välja vaid talle vajalikku heli, mistõttu ei paranda kuuldeaparaat mürafoonil kasutaja võimet saada aru kõnest või teha kindlaks heli asukohta.

26. Kokkuvõttes ei saa konkreetset juhul pidada riivet selliseks, mis oleks taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne. Vanglateenistuses koheldakse ühetaoliselt kõiki ametnikke, kellel esineb mõni teenistuses olemist takistav tervisehäire. Kui vanglaametnik ei vasta kehtivatele tervisenõuetele, siis ei saa ta jätkata teenistust vanglaametniku ametikohal. See ei pruugi siiski tuua kaasa vanglaametniku teenistusest vabastamist, kui vanglal on isikule pakkuda tema oskustele sobivat muud tööd. Kuigi isik tuleb vabastada vanglaametniku ametikohalt, võib ta sobivuse ja vaba teenistuskoha korral asuda vanglas tööle muule ameti- või töökohale.

27. Vanglateenistujal ei saa tekkida õiguspärast ootust, et kogu tema teenistuses oleku ajal kehtivad tema tervises seisundile samad nõuded. Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on lubamatu, ega kaitse isikut iga pettumuse eest, mis on

seotud talle soodsa regulatsiooni muutmisega. Tervisesesundi ajas muutumise eest ei ole keegi kaitstud. Kaebaja kuulmisele nõuete kehtestamist ei saa käsitada õiguspärase ootuse põhimõttega vastuolus olevana pelgalt seetõttu, et olukord muutus kaebaja jaoks tema teenistuses oleku ajal ebasoodsamaks.

Tervise- ja tööminister

28. Tervise- ja tööminister peab võimalikuks, et määruses nr 12 ja selle lisa 1 võidakse nägemis- ja kuulmispuudega isikuid kohelda põhjendamatult ebavõrdselt. Vanglaametniku vähenenud nägemisteravust on määruse nr 12 järgi lubatud kompenseerida ja tervisenõuetele vastab korrektsiooniga nägemisteravus. Samas vanglaametniku nõrgenenud kuulmise kompenseerimist ei ole ette nähtud ja tervisenõuetele vastab väärtuste vahemik, mis on seotud üksnes loomulikule kuulmisele. Regulatsiooniga seotud dokumentidest ei nähtu, millega on säärane eristamine põhjendatav. Teistsugune oleks olukord juhul, kui vanglaametnike tervisenõuete regulatsioon annaks võimaluse iga kuulmise langusega seotud üksikjuhu asjaolusid eraldi kaaluda.

Tartu Vangla

29. Tartu Vangla nõustus justiitsministri arvamuses esitatud põhjenduste ja seisukohtadega ning midagi lisada ei soovinud.

Kaebaja

30. Kaebaja leiab, et määruse nr 12 § 4 ning määruse lisa 1 on osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne meditsiiniline vastunäidustus vanglateenistuses teenimisele, vastuolus PS §-st 29 tuleneva kutsevabadusega ja PS § 12 lõikega 1, mis sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ja keelab diskrimineerimise. Määruse nr 12 lisa 1 võimaldab puuduliku nägemise korral kasutada nägemist korrigeerivaid abivahendeid, kuulmislanguse korral kuulmist korrigeerivaid abivahendeid kasutada ei või ning tegemist on absoluutse vastunäidustusega, mis toob kaasa ametist vabastamise. Määruses nr 12 ning selle seletuskirjas puuduvad selged põhjendused, miks selline piirang on vajalik ning mis eesmärki see teenib. Määruse nr 12 § 4 lõike 1 kohaselt peab vanglateenistuse ametniku kuulmise tase olema piisav sidepidamiseks telefoni teel ning võimaldama kuulda ohutoone ja raadioside teateid. Neid nõudeid on võimalik täita ka ühe kõrva piiratud kuulmise korral, kui teise kõrva kuulmine vastab nõuetele. Sama määruse § 4 lõige 2 seab range piirangu ning on vastuolus sama paragrahvi lõikega 1.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED EELOTSUSETAOTLUSE ESITAMISE KOHTA

31. Riigikohus andis 18. septembri 2019. a kirjaga menetlusosalistele võimaluse esitada oma arvamused ja ettepanekud praeguse asja lahendamise seotud probleemide ja Euroopa Kohtult eelotsusetaotluse küsimise kohta.

