



Õiguskantsler

Koen Lenaerts
President
Euroopa Liidu Kohus
Kantselei
L-2925 Luxembourg

Teie 04.12.2019 nr

Meie 21.02.2020 nr 9-2/190661/2000975

ecj.registry@curia.europa.eu

Seisukoht kohtuasjas C-795/19

Austatud Koen Lenaerts

Euroopa Liidu Kohtu menetluses on Eesti Vabariigi Riigikohtu taotlus, milles palutakse eelotsust järgmises küsimuses: „Kas Euroopa Liidu Nõukogu 20. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, artikli 2 lõiget 2 koostoimes sama direktiivi artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused riigisisesed õigusnormid, mis sätestavad, et kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi on absoluutne vastunäidustus vanglateenistuse ametnikuna teenistuses olemisele, ja mis ei võimalda kasutada kuulmisnõuete täidetuse hindamisel korrigeerivaid abivahendeid?“

Eesti Vabariigi õiguskantsler on menetlusosaline riigisiseses põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Õiguskantsler täidab ka puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 33 lõike 2 alusel konventsiooni rakendamise edendamise, kaitse ja seire ülesandeid.

Leian, et Euroopa õigusega on vastuolus niisugused riigisisesed õigusnormid, mis sätestavad, et vanglaametniku kuulmise nõrgenemine alla nõutud normi välistab vanglateenistuses töötamise, ilma et hinnataks kuulmist korrigeerivate abivahendite kasutamise võimalust.

Riigisese kohtumenetluse asjaolud

1. Tartu Vangla vabastas 28.06.2017 teenistusest ametniku, kes töötas alates 2002. aastast II klassi valvurina. Tervisekontrolli käigus tuvastati, et ametniku ühe kõrva kuulmine ei vastanud nõuetele (sagedustel 500–2000 Hz vahemikus 55–75). Valvuril oli kuulmist korrigeeriv aparaat, mida kasutades oli tema kuulmine nõuetekohane, kuid ta ei kandnud seda aparraati vangla territooriumil, sest vangla polnud andnud selleks luba. Valvuri üks kõrv kuuleb ideaalselt, kuid teise kõrva kuulmislangus oli tekkinud juba lapsepõlves. 2002. aastal, kui ametnik vanglas tööle asus, kõnealuseid kuulmisnõudeid ei kehtinud. Vangla vastusest kohtule selgub, et kaebajal ei olnud teenistuse ajal mingeid kuulmisprobleeme ei info vastuvõtmisel ega edastamisel, ei erinevate sidepidamisvahendite kasutamisel ega vahetu suhtluse käigus (Tartu Vangla 18.09.2017 kiri nr 1-10/228-2).

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Riigisiseses õiguses reguleerib antud küsimust Vabariigi Valitsuse [määrus](#) nr 12: „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (edaspidi: määrus) „§ 4. Kuulmisnõuded

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

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

3. Määruse lisa 1 on sätestatud, et kuulmise vähenemine alla nõutud normi välistab vanglaametniku töö täielikult. Õigusaktide kohaselt tõi see kaasa ametniku teenistusest vabastamise. Tartu Ringkonnakohus tunnistas määruse lisa 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ning edastas selle põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks Riigikohtule.

Euroopa õiguse sisustamine

4. Euroopa Liidu õigus näeb ette kohustuse tagada inimeste võrdne kohtlemine töösuhetes ning keelab puude tõttu diskrimineerimise. Riigil tuleb võtta kasutusele mõistlikud abinõud, kui sel viisil on võimalik korrigeerida kuulmise vähenemist ning sellised meetmed ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust. Seega on eelotsusetaotluses esitatud küsimusele vastamisel põhiküsimuseks see, kas vanglaametnikul on võimalik oma teenistusülesandeid täita, kui selleks tehakse mõistlikke kohandusi.

5. [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) art 21 lg 1 kohaselt on keelatud igasugune diskrimineerimine puute tõttu. Liit tunnustab ja austab puuetega inimeste õigust saada kasu meetmetest, mille eesmärk on tagada nende iseseisvus, sotsiaalne ja tööalane integratsioon ning osalemine ühiskonnaelus (põhiõiguste harta art 26).

6. Nõukogu direktiivi [2000/78/EÜ](#) (27.11.2000), millega kehtestatakse üldine raamistik inimeste võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, järgi on keelatud diskrimineerimine puude tõttu. See direktiiv kehtib kõigi inimeste kohta nii avalikus kui ka erasektoris tööle saamise, töötamise ja töölt vabastamise suhtes (direktiivi art 3 lg 1). Niisiis kehtib direktiiv 2000/78/EÜ ka vanglaametnikuna töötamise kohta.

7. Kui inimest koheldakse ebasoodsalt tema puude tõttu, on tegemist diskrimineerimisega (direktiivi art 2 lg 2 p a), välja arvatud juhul, kui kohalduvad direktiivis sätestatud erandid.

