

Peatükk 3

Rahvusvaheline inimõiguste kaitse süsteem

Merilin Kiviorg

Sissejuhatus

Rahvusvaheline inimõiguste kaitse süsteem sellisena, nagu me seda praegu tunneme, tekkis pärast teist maailmasõda, seega suhteliselt hiljuti. Sel alla sajandi pikkuse ajalooga süsteemil on olnud oma kasvuraskused¹ ja kindlasti ei ole see inimõiguste kaitsmiseks täiuslik. Seda on kritiseeritud, sellele on ette heidetud ebatõhusust, kohmakust ja isegi silmakirjalikkust.² Samas on märkimisväärne, arvestades riikide erisuguseid huve, et selline süsteem on üldse võimalikuks saanud. Samuti tuleb silmas pidada, et inimõiguste kaitse süsteem areneb pidevalt ning et selle tekkega toimus oluline muutus arusaamas, milline on inimese positsioon rahvusvahelisel areenil ja rahvusvahelises õiguses. Enam ei vaadelda inimest kui rahvusvahelise õiguse objekti või rühma (nt vähemusrahvuse) liiget³, vaid kui rahvusvahelise õiguse subjekti⁴.

See muutus ei toimunud iseenesest ega valutult. Nagu Jan Klabbers märgib, oli selle uue arusaama algus ebalev, näiteks sisaldab 1945. aastal vastu võetud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikiri⁵ „vaid paari leiget viidet inimõigustele“.⁶ Põhikirja artikli 1 järgi on ÜRO üheks eesmärgiks inimõiguste tagamine ning artiklite 55 ja 56 alusel anti ÜRO käsutusse vahendid inimõiguspoliitika põhimõtete sõnastamiseks.⁷ Artiklis 1 on sätestatud ÜRO peamiste eesmärkidenä „säilitada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut“ ning „arendada rahvusvahelist koostööd [...] lugupidamise kasvatamisel ja süvendamisel inimõiguste ja kõigile mõeldud põhivabaduste vastu, tegemata vahet rassi, soo, keele ja usundi alusel“.⁸ Inimõigustega seotud artikleid võib põhikirjast leida teisigi (nt artikkel 13 lõige 1 ning artiklid 73 ja 76). Tõsiasi on see, et inimõiguste kaitse lisamine ÜRO põhikirja oli omas ajas radikaalne samm, sest sellega rõhutati, et inimõiguste kaitse ei kuulu pelgalt riikide jurisdiktsiooni, vaid ka rahvusvahelisel õigusel ja järelevalvel on selles oma roll. Samas ei sätestanud põhikiri ei konkreetseid inimõigusi ega riikide täpseid kohustusi nende kaitsmisel.

¹ Ajaloo kohta vt Velmet, A. Inimõiguste ajalugu. – Raamat „Inimõigused“.

² Arutelusid ja kriitikat ÜRO Inimõiguste Nõukogu kohta: Freeman, R. The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment. Abingdon: Routledge 2013. Kriitikat inimõiguste süsteemi kohta üldisemalt, vt nt Posner, E. Twilight of Human Rights. Oxford: OUP 2014; Hathaway, O. A. Do Human Rights Treaties Make a Difference? – Yale Law Journal 2002/111.

³ Selline lähenemine oli valdav Rahvasteliidu ajal.

⁴ Üksikisiku vastutuse kujunemise kohta vt Eelmaa, S. Rahvusvaheline kriminaalõigus. – Raamat „Inimõigused“.

⁵ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

⁶ Klabbbers, J. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura 2018, lk 166.

⁷ *Ibid.*, lk 138.

⁸ Kuigi seda ei ole sõnaselgelt väljendatud, võib öelda, et rahu ja julgeoleku ning inimõiguste vahelise seose loomine oli tahtlik. Smith märgib õigesti, et hilisemad arengusuunad näiteks Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) raames, näitavad inimõiguste kaitse olulisust rahu ja julgeoleku tagamisel, vt Smith, R. K. M. International Human Rights Law. Oxford: OUP 2018, lk 28. Laiapõhjaline julgeolek (*comprehensive security*) on üks OSCE tegutsemise aluseks olevaid kontseptsioone, vt The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones. OSCE 2009. – <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/37592.pdf> (10.08.2021).

Läbimurre saavutati 10. detsembri 1948. aasta ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooniga⁹, mis piltlikult öeldes käivitas rahvusvahelise inimõiguste revolutsiooni. Tegemist on esimese rahvusvahelise inimõiguste kataloogiga, kuna ÜRO põhikirjas see puudus. Deklaratsioon sisaldab nii kodaniku- ja poliitilisi õigusi kui ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi. Deklaratsiooni vastuvõtmise järel on sõlmitud hulk õiguslikult siduvaid inimõiguslepinguid nii rahvusvahelisel kui ka regionaalasel tasandil. Inimõiguste ülddeklaratsioonile järgnesid 1966. aastal vastu võetud kaks ÜRO õiguslikult siduvat rahvusvahelist pakti: kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt¹⁰ ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt¹¹. Koos ülddeklaratsiooniga nimetatakse neid kolme ka rahvusvaheliseks inimõiguste koodeksiks (*International Bill of Human Rights*).

Ainuüksi ÜRO raames räägitakse tänapäeval üheksast peamisest inimõiguslepingust (*core international human rights instruments*) ning nende paljudest lisaprotokollidest. Neile üheksale lisandub veel mitu olulist rahvusvahelise inimõiguste kaitsega seotud konventsiooni, näiteks 1948. aasta genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon¹² ning 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon¹³.

Inimõiguste kaitse rahvusvaheline süsteem, mille all peetakse peamiselt silmas ÜRO egiidi all toimivat süsteemi, on nüüdseks täienenud regionaalsete süsteemidega Ameerikas¹⁴, Aafrikas¹⁵ ja Euroopas¹⁶, aga ka Aasias¹⁷ ja Araabia maades¹⁸. ÜRO raames loodud inimõiguste kaitse süsteem ei andnud selget võimalust regionaalsete süsteemide loomiseks ning esialgu suhtuti nende tekkesse umbusklikult. Esimene selline süsteem, mille korral suudeti õiguslikult siduvad dokumendid vastu võtta veel enne, kui seda tegi ÜRO, oli Euroopa Nõukogu süsteem.¹⁹ Regionaalsete süsteemide loomisega kaasnenud kõhkluste üks põhjusi oli kartus, et inimõiguste universaalsus saab regionaalsete süsteemide tekkides kannatada, muu hulgas piirkondlike kultuuriliste eripärade tõttu.²⁰ Alles 1977. aastal tunnustas Peaassamblee

⁹ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – A/RES/3/217A, 10.12.1948.

¹⁰ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

¹¹ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

¹² Genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon. – RT II 1994, 27, 103; Üksikisiku vastutuse kujunemise kohta vt Eelmaa, S. Rahvusvaheline kriminaalõigus. – Raamat „Inimõigused“.

¹³ Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26; vt ka Roots, L. Ränne. – Raamat „Inimõigused“.

¹⁴ Ameerika inimõiguste süsteem loodi Ameerika Riikide Organisatsiooni (OAS) egiidi all. Olulised instrumendid: OAS-i 1948. aasta põhikiri, Ameerika inimõiguste ja kohustuste deklaratsioon (1948) ja Ameerika inimõiguste konventsioon (1969). Vt ka Ameerika Inimõiguste Kohus. – <https://www.corteidh.or.cr/index.cfm?lang=en> (11.09.2021).

¹⁵ Aafrika inimõiguste süsteem loodi Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni (1963, 2002. aastast Aafrika Liit) egiidi all. Oluline instrument: Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste harta (1981); vt ka Aafrika Inimõiguste Kohus. – <https://www.african-court.org/wpafc/> (11.09.2021).

¹⁶ Vt ka Laffranque, J. Euroopa Inimõiguste Kohus kui Euroopa inimõiguste konventsiooni kohaldaja ja tõlgendaja. – Raamat „Inimõigused“; Aasa, B. Euroopa Liit ja inimõigused. – Raamat „Inimõigused“. Oluline koht inimõiguste kaitsel on ka OSCE-l.

¹⁷ Aasia regionaalne süsteem on killustunud, samas vt Kagu-Aasia Maade Assotsiatsiooni (ASEAN) loodud mehhanismi ja ASEAN-i inimõiguste deklaratsiooni (2012). – https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/6_AHRD_Booklet.pdf (01.10.2021).

¹⁸ Araabia inimõiguste harta (2004). – <http://hrlibrary.umn.edu/institute/arabhrcharter.html> (11.10.2021); Almutawa, A. The Arab Court of Human Rights and the Enforcement of the Arab Charter on Human Rights. – *Human Rights Law Review* 2021/21 (3), lk 506–532.

¹⁹ Vt ka Laffranque, J. Euroopa Inimõiguste Kohus kui Euroopa inimõiguste konventsiooni kohaldaja ja tõlgendaja. – Raamat „Inimõigused“. Konventsioon võeti vastu juba 1950. aastal.

²⁰ Heyns, C., Killander, M. *Universality and the Growth of Regional Systems*. – Shelton, D. (toim). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: OUP 2015.

regionaalsete süsteemide olulisust ning isegi kutsus üles neid looma.²¹ Praegu on tõsiasi see, et olenemata kultuurilistest eripäradest on ÜRO peamised instrumendid (nt rahvusvaheline inimõiguste koodeks) leidnud viitamist olulistest regionaalsetes inimõigustealastes dokumentides. Samuti võib täheldada, et konventsioonide alusel loodud järelevalveinstitutsioonid viitavad suhteliselt sageli üksteise praktikale ja dokumentidele nii ÜRO süsteemi sees kui ka piirkondlikul tasandil.

Eesti on ÜRO liige olnud alates 17. septembrist 1991 ning liitunud kõigi peamiste inimõiguslepingutega ja nende lisaprotokollidega. Eesti on tunnustanud individuaalkaebuste esitamise võimalust üheksast peamisest konventsioonist kolme puhul. Alljärgnevalt annan ülevaate ÜRO põhilistest probleemidest ja võimalustest inimõiguste kaitsmisel. Nii suure süsteemi käsitlemisel kõikide nüanssideni ei jõua. Näiteks ei vaatle ma ÜRO eriagentuure, kellel on samuti ühel või teisel viisil täita inimõiguste kaitsmisel oma osa, muu hulgas on nendegi raames vastu võetud inimõigusi kaitsvaid instrumente.²² Annan lühiülevaate ÜRO peamiste organite tegevusest ning pöoran tähelepanu seitsmele inimõiguskonventsioonile (üheksast peamisest) ja nende järelevalvele. Valiku tegemisel lähtusin sellest, milliste konventsioonidega on Eesti 2021. aasta lõpuks ühinenud.

1. Inimõiguste kaitse Ühinenud Rahvaste Organisatsioonis

Ilmselt võib öelda, et tänapäeval on iga ÜRO organ mingil viisil seotud inimõiguste kaitsega. Organisatsiooni tipus on Peaassamblee, kuhu kuuluvad kõik ÜRO liikmed ning kuhu jõuab läbivaatamiseks, peamiselt Majandus- ja Sotsiaalnõukogu (ECOSOC) kaudu, enamik inimõigusraporteid. Samavõrra oluline on Julgeolekunõukogu, mille ülesanne on tagada rahu ja julgeolek ning mille pädevuses on kehtestada sanktsioone, üsna mitmel juhul on seda ka kasutatud. Julgeolekunõukogu tuleb mängu siis, kui on tegemist rängimate inimõigusrikkumistega, näiteks mõnes konfliktipiirkonnas. Seetõttu on teda iseloomustatud ka kui kriisidiplomaatia keskust. Peaassamblee saab põhikirja järgi jagada ÜRO organitele ja liikmetele soovitusi, seevastu Julgeolekunõukogu otsused on kohustuslikud. Peale sanktsioonide võib Julgeolekunõukogu rakendada tülikäsimuste lahendamiseks ka teisi meetmeid, sealhulgas jõu kasutamine rahu ja julgeoleku tagamiseks.²³

Julgeolekunõukogu tegevust on ka kritiseeritud. Võib öelda, et algusaastatel hoidus ta inimõigustega otseselt tegelemast. See hoogustus pärast külma sõja lõppu. Kindlasti on olnud üheks pidurdavaks asjaoluks Julgeolekunõukogu soovimatus või ka võimetus võtta meetmeid alaliste liikmete vastu.²⁴ Kokku on alalisi liikmeid viis ja neil on vetoõigus. Kümme mittealalist liiget valitakse nõukokku kaheks aastaks, Eesti osutus valituks aastateks 2020–2021.²⁵ Alalised liikmed on Venemaa Föderatsioon, Hiina Rahvavabariik, Ameerika

²¹ General Assembly Resolution on Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights. 32/127, 16 December 1977. – <https://www.refworld.org/docid/3b00f13940.html> (10.08.2021).