32. Õiguskantsler leidis, et Euroopa Kohtult eelotsuse küsimine ei ole põhjendatud. Kõnealuses asjas tuleb hinnata vaidlustatud normiga kehtestatud piirangu proportsionaalsust. Riigikohtul on võimalik lahendada see küsimus põhiseadusele ja muudele riigisisestele õigusaktidele ning kohtumenetluses välja selgitatud asjaoludele toetudes.

33. Justiitsminister leidis, et Euroopa Kohtult eelotsuse küsimine võib olla põhjendatud. Vaidlusaluses kohtuasjas on tegemist isikute erineva kohtlemise olukorraga, mida reguleerib direktiiv 2000/78/EÜ. Samas ei ole direktiivi tekstist üheselt selge, kuidas tõlgendada selle artikli 2

lõikes 5 ja artiklis 4 seatud tingimusi. Ühtlasi ei ole asjakohast Euroopa Kohtu praktikat, millest saaks asja lahendamisel juhinduda.

34. Sotsiaalministri arvates võib Euroopa Kohtult eelotsuse küsimine olla põhjendatud, kuid ta juhib tähelepanu sellele, et eelotsuse küsimise menetluse läbimine ei pruugi olla kaebaja huvides, sest pikendab oluliselt juba enam kui kaks aastat kestnud kohtumenetlust.

35. Tartu Vangla nõustub justiitsministri arvamuses esitatud põhjenduste ja seisukohtadega ning midagi lisada ei soovi.

36. Kaebaja on seisukohal, et määruse nr 12 lisast 1 tulenev vaidlusalune norm on põhiseadusega vastuolus ning ei ole arusaadav, mis põhjusel võib Euroopa Kohtult eelotsuse küsimine asja lahendamiseks vajalik olla.

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

37. EL-i põhiõiguste harta

Artikli 21 lõige 1:

„1. Keelatud on igasugune diskrimineerimine, sealhulgas diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.”

38. Direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel

Artikli 2 lõike 2 punkt a:

„2. Lõike 1 kohaldamisel:

a) peetakse otseseks diskrimineerimiseks seda, kui ükskõik millisel artiklis 1 nimetatud põhjusel koheldakse ühte inimest halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist inimest samalaadses olukorras;“

Artikli 2 lõige 5:

„5. Käesolev direktiiv ei piira siseriikliku õigusega sätestatud meetmeid, mis demokraatlikus ühiskonnas on vajalikud avaliku julgeoleku ja korra tagamiseks, kuritegude ennetamiseks, tervise ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“

Artikli 4 lõige 1:

„1. Olenemata artikli 2 lõigetest 1 ja 2, võivad liikmesriigid ette näha, et erinevat kohtlemist ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud omaduse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui see omadus on teatud kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue, tingimusel, et eesmärk on õigustatud ja nõue sellega proportsionaalne.”

39. Eesti Vabariigi põhiseadus

§ 12 lõige 1:

„Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.“

40. Vangistusseadus

§ 146 lõiked 1 ja 4:

„§ 146. Vanglateenistuse ametniku tervisekontroll

(1) Vanglateenistuse ametniku tervisekontrolli eesmärk on tema teenistusest põhjustatud tervisehäirete avastamine, terviseriskide vähendamine ja vältimine ning vanglateenistuse ametnikule pandud kohustuste täitmist takistavate tervisehäirete puudumise tuvastamine.

[---]

(4) Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli korra ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“

41. Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. a määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded

§-d 3–5:

„§ 3. Nägemisnõuded

- (1) Vanglateenistuse ametniku nägemine peab vastama järgmistele nõuetele:
- (2) 1) korrektsiooniga nägemisteravus mitte alla 0,6 ühes ja samal ajal mitte alla 0,4 teises silmas;
- (3) 2) normaalne vaateväli, normaalne värvusnägemine ja hämaras nägemine.

(2) Vanglateenistuse ametnikul on lubatud kanda kontaktläätsi ja prille.

§ 4. Kuulmisnõuded

(1) Vanglateenistuse ametniku kuulmise tase peab olema piisav sidepidamiseks telefoni teel ning võimaldama kuulda ohutoone ja raadioside teateid.

(2) Tervisekontrollil ei tohi vanglateenistuse ametniku kuulmise nõrgenemine ületada parema kuulmisega kõrvas 30 dB sagedustel 500–2000 Hz ja 40 dB sagedustel 3000–4000 Hz ning halvema kuulmisega kõrvas 40 dB sagedusel 500–2000 Hz ja 60 dB sagedustel 3000–4000 Hz.

