

**RIIGIKOHUS
ÜLDKOGU****OTSUS**

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-19-29
Otsuse kuupäev	15. märts 2022
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Ants Kull, Kai Kullerkupp, Julia Laffranque, Saale Laos, Viive Ligi, Heiki Loot, Kaupo Paal, Nele Parrest, Ivo Pilving, Paavo Randma, Kalev Saare, Juhan Sarv, Tambet Tampuu ja Urmas Volens
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 läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. a määruse nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ §-d 4 ja 5 ning lisa 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need oma koostoimes sätestavad, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud piirväärtuse on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, ega võimalda otsustusruumi küsimuses, kas ametnik on vaatamata kuulmise nõrgenemisele alla nõutud piirväärtuse võimeline täitma oma teenistuskohustusi, sh vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist.

2. Mõista Eesti Vabariigilt XX kasuks välja menetluskulu hüvitis 3000 eurot.

3. Asendada avaldatavas otsuses kaebaja nimi tähemärgiga.

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 sagedustel 500-2000 Hz ja 60 dB sagedustel 3000-4000 Hz (määruse nr 12 § 4 lõige 2). Määruse nr 12 lisaga 1 kehtestati vanglateenistuse ametniku teenistuskohustuste täitmist takistavate tervisehäirete 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 § 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 taotles kaebaja ebavõrdsest kohtlemisest tekkinud kahju eest 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 10. jaanuari 2018. a otsusega kaebuse rahuldamata.

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

8. 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.

9. Asjassepuutuvaks põhiõiguseks on PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus. Vaegkuuljaid on kõige õigem võrrelda vaegnägijatega, kusjuures ühisnimetajaks on isikud, kel on audiovisuaalne vaegus. Määrus kehtestab nõuded nii nägemisele kui ka kuulmisele. Regulatsioonid nägemis- ja kuulmisvaeguse korral on mõnevõrra sarnased, kuid neis esineb kaks olulist erinevust. Esiteks puudub kuulmisnõuetes §-s 4 erandivõimalus, mis lubaks kasutada vaegkuuljal kuuldeaparaati. Teiseks ei ole kuulmisnõudeid reguleerivas § 4 lõikes 2 erinevalt nägemisnõudeid reguleerivast § 3 lõike 1 punktist 1 juttu korrektsiooniga kuulmise nõrgenemisest, vaid kuulmise nõrgenemisest. Regulatsioone nende koosmõjus hinnates tuleb asuda seisukohale, et ebavõrdne kohtlemine on tingitud kokkuvõttes määruse nr 12 lisast 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. Järelikult on määrusandja kohelnud vaegnägijaid ja vaegkuuljaid erinevalt osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus, ja sellega üldist võrdsuspõhiõigust riivanud.

10. 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.

11. Võrreldavate isikute gruppide erineval kohtlemisel puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Seda, et lisaks raadio- 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 patareid 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 tavapäraste ametikohustuste täitmisel. Kaasaegsed kuuldeaparaadid on kas kõrvasisesed või sedavõrd miniatuurised, 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 mõeldukas.

12. Rikutud on ka kaebaja õiguspärasest 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 § 2 punkti 2 alusel. 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. 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 riik olla käitunud sõnamurdlikult. 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.

13. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas 24. oktoobri 2019. a määrusega taotleda Euroopa Kohtult eelotsust küsimuses: „Kas Euroopa Liidu Nõukogu 27. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdselt 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 riigisisised 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?“

14. Kolleegium oli seisukohal, et ringkonnakohtu otsusest ei nähtu, kas kohus kontrollis vaidlustatud normi kooskõla Euroopa Liidu (EL) õigusega. Tagamaks EL õiguse täiemahuline toime, tuleb vajaduse korral jätta kohaldamata sellega vastuolus olevad riigisisised sätted ning puudub vajadus oodata sätete kõrvaldamist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kaudu. Põhiseaduse kõrval tuleneb avaliku võimu kohustus kohelda puudega isikuid muude sarnases olukorras olevate isikutega võrdselt ja neid mitte diskrimineerida ka EL põhiõiguste harta artikli 21 punktist 1 ja Euroopa Liidu Nõukogu 27. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdselt kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (direktiiv 2000/78/EÜ), artiklist 1, artikli 2 lõike 2 punktist a ja artikli 3 lõikest 1 nende koostoimes. Samas võivad liikmesriigid direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt 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, kuid sellise erandi tegemine on 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. Seetõttu 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 C-416/13: Vital Perez, punktid 43-45). Direktiivi tekstist ega Euroopa Kohtu senisest praktikast direktiivi sisustamisel ei saanud kolleegiumi hinnangul teha üheseid järeldusi käesoleva kohtuasja jaoks.

15. Kui Euroopa Kohus asub direktiivi tõlgendades seisukohale, et sellega on vastuolus riigisisese 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 vaidluse all olevad määruse nr 12 normid EL õigusega vastuolus. Sel juhul peaks kolleegium jätma taotluse läbi vaatamata, sest vaidlustatud normid ei oleks haldusastja 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 asjas nr 3-2-1-71-14, punkt 81), ning kolleegium saab jätkata nende põhiseaduspärasuse kontrollimist.

16. Kolleegium peatas kohtuasja menetluse kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.

17. Euroopa Kohus tegi 15. juulil 2021 kohtuasjas C-795/19 otsuse, milles leidis, et direktiivi 2000/78/EÜ artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 4 lõiget 1 ja artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis sätestavad, et vanglateenistusest on täielikult välistatud ametnik, kelle kuulmine ei vasta nendes õigusnormides kuulmise miinimumtasemele kehtestatud nõuetele, ilma et need õigusnormid annaks võimaluse kontrollida, kas see ametnik on võimeline täitma oma teenistuskohustusi vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist direktiivi artikli 5 tähenduses.

18. Määrus nr 12 käsitleb vanglateenistuse ametniku teenistusse võtmise ja teenistusest vabastamise tingimusi direktiivi 2000/78/EÜ artikli 3 lõike 1 punktide a ja c tähenduses ning kuulub seega direktiivi kohaldamisalasse. Määruse nr 12, eelkõige selle § 4 ja lisa 1 kohaselt ei saa võtta vanglaametnikuna teenistusse või hoida teenistuses isikut, kelle kuulmisvõime on vähenenud alla nõutud miinimumtaseme. Järelikult koheldakse neid vähem soodsalt kui teisi isikuid, keda on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda samalaadses olukorras, st teisi isikuid, kes on teenistusse võetud vanglaametnikena, kuid kelle kuulmine vastab kehtestatud nõuetele. Seega kehtestab määrus nr 12 vaegkuulja erineva kohtlemise võrreldes normkuulmisega isikuga otseselt puude alusel direktiivi 2000/78/EÜ artikli 2 lõike 2 punkti a tähenduses.

19. Direktiivi 2000/78/EÜ artikli 4 lõige 1 ja artikli 2 lõige 5 võimaldavad teha erandeid diskrimineerimiskeelu põhimõttest ja sellise piirangu eesmärgiks võib olla ka vanglateenistuse toimevõime tagamine ja avaliku julgeoleku ning korra tagamine vanglas. Vanglaametniku teenistuskohustuste laadist ja nende täitmise tingimustest tulenevalt võib asjaolu, et tema kuulmine peab vastama riigisisestes õigusnormides kindlaks määratud minimaalsele kuulmise tasemele, pidada vanglaametnikuna teenistuses olemise oluliseks ja määravaks kutsenõudeks direktiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses. Seega on määrusest nr 12 tuleneval kuuljate ja vaegkuuljate erineval kohtlemisel direktiivi 2000/78/EÜ mõttes õiguspärane eesmärk.

20. Vaidlusalune piirang ei ole erineva kohtlemise põhjendamiseks siiski proportsionaalne vahend. Vaegnägijate ja vaegkuuljate erinev kohtlemine korrigeerivate abivahendite kasutamisel näitab, et kuulmisnõuded ei taga oma eesmärgi saavutamist järjepidevalt ja süstemaatiliselt ning lähevad kaugemale sellest, mis on nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik. Ka prillide või kontaktläätsede kaotamine kujutab endast samasugust ohtu vanglaametniku teenistuskohustuste täitmisele nagu kuuldeaparaadi kaotus.

