



Õiguskantsler

Villu Kõve
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 05.10.2021 nr 5-19-29/33

Meie 08.11.2021 nr 9-2/190661/2107727

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-19-29 ning täiendava seisukoha esitamine

Austatud Villu Kõve

Küсите õiguskantsleri seisukohta, kas Tartu Ringkonnakohtu põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus asjas nr 5-19-29 tuleb jätta läbi vaatamata, sest Euroopa Liidu õiguse kohaldamise võimaluse tõttu ei ole vaidlustatud normid haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lõike 1 ja § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses, või tuleb sellest hoolimata kontrollida nende normide põhiseaduspärasust.

Leian, et kõnealusel juhul on Riigikohtul võimalik kontrollida Vabariigi Valitsuse 22.01.2013 määrusega nr 12 vanglaametnikele kehtestatud nõuete põhiseaduslikkust. Arvestades Riigikohtu poolt kohtuasjas nr [5-20-10/13](#) sedastatud ning tõhusa õiguskaitse, õiguskindluse ja menetlusökoonomia põhimõtteid, tuleks eelistada lahendust, et Riigikohus hindab kõnealusel juhul vaidlustatud sätete põhiseaduslikkust.

I. Asjaolud

1. Tartu Ringkonnakohtus tunnistas 11.04.2019 otsusega põhiseadusega vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse 22.01.2013 [määruse](#) nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ lisa 1 osas, milles on öeldud, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi välistab täielikult vanglateenistuses töötamise.

2. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas 24.10.2019 küsida kõnealuses asjas Euroopa Liidu Kohtult eelotsust ([määrus 5-19-29/18](#)).

3. Euroopa Kohus leidis 15.07.2021 otsuses, et nõukogu 27.11.2000 [direktiivi 2000/78/EÜ](#) – millega on kehtestatud üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealal töötamiseks – artikli 2 lõike 2 punkti a, artikli 4 lõiget 1 ja artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis sätestavad, et vanglateenistuses ei saa ühelgi juhul töötada ametnik, kelle kuulmine ei vasta nendes õigusnormides kuulmisele 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 (kohtuasi [C-795/19](#)).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. Riigikohtu 05.10.2021 küsimus on ajendatud asjaolust, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium seadis 24.10.2019 määruses samas asjas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse teostamise võimaluse sõltuvusse sellest, kas vaidlustatud normid on Euroopa Kohtu eelotsuse kohaselt kooskõlas Euroopa Liidu (EL) õigusega või mitte. Riigikohus märkis, et kui vaidlustatud normid on EL-i õigusega vastuolus, oleks ringkonnakohtus pidanud jätma need normid EL-i õiguse esimuse põhimõtte kohaselt haldusasja lahendamisel kohaldamata. Samuti leidis kohus, et kolleegium peaks jätma taotluse läbi vaatamata, sest vaidlustatud normid ei oleks haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad. Riigikohus märkis, et kolleegium saab jätkata nende põhiseaduspärasuse kontrollimist juhul, kui määruse sätted oluks kooskõlas nõukogu 27.11.2000 [direktiiviga](#) 2000/78/EÜ (RKPJKm 24.10.2019, nr [5-19-29/18](#), p 46).

II. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

5. PSJKS § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Riigikohus on asjassepuutuvuse nõuet sisustanud nõnda, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (RKPJKo 03.07.2008, nr [3-4-1-9-08](#), p 16).

6. Riigikohus on sedastanud üldise kriteeriumina, et „kui õigusvaidlust lahendavas kohtus peaks Eesti õiguse EL-i õigusega kooskõla kontrollimisel selguma, vajadusel Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise abiga, et Eesti õigus on vastuolus EL-i õigusega ja et seda vastuolu ei ole kooskõlalise tõlgendamise teel võimalik kõrvaldada, siis peab kohus jätma selle sätte kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata“ (RKPJKm 26.06.2008, nr [3-4-1-5-08](#), p 32; RKHKo 07.05.2008, nr [3-3-1-85-07](#), p 38). Selle seisukoha kohaselt oleks Riigikohus pidanud jätma Tartu Ringkonnakohtu taotluse rahuldamata.

7. Riigikohus on viimati selgitanud kohtuasja [5-20-10/13](#) lahendis põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise tingimusi asjades, milles on puutumus ka EL-i õigusega. Riigikohus sedastas selles asjas, et vaidlusaluste normide kuulumine EL-i õiguse kohaldamisalasse ei tähenda seda, et nende põhiseaduspärasuse kontrollimine Eesti kohtutes on välistatud (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 40). Riigikohus leidis, et mingil juhul ei keela EL-i õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu EL-i õiguse esimest, ühtsust ega tõhusust (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 40–41). Riigikohus kinnitas, et Eesti seadused peavad olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka põhiseadusega ning ei ole põhjust jätta nende põhiseaduspärasust hindamata ainuüksi seetõttu, et need võivad olla ühtlasi vastuolus EL-i õigusega (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 42).