²² ÜRO eriagentuurid on näiteks Maailma Tervishoiuorganisatsioon (WHO), Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Maailmapanga gruppi kuuluvad finantsinstitutsioonid (sh Rahvusvaheline Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, IBRD) ning ÜRO Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon (UNESCO). ÜRO fondide ja programmide hulka kuuluvad näiteks Lastefond (UNICEF) ja Arenguprogramm (UNDP).

²³ Julgeolekunõukogu kohta: Wood, M., Sthoeger, E. The UN Security Council and International Law. Cambridge: CUP 2022 (ilmumas); Genser, J., Ugarte, B. S. The United Nations Security Council in the Age of Human Rights. Cambridge: CUP 2016.

²⁴ Smith, R. K. M. International Human Rights Law. Oxford: OUP 2018, lk 57.

²⁵ Detailsem ülevaade nendest arengusuundadest: Thakur, R. The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect. Cambridge: CUP 2016; Thakur, R., Malley, W. Theorising the Responsibility to Protect. Cambridge: CUP 2015; vt nt Värk, R. Rahvusvaheline humanitaarõigus. – Raamat „Inimõigused“.

Ühendriigid, Suurbritannia ja Prantsusmaa. Nii Hiina kui ka Venemaa inimõiguste kaitse pole kiita.

Enamikul juhtudel saavutatakse Julgeolekunõukogus siiski üksmeel. Ent kuna viie alalise liikme vetoõiguse kasutamine on saanud ajakirjanduses enam tähelepanu, võib nõukogust olla jäänud mulje kui mittetoimivast mehhanismist ja enamik tehtud tööd jääda märkamata. Sellele on juhtinud tähelepanu ka Eesti Välisministeerium.²⁶ Vahemärkusena võib mainida, et samasugune lugu on inimõiguste kaitsega üldse – kordaminekud jäävad enamasti tähelepanuta.

Julgeolekunõukogu roll võib aja jooksul suureneda, eriti doktriini „kohustus kaitsta“ (*responsibility to protect*, R2P) arenedes, mis on ellu kutsutud raskemate inimõigusrikkumiste ärahoidmiseks.²⁷ Doktriini kohaselt kaasneb suveräänsusega iga riigi kohustus kaitsta inimesi inimõiguste tõsise rikkumise eest. Ent see kontseptsioon ei ole probleemideta, sest näiteks kollektiivsete kaitsemeetmete rakendamine võib riigi suveräänsust piirata.

Nagu öeldud, on Peaassamblees vastu võetud instrumendid soovituslikud. Üldjuhul on need poliitiliselt, mitte juriidiliselt siduvad. Samas on assambleel väga oluline roll rahvusvahelisel inimõiguspoliitika kujundamisel. Muu hulgas juhib ta paljude arutelude ja resolutsioonide kaudu tähelepanu inimõiguste kaitsega seotud lahendamist vajavatele olukordadele ning võib nende kohta anda soovitusi ka näiteks Julgeolekunõukogule. Vajaduse korral kasutatakse olukordade uurimiseks ja hindamiseks erireportööride ja teiste sõltumatute ekspertide abi. Samuti omavad Peaassamblee resolutsioonid kaalu inimõiguste rakendamisel (*soft law*), näiteks lepingute järelevalve komiteedes. Veelgi enam, mitmed Peaassamblee deklaratsioonid on saanud juriidiliselt siduvate instrumentide osaks. Parim näide on inimõiguste ülddeklaratsioon, milles sisalduvad õigused on leidnud tee hiljem vastu võetud õiguslikult siduvatesse konventsioonidesse (nt rahvusvaheline inimõiguste koodeks).

Silmas tuleb pidada, et rahvusvahelise õiguse allikate hulka kuulub ka tavaõigus ning õiguse üldprintsüübid, mitte ainult lepingud.²⁸ Nagu teised Peaassamblee resolutsioonid ei olnud ka inimõiguste ülddeklaratsioon õiguslikus mõttes siduv. Samas on see laialdase rahvusvahelise tunnustuse tõttu saavutanud vähemalt osaliselt tavaõiguse staatuse. Deklaratsioon on ära märgitud nii riikide konstitutsioonides kui ka paljudes siduvates rahvusvahelistes ja regionaalsetes inimõiguslepingutes. Mõned deklaratsioonid sisalduvad õigused on ka *ius cogens* (ka *jus cogens*) ehk peremptoorsed rahvusvahelise õiguse normid, millest ei või mingil juhul taganeda. Puudub täielik üksmeel, mis *ius cogens*'i hulka kuulub, kuid näiteks piinamise, orjuse ja rassilise diskrimineerimise keeld on sellesse ilma suurema kahtluseta arvatud. Samuti kuuluvad nende normide hulka jõu kasutamise ja genotsiidi keeld ning rahvaste enesemääramisõigus.²⁹ Rahvusvaheline tavaõigus erineb rahvusvahelisest lepinguõigusest eelkõige selle poolest, et tavaõiguse reegel võib riigile kehtida ka siis, kui ta pole ennast mõne (inimõigus)lepinguga sidunud. On võimalik, et lepingu keskne norm seob

²⁶ 2018. aastal võeti üksmeelselt vastu ligi 84% Julgeolekunõukogu resolutsioonidest; vt Eesti ÜRO Julgeolekunõukogu valitud liikmena 2020–2021. Välisministeerium 2020. – <https://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/uhinenud-rahvaste-organisatsioon-uro/cesti-uro-julgeolekunoukogu-valitud-0#Mis%20on%20ÜRO%20Julgeolekunõukogu> (10.09.2021).

²⁷ Smith, R. K. M. *International Human Rights Law*, lk 57; Zifcak, S. *Responsibility to Protect*. – Evans, M. D. (toim). *International Law*. Oxford: OUP 2018, lk 484–518.

²⁸ Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 lõike 1 kohaselt on rahvusvahelise õiguse allikateks rahvusvahelised üld- ja erikonventsioonid, rahvusvaheline tavaõigus ja õiguse üldprintsüübid ning abistavateks allikateks kohtuotsused ja erinevate rahvaste kõrge kvalifikatsiooniga õigusteadlaste õpetused; vt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

²⁹ *Ius cogens*'i kohta täpsemalt: Weatherall, T. *Jus Cogens: International Law and Social Contract*. Cambridge: CUP 2017; Shelton, D. *Jus Cogens*. Oxford: OUP 2021.

lepingust kõrvalejäänud riiki lepinguga paralleelselt kehtiva rahvusvahelise tavaõiguse kaudu.³⁰ Näiteks kui riik ei ole ühinenud ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooniga, ei tähenda see, et ta on selles sisalduvate normide täitmisest ning rahvusvahelisest vastutusest vaba.

Peaassamblee töötab läbi inimõigusraportid, mis jõuavad temani nii Majandus- ja Sotsiaalnõukogu kui ka Inimõiguste Nõukogu (*Human Rights Council*) kaudu. Majandus- ja Sotsiaalnõukogu loodi ÜRO põhikirjaga (artikkel 61). Selle üks ülesandeid on edendada kõigile kuuluvate inimõiguste ja põhivabaduste austamist ning järgimist.³¹ Selle ülesande täitmiseks moodustati 1946. aastal inimõiguste komisjon (*Human Rights Commission*), mis 2006. aastal asendati Peaassamblee resolutsiooni alusel Inimõiguste Nõukoguga. ÜRO põhikirjaga on Majandus- ja Sotsiaalnõukogule antud inimõiguste edendamisel üsna lai pädevus. Muu hulgas raporteerivad talle kõik allpool jutuks tulevate inimõiguslepingute üle järelevalvet teostavad komiteed. Majandus- ja Sotsiaalnõukogu koordineerib suurel määral ka eriagentuuride ja programmide tegevust ning menetleb nende aastaaruandeid.

2006. aastal loodud Inimõiguste Nõukogu allub otse Peaassambleele, erinevalt oma eelkäijast, inimõiguste komisjonist, mis tegutses Majandus- ja Sotsiaalnõukogu alluvuses. Üks nõukogu olulisi ülesandeid on anda Peaassambleele soovitusi rahvusvahelise õiguse arendamise kohta inimõiguste vallas.³² Inimõiguste Nõukogu koosneb 47 valitavast liikmesriigist. See on valitsustevaheline institutsioon. Eesti oli nõukogu liige aastatel 2013–2015 ning keskendus oma liikmeks oleku ajal naiste ja laste õigustele, konfliktilahenduses soospekti arvestamisele, karistamatusvastasele võitlusele, põlisrahvaste õigustele ja väljendusvabadusele, samuti internetivabadusele ning LGBT-kogukonna õigustele.³³ Liikmete valimisel tuleks põhimõtteliselt vaadata riigi pühendumist inimõiguste kaitsele. Samuti on võimalus liikmesus peatada, kui riik on inimõigusi süstemaatiliselt ja rängalt rikkunud. Seda võimalust on kasutatud harva.³⁴ Selleks on vaja Peaassamblee kahekolmandikulist häälteenamust. Nõukogule on ette heidetud, et liikmeks on valitud ka riike, kelle puhul inimõiguste rikkumine on teada.³⁵ Kuna tegemist on valitsustevahelise institutsiooniga, siis on juhtunud sedagi, et nõukogu on kasutatud ära poliitiliste erimeelsuste klaarimiseks. Näiteks lahkusid Ameerika Ühendriigid 2018. aastal Donald Trumpi presidendiks oleku ajal nõukogust. Üheks põhjuseks toodi nõukogu liigne fookuseeritus Iisraelile ning liikmete endi probleemne inimõigusolukord. Kuigi Ameerika Ühendriikide valitsus on vahetunud ja riik tuleb aastateks 2022–2024 nõukokku tagasi³⁶, võib oletada, et jätkub suurvõimude (nt Ühendriigid ja Hiina) soov kasutada seda foorumit oma asja ajamiseks. Hiina on nõukogu liige 2023. aastani. 2021. aastal süüdistas ta Austraaliat (Austraalia inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatamise käigus) tõsisel inimõiguste rikkumises, sealhulgas välismaal, teiste riikide siseasjadesse sekkumises ja nende kohta valeinformatsiooni levitamises.³⁷

³⁰ Rahvusvahelise tavaõiguse ja õiguse üldprintsiipide kohta: Mälksoo, L. Paragrahv 3. – Madise, Ü., *et al* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020, punkt 9.

³¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

³² General Assembly Resolution on Human Rights Council. – GA Res 60/251, 03.04.2006.

³³ Välisministeerium. ÜRO Inimõiguste Nõukogu. – <https://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/inimoigused/uro-inimoiguste-noukogu> (11.10.2021).

³⁴ 2011. aastal rakendati seda meedet näiteks Liibüa suhtes. Vt GA Res 65/265 (2011), GA Res 66/11 (2011).

³⁵ Fisher, J. Human Rights Council Membership has its Consequences: UN Rights Body Should Shine Spotlight on Members' Violations. Human Rights Watch, 14 January 2019. – <https://www.hrw.org/news/2019/01/14/human-rights-council-membership-has-its-consequences> (11.10.2021).

³⁶ Election of the Human Rights Council (14 October 2021). UN General Assembly. – <https://www.un.org/en/ga/76/meetings/elections/hrc.shtml> (20.11.2021).

³⁷ Dziedzic, S. China criticises Australia's human rights record at the United Nations. – ABC News 09.07.2021; Austraalia inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatuse kohta: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Australia. Human Rights Council Forty-seventh session 21 June – 9 July 2021. –

Tõenäoliselt tegi Hiina seda vastukaaluks Austraalia tõstatatud küsimusele Hiina tegevuse kohta Covid-19 pandeemia ohjeldamisel ning Austraalia üleskutsele asja rahvusvaheliselt uurida.³⁸

Inimõiguste Nõukogu üks olulisi ülesandeid on iga nelja ja poole aasta tagant kõigi ÜRO liikmesriikide puhul läbi viia inimõiguste olukorra üldine korrapärane läbivaatamine (*universal periodic review, UPR*).³⁹ Nõukogu teostatav inimõiguste järelevalve erineb suuresti inimõiguslepingute järelevalvest, millest tuleb juttu allpool. Nimelt tegeleb nõukogu inimõiguste üldise olukorraga, mitte üksikute lepingute järelevalvega. Läbivaatamise aluseks võetakse ÜRO põhikiri, inimõiguste ülddeklaratsioon, kõik vaadeldava riigi sõlmitud inimõiguslepingud, vabatahtlikud lubadused (*voluntary pledges and commitments*) jms. Samuti ei koosne nõukogu sõltumatutest ekspertidest, nagu inimõiguslepingute üle järelevalvet teostavad komiteed, vaid valitsuste esindajatest.