21. Määrus nr 12 välistab täielikult kuulmisnõuetele mittevastava vanglaametniku teenistuskohustuste täitmise, ei võimalda teha erandeid olenevalt sellest, millises osakonnas või teenistuskohal nad töötavad, ega individuaalselt hinnata, kas vanglateenistuse ametnik on võimeline hoolimata oma kuulmislangusest täitma kõiki ametikoha peamisi ülesandeid. Määrus ei võta arvesse asjaolusid, et vanglateenistuses on ülesandeid, mis ei eelda vahetut kokkupuudet kinnipeetavaga, ja et kuuldeaparaadi kasutamine võib olla praktikas lihtne

ja otstarbekohane. Mingeid varasemaid ettehteid pikka aega (enam kui 14 aastat) teenistuses olnud ametnikule ei ole põhikohtuasjas esitatud.

22. Direktiivi artikli 5 kohaselt peab töandja võtma asjakohaseid, konkreetset juhul vajalikke meetmeid, et võimaldada puudega inimesel tööle pääseda, töös osaleda või edeneda, kui sellised meetmed ei põhjusta töandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust. Määrus ei võimaldanud enne vanglaametniku teenistusest vabastamist kontrollida, kas selliseid toetavaid meetmeid oleks võimalik konkreetset juhul rakendada (nt kuuldeaparaadi kasutamine või tööülesannete või ametikoha muutmine). Esitatud ei ole andmeid, millest võiks järeldada, et sellised meetmed kujutavad endast ebamõistlikku koormust.

23. Euroopa Kohus märkis: „Kuna määrusega nr 12 on kehtestatud minimaalselt vajalik kuulmise tase, millest nõrgem kuulmisvõime on absoluutne meditsiiniline vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, ilma et oleks võimalik kontrollida, kas see ametnik on võimeline täitma oma teenistuskohustusi vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist direktiivi artikli 5 tähenduses, näib see määrus olevat kehtestanud nõude, mis läheb kaugemale sellest, mis on vajalik sellega järgitavate eesmärkide saavutamiseks, seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.“

24. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis 29. septembri 2021. a määrusega asja PSJKS § 3 lõike 3 esimesele lausele tuginedes lahendamiseks üle Riigikohtu üldkogule. Kolleegiumis tekkisid põhimõttelist laadi vaidlused, kas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tuleb jätta läbi vaatamata, sest vaidlustatud normid ei ole haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad, või tuleb sellele vaatamata kontrollida nende normide põhiseaduspärasust. Kolleegium viitas oma varasematele seisukohtadele 26. juunil 2008 asjas nr 3-4-1-5-08 tehtud määruse punktis 32 ja 24. oktoobri 2019. a määruse nr 5-19-29/18 punktis 46. Nende kohaselt oleks ringkonnakohus pidanud jätma vaidlusaluse normi vastuolu korral EL õigusega EL õiguse esimese põhimõttest tulenevalt haldusasja lahendamisel kohaldamata ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamata. Teiselt poolt tõi kolleegium välja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. aprilli 2021. a otsuse nr 5-20-10/13 punktis 40 leitu, et Eesti riigisisese õiguse normide kuulumine EL õiguse kohaldamisalasse ei tähenda, et nende põhiseaduspärasuse kontrollimine Eesti kohtutes on välistatud, kui see ei kahjusta EL põhiõiguste hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ega liidu õiguse esimest, ühtsust ja tõhusust.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

Õiguskantsler

25. Õiguskantsler leidis oma esimeses arvamuses, et ringkonnakohus ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust alustades analüüsinud määruse nr 12 võimalikku vastuolu EL õigusega. Kohus oleks pidanud direktiivi alusel hindama, kas puue takistab konkreetset juhul vanglaametniku teenistusülesannete täitmist. EL õiguse esimese põhimõttest tulenevalt oleks kohus pidanud jätma kohaldamata määruse nr 12 sätteid, mis on direktiiviga 2000/78/EÜ vastuolus.

26. Täiendavas arvamuses leiab õiguskantsler siiski, et EL õigus ei keela liikmesriigil kaitsta riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende realiseerimine ei sea ohtu EL õiguse esimest, ühtsust ega tõhusust. Nii on see ka käesolevas asjas. Asjassepuutuvad EL põhiõiguste harta ja direktiivi 2000/78/EÜ sätteid on abstraktsed ega kirjuta liikmesriigile ette üksikasjalikku lahendust puuetega inimeste õiguste tagamiseks. Seetõttu jääb nii haldusorganile kui ka kohtule otsustamisel hindamisruum. Põhiseaduslikkuse järelevalve ei tekitaks olukorda, kus Riigikohus peaks hindama EL õiguse kooskõla põhiseadusega. EL õigusest tulenevalt peaks kohaldamata jäetud sätte õiguskorrast eelistatavalt kõrvaldama, mis võib toimuda ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse abil. Käesolevas asjas tagab just põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus isiku õigused kõige kiiremal, tõhusamal ja ökonoomsemal viisil. Põhiseaduse kohaselt on põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus käesolevas kohtuasjas nõutav. Konkreetse normikontrolli menetluse eesmärk on põhiseaduspärase olukorra tagamine laiemalt konkreetsest kohtuasjast. See, kui põhiseadusega vastuolus olev sätte jäetakse kohaldamata, kuid säilib Eesti õiguskorras, on aktsepteeritav üksnes juhul, kui seda nõuab EL õigus. Praegusel juhul sellist nõuet ei ole. Kui vaidlustatud sätte jääb kehtima, siis ei ole tagatud õigusselgus ning sätte kehtetuks tunnistamine sõltub üksnes täitevvõimu suvast. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ei takista ka asjassepuutuvuse nõue. Kohaldamata jäetud sätte on asjassepuutuv, kui seda tulnuks

põhiseaduspärasuse korral kohtuasjas kohaldada, kuid pole oluline, kas seda tegelikult kohaldati või kas see tulnuks jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega.

27. Määruse nr 12 § 4 ning määruse lisa 1 on vastuolus PS §-st 29 tuleneva kutsevabaduse ja PS § 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 kasutamiseks. 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 kontaktlääsi. 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. Teenistuses jätkamise võimalust tuleb hinnata konkreetsetest asjaoludest lähtudes ning seejuures peab arvestama mõistlike abinõude rakendamise kohustust. Vaidlusalused normid ei ole vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega.

Justiitsminister ja Tartu Vangla

28. Justiitsminister ja Tartu Vangla on seisukohal, et määruse nr 12 lisa 1 on osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas asjassepuutuv norm PSJKS § 9 lõike 1 ja § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses. Direktiivi 2000/78/EÜ sätted olid vaidluse hetkeks Eesti õigusesse korrektselt üle võetud. Direktiivis sätestatu on saanud Eesti õiguskorra osaks VõrdKS vastavate sätete kaudu. Kuna määrus nr 12 ei võta vanglaametnikele tervisenõudeid kehtestades direktiivi 2000/78/EÜ üle ning pole alust öelda, et VõrdKS § 1, § 3 lõiked 1 ja 2 ning § 10 lõige 1 võtaksid direktiivi 2000/78/EÜ üle ebakorrektselt, ei ole kohtuasjas täidetud direktiivi vahetu õigusemõju eeldused, mistõttu ei pidanud kohus jätma kohtuasja lahendamisel määruse nr 12 lisa 1 esimese põhimõttest tulenevalt kohaldamata. Kui Riigikohus siiski leiab, et määruse nr 12 lisa 1 oleks pidanud konkreetsetes kohtuasjas jätma esimese põhimõttest tulenevalt kohaldamata, ei tohiks see välistada konkreetset normikontrolli. Eesti seadused peavad olema kooskõlas nii EL õigusega kui ka põhiseadusega ja Eesti õiguse põhiseaduspärasust ei ole põhjust jätta hindamata ainuüksi põhjusel, et see võib olla ühtlasi vastuolus EL õigusega. EL õiguse täiemahulise toime tagamiseks ei pea kohtud taotlema ega ootama sätte või kohtupraktika eelnevat kõrvaldamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu. Riigikohtul tuleks täpsustada asjassepuutuva normi mõistet nii, et riigisisese normi kohaldamata jätmise esimese põhimõtte alusel ei välista konkreetset normikontrolli, kui normi vastuvõtmisel pidi Eesti seadusandja järgima ka põhiseaduses sätestatud põhiõigusi. Selline olukord esineb siis, kui EL õigus jätab liikmesriigile kaalutlusruumi. Sellega tagatakse, et põhiseadusega vastuolus olev norm ei jää õiguskorda alles üksnes tema seotuse tõttu EL õigusega.