§ 5. Vanglateenistuse ametniku teenistuskohustuste täitmist takistavad tervisehäired

(1) Vanglateenistuse ametniku teenistuskohustuste täitmist takistavate tervisehäirete loetelu, mida tuleb vanglateenistuse ametniku tervise seisundit hinnates järgida, sätestatakse lisas 1.

(2) Absoluutse meditsiinilise vastunäidustuse esinemine välistab isiku vanglateenistusse võtmise või vanglaametniku erialale õppima asumise. [---]“

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuar 2013. a määruse nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ Lisa 1

Vanglateenistuse ametniku teenistuskohustuste täitmist takistavate tervisehäirete loetelu

Meditiinilised vastunäidustused:

A – absoluutne vastunäidustus;

[---]

Kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi	A
--	---

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

42. Kohtuasjas ei vaielda selle üle, et kaebaja on olnud vanglateenistuse ametnikuna teenistuses enam kui 14 aastat ja 6 kuud. Kaebaja viimase ametikoha ametijuhendi kohaselt hõlmasid tema teenistusülesanded muu hulgas jälgimissüsteemi vahendusel juhendi kohaselt elektroonilise järelevalve all olevate isikute järelevalvet, samuti neid isikuid puudutava info vahendamist, valve- ja signalisatsiooniseadmete jälgimist, häirete korral reageerimist ja info edastamist, samuti korrariikumiste tuvastamist. Senise teenistuse jooksul ei ole kaebajale kordagi tehtud etteheiteid teenistuskohustuste täitmise asjus. Nõuded kuulmisele, sh keeld kasutada kuulmise kontrollimisel kuuldeaparaati või muid abivahendeid, jõustusid pärast kaebaja enam kui kümme aastat kestnud teenistust. 2017 tuvastati tervisekontrolli käigus, et kaebaja ühe kõrval kuulmine ei vasta kehtestatud nõuetele. Kaebaja väidab, et kuulmislangus selles kõrvas on tal olnud lapseast alates. Justiitsministeerium kinnitab, et kuuldeaparaadi kasutamine ei ole vangla territooriumil iseenesest keelatud. Justiitsministeerium ja Tartu Vangla põhjendavad määrusega nr 12 kuulmisele kehtestatud nõudeid ja piirangut, et kuulmisnõuete täitmisel ei või kasutada abivahendeid, julgeoleku ja avaliku korra tagamise vajadusega: tulenevalt piiratud ressursist peab kaebaja olema võimeline täitma kõiki vanglateenistuse ametniku ülesandeid, milleks tal on väljaõpe, ja vajaduse korral osutama ka ametiabi politseile. Vanglateenistuse ametniku loomulik kuulmine peab seetõttu olema tasemel, mis ka ilma abivahendita (nt kui kuuldeaparaadi patarei on tühi või aparaat tuleb ründe korral ära) tagab igas olukorras tema enda ja teiste teenistujate ohutuse ning täisväärtusliku kommunikatsiooni.

43. Ringkonnakohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse määruse nr 12 normide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Samas ei nähtu otsusest, et kohus oleks kontrollinud vaidlusaluse regulatsiooni vastavust EL-i õigusele või seda rakendavale riigisisesele normile. Tagamaks EL-i õiguse täiemahuline toime, tuleb vajaduse korral jätta kohaldamata sellega vastuolus olevad riigisisese sätted ning puudub vajadus oodata sätete kõrvaldamist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu (nt Euroopa Kohtu otsus nr C-378/17, An Garda Síochána, punkt 50; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. juuni 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-5-08, punkt 31).

44. Põhiseaduse kõrval tuleneb avaliku võimu kohustus kohelda puudega isikuid muude sarnases olukorras olevate isikutega võrdselt ja neid mitte diskrimineerida ka EL-i õigusest. EL-i lepingu artikli 2 kohaselt rajaneb EL võrdsuse põhimõttel. EL-i põhiõiguste harta artikli 21 punkti 1 kohaselt on muu hulgas keelatud igasugune diskrimineerimine puude tõttu. Direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdsaks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, eesmärk on artiklist 1 tulenevalt kehtestada raamistik muu hulgas puude alusel diskrimineerimise vastu võitlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. Sama direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi kõikide isikute suhtes nii avalikus kui ka erasektoris, sealhulgas avalik-õiguslike isikute suhtes, kui kõne all on muu hulgas töö tingimused, kaasa arvatud töölt vabastamine