8. Direktiivi kohaselt võib riik võtta meetmeid, mis on vajalikud demokraatlikus ühiskonnas avaliku julgeoleku ja korra tagamiseks, kuritegude ennetamiseks, tervise ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks (direktiivi art 2 lg 5). Direktiivi preambulis on selgitatud, et relvajõud, politsei, vangla- või päästetalitused ei pea võtma tööle või hoidma tööl inimesi, kellel ei ole nõuetekohaseid võimeid, et täita ülesandeid, mida neilt võidakse nõuda seoses õigustatud eesmärgiga säilitada nende talituste toimevõime (preambuli p 18).

9. Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid ühtlasi näha ette, et erinevat kohtlemist ükskõik millise artiklis 1 nimetatud põhjusega seotud omaduse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui see omadus on teatud kutsetegevuse laadi või sellega liituvate tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue, tingimusel, et eesmärk on õigustatud ja nõue sellega proportsionaalne (direktiivi art 4 lg 1).

10. Niisiis tohib direktiivi kohaselt seada piiranguid vanglaametnikuna töötamisele, kui see on vajalik avaliku korra ja julgeoleku ning teiste inimeste õiguste kaitseks või kui mingit füsioloogilist omadust saab lugeda kutsenõudeks. Sellised nõuded peavad aga olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

11. Pole alust seada kahtluse alla seda, et vanglaametnikul peab töö iseloomu tõttu olema kuulumisvõime. Samas ei takista igasugune kuulumislangus vanglaametniku töökohustuste täitmist. Vanglaametnikel on erineva iseloomuga tööülesanded ning ka kuulumislangus võib olla erinev (kas ainult ühes või mõlemas kõrvas ning erineva ulatusega).

12. Piirangute (kehtestatud kuulumisnõuete) proportsionaalsust hinnates tuleb silmas pidada kohustust rakendada mõistlikke abinõusid, mis võimaldavad korrigeerida puudest tingitud kitsendusi.

13. Direktiivi art 5 kohaselt tuleb rakendada mõistlikke abinõusid, et tagada puuetega inimeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine.¹ See tähendab, et tööandjad peavad võtma asjakohaseid, konkreetset juhul vajalikke meetmeid, et võimaldada puuetega inimesel tööle pääseda, töös osaleda või edeneda või saada koolitust, kui sellised meetmed ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust (direktiivi art 5 lg 2 ls 1). Direktiivi preambulis on selgitatud, et tuleks sätestada asjakohased, tõhusad ja konkreetsed meetmed, et puuetega inimeste töökohad saaks kohandada nende vajadustele (näiteks tööruumid ja sisseseade, tööaja pikkus ja korraldus, ülesannete jaotus) ning ette näha koolitusvõimalused või integreerimisvahendid (preambuli p 20; ka p 17).

14. Mõistlike abinõude rakendamise kohustust tõlgendades tuleb silmas pidada ka [ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni](#) (PIK). Euroopa Kohus on sedastanud, et Euroopa Liidu õiguse teiseseid õigusakte tuleb tõlgendada kooskõlas rahvusvaheliste lepingutega, millega Euroopa Liit on ühinenud. Kuna Euroopa Liit on ühinenud puuetega inimeste õiguste konventsiooniga, on see konventsioon Euroopa Liidu õiguskorra osa.²

15. Puuetega inimeste õiguste konventsioonis on kirjas, et mõistlike abinõude rakendamisest keeldumine on üks diskrimineerimise vorm (PIK art 2). Mõistlikud abinõud on vajalikud ja asjakohased teised ja kohandused, mis ei ole ebaproportsionaalselt ega alusetult koormavad ning on konkreetset juhul vajalikud, et tagada puuetega inimestele kõigi inimõiguste ja põhivabaduste teostamine või kasutamine teistega võrdsetel alustel (PIK art 2 alalõigud 3 ja 4).³

16. Euroopa Kohus on leidnud, et mõistlike abinõude rakendamise kohustust tuleb mõista kui nõuet kõrvaldada takistused, mis raskendavad puuetega isikute täielikku ja tõhusat osalemist tööelus teiste töötajatega võrdsetel alustel.⁴ Sellised meetmed võivad olla muu hulgas kas füüsilised või töökorralduslikud.⁵

17. Niisiis, Euroopa Liidu õigus (koostoimes PIK-ga) näeb ette kohustuse rakendada mõistlikke abinõusid, kui need ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust. Direktiivi preambulis on selgitatud, et proportsionaalsuse hindamisel tuleks eelkõige arvesse võtta rahalisi

¹ EKo (suurkoda), [C-13/05](#), Chacón Navas, 11.07.2006, p-d 50–52.

² EKo, [C-335/11 \(HK Danmark\) ja C-337/11](#), 11.04.2013, p-d 28–32.

³ Vt ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee [üldkommentaari nr 6](#) (2018) võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise kohta, CRPD/C/GC/6, 26.04.2018, p 23–27, lk 6–8.