29. Määruse nr 12 lisa 1 on põhiseadusega kooskõlas. Võrdsuspõhiõiguse riive kontrollimisel saaksid võrreldavateks gruppideks olla vanglaametnikud ja politseiametnikud, kelle loomulik kuulmine ei vasta kehtestatud nõuetele, mitte ringkonnakohtu moodustatud grupid. 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. Need ülesanded eeldavad, et isiku kuulmine oleks normi piires. Kui vanglateenistuses töötaksid isikud, kes tervisenõuetele ei vasta, ei pruugiks olla võimalik tagada kinnipidamisasutuses viibivate isikute julgeolekut ning vältida ohtu avalikule korrale. Kõik vanglaametnikud peavad tervise poolest vastama sellistele nõudmistele, mis võimaldavad neil vanglas töötada ükskõik millisel vanglaametniku ametikohal, 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 kuulmisenõuded. See tagab ühtlasi selle, et vanglaametnik oleks terviseseisundi poolest võimeline täitma ametiabi olukorras ülesandeid, mida muidu täidaks politseiametnik. Kohustus anda politseile ametiabi võidakse panna VangS § 109 lõike 4 alusel igale vanglateenistuse ametnikule. Vanglaametnik peab kuulma vanglas erinevaid helisid ja suutma pidada sidet ka olukorras, kus tal ründe käigus tuleb kuulmist abistav vahend ära või selle patarei saab ootamatult tühjaks. Ametniku 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 kuulmislangust pidada enam aktsepteeritavaks. Vaegkuuljate puhul esineb ka abivahendi kasutamisel olulisi vajakajäämisi, mistõttu ei saa kuulmisfunktsiooni igas olukorras lugeda võrdseks normaalkuulja kuulmisvõimega. Puuduvad igasugused tõendid, et kuulmislangust kompenseerivate vahendite kasutuse mugavus, efektiivsus ja töökindlus on samaväärsed nägemisteravust kompenseerivate vahendite (prillid, kontaktläätsed) samade näitajatega. Ei ole välistatud, et kuuldeaparaadi ja erinevate seadmete koostoimes kuuldeaparaat kaotab oma optimaalse funktsionaalsuse. Kuuldeaparaadid võimendavad mürasid, mitte ei selekteeri kasutajale välja vaid talle vajalikku heli, mistõttu ei paranda kuuldeaparaat mürafoonis kasutaja võimet saada aru kõnест või teha kindlaks heli asukohta. Konkreetsel juhul ei saa riivet pidada selliseks, mis oleks taotletava eesmärgi suhtes eaproportsionaalne. Vanglateenistuses koheldakse ühetaoliselt kõiki ametnikke, kellel esineb mõni teenistuses olemist takistav tervisehäire. Kui ametnik ei vasta kehtivatele tervisenõuetele, siis ei saa ta jätkata teenistust vanglaametniku ametikohal. Kuigi isik tuleb vabastada vanglaametniku ametikohalt, võib ta sobivuse ja vaba teenistuskoha korral asuda vanglas tööle muule ameti- või töökohale. Vanglateenistujal ei saa tekkida õiguspärasest ootusest, et kogu tema teenistuses oleku ajal kehtivad tema tervise seisundile samad nõuded. Õiguspärase ootuse põhimõte ei kaitse isikut iga pettumuse eest, mis on seotud talle soodsa regulatsiooni muutmisega. Tervise seisundi ajas muutumise eest ei ole keegi kaitstud.

Tervise- ja tööminister

30. Tervise- ja tööminister pidas 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. Vaidlusaluse normiga 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. Küsimuses, kas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tuleb jätta läbi vaatamata või kontrollida vaidlusaluste normide põhiseaduspärasust, nõustus tervise- ja tööminister justiitsministri seisukohaga.

Kaebaja

31. Kaebaja leidis, 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.

Tartu Ülikool

32. Riigikohus palus ka **Tartu Ülikoolilt** seisukohta, kas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tuleb jätta läbi vaatamata või kontrollida vaidlusaluste normide põhiseaduspärasust. Tartu Ülikool on seisukohal, et taotlust on võimalik osas, milles see ei piira EL õiguse ja sellele tugineva Euroopa Kohtu praktika esmasust ja tõhusust, lugeda asjassepuutuvaks PSJKS § 14 lõike 2 esimese lause mõttes.

33. Vaidluse all olev riigisisene norm tugineb EL direktiivi 2000/78/EÜ artikli 4 lõikele 1, mis annab liikmesriigile diskretsiooniõiguse. Seega ei ole vaidlusaluse normi põhiseaduspärasuse kontroll välistatud. Riigikohtu poole pöördunud kohus soovis algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ulatuses, milles Euroopa Kohus tunnistas selle vastuolus olevaks EL õigusega. Riigikohus ei ületa põhiseaduslikkuse järelevalve pädevust PSJKS § 14 lõike 2 teise lause mõttes, kui ta analüüsib vaidlustatud sätte põhiseaduspärasust igakülgsest ega piirdu asja lahendava kohtu esitatud argumentidega. Vastasel juhul peaks Riigikohus jätma läbi vaatamata õigusakti, mille põhiseadusvastuses ta on veendunud, minnes vastuollu põhiõiguste parema kaitse eesmärgiga. See lähenemine ei ole vastuolus ka kohtupraktikaga, mille kohaselt ei ole Riigikohtul võimalik lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust, kui õigusvaidlust lahendav kohus ei ole enne kontrollinud vaidlusaluse sätte kooskõla EL õigusega. Praegusel juhul on kooskõla EL õigusega analüüsinud Euroopa Kohus, mistõttu algset vaidlust lahendanud kohtu vastav analüüs on muutunud võimatuks. Liikmesriikide õiguskord, sh põhiõiguste kaitse, on aina tihedamalt põimunud EL õigusega. Et

selgemini mõista Eesti põhiseaduslikke tavasid ning nende tähendust Euroopa rahvaste üha tihedamas liidus, tasub Riigikohtul hinnata, kas Riigikohtu otsustega asjades nr 3-3-1-33-06 ja 3-4-1-5-08 alguse saanud kohtupraktikat on vaja kohendada. EL õiguse esmasus ei tähenda, et EL õiguse ja riigisisese õiguse vahel ei tohi esineda vastuolusid, vaid nõuab, et võimaliku vastuolu korral tagaks liikmesriik täiel määral EL õiguse esimuse, ühtsuse ja tõhususe. Selles ulatuses jääb Riigikohtule võimalus selgitada ja tõlgendada Eesti põhiseaduse tähendust ja mõju EL õigussüsteemis. Õiguskindlusele ja -selgusele tuleb kasuks, kui Riigikohus - pidades silmas EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust - aitaks selgemini avada Eesti põhiseaduse tähendust Euroopa konstitutsioonilises ühenduses. Mitme liikmesriigi põhiseaduskohtud on asunud seisukohale, et EL põhiõiguste harta kohaldamine võib kuuluda riigisisese kohtu põhiseaduslikkuse järelevalve pädevuste hulka. Lähtudes põhiseaduse täiendamise seaduse §-st 2, peab kohus arvestama Eesti põhiseaduse rakendamisel liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega, st ka sellistega, mis on kehtestatud EL põhiõiguste hartas.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

34. Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 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

Meditsiinilised vastunäidustused:

A - absoluutne vastunäidustus;

[---]

Kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi	A
--	---

ÜLDKOGU SEISUKOHT

35. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis asja üldkogule lahendamiseks seetõttu, et tekkis põhimõtteline eriarvamus küsimuses, kas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus tuleb jätta läbi vaatamata, sest vaidlustatud säte ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuv, või tuleb sellele vaatamata kontrollida vaidlustatud sätte põhiseaduspärasust. Üldkogu võtab esmalt seisukoha eriarvamusi tekitanud küsimuses (I), leiab seejärel asjassepuutuvad normid (II), lahendab põhiseaduslikkuse järelevalve asja (III) ja viimaks lahendab taotluse hüvitada õigusabikulud (IV).

I

36. Riigikohtul on korduvalt tulnud tegeleda küsimusega, kas ja kuivõrd on võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve selliste sätete puhul, mis on seotud EL õigusega.

37. 2005. a märkis üldkogu, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei ole mõeldud selleks, et kontrollida riigisisese õigusakti kooskõla EL õigusega. Seadusandja pädevuses on otsustada, kas ta soovib reguleerida EL õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust (19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05, punktid 49-50).