Riigid on kohustatud iga korrapärase läbivaatamise ajal esitama nõukogule raporti. Peale selle kogutakse ka muud usaldusväärset informatsiooni. Olulised on ÜRO institutsioonide, sealhulgas inimõiguslepingute järelevalve komiteede, fondide ja eriagentuuride raportid, mis koondatakse kokku peamiselt inimõiguste ülemvoliniku büroo (Office of the High Commissioner for Human Rights) meeskonna juhtimisel. Peale selle on oluline ka riiklikelt inimõiguste kaitse asutustelt (National Human Rights Institution) saadud teave. Eestis täidab seda ülesannet näiteks õiguskantsler.⁴⁰ Oma raporteid saavad esitada ka teised huvitatud organisatsioonid, sealhulgas valitsusvälised organisatsioonid ning regionaalsed inimõiguste kaitsega tegelevad ühendused.⁴¹

Käesoleva kogumiku koostamise ajal on käimas kolmas korrapärase läbivaatamise tsükkel (*3rd UPR cycle*), mis algas 2017. aastal ja peaks lõpule jõudma 2022. aasta märtsis. Iga tsükli raames analüüsitakse, kas riik on arvestanud eelmiste tsüklite ajal antud soovitusi, ning vaadatakse üle sealne inimõiguste olukord. Neljas tsükkel algab eeldatavasti 2022. aasta oktoobris. Eesti kolmanda läbivaatuse käigus 2021. aastal andsid nõukogu liikmed mitmeid soovitusi, näiteks tunnustada individuaalkaebuste esitamise võimalust naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni, laste õiguste konventsiooni ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti rikkumise korral. Eestil soovitati laiendada karistusseadustikus esitatud vihakõne käsitlust ning pingutada rassilise ja seksuaalse orientatsiooni alusel diskrimineerimise kaotamise nimel.⁴² Korrapärase läbivaatuse raames on nõukogu Eestile korduvalt ette heitnud väheseid jõupingutusi, et suurendada oma riigis teadlikkust nii inimõiguslepingutest kui ka järelevalve võimalustest. Sarnaseid etteheiteid on teinud ka inimõiguslepingute järelevalve komiteed. Samuti leitakse, et Eestis ei tutvustata piisavalt komiteede seiretsüklite lõppjärel

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/070/43/PDF/G2107043.pdf?OpenElement> (20.11.2021).

³⁸ Hurst, D. Australia insists WHO inquiry into Covid origin must be robust, despite China tensions. – The Guardian 28.12.2020.

³⁹ Täpsem regulatsioon: Human Rights Council Res 5/1 on Institution-building of the UN Human Rights Council. – A/HRC/RES/5/1, 18.06.2007.

⁴⁰ Vt Kuurberg, M. Inimõiguste kaitse Eesti põhiseaduslikus ruumis. – Raamat „Inimõigused“.

⁴¹ Hea ülevaade kogu protsessist: Maximizing the use of the Universal Periodic Review at country level: Practical Guidance. UN Human Rights Office of High Commissioner of Human Rights. – https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf (11.10.2021).

⁴² Täielik ettepanekute loetelu 2021. aasta raportis: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Estonia. Human Rights Council Forty-eight session 13 September – 1 October 2021. – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/163/15/PDF/G2116315.pdf?OpenElement> (11.10.2021).

(*concluding observations*) ega korrapärase läbivaatuste tulemusi.⁴³ Hiljuti tuletas seda asjaolu Eestile meelde puuetega inimeste õiguste komitee puuetega inimeste õiguste konventsiooni esimese seiretsükli lõppjäreldest.⁴⁴ Samuti on järelevalveasutused ette heitnud, et Eestil ei ole selget protseduuri soovitude rakendamiseks.⁴⁵

Inimõiguste olukorra üldine korrapärase läbivaatamine ei ole ainus, millega Inimõiguste Nõukogu tegeleb. Tema töös on olulisel kohal ka erimenetlused (*special procedures*), mida viivad läbi eriraportöörid. Raportöörid on sõltumatud inimõiguseksperdid, kellel on mandaat kolmeks aastaks, mida võidakse ühe korra ka pikendada. Raportöörid koostavad nii teemapõhiseid raporteid (nt kultuurialaste õiguste, puuetega inimeste õiguste kohta) kui ka riigipõhiseid raporteid. Nende tööd abistab inimõiguste ülemvoliniku büroo. Raportöörid võivad külastada liikmesriike ja eri allikatest andmeid koguda. See ei pruugi alati lihtne olla. Näiteks tõi äärmise vaesuse ja inimõiguste eriraportöör oma viimases Hiina raportis välja asjaolu, et tal ei olnud võimalik andmete kogumiseks vabalt kohalike kodanikuühiskonna aktivistidega vestelda ning pidevalt saatis teda mõni julgeolekuametnik. Mõned kohtumised olid ka selgelt lavastatud.⁴⁶

Riikide koostöövalmidus inimõiguste alal varieerub selgelt. Eesti esitas alalise kutse kõigile eriraportööridele visiitideks juba 2001. aastal. 2021. aasta lõpuks oli sarnase kutse esitanud enamik (128) maailma riike.⁴⁷ Eriraportööriks olemine on auasi ning selle ülesande täitmiseks valitakse omal alal tunnustatud spetsialistid, teiste hulgas teadlased. Selle eest palka ei maksta, tasutakse üksnes tööga seotud kulud. Eesti kohta on viimati raporti koostanud laste müügi, prostitutsiooni ning pornograafia eriraportöör⁴⁸ ning rassismi tänapäevaste vormide, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse eriraportöör⁴⁹. Nendes raportites anti Eestile ka rohkesti soovitusi, näiteks viimati nimetatud raportis anti soovitusi poliitiliselt tundlikus keele- ja kodakondsuspoliitika vallas.⁵⁰

Inimõiguste Nõukogu abistab ka nõuandev komitee, mis koosneb sõltumatutest ekspertidest. Selle komitee moodustatud töörühma (*Working Group of Communications*) kaudu on nõukogule võimalik esitada individuaalkaebusi (*individual communications*). Kui kaebus võetakse vastu, liigub see edasi teise töörühma, mis on moodustatud Inimõiguste Nõukogu liikmete esindajatest. See töörühm raporteerib nõukogule ja teeb ettepanekuid järgmisteks sammudeks.

⁴³ Kiviorg, M. Estonia. – Heyns, C., Viljoen, F. (toim). *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*. The Netherlands: Brill 2022 (ilmumas).

⁴⁴ *Concluding observations on the initial report of Estonia*. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. – CRPD/C/EST/CO/1, 29.03.2021, p 69. Muu hulgas mainis komitee vajadust teha lõppjäreldest kättesaadavaks eri huvirühmadele ja vähemustele neile arusaadavas keeles. Komitee tegi lõppjäreldest 2021. aasta märtsis, 2021. aasta lõpus eestikeelne tõlge veel kättesaadav ei olnud.

⁴⁵ Kiviorg, M. Estonia.

⁴⁶ Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on his mission to China. Human Rights Council. Thirty-fifth session, 6–23 June 2017, A/HRC/35/26/Add.2. – <https://digitallibrary.un.org/record/1298742?ln=en> (11.10.2021).

⁴⁷ UN Human Rights Office of the High Commissioner. Standing Invitations. – <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx> (11.10.2021).

⁴⁸ Maalla M'jid, N. Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography. Human Rights Council 10 July 2009, A/HRC/12/23/Add.2. – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/145/45/PDF/G0914545.pdf?OpenElement> (11.10.2021).

⁴⁹ Doudou, D. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Human Rights Council, 17 March 2008, A/HRC/7/19/Add.2. – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/117/59/PDF/G0811759.pdf?OpenElement> (11.10.2021).

⁵⁰ *Ibid.*, lk 22.

Individuaalkaebuse esitamise võimalus rahvusvahelisel areenil ei sündinud iseenesest. ÜRO inimõiguste süsteemi algusajal ei peetud seda võimalikuks. 1947. aastal ütles nõukogu eelkäija, inimõiguste komisjon, et tal ei ole individuaalkaebuste menetlemiseks vajalikku pädevust. Olukord muutus alles 1970. aastal, kui Majandus- ja Sotsiaalnõukogu võttis vastu tähelepanuväärse resolutsiooni 1503.⁵¹ Mõningate muudatustega kehtis see kuni 2007. aastani, kui Inimõiguste Nõukogu resolutsiooniga muudeti kaebuste esitamise protseduuri.⁵² Kaebusi võivad esitada nii üksikisikud kui ka isikute rühmad, kelle inimõigusi on rikutud; samuti sellised isikud, rühmad ja valitsusvälised organisatsioonid, kellel on otsene ja usaldusväärne teave inimõiguste rikkumise kohta. Sarnaselt oma eelkäijaga on kogu protseduur nõukogu konfidentsiaalne. Seda võib pidada menetluse nõrkuseks, samas on selle eesmärk olnud julgustada riike koostööd tegema. Ent uute menetlusreeglite järgi võib Inimõiguste Nõukogu siiski lõpptulemusena otsustada, et olukorra olemust või tõsidust arvestades tuleb asja arutada edasi avalikult.

Tuleb ka silmas pidada, et nõukogu ei lahenda üksikisiku individuaalset inimõiguste küsimust, vaid tegemist peab olema ränga inimõiguste rikkumisega (*gross violation*), mille korral on rikutud mitme inimese õigusi.⁵³ Oluline on märkida, et arutamisele võivad tulla kaebused, mis käsitlevad nii kodaniku- ja poliitilisi õigusi kui ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi. Erinevalt inimõiguslepingute alusel tegutsevate järelevalve komiteede tööst on Inimõiguste Nõukogul n-õ universaalne pädevus inimõiguste alal, st õigus menetleda ükskõik milliseid inimõigusi. Samuti võib rikkumiste korral esitada kaebuse ÜRO liikme vastu, olenemata sellest, kas riik on asjaomase inimõigusinstrumendi ratifitseerinud või mitte, ning olenemata tehtud reservatsioonidest. Selline lähenemine on õigustatud, arvestades seda, et nõukogu käsitleb rängimaid inimõiguste rikkumisi.

Nagu eespool mainitud, on kõik ÜRO organid ja institutsioonid ühel või teisel viisil seotud inimõiguste kaitsega. Ent erilist tähelepanu tuleb juhtida ÜRO põhikirja alusel loodud Rahvusvahelisele Kohtule, mille eelkäija oli Rahvasteliidu päevil Alaline Rahvusvaheline Kohus.⁵⁴ Kohus koosneb 15 kohtunikust, kelle valivad häälteenamusega Peaassamblee ja Julgeolekunõukogu. Vajaduse korral valitakse ka *ad hoc*-kohtunikud, kui kohtu koosseisus ei ole mõnd riiklikku kohtunikku arutusele tuleva kohtuasja lahendamiseks. Iga riik võib tunnustada Rahvusvahelise Kohtu pädevust. Lisaks kaasuste lahendamisele on kohtul õigus anda ka nõuandvaid arvamusi (*advisory opinions*). Rahvusvaheline Kohus ei ole siiski inimõiguste kohus. Ta ei saa võtta vastu kaebusi üksikisikutelt, samuti ei saa ta otseselt lahendada sisulisi küsimusi, mis tulenevad näiteks inimõiguslepingutest. Kohtus saavad poolteks olla vaid riigid. Hoolimata sellest on tal väga oluline roll inimõiguste kaitsmisel lepingute tõlgendamise, nendes sisalduva terminoloogia täpsustamise ning riikide kohustuste ja vastutuse kindlakstegemise teel.⁵⁵ Näiteks *Gruusia vs. Venemaa* asjas⁵⁶ üritas Gruusia Venemaad vastutama panna rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise

⁵¹ Economic and Social Council Resolution 1503 (XLVIII), 48 U.N. ESCOR (No. 1A) at 8, U.N. Doc. E/4832/Add.1 (1970).

⁵² Human Rights Council Res. 5/1 (2007). Institution-building of the United Nations Human Rights Council.

⁵³ Ülevaade Inimõiguste Nõukogu individuaalkaebuste menetlusest: UN Human Rights Council. Human Rights Council Complaints Procedure. –

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/ComplaintProcedurebooklet_E.pdf (11.10.2021).

⁵⁴ Alaline Rahvusvaheline Kohus „tegutses oma statuudi alusel ja oli üsna lõdvalt seotud Rahvasteliiduga“. Klabers, J., lk 206.

⁵⁵ Bedi, Shiv R. S. *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing 2007; Ghandhi, S. *Human Rights and the International Court of Justice: The Ahmadou Sadio Diallo Case*. – *Human Rights Law Review* 2011/11 (3).

⁵⁶ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia vs. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment*. – I. C. J. Reports 2011, lk 70.

rahvusvahelise konventsiooni rikkumise eest 2008. aasta sõjategevuse ajal, tuginedes konventsiooni klauslile, mille järgi võib asja anda Rahvusvahelisse Kohtusse, kui vaidlusosalised muul viisil kokkuleppele ei jõua.⁵⁷ Kohus keskenduski konventsioonis sisalduva klausli (artikkel 22) tõlgendamisele.⁵⁸ Gruusia ei võitnud. Võib öelda, et see juhtus tema enda tormakuse tõttu, kuna ta jättis kasutamata konventsioonis ette nähtud võimaluse püüda vaidlus lahendada läbirääkimiste teel.

