

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Birje Kalmus

**ÜRO inimõiguste nõukogu eriprotseduuride tulemuslikkus kommunikatsioonidele
reageerimise näitel**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristel Vits, MA

Tartu 2015

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....
Birje Kalmus

Sisukord

Sisukord.....	3
Sissejuhatus.....	4
1. Inimõigused ning ÜRO tegevus inimõiguste kaitsel.....	6
1.1 ÜRO inimõiguste kaitse mehhanismid	7
1.2 Inimõiguste Nõukogu.....	8
1.2.1 Inimõiguste Nõukogu eriprotseduurid.....	11
1.2.2 Kommunikatsioonid.....	13
2. Kommunikatsioonide efektiivsuse hindamine.....	17
3. Kommunikatsioonide analüüs.....	23
3.1 Kommunikatsioonide koguarvu muutused aastatel 2006-2014.....	23
3.1 Kommunikatsioonide analüüs valdkondade kaupa.....	28
3.2 Kommunikatsioonidele vastamine	29
3.3 Kiireloomuliste kaebuste osakaal.....	30
3.4 Kommunikatsioone saanud riikide arv	31
3.5 Kommunikatsioonide analüüs valimi põhjal.....	34
4. Järeldused.....	41
Kokkuvõte.....	44
Kasutatud kirjandus.....	46
Summary.....	50

Sissejuhatus

Inimõigused on üldisest väärikuse ning õiguse ideest tulenevad võõrandamatud kaasasündinud õigused, mis on muutunud osaks rahvusvahelisest tavaõigusest. Paraku on aga maailma eri paigus inimõigustest erinev arusaam ja tõlgendus ning seega ilmneb probleeme nende võrdsel tagamisel. Rahvusvaheliste suhete üheks tähtsaimaks küsimuseks on kuidas tagada inimõiguste kaitse maailmas, kus riike saab küll veenda õigesti käituma, kuid puudub sunnimehhanism kui riigid käituvad teisiti. Suurima rahvusvahelise organisatsioonina on Ühinenud Rahvaste Organisatsioonil (ÜRO) võimalik edendada inimõigusi ning jälgida nende täitmist liikmesriikides. Aastate jooksul on vastu võetud mitmeid konventsioone, mis asetavad inimõigused ja inimväärikuse keskele kohale ning loodud erinevaid mehhanisme jälgimaks kuidas riigid täidavad oma kohustusi. ÜRO siseselt tegeletakse inimõigustega mitmete erinevate organite, allasutuste ja mehhanismide kaudu, mistõttu on inimõiguste kaitse mehhanismid väga erineva ulatusega ning fragmenteeritud.

ÜRO Inimõiguste Nõukogu on ainus ÜRO organ, mis on täielikult inimõiguste edendamisele keskendunud. Selle eesmärgiks on ennetada inimõiguste rikkumist, diskrimineerimist ja ebavõrdsust ning kaitsta kõige haavatavamaid. Sellest tulenevalt on töös keskendutud Inimõiguste Nõukogu eriprotseduuridele pöörates erilist rõhku kommunikatsioonidele. Bakalaureusetöö eesmärgiks on selgitada välja riikide reageerimine kommunikatsioonidele – kas riigid astuvad samme inimõiguste arendamiseks ka ilma otsese kohustuseta. Kuna kommunikatsioonidele vastamise näol on tegemist vabatahtliku protseduuriga ning nende eiramisel puudub sunnimehhanism, näitab neile reageerimine riikide valmisolekut inimõiguste rikkumisega tegeleda. ÜROga liitudes on riigid võtnud endale kohustuseks nii inimõiguste järgimise kui igakülgse koostöö tegemise organisatsiooniga ning sellest tulenevalt on kommunikatsioonide protsessi edukus kaudselt märgiks terve ÜRO süsteemi toimimisest.

Bakalaureusetöös kasutatakse eriprotseduuride tulemuslikkuse hindamisel riikide reageerimist kommunikatsioonidele, kuna tegemist on paindlike ja efektiivsete meetmetega adresseerimaks inimõiguste rikkumisi. Kommunikatsioonid annavad

võimaluse pöörduda inimõiguste rikkumise korral ka selliste riikide poole, kelle puhul teisi vahendeid kasutada ei saa. Et protseduurireeglite kohaselt peaksid riigid kommunikatsioonidele vastama, on võimalik olukorra arengut analüüsida vastavalt kommunikatsioonides sisalduvatele andmetele. Tulemuslikkuse hindamise kriteeriumideks on riikidepoolne tegevus seoses kommunikatsioonidega - kas neid võetakse arvesse, kas neile vastatakse ning kas astutakse samme inimõiguste rikkumisega seotud olukorra parandamiseks või hoopis õigustatakse enda käitumist. Samuti analüüsitakse kommunikatsioonide arvulist muutumist ning selle seoseid erinevate aspektidega, millest selgub, kas inimõiguste olukord on muutunud paremaks ning pöördumiste arv riikidele vähenenud. Töö tulemusel antakse hinnang, kas kommunikatsioonide protseduur on tulemuslik eelkõige läbi kommunikatsioonide arvuliste muutuste (nende saatmise vajalikkuse) ning kas riigid täidavad endale ÜROga liitudes võetud kohustusi teha koostööd organisatsiooniga ja astuda samme inimõiguste arendamiseks ka ilma sunnimeetmeteta.

Bakalaureusetöö koosneb neljast osast – esimeses on käsitletud ÜRO tegevust inimõiguste kaitsel ning selgitatud eriprotseduuride ning kommunikatsioonide toimimist ja eesmärke, andes ülevaate kuidas aitavad kommunikatsioonid kaasa inimõiguste parandamisele. Teises osas on antud ülevaade akadeemilistest käsitlustest seoses eriprotseduuride ja kommunikatsioonidega ning selgitatud kommunikatsioonide efektiivsuse hindamise aluseid. Kolmas peatükk keskendub kommunikatsioonide analüüsile. Esmalt analüüsitakse kogu Inimõiguste Nõukogu tegevuse ajal saadetud kommunikatsioonide ning nende vastuste muutumist arvuliselt ning seejärel keskendutakse väiksemale valimile hindamaks riikide reageerimist kommunikatsioonidele ning nende pöördumistele saadetud vastuste kvaliteeti. Neljandas osas on välja toodud analüüsi ning temaatilise kirjanduse baasil tekkinud järeldused ning soovitusel protseduuri täiustamiseks.

1. Inimõigused ning ÜRO tegevus inimõiguste kaitsel

Inimõigused on universaalsed, võõrandamatud õigused, mis tulenevalt kaasasündinud väärikuse ja õiguse ideest on kõikidel inimestel, sõltumata õigusaktide olemasolust. Kuna inimõiguste kaitse on rahvusvahelise õiguse üldprintsipiibiks, ei saa seda lugeda vaid riigisiseseks küsimuseks ning rahvusvahelisel kogukonnal on võimalus seada teatud piirid sellele, mida riik võib enda territooriumil olevate isikutega teha.¹ Inimõiguste kaitseks on erineva ulatusega kokkuleppeid ning rahvusvahelise inimõiguste kaitse süsteemid jaotatakse kolmeks: ülemaailmsed, regionaalsed ning spetsiaalsed kaitse-süsteemid.² Spetsiaalsed süsteemid on loodud mingi konkreetse inimõiguste valdkonna edendamiseks, näiteks piinamise ja genotsiidi keelustamiseks või laste õiguste kaitseks. Regionaalsete süsteemide hulka kuuluvad näiteks Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon ning Euroopa Liit. Ülemaailmsetest kaitse-süsteemidest tuntuim on Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO), mille enamik allüksusi samuti mingil määral inimõiguste kaitsega seotud on.

Prantsuse jurist ning inimõiguste deklaratsiooni üks autoritest, Karel Vasak, käis 1970. aastatel välja idee, mille kohaselt on inimõigused jaotatavad kolme kategooriasse, niinimetatud inimõiguste põlvkondadesse. Esimese põlvkonna inimõigusteks peetakse kodaniku- ning poliitilisi õigusi, teise põlvkonna õiguste hulka kuuluvad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused ning kolmanda põlvkonna õigused on kollektiivsed ehk solidaarsed õigused. Esimese põlvkonna õigused on tekkinud kõige varem ning seega on need ka maailmas laialdasemalt levinud ja kaitstud, kui kolmanda põlvkonna õigused. Kultuuriti eksisteerivaid eriarvamusi selle kohta, mis inimõigused on, nimetatakse kultuuri relativismiks, kuid üldiselt on asutud seisukohale, et inimõigusi tuleb kultuurilistest eripäradest sõltumata austada.³ Seoses kultuuri relativismiga ning inimõiguste erineva tõlgendamisega erinevates maailma osades on selge, et inimõiguste täitmise tagamiseks on vaja kokkuleppeid riikide vahel. Antud töös on vaatluse alla võetud ÜRO, mis esindab ülemaailmset ehk kõige laiaulatuslikumat inimõiguste kaitse süsteemi.

¹ Kiviorg, Merilin; Land, Kristi; Vallikivi, Hannes. 2010. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura.

² Kiviorg, Merilin; Land, Kristi; Miil, Kärt; Vallikivi, Hannes. 2007. Rahvusvaheline õigus. Tallinn:

Juura.

³ Ibid.

1945. aastal asutatud Ühinenud Rahvaste Organisatsioon on suurim rahvusvaheline organisatsioon, sinna kuuluvad peaaegu kõik tunnustatud riigid maailmas. Praeguse seisuga on liikmeid 193. Liitudes organisatsiooniga on need riigid võtnud endale kohustuse teha koostööd ÜROga ning anda organisatsioonile igakülgset abi tema tegevuses ning täita põhikirja järgi endale võetud kohustusi. Laiaulatusliku organisatsioonina on ÜROl ka suurim võimalus mõjutada nii suhtumist inimõigustesse kui ka nende järgimist maailma eri paikades. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artiklis 1 on sätestatud organisatsiooni eesmärgid, mis hõlmavad ka inimõiguste edendamist ning artiklis 55 on sätestatud, et ÜRO aitab kaasa kõigile kuuluvate inimõiguste ja põhivabaduste üldisele austamisele ja järgimisele, tegemata vahet rassi, soo, keele ja usundi alusel.⁴ Inimõiguste ülddeklaratsioon on ÜRO peaassamblee poolt 1948. aastal vastu võetud akt, mis sisaldab peamisi inimõigusi, mis peaksid kõigile isikutele tagatud olema. Kuigi Peaassambleel puudub pädevus väljastada siduvaid akte, peetakse siiski kõiki ülddeklaratsioonis toodud õigusi riikidele järgimiseks kohustuslikeks, kuna ka ÜRO põhikirjast tuleneb inimõiguste austamise kohustus ning need õigused on saanud osaks tavaõigusest.

1.1 ÜRO inimõiguste kaitse mehhanismid

ÜRO-siseselt on inimõiguste järgimise monitoorimine ja kaitse korraldatud arvukate organite, allasutuste ning mehhanismide kaudu. Sellest tulenevalt on inimõiguste kaitse ÜRO koosseisus fragmenteeritud ning mehhanismid väga erineva ulatusega. Julgeolekunõukogu saab vastu võtta liikmesriikidele kohustuslike resolutsioone, kuigi see ei ole loodud konkreetselt inimõigustega tegelemiseks. Inimõigusi puudutavate küsimustega tegelevad aeg-ajalt ka Majandus- ja Sotsiaalnõukogu ning Peaassamblee, kuid nende otsused ei ole riikidele kohustuslikud. Seega kui riigid otsustavad inimõigusi mitte järgida, on ÜRO käsutuses olevate ning efektiivsete mõjutusvahendite valik piiratud.

⁴ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. 1945. San Francisco. Avaldamismärge: RT II 1996, 24, 95.

Laias laastus jaotatakse inimõiguste kaitse mehhanismid kaheks – lepingutel põhinevateks ning põhikirjast tulenevateks.⁵ Suurt rolli inimõiguste kaitsel mängib ka ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Amet (*Office of the High Commissioner for Human Rights*), mis tegeleb erinevate inimõiguste kaitse mehhanismide koordineerimisega ning jälgib inimõiguste rikkumisi maailmas, teostab järelevalvet konventsioonide üle ja koostab aruandeid.⁶ Lepingutel põhinevaid organeid, mis tegelevad inimõiguste kaitsega, on kümme. Üheksa nendest on loodud vastavuses konkreetse konventsiooniga, mille täitmist nad jälgivad. Kümnes, piinamise ennetamise allkomitee (*Subcommittee on Prevention of Torture*) on ainus, lepingul põnev organ, mis ei kontrolli konkreetse pakti täitmist, vaid selle organi ülesandeks on Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooniga liitunud riikides olevate kinnipidamisasutuste kontroll.⁷ Kuna inimeste liikumisvabaduse piiramisega on nende põhiõiguseid riivatud, tuleb seista selle eest, et riive ei oleks ebamõistlikult suur ning tagada ka kinnipidamisasutustes tingimused, mis vastavad inimväärikuse põhimõtetele. Alates Inimõiguste Ülddeklaratsiooni vastuvõtmisest aastal 1948 on kõik ÜRO liikmesriigid liitunud vähemalt ühe inimõigustealase konventsiooniga ning 80% riikidest nelja või enamaga ning sellest tulenevalt on oluline kontrollida paktide järgimist lepingutel põhinevate organite poolt.⁸

1.2 Inimõiguste Nõukogu

ÜRO Inimõiguste Komisjon (*The UN Commission on Human Rights*) oli selle loomise ajal 1946. aastal esimene rahvusvaheline organisatsioon, mille ülesandeks oli tegeleda otseselt inimõigustega. Komisjon ning selle erinevad eriprotseduurid kuulusid ÜRO põhikirjast tulenevate inimõiguste kaitse mehhanismide hulka. Komisjon tegutses 60 aastat, kuid 2006. aastal süsteem reorganiseeriti ning Inimõiguste Komisjon asendati Peaassamblee resolutsiooniga 60/251 Inimõiguste Nõukoguga (*The Human Rights Council*). Inimõiguste Nõukogu on ainus täielikult inimõiguste edendamisele keskendunud organ ÜRO süsteemis, ning selle eesmärgiks on ennetada inimõiguste

⁵ Inimõiguste kaitse. Riigiportaali Eesti.ee koduleheküljel.