⁴ EKo, [C-335/11 \(HK Danmark\) ja C-337/11](#), 11.04.2013, p 54.

⁵ EKo, [C-335/11 \(HK Danmark\) ja C-337/11](#), 11.04.2013, p-d 49, 55–56.

ja muid kulusid, organisatsiooni või ettevõtte suurust ja rahalisi vahendeid ning riikliku rahastamise või muu abi võimalust (direktiivi preambuli p 21).

18. Teenistuja kuulumislanguse puhul võib mõistlikuks abinõuks olla ennekõike kuulumist korrigeerivate vahendite (kuulumisaparaadi) kasutamine. Kõne alla võib tulla ka töötingimuste kohandamine: näiteks võib ametniku vabastada väga teravat kuulumist nõudvate teenistuskohustuste täitmisest, kui asutusel on seda võimalik korraldada proportsionaalse pingutusega (arvestades seejuures ametniku teenistuse kestust ning vanglaametnikele ettenähtud eripensioni väljateenimiseni jäänud aega).

19. Märgin, et kõnealusel juhul ei olnud vanglal etteheiteid kuulumislanguse tõttu ametist vabastatud ametnikule tööülesannete täitmise ega vahetu suhtluse osas. Seejuures ei kasutanud ametnik töökohal kuulumist korrigeerivaid abivahendeid, kuigi ta oli valmis seda tegema, kui saanuks vanglalt loa.

20. Konkreetse teenistussuhte raames tuleb hinnata, kas inimesel on võimalik jätkata töötamist mõistlike abinõude rakendamisel, kui sellega ei kaasne tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust. See kohustus on ka vanglal seal töötavate vanglaametnike suhtes. Riigisisene kohus peab hindama, kas konkreetsel juhul on kohanduste tegemine kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Järgnevalt on toodud esile aspektid, miks on proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus riigisisised õigusnormid, mis välistavad võimaluse hinnata, kas vanglaametniku töös on võimalik kuulumislanguse tõttu teha kohandusi.

21. Riigisisene kohus (Tartu Ringkonnakohus) asus apellatsioonimenetluses seisukohale, et tänapäeva kuuldeaparaadid on kas kõrvasisesed või sedavõrd miniatuurised, et need mahuvad ka näiteks kiivri alla. Kohus leidis, et õigusaktidega on võimalik kehtestada loetelu vanglas lubatud kuuldeaparaatidest, keelates ühtlasi kõik ülejäänud. Nõustun kohtu hinnanguga, et ka vanglaametnike töö eripära arvestades on võimalik kasutada kuuldeaparaati ning kõigi kuuldeaparaatide välistamine on ebaproportsionaalne.

22. Seejuures tuleb silmas pidada, et üldjuhul ei muutu vanglaametnik kuulumise nõrgenemise tõttu abituks ka eriolukorras, kui kuuldeaparaat peaks minema katki, patarei saab tühjaks või kui abivahend peaks näiteks ründe tõttu ära tulema. Kui on olemas kuulumisvõime ja vähemalt üks kõrv kuuleb hästi, saab ametnik teenistusülesandeid täita adekvaatselt. Seetõttu on ametnik hoolimata kuulumislangusest suuteline oma ülesandeid täitma ka eriolukorras ning sellega ei kaasne ohtu teistele inimestele ega ühiskondlikule julgeolekule.

23. Riigisisene apellatsioonikohus tõi esile ka võrdluse vaegnägijatega. Eesti õigusaktide kohaselt on näiteks vaegnägijatel lubatud töötada vanglaametnikena sõltumata sellest, kui suur on nägemisteravuse langus. Neil on lubatud kanda prille või kontaktläätsi, hoolimata ohust, et need võivad saada töö ajal kahjustada, mille tõttu ametnik ei saa suure nägemisteravuse languse korral teenistusülesandeid täita. Enamgi veel, purunenud prilliklaase on võimalik kasutada terariistana.

24. Seega on Euroopa Liidu õigusega vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, mille kohaselt ei ole võimalik konkreetsel juhul hinnata, kas vanglaametniku kuulumise parandamiseks on võimalik rakendada mõistlikke abinõusid.

Kokkuvõte

25. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et Euroopa Liidu õiguse kohaselt tuleb konkreetsel juhul hinnata, kas vanglaametnikul on võimalik kuulmislanguksest hoolimata teenistuskohustusi täita. Samuti tuleb hinnata, kas kuulmislanguksest on võimalik korrigeerida abivahendite abil või saab ametniku teenistuskohustusi kohandada nõnda, et see ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suurt koormust. Seetõttu on Euroopa õigusega vastuolus niisugused riigisisese õigusnormid, mis sätestavad, et vanglaametniku kuulmise nõrgenemise tõttu alla nõutud normi tuleb ametnik tingimata teenistusest vabastada, ilma et seejuures hinnataks kuulmist korrigeerivate abivahendite kasutamise võimalust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri volitusel