Samamoodi on Ukraina esitanud Rahvusvahelisse Kohtusse kaebuse Venemaa vastu sellesama konventsiooni rikkumise pärast, süüdistades Venemaad Krimmi tatarlaste ja etniliste ukrainlaste kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete õiguste rikkumises ning diskrimineerimises.⁵⁹ Peale rassilise diskrimineerimise konventsiooni rikkumise süüdistab Ukraina Venemaad ka terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni rikkumises.⁶⁰ Tegemist ei ole küll n-ö klassikalise inimõiguslepinguga, aga siiski olulise lepinguga, mis on otseselt seotud inimõiguste kaitsega. Lisaks rassilise diskrimineerimise konventsiooni artiklis 22 sisalduvate menetlusreeglite tõlgendamisele vaatas kohus, kas Ukraina viidatud rikkumised üldse mahuvad rassilise diskrimineerimise konventsiooni reguleerimisalasse. Erinevalt eelmises lõigus nimetatud kohtuasjast on sel korral otsustatud minna edasi asja sisulise arutelu juurde. Seda, milliseks olukord sisulise arutelu käigus kujuneb, saab muidugi näha alles tulevikus.

Varem on Rahvusvaheline Kohus lahendanud ka vaidlust seoses vastutusega genotsiidi vältimise ja karistamise konventsiooni alusel. Konventsiooni kohaldamine oli vaatluse all Bosnia ja Hertsegoviina vs. Jugoslaavia (Serbia ja Montenegro) asjas⁶¹. Selles asjas kohaldas kohus ajutisi genotsiidi vältimise meetmeid – samm, mis oli selle kohtu praktikas inimõiguste kaitsel iseenesest märkimisväärne. Sarnaselt tegutses kohus ka hiljutises Gambia vs. Myanmar asjas⁶².

Rahvusvahelise Kohtu puhul tuleb silmas pidada, et tema tegevus on piiratud poolte nõusolekuga, tema jurisdiktsiooni tunnustamisega. Samuti on tulemus kohustuslik vaid jurisdiktsiooni tunnustanud pooltele.⁶³ Eesti Vabariik on tunnistanud Rahvusvahelise Kohtu jurisdiktsiooni kohustuslikuks *ipso facto* ja ilma erikokkuleppeta vastastikustes suhetes mistahes teise riigiga, kes on võtnud endale samasuguse kohustuse. Eesti on täpsustanud, et seda avaldust ei saa kasutada vaidluste suhtes, mille lahendamise on pooled usaldanud mõnele teisele kohtule või arbitraazile kokkuleppe alusel, mis on juba sõlmitud või võidakse tulevikus

⁵⁷ Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II 2010, 8, 0.

⁵⁸ Artikkel 22 sätestab: „Kahe või enama osalisriigi vaidlus konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle, mida ei lahendata läbirääkimiste teel või konventsiooniga sätestatud menetluse korras, antakse vaidlusosalise taotlusel üle Rahvusvahelisele Kohtule, kui vaidlusosalised ei jõua kokkuleppele muu vaidluse lahendamise mooduse suhtes.“

⁵⁹ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment. – I. C. J. Reports 2019, lk 558.

⁶⁰ Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II 2002, 12, 45.

⁶¹ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Preliminary Objections, Judgment. – I. C. J. Reports 1996, lk 595.

⁶² Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional Measures, Order of 23 January 2020. – I. C. J. Reports 2020, lk 3.

⁶³ Rahvusvahelise Kohtu kohta üldiselt: Zimmermann, A. *et al.* (toim). The Statute of the International Court of Justice. A Commentary. 3rd edition. Oxford: OUP 2019; Thirlway, H. The Law and Procedure of the International Court of Justice. Fifty Years of Jurisprudence. Oxford: OUP 2013.

sõlmida.⁶⁴ Eesti tegi selle avalduse fakultatiivklausli alusel, mis sisaldub kohtu statuudi artikli 36 lõikes 2.

Samas on mitmes lepingus ette nähtud võimalus lõpptulemusena pöörduda vaidluse lahendamiseks Rahvusvahelisse Kohtusse. Peale rassilise diskrimineerimise konventsiooni on selline säte ka näiteks naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioonis (artikkel 29)⁶⁵, piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases konventsioonis (artikkel 30)⁶⁶, võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvahelises konventsioonis (artikkel 92)⁶⁷, isikute sunniviisilise kadumise eest kaitset pakkuvat rahvusvahelist konventsioonis (artikkel 42)⁶⁸ ning ka genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioonis. Selle konventsiooni kohaselt alluvad lepinguosaliste vahel tekkivad vaidlused konventsiooni tõlgendamise, kohaldamise ja täitmise üle vähemalt ühe vaidlusosalise nõudel Rahvusvahelisele Kohtule.⁶⁹

Kohtualluvus on sageli määratud konventsioonide fakultatiivprotokollides (lisaprotokollid). Klabbers märgib, et kohtualluvuse sätestamisel fakultatiivprotokollis, mitte konventsioonis endas, on poliitiline põhjendus: nii on riikidel võimalik konventsiooniga ühineda ka siis, kui nad ei soovi vaidlustega Rahvusvahelisse Kohtusse pöörduda.⁷⁰ Sarnane lahendus järelevalveorgani poole pöördumisel on kasutusel ka mitme inimõiguskonventsiooni puhul, millest tuleb juttu allpool. Võib väita, et see on soodustanud inimõiguskonventsioonidega ühinemist. Samas tuleb rõhutada, et olenemata kaebuste esitamise võimaluste tunnustamisest on konventsioonid, millega riik on ühinenud, talle õiguslikult siduvad.

Nagu eespool mainitud, võib Rahvusvaheline Kohus anda ka nõuandvaid arvamusi. ÜRO põhikirjaga on arvamuste küsimise õigus antud Julgeolekunõukogule ja Peaassambleele ning teised organisatsioonid võivad seda teha Peaassamblee loal.⁷¹ Nagu nimetusestki nähtub, ei ole need arvamused kohustuslikud, juriidiliselt siduvad. Sellest hoolimata on tegemist autoriteetsete seisukohtadega, millele praktikas sageli viidatakse ning millel on olnud oluline osa rahvusvahelise õiguse kujunemisel. Ent kohustuslikkuse võib ette näha ka konventsioonides. Selline säte on näiteks ÜRO privileegide ja immunitetide konventsiooni artikli 8 lõikes 30, mis sätestab, et eriarvamuste tekkimisel ÜRO ja selle liikmesriigi vahel võib küsida kohtu arvamust ning see arvamus on vaidluses otsustav.⁷²

Üks väga oluline otseselt inimõigustega tegelev ÜRO institutsioon on inimõiguste ülemvoliniku büroo. See täidab inimõiguste edendamisel ÜRO-s juhirolli. Ülemvoliniku büroo loodi 1993. aastal Peaassamblee resolutsiooniga.⁷³ Tema mandaat inimõiguste edendamisel on väga lai, alates inimõiguste rikkumisega seotud üksikküsimuste käsitlemisest

⁶⁴ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

⁶⁵ Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. – RT II 1995, 5, 31.

⁶⁶ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon. – RT II 2006, 26.

⁶⁷ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. – UNTS, vol. 2220, lk 3, 18.12.1990.

⁶⁸ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. – UNTS, Treaty Series, vol. 2716, lk 3, 20.12.2006.

⁶⁹ Genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon. – RT II 1994, 27, 103.

⁷⁰ Klabbers, lk 212.

⁷¹ Organs and agencies authorized to request advisory opinions. International Court of Justice. – <https://www.icj-cij.org/en/organs-agencies-authorized> (11.11.2021).

⁷² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni privileegide ja immunitetide konventsioon. – RT II 1994, 3, 8. Sarnaseid erandlikke sätestusi on ka teistes konventsioonides.

⁷³ ÜRO Peaassamblee resolutsioon 48/141. – A/RES/48/141, 20.12.1993.

ja valitsustega suhtlemisest ning lõpetades inimõigustealase tegevuse koordineerimisega ÜRO-s.⁷⁴ Tänu koordineerimisele ja edendamisele on ülemvoliniku büroo veebileht tänuväärne allikas igale inimõigustest huvitunule, sisaldades ülevaateid inimõiguste kaitses ÜRO-s ning liikmesriikide, kaasa arvatud Eesti üle tehtud järelevalvemenetluste tulemuste kokkuvõtteid.⁷⁵

2. Eesti ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõiguskonventsioonid

ÜRO organite ja institutsioonide kõrval teostavad inimõiguste üle järelevalvet ka konventsioonidega loodud järelevalveorganid (*treaty bodies*). Liikmesriigid on sõlminud üheksa peamist inimõiguskonventsiooni (*core human rights treaties*), millest seitsmest tuleb allpool põhjalikumalt juttu. Mitte kõik liikmesriigid ei ole soovinud end siduda üheksa konventsiooniga, näiteks Eesti on ühinenud seitsmega. Eesti ei ole ratifitseerinud isikute sunniviisilise kadumise eest kaitset pakkuvat rahvusvahelist konventsiooni⁷⁶ ega võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvahelist konventsiooni⁷⁷. Kuid nendega ühinemist on Eestile soovitanud mitmed konventsioonide järelevalve komiteed⁷⁸, viimati märgiti see puudusena ära ka Inimõiguste Nõukogus Eesti kolmanda korrapärase läbivaatamise raames.⁷⁹ Võõrtööliste konventsiooniga ühinemata jätmist on Eesti põhjendanud osalusega Euroopa Liidu ühtses immigratsioonipoliitikas, mis pakkuvat kolmandate riikide kodanikele piisavat kaitset.⁸⁰ Sunniviisilise kadumise konventsiooni kohta pole Eestil olulisi vastuväiteid olnud, samas pole seda seni veel ratifitseeritud.

Konventsioonide täiendamiseks on hiljem eraldi vastu võetud fakultatiivprotokolle. Nendegagi ei ole kõik riigid pidanud vajalikuks ühineda. Seitsmest konventsioonist ja nende protokollidest teen lähemalt juttu allpool. Mainin siin vaid seda, et kõigil üheksal konventsioonil on oma järelevalveprotseduurid/mehhanism (*human rights monitoring mechanisms*), mille toimimise eest vastutab konventsiooni komitee.

Kõige olulisemaks selle mehhanismi puhul võib pidada võimalust esitada individuaalkaebusi. Kõiki üheksat konventsiooni on lisakokkulepetega (kas konventsioonis sisalduva fakultatiivklausli alusel või fakultatiivprotokollidega ühinemise teel) täiendatud individuaalkaebuste esitamise võimalusega. Seda peetakse väga oluliseks sammuks inimõiguste kaitse tagamisel. Tõsiasi, et individuaalkaebuste esitamise võimalus ei olnud konventsioonidesse vältimatu nõudena juba sisse kirjutatud, ilmestab siiski taas seda, kui vaevaliselt on kulgenud üksikisiku kaebuse tunnustamine ÜRO-s. Samas võimaldas

⁷⁴ Vt ka United Nations Human Rights Office of High Commissioner of Human Rights. Mandate of UN Human Rights. – <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Mandate.aspx> (11.10.2021).

⁷⁵ Estonia. United Nations Human Rights Office of High Commissioner of Human Rights. – <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACAREgion/Pages/EEIndex.aspx> (11.10.2021). Aruandluse eestikeelseid dokumente leiab Välisministeeriumi veebilehelt: <https://vm.ee/et/inimoiguslaste-konventsioonide-taitmine-0> (10.10.2021). Ka Eesti inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatamise kohta leiab eestikeelset teavet Välisministeeriumi veebilehelt: <https://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/inimoigused/eesti-upr> (10.10.2021).

⁷⁶ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. – UNTS, Treaty Series, vol. 2716, lk 3, 20.12.2006.

⁷⁷ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. – UNTS, vol. 2220, lk 3, 18.12.1990.

⁷⁸ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee. Lõppjäreldused Eesti kolmanda perioodilise aruande kohta 08.03.2019. – E/C.12/EST/CO/R.3, punkt 56.

⁷⁹ Human Rights Council. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, 23.06.2021. – A/HRC/48/7.

⁸⁰ Views on Conclusions and/or Recommendations. UPR. Estonia. – Un Doc A/HRC/32/7/Add.1, 02.06.2016, lk 4.

fakultatiivklauslite ja -protokollide kasutamine riikidel tunnustada inimõiguskonventsioonide juriidilist kohustuslikkust, ilma et nad peaksid kartma üksikisikute kaebuste jõudmist rahvusvahelisele tasandile.