38. Kolm aastat hiljem, 2008. a nentis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mh ka halduskolleegiumi lahendile asjas nr 3-3-1-85-07 viidates, et olukorras, kus kohtuasja raames on samal ajal seatud kahtluse alla Eesti õiguse EL õigusega seotud sätte vastavus nii põhiseadusele kui ka EL õigusele, on asja lahendaval kohtul esmalt kohustus kontrollida Eesti õiguse kooskõla EL õigusega. Kui Eesti õiguse EL õigusega kooskõla kontrollimisel peaks - vajaduse korral Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise abiga - selguma, et Eesti õigus on vastuolus EL õigusega ja et seda vastuolu ei ole kooskõlalise tõlgendamise teel võimalik kõrvaldada, siis peab kohus jätma EL õigusega vastuolus oleva sätte konkreetsetes kohtuasjas kohaldamata ning põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamata. Teistsuguse kontrollikorra puhul tekiks oht, et

Riigikohus kontrollib EL õiguse vastavust põhiseadusele. Samuti jääksid sel juhul avastamata Eesti õiguse võimalikud vastuolud EL õigusega ning seeläbi täitmata EL lepingust tulenevad kohustused tagada EL õiguse kohaldamise ülimuslikkus ehk esimus (üldkogu kasutab edaspidi terminit „esimus“, vt nt Euroopa Kohtu otsus C-573/17: Popławski, p 53) riigisisese õiguse suhtes ja selle täielik õigusmõju. Kolleegium ei välistanud põhiseaduslikkuse järelevalvet EL õigusega seotud sätete puhul siiski täielikult, mõõndes selle võimalikkust sätte formaalse põhiseaduspärasuse küsimuses, samuti osas, mida EL õigus ei reguleeri, või osas, mis jätab liikmesriigile otsustusvabaduse (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. juuni 2008. a määrus asjas nr 3-4-1-5-08, punktid 31-32, 34-36, 43-44, vt samuti 24. oktoobri 2019. a määrus nr 5-19-29/18, punkt 46).

39. Hilisemas praktikas on Riigikohtu üldkogu väljendanud seisukohta, et Eesti õigusakti seos EL õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisisese õiguse kooskõla kohta EL õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli PS § 152 mõttes. Mingil juhul ei keela EL õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust. EL õigusega määratud piirides on riigisisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisiseseid kohtud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi põhiseaduspärasust (vt 15. detsembri 2015. a otsus asjas nr 3-2-1-71-14, punktid 81 ja 83). Üldkogu nimetatud seisukohta kordas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka 20. aprilli 2021. a otsuse nr 5-20-10/13 punktides 40-41.

40. Euroopa õigusruumis on nii Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kui ka EL õiguse, sh EL põhiõiguste harta tõlgendamisel ja kohaldamisel toimunud olulisi arenguid. Seda silmas pidades peab üldkogu vajalikuks arendada edasi Riigikohtu seniseid seisukohti küsimuses, mis puudutab EL õigusega seotud Eesti õiguse sätete põhiseaduslikkuse järelevalvet.

41. EL liikmesriigid peavad tagama EL õiguse täieliku toime. Nii tuleb riigisisest õigust, sh põhiseadust, tõlgendada võimalikult suures ulatuses kooskõlas EL õigusega (nt Euroopa Kohtu otsus C-573/17: Popławski, punkt 55). Kooskõlalisel tõlgendamisel on siiski piirid ning see ei või viia riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamiseni (nt C-261/20: Thelen Technopark Berlin, punkt 28). Kui riigisisene säte on vastuolus EL õiguse sättega, millel on vahetu õigusmõju, peab liikmesriigi kohus jätma riigisisese sätte kohaldamata, st EL õigusel on kollisiooni korral esimus riigisisese õiguse ees (vt ka nt C-573/17: Popławski, punkt 68). Põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) § 1 järgi võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes põhiseaduse aluspõhimõtetest. Paragrahv 2 lisab, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seega kehtib EL õiguse esimuse põhimõtte kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes (nt C-399/11: Melloni, punkt 59; C-378/17: An Garda S'och'na, punkt 49; C-564/19: IS, punkt 79; C-497/20: Randstad Italia, punktid 52-53), kuid seda üksnes niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.

42. Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõige 3 rõhutab, et kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega abistavad EL ja liikmesriigid täielikus vastastikus austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel. Seejuures peab sama artikli lõike 2 järgi EL mh austama rahvuslikku identiteeti, mis on omane liikmesriigi poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, ning liikmesriigi põhifunktsioone (vt ka EL põhiõiguste harta preambuli lõige 3).

43. Põhiseaduslikkuse järelevalve on Eesti kohtute PS § 15 lõikest 2 ja §-st 152 tulenev kohustus. See kohustus saab PSTS §-st 2 tulenevalt taanduda EL õigusest tulenevate kohustuste ees üksnes määral, milles see on vajalik EL õiguse elluviimise tagamiseks ja kollisiooni vältimiseks (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2006. a arvamus 3-4-1-3-06, punkt 16). Seetõttu jääb üldkogu oma 15. detsembri 2015. a otsuses asjas nr 3-2-1-71-14 väljendatud seisukoha juurde, et üksnes Eesti õigusakti seotus EL õigusega ei saa takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrollimist PS § 152 mõttes, kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ega selle tulemus ei sea ohtu EL õiguse esimust, ühtsust ega tõhusust. See on kooskõlas ka Euroopa Kohtu praktikaga olukordades, kus liikmesriigi tegevus ei ole täiel määral reguleeritud EL õigusega. Kui liikmesriigi kohtul palutakse kontrollida niisuguse riigisisese sätte või meetme kooskõla põhiõigustega, millega rakendatakse EL õigust EL põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, on riigi ametiasutustel ja kohtutel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse riigisiseseid standardeid tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ega EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust (vt nt Euroopa Kohtu otsus asjas C-399/11: Melloni, punkt 60; C-617/10: Åkerberg Fransson, punkt 29; C-516/17: Spiegel Online, punkt 21).

44. Eesti õigusnormi kohaldamata jätmise EL õiguse esimuse tõttu ja põhiseadusvastasuse tõttu üldjuhul ei välista üksteist ega vastandu üksteisele. Põhiseaduslikkuse järelevalve ja EL õiguse esimuse põhimõte võivad viia põhikohtuasjas sisuliselt sama tulemuseni - asjassepuutuv Eesti säte tuleb põhikohtuasjas jätta kohaldamata. Need menetlused võivad üksteist põhiõiguste võimalikult tõhusaks ning laiaulatuslikuks kaitsmiseks täiendada.

45. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus võib tagada isikutele osal juhtudel nii EL õigusest kui ka Eesti õigusest tulenevate õiguste tõhusama kaitse kui üksnes sätte kohaldamata jätmise. Nimelt, tehes kindlaks sätte põhiseadusvastasuse, on Riigikohtul volitus tunnistada põhiseadusvastane õigustloov akt või selle sätte kehtetuks (PS § 152 lõige 2, PSJKS § 15 lõike 1 punkt 2) ja kõrvaldada õiguskorrast selle sätte toime täielikult. Seevastu Eesti õiguse vastuolu korral EL õigusega puudub kohtul võimalus Eesti õigustloova akti või selle sätte kehtetuks tunnistamiseks ning säte tuleb jätta üksnes konkreetsetes vaidluses kohaldamata. Halduskohtumenetluses kaasneb normi kohaldamata jätmisega siiski ka kohtu kohustus teha selle kohta märge kohtulahendi resolutsioonis (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 162 lõige 2). Ehkki konkreetse normikontrolli menetlus teenib eelkõige menetlusosaliste õigusi ja huve, on sellel ühtlasi avalikust huvist lähtuv eesmärk selgitada välja ja eemaldada õiguskorrast sellised sätted, mis on põhiseadusega vastuolus (Riigikohtu üldkogu 9. aprilli 2020. a määrus nr 5-18-5/33, punkt 11). Ka Euroopa Kohus on leidnud, et EL õiguse esimus ja vahetu õigusmõju ei võta riikidelt kohustust kõrvaldada oma õiguskorrast EL õigusega vastuolus olevad sätted, kuna nende edasikehtimine tekitab ebakindla olukorra ja raskendab tuginemist EL õigusele (nt C-104/86: komisjon vs. Itaalia, punkt 12; C-162/99: komisjon vs. Itaalia, punkt 33).