8. Riigikohus leidis samas asjas, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus võib tagada nii EL-i õigusest kui ka Eesti õigusest tulenevate inimeste põhiõiguste ja vabaduste tõhusama kaitse, sest normi põhiseaduspärasust hinnates on Riigikohtul võimalik tunnistada põhiseadusega vastuolus olev õigusnorm kehtetuks ja kõrvaldada selle normi toime õiguskorrast täielikult (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 42). Kui aga Eesti õiguse norm on vastuolus EL-i õigusega, saab kohus jätta selle üksnes konkreetsetes vaidluses kohaldamata, tehes selle kohta märke kohtulahendi resolutsioonis (samas).

9. Kohtuasi nr [5-20-10/13](#) puudutas kohtukaebõiguse tagamist. Riigikohus tõi esile, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on riigi ametiasutustel ja kohtutel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse riigisiseseid standardeid, tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud õiguste kaitse taset (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 40 (vt viidatud kohtuasjad EKo C-617/10, Åklagaren, 26.02.2013, p 29; [C-399/11](#), Melloni, 26.02.2013, p 60)).

10. Seda Riigikohtu lähenemisviisi on võimalik kohaldada ka võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise keelu puhul. EL-i põhiõiguste harta näeb ette diskrimineerimise keelu ja võrdse kohtlemise nõude (art 21 lg 1 ja art 27). Direktiivis 2000/78 on võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise keelu sisu täpsustatud. Samas on ka praeguses asjas küsimuse all olevad direktiivi sätted abstraktse iseloomuga, nii et need näevad ette avalikes huvides piirangute seadmise võimaluse ja puuetega inimeste puhul mõistlike abinõude kohaldamise kohustuse, ning nende sätete kohaldamisel tuleb järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Niisiis on asjassepuutuvad direktiivi ja põhiõiguste harta sätted abstraktse iseloomuga, nagu ka põhiseaduse ning rahvusvaheliste lepingutega tagatavad võrdse kohtlemise nõuded ja diskrimineerimise keeld. Need sätted ei kirjuta ette üksikasjalikku lahendust, sest õigusaktides ei ole võimalik detailselt reguleerida, millal ja missuguseid kohandusi tuleb teha puuetega inimeste õiguste tagamiseks. Seetõttu jääb nii haldusorganile kui ka kohtule küsimuse otsustamisel hindamisruum. Järelikult ei kirjuta EL-i õigus ka kõnealusel juhul ette üksikasjalikku lahendust. Nõnda säilib Riigikohtul võimalus kontrollida vaidlustatud sätete kooskõla põhiseadusega.

11. Kõnealusel asjas ei kahjustaks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus EL-i õiguse esimest ühtsust või tõhusust. Praegusel juhul ei tekiks olukorda, kus Riigikohus asuks põhiseaduslikkuse järelevalve tegemisel hindama EL-i õiguse sätte kooskõla põhiseadusega (vt RKPJKm 26.06.2008, nr [3-4-1-5-08](#), p 31).

12. EL-i õigus ei keela põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust asjades, mis on seotud EL-i õigusega, kui see ei loo takistust liidu õiguse kohaldamisele.¹ Veelgi enam, Euroopa Kohtu praktika järgi tuleks kohaldamata jäetud sätte eelistatavalt kõrvaldada liidu õiguskorrast.² See võib toimuda ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse abil. EL-i õiguse kohaldamisel võib probleemiks saada see, et kui kohus algatab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse, siis selle aluseks olnud kohtuotsus ei jõustu enne Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjas tehtud otsust (seejärel võivad pooled kasutada ka edasikaebeõigust). Niisiis lükkub EL-i õigusega tagatavate õiguste kaitse edasi kuni kohtuotsuse jõustumiseni. Seetõttu tuleks üldise reeglina lähtuda Riigikohtu seisukohast, et kui kohtuasja on võimalik lahendada EL-i õiguse sätte alusel, siis peab kohus lähtuma EL-i õigusest. See aga ei tähenda, et kui kohus jättis sätte kohaldamata hoopis vastuolu tõttu põhiseadusega, siis on põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus mittelubatud. EL-i õigus ei nõua, et taotlus tuleks sellises olukorras lugeda mittelubatavaks. Kui Riigikohus asub sellises olukorras hindama kohaldamata jäetud sätte põhiseaduspärasust, siis ei seata ohtu EL-i õiguse esimest, ühtsust ega tõhusust.