Individuaalkaebuste esitamise võimalus tähendab seda, et üksikisikud saavad pärast riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamist (*exhaustion of domestic remedies*) pöörduda oma õiguste kaitseks asjaomase konventsiooni täitmise üle järelevalvet teostava komitee poole. Samas tuleb iga ÜRO inimõiguskonventsiooni puhul eraldi ja väga täpselt vaadata, et oleksid täidetud kaebusele esitatavad nõuded, sealhulgas see, millal ja kes saab kaebust vastavale komiteele esitada.⁸¹ Võrreldes Euroopa Inimõiguste Kohtuga on kaebuste vastuvõtu kriteeriumides sarnasusi, kuid on ka väga olulisi erisusi. Kaebuste vastuvõtu kriteeriumides esineb erinevusi ka ÜRO konventsioonide endi vahel. Näiteks ei saa juriidilised isikud (nt valitsusvälised organisatsioonid) inimõiguste komiteele kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti rikkumise puhul kaebusi esitada.⁸² Fakultatiivprotokoll ei maini ka isikute rühma. Inimõiguste komitee on oma praktikas siiski tunnustanud ka mitme isiku poolt korraga esitatud kaebuse vastuvõetavust, näiteks kaasustes, mis puudutasid põlisrahvaste õiguste (etniliste vähemuste) kaitset pakti artikli 27 alusel.⁸³ Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsiooni fakultatiivklauslis on aga selgelt märgitud, et kaebusi võivad esitada nii üksikisikud kui ka isikute rühmad. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee on oma praktikas laiendanud isikute rühma mõistet ka juriidilistele isikutele.⁸⁴ Ka puuetega inimeste õiguste konventsiooni fakultatiivprotokoll lubab esitada kaebusi üksikisikutel ja isikute rühmal. Samas ei ole komitees 2021. aasta lõpuks veel selget praktikat, kas ka juriidilised isikud saavad enda õiguste kaitseks kaebusi esitada. Teatud juhtudel saavad teised isikud, ka juriidilised isikud esitada kaebusi komiteedele rikkumise ohvri eest. Üldjuhul peab selleks olema selge volitus. *Actio popularis* kaebused ei ole lubatud võrreldes näiteks Aafrika inimõiguste kaitse süsteemiga, kus selline võimalus erandjuhtudel on.

Komiteed ei ole kohtulikud institutsioonid, aga nad tegutsevad nagu kohtulikud institutsioonid (*quasi-judicial bodies*). Meeles tuleb pidada sedagi, et erinevalt Euroopa Inimõiguste Kohtust pole komiteede otsused juriidiliselt siduvad. Riigid ei ole seni soovinud järelevalvet ja konventsioonide täitmise tõhustamises kokku leppida. Sellest hoolimata on komiteede individuaalkaebuste korral tehtud otsused autoriteetsed. Ühtlasi on näiteks naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni⁸⁵ ning piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni⁸⁶ puhul järelevalvet lisaprotokollidega tõhustatud.⁸⁷ Nii naiste õiguste komitee kui ka piinamisvastane komitee võivad alustada uurimismenetlust (*inquiry procedure*) süstemaatiliste inimõiguste rikkumiste suhtes. Analoogilise menetluse võib algatada ka puuetega inimeste õiguste komitee, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste

⁸¹ Ülevaade individuaalkaebuste esitamise protseduurist: Human Rights Bodies – Complaints Procedures. United Nations Human Rights Office of High Commissioner. –

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#individualcomm> (11.10.2021).

⁸² ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/83/D/1023/2001, Länsman (Jouni) *et al.* (2) vs. Soome, Comm no 1023/2001 (17.03.2005), punkt 6.1; vt näiteks ka Hartikainen vs. Soome, Comm no 40/1978 (9.04.1981) ja JT vs. Canada, Comm no. 104/1981 (06.04.1983).

⁸³ Länsman (Jouni) *et al.* (2) vs. Soome.

⁸⁴ Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee, CERD/C/67/D/30/2003, The Jewish community of Oslo vs. Norra, Comm no. 30/2003 (15.08.2005), punkt 7.4.

⁸⁵ Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. – RT II 1995, 5, 31.

⁸⁶ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon. – RT II 2006, 26.

⁸⁷ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. – RT II 2006, 24, 63.

komitee, laste õiguste komitee ning võõrtööliste konventsiooni komitee. Eesti on uurimismenetlusi aktsepteerinud kahe konventsiooni puhul: piinamisvastase konventsiooni artikli 20 alusel ning puuetega inimeste õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolli alusel.

Nagu öeldud, pole kõik riigid individuaalkaebuste esitamise võimalust iga konventsiooni puhul tunnustanud. Eesti on seda teinud üksnes kolme puhul: kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt⁸⁸, puuetega inimeste õiguste konventsioon⁸⁹ ning rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon⁹⁰. Järelevalve käigus on nii komiteedes kui ka Inimõiguste Nõukogus Eestile seda nappi tunnustamist korduvalt ette heidetud.⁹¹ Eesti on rahvusvahelisel tasandil andnud ka lubaduse ühineda naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni lisaprotokolliga, kuid ei ole selleni veel jõudnud. Lubaduse andis Eesti näiteks enne Inimõiguste Nõukogu liikmeks valimist 2013. aastal.⁹²

Riik saab inimõiguskonventsioonidega ühineda ka ilma, et ta nõustuks lisaprotokolliga, mis annab lepingu alusel asutatud komiteele (kohtulaadsele organile) volituse individuaalkaebusi arutada. See siiski ei tähenda, et riik võib konventsiooni eirata. Konventsioonist tulenevad kohustused on rahvusvahelise õiguse alusel juriidiliselt siduvad, küll aga ei saa nende täitmist tagada rahvusvahelise tribunali abil enne, kui riik on nõustunud asjaomase komitee jurisdiktsiooniga, ka riikidevaheliste kaebuste puhul. Peale individuaalkaebuste on komitees võimalik arutada ka riikidevahelisi kaebusi.

Kaebuste menetlemise kõrval teostavad komiteed ka konventsioonide täitmise üle järelevalvet. Kõik konventsiooni osalisriigid on kohustatud korrapäraselt iga konventsiooni puhul, millega on ühinetud, selle täitmise kohta asjaomasele komiteele raporteid esitama. Sellise seiretsükli raames saavad arvamusi esitada ka valitsusvälised organisatsioonid (variraportid) ning inimõiguste kaitsega tegelevad institutsioonid, kaasa arvatud õiguskantsler riikliku inimõiguste asutuse rollis (*national human rights institution*). Kõige selle põhjal avaldab konventsiooni komitee oma lõppjäreldused ja soovitused (*concluding observations*). Seiretsükli dokumendid on avalikud ja nendega saab tutvuda inimõiguste ülemvoliniku büroo veebilehel. Osa Eesti koostatud raporteid ja komiteede esitatud lõppjäreldusi on Välisministeeriumi veebilehel kättesaadavad ka eesti keeles. Näiteks 2019. aastal lõppes Eesti neljas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti täitmise seiretsükkel ning järgmine algab 2025. aastal. 2021. aastaks oli Eesti läbinud ka näiteks ühe puuetega inimeste õiguste konventsioon täitmise seiretsükli. Vähene tsükli arv tuleneb sellest, et see on üheksast konventsioonist kõige uuem: võeti vastu 2006. aastal ja Eesti liitus 2012. aastal.⁹³

Komiteedel on oluline roll ka konventsioonides sisalduvate õiguste täpsustamisel ja tõlgendamisel. Praeguseks on avaldatud juba märkimisväärne hulk üldkommentaare (*general*

⁸⁸ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

⁸⁹ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6.

⁹⁰ Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II 2010, 8, 0.

⁹¹ Views on Conclusions and/or Recommendations. UPR. Estonia. – Un Doc A/HRC/32/7/Add.1, 02.06.2016, lk 10–11.

⁹² Voluntary Pledges and Commitments. GA. Estonia. – UN Doc GA, A/67/121, 02.07.2012, lk 3. Sarnase lubaduse andis Eesti ka 2018. aasta vahe raportis teise korrapärase ülevaatus järel: „[T]he relevant authorities are preparing the necessary legislative proposals to sign and ratify the Protocol.“ UPR. Mid-term report of Estonia on the Implementation of the UPR Recommendations, December 2018. – <https://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/inimõigused/estti-upr> (11.10.2021).

⁹³ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 04.04.2012, 5. Puuetega inimeste õiguste kaitse kohta vt Sepper, M.-L. Puuetega inimeste inimõigused. – Raamat „Inimõigused“.

comment, ka *general recommendation*)⁹⁴, mis ei ole küll juriidiliselt siduvad, kuid on väga autoriteetsed. Nendele on viidatud nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises kohtupraktikas (nt Euroopa Inimõiguste Kohus⁹⁵). Eesti Riigikohus on kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti üldkommentaari number 25 maininud asjas, mis puudutas vangide valimisõigust.⁹⁶ Üldkommentaariidele on viidatud ka seaduste väljatöötamisel, näiteks lastekaitseaduse seletuskirjas on mainitud lapse õiguste komitee üldkommentaari number 8.⁹⁷ Shelton rõhutab, et kuna üldkommentaariid võetakse vastu konsensuse alusel, siis on nende autoriteetsus veelgi tugevam.⁹⁸

Eestile on korduvalt ette heidetud, et me ei näe piisavalt vaeva, suurendamaks oma riigis teadlikkust nii ÜRO inimõiguslepingutest, nende täitmise üle teostatavast järelevalvest kui ka individuaalkaebuste esitamise võimalustest. See nähtub muu hulgas sellest, et korrapäraste ülevaatuste lõppjäreldest kajastus ja analüüs ajakirjanduses on peaaegu olematu. Samuti on Eesti kohtupraktikas ÜRO konventsioonidele viitamine väga harv võrreldes Euroopa inimõiguste konventsiooni, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika ning Euroopa Liidu õigusega.⁹⁹ See võib muu hulgas olla märk sellest, et õigushariduses on puudusi.

Samas on selline olukord ka arusaadav. ÜRO inimõiguste kaitse süsteem on keerulise ülesehitusega ja kõigi võimaluste hoomamine võib olla raske isegi juristidele, rääkimata tavakodanikest. Ka riikidele on see süsteem mõneti kohmakas, eriti seoses sellega, mis puudutab konventsioonide täitmise üle teostatavat korrapärast järelevalvet. Samuti on konventsioonid osalt kattuvad. Ka komiteede enda võimekusel raporteid läbi vaadata esineb puudujääke. Järelevalvesüsteem ning selle tõhusus on olnud kriitika all näiteks selle tõttu, et riigid kipuvad esitama ka ennast ilustavaid raporteid. Samuti on mõni riik aeg-ajalt eiranud raportite esitamise kohustust ning nii mõnelgi (sealhulgas Eestil) on ette tulnud viivitusi raportite tähtaegadest kinnipidamisel. 2019. aastal märkis inimõiguste ülemvolinik, et ainult üks kolmandik riikidest esitab raportid õigel ajal.¹⁰⁰ Võrreldes Euroopa Nõukoguga on ÜRO ka ise suhteliselt vähe panustanud näiteks kohapealsesse koolitamisega ja tehnilise abi osutamisse. Siin peitub kindlasti arenguvõimalusi. Eestis esineb puudujääke kõigi komiteede seiretulemuste kättesaadavaks tegemisega eesti keeles (või vähemusrahvuse keeles). Samuti ei ole eesti keeles kättesaadavad komiteede lahendid ega annotatsioonid, erinevalt paljudest Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditest.

Tasapisi on ka ÜRO raames üritatud järelevalve teostamist reformida.¹⁰¹ See väljendub näiteks komiteede töö ja omavahelise koostöö tõhustamises, samuti on komiteed koostanud

⁹⁴ Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies. – UN Doc HRI/GEN/1/Rev 9 (2 vols).

⁹⁵ EIK, *Bayatyan vs. Armeenia*, 07.07.2011, 23459/03.

⁹⁶ RKPJK, 3-4-1-44-13, 02.10.2013, punkt 24; vt ka CCPR General Comment 25. Article 25. Participation in Public Affairs and the Right to Vote. – CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

⁹⁷ Vabariigi Valitsus. Lastekaitseaduse eelnõu seletuskiri. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f3beec87-7eaf-4aad-afa0-aacbde93a4c> (30.02.2021).

⁹⁸ Shelton, D. *Advanced Introduction to International Human Rights Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing 2020, lk 70.

⁹⁹ Hion, M. Estonia. – Heyns, C., Viljoen, F. (toim). *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*. The Netherlands: Kluwer Law International 1999, lk 261; Kiviorg, M. Estonia. – Heyns C., Viljoen, F. (toim). *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*. The Netherlands: Brill 2022 (ilmumas).

¹⁰⁰ Shelton, lk 244.

¹⁰¹ Täpsemalt reformide kohta: Treaty Body Strengthening. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. – <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx> (11.10.2021); Bantekas, I., Oette, L. *International Human Rights Law and Practice*. 3rd. edition. Cambridge: CUP 2020, lk 196–200.

raportite esitamise juhised. Raporteerimisel on abiks riikidele antavad probleemkohtade ja vastamist vajavate küsimuste loetelud. Vajaduse korral saab nõu küsida.

Probleemidest hoolimata kinnitavad empiirilised uuringud riikide korrapärase raporteerimise väärtuslikkust.¹⁰² Väärtus seisneb näiteks asjaolus, et riigid peavad ülevaatuse käigus tegema läbi eneseanalüüsi, mida nad muidu tõenäoliselt ei teeks. Järelevalve teostamiseks panustavad variraportitega ka teised ametid ja organisatsioonid. Tundub, et järjest rohkem riike suhtub raporteerimisse täie tõsidusega. Konventsioonide raportite suhteline edukus oli ka põhjus, miks Peaassamblee viis Inimõiguste Nõukogu moodustamisega 2006. aastal sisse inimõiguste olukorra üldise korrapärase ülevaatuse.¹⁰³

Allpool annan lühikese ülevaate kõigist inimõiguskonventsioonidest, millega Eesti on 2021. aasta lõpuks ühinenud.

2.1. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (*International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR*)¹⁰⁴ võeti vastu 1966. aastal ning see jõustus kümme aastat hiljem, 23. märtsil 1976. aastal. Pakti alusel loodi ka inimõiguste komitee (Human Rights Committee). See koosneb 18 sõltumatust eksperdist, kes ei ole käsitatavad oma riigi esindajatena. See eristab inimõiguste komiteed Inimõiguste Nõukogust, mis koosneb just nimelt riikide valitsuste esindajatest. Erinevus, nagu öeldud, seisneb ka selles, et inimõiguste komitee valvab ühe konkreetse konventsiooni täitmise üle, aga Inimõiguste Nõukogul on universaalne pädevus hinnata inimõiguste olukorda riigis üldiselt.

Pakti täiendavana on hiljem vastu võetud kaks fakultatiivprotokolli ehk lisaprotokolli. Neist esimene andis üksikisikule võimaluse esitada individuaalkaebusi, mida saab paktiga loodud inimõiguste komitees menetleda.¹⁰⁵ Protokoll võeti vastu 1966. aastal ja see jõustus paktiga samal, 1976. aastal. Teine lisaprotokoll võeti vastu 1989. aastal ning see käsitles surmanuhtluse kaotamist.

Eesti ühines paktiga 1991. aastal, kui korraga ratifitseeriti kuus peamist inimõiguskonventsiooni ja ka nimetatud esimene fakultatiivprotokoll.¹⁰⁶ Tuleb märkida, et ühe sessiooni käigus ratifitseeris tollane Eesti Vabariigi Ülemnõukogu lisaks inimõiguslepingutele veel hulga konventsioone, mis olid vajalikud Eesti täisväärtuslikuks ÜRO liikmesuseks.¹⁰⁷ Pakti surmanuhtluse kaotamise lisaprotokolliga ühines Eesti alles 2004. aastal.¹⁰⁸

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt on juriidiliselt siduv dokument, mis sisaldab inimõiguste ülddeklaratsioonis sätestatud kodaniku- ja poliitilisi õigusi. Kodaniku- ja poliitilisi õigusi käsitletakse valgustusajastu ning Ameerika ja Prantsuse revolutsiooni tulemina ja ühtlasi inimõiguste tuumana. Konventsiooniga kaitstakse näiteks õigust elule,

¹⁰² Shelton, lk 244.

¹⁰³ *Ibid.*, lk 245.

¹⁰⁴ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

¹⁰⁵ Fakultatiivne protokoll kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde. – RT II 1993, 10, 12.

¹⁰⁶ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

¹⁰⁷ *Ibid.* Pakti ajaloolise käsitluse kohta vt Mälksoo, L. Vaidlused ÜRO inimõiguspaktide üle ja Nõukogude Liidu lagunemine. – Akadeemia 2019/1.

¹⁰⁸ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti surmanuhtluse kaotamist käsitlev teine fakultatiivne protokoll. – RT II 2003, 31, 157; ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti surmanuhtluse kaotamist käsitleva teise fakultatiivse protokolliga ühinemise seadus. – RT II 2003, 31, 157.

vabadusele, võrdsusele ja isikupuutumatusel, õigust oma õigussubjektsuse tunnustamisele, õigust kaitsele julma, alandava või ebainimliku kohtlemise ja karistamise eest, õigust kaitsele rassilise, rahvuslase, soolise või usulise diskrimineerimise eest, õigust mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusele, sõnavabadust, ühinemisvabadust, õigust eraelu kaitsele. Käsitlevate õiguste poolest sarnaneb see regionaalse inimõiguste instrumendi, Euroopa inimõiguste konventsiooniga.

Paktiga on ühinenud märkimisväärne hulk riike, 2021. aasta lõpuks oli neid 173. Mõningal määral nõrgendab paktis sätestatud õiguste kaitset asjaolu, et mitu riiki on teinud reservatsioonid pakti siduvuse kohta, samuti asjaolu, et pakti järelevalve organi otsused ei ole juriidiliselt siduvad. Tunduvalt vähem riike (116) on ühinenud individuaalkaebuste esitamise (esimese) lisaprotokolliga. Teiste hulgas pole sellega ühinenud ka mõningad mõjukad lääneriigid, näiteks Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik, ning inimõigustega maadlevad Hiina ja Põhja-Korea.¹⁰⁹

Pakti esimeses lisaprotokollis sätestatud individuaalkaebuste menetlemist on peetud globaalsel tasandil üheks efektiivseimaks inimõiguste kaitse mooduseks, kuigi üldjuhul on menetlus konfidentsiaalne, põhineb kirjalikul teabevahetusel ning komitee otsused, nagu öeldud, ei ole juriidiliselt siduvad. Samuti pole paktiga loodud otsuste jõustamise mehhanismi ega sanktsioonide rakendamise võimalust. Küll aga on komitee otsustanud otsuste mittetäitmise vastu võidelda n-ö avalikustamisega: kõik lahendid on avalikult kättesaadavad. Kui komitee tuvastab rikkumise, viiakse otsuse täitmise suhtes läbi järelevalvemenetlus (*follow-up procedure*), mis seisneb asjaomase riigiga lävimises seni, kuni saadakse rahuldav vastus.¹¹⁰ Järelevalvedokumendid on avalikustatud komitee veebilehel.¹¹¹ Samuti lisab komitee kõik aasta jooksul tehtud otsused Peaassambleele esitatavale aastaraportile. Sellest tulenevalt on individuaalkaebuste kohta tehtud otsustel tugev moraalne jõud, ja kui mõningad erandid välja arvata, on riigid toiminud enamasti komitee arvamusest lähtudes.¹¹²

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt on seni ainus pakt, mille rikkumise kohta on Eestist individuaalkaebusi esitatud.¹¹³ Ent võrreldes Euroopa Inimõiguste Kohtusse esitatud kaebustega on nende hulk väga väike, mis tõenäoliselt näitab ka seda, kui vähe sellest võimalusest teatakse. Kokku on komitee teinud lahendi ainult kuues Eesti vastu esitatud kaebuses.¹¹⁴ Viimane lahend, *P.E.E.P. vs. Eesti*¹¹⁵, pärineb 13. märtsist 2020 ning selles käsitleti pakti rikkumist õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise protsessis. Nimelt väitis kaebaja, et rikuti tema paktist tulenevaid õigusi, näiteks ei täitnud riik paktist tulenevaid positiivseid kohustusi (artikkel 2) ega järginud õiglase kohtupidamise reegleid (artikkel 14 lõige 1) ja diskrimineerimise keeldu (artikkel 26), muu hulgas tema baltisaksa päritolu tõttu. Komitee leidis, et kaebaja väited ei olnud põhjendatud, ega võtnud kaebust vastu.

Seni on ainus Eestiga seotud kaasus, mille korral komitee on leidnud rikkumise (küll mitte üksmeelselt), *Akhliman Avyaz Ogly Zeynalov vs. Eesti*.¹¹⁶ Kaebaja väitis, et Eesti rikkus pakti artikli 14 lõike 3 punktis d sisalduvat õigust kohtupidamisele enda valitud kaitsja läbi.

¹⁰⁹ Status of Ratifications Interactive Dashboard. High Commissioner of Human Rights. –

<https://indicators.ohchr.org> (11.10.2021).

¹¹⁰ Järelevalvedokumendid on avalikud.

¹¹¹ Follow-up on Individual Communications. Human Rights Committee. Monitoring Civil and Political Rights. – <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (20.11.2021).

¹¹² Smith, R. K. M. International Human Rights Law. Oxford: OUP 2020, lk 71.

¹¹³ Eesti on aktsepteerinud kolme individuaalkaebuse menetlust.

¹¹⁴ Lahendite ülevaade: Jurisprudence Database. United Nations. – <https://juris.ohchr.org> (11.10.2021).

¹¹⁵ ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/128/D/2682/2015, *P.E.E.P. vs. Eesti*, 2020.

¹¹⁶ ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/115/D/2040/2011, *Zeynalov vs. Eesti*, 2016.

Samuti väitis kaebaja, et talle ei antud piisavalt aega ja võimalust kaitset ette valmistada. Vahemärkusena tuleb mainida, et komitee kohtutaolist menetlust ilmestab seegi, et liikmed saavad enamiku seisukohaga mittenoostumise korral esitada oma eriarvamuse, nagu tehti selleski mitmes mõttes problemaatilises asjas. Pärast asja lahendamist tegi komitee Eestile antud soovitude täitmise üle järelevalvet. Komitee ei olnud rahul Eesti põhjendustega otsuse täitmise kohta.¹¹⁷ Zeynalov pöördus ka Riigikohtusse, et asi uuesti läbi vaadataks (teistmismenetlus), kuid Riigikohus keeldus seda menetlusse võtmast.¹¹⁸ Kui Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastab rikkumise, on nii tsiviil-¹¹⁹, haldus-¹²⁰ kui ka kriminaalkohtumenetluse seadustikus¹²¹ sõnaselgelt ette nähtud teistmismenetluse võimalus. Ent komiteede poolt kaebaja kasuks tehtud otsuste puhul selline mehhanism puudub.

Inimõiguste komiteest on läbi käinud veel kolm Eestiga seotud asja, mille korral kohus ei tuvastanud pakti rikkumist.¹²² Ühe asja, mis samuti puudutas omandireformiga seonduvat, tunnistas komitee vastuvõetamatuks.¹²³ Vjatseslav Borzovi asjas väitis kaebaja, et kodakondsuse andmisest keeldumine oli diskrimineeriv ja põhjendamata. Samamoodi väitis kaebaja Gennadi Sipini asjas, et automaatne kodakondsusest keeldumine põhjusel, et ta oli varem kuulunud võõrriigi relvajõududesse, rikkus tema puhul artikliga 26 (diskrimineerimise keeld) kaitstud õigust. Komitee leidis mõlemas asjas, et tegemist ei olnud diskrimineerimisega, kuna keeldumisel oli seadusest tulenev objektiivne ja mõistlik põhjendus. Vjatseslav Tsarjovi asjas väitis kaebaja, et teda on päritolu alusel diskrimineeritud, kuna talle keelduti andmast alalist elamisluba põhjusel, et ta oli endine võõrriigi luure- ja julgeolekuasutuse (KGB) töötaja. Komitee leidis analoogiliselt eeltoodud asjadega, et keeldumine on seotud julgeolekukaalutlustega ning kuna objektiivne ja mõistlik põhjendus selliseks keeldumiseks on sätestatud juba seaduses, siis puudub vajadus kaaluda selle põhjendatust üksikjuhtumi korral.¹²⁴

Olulist osa pakti tõlgendamisel mängivad inimõiguste komitee vastu võetud üldkommentaariid (*General Comments*), mis on autoriteetsed ja palju viidatud nii rahvusvahelises kui ka riigisiseses praktikas. Vastavalt paktile peavad riigid esitama inimõiguste komiteele korrapäraselt aruandeid. Pärast paktiga ühinemist tuleb aruanne esitada ühe aasta jooksul ning seejärel tavaliselt iga nelja aasta järel. Nagu eelmises alapeatükis mainitud, lõppes Eesti neljas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti täitmise seiretsükkel 2019. aastal ning järgmine tsükkel algab 2025. aastal. Eestile tehti mitu ettekirjutust, muu hulgas ka vaenukõne reguleerimise kohta.¹²⁵

Paktiga antakse võimalus esitada inimõiguste komiteele ka riikidevahelisi kaebusi, juhul kui riigid tunnustavad komitee pädevust sellist kaebust menetleda. Selline võimalus on sisse kirjutatud pakti endasse (artikkel 41). Komitee ülesanne on leida sõbralik lahendus. Kui see ei õnnestu, võib asjaomaste riikide eelneval nõusolekul moodustada lepituskomisjoni, kellel on

¹¹⁷ Human Rights Committee. Follow-up progress report on individual communications, UN Doc CCPR/C/119/3, 30.05.2017, lk 16.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 702 lg 2 p 8. – RT I, 09.04.2021, 17.

¹²⁰ Halduskohtumenetluse seadustik, § 240 lg 2 p 8. – RT I, 13.03.2019, 54.

¹²¹ Kriminaalkohtumenetluse seadustik, § 366 lg 1 p 7. – RT I, 08.07.2021, 9.

¹²² ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/81/D/1136/2002, Vjatseslav Borzov vs. Eesti, 2004; ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/93/D/1423/2005, Gennadi Sipin vs. Eesti, 2008; ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/91/D/1223/2003, Vjatseslav Tsarjov vs. Eesti, 2007.

¹²³ ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/127/D/2499/2014, P L. ja M L vs. Estonia, Comm no. 2499/2014, (25.11.2019).

¹²⁴ ÜRO inimõiguste komitee, CCPR/C/91/D/1223/2003, Vjatseslav Tsarjov vs. Eesti, 2007, punkt 7.6.