46. Üldkogu jääb varasema seisukoha juurde, et EL õigusega vastuolus oleva riigisisese sätte kohaldamata jätmiseks ei ole iseenesest tarvis alгатada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust (Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05, punkt 49). Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriigi kohtuid ei saa kohustada taotlema ega ootama EL õigust rikkuva sätte eelnevat kõrvaldamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu (nt C-378/17: An Garda S?och?na, punktid 35 ja 50; C-564/19: IS, punkt 80). Seega, kui Eesti õigusakt on kohtuasja lahendava kohtu hinnangul põhiseaduspärane, aga vastuolus EL vahetu õigusmõjuga sättega, tuleb Eesti õiguse säte jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalvet alгатamata (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 17. detsembri 2020. a otsus nr 3-16-2653/64, resolutsiooni punkt 4). Ka sätte võimalik vastuolu põhiseadusega ei välista ega piira kohtute õigust hinnata riigisisese õiguse kooskõla EL õigusega ja jätta mistahes õigustloov akt kohaldamata selle vastuolu tõttu vahetu õigusmõjuga EL õigusega. Sõltumata asjassepuutuva normi võimalikust kooskõlast või vastuolust põhiseadusega, on Eesti kohtul õigus (Riigikohtul viimase kohtuastmena osal juhtudel kohustus) taotleda Euroopa Kohtult eelotsust asjakohase EL õiguse tõlgendamiseks, sh selleks, et eelotsuse alusel selgitada välja Eesti õiguse kooskõla EL õigusega (vt nt C-322/16: Global Starnet, punktid 21-23; C-564/19: IS, punkt 70). Ka ei takista miski Eesti kohtul esitada eelotsusetaotlust EL teisese õigusnormi kehtivuse kontrolliks, sh selleks, et Euroopa Kohus hindaks, kas teisene õigus on kooskõlas esmase õigusega, sh EL põhiõiguste hartaga. Eelotsuse küsimine EL õiguse tõlgendamise ja teisese õiguse kehtivuse küsimustes võib tulenevalt lojaalse koostöö põhimõttest olla eriti vajalik olukorras, kus kohtul on kahtlus EL õiguse vastavuses põhiseaduse aluspõhimõtetele (vt eespool punktid 41 ja 42).

47. Eelnevat arvestades ei tulene EL õigusest, põhiseadusest ega menetlusõigusest nõuet, et kohtud saavad EL õigusega seotud riigisisese õiguse põhiseaduspärasust kontrollida üksnes pärast seda, kui nad on veendunud selle kooskõlas EL õigusega. Kui kohtul tekivad kahtlused nii EL õiguse kohaldamisalasse kuuluva EL õigusega seotud Eesti sätte põhiseaduspärasuses kui ka selle sätte kooskõlas EL õigusega, on tal üldjuhul võimalik hinnata, kumma vastavuse kontrolli ta kohtuasja lahendamiseks teeb. Seejuures ei ole välistatud, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata Eesti sätte selle vastuolu tõttu vahetu õigusmõjuga EL õigusega, alгатades ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohaldamata jäänud Eesti sätte põhiseaduspärasuse kontrolliks. Sätte kooskõla EL õigusega või põhiseadusega võib juhtumi ja sätete eripärast sõltuvalt olla vähem või rohkem selge ning eri menetlused võivad olukorda arvestades tagada tõhusa õiguskaitse ja menetlusökoonoomia suuremal või vähemal määral. Küll aga peab kohus valikute tegemisel arvestama, et ta ei tohi Eesti õigusnormi jätta kohaldamata selle materiaalse põhiseadusvastasuse tõttu, kui normi kehtestamise kohustus tuleneb vältimatult EL õigusest (vt siiski ka eespool punktid 41 ja 42). Nii nagu mistahes teisi seisukohti ja järeldusi peab kohus põhjendama ka EL õigusega seotud Eesti sätte suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve alгатamist, et menetlustee valik ja kohtu siseveendumuse kujunemine oleksid jälgitavad. Põhjendamiskohustus aitab muu hulgas tagada, et põhiseaduslikkuse järelevalve ei kahjustaks EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust.

48. Keeldu alгатada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus sõltumata Eesti sätte kooskõlast EL õigusega ei tulene mõnetisest viivitusest, mis põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusega kaasneb ja mis võib lükata kohtuasja lõpetava lahendi jõustumist edasi. Esiteks ei ole võimalik viivitus menetlustähtaegu arvestades kuigi pikk (PSJKS § 13). Teiseks on selle tagajärgi võimalik vajaduse korral leevendada esialgse õiguskaitse või kohtulahendi viivitamatult täidetavaks tunnistamise abil.

49. Ka ei takista põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist kontrollitava sätte asjassepuutuvuse nõue (PSJKS § 9 lõige 1 ja § 14 lõige 2). Riigikohtu pikaajalisest praktikast tulenevalt on konkreetse normikontrolli menetluses asjassepuutuv sätte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (nt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15; 30. aprilli 2013. a otsus asjas nr 3-1-1-5-13, punkt 19). EL õigusega seotud sätte puhul tähendab eelmärgitu seda, et asjassepuutuv sätte peab olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, arvestamata võimalust jätta sätte kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega. Teisisõnu ei välista Eesti riigisisese sätte asjassepuutuvust ja seega ka selle suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist sätte samaaegne kohaldamata jätmine selle vastuolu tõttu EL õigusega. Kuna sätte EL õigusele vastavuse kontroll ei pea ajaliselt ega menetluslikult eelnema sätte põhiseaduspärasuse kontrollile (vt eespool punkt 47), ei muuda vastuolu EL õigusega sätet asjassepuutumatuks põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel. Küll tuleb EL õigusega seotud sätete suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel arvesse võtta EL õiguse vahetust õiguspõhjust tulenevat keeldu kahjustada EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust.

50. Rakendades eelkäsitletud põhimõtteid käesolevas kohtuasjas, on üldkogu seisukohal, et määruse nr 12 võimalik vastuolu EL õigusega ei välista ringkonnakohtu esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse läbivaatamist. Üldkogu ei näe, millisel viisil võiks vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse kontrollimine kahjustada EL õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust või kahjustaks muul viisil EL põhiõiguste harta või teiste EL õigusaktidega isikutele tagatud kaitse taset. Vaidlusalune sätte ei ole selline, mille kehtestamise kohustus tuleneks EL õigusest. Euroopa Kohus on Riigikohtu eelotsusetaotlusele vastates leidnud, et vaidlusalune norm näib olevat kehtestanud nõude, mis läheb kaugemale sellest, mis on vajalik sellega järgitavate eesmärkide saavutamiseks, ning mis võib seetõttu olla vastuolus direktiivist 2000/78/EÜ tulenevate nõuetega (Euroopa Kohtu otsus C-795/19: Tartu Vangla, punkt 52). Seega teenib vaidlusaluse sätte kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine ka EL õiguse esimuse ja tõhususe tagamise eesmärki.

II

51. Järgnevalt leiab üldkogu asjassepuutuvad sätted. Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohtuasja lahendamisel kohaldamata määruse nr 12 lisa 1 osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuses töötamisele.

52. Haldusasjas ei vaieldud selle üle, et kaebaja kuulmine ei vasta vanglateenistuse ametniku kuulmisele määruse nr 12 § 4 lõikega 2 kehtestatud nõuetele. Kaebaja taotles enda teenistusest vabastamise käskkirja õigusvastaseks tunnistamist ja teenistusest vabastamisega tekitatud kahju hüvitamist. Kuna ringkonnakohtu vaidlustatud sätte välistas kaebaja vanglateenistuses olemise, oleks kohus pidanud selle sätte põhiseaduspärasuse ja kehtivuse korral otsustama teisiti ja jätma kaebuse rahuldamata. Tegu on seega kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva sättega PSJKS § 9 lõike 1 ja § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses. Vaidlusalust sätet ei muutnud asjassepuutumatuks selle seotus ega võimalik vastuolu EL õigusega (vt eespool punkt 50).