(https://www.eesti.ee/est/kodakondsus/inimoiguste_kaitse/inimoiguste_kaitse_alused külastatud 10.05.15)

⁶ Human Rights Bodies. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> külastatud 10.05.15)

⁷ Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT) Subcommittee on Prevention of Torture. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx> külastatud 10.05.15)

⁸ Human Rights Bodies. (külastatud 10.05.15)

rikkumist, ebavõrdsust ja diskrimineerimist, kaitsta kõige haavatavamaid ning paljastada inimõiguste rikkujad.⁹

Reorganiseerimist vajati eelkõige seetõttu, et Komisjon muutus liiga politiseerituks, lisaks heideti sellele ette inimõigusi mittejärgivate riikide osalemist Komisjoni töös. Joshua Muravchik on oma artiklis kirjutanud, kuidas „oma alamaid kõige võikamalt repressseerivad ja kuritarvitavad valitsused püüavad enamasti ka kõige energilisemalt lasta end valida ÜRO Inimõiguste Komisjoni sel lihtsal põhjusel, et nii on neil märksa kergem kaitsta ennast kriitika eest...” ning kuidas resolutsioonid peaaegu kunagi ei kritiseeri riike, kes on taganud koha komisjonis.¹⁰ Inimõiguste Nõukogu loomisel tehti läbi suur reform, mille käigus muudeti mitmeid mehhanisme ja menetlusi lootuses vältida eelkäija probleeme.¹¹ Liikmete valimisel püütakse olla hoolikam ning valida sinna vaid neid riike, kus tõepoolest austatakse inimõigusi. Kui mõni riik, kes parasjagu kuulub Inimõiguste Nõukogusse, siiski sooritab raskeid või süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi, saab selle riigi liikmelisuse peatada Peaassamblee kahekolmandikulise häälteenamusega.¹²

Inimõiguste Nõukogu näol on tegemist valitsustevahelise organiga, mille ülesandeks on edendada ning kaitsta inimõiguseid ja põhivabadusi kogu maailmas. Inimõiguste Nõukogu pakub ka inimõigustealast haridust, nõustamist ning tehnilist tuge liikmesriikidele, saadab välja pöördumisi inimõiguste rikkujatele ning annab soovitusi rikkumiste lõpetamiseks ja inimõiguste tagamiseks. Samuti on see dialoogikohaks erinevate arvamustega riikidele, kes saavad läbi Inimõiguste Nõukogu töö argumenteerida inimõiguste alaste eriarvamuste üle. Inimõiguste Nõukogu annab soovitusi inimõigustealase rahvusvahelise õiguse arendamiseks ning teeb koostööd valitsuste, regionaalsete inimõiguste institutsioonidega ning ühiskonnaga.¹³ Inimõiguste Nõukogu ülesanded, mõjutusala ning eesmärgid on väga mitmekülgsed ning puudutavad kõike inimõigustega seotut. Inimõiguste Nõukogu paikneb Genfis ning peab aastas kolm regulaarset istungjärku, kogukestvusega mitte vähem kui 10 nädalat

⁹ Human Rights Bodies. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> külastatud 10.05.15)

¹⁰ Muravchik, Joshua. 2004. Argument ÜRO vastu. *Diplomaatia*. 15. pp. 7-11. p.9.

¹¹ Freedman, Rosa. 2013 *The United Nations Human Rights Council. A Critique and Early Assessment*. London; New York: Routledge. p.9.

¹² General Assembly. 2006. Resolution 60/251: Human Rights Council.

¹³ General Assembly. 2006. Resolution 60/251: Human Rights Council. New York: General Assembly.

ning lisaks neile võib kokku kutsuda ka erakorralise istungi juhul, kui inimõiguste olukord mõnes riigis seda nõuab. Seni on Nõukogu kriisisituatsioonide arutamiseks erakorraliselt kokku tulnud 23 korral (06.04.15 seisuga).

ÜRO Inimõiguste Nõukogu koosneb 47 liikmesriigist, kes valitakse ÜRO Peaassambleel salajasel otsesel hääletusel kolmeks aastaks. Ühte riik saab valida maksimaalselt kaheks järjestikkuseks ametiajaks ning hääletus toimub lihthäälteenamuse meetodil. Arvesse võetakse kandidaatriigi panust inimõiguste edendamisel ja kaitsel ning ka nende lubadusi ja prioriteete Nõukogu töös osalemisel.¹⁴ Ted Piccone on väitnud, et Inimõiguste Nõukogu on saanud lahinguväljaks, mille kaudu püütakse hoida head mainet nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt, kuna sinna kuuluvad riigid näitavad ennast inimõiguste järgimisel eeskujulike riikidena.¹⁵ Tagamaks võrdust, ausust ning mitmekesisust, põhineb Inimõiguste Nõukogu liikmelisus geograafilisel jaotusel – Aafrika riikidele on antud 13 kohta, Aasia ja Vaikse ookeani riikidele 13, Ladina-Ameerika ja Kariibi riikidele 8 kohta, Ida-Euroopa riikidele 6 kohta ning Lääne-Euroopa ja teistele riikidele 7.

Inimõiguste Nõukogu vastutab mitmete protseduuride eest. Üldine korraline ülevaatus (*The Universal Periodic Review*) on ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga 60/251 2006. aastal loodud ainulaadne protsess, mille käigus vaadatakse läbi kõikide ÜRO liikmesriikide inimõiguste olukord, selle eesmärgiks on inimõiguste olukorra kaardistamine ning selle parandamine igas liikmesriigis. Ülevaatus käigus annavad vaatlusalused riigid teada, milliseid samme nad on astunud ning milline on olnud tulemuslikkus inimõigustealaste kohustuste täitmisel. Üldine korraline ülevaatus rõhutab inimõiguste universaalsust ning vastastikust sõltuvust, põhineb objektiivsel ja usaldusväärsel informatsioonil ning dialoogil ja kindlustab riikide võrdse kohtlemise – kõiki hinnatakse samade kriteeriumide alusel.¹⁶ Perioodiline ülevaatus tagab selle, et

¹⁴ Membership of the Human Rights Council. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Membership.aspx> külastatud 10.05.15)

¹⁵ Piccone, Ted. 2011. The contribution of the UN's special procedures to national level implementation of human rights norms. *The International Journal of Human Rights*. 15:2. pp 206-231. p.207.

¹⁶ Human Rights Council. 2007. Resolution 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council. Geneva: Human Rights Council.

riigid suhtuvad inimõigustesse lugupidamisega ning tagavad oma riigis inimõiguste järgimise.¹⁷

Inimõiguste Nõukogu eriprotseduurid ning kaebuste protseduur (*Human Rights Council Complaint Procedure*) liigitatakse samuti põhikirjast tulenevate inimõiguste kaitse mehhanismide hulka. Selles töös on tähelepanu alla võetud just eriprotseduurid, kuna need on kiired ja paindlikud mehhanismid. Põhjalikumalt käsitletakse neid edaspidi. Kaebuste protseduur loodi 2007. aastal Inimõiguste Nõukogu resolutsiooniga 5/1 ning selle eesmärgiks on uurida suuremahulisi ning püsivaid inimõiguste ja põhivabaduste rikkumisi üle maailma. Saadetud kaebused peavad vastama kriteeriumitele – halvasti põhjendatud ning anonüümsed kaebused jäetakse kõrvale. Vastavaks tunnistatud kaebused edastatakse riikidesse, mille kohta kaebus esitati, küsimaks nende vastust süüdistusele. Nii kaebuse esitajad kui puudutatud riiki informeeritakse igal menetlusetapil. Kaebuste protseduuriga tegelevad peamiselt kaks töögrupp – Kommunikatsioonide (*Working Group on Communications*) ning Olukordade töögrupp (*Working Group on Situations*). Nende ülesandeks on analüüsida kaebusi ning saadud vastuseid riikidelt ja tuua välja kinnitust leidnud inimõiguste ning põhivabaduste rikkumise mustreid ning valdkondi ja kanda neist ette Inimõiguste Nõukogule.¹⁸

1.2.1 Inimõiguste Nõukogu eriprotseduurid

Eriprotseduurideks (*Special Procedures*) nimetatakse inimõiguste kaitse alaseid mehhanisme, mis on suunatud konkreetse riigi olukorrale või probleemile ülemaailmselt. Eriprotseduuride süsteem on ÜRO inimõigustealane keskne element ning see hõlmab nii poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi kui kodanikuõiguseid. Eriprotseduurid loodi endise Inimõiguste Komisjoni poolt ning esialgu keskendusid need vaid kindlale probleemile, kuid aja möödudes kujunes välja eriprotseduuride süsteem. Inimõiguste Komisjoni töö lõppemisel pärandati need protseduurid edasi ning

¹⁷ Universal Periodic Review. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> külastatud 10.05.15)

Basic facts about the UPR. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/BasicFacts.aspx> külastatud 10.05.15)

¹⁸ Human Rights Council Complaint Procedure. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> külastatud 10.05.15)

nüüd on eriprotseduurid Inimõiguste Nõukogu töö osaks.¹⁹ Erinevalt lepingutel põhinevate asutuste tööst ei ole eriprotseduurid seotud ühegi konkreetse paktiga ega paktidega liitunud riikidega ning võivad alustada inimõiguste rikkumise uurimist omal algatusel mistahes ÜRO riigis. Sellest tulenevalt mõjutab eriprotseduuride rakendamine inimõigusi kaitsma ka riike, keda muudel juhtudel mõjutada ei saaks. Eriprotseduuride eeliseks on ka see, et nad võivad reageerida ka sellistele kaebustele, mis ei ole eelnevalt kõiki siseriiklike õiguskaitsevahendeid läbinud. See teeb eriprotseduurid paindlikeks mehhanismideks ning annab neile küllaltki suure vabaduse.²⁰

Eriprotseduurid koosnevad inimõiguste ekspertidest, töögruppidest või üksikisikutest, kes on sõltumatud, prominentsed, töötavad vabatahtlikkuse põhimõttel ning on määratud Inimõiguste Nõukogu poolt.²¹ Neile on antud õigus raporteerida olukorrast ning anda nõu inimõiguste järgimiseks vastavalt temaatilisele või riigipõhisele mandaadile. Temaatiline mandaat hõlmab mingit konkreetset inimõiguste valdkonda, millega mandaadihoidja tegeleb ülemaailmselt ning riigimandaat hõlmab konkreetset riiki või territooriumit ja katab erinevaid inimõigustega seotud situatsioone. Eriprotseduuride teostamisel kasutatakse kõikvõimalikke informatsiooniallikaid, seni kuni need on kohased ja usaldusväärsed. 2015. aasta aprilli alguse seisuga on 41 temaatilist ning 14 riigimandaati.²²

Eriprotseduure peetakse kiireteks ja paindlikeks mehhanismideks, mille abil on võimalik inimõiguste rikkumise korral otse riikide poole pöörduda ning jälgida riikide kuuletumist inimõigustele. Eriprotseduurid on sageli ainsaks mehhanismiks, mis juhivad rahvusvahelise kogukonna tähelepanu mõnele inimõiguse probleemile. Nende funktsiooniks on uurimine, raporteerimine ning jälgimine ning need hõlmavad uurimisaluste riikide külastamist, kommunikatsioonide saatmist riikidesse, kus toimuvad väidetavad inimõiguste rikkumised ning lisaks ka koolituste ja

¹⁹ Karimova, Takhmina; Giacca, Gilles; Casey-Maslen, Stuart. 2013. United Nations Human Rights Mechanisms and the Right to Education in Insecurity and Armed Conflict. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. p.30. (Kättesaadav veebis: <http://www.geneva-academy.ch/docs/reports/Protection%20of%20Education%20and%20UN%20Human%20Rights%20Mechanisms.pdf>)

²⁰ Piccone, Ted. 2011. p.209.

²¹ Human Rights Bodies. (külastatud 10.05.15)

²² Special Procedures of the Human Rights Council. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx> külastatud 10.05.15)

konsultatsioonide andmist. Eriprotseduuride mandaatidele on antud lai otsustamisõigus, milliseid vahendeid kasutada ja millisele informatsioonile tuginedes tegutseda. Lisaks on eriprotseduuride ülesandeks arendada rahvusvaheliselt inimõiguste standardeid, propageerida neid ning tõsta üldist teadlikkust. Eriprotseduurid raporteerivad oma tööst Inimõiguste Nõukogule ning suur osa mandaatidest ka Peaassambleele.²³

Eriprotseduuride mandaatide loomisel jälgitakse, et nende töö ei kordaks Nõukogu raamistikku ega mujale ÜRO süsteemi jäävaid mehhanisme – nad tegelevad probleemidega, millega läbi teiste mehhanismide ei tegeleta.²⁴ Ekspertide valimisel ollakse väga ranged ning valitakse vaid soovitud omala spetsialiste, kelle mandaate uuendatakse vastavalt temaatilisele või riigipõhisele mandaadile kas igaaastaselt või kolme aasta tagant. Politiseerituse vältimiseks ei või mandaadi kogukestvus ületada kuute aastat.²⁵ Samuti ei maksta ekspertidele töö eest palka – sellised nõuded peaksid tagama kommunikatsioonide protsessis erapooletuse ning ära hoidma politiseerituse.