¹²⁵ Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia. – CCPR/C/EST/CO/4, 21.03.2019. Lõppjärelendus on Välisministeeriumi veebilehel esitatud ka eesti keeles.

omakorda õigus teha ettepanekuid sõbraliku lahenduse leidmiseks. Seega on tegemist tavalise vahendus- või lepituskorraga.

Riigikohus on mitmel korral viidanud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisele paktile. Näiteks viitas kohus paktile kaasuses, mis käsitles kohtukaebeõigust.¹²⁶ Juba eelnevalt sai nimetatud kaasus, mis puudutas vangide valimisõigust.¹²⁷ Pakti on maininud ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kaasuses, mis sisuliselt puudutas individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse esitamise võimalust.¹²⁸

2.2. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, CESCR) võeti vastu 1966. aastal ning analoogiliselt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga jõustus seegi alles 1976. aastal.¹²⁹ Algselt oli isegi plaan võtta kohe pärast inimõiguste ülddeklaratsiooni vastu üks õiguslikult siduv inimõigusleping, mis oleks sisaldanud kõiki ülddeklaratsioonis sätestatud õigusi. Ent see idee poliitilistel põhjustel ei teostunud.¹³⁰ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt jõustus mõni kuu enne kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelist pakti, 3. jaanuaril 1976. aastal.

Paktiga on ühinenud 171 riiki. Pakt ise majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee loomist järelevalveorganina ette ei näinud. Algselt tegi pakti üle järelevalvet hoopis Majandus- ja Sotsiaalnõukogu. Ent 1985. aastal võttis nõukogu vastu resolutsiooni 1985/17, millega lõi konventsiooni järelevalve komitee. See koosneb 18 sõltumatust eksperdist.

5. mail 2013. aastal jõustus fakultatiivprotokoll, millega muudeti oluliselt komitee ülesandeid. Protokoll tõi sisse väga olulise individuaalkaebuste esitamise võimaluse. Mõningatel juhtudel võib komitee uurida ka süstemaatilisi, raskeid paktiga kaitstud õiguste rikkumisi ning menetleda riikidevahelisi kaebusi. Protokolliga on seni ühinenud ainult 26 riiki.

Analoogiliselt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga ühines Eesti majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga 1991. aastal, kui Ülemnõukogu ratifitseeris mitu olulist ÜRO konventsiooni.¹³¹ Fakultatiivprotokolliga ei ole Eesti liitunud ja ÜRO järelevalveorganid on seda Eestile korduvalt ette heitnud.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt on juriidiliselt siduv dokument, mis sisaldab inimõiguste ülddeklaratsioonis sätestatud majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi. Tulenevalt n-õ teise generatsiooni õiguste eripärast, erineb selles paktis sisalduvate õiguste kaitse kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis sätestatud õiguste kaitsest. Nimelt, paktiga kohustati riike astuma samme, et järk-järgult edendada paktis sätestatud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste paremat kaitset. Neid õigusi on seetõttu sageli peetud pigem programmilisteks kui tõelisteks individuaalseteks õigusteks. Nendele õigustele vastab riigi positiivne kohustus kujundada välja vastavad poliitikad või programmid ning nende õiguste kaitse ulatus sõltub suurel määral riigi ressurssidest. Majanduslikeks, sotsiaalseteks ja kultuurialasteks õigusteks on näiteks õigus

¹²⁶ RKKKm, 3-1-1-55-07, 19.10.2007, punktid 10 ja 15.

¹²⁷ RKPJK, 3-4-1-44-13, 02.10.2013.

¹²⁸ RKPJKm, 3-4-1-7-17, 06.06.2017.

¹²⁹ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

¹³⁰ Smith, R. K. M. *International Human Rights Law*. 9th edition. Oxford: OUP 2020, lk 71.

¹³¹ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

toidule, õigus inimväärsele, tervist ja heaolu tagavale elatustasemele, õigus tööle, õigus haridusele ja osalusele ühiskonna kultuurielus. Nende õiguste eesmärk on kindlustada sotsiaalset õiglust, kaitset puuduse eest ning osavõttu elu sotsiaalsetest, kultuurilistest ja majanduslikest aspektidest.¹³² Samas tuleb silmas pidada inimõiguste jagamatust ja seotust, sealhulgas tugevat seost kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste vahel. Näiteks kui kodanikul ei ole majanduslikel põhjustel võimalik minna valima, siis ei ole tema valimisõigus efektiivselt kaitstud.¹³³

Olulist rolli pakti tõlgendamisel mängivad majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee poolt vastu võetud üldkommentaariid. Toimub ka korrapärane aruandlus. Pärast paktiga ühinemist tuleb riigil esitada aruanne kahe aasta jooksul ning seejärel tavaliselt iga viie aasta järel. Seni on Eesti suhtes lõpetatud kolm seiretsükli. Viimased lõppjärelused avaldati 2019. aastal. Järgmine tsükkel algab kõigi eelduste kohaselt 2024. aastal. Komitee on andnud Eestile mitmes küsimuses soovitusi, näiteks kodakondsuspoliitika, soolise võrdsõiguslikkuse ja vähemuste kaitse vallas.¹³⁴ Sarnaselt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga on Riigikohus viidanud oma lahendites ka majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelisele paktile, näiteks ühes 2003. aasta kaasuses, mis puudutas isiku ravikindlustuse lõpetamist¹³⁵. Varem oli kohus maininud seda pakti ning komitee üldkommentaari number 3 (aastast 1990) ühes kaasuses, mis muu hulgas käsitles konventsiooni otsekohaldamisega seotut.¹³⁶

2.3. Lapse õiguste konventsioon

Lapse õiguste konventsioon (*Convention on the Rights of the Child*)¹³⁷ võeti vastu 1989. aastal ning see jõustus rahvusvaheliselt 2. septembril 1990. aastal. See on ÜRO inimõiguslepingute seas üks enim ratifitseeritud konventsioone, sellega on ühinenud 196 riiki. Konventsiooni populaarsust võib selgitada asjaolu, et laste kaitsmine ei ole poliitiliselt tundlik valdkond ning ükski riik ei taha näidata ennast lastevaenulikuna. Eesti ühines konventsiooniga 1991. aastal.

Konventsiooni täiendavad kolm lisaprotokoll. 2002. aastal jõustusid laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitlev lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokoll¹³⁸ ning lapse õiguste konventsiooni laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitlev fakultatiivprotokoll¹³⁹. Eesti ühines viimasega 2004. aastal¹⁴⁰ ning relvakonflikte käsitleva protokolliga alles 2013. aastal¹⁴¹. Lapse õiguste konventsiooni alusel loodi ka lapse õiguste

¹³² Kiviorg, M., Land, K., Vallikivi, H. Rahvusvaheline õigus. 4 täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura Õigusteabe AS 2010.

¹³³ Väga tugev teaduslik analüüs nende õiguste seotusest: Fredman, S. Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties. Oxford: OUP 2008.

¹³⁴ Põhjalik analüüs ÜRO inimõiguslepingute riigisisest mõjust aastate 1999–2019 kohta: Kiviorg, M. Estonia; varasem analoogiline ülevaade aastani 1999: Hion, M. Estonia. – Heyns, C., Viljoen, F. (toim). The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level. The Netherlands: Kluwer Law International 1999.

¹³⁵ RKHK, 3-3-1-65-03, 10.11.2003.

¹³⁶ RKHK, 3-3-1-58-02, 20.12.2002, punkt 11.

¹³⁷ Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

¹³⁸ Laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitlev lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokoll. – RT II, 08.01.2014, 2.

¹³⁹ Lapse õiguste konventsiooni laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitlev fakultatiivprotokoll. – RT II 2004, 23, 94.

¹⁴⁰ Lapse õiguste konventsiooni laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitleva fakultatiivprotokolliga ratifitseerimise seadus. – RT II 2004, 23, 94.

¹⁴¹ Laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitleva lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolliga ratifitseerimise seadus. – RT II, 08.01.2014, 1.

komitee, kes teeb konventsiooni ja selle lisaprotokollide täitmise üle järelevalvet. Komitee koosneb 18 sõltumatust eksperdist.

Kolmas konventsiooni täiendav lisaprotokoll võimaldab komiteele esitada individuaalkaebusi. See lisaprotokoll jõustus 2014. aastal, Eesti ei ole sellega ühinenud.

Konventsiooni alusel loodud lapse õiguste komitee vaatab läbi ka riikide aruandeid. 2021. aasta lõpuks oli Eesti läbinud kaks seiretsükli, järgmise raporti peab Eesti esitama 2022. aasta veebruaris. Komitee on juba avaldanud ka küsimustiku, millele soovib vastuseid saada.¹⁴² Muu hulgas soovib komitee teada, kuidas on laste õigusi kaitstud Covid-19 pandeemia ajal. Eesti on läbinud ühe seiretsükli kahe fakultatiivprotokolli alusel.¹⁴³ Lõppjäreltusi ei ole eesti keelde tõlgitud. 2021. aasta lõpus oli pooleli laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitleva fakultatiivprotokolli täitmise teine seiretsükkel. Eesti keelse raportiga saab tutvuda Välisministeeriumi veebilehel.¹⁴⁴

Ka Riigikohus on mõnel korral oma praktikas lapse õiguste konventsioonile viidanud, näiteks kaasuses, mis puudutas elamisloa saamist ja väljasaatmist¹⁴⁵, ning kaasuses, kus muu hulgas mainiti laste huvide kaitset¹⁴⁶. Laste õiguste kohta on käesolevas kogumikus eraldi peatükk.¹⁴⁷

2.4. Puuetega inimeste õiguste konventsioon

Puuetega inimeste õiguste konventsioon (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*)¹⁴⁸ on üheksast peamisest konventsioonist kõige uuem. See võeti vastu 2006. aastal ning see jõustus 3. mail 2008. Ka selle konventsiooniga on ühinenud märkimisväärne hulk riike, 184. Suur osalus võib sarnaselt lapse õiguste konventsiooniga olla seletatav selle vähese poliitilise tundlikkusega. Konventsiooni vastuvõtmine on märkimisväärne samm puuetega inimeste kaitsmise edendamisel. Selle konventsiooniga toimus suur muutus selles, kuidas puuet vaadeldakse ning kuidas puuetega inimeste õigusi kaitstakse. Puuetega inimeste õigustele on pühendatud selles kogumikus eraldi peatükk.¹⁴⁹ Konventsiooni osaliste seas on ka Euroopa Liit, Eesti ühines 2012. aastal.¹⁵⁰

Konventsiooni täitmise üle teostab järelevalvet konventsiooni alusel loodud puuetega inimeste õiguste komitee. Konventsiooni täiendavana on vastu võetud ka fakultatiivprotokoll, millega võimaldatakse esitada komiteele individuaalkaebusi. Eesti ühines fakultatiivprotokolli ja konventsiooniga samal ajal. Seni ei ole komitee teinud veel ühtegi lahendit asjas, mis pärineks Eestist.

Komitee teostab riikide üle korrapäraselt järelevalvet, Eesti on läbinud esimese seiretsükli. Konventsiooniga ühinedes esitas Eesti artikli 12 tõlgendamise kohta oma deklaratsiooni: see säte ei keela pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku

¹⁴² List of issues prior to submission of the combined fifth to seventh periodic reports of Estonia. Committee on the Rights of the Child. – CRC/C/EST/QPR/5-7, 17.11.2021.

¹⁴³ Committee of Rights of Child, Concluding Observations, Estonia. – UN Doc CRC/C/OPSC/EST/CO/1, 05.03.2010; Committee of Rights of Child, Concluding Observations, Estonia. – UN Doc CRC/C/OPAC/EST/CO/1, 08.03.2017.

¹⁴⁴ Välisministeerium. Inimõigused. – <https://vm.ee/et/inimoiguslaste-konventsioonide-taitmine-0> (20.10.2021).

¹⁴⁵ RKHK, 3-3-1-61-09, 09.11.2009.

¹⁴⁶ RKÜK, 3-2-1-4-13, 17.12.2013.

¹⁴⁷ Aru, A., Paron, K. Laste õigused. – Raamat „Inimõigused“.

¹⁴⁸ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6.

¹⁴⁹ Sepper, M.-L. Puuetega inimeste inimõigused. – Raamat „Inimõigused“.

¹⁵⁰ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 04.04.2012, 5.

võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida. Piiratud teovõimega isiku õiguste kitsendamisel lähtub Eesti riigisisisest õigusest. 2021. aasta märtsis andis puuetega inimeste õiguste komitee oma lõppjäreldest Eestile soovitus loobuda sellest vastuolulisest ja teatud mõttes konventsiooni uuenduslike seisukohtadega vastuolus olevast deklaratsioonist.¹⁵¹ Riigikohtu praktikas on konventsiooni mainitud näiteks ühes lahendis, mis puudutas puuetega lapse juurdepääsu haridusele¹⁵², ning ühes õiguskantsleri algatatud asjas mitme akti vastuolu kohta, sealhulgas puuetega inimeste õiguste konventsiooniga¹⁵³.

2.5. Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon

Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)¹⁵⁴ võeti vastu 1984. aastal ning see jõustus 26. juunil 1987. Eesti ühines konventsiooniga Ülemnõukogu otsuse alusel 1991. aastal, kui ratifitseeriti ka mitu teist ÜRO konventsiooni.¹⁵⁵ Konventsiooni alusel loodi piinamisvastane komitee, mis sarnaselt eespool nimetatud komiteedega teostab järelevalvet konventsiooni täitmise üle. Komitee koosneb kümnest sõltumatust eksperdist.

Individuaal- ja riikidevaheliste kaebuste esitamise tunnustamise võimalus on kirjutatud konventsiooni sisse fakultatiivklauslina. Nimelt võib iga riik deklareerida artikli 21 alusel, et tunnustab riikidevaheliste kaebuste esitamist, ning artikli 22 alusel, et soostub isikute või nende esindajate kaebustega tema jurisdiktsiooni all olevatelt isikutelt või nende esindajatelt, kes väidavad, et nad on langenud osavõtva riigi poolt konventsiooni sätete rikkumise ohvriks. See tähendab, et nii individuaalkaebuste kui ka riikidevaheliste kaebuste esitamiseks on vaja riikide eelnevat nõusolekut, nii nagu teistegi konventsioonide puhul. Eesti ei ole individuaalkaebuste esitamise õigust piinamisvastase konventsiooni rikkumise puhul tunnustanud, st ta ei ole seda deklaratsiooni teinud.

Konventsioon näeb analoogiliselt teiste peamiste inimõiguslepingutega ette aruandluskohustuse, Eesti on seni läbinud kolm seiretsükli. Konventsiooniga ühinedes on riik kohustatud ühe aasta jooksul esitama esimese raporti, hiljem tuleb raport esitada iga nelja aasta järel. Eesti oli kohustatud esitama raporti 2017. aastal, kuid see on seni esitamata.¹⁵⁶ Ka piinamisvastane komitee on avaldanud konventsiooni tõlgendamise kohta autoriteetseid üldkommentaare.

Analoogiliselt mitmete teiste ÜRO inimõiguslepingutega nähakse konventsiooniga ette veel üks järelevalveprotseduur (*inquiry procedure*). Nimelt võib komitee teha sündmuskohal osalisriigi nõusolekul konfidentsiaalseid järelepärimisi ja uuringuid, kui tal on usaldusväärset teavet riigi territooriumil toimepandava süstemaatilise piinamise kohta.

¹⁵¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the initial report of Estonia. – CRPD/C/EST/CO/1, 29.03.2021, punkt 24.

¹⁵² RKPJK, 3-4-1-16-16_31.03.2017.

¹⁵³ RKPJK, 5-18-7, 09.12.2019.

¹⁵⁴ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon. – RT II 2006, 26.

¹⁵⁵ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

¹⁵⁶ United Nations Human Rights Treaty Bodies. UN Treaty Bodies Database. –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=EST&Lang=EN (10.11.2021).

Konventsiooni täiendab üks fakultatiivprotokoll¹⁵⁷, Eesti ühines sellega 2006. aastal¹⁵⁸. Protokolliga nähakse ette sõltumatute rahvusvaheliste ja riiklike asutuste korrapäraseid külastused kinnipidamiskohtadesse, et ennetada piinamist ning muud julma, ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist ja karistamist. Selle protokolliga täitmiseks on moodustatud piinamisvastasele komiteele alluv piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomitee.¹⁵⁹ Protokollis on sätestatud ka nõue nimetada sõltumatu riiklik ennetusasutus, mille ülesannet Eestis täidab õiguskantsler.

Tähelepanu väärib asjaolu, et konventsioon sisaldab õigusi, mis on rahvusvahelises praktikas kujunenud peremptoorseteks rahvusvahelise õiguse normideks, *ius cogens*'iks. See tähendab seda, et isegi kui riik ei ole konventsiooniga ühinenud, on ta kohustatud neid norme järgima. Rikkumise korral kaasneb rahvusvaheline vastutus.

2.6. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon

Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*)¹⁶⁰ võeti vastu 1965. aastal ning see jõustus 1969. aastal. See oli esimene üheksast inimõiguslepingust, mis ÜRO-s vastu võeti. Ka rassilise diskrimineerimise keeld on kujunenud peremptoorseks rahvusvahelise õiguse normiks (*ius cogens*), mida mingil juhul rikkuda ei tohi, ka siis mitte, kui konventsiooniga ühinetud ei ole.

Konventsiooni alusel loodi rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee, kes teostab järelevalvet konventsiooni täitmise üle, muu hulgas menetleb osalisriikide aruandeid. Komitee võib asutada alalisi töörühmi ja *ad hoc*-lepituskomisjone, et läbi vaadata üksikisikute teateid ja arutada riikidevahelisi vaidlusi, mis on seotud konventsioonist tulenevate kohustustega.

Eesti ühines konventsiooniga 1991. aastal Ülemnõukogu otsuse alusel.¹⁶¹

Individuaalkaebuste esitamise võimalus on sätestatud konventsioonis endas. Selleks on vaja riigil teha artikli 14 alusel vastav deklaratsioon. Eesti tegi selle 2010. aastal, tunnistades „rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee pädevust vastu võtta ja läbi vaadata Eesti jurisdiktsiooni all olevate üksikisikute või isikurühmade avaldusi selle kohta, et Eesti on rikkunud nende konventsioonikohaseid õigusi, kui rikkumine tuleneb pärast deklaratsiooni hoiuleandmist ilmnenu asjaoludest või toimunud sündmustest“¹⁶². Eesti tunnistas seda pädevust tingimusel, et rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee ei vaata läbi ühtegi avaldust, tegemata kindlaks, et sama asja ei aruta või ei ole eelnevalt arutanud muu rahvusvaheline uurimis- või vaidluste lahendamise asutus. Seega on tegemist ühega kolmest konventsioonist, mille rikkumise korral saavad üksikisikud Eestist esitada kaebusi

¹⁵⁷ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. – RT II 2006, 24, 63.

¹⁵⁸ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga ratifitseerimise seadus. – RT II 2006, 24, 63.

¹⁵⁹ Žurakovskaja-Aru, K. *et al.* Õiguse elule; piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise keeld. – Raamat „Inimõigused“.

¹⁶⁰ Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II 2010, 8, 0.

¹⁶¹ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

¹⁶² Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seadus. – RT II 2010, 17, 78.

rahvusvahelisel tasandil. 2021. aasta lõpuks ei olnud ühtegi Eestiga seotud individuaalkaebust veel menetletud.

Konventsiooniga nähakse ette ka riikidevaheliste vaidluste lahendamise menetlus, millest oli juttu eespool seoses Rahvusvahelise Kohtuga. Vaidlus tuleb lahendada läbirääkimiste teel või rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitees. Kui kokkuleppele ei jõuta, võib vaidluse anda mistahes vaidlusosalise palvel üle Rahvusvahelisele Kohtule.

Konventsiooniga kohustub riik esitama komiteele ka perioodilisi aruandeid. Konventsiooniga ühinemise järel tuleb aruanne esitada ühe aasta jooksul ning seejärel iga kahe aasta tagant. Seega on raporteerimise tihedus suhteliselt suur. Eesti on 2021. aasta lõpuks läbinud viis seiretsükli ning 2019. aastal esitanud raporti ka kuuenda seiretsükli jaoks.¹⁶³ Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee on jaganud Eestile soovitusi üsna mitmes valdkonnas, näiteks vähemuste kaitse, keelenõuete ja romade kaitse kohta. Riigikohus on rassilise diskrimineerimise konventsioonile viidanud ühes kohalike omavalitsuste valimistel kandideerimist puudutanud asjas.¹⁶⁴

2.7. Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta

Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) võeti vastu 1979. aastal ning see jõustus 3. septembril 1981. Ka selle konventsiooniga ühines Eesti 1991. aastal.

Konventsiooni alusel loodi naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee, kes teostab järelevalvet konventsiooni täitmise üle ning vaatab läbi riikide aruanded. ÜRO Peaassambleele esitatavates aruannetes teeb komitee nende läbivaatuste ja osalisriikidelt saadud teabe põhjal ettepanekuid ja üldisi soovitusi. Komitee koosneb 23 liikmest. 2021. aasta lõpuks oli Eesti läbinud kolm seiretsükli ja algas neljas tsükkel. Komitee on esitanud Eestile raporti koostamiseks ka küsimused.¹⁶⁵

Konventsiooni täiendab üks lisaprotokoll, mis võimaldab sellega ühinemise korral tunnustada individuaalkaebuste esitamise võimalust. Eesti on küll lubanud sellega ühineda, aga 2021. aasta lõpuks oli see veel tegemata.¹⁶⁶ Riigikohus on viidanud pigem Euroopa Liidu soolist diskrimineerimist puudutavatele instrumentidele. Kattuvusi esineb nii ÜRO konventsioonide endi vahel kui ka rahvusvaheliste ja regionaalsete instrumentide vahel. Kuna Eesti on inimõiguste kaitsega seotud mitmel tasandil, tundub, et nii kohtu- kui ka halduspraktikas vaadatakse kõigepealt lähemale – Euroopa instrumentide poole. Samas annab see märku ÜRO süsteemi, konventsioonide ja komiteede praktika suhteliselt vähesest tundmisest.

Kokkuvõte

President Lennart Meri (ametis 1992–2001) käis ühes 1998. aasta intervjuus välja mõtte, et väikeriikide tuumapomm on rahvusvaheline õigus.¹⁶⁷ Rahvusvahelise inimõiguste kaitse

¹⁶³ Raport on eesti keeles kättesaadav Välisministeeriumi veebilehel: Inimõiguslaste konventsioonide täitmine. – <https://vm.ee/et/inimoiguslaste-konventsioonide-taitmine-0> (15.10.2021).

¹⁶⁴ RKPJK, 3-4-1-47-13, 15.10.2013.

¹⁶⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women. List of issues and questions prior to the submission of the seventh periodic report of Estonia. – CEDAW/C/EST/QPR/7, 16.07.2021.

¹⁶⁶ Soolise diskrimineerimise kohta vt Sepper, M.-L. Naiste õigused ja LGBTQI-inimeste õigused – soolisus ja seksuaalsus inimõigustes. – Raamat „Inimõigused“.

¹⁶⁷ Lupel, A., Mälksoo, L. A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council. – International Peace Institute (April 2019), https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/04/1904_A-

süsteemis võiks see viidata väikeriigi huvile, et see süsteem tõhusalt toimiks. Eesti on aktiivne ÜRO liige ning tema suhtumist inimõiguste kaitsesse ei ilmesta mitte ainult ühinemine inimõiguskonventsioonidega, vaid ka osalemine mitme ÜRO organi ja komisjoni töös.¹⁶⁸ Eesti soovivat suhtumist inimõiguste kaitse süsteemi kinnitab ka tõsiasi, et kuus konventsiooni ratifitseeriti peaaegu kohe, kuu aega pärast taasiseseisvumist.¹⁶⁹ Sellega näitas Eesti, milliste riikide hulka ta soovib pärast Nõukogude okupatsiooni alt väljumist kuuluda.

Üksikisiku seisukohalt on aga oluline omada kergesti kasutatavat õiguste kaitse mehhanismi. Selle kujundamiseks on ilmselt vaja panustada nii ÜRO-l kui ka Eestil endal, näiteks oma riigis teadlikkuse suurendamise ja oluliste dokumentide keelelise kättesaadavusega. Eesti kohtupraktikas ÜRO konventsioonide vähene kasutamine võrreldes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga on kindlasti üks näitaja sellest, et ka inimõigushariduse alal on veel palju teha. Eesti on võtnud juriidilise kohustuse järgida seitset peamist ÜRO inimõiguskonventsiooni ja nende mitmeid lisaprotokolle. Need konventsioonid on põhiseaduse § 123 lõike 2 alusel Eesti õigussüsteemis väga olulisel kohal, edestades vastuolu korral Eesti seadusi ja muidki õigusakte. Seega on nende põhjalik tundmine ja ka rahvusvahelise õiguse ja rahvusvahelise inimõiguste süsteemi toimimisest arusaamine igapäevases elus olulised.

[Necessary-Voice_Final.pdf](#) (21.12.2021), lk 3; Mälksoo, L. State Responsibility and the Challenge of the Realist Paradigm. – *Baltic Yearbook of International Law* 2003, lk 71.

¹⁶⁸ Näiteks on Eesti juhtinud aastatel 2007–2009 ÜRO Naiste Arengufondi konsultatiivkomiteed (the Consultative Committee of the UN Development Fund for Women) ning panustanud muudessegi naiste õiguste ja seisundiga seotud tegevustesse (Commission on the Status of Women in 2011–2015; UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women in 2011–2012); vt ka National Report. CEDAW. Estonia. – UN Doc CEDAW/C/Est/5-6, 24.03.2015, punkt 7.

¹⁶⁹ Heyns, C., Viljoen, F. (toim), lk-d 9 ja 251.