(punkt c). Direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt loetakse otseseks diskrimineerimiseks seda, kui puudest tuleneval põhjusel koheldakse ühte inimest halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist inimest samalaadses olukorras. Ehkki direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid olenemata direktiivi artikli 2 lõigetest 1 ja 2 ette näha, et erinevat kohtlemist ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud omaduse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui see omadus on kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue, on sellise erandi tegemine lubatav üksnes tingimusel, et sellel on õigustatud eesmärk ning nõue on eesmärgiga proportsionaalne. Ka direktiivi artikli 2 lõike 5 kohaselt ei piira direktiiv riigisisese õigusega sätestatud meetmeid, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud avaliku julgeoleku ja korra tagamiseks, kuritegude ennetamiseks, tervise ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Direktiivi põhjendus 18 selgitab, et direktiiviga ei nõuta, et relvajõud, politsei, vangla- või päästetalitused võtaksid tööle või hoiaksid tööl isikuid, kellel ei ole nõuetekohaseid võimeid, et täita ülesandeid, mida neilt võidakse nõuda õigustatud eesmärgiga säilitada nende talituste toimevõime. Ka Euroopa Kohus on järeldanud, et soov tagada nimetatud teenistuste toimevõime ja nõuetekohane toimimine on direktiivi 2000/78/EÜ artikli 4 lõike 1 mõttes isikute erineva kohtlemise õigustatud eesmärk. Siiski on oluline välja selgitada, kas põhikohtuasjas kõne all olevas riigisiseses õigusnormis sellise piirangu kehtestamisega seati proportsionaalne nõue ehk kas see piirang on sobiv, et saavutada taotletud eesmärk, ning kas see ei lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vaja (nt Euroopa Kohtu otsus nr C-416/13, Vital Perez, punktid 43–45).

45. Kolleegiumi arvates on käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamiseks vajalik Euroopa Kohtu seisukoht küsimuses, kas direktiivi 2000/78/EÜ artikli 2 lõiget 2 koostoimes sama direktiivi artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et direktiiviga on vastuolus niisugused riigisisemed õigusnormid, mis sätestavad, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus teenimisele vanglateenistuses, ja mis ei võimalda kasutada kuulmisnõuete täidetuse hindamisel korrigeerivaid abivahendeid. Direktiivi tekstist ega Euroopa Kohtu senisest praktikast direktiivi 2000/78/EÜ artikli 4 lõike 1 sisustamisel ei saa kolleegiumi hinnangul teha üheseid järeldusi käesoleva kohtuasja jaoks. Samuti ei ole Euroopa Kohtu menetluses nimetatud küsimust puudutavaid eelotsusetaotlusi. Seega ei ole tegemist *acte clair* või *acte éclairé* olukorraga.

46. Riigikohus ei saa praegusel juhul kontrollida põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses vahetult riigisisese normi kooskõla EL-i õigusega. PSJKS eelotsuse küsimise korda ei reguleeri. Siiski ei ole eelotsuse küsimine ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames välistatud. Kui Euroopa Kohus asub direktiivi tõlgendades seisukohale, et sellega on vastuolus riigisisemed õigusnormid, mis sätestavad, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus teenimisele vanglateenistuses, ja mis ei võimalda kasutada kuulmisnõuete täidetuse hindamisel korrigeerivaid abivahendeid, siis on käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas vaidluse all olevad määruse nr 12 normid EL-i õigusega vastuolus. Sel juhul oleks ringkonnakohus pidanud jätma need normid EL-i õiguse ülimuslikkuse põhimõttest tulenevalt haldusasja lahendamisel kohaldamata ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamata (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. juuni 2008. a määrus kohtuasjas nr 3-4-1-5-08, punkt 32). Järelikult peaks kolleegium jätma taotluse läbi vaatamata, sest vaidlustatud normid ei oleks haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad PSJKS § 9 lõike 1 ja § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses. Juhul, kui vaidlusalune määrus osutub olema direktiiviga kooskõlas, ei saa sellest iseenesest järeldada, et samad sätted on kooskõlas põhiseadusega (Riigikohtu üldkogu 15. detsembri 2015. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-71-14, punkt 81), ning kolleegium saab jätkata nende põhiseaduspärasuse kontrollimist.

47. Arvestades eeltoodut ja Euroopa Kohtu praktika puudumist vaidlusaluses küsimuses, peab kolleegium vajalikuks EL-i toimimise lepingu artikli 267 lõike 1 punktile b ja sama artikli lõikele 3

tuginedes küsida Euroopa Kohtult eelotsust. Kolleegium peatab kohtuasja menetluse kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve, Viive Ligi, Nele Parrest, Peeter Roosma, Tambet Tampuu