13. Vastuolu EL-i õigusega tekiks juhul, kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus oleks seatud kohustuslikuks eelduseks EL-i õiguse rakendamisele. Kui taotlus tunnistatakse praeguses olukorras lubatavaks, siis ei järgneks niisugust tagajärge. Euroopa Liidu õiguse seisukohalt on praeguses olukorras määrav küsimus, kas taotluse mittelubatavaks tunnistamine on vältimatult vajalik, tagamaks isiku Euroopa Liidu õigusest tulenevad õigused. Kujunenud olukorras tagab aga just

¹ H. Kalmo. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 1 kommentaarid 44, 45, 46.2. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura 2021, lk 39–41 (vt viidatud kohtupraktika: EKo [C-106/77](#), Simmenthal, 09.03.1978, p 21–24; [C-52/16](#), SEGRO ja [C-113/16](#), Horváth (liidetud kohtuasjad), 06.03.2018, p 46; [C-378/17](#), Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána, 04.12.2018, p-d 35 ja 50; [C-322/16](#), Global Starnet, 20.12.2017, p 23).

² H. Kalmo. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 1 kommentaar 46.2 (vt viidatud kohtupraktika: EKo [C-104/86](#), komisjon vs. Itaalia, 24.03.1998, p 12; [C-162/99](#), komisjon vs. Itaalia, 18.01.2001, p 22; [C-201/02](#), Wells, 07.01.2004, p 64).

põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus kõige tõhusamalt isiku õigused, seda enam, et Riigikohus saab tõlgendada põhiseadust kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.

14. Eesti põhiseaduse seisukohalt võib pidada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust praeguses olukorras aga lausa nõutavaks. Tartu Ringkonnakohus on tunnistanud sätted põhiseadusega vastuolus olevaks. Sellises olukorras peaks Riigikohus hindama, kas sätted on ka tegelikult vastuolus põhiseadusega ning tunnistama need vastuolu korral kehtetuks. Põhiseaduse § 3 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseadusega kooskõlas olevate seaduste alusel. Isegi konkreetse normikontrolli puhul ei taotle Riigikohtus toimuv põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus mitte üksnes subjektiivsete õiguste tagamist konkreetsetes kohtuasjas, vaid laiemalt põhiseaduslikkust. Nõnda ei saa seda üldjuhul pidada küllaldaseks, et põhiseadusega vastuolus olev säte jäetakse kohaldamata, kuid säilib õiguskorras. Sellise lahendusega peab piirduma vaid siis, kui Euroopa Liidu õigus välistab teise võimaluse. Praegusel juhul see nii ei ole.

15. Riigikohus peaks kujundama seisukoha põhiseaduslikkuse järelevalve asjas ühtlasi selle tõttu, et tõenäoliselt tagaks selline lahendus kujunenud olukorras kohtusse pöördunud inimese õigusi tõhusamal ja kiiremal viisil. Keeruline on hinnata, kuidas võib jätkuda menetlus ringkonnakohtus. Olgu märgitud, et ringkonnakohus ei käsitlenud oma lahendis EL-i õigust. Seetõttu ei ole teada, kuidas mõistab kohus kõnealuses asjas EL-i õiguse rolli ja sisu. Samuti küsis Riigikohus selle asja kohta eelotsust, sõnastades ise vastava küsimuse. Ei saa välistada, et ringkonnakohtul võib tekkida lisaküsimusi EL-i õiguse mõistmisel.

16. Põhiseaduse järelevalve menetlus on vajalik ka õiguskorra selguse ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste tagamiseks. Kui vaidlustatud sätted jäävad kehtima, siis ei tea vanglateenistuse ametnikud ega teenistusse kandideerida soovijad, missugused nõuded nende suhtes kehtivad. Samuti ei tea tervishoiutöötajad, mis nõuetest peavad nad lähtuma vanglaametnike tervist kontrollides. Ei saa välistada, et osa kohtuid jätkab vastavate sätete kohaldamist. Kõnealuste sätete kehtetuks tunnistamine ei tohi sõltuda pelgalt täitevvõimu suvast. Euroopa Kohus tegi antud asjas eelotsuse 15.07.2021, leides, et kõnealused riigisisese õiguse normid on vastuolus EL-i õigusega, kuid täitevvõim ei ole seni algatanud vaidlustatud sätete muutmist.

17. Kui Riigikohus jätkaks praegusel juhul põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse läbi vaatamata, oleks see vastuolus menetlusökoonomia põhimõttega. Kuigi õiguskantsleril on võimalik esitada abstraktse normikontrolli taotlus, oleks praeguses olukorras tegemist nii kohtusüsteemi kui ka kõigi menetlusosaliste põhjendamatu koormamisega, arvestades menetluse senist käiku ning menetlusosaliste panust Riigikohtu senises menetluses.