53. Üldkogu loeb lisaks määruse nr 12 lisale 1 asjassepuutuvateks ka määruse nr 12 §-d 4 ja 5 osas, milles need ei võimalda otsustusruumi (ei kaalutus- ega hindamisõigust) küsimuses, kas ametnik on vaatamata kuulmise nõrgenemisele alla nõutud piirväärtuse võimeline täitma oma teenistuskohustusi, sh vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist. Nimetatud sätete koostoimest nähtub, et määruses nr 12 seatud kuulmisnõuete kontrollimisel ei ole võimalik kasutada kuulmise abivahendeid (kuulmisaparaati) ega ette nähtud muid mehhanisme hindamiseks, kas tervisehäire takistab ametnikule pandud teenistuskohustuste täitmist (vrd Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-35-15, punkt 23; 25. jaanuari 2018. a otsus nr 2-15-17249/49, punkt 60 jj). Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimist määruse nr 12 §-de 4 ja 5 üle ei takista käesoleva otsuse punktis 50 nimetatud põhjustel ka nende seotus EL õigusega.

54. Kokkuvõttes loeb üldkogu käesolevas asjas asjassepuutuvateks säteteks määruse nr 12 §-d 4 ja 5 ning lisa 1 osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud piirväärtuse on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele ega võimalda otsustusruumi küsimuses, kas ametnik on vaatamata kuulmise nõrgenemisele alla nõutud piirväärtuse võimeline täitma oma teenistuskohustusi, sh vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist.

III

55. Järgnevalt hindab üldkogu asjassepuutuvate sätete põhiseaduspärasust. Ei ole kahtlust nende vastavuses pädevus-, menetlus-, vormi- ja õigusselguse nõuetele.

56. Üldkogu kontrollib esmalt, kas vaidlusalused sätted on kooskõlas PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samasisulise nõude sätestab Vabariigi Valitsuse määruse puhul PS § 87 punkt 6.

57. Seaduslikkuse põhimõtte osaks on seaduse reservatsiooni põhimõte, mille kohaselt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja ning seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Seega on PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevalt määrus põhiseadusega vastuolus juhul, kui see on antud põhiseadusvastase volitusnormi alusel, ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas (Riigikohtu üldkogu 18. mai 2010. a otsus asjas nr 3-1-1-116-09, punkt 24; 26. juuni 2014. a määrus asjas nr 3-2-1-153-13, punkt 69; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. mai 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-55-14, punktid 46-47; 17. detsembri 2019. a otsus nr 5-19-40/36, punkt 36). Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

58. Seaduslikkuse põhimõtte ei ammendu siiski seaduse reservatsiooni põhimõtte. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb nõue, et määrus peab olema lisaks volitusnormile kooskõlas ka muude seaduste ja põhiseadusega (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, punkt 161; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. oktoobri 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-23-15, punkt 111). Üksnes sel juhul on määrus materiaalselt põhiseaduspärane. Ka HMS § 89 lõige 1 sätestab määruse õiguspärasuse eeldusena selle kooskõla kehtiva õigusega.

59. Määrus nr 12 on antud VangS § 146 lõike 4 alusel, mille kohaselt kehtestab vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli korra ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded Vabariigi Valitsus määrusega. Üldkogu ei kahtle määruse andmise aluseks oleva volitusnormi põhiseaduspärasuses. Ehkki volitusnorm on sõnastatud üldiselt, tuleb selle piiride, mõtte ja eesmärgi sisustamisel arvesse võtta ka VangS § 146 muudes lõigetes sätestatud, eelkõige lõikes 1 sätestatud vanglateenistuse ametniku tervisekontrolli eesmärki, milleks on ametniku teenistusest põhjustatud tervisehäirete avastamine, terviseriskide vähendamine ja vältimine ning vanglateenistuse ametnikule pandud kohustuste täitmist takistavate tervisehäirete puudumise tuvastamine (vrd Riigikohtu üldkogu 17. mai 2021. a otsus nr 3-18-1432/103, punkt 24). Samuti tuleb arvestada, et tegemist on täitevvõimu poolt oma teenistujate nõuetele vastavuse küsimuse reguleerimisega, mis toimub ka muudes avaliku teenistuse valdkondades suhteliselt üldiselt sõnastatud volitusnormide alusel (vrd avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 10 lõike 1 punkt 1, lõige 2, § 14 lõiked 3 ja 4).

60. ATS § 15 punkti 5 ja § 95 lõike 1 järgi tuleb asjaolud, mille ilmumine või tekkimine välistab isiku olemise vanglateenistuses, sätestada seaduses. Asjaolud, mis välistavad isiku vanglateenistusse võtmise või vanglateenistuses olemise, on sätestatud ATS § 14 lõikes 1, § 15 punktides 1-4 ja VangS § 114 lõikes 1. Ükski nimetatutest ei näe vanglateenistuse ametniku teenistusse võtmist või teenistuses olemist välistava asjaoluna ette tema mittevastavust tervisenõuetele. Sellist alust ei nähtu ka VangS §-dest 113 ega 113¹, mis sätestavad üldised vanglaametnikule esitatavad nõuded.

61. Nagu eespool osutatud, sätestab VangS § 146 lõige 1 muu hulgas, et vanglateenistuse ametniku tervisekontrolli eesmärk on tuvastada ametnikule pandud kohustuste täitmist takistavate tervisehäirete puudumine. Vaidlusalune määrus nr 12 on kehtestatud VangS § 146 lõike 4 alusel, mis volitab Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega ka vanglateenistuse ametniku tervisenõuded. Nõue, et absoluutse

meditsiinilise vastunäidustuse esinemine välistab isiku vanglateenistusse võtmise või vanglaametniku erialale õppima asumise, on sätestatud määruse nr 12 § 5 lõike 2 esimeses lauses. Hoolimata mõningatest tõlgendusraskustest on asjaolu, et osale tervisenõuetele mittevastav isik ei sobi teenistusse, tagasiviidav seadusliku aluseni, sest VangS § 146 lõikes 1 sätestatud vanglateenistuse ametniku tervisekontrolli eesmärk on tuvastada muu hulgas ametnikule pandud kohustuste täitmist takistavate tervisehäirete puudumine. On selge, et osa tervisehäirete korral pole isikul objektiivselt võimalik täita vanglateenistuja ülesandeid. Seega ei ole määrusandja teenistust välistavate asjaolude kehtestamisel läinud vastuollu volitusnormiga.

62. Eelöeldust tulenevalt peab määrusandja jälgima, et määrus oleks lisaks volitusnormile kooskõlas kogu kõrgemal seisva õigusega (vt otsuse punkt 58). Määrus nr 12 peab muu hulgas olema kooskõlas VõrdKS-ga, mis võtab Eesti õigusesse üle direktiivist 2000/78/EÜ tulenevad nõuded. Nii direktiivi kui ka selle ülevõtmiseks vastu võetud seaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda direktiivile Euroopa Kohtu antud tõlgendusest. Euroopa Kohus jõudis kohtuasjas C-795/19 tehtud otsuses järeldusele, et nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 4 lõiget 1 ja artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis sätestavad, et vanglateenistusest on täielikult välistatud ametnik, kelle kuulmine ei vasta nendes õigusnormides kuulmise miinimumtasemele kehtestatud nõuetele, ilma et need õigusnormid annaks võimaluse kontrollida, kas see ametnik on võimeline täitma oma teenistuskohustusi vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist direktiivi artikli 5 tähenduses.

63. Sarnaselt direktiivi artikli 4 lõikele 1 näeb ka VõrdKS § 10 lõige 1 ette, et diskrimineerimiseks ei peeta erinevat kohtlemist VõrdKS § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse alusel, kui see tunnus on oluline ja määrav kutsenõue, mis tuleneb kutsetegevuse laadist või sellega seotud tingimustest, kuid seda ainult juhul, kui nõude eesmärk on õiguspärane ja nõue proportsionaalne. Nagu ka direktiivi artikkel 5, sätestab VõrdKS § 11 lõige 2, et tööandjal on kohustus rakendada asjakohaseid, konkreetset juhul vajalikke meetmeid, et võimaldada puudega inimesel töökohale pääseda, töös osaleda ja edutust või koolitust saada, kui sellised meetmed ei põhjusta talle ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

64. Absoluutne tervisenõue, mille täitmata jätmine toob kaasa ametisse sobimatuse, peab olema kooskõlas VõrdKS § 11 lõikega 2. Teisisõnu, absoluutse tervisenõude võib kehtestada vaid juhul, kui mõistlikud abinõud tervisenõude mittetäidetusega kaasnevate vajakajäämistele ületamiseks tooksid kaasa ebaproportsionaalselt suured kulutused. Kuna määruse nr 12 § 5 lõige 2 välistab täielikult kuulmisnõuetele mittevastava isiku vanglateenistuses olemise, võib see säte olla PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega vastuolus.

65. Tuleb siiski lisada, et Euroopa Kohus on kohtuasjas C-795/19 tehtud otsuse punktis 52 märkinud, et kuigi määrus nr 12 näib olevat kehtestanud nõude, mis läheb kaugemale sellest, mis on vajalik sellega järgitavate eesmärkide saavutamiseks, peab selle vajalikkust kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Kuna Euroopa Kohtu otsusest ei saa konkreetse juhtumi asjaoludel järeldada määruse nr 12 sätete vältimatut vastuolu EL õigusega, ei saa ka järeldada nende vältimatut vastuolu põhiseadusega üksnes vajaduse tõttu tõlgendada VõrdKS kooskõlas direktiiviga 2000/78/EÜ.

66. Riigikohus on varasemas praktikas rõhutanud, et õigusakt, mis ei võimalda kaalutusõigust, võib olla põhiseadusega kooskõlas. Seadus- või määrusandja võib ise jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et isikute põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutusõiguse olemasoluta. Normiloojal on oma otsustusvabadust kasutades võimalik piiritleda asjaolud, mille esinemisel tuleb haldusakt anda (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. juuni 2019. a otsus nr 5-19-26/13, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

67. Kuna tegemist on konkreetse normikontrolliga, siis tuleb hinnata, kas põhikohtuasja asjaoludel viis asjassepuutuvate sätete kohaldamine sisuliselt põhiseaduspärase tulemuseni. Selleks leiab üldkogu riivatud põhiõigused ja hindab riivete põhiseaduspärasust.

68. Kaebaja tahtest sõltumatu vanglateenistusest vabastamine riivas tema kui Eesti kodaniku PS § 29 lõikest 1 tulenevat õigust valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. See õigus kaitseb ka juba tekkinud töö- või teenistussuhte jätkumist (vt Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-2-05, punktid 67-69; 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 24; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. aprilli 2021. a otsus nr 5-21-1/10, punkt 26).

69. Ringkonnakohus on leidnud, et kaebaja vabastamine vanglateenistusest rikkus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigust (vt ringkonnakohtu otsuse punkt 20). Üldkogu kontrollib järgnevalt, kas lisaks PS § 29 lõikest 1 tulenevale põhiõigusele on ka seda kaebaja põhiõigust riivatud.

70. PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust on riivatud siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht (lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavad isikute grupid (vt nt Riigikohtu üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, punkt 47; 20. oktoobri 2020. a otsus nr 5-20-3/43, punkt 93).

71. Ringkonnakohus leidis, et vaegkuuljaid on kõige õigem võrrelda vaegnägijatega ning mõlema grupi lähimaks ühiseks soomõisteks on isik, kel on audiovisuaalne vaegus (vt ringkonnakohtu otsuse punkt 21). Euroopa Kohus pidas kohtuasjas C-795/19 tehtud otsuse punktis 29 võrreldavateks gruppideks vanglateenistuse ametnikke, kelle kuulmisvõime on vähenenud alla nõutud piirväärtust, ja vanglateenistuse ametnikke, kelle kuulmine vastab kehtestatud nõuetele. Üldkogu leiab sarnaselt Euroopa Kohtuga, et käesolevas asjas tuleb võrrelda isikuid, kelle kuulmine vastab kehtestatud piirväärtusele, ja isikuid, kelle kuulmine jääb allapoole kehtestatud piirväärtust (vaegkuuljad). Kuna ATS, VangS ja asjassepuutuvate määruse nr 12 sätete koostoimest tuleneb, et kaebaja kui vaegkuulja tuli vanglateenistusest vabastada, kuid normkuulmisega isik võis vanglateenistust jätkata, siis riivasid asjassepuutuvad määruse nr 12 sätted kaebaja üldist võrdsuspõhiõigust.

72. Tegevusala, elukutse ja töökoha valimise vabadus on PS § 29 lõike 1 teise lause kohaselt lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille piiramist võib õigustada iga eesmärk, mis on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga. Legitiimse eesmärgi olemasolu korral tuleb kontrollida sellise piirangu proportsionaalsust ehk sobivust, vajalikkust ja mõõdukust oma eesmärgi suhtes (Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punktid 26-30; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. aprilli 2021. a otsus nr 5-21-1/10, punktid 27-32). Ka üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdselt kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Hindamaks riive põhiseaduspärasust, tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust (vt Riigikohtu üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, punkt 53; 20. oktoobri 2020. a otsus nr 5-20-3/43, punkt 94). Eelnevat arvestades on mõlema põhiõiguse riive põhiseaduspärasust võimalik hinnata koos, kontrollides riive põhiseadusega kooskõlas oleva eesmärgi olemasolu ning riive proportsionaalsust selle eesmärgi suhtes (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. novembri 2021. a otsus nr 5-21-10/18, punkt 53).

73. Ringkonnakohus on leidnud (ringkonnakohtu otsuse punkt 23), et üldise võrdsuspõhiõiguse piiramist õigustab eesmärk tagada vanglaametniku võime teha oma tööd ohutult ja täisväärtuslikult, pidada raadio- ja telefonisidet, kuulda vanglas erinevaid helisid, sh ohuolukorras, kus kuulmise abivahendi kasutamine on takistatud või osutub võimatuks. Lisaks võib iga vanglateenistuse ametnikku kasutada VangS § 109 lõike 4 alusel ametiabi korras avaliku korra tagamiseks ning vanglateenistuse ametniku kuulmisnõuded ei saa seetõttu erineda politseiametnikule esitatavatest nõuetest. Ka Euroopa Kohus leidis kohtuasjas C-795/19 tehtud otsuse punktides 37-39, et kaebaja erinevat kohtemist õigustab eesmärk säilitada vanglas inimeste ohutus ja avalik kord, tagades, et vanglateenistuse ametnikud on füüsiliselt võimelised täitma kõiki neile pandud ülesandeid, sh andma ametiabi politseile. Üldkogu hinnangul on kõik nimetatud eesmärgid taandatavad vangla julgeoleku ja avaliku korra tagamisele. Vangla julgeoleku ja avaliku korra kaitsmise vajadus võib olla nii PS § 12 lõikest 1 kui ka PS § 29 lõikest 1 tuleneva põhiõiguse piiramise legitiimseks eesmärgiks.

74. Kaebaja põhiõigusi saab PS § 11 teise lause kohaselt ka legitiimse eesmärgi olemasolu korral piirata üksnes juhul, kui piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

75. Haldusasjas ei vaieldud selle üle, et kaebaja oli vanglateenistuses 14 aastat ja 4 kuud ning vastustaja ei ole heitnud kaebajale kordagi ette oma teenistusülesannete mittenõuetekohast täitmist (halduskohtu otsuse punkt 21 ja ringkonnakohtu otsuse punkt 25). Kaebaja kohtumenetluses esitatud ja ümber lükkamata väite kohaselt tekkis tal kuulmislangus juba lapsepõlves ja on püsinud samal tasemel ka täiskasvanueas (halduskohtu otsuse punkt 10.1 ja ringkonnakohtu otsuse punkt 8). Kaebaja ametijuhendijärgsed ülesanded ei eeldanud sagedast vahetut kokkupuudet kinnipeetavatega (halduskohtu otsuse punkt 24). Kaebaja töötas kogu oma teenistuse aja jooksul valvuri ametikohal ning haldusasja materjalidest ei saa järeldada, et tema

teenistusülesanded oleksid selle aja vältel oluliselt muutunud või et need jäid muutmata kaebaja tervise tõttu (vt ka halduskohtu otsuse punkt 7 ja ringkonnakohtu otsuse punkt 12).

76. Halduskohtumenetluses välja selgitatud asjaoludest järeldub, et kaebaja kuulmine oli 4. aprilli 2017. a kuulmise kontrollil tuvastatud tasemel või sellele lähedasel tasemel kogu tema pikaajalise teenistuses oleku vältel, kuid sellele vaatamata oli kaebaja võimeline täitma nõuetekohaselt kõiki talle pandud teenistusülesandeid. Seetõttu ei olnud kaebaja teenistusest vabastamine tema teenistusülesannete ohutuks ja täisväärtuslikuks tagamiseks ja seeläbi vangla julgeoleku tagamiseks vajalik meede.

77. Haldusasja materjalidest ei nähtu, et kaebaja tervise seisund oleks tema ametis oleku aja vältel olnud takistuseks, et teda kasutada VangS § 109 lõike 4 alusel avaliku korra tagamisel. Lisaks on Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määruse nr 114 „Politseiametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ lisa 1 kohaselt politseiametniku kuulmisele esitatavaid nõudeid muudetud võrreldes varem kehtinud nõuetega leebemaks. Nii on sisetööd tegeva politseiametniku puhul perioodilisel tervisekontrollil lubatud kasutada kuulmise abivahendit. Kui tervisekontrolli tegev töötervishoiuarst lubab, töötervishoiuarsti nõutud töötingimused on tagatud ning politseiametniku vahetu juhi antud hinnangu kohaselt ei ole politseiametnikul esinenud takistusi teenistusülesannete täitmisel, on politseiametnikul lubatud jätkata teenistusülesannete täitmist ka juhul, kui tal on perioodilises tervisekontrollis tuvastatud töö tegemiseks meditsiiniline vastunäidustus (määruse nr 114 § 3 lõige 3). Seega ei tooks kaebajaga võrreldava kuulmisvaeguse esinemine politseiametnikule kehtivate kuulmisnõuete kohaselt kaasa tema vältimatut vabastamist politseiteenistusest. Eelnevast tulenevalt ei olnud kaebaja teenistusest vabastamine vajalik ka selleks, et tagada samal ametikohal töötava isiku kaasamine avaliku korra kaitsmisele.

78. Isegi juhul, kui haldusasjas oleks tõendatud, et kaebaja kuulmisvaegus takistas tal oma teenistusülesannete nõuetekohast täitmist, ei saanud see vältimatult kaasa tuua kaebaja ametist vabastamist. Riigil oli kohustus tagada kaebajale teenistusest vabastamise asemel asjakohaste, konkreetsel juhul vajalike meetmete rakendamine, et võimaldada tal oma teenistust jätkata. Seda siiski eeldusel, et sellised meetmed ei oleks põhjustanud tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust. PS § 28 lõike 4 kohaselt on puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all, mis hõlmab ka riigi eelnimetatud kohustuse, sh kohustuse luua asjakohaste meetmete rakendamist võimaldav õiguslik regulatsioon. Üldkogu hinnangul tulenes see kohustus riigile ka direktiivist 2000/78/EÜ ja selle ülevõtmiseks antud VõrdKS sätetest (vt eespool otsuse punktid 62-64), samuti Eestile siduvast rahvusvahelisest õigusest. Nimelt kohustab puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 5 lõige 3 osalisriiki kindlustama mõistlike abinõude võtmine, et tagada puuetega isikute võrdsuse edendamine ja diskrimineerimise kõrvaldamine. Konventsiooni artikli 27 lõike 1 alapunktid a ja i sätestavad, et osalisriigid tunnistavad puuetega inimeste õigust tööle teistega võrdsetel alustel, kohustuvad keelustama puude alusel diskrimineerimise kõikide töövormidega seotud küsimustes ja tagavad puuetega inimeste jaoks mõistlike abinõude võtmise töökohal.

79. Nagu märgitud, ei pea haldusorganil haldusakti andmiseks kaalutusõiguse puudumine iseenesest tooma kaasa õigusliku regulatsiooni põhiseadusvastasust, kui kaalumise on teinud regulatsiooni loonud seadus- või määrusandja ise (vt eespool otsuse punkt 66). Hinnates konkreetse juhtumi asjaolusid, ei näe üldkogu siiski ühtegi põhjust, mis oleks pidanud juba asjassepuutuvate sätete tasandil välistama täielikult vangla võimaluse kaaluda kaebaja teenistusest vabastamise asemel muude meetmete rakendamist tema teenistuses osalemiseks (teenistuse jätkamise toetamiseks) VõrdKS § 11 lõike 2 tähenduses.

80. Üldkogu mõõnab, et haldusasjas ei selgitanud kohtud lõpuni välja, kas kuulmise abivahendi kasutamine oleks taganud kaebaja täieliku vastavuse vanglateenistuse ametniku kuulmisnõuetele. Kohtuasja materjalidest ei nähtu siiski asjaolusid järeldamiseks, et kuulmise abivahendi kasutamine teenistusülesannete täitmise ajal ei oleks saanud kaebaja kuulmisnõuetele vastavust põhimõtteliselt tagada või selle kasutamine ei oleks muul põhjusel olnud võimalik.

81. Samuti pole üldkogu hinnangul välistatud, et kaebaja teenistuse jätkamine oleks olnud võimalik lisaks kuulmisaparaadi kasutamise võimalusele või selle asemel muude asjakohaste meetmete rakendamisel (nt kui vangla saanuks kaaluda muudatuste tegemist kaebaja teenistusülesannetes, kinnipeetavatega vahetut kokkupuudet eeldavate teenistusülesannete arvu vähendamist vms). Nagu osutatud, tuleb muude meetmete kohaldamisel hinnata ka nendega kaasnevat kulutusi vastustajale.

82. Eelnevat arvesse võttes on üldkogu seisukohal, et asjassepuutuvad sätted on eproportsionaalsed ja PS § 11 teise lausega, § 12 lõikega 1, § 28 lõikega 4 ja § 29 lõikega 1 vastuolus põhjusel, et välistasid täielikult vangla otsustusruumi mõistlike abinõude rakendamiseks kaebaja teenistuse jätkamiseks. PSJKS § 15 lõike 1 punktile 2 tuginedes tunnistab üldkogu põhiseadusvastaseks ja kehtetuks määruse nr 12 §-d 4 ja 5 ning lisa 1 osas, milles kuulmise nõrgenemine alla nõutud piirväärtuse on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele ega võimalda otsustusruumi küsimuses, kas ametnik on vaatamata kuulmise nõrgenemisele alla nõutud piirväärtuse võimeline täitma oma teenistuskohustusi, sh vajaduse korral pärast mõistlike abinõude võtmist.

83. Üldkogu rõhutab, et praeguses asjas väljendatud seisukohast ei saa teha järeldust, et vanglateenistuses ei tohiks seadusega ette näha ametniku teenistusest vabastamist mõningatele tervisenõuetele mittevastavuse tõttu ilma vangla otsustusruumita. Ka võib õigusnormidega näha ette konkreetsed mõistlikud abinõud, panemata vanglale kohustust hinnata ja kaaluda igal üksikjuhul iga tervisenõude proportsionaalsust. Sellise korra kehtestamisel peab nii seadus- kui ka määrusandja silmas pidama põhiseaduses sätestatud, puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ühinemisel Eesti riigile võetud kohustusi ning Euroopa Liidu õigust ja seda tõlgendavat Euroopa Kohtu praktikat.

IV

84. PSJKS § 63 lõikest 1 tulenevalt hüvitatakse konkreetse normikontrolli menetluse PSJKS § 10 lõike 1 punktis 3 nimetatud menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud (vt Riigikohtu üldkogu 9. aprilli 2020. a määrus nr 5-18-5/33, punkt 16).

85. Kaebaja esitas tähtaegse (vt eelmises punktis viidatud määrus, punkt 17) taotluse hüvitada põhiseaduslikkuse järelevalve asja läbivaatamisega seotud õigusabi teenuse kulu, sh Euroopa Kohtule seisukoha esitamisega kaasnenud õigusabikulu (kokku 23 tundi 54 minutit, tunnihind 120 eurot), mis koos käibemaksuga on 3441,6 eurot. Samuti taotleb kaebaja asja läbivaatamisega seotud 7,90 euro suuruse postiteenuse kulu hüvitamist. Kokku taotleb kaebaja 3449,5 euro suuruste kulude hüvitamist.

86. Üldkogu leiab, et lähtudes analoogiast HKMS § 103 lõikega 2 tuleb PSJKS § 10 lõike 1 punktis 3 nimetatud menetlusosalisele hüvitada ka vajalikud ja põhjendatud kulud, mis on seotud Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemisega. Samas ei ole taotletud õigusabikulu hüvitamine täies ulatuses põhjendatud, nt on menetluskulude kindlaksmääramise taotluse koostamiseks esitatud andmete kohaselt kulunud 1 tund, mis on selgelt ülemäärane. Vajalikuks ja põhjendatuks saab lugeda kulusid 3000 euro ulatuses. See summa tuleb jätta Eesti Vabariigi kanda.

87. Kaebaja nimi tuleb avaldatavas otsuses asendada tähemärgiga (HKMS § 175 lõige 3).

(allkirjastatud digitaalselt)

Eriarvamus 5-19-29/39

Eriarvamus 5-19-29/40

Konkureeriv arvamus 5-19-29/41