1.2.2 Kommunikatsioonid

Eriprotseduure teostavate isikute peamiseks tegevuseks on kommunikatsioonide saatmine. Kommunikatsioonid võivad puudutada nii üksikisikuid, grupe, kollektiive kui ka üldisi inimõiguste rikkumisi mingis konkreetses riigis või üldisemalt. Informatsiooni inimõiguste rikkumise kohta võib saada mitmesugustest allikatest. Asjasse puutuvatele valitsustele saadetakse saabunud informatsiooniga seoses pöördumisi, mille eesmärgiks on saada selgust seoses väidetavate inimõiguste rikkumisega ning julgustada kasutusele võtma meetmeid inimõiguste kaitseks.²⁶ Seega ei sisaldu kommunikatsioonides süüdistusi – nende esmaseks eesmärgiks on selgitada välja, kas inimõigusi on rikutud või mitte ning otsida lahendusi rikkumiste lõpetamiseks koostöös valitsustega. Selline konsultatiivne ning mittesüüdistav lähenemine peaks

²³ Office of the High Commissioner on Human Rights. 2014. Directory of Special Procedures Mandate Holders. Geneva: United Nations Publishing Service. (Kättesaadav veebis: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryAugust2014_en.pdf)

²⁴ Hannum, Hurst. 2007. Reforming the Special Procedures And Mechanisms of the Commission on Human Rights. *Human Rights Law Review*. 7:1. pp 73-92. p.82.

²⁵ Smith, Rona K.M. 2011. The possibilities of an independent special rapporteur scheme. *The International Journal of Human Rights*. 15:2. pp 172-186. p. 178.

²⁶ Office of the High Commissioner on Human Rights. 2008. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*. Geneva: Office of the High Commissioner on Human Rights.

mõjutama valitsusi koostööle leidmaks edasisi lahendusi probleemidele.²⁷ Kommunikatsioone võib saata rikkumiste kohta, mis on juba toimunud, mis parasjagu toimuvad või millel on suur tõenäosus toimuda. Otsuse sekkumiseks teeb eriprotseduuri mandaat ning see sõltub paljudest asjaoludest – informatsioon rikkumiste kohta peab olema tõsiseltvõetav ning allikad usaldusväärsed.

Kommunikatsioone on mitut tüüpi, millest levinumad on väitekirjad (*letter of allegations*). Menetluse käigus saadetakse välja kiri murealusele valitsusele, et saada informatsiooni ning selgust väidetava inimõiguste rikkumisega olukorra kohta. Kommunikatsioonidega tehakse kindlaks faktid ning kohalduvad rahvusvahelised normid ja standardid, mured ja küsimused ning samuti päritakse aru riigi edasise tegevuse kohta seoses probleemiga. Väitekirju saadetakse nii-öelda tavajuhtudel ehk kui rikkumine on juba toimunud või kui kiire sekkumisega ei ole võimalik enam ohvrite olukorda parandada. Kommunikatsioonid saadetakse läbi ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti *The Quick Response Desk*¹, mis tegeleb mandaatide töö koordineerimisega ning annab informatsiooni ka varasema tegevuse kohta arutluse all oleva probleemi kohta. Valitsustelt oodatakse väitekirjadele vastuseid kahe kuu jooksul ning need toimetatakse riikide alalistele esindajatele ÜRO juures.²⁸

Teist tüüpi kommunikatsioonid, mida mandaadihoidjad saavad kasutada, on kiireloomulised kaebused (*urgent appeals*). Nende funktsioon on ainulaadne – eesmärgiks on ennetada või lõpetada igasugused rikkumised.²⁹ Kiireloomulisi kaebusi saadetakse siis kui väidetavad inimõiguste rikkumised on ajatundlikud – ehk kui võib olla inimohvrid, kellegi elu on ohus või tegemist on eelseisva või parasjagu toimuva väga tõsise kahjuga ohvritele.³⁰ Rikkumiste toimepanemistesse sekkumiseks ning nende lõpetamiseks informeeritakse asjakohaseid riigivõime nii kiiresti kui võimalik. Neil juhtudel ei jõuaks pöördumine väitekirjade protseduuri kasutades õigeaegselt kohale ning tänu kiireloomulistele kaebustele on võimalik kahju vähendada või selle tekkimist ennetada. Kiireloomulised kaebused saadetakse otse murealuste riikide välisministritele

²⁷ Subedi, Surya P. 2011. Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs. *Human Rights Quarterly*. 33:1. pp. 201-228. p.209.

²⁸ Office of the High Commissioner on Human Rights. 2008. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*.

²⁹ Karimova, Takhmina; Giacca, Gilles; Casey-Maslen, Stuart. 2013. p. 32.

³⁰ Office of the High Commissioner on Human Rights. 2008. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*.

ning neile oodatakse vastust kuu aja jooksul.³¹ Väitekirju hoitakse üldjuhul konfidentsiaalsena kuni nende avaldamiseni, aga kiireloomuliste kaebuste korral võib mandaadihoidja otsustada kommunikatsioon avalikustada andes selle kohta pressiteate või seisukohavõtu.³² Lisaks neile kahele tüübile hakati alates 2011. aastast saatma ka selliseid kommunikatsioone, mida kutsutakse muudeks kirjadeks (*other letters*) – nendega saadetakse informatsioonipäringuid, mis ei sisalda väiteid ega süüdistusi rikkumiste kohta.³³ Eriprotseduuride mandaadid esitavad oma töö kohta raporteid Inimõiguste Nõukogule kolmel istungjärgul aastas.

Kui inimõigusi rikkuv juhtum sobitub mitme mandaadi koosseisu, siis võidakse välja saata ühiskommunikatsioon. Mandaadihoidjaid julgustatakse seda võimalust kasutama igal juhul, kui see näib neile sobilik. Näiteks kui temaatilise mandaadi hoidja uurib mingit teatud juhtumit ning samas riigis tegutseb ka riigimandaat, siis üldjuhul konsulteeritakse omavahel ning saadetakse välja ühine kommunikatsioon. Selline võimalus aitab muuta teatise riikidele efektiivsemaks ning ka usaldusväärsemaks, kuna sisaldab mitme mandaadi alusel töötava eksperdi tööd. Temaatiline ning riigimandaat täiendavad üksteist hästi, kuna ühel juhul on tegemist konkreetse probleemi ekspertidega ning teisel juhul teab ekspert riigis toimuvat.³⁴

Erinevalt lepingutel põhinevatest asutustest, mis kontrollivad konkreetse paktiga seotud inimõiguste järgimist, saab kommunikatsioone kasutada kõikide inimõiguste rikkumise korral kõikides riikides. Vastavalt eriprotseduuride temaatilisele või riigipõhisele mandaadile kohaldatakse esimesel juhul õigust, mis jääb temaatilise mandaadi pädevusvaldkonda ning riigipõhise menetluse korral kõiki inimõiguseid. Seega peitub kommunikatsioonide efektiivsus ka selles, et need ulatuvad riikidesse, kuhu teised meetmed ei ulatu. Kommunikatsioone võib saata erinevast allikatest saadud andmete alusel – ohvrite nõusolek kaebuse esitamiseks ei ole vajalik ning kaebuse esitanud isikuid või asutusi ei avalikustata, tagamaks nende turvalisust ning vältimaks

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ United Nations Special Procedures Facts and Figures 2013. 2014. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav veebis http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2013.pdf)

³⁴ Office of the High Commissioner on Human Rights. 2008. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*.

võimalikku tagakiusamist kohalike ametivõimude poolt.³⁵ Asjaolu, et inimõiguste rikkumine on jõudnud ÜRO tähelepanu alla ning faktiliste asjaolude küsimine valitsustelt peaks olema piisav, et rikkumised peatada.³⁶ Seega avaldab juba ainuüksi ÜRO nime all töötamine suurt poliitilist survet. Situatsioonides, kus valitsused ei suuda rikkumiste vastu meetmeid vastu võtta või on selles ebaõnnestunud, võib mandaadihoidja väljastada pressiteate või korraldada pressikonverentsi, juhtimaks probleemile laiemat tähelepanu.

Mandaatide käsutuses on ka jätkutegevused kommunikatsioonidele, mis hõlmavad raporteerimist, riigi ning selle arengutega probleemi valdkonnas kursis püsimist ning vastamata kommunikatsioonide kohta meeldetuletuste saatmist.³⁷ Riigi tegevusel ning arengul hoitakse silma peal eelkõige läbi aktiivse suhtluse valitsuse, informatsiooniallikate ning ohvritega. Süsteemi efektiivsus seisneb adekvaatsetel riikidepoolsetel järeltegevustel, mis põhinevad ekspertide järeldustel ja soovitustel ning nende rakendamisel.³⁸ Kuigi kommunikatsioonid valitsustele on tihti peamiseks mõjutajateks muutuste tegemisel, oleneb siiski palju sellest, kuidas valitsus, ühiskond ning rahvusvaheline kogukond rikkumistele ning nendekohastele soovitustele ja ettepanekutele reageerib. Paraku ei kohusta konkreetselt ükski leping riike eriprotseduuridega koostööd tegema ning nendepoolseid soovitusi rakendama, kuid kohustus teha igakülgset koostööd ÜRO asutustega tuleneb ÜRO põhikirjast ning seega näitab riikide reageerimine ning koostöö kommunikatsioonidega seoses ÜRO süsteemi toimimist laiemalt.

³⁵ Communications. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx> külastatud 10.05.15)

³⁶ Fact Sheet No.27. Seventeen frequently asked questions about the United Nations special rapporteurs. 2001. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav veebis <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27en.pdf>)

³⁷ Office of the High Commissioner on Human Rights. 2008. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*.

³⁸ Fact Sheet No.27. Seventeen frequently asked questions about the United Nations special rapporteurs. 2001.

2. Kommunikatsioonide efektiivsuse hindamine

Kommunikatsioonide nõrkuseks võib pidada seda, et need ei ole riikidele täitmiseks kohustuslikud – nende funktsioon ei ole jõustamine, vaid pigem järelevalve, konsulteerimine, nõuandmine ning olukorra monitoorimine.³⁹ Vaatamata sellele loovad kõrgetasemelised süüdistused ÜRO esindajate poolt poliitilise surve, rakendamaks meetmeid inimõiguste rikkumise lõpetamiseks. Inimõiguste kaitse kohustus tuleneb riikidele ÜRO põhikirjast, kuid ometigi ei ole ühtegi konkreetset lepingut, mis teeks eriprotseduuridega koostöö ning nende soovitude rakendamise riikidele kohustuslikuks ning sellest tulenevalt toetutakse riikide mõjutamisel poliitilisele survele ja moraalsele veenmisele.⁴⁰ Inimõiguste Nõukogule esitatakse töö kohta raporteid, mis tõstavad esile inimõigustealaseid murekohti ning tihti on need ka hindamatuks analüüsiks teatud riigi olukorra või spetsiifilise inimõiguste teema kohta.⁴¹ Kommunikatsioonide raportid toovad tähelepanu ka sellistele rahvusvahelistele inimõiguste probleemidele, mis parasjagu üldsuse tähelepanu all pole ning need võivad olla ka ennetavaks hoiatuseks võimalike inimõiguste kriisisituatsioonide eest tulevikus.⁴² Lisaks Inimõiguste Nõukogule arutatakse kommunikatsioonide teel kogutud andmeid ka Peaassamblees, kuhu kuuluvad kõikide riikide esindajad ning teatud juhtudel jõuavad rikkumised välja ka Julgeolekunõukogusse, kelle resolutsioonid on juba kõigile riikidele täitmiseks kohustuslikud. Vaatamata sellele, et need kohustuslikke tagajärgi kaasa ei too, võib kommunikatsioonidega siiski riigilt nõuda mingit konkreetset teguviisi, mis pikemas perspektiivis võib tuua kaasa ka rahvusvahelise õiguse muutumise ning saada osaks tavaõigusest.⁴³

Eriprotseduurid on Inimõiguste Nõukogu keskseks töömeetodiks – ilma sõltumatute ekspertideta, kes on võimelised jälgima olukorda ning astuma kiireid ja objektiivseid

³⁹ Subedi, Surya P. 2011. 203.

⁴⁰ Piccone, Ted. 2011. p. 209.

⁴¹ Fact Sheet No.27. Seventeen frequently asked questions about the United Nations special rapporteurs. 2001.

⁴² Terlingen, Yvonne. 2007. The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work? *Ethics & International Affairs*. 21: 2. pp 167-178. p.168.

⁴³ Steiner, Henry J. 2000. Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee? In: Alston, Philip; Crawford, James (eds.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 15-54. p. 24.

samme rikkumiste korral, on Nõukogu inimõigustealane töö tõsiselt ohustatud.⁴⁴ Inimõiguste Nõukogu istub koos vähemalt kolmel istungjärgul aastas, kus vaadatakse üle eriprotseduuride töö ning kommunikatsioonid riikidega ning vajadusel kutsutakse kokku ka erakorraline sessioon, arutamaks kriitilisi inimõigustealaseid teemasid.⁴⁵ Kuna endine Inimõiguste Komisjon tuli kokku vaid korra aastas ning puudusid erakorralised sessioonid, on Inimõiguste Nõukogu efektiivsem ning ajakohasem ja suudab eriprotseduuride tööle kiiremini reageerida. Nõukogu alguse aastad olid juba selles mõttes efektiivsemad, et pärast iga erakorralise istungjärgu toimumist saadeti välja spetsiaalsed töögrupid olukorra uurimiseks ning sellest raporteerimiseks – seega kasutatakse lisaks resolutsioonide väljaandmisele ka muid vahendeid.⁴⁶ Kuigi eriprotseduuride kausaalsust riikide inimõiguste olukorra edendamisel on raske hinnata, saavad paljud muutused alguse just nende töö tulemusel – juhitakse tähelepanu probleemile ning antakse soovitusi selle lahendamiseks ning oodatakse tagasisidet riigi tegevuse kohta.⁴⁷

Eriprotseduuridel on inimõiguste kaitses ning ÜRO süsteemis ainulaadne roll – koosnedes iseseisvatest ekspertidest, annavad need sõltumatuid hinnanguid inimõiguste olukorrale ning kuna riigid, milleni eriprotseduurid ulatuvad, ei ole konventsioonidega liitunud riikidega piiratud, on need väga laiaulatuslikud mehhanismid. Kuigi eriprotseduure peetakse eelkõige nende ulatuse ning paindlikkuse tõttu väga oluliseks on siiski nende mõju ning efektiivsust vähe uuritud. Mitmetes akadeemilistes uurimustes on keskendutud Inimõiguste Komisjoni ning Inimõiguste Nõukogu erinevustele ja sarnasustele ning efektiivsusele. Samuti on töid, mis analüüsivad Üldist Korralist Ülevaatus ja Kaebuste Protseduuri, kuid kommunikatsioone ei ole seni veel põhjalikult analüüsitud.

Ted Piccone artikkel, milles on uuritud eriprotseduuride mõju siseriiklikul tasemel, on seni põhjalikum analüüs, mis puudutab kommunikatsioonide efektiivsust. Koos Brookingsi Instituudi välispoliitika programmi töörühmaga analüüsiti riikide käitumist seoses eriprotseduuride tööga – uurimise alla võeti nii riigivisiidid kui

⁴⁴ Scannella, Patrizia; Splinter, Peter. 2007. The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled. *Human Rights Law Review*. 7:1. pp 41-71. p.59.

⁴⁵ Terlingen, Yvonne. 2007. p.172.

⁴⁶ Ibid. p.172.

⁴⁷ Piccone, Ted. 2011. p.208.

kommunikatsioonid, kuna need avaldavad eriprotseduuride mehhanismidest riikidele enim mõju. Riigivisiitide puhul valiti välja teatud riigid, mida oli rohkem külastatud ning peamiseks analüüsimeetodiks olid intervjuud, selgitamaks välja, millist mõju olid visiitid ning nendest tulenevad soovitusel riikides avaldanud ja kas visiitide põhjal tehtud ettepanekuid rakendati. Kommunikatsioonide mõju hindamiseks võeti analüüsi alla 19 temaatilise mandaadi poolt aastatel 2004-2008 saadetud pöördumised ning valitsuste ametlikud vastused neile. Valimisse kuulus üle 5000 kommunikatsiooni 140 riiki. Valitsuste vastuseid hinnati skaalal ühest viieni, kus üks tähendas, et kommunikatsioonile ei vastatud ning viis, et riigid vastasid pöördumistele põhjalikult ja astusid samme seoses väljatoodud murekohtadega. Sellise meetodi põhjal järelitati vastuste kvaliteeti, nendele kulunud aega ning ka seda, kuidas see on mõjutanud riikide käitumist ning inimõiguste edendamist riigisiselt.⁴⁸

Piccone'i uurimuse peamiseks leiuks oli, et eriprotseduure teostavatel ekspertidel on väärtuslik ning kohati isegi otsustav roll tähelepanu juhtimisel inimõiguste probleemidele ning nende tegevus kiirendab muutuste elluviimist ning annab vajalikku tuge ohvritele. Lisaks ilmnas, et riikide koostöö eriprotseduuridega on väga varieeruv – alates riikidest, kes teevad koostööd riigivisiitidel ning vastavad kommunikatsioonidele kiiresti ja põhjalikult kuni nende riikideni, kes ei vasta kommunikatsioonidele ning kellega puudub dialoog.⁴⁹ Selline riikidepoolne rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste eiramine ning koostöö puudumine eriprotseduuridega on ka peamiseks põhjuseks, miks spetsialistidel on raske täide viia mandaate, mis on neile usaldatud.⁵⁰

Kiireloomulistele kaebustele oodatakse riikidelt vastuseid 30 päeva jooksul ning väitekirjadele kahe kuu jooksul. Piccone'i uurimuse põhjal selgus, et kommunikatsioonidele, millele vastati, saabusid vastused keskmiselt 124 päeva pärast.⁵¹ See on ligikaudu neli kuud ning oluliselt pikem aeg, kui kommunikatsioonide protseduur eeldab. Lisaks selgus, et kommunikatsioonid, mis saadeti vaid ühe mandaadi poolt, jäid tihedamini vastuseta või said pealiskaudse vastuse kui ühiskommunikatsioonid. Samas oli kõrge skoori saanud vastuste osakaal ligikaudu võrdne ning ainult ühe mandaadi poolt saadetud kommunikatsioonide vastused olid

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid. p.210.

⁵¹ Ibid. p.221.

isegi natuke põhjalikumad kui ühiskommunikatsioonidele saadetud vastused.⁵² Selle põhjuseks võib pidada asjaolu, et vaid ühe mandaadi poolt koostatud kommunikatsioonile on riikidel kergem põhjalikku vastust koostada, kuna see ei sisalda mitmeid probleeme erinevatest teemavaldkondadest.

Jeroen Gutteri artiklis on eriprotseduuride süsteemi probleemidena välja toodud eelkõige mandaatide arvu kiire kasv, mis on ette jõudnud rahastusest ning neid abistava personali suurenemisest ning inimõigustealase töö suundumus, et mida rohkem saavutatakse, seda rohkem tööd tuleb teha. Esialgu loodi vaid mõned mandaadid reageerimaks inimõiguste rikkumisele ning ajapikku tõi see kaasa muutuse, mille kohaselt pöördumist riigi poole ei loetud enam illegaalseks sekkumiseks teise riigi siseasjadesse. 1979. aastal loodi esimene riigimandaat raporteerimaks olukorda Tšiilis ning 1982. aastal temaatiline mandaat, mis hõlmas massi- ning meelevaldseid hukkamisi.⁵³ Sel ajal loodi vaid esialgsed töömeetodid, mis andsid võimaluse pöörduda riikide poole ning nüüd, kus see õigus on olemas, tuleks meetodeid efektiivsemaks muuta.⁵⁴ Artiklis on viidatud mandaatide arvu jõudsale suurenemisele eelkõige 1990. aastate alguses, kuid see kasv on tänaseks aeglustunud. Samuti on eriprotseduuride mandaadid töötanud välja erinevaid protseduure ning töömeetodeid, mida täiendatakse pidevalt ning sellest tulenevalt muutuvad nende meetodid aasta-aastalt efektiivsemaks. Ka Piccone'i artiklis oli viidatud rahastuse probleemidele ning puudujäägile protsessis, millega jälgida riikidepoolset soovitude rakendamist.⁵⁵

Subedi Surya P. artiklis on kommunikatsioonide nõrkuseks välja toodud see, et eriprotseduuridel puuduvad vahendid kontrollimaks informatsiooni tõepärasust. Kuna mandaadihoidjad saavad informatsiooni erinevatest allikatest ning puudub ühtne protseduur, mille kaudu infot edastada, on tihti raske saada informatsiooni hinnata. Sellest tulenevalt otsivad tihtipeale kommunikatsioonid informatsiooni valitsustelt, edastades neile saabunud informatsiooni selle asemel, et nõuda riigilt konkreetset teguviisi rikkumiste lõpetamiseks.⁵⁶

⁵² Ibid. p.223.

⁵³ Pinheiro, Paulo Sergio. 2011. Being a special rapporteur: a delicate balancing act. *The International Journal of Human Rights*. 15:2. pp. 162-171. p. 163.

⁵⁴ Gutter, Jeroen. 2007. Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead. *Human Rights Law Review*. 7:1. pp 93-107. p.103.

⁵⁵ Piccone, Ted. 2011. p.110.

⁵⁶ Subedy, Surya P. 201. p.218.

Vaatamata probleemidele, mis eriprotseduuride ja kommunikatsioonidega kaasas käivad, peetakse neid siiski üheks efektiivseimaks rahvusvahelise inimõiguste kaitse meetodiks, kuna need ulatuvad riikidesse, kuhu teised meetmed ei ulatu ning reageerimine kommunikatsioonidele ja eriprotseduuridega koostöö tegemine näitab riikide tahet järgida rahvusvahelist õigust. Riikide valmisolek koostööks erinevate ÜRO süsteemi kuuluvate mehhanismidega, muu hulgas kommunikatsioonidega, annab kaudselt hinnangu kogu ÜRO süsteemi toimimisele.

Selles bakalaureusetöös hinnatakse eriprotseduuride tulemuslikkust kommunikatsioonidele reageerimise näitel. Kuna kommunikatsioonidele oodatakse ka vastuseid, kuid samas puudub sunnimehhanism pöördumiste eiramise korral, siis näitab kommunikatsioonidele reageerimine eriprotseduuride tulemuslikkust ning riikide tahet järgida endale võetud rahvusvahelisi kohustusi. Liitudes ÜROga, on riigid võtnud endale kohustuse teha organisatsiooniga igakülgset koostööd ning samuti austada ja edendada inimõiguseid nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil. Kommunikatsioonidele, oodatakse olenevalt tüübist vastuseid ühe või kahe kuu jooksul ning riikide vastuste kvaliteet kommunikatsioonidele näitab riikide valmisolekut inimõiguste rikkumistega tegeleda.

Samuti võib saadetud kommunikatsioonide hulga muutus näidata inimõiguste olukorra muutusi riikides – kui eriprotseduuride poolt saadetud pöördumiste arv väheneb, võib eeldada inimõiguste olukorra paranemist ning vastupidi. Samas on mitmeid tegureid, mis mõjutavad kommunikatsioonide saatmise hulka – näiteks ühiskommunikatsioonide osakaalu ning mandaatide arvu muutused. Selliste muutuste analüüsimiseks on vaatluse alla võetud kommunikatsioonid alates Inimõiguste Nõukogu loomisest aastal 2006 kuni 2014. aasta lõpuni. 9-aastane periood on piisav analüüsimaks muutusi ning tendentse seoses kommunikatsioonidega ning sellise ajavahemiku jooksul on näha ka pikaajalisemaid suundumusi.

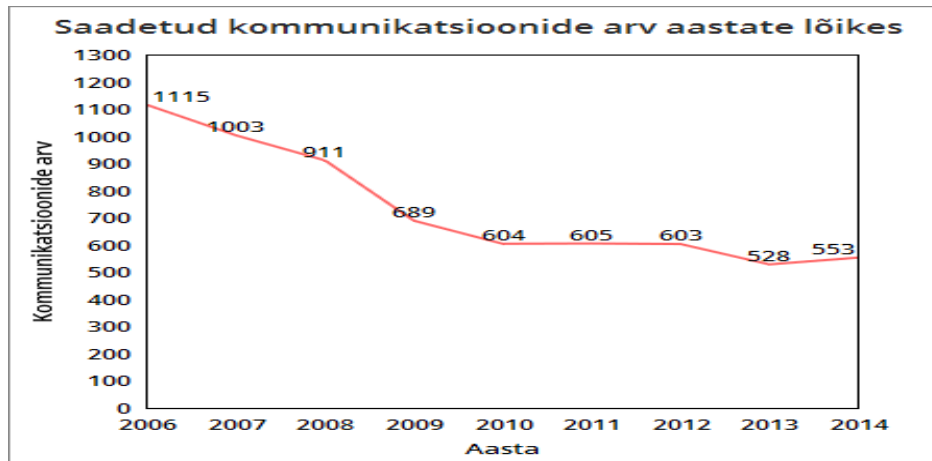
Tulemuslikkuse hindamise kriteeriumideks on riikidepoolne tegevus seoses kommunikatsioonidega – kas neid võetakse arvesse, kas neile vastatakse ning kas astutakse samme inimõiguste rikkumisega seotud olukorra parandamiseks või hoopis õigustatakse enda käitumist. Kommunikatsioonide sisulises analüüsis on kasutatud

Piccone'i artiklis olnud meetodit. Valimis olevaid kommunikatsioone on hinnatud skaalal ühest viieni sõltuvalt sellest, kas riik vastas ning mida vastus kommunikatsioonile sisaldas. Hinne 1 antakse juhul, kui vastust ei tule; 2 vastuse korral, mis ei sisalda informatsiooni seoses kommunikatsioonis pärituga; 3 kui väidetavat rikkumist eitatakse seda uurimata või kui on toodud välja vaid pealiskaudsed faktid; 4 kui kommunikatsioonile on vastatud, kuid vastus on ebatäiuslik ning 5 kui riik on andnud üksikasjaliku vastuse pöördumisele või rakendanud meetmeid tegelemaks kommunikatsioonis sisaldunud väidetava rikkumisega.

Kui Piccone'i artiklis olnud uurimisse oli võetud 17 erineva temaatilise mandaadi kommunikatsioonid perioodil 2004. aastast kuni 2008. aastani, siis antud bakalaureusetöös kuuluvad valimisse kommunikatsioonid, mis on puudutanud riike või territooriume, kelle kohta on olemas riigimandaat 2014. aastal – neid riike on kokku 14. Kuna eriprotseduurid koosnevadki mandaatidest, mis on antud spetsialistidele tegelemaks mingi kindla probleemiga, siis näitab kommunikatsioonide analüüs seoses konkreetsete mandaatidega nende efektiivsust. Samuti näitab riigimandaadi olemasolu nende territooriumide kõrgendatud tähelepanu alla kuulumist. Analüüsi käigus selgub muuhulgas, kas konkreetse mandaadi olemasolu aitab kaasa riikide kvaliteetsemale reageerimisele seoses kommunikatsioonidega. Analüüsi tulemusel selgub kas kommunikatsioonide protseduur on tulemuslik eelkõige läbi kommunikatsioonide arvuliste muutuste ning kas riigid täidavad endale ÜROga liitudes võetud kohustusi tehes koostööd organisatsiooniga ja astudes samme inimõiguste arendamiseks ka ilma sunnimeetmeteta.

3. Kommunikatsioonide analüüs

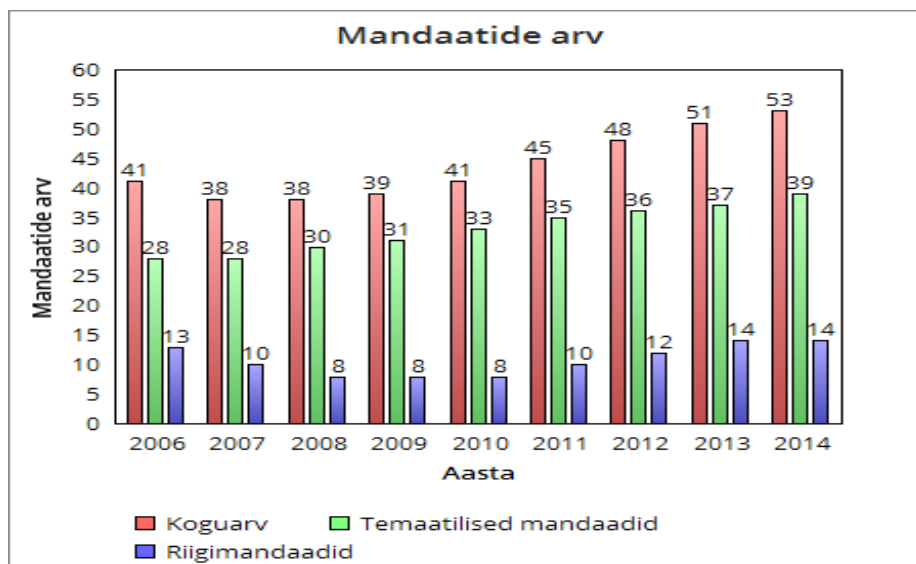
3.1 Kommunikatsioonide koguarvu muutused aastatel 2006-2014



Joonis 1. Saadetud kommunikatsioonide arv aastate lõikes.

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

Analüüsi alla on võetud kommunikatsioonid, mis on mandaatide poolt välja saadetud alates 2006. aastast, mil Inimõiguste Nõukogu loodi, kuni 2014. aasta lõpuni. Aastatel 2006 kuni 2014 saadeti kokku välja 6611 kommunikatsiooni, arvuline jaotus aastate lõikes on välja toodud Joonisel 1. Sellelt nähtub, et alates Inimõiguste Nõukogu loomisest aastal 2006 kuni 2014. aasta lõpuni on tendents väljasaadetavate kommunikatsioonide arvu vähenemise suunas. Esimesel neljal Inimõiguste Nõukogu tegevusaastal on väljasaadetavate kommunikatsioonide arvu vähenemine olnud jõuline - 2007. aastal vähenes koguarv võrreldes eelneva aastaga 112, 2008. aastal 92, 2009. aastal 228 ning 2010. aastal 85 kommunikatsiooni võrra. Aastatel 2010-2012 on saadetud kommunikatsioonide arv püsinud stabiilne ning kuigi 2014. aastal saadeti neid 25 võrra rohkem kui eelneval aastal, on siiski toimunud koguarvus langus. Võrreldes aastal 2006 saadetud ning 2014 saadetud kommunikatsioonide arvu, on vähenemine olnud märkimisväärne (50,4%).



Joonis 2. Eriprotseduure teostavate mandaatide arv.

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

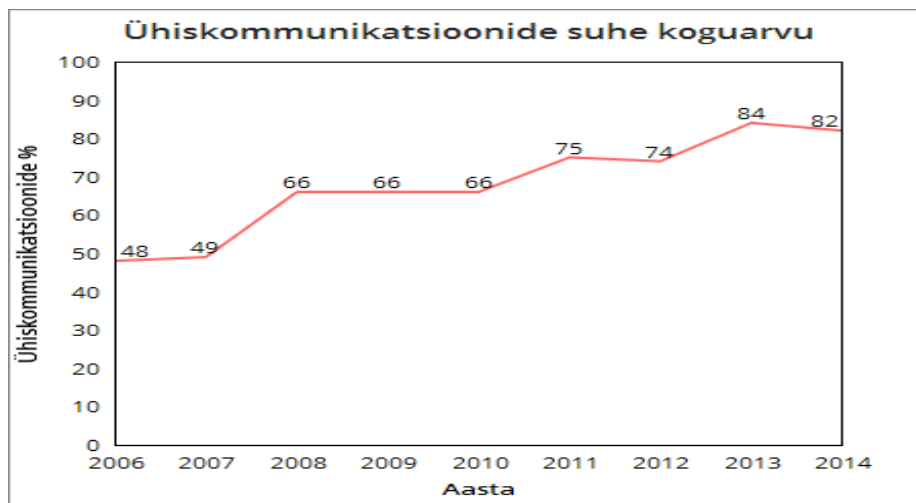
Alates 2006. aastast kuni 2014. aasta lõpuni on toimunud väljasaadetavate kommunikatsioonide koguarvuse märkimisväärne langus, mida võib seostada mandaatide arvu muutumisega. Kuna suure osa mandaatide tööst moodustab kommunikatsioonide saatmine, siis võiks eeldada, et spetsialistide arvu suurendamisel suureneb ka saadetud kommunikatsioonide hulk ning mandaatide vähenemisel võib oodata ka pöördumiste arvu vähenemist. Joonisel 2 on välja toodud mandaatide arvu muutused ajavahemikus 2006-2014 ning sellelt on selgelt näha, et aastate lõikes on mandaatide arv kasvanud.

2007. aastal mandaatide koguarv vähenes kolme riigimandaadi võrra ning 2008. aastal kaotati veel 2 riigimandaati, kuid iga järgneva aastaga on suurenenud nii koguarv kui ka temaatiliste mandaatide arv, samas kui saadetud kommunikatsioonide üldarv on vähenenud. Riigimandaatide arv on olnud muutlik – Inimõiguste Nõukogu tegevuse esimesel kolmel aastal vähenenud kolmeteistkümnest kaheksani, jäänud stabiilseks ning alates 2011. aastast on mandaatide arvu suurendatud, jõudes 2014. aastaks 14 riigimandaadini. 2007. aastal lõpetati Usbekistani, Kuuba ja Valgevenega ning 2008. aastal Kongo ja Libeeriaga seotud riigimandaadid.⁵⁷ 2011. aastal lõpetati Burundi

⁵⁷ United Nations Special Procedures Facts and Figures 2008. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/factsfigures2008.pdf>)

mandaat ning loodi Süüriat, Iraani ning Elevandiluurannikut hõlmavad riigimandaadid.⁵⁸ 2012. aastal otsustati taastada Valgevene riigimandaat ning loodi juurde Eritrea mandaat ja 2013. aastal lisandusid Kesk-Aafrika Vabariigi ja Mali riigimandaadid.⁵⁹

Temaatiliste mandaatide arvu suurendamisel tekib juurde valdkondi, milles inimõiguste rikkumisi jälgitakse ning vajadusel kommunikatsioone välja saadetakse ning sellest võiks eeldada ka saadetud pöördumiste arvu suurenemist. Antud juhul seda aga toimunud ei ole, kuna kommunikatsioonide arv on aasta-aastalt vähenenud. Arvestades mandaatide arvu muutusi ning eelkõige eriprotseduuride teostajate arvu kasvu, ei ilmne seost kommunikatsioonide arvu ning mandaatide arvu vahel.



Joonis 3. Ühiskommunikatsioonide osakaal saadetud kommunikatsioonide koguarvust.

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

Ühiskommunikatsioonid on saadetud kahe või enama mandaadi poolt juhul, kui inimõigusi rikkuv juhtum jääb mitme mandaati teostava spetsialisti valdkonda. Kuna mitme mandaadi töö saadetakse ühiselt samas kommunikatsioonis, siis

United Nations Special Procedures Facts and Figures 2007. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/FactsFigures2007.pdf>)

⁵⁸ United Nations Special Procedures Facts and Figures 2011. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/factsfigures2011.pdf>)

⁵⁹ Country Mandates. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx> külastatud 10.05.15)

ühiskommunikatsioonide osakaalu suurenemine on tõenäoliselt üheks suurimaks kommunikatsioonide koguarvu languse põhjuseks.

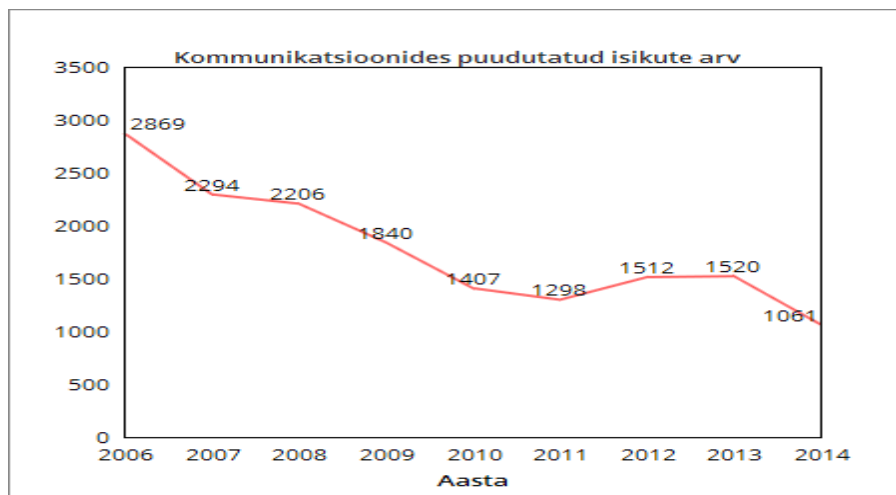
Jooniselt 3 nähtub, et aasta-aastalt moodustavad ühiskommunikatsioonid, mis on koostatud kahe või enama mandaadi poolt, üha suurema osa saadetud pöördumistest. Järelikult on ühiskommunikatsioonide osakaalul kogu kommunikatsioonide arvust kasvav tendents. Kuna mandaadid on antud kas kindla inimõiguste valdkonna või riigi kohta, siis järelikult on enamustel juhtudel tegemist laialdasemate rikkumistega, mis hõlmavad mitmeid mandaate. Kuna aastate lõikes on saadetud pöördumiste arv vähenenud ning ühiskommunikatsioonide osakaal tõusnud, vajavad muutused suuremat tähelepanu, selgitamaks välja nende vahelist seost.

Aastal 2006 moodustasid ühiskommunikatsioonid 48% saadetud kommunikatsioonide arvust ning 2007. aastal 49%. Selle ajavahemiku jooksul vähenes kogukommunikatsioonide arv aga 1115lt 1003ni, mis on ligikaudu 10%. 2008. aastal vähenes pöördumiste koguarv 9% võrra võrreldes eelmise aastaga ning ühiskommunikatsioonide osakaal tõusis hüppeliselt 66%ni, kuhu see jäi pidama kolmeks aastaks. Siit ilmneb seos ühiskommunikatsioonide ning koguarvu muutuste vahel.

2009. aastal vähenes saadetud kommunikatsioonide arv 689ni, mis on 24% vähem kui 2008. aastal saadetud pöördumiste arv. 2010. aastal vähenes kommunikatsioonide arv samuti märkimisväärselt 13%. Kuna nendel aastatel püsis ühiskommunikatsioonide osakaal saadetud pöördumiste arvust stabiilsena 66% juures, siis ühiskommunikatsioonide koguarv tõusis. Aastatel 2010-2012 saadetud pöördumiste arv on üsna võrdne – 603-605 ning samuti püsib stabiilsena ka ühiskommunikatsioonide osakaal aastatel 2011-2012, mil need moodustavad 74-75% koguarvust. Siit võib järeldada, et kommunikatsioonide arvu vähenemine on seotud ühiskommunikatsioonide osakaalu tõusuga, kuid seos ei ole kohene, vaid ilmneb viibimisega.

Alates 2013. aastast on ühiskommunikatsioonid moodustanud üle 80% saadetud pöördumistest. 2013. aastal saadeti kokku 12% vähem kommunikatsioone kui sellele eelneval aastal ning ühiskommunikatsioonide arv tõusis 2012. aasta 74% tasemelt 84%ni. Aastatel 2006-2014 on saadetud pöördumiste koguarv vähenenud 50% ning

sama ajavahemiku jooksul on suurenenud ühiskommunikatsioonide osakaal 2006. aasta 48%lt 2014. aastal 82%ni. Muutustel nende näitajate vahel on omavaheline seos olemas, kuid korrelatsioon ei ole nii tugev ega kohene, vaid ilmneb mitmeaastase viivitusega. Kuigi kerge seos ilmneb, ei saa põhjendada kommunikatsioonide arvu vähenemist aastate lõikes üksnes ühiskommunikatsioonide saatmise osakaalu tõusuga.



Joonis 4. Kommunikatsioonides puudutatud isikute arv.

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

Lisaks kommunikatsioonide üldarvu vähenemisele aastatel 2006-2014 on vähenenud ka isikute arv, keda need kommunikatsioonid puudutavad. Pöördumisi saadetakse enamasti seoses konkreetse isikute grupi või üksikisiku inimõiguste rikkumisega. Jooniselt 4 on näha isikute koguarv, kelle inimõiguste rikkumisi antud aastal saadatud pöördumised hõlmasid. Aastal 2006 saadatud kommunikatsioonid hõlmasid 2869 isikut ning 2014. aastal saadatud 1061 isikut – vähenemine on olnud 63%. Kuna üldine tendents on langev, siis võib eeldada, et inimõiguste olukord on paranenud – rikutakse vähemate isikute õigusi. Võrreldes puudutatud isikute arvu saadatud kommunikatsioonide arvuga, siiski puudub siin tugev otsene seos. Näiteks aastatel 2010-2012, mil kommunikatsioonide arv püsis stabiilne, muutus neis puudutatud isikute arv 1407lt 1298ni ning seejärel tõusis 1512 isikuni. 2013. aastal toimus saadatud kommunikatsioonide arvu 12,4%-line langus, kuid puudutatud isikute arv jäi üsna stabiilseks (tõus 0,53%). Kui 2014. aastal kommunikatsioonide üldarv jälle suurenes, vähenes puudutatud isikute arv märkimisväärselt (30%). Kuigi ajavahemikus 2006-2014

on langenud nii saadetud kommunikatsioonide arv (50%) kui ka puudutatud isikute arv (63%), puudub otsene konkreetne seos lühema ajaperioodi lõikes.

3.1 Kommunikatsioonide analüüs valdkondade kaupa

Eriprotseduure teostavad spetsialistid, kellele on antud volitus tegeleda kas temaatilise või riigimandaadi alusel. Temaatilised mandaadid tegelevad mingi kindla valdkonnaga üleilmselt ning selles peatükis ongi analüüsitud, milliste mandaatide valdkonnas on enim probleeme ehk milliste teemadega seoses on riikidele enim arupärimisi saadetud. Kuna kommunikatsioonidest enamuse moodustavad ühiskommunikatsioonid, siis on paljud pöördumised saadetud välja mitme mandaadi koostöös ning seetõttu on teatud mandaatide (koostööl) saadetud kommunikatsioonide arv üsna suur.

Selgitamaks välja, millistes valdkondades on inimõiguste järgimine enim muret tekitatud on analüüsi alla võetud andmed alates 1. juunist 2006 kuni 30. novembrini 2014. Selle ajavahemiku jooksul on enim kommunikatsioone saadetud välja inimõiguste kaitsjate mandaadi poolt (*human rights defenders*), mis loodi 2000. aastal ÜRO Inimõiguste kaitsjate deklaratsiooni elluviimise toetamiseks.⁶⁰ Selle deklaratsiooni põhisõnumiks on see, et kõigil inimestel on roll kui inimõiguste kaitsjatel ning rõhutab, et üleilmne inimõiguste kaitse liikumine puudutab meid kõiki.⁶¹ Antud temaatilise mandaadi poolt on vaatlusaluse perioodi jooksul välja saadetud 2526 kommunikatsiooni, mis teeb üle 290 kommunikatsiooni aasta kohta. 2257 kommunikatsiooni on saadetud seoses arvamus- ja väljendusvabadusega, mis teeb üle 260 pöördumise aastas. Üle 1000 kommunikatsiooni perioodi jooksul on saadetud seoses piinamise (1824), omavalilise kinnipidamise (1182) ning kohtuväliste süü mõistmiste ja kiirhukkamiste teemadega (1056).⁶²

Palju probleeme on olnud seoses kohtunike ja advokaatide sõltumatuse ning sellest tulenevalt ka erapooletu kohtupidamisega – selles valdkonnas on saadetud 959

⁶⁰ Special Rapporteur on the situation of human rights defenders. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx> külastatud 10.05.15)

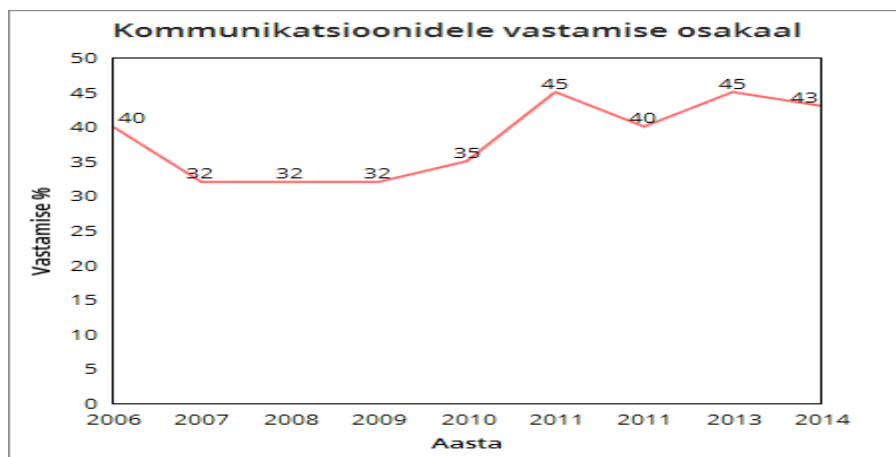
⁶¹ Declaration on Human Rights Defenders. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx> külastatud 10.05.15)

⁶² General Assembly. 2015. A/HCR/28/85 Communications Report of Special Procedures. Geneva: Human Rights Council.

kommunikatsiooni, mis teeb keskmiselt aasta kohta üle 110 pöördumise. Kogunemis- ja ühinemisvabadus on muret tekitanud 666 korral vaatlusaluse perioodi jooksul ning naistevastane vägivald 459 korral. 374 kommunikatsiooni on sisaldanud usuvabadusega seotud teemasid ning 372 tervist. 309 kommunikatsiooni on puudutanud põlisrahvaste õigusi ning nende kaitset. Üle 200 kommunikatsiooni vaatlusalusel perioodil saadetud järgnevates valdkondades: kadumised, inimväärne eluase, terrorism ning toit. 100 või enam pöördumist on sisaldanud muret seoses migrantide, vähemuste probleemide ning naiste diskrimineerimisega. Seega on valdkonnad, kus esineb enim probleeme, väga erinevad ning puudutavad kõiki inimõiguste põlvkondi.

3.2 Kommunikatsioonidele vastamine



Joonis 5. Kommunikatsioonidele vastamise osakaal kommunikatsioonide üldarvust.

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

Kommunikatsioonide peamiseks eesmärgiks on saada selgitusi väidetavate inimõiguste rikkumise kohta ning julgustada riike kasutusele võtma meetmeid õiguste tagamiseks. Kuna kommunikatsioonide näol on tegemist pigem arupärimise kui süüdistamisega, siis oodatakse neile ka valitsuste poolt vastuseid olenevalt pöördumise tüübist 1-2 kuu jooksul. 38% valitsustest, kes vastavad, teevad seda 1-2 kuu jooksul, kuid esineb ka seda, et vastus tuleb aastaid hiljem või jäetakse üldse reageerimata.⁶³

Joonisel 5 on välja toodud kommunikatsioonidele vastamise osakaal saadetud kommunikatsioonide arvust kalendriaasta jooksul. Kuna aga vastuste laekumine võtab

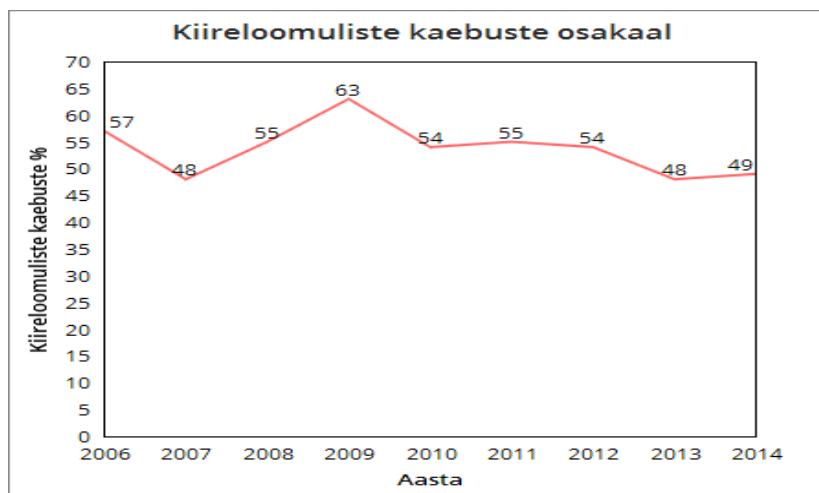
⁶³ Piccone, Ted. 2011. p.221.

aega, siis võib vastuse saanud kommunikatsioonide arv tõusta – eelkõige aasta viimastel kuudel välja saadetud kommunikatsioonide suhtes, kuna arvestatud on kalendriaasta sees saadetud pöördumisi ning konkreetselt neile laekunud vastuseid.

Jooniselt nähtub tendents, et riigid on hakanud kommunikatsioonidele rohkem vastama. Aastal 2006 vastati 40% kommunikatsioonidele, millele järgneval aastal toimus langus 32%ni. Alates 2005. aastast hakkas vastamiste osakaal taas suurenema ning 2011. aastaks oli see 45%. 2012. aastal toimus taas langus, mil vastuseid saadi 40% kommunikatsioonidele, kuid sealt edasi on valitsuste reageerimine taas suurenenud ulatudes 2013. aastal 45% ning 2014. aastal 43%. Kogu vaadeldava perioodi jooksul ilmneb tendents vastuste arvu suurenemisele. Kuid siiski on vastamiste protsent madal ning sellest võib järeldada, et ligikaudu pooltele kommunikatsioonidele ei vaevuta vastama ega reageerima ning riigid ei võta kohustust teha ÜROga igakülgset koostööd tõsiselt.

Vastuste arvu kasvu võib seostada ka ühiskommunikatsioonide arvu suurenemisega, kuna sellised pöördumised on efektiivsemad ning sisutihedamad, sest sisaldavad mitme eksperdi tööd ning see motiveerib valitsusi rohkem vastama. Vaadeldes joonist 3 – ühiskommunikatsioonide osakaalu saadetud kommunikatsioonide arvust – ning arvestades muutusi pöördumistele vastamisel võib väita, et esineb seos ühiskommunikatsioonide saatmise ning vastuste saabumise vahel.

3.3 Kiireloomuliste kaebuste osakaal



Joonis 6. Kiireloomuliste kaebuste osakaal.

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

Kiireloomulised kaebused on kommunikatsioonid, mis saadetakse tavapäraselt protseduuri järgimata ajatundlike inimõiguste rikkumiste korral, kuna nendega on võimalik lühema ajaga jõuda valitsuseni, et probleemi ennetada või rikkumine lõpetada. Joonisel 6 on välja toodud kiireloomuliste kaebuste osakaal saadetud kommunikatsioonide hulgast.

Ajavahemikus 2006-2014 on kiireloomulised kaebused moodustanud 48-63% kõigist pöördumistest. Enim, 63%, oli neid aastal 2009 ning aastatel 2007 ja 2013 vähim, 48%. Andmetest selgub, et kiireloomulistel kaebustel on kommunikatsioonide hulgas suur tähtsus, kuna need moodustasid vaadeldaval ajaperioodil saadetud pöördumistest keskmiselt 53%. See tähendab, et enamik kommunikatsioone saadetakse probleemide korral, mis vajavad kohest reageerimist. Aastast 2009-2014 ilmneb tendents kiireloomuliste kaebuste osakaalu vähenemise suunas, kuid siiski on see jäänud märkimisväärseks, kuna ligikaudu pooled kommunikatsioonid on saadetud seda pöördumiste tüüpi kasutades.

3.4 Kommunikatsioone saanud riikide arv

Vaatluse alla on võetud aastad 2006-2014. Aastal 2006 liitus ÜRO koosseisuga Montenegro ning 2011. aastal Lõuna-Sudaan ning see teeb liikmete koguarvuks 193 riiki.⁶⁴ Kuna vaadeldava perioodi jooksul on riikide arv suurenenud vaid ühe võrra, ei avalda see kommunikatsioone saanud riikide arvule olulist mõju. Kommunikatsioone saab saata kõigile ÜRO liikmesriikidele, selleks ei pea riigid olema eraldi inimõigustealaste konventsioonidega liitunud.

Aastal 2006 sai kommunikatsioone 143 erinevat riiki, mis moodustab 74,5% ÜRO liikmetest, sellele järgneval kahel aastal riikide arv langes – 2007. aastal pöörduti 128 ning 2008. aastal 118 riigi poole. Aastal 2009 püsis kommunikatsioone saanud riikide arv üsna stabiilsena ning neid saadeti 119 erinevale riigile ning 2010. aastaks langes see 110 riigini, mis moodustab 57,3% ÜRO liikmesriikidest. 2011. aastal tõusis

⁶⁴ Growth in United Nations membership, 1945-present. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni koduleht. (<http://www.un.org/en/members/growth.shtml#2000> külastatud 10.05.15)

kommunikatsioone saanud riikide arv 124 ning 2012. aastal 127. Kommunikatsioone saanud riikide arv hakkas taas langema 2013. aastal, mil pöördumisi sai 117 riiki ning 2014. aastal 116 riiki, mis moodustab 60,1% ÜRO liikmesriikidest. Kuigi kogu vaatlusperioodi jooksul on kommunikatsioone saanud riikide arv vähenenud, ei ilmne siiski selget tendentsi igaaastasele vähenemisele – vähenemine on toimunud 2006-2010, seejärel toimunud pöördumisi saanud riikide arvu kasv ning 2012. aastast ilmneb jällegi vähenemise trend. Sellest tulenevalt ei saa väita, et inimõiguste olukord riikides paraneks iga aastaga, kuna mõnel aastal on kommunikatsioone saanud riikide arv kasvanud võrreldes eelneva aastaga. Samuti näitab suur kommunikatsioone saanud riikide, et ei keskenduta vaid kitsale riikide grupile, vaid monitooritakse olukorda laiemalt.

Teatud riigid, kus on rohkem inimõiguste rikkumisi, saavad teistest riikidest oluliselt rohkem kommunikatsioone. Eriprotseduuride tulemuslikkust saab hinnata ka selle alusel, kas enim inimõigusi rikkunud riikides on olukord paranenud ning seda näitab ka riikide arvu muutus, kes on teistest märgatavalt enam kommunikatsioone. Vaatluse alla on võetud aastad 2009-2014 (v.a. detsember), analüüsimeks kuidas on muutunud riikide arv, kes on saanud üle 10, 15 ja 20 pöördumise. Aastate 2006-2008 kohta pole detailsed andmed kättesaadavad, millest tulenevalt on valitud analüüsiks aastad 2009-2014. Kuna töö koostamise hetkel ei ole veel 2014. aasta detsembrikuu detailseid andmeid avalikustatud, siis on jäetud see kuu analüüsist välja. Aastal 2009 sai 10 või rohkem kommunikatsiooni 19 riiki, 2010. aastal 15 ning 2011. aastal 16 riiki. 2012. aastal arv taas langes 15 riigini ning 2013. aastal sai üle kümne kommunikatsiooni 12 riiki ja 2014. aasta novembrikuu lõpuks 13 riiki. Sellest tulenevalt võib väita, et riikide arv, kes saavad üle 10 kommunikatsiooni, väheneb. Vaatlusaluse perioodi alguses oli see 18 ning 2014. aastal 13 – seega vähenemine on olnud 5 riigi võrra. Sellest tulenevalt võib järeldada, et inimõiguste olukord riikides on paranenud ning riike, kes saavad palju kommunikatsioone, jääb järjest vähemaks.

Riike, kes said 15 või enam kommunikatsiooni, oli nii aastal 2009 kui ka 2010 kokku 9. 2011. aastal nende arv vähenes kaheksani ning 2012. ja 2013. aastal viieni. 2014. aastal on üle 15 kommunikatsiooni saanud vaid 3 riiki. Üle 20 kommunikatsiooni saanud riike oli 2009. ja 2010. aastal 6, 2011. aastal 4, 2012. aastal 2, 2013. aastal 3 ning 2014. aasta novembri lõpuks oli neid 2. Seega on vaatlusaluse perioodi jooksul vähenenud

kolmekordselt nende riikide arv, kes saavad üle 15 või 20 kommunikatsiooni. 2009. aastal said 7,6% kommunikatsioone saanud riikidest 15 või enam kommunikatsiooni ning 2014. aasta novembri seisuga oli vastav näitaja 2,6%. Järelikult on jäänud riikides murekohti ning rikkumisi vähemaks ning ei ole põhjust enam nii palju kommunikatsioone saata, kui seda oli vaadeldava perioodi alguses.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku
Iraan	42	38	18	29	25	28	180
Mehhiko	37	30	27	19	12	25	150
Hiina	35	27	25	12	14	13	126
USA	11	20	21	32	21	17	122
Egiptus	16	15	13	17	20	13	94
Colombia	25	21	10	14	11	10	91
India	21	21	22	8	11	8	91
Sri Lanka	30	7	11	7	4	12	71
Venemaa	16	13	13	7	13	9	71
Guatemala	16	9	16	9	10	7	67

Tabel 1. Enim kommunikatsioone saanud riigid ajavahemikus 2009-2014 (v.a.detsember)

Allikas: ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

Tabelis 1 on välja toodud analüüsitava ajavahemikus 10 enim kommunikatsioone saanud riiki ning neile saadetud pöördumiste arv aastate lõikes. Ajavahemikus 2009. aasta algusest kuni 2014. aasta novembri lõpuni saadeti kokku välja 3535 kommunikatsiooni ning need 10 riiki on olnud neist 30% adressaadiks (1063 pöördumist). Seega saavad teatud riigid palju rohkem pöördumisi, kui teised riigid. Neli enim kommunikatsioone saanud riiki moodustavad 16% pöördumiste adressaatidest (578 kommunikatsiooni). Vaadeldes aga konkreetsel aastal nelja enim saanud riigi pöördumiste arvu ilmneb tendents, et nende suhe koguarvu on aasta-aastalt vähenenud. Aastal 2009 said neli enim pöördumisi saanud riigid kokku 21% kommunikatsioonidest. Järgneval aastal oli vastav suhe 19% ning aastatel 2011, 2012 ja 2014 16%. Aastal 2013 said neli enim kommunikatsioone saanud riiki 15% kõigist saadetud pöördumistest. Seega väheneb kogu kommunikatsioonide arvust enim

kommunikatsioone saanud riikide osakaal pidevalt. Vaadeldes tabelis 1 toodud andmeid aga ei ilmne, et iga aastaga väheneks riikidele saabunud kommunikatsioonide arv, mõnele riigile saabunud kommunikatsioonide arv on hoopiski suurenenud.

3.5 Kommunikatsioonide analüüs valimi põhjal

Valimisse kuuluvad riigid ja territooriumid, kelle kohta on loodud spetsiaalne riigimandaat 2014. aasta seisuga. Riigimandaate on 14 ning need on välja toodud Tabelis 2. Mandaadi olemasolu näitab teatavate probleemide olemasolu inimõiguste valdkonnas ning sellest tulenevalt ka riigi kõrgendatud tähelepanu all olemist. Analüüsitud on kommunikatsioone, mis on saadetud riikidele ajavahemikul 01.01.2011-30.11.2014 ning vastuseid, mis on saabunud neile kommunikatsioonidele enne 15.02.2015.⁶⁵ Konkreetne ajavahemik on valitud, kuna selle perioodi kohta on kättesaadavad kommunikatsioonide ning neile tulnud vastuste tekstid. Samuti on tegemist piisavalt uute andmetega analüüsimaks hiljutisi suundumisi ning periood piisavalt pikk, tegemaks usaldusväärseid järeldusi.

Vaadeldava perioodi jooksul saadeti valimisse kuuluvatele riikidele kokku 284 kommunikatsiooni, millest vastati 108le. Seega saadi vastuseid kokku vaid 38% saadetud pöördumistest. Võrreldes seda suhet kõigile riikidele saadetud kommunikatsioonidele tulnud vastustega aastatel 2011-2014 (keskmiselt üle 43%), on valimisse kuuluvate riikide vastamise osakaal väiksem. Sellest võiks järeldada, et riigid, mille kohta on loodud mandaat ning mis on erilise tähelepanu all, on vähem koostööaltid. Võib eeldada, et pöörates neile riikidele suuremat tähelepanu ning võttes nad huviorbiiti, loodetakse suurendada koostööd.

Aastatel 2011-2014 moodustasid kõigist saadetud kommunikatsioonidest kiireloomulised kaebused 49-55%. Valimisse kuulunud riikidesse saadetud kommunikatsioonidest moodustasid kiireloomulised kaebused koguni 72%. Järelikult on riikide puhul, kuhu on loodud territooriumiga seotud mandaat, rohkematel juhtudel tegemist rikkumistega, mis vajavad kohest riigipoolset sekkumist. Arvestades aga nende riikide madalamat reageerimiste arvu, ilmneb, et paljudel juhtudel jäetakse kiiret

⁶⁵ Kommunikatsioonid on kättesaadavad ÜRO Inimõiguste Ülemvolinuku Ameti kodulehel. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>)

tähelepanu vajavad inimõigusi rikkuvad olukorrad riikide poolt sootuks tähelepanuta. Sellest võib järeldada antud riikide vähest huvi tegelemaks enda territooriumil inimõiguste kaitsega ning tegemaks koostööd ÜRO mehhanismidega. Andmetest selgus siiski, et kiireloomuliste kaebuste puhul on riikide vastamise osakaal olnud pisut kõrgem, kui tavaliste väitekirjade puhul. Nimelt vastuse said 39% saadetud kiireloomulistest pöördumistest ning 34% ülejäänud kommunikatsioonidest.

Ühiskommunikatsioone saadeti 261 korral, mis moodustab 92% pöördumiste arvust, mis on antud riikidesse ajavahemikul 2011-2014 (va detsember) saadetud. Võrreldes valimi ühiskommunikatsioonide osakaalu on see tunduvalt suurem kui kõigi saadetud kommunikatsioonide puhul, kus aastatel 2011-2014 moodustasid mitme mandaadi koostöös saadetud pöördumised 74-84% kõigist pöördumistest. Kuna valimisse kuuluvate riikide kohta on loodud riigimandaat, võib see selgitada ühiskommunikatsioonide suuremat osakaalu. Vaadeldava perioodi jooksul on riigimandaatide osalemisel kokku saadetud 169 kommunikatsiooni, mis teeb ligikaudu 60% saadetud kommunikatsioonidest. Andmete analüüsist aga selgus, et riigimandaatide koostööl teiste mandaatidega kommunikatsioonide saatmine on riikide lõikes väga erinev. Et konkreetsete mandaatide osalemine kommunikatsioonides oleks üldse võimalik, on vaadeldud nende osalemist kommunikatsioonide saatmises alates nende loomisele järgnevast aastast. Süüria, Iraani ja Elevandiluuranniku riigimandaat loodi aastal 2011, Eritrea ning Valgevene mandaat aastal 2012 ning Kesk-Aafrika Vabariigi ja Mali mandaadid aastal 2013. Ülejäänud valimis olevate riikide teemalised riigimandaadid loodi enne 2006. aastat. 100% pöördumistest, mis on suunatud Myanmarile, on osalenud ka Myanmar riigimandaat, sama kehtib ka Eritrea ning Valgevene puhul. Iraani riigimandaat on olnud koostajaks 96% pöördumistest. Väga kõrge on olnud ka Haiti ning Kambodža riigimandaatide osalemine ühiskommunikatsioonides (75% ja 67%). Mali, Kesk-Aafrika Vabariigi, Süüria, Elevandiluuranniku ning Palestiina alade riigimandaadid aga ei ole saatnud mitte ühtegi kommunikatsiooni. Enamik nendest riikidest, kes pole riigimandaadilt ühtegi kommunikatsiooni, on siiani olnud vaid üksikute kommunikatsioonide adressaadiks ning riigimandaadid on loodud küllaltki hiljuti. Küllaltki erandlik on valimis Süüria – riigile on saadetud perioodi jooksul 41 kommunikatsiooni ning ükski neist ei ole valminud koostöös riigimandaadiga. Kuna mandaatidel on ka teisi ülesandeid, ei saa neid mandaate tegutsematuses süüdistada, kuid ilmnenu andmetest saab järeldada, et

erinevad eriprotseduurid panusavad oma töö tegemisel erinevatele meetoditele ning sugugi mitte kõiki mandaatide peamiseks tegevuseks ei ole kommunikatsioonide saatmine.

Valimisse kuuluvad riigid on enim kommunikatsioone saanud väljendusvabaduse, piinamise, omavolilise kinnipidamise, inimõiguste kaitsjate ning kohtuväliste süümõistmiste ja kiirhukkamiste teemadega – seega on riigimandaatidega riikides enim probleeme samades teemavaldkondades, millega on probleeme üleüldiselt. Valim kinnitab ka seda, et teatud mandaatide valdkonnas on tunduvalt rohkem inimõigustealaseid rikkumisi ning need mandaadid saadavad välja enamik pöördumisi.

RIIK/HINNE	1	2	3	4	5	NI	Kokku
Iraan	59	8	19	11	0	1	98
Süüria	30	6	1	2	1	1	41
Myanmar	17	3	2	6	11	0	39
Sudaan	17	4	3	0	1	1	26
Kambodža	16	0	0	3	2	0	21
Valgevene	2	4	0	3	5	6	20
Haiti	7	0	0	1	0	0	8
Somaalia	8	0	0	0	0	0	8
Palestiina	7	0	0	0	0	0	7
Eritrea	4	0	0	0	0	0	4
Põhja-Korea	2	0	0	0	0	1	3
Kesk-Aafrika V	2	0	1	0	0	0	3
Elevandiluurannik	2	1	0	0	0	0	3
Mali	3	0	0	0	0	0	3
Kokku	176	26	26	26	20	10	

Tabel 2. Hinnangud kommunikatsioonide vastuste sisukusele.

Allikas: autori arvutused.

Tabelis 2 on välja toodud autoripoolsed hinnangud kommunikatsioonidele tulnud vastuste sisule. Punkte on jagatud vastavalt viiele kategooriale – 1 = vastust ei ole saadetud; 2 = vastuses ei sisaldu informatsiooni kommunikatsioonis küsitud kohta; 3 =

rikkumist on eitatud vaid pealiskaudselt uurides või toodud välja vaid pealiskaudsed faktid; 4 = on vastatud, kuid ebatäielikult; 5= vastus on detailne, vastatud on kõigile küsimustele. Lahter NI tabelis näitab seda, et kommunikatsiooni vastuse tekst ei avanenud või oli loetamatu.

Kommunikatsioone saadeti välja 284 ning nendest 176 said hindeks 1 – ehk neile ei saanud riigi poolt mitte mingit vastust. 14 riigist ja territooriumist 4 – Somaalia, Eritrea, Mali ja Palestiina territooriumid – ei vastanud mitte ühelegi neile saadetud kommunikatsioonile. Valgevene vastas aga 90% ning Myanmar 56%. Iraan vastas 40% ning Sudaan, Kesk-Aafrika Vabariik, Elevandiluurannik ja Põhja-Korea vastasid ligikaudu kolmandikule neile saadetud kommunikatsioonidest (33-35%). Arvestades, et vastuseid ei saanud 176 kommunikatsiooni ning sisuliselt analüüsida ei õnnestunud 10 vastust, on põhjalikumalt hinnatud 98 pöördumise vastust.

Hinde 2 sai 26 kommunikatsiooni vastus. Seega 26,5% vastustest ei sisaldanud põhjalikku infot vastuseks arupärimisele ning olid pealiskaudsed. Mitmel juhul olid valitsused lihtsalt teavitanud kommunikatsiooni kättesaamisest ning lubanud olukorda uurida või olid vastanud, et teema väljub mandaadihoidjate volitustest. Hinde 2 said ka sellised kommunikatsioonide vastused, kus oli riikidele esitatud faktid, rahvusvahelise õiguse normid ning palutud saata vastus mitmetele kommunikatsioonidele, kuid riik vastas vaid osade faktide kohta, et need vastavad tõele. Nii Sudaan kui Süüria on saanud kommunikatsioonide vastustele enim hindeks kaks. Nende riikide puhul tuli välja ka see, et kui kommunikatsioonides küsiti konkreetse inimese karistuse kohta informatsiooni, süüdimõistmise asjaolusid ning vastavaid seaduseid, õigust valida endale kaitsjat ning kohtuda perega ja saada arstiabi, siis riigid olid vastanud väga pealiskaudselt, et isik asub konkreetses kinnipidamisasutuses ning on süüdi mõistetud teatud asjas, kuid puudusid igasugused asjaolud ning viited õigusaktidele. Hinde 2 sai ka vastus Valgevenelt, milles sisaldus vaid ettepanek saata neile asjaolud vene keeles, kuna nende ametitel on raske inglise keelest aru saada, samuti kaks pöördumist Myanmarile seoses seaduseelnõudega, mille vastavust rahvusvaheliste inimõiguste kaitse normidega uuriti. Myanmaril poolsed vastused sisaldasid vaid seda, et pöördumine väljub eriprotseduuri pädevusest, kuna seadusandlus on vaid riigi siseasi ning keelduti selgitamast normide vastavust rahvusvahelise õigusega.

Hinde 3 sai samuti 26 kommunikatsiooni. Need kommunikatsioonid enamjaolt sisaldasid informatsiooni vastuseks pöördumisele kuid olid tihti puudulikud. Kolmandik Sudaani ning pool Iraani vastustest sai hindeks 3. Enamus neist puudutasid inimeste kinnipidamist või karistuste määramisi ning põhjalikule arupärimisele oli vastuseks vaid, kus inimesi hoitakse, mille eest, mis on karistuseks ning mis seaduse alusel. Oli jäetud tähelepanuta selgitada nende normide vastavust rahvusvahelise õigusega, ei toodud välja fakte, kuidas oli tagatud isikutele õigus valida endale kaitsja ning saada arstiabi ning puudulikud olid andmed ka selle kohta, kas isik sai edastada kaebuse ametiasutustele või apelleerida nende kohta tehtud kohtuotsuseid.

Neljaga hinnati 26 kommunikatsiooni. Sellised vastused sisaldasid informatsiooni peaaegu kõikide pöördumises tõstatatud küsimuste kohta. Enamasti jäi puudu vaid selgitustest kuidas konkreetse riigi siseriiklikud õigusaktid, mida pöördumiste subjektis olnud isikute suhtes rakendati, on kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste normidega. Kambodža poolt saadud vastustest sai hindeks neli 60% - riik paistis silma sellega, et väga pikalt ja põhjalikult olid toodud välja kõik konkreetseid juhtumeid puudutavad asjaolud, alates sündmusest, isikute kahtlustatavaks tunnistamisest, kinnipidamise ja karistuse kandmiseni ning isegi sisejuurdlusteni, kui oli kahtlus ametnike võimupiiride kuritarvitamise üle.

20 pöördumise vastused, mis teeb ligikaudu 20% kogu vastuste hulgast, said hindeks 5. Selliselt hinnati vastuseid, kus oli detailselt vastatud kõigile kommunikatsioonis saadetud küsimustele. Kvaliteetsete vastustega paistis silma eelkõige Myanmar, kelle vastustest pooli hinnati kõrgeima võimaliku hindega. Riigipoolsed vastused sisaldasid väga palju informatsiooni, detaile ja põhjendusi seoses arupärimisega. Viidatud oli nii siseriiklikule kui rahvusvahelisele õigusele ning kirjeldatud, kuidas on tagatud pöördumise huviorbiidis olevate isikute inimõigused. Valgevene vastustest 42% sai parima hinde ning selle riigi vastustest ilmnes, et riik soovib igati koostööd teha ja on mures, kuidas ta paistab statistikas ning väljaannetes. Mitmes kommunikatsiooni vastuses kirjutati, et kui midagi jäi arusaamatuks või soovitakse rohkem informatsiooni, on nad igakülgsest valmis koostööd tegema.

Kokku 11 kommunikatsiooni olid saanud kaks või enam vastust – enamikul juhtudel oli hilisemates vastustes täiendatud esimest või antud informatsiooni, mis esimesest

vastusest välja oli jäänud. Iraan paistis silma sellega, et kommunikatsioonis päriti aru mitme isiku õiguste ning olukorra kohta ning vastus oli fragmenteeritud. Esimene vastus sisaldas infot paari inimese kohta, millele järgnes mõne kuu pärast järgmine vastus, kus oli vastatud teiste inimeste kohta. Sellistest mitme vastusega kommunikatsioonidest jäi silma üks Valgevenele saadetud vastus kinnipeetud ning karistust kandva isiku kohta, kus 13 päeva pärast kommunikatsiooni (BLR 4/2012) saamist vastati sellele pealiskaudselt, tuues välja vaid üksikud asjaolud ning fakt, et isikule teatavakstehtud kohtuotsust edasi kaevata ei saa, kuid ligi 3 kuud hiljem saabus uus vastus, et asi on siiski võetud kõrgemas kohtuastmes uuesti arutamise alla.

Vastuste kvaliteedi paranemist saab hinnata nii vastuste arvu suurenemise kui vastuste kvaliteedi tõusu kaudu. Kuna osade vaatlusaluste riikide poolt vastuseid ei laekunudki või laekumiste arv oli madal, on käsitletud vaid riike, kes on vastanud vähemalt viiele kommunikatsioonile. Analüüsidest Valgevene poolt saadud vastuseid 2011-2014 ei ilmne muutusi ei vastuste kvaliteedi, kiiruse ega mahu osas. Tegemist on riigiga, kes vastab peaaegu kõikidele kommunikatsioonidele ning enamasti kulub selleks aega alla 2 kuu. Kambodža vastuseid analüüsidest ilmneb, et vähenenud on vastustele kulunud aeg, kuid ei ole suurenenud vastuste arv. Myanmaril puhul on vastuste kvaliteet aja jooksul vähenenud, kuid seda saab selgitada kommunikatsioonidega, millega uuriti seoseid kavandatavate seaduseelnõude ning rahvusvahelise õiguse vahel ning millele Myanmar vastas vaid, et see on mandaadi ületamine. Myanmaril puhul ilmneb ka tendents, et vastatakse üha rohkematele neile saabuvatele kommunikatsioonidele. Sudaani, Süüria ja Iraani puhul saab välja tuua eelkõige lühenenud aja vastamisel ning Iraani poolt saabuvate vastuste hulk on ajas tunduvalt suurenenud. Sellest tulenevalt saab järeldada, et riigimandaatide tähelepanu tulemusena on paranenud kommunikatsioonide vastuste kvaliteet – kas siis vastamise aja lühenemise, vastuste põhjalikumaks muutumiste või vastamise protsendi suurenemise tõttu. Vastuste kvaliteedi tõus aga näitab omakorda riikide tahet teha koostööd ning edendada inimõigusi.

Analüüsi käigus vaadati ka kommunikatsioonidele vastuste laekumiseks kulunud aega. Kui kommunikatsioon oli saanud rohkem kui ühe vastuse, võeti arvestusse esimese vastuse kuupäev. Andmetest selgus, et vaid 20% vastuse saanud kommunikatsioonidest said vastuse esimese kuu aja jooksul. Arvestades seda, et kiireloomulistele pöördumistele oodatakse vastust kuu aja jooksul ning kiireloomulised kaebused antud

valimis moodustasid 72%, on see tulemus kehv. Ühe kuni kahe kuu vahemikus said vastuse 18% kaebustest ning kahe kuni 6 kuu jooksul 47%. Seega 85% valitsustest, kes vastasid kommunikatsioonidele, tegid seda kuue kuu jooksul ning vaid 38% vastustest jäid etteantud soovitusliku ajalimiidi sisse (tavalistel kommunikatsioonidel 2 kuud). 12% kommunikatsioonide vastustest jõudis kohale 6 kuu ja aasta vahemikus ning kolme kommunikatsiooni puhul võttis vastamine üle aasta. Kõige pikem vastamise periood oli kommunikatsiooni osas, mis saadeti Iraanile 9. juuni 2011. aastal ning mille vastus laekus 5. oktoobril 2012. Kiireim vastaja on Haiti, kes vastas ühele kommunikatsioonile vaid 2 päevaga. Kiireim vastaja valimisse kuuluvast riikidest, kes vastas vähemalt kolmele kommunikatsioonile, oli Valgevene, kelle enamik vastuseid jõudis kohale 30 päevaga ning aeglaseim vastaja Iraan, kes küll enamik vastustes saatis 6 kuu jooksul, kuid kelle nimele läheb ka mitu vastust, millele on kulunud ligi aasta või üle selle.

4. Järeldused

Analüüsi tulemusena ilmnes, et aasta-aastalt saadetakse üha vähem kommunikatsioone. Selline vähenev tendents on seotud ühiskommunikatsioonide arvu suurenemisega. Vähenenud on ka isikute arv, kelle kohta on kommunikatsioonid saadetud – kuna see vähenemine on olnud kiirem kui kommunikatsioonide arvu vähenemine, siis võib järeldada, et enam ei saadeta nii palju kommunikatsioone isikute gruppide kohta, vaid pigem konkreetsete üksikisikute kohta.

Riikide poolt kommunikatsioonidele vastamine on paranenud – üha rohkematele pöördumistele saabuvad ka vastused, kuid vastamiste protsent on siiski madal. Vaadeldes aga riike, mille kohta on loodud riigimandaat, ilmnes et nende poolt on kommunikatsioonidele vastamine harvem. Järelikult on riigid, mis on erilise tähelepanu all, vähem koostööaltid. Pöörates aga neile riikidele suuremat tähelepanu ning võttes nad huviorbiiti, loodetakse suurendada koostööd. Valimi analüüsi tulemustest selgus, et riigimandaatide tähelepanu tulemusena on paranenud kommunikatsioonide vastuste kvaliteet – kas siis vastamise aja lühenemise, vastuste põhjalikumaks muutumiste või vastamise protsendi suurenemise tõttu. Vastuste kvaliteedi tõus aga näitab omakorda riikide tahet teha koostööd ÜRO süsteemis ning edendada inimõigusi. Järelikult aitab mandaadi olemasolu kaasa riikide kvaliteetsemale reageerimisele seoses kommunikatsioonidega.

Võrreldes valimisse kuulunud riikide kiireloomuliste kaebuste osakaalu kõikidele riikidele ajavahemikus 2006-2014 saabunud kiireloomuliste kaebuste osakaaluga ilmnes, et valimisse kuulunud riigid said neid oluliselt rohkem. Järelikult on riikide puhul, kuhu on loodud territooriumiga seotud mandaat, rohkematel juhtudel tegemist rikkumistega, mis vajavad kohest riigipoolset sekkumist. Samuti selgus valimi analüüsi põhjal, et kiireloomulistele kaebustele vastatakse pisut rohkem kui tavalistele kommunikatsioonidele.

Erilise tähelepanu all olevad riigid, mille kohta on loodud riigimandaat, seisavad silmitsi samasuguste probleemidega nagu