18. Põhiseaduse järelevalve menetlust ei takista ka asjassepuutuvuse nõue. Kohaldamata jäetud sätted on asjassepuutuvad, kuna nende põhiseaduspärasuse korral tulnuks neid kohtuasjas rakendada. Tõsiasi, et sätted võinuks jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL-i õigusega, ei tähenda, et need polnud rakendatavad. Kohaldamata tulebki jätta vaid konkreetsetes kohtuasjas rakendatav või kohaldatav säte. Asjassepuutuvuse kriteeriumi seisukohalt ongi aga määrav see, kas säte oli konkreetsetes kohtuasjas rakendatav, mitte see, kas seda tegelikult rakendati või kas see tulnuks jätta kohaldamata liidu õiguse tõttu. Ka siis ei rakendata sätet, kui see jäetakse kohaldamata vastuolu tõttu põhiseadusega. Mõistagi ei tähenda see, et säte poleks asjassepuutuv. Asjassepuutuvuse kriteeriumi mõte on välistada niisuguste sätete konkreetne normikontroll, mille põhiseaduspärasusel pole konkreetsetes kohtuasjas tähtsust, kuna need pole niikuinii rakendatavad. Sellist kitsendust õigustavad nii menetlusökoonomia kui ka võimude lahususe põhimõte. Kumbki põhimõte ei nõua, et taotlus tunnistataks praegusel juhul mittelubatavaks.

19. Kokkuvõtteks märgin, et põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem peab olema kooskõlas EL-i õigusega. See ei tohi luua takistusi EL-i õigusest tulenevate õiguste tõhusale kaitsele. Teisalt ei tohi põhiseaduslikkuse kontrolli võimalusi piirata rohkem, kui seda nõuab liidu õigus. Eeltoodut arvestades leian, et Riigikohtul on võimalik kõnealusel asjas hinnata vaidlustatud sätete vastavust põhiseadusele. Kujunenud olukorras peaks Riigikohus tõhusa õiguste kaitse, õiguskindluse ja menetlusökoonomia tagamiseks kontrollima vaidlustatud sätete vastavust põhiseadusele, mitte tagastama taotlust Tartu Ringkonnakohtule. Märgin ühtlasi, et on kaheldav, kas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ning kohtumenetluse seadustike regulatsioon tagab nii EL-i õiguse kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse eesmärkide saavutamist.

III. Täiendav seisukoht

20. Esitasin 09.05.2021 Riigikohtule seisukoha, milles leidsin, et Vabariigi Valitsuse määruse nr 12 § 4 ning määruse lisa 1 on vastuolus põhiseadusega, sest need sätted ei võimalda hinnata, kas kuulmise langus takistab vanglaametnikul tööülesannete täitmist ning kas kuulmislangust on võimalik korrigeerida kuuldeaparaadi kasutamisega. 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 kuulmist parandada 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 kuulmisaparaat peaks ära tulema (nt ründe korral) või kui aparaat mingil põhjusel ei tööta.

21. Arvestades ka Euroopa Kohtu poolt direktiivi 2000/78/EÜ tõlgendamisel esitatud seisukohta, pean vajalikuks veel kord rõhutada, et põhiseadusega kooskõlas oleva tulemuse saavutamiseks peab olema võimalus hinnata, kas kuulmise langus takistab vanglaametnikul tööülesannete täitmist. See tähendab, et mõistlike abinõude kohaldamise kohustus tekib alles siis, kui teenistuja kuulmisteravuse vähenemine tõesti takistab tööülesannete täitmist. On võimalik ka selline olukord, et inimese ühe kõrva kuulmine ei vasta õigusaktides kuulmisteravusele kehtestatud nõudele, kuid tegelikult kuuleb inimene hästi. Näiteks kõnealusel juhul ei olnud vanglal konkreetsele teenistujale tema töökohustuste täitmise kohta mingeid etteheiteid, kuigi ta ei kasutanud ühe kõrva kuulmise parandamiseks abivahendeid. Inimene võib oma füsioloogiliste eripärade tulemusena kohaneda ning hoolimata ühe kõrva kuulmisteravuse vähenemisest võib inimese kuulmine olla hea ja ta võib täita teenistuskohustusi nõuetekohaselt ka abivahendeid kasutamata.

22. Sellest tulenevalt leian, et põhiseadusega kooskõlas oleva tulemuse saavutamiseks peavad õigusaktid võimaldama hinnata, kas see, et ühe kõrva kuulmine ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele, takistab inimesel tööülesannete täitmist. Seejärel saab vajadusel hinnata, missuguseid mõistlikke abinõusid on võimalik kohaldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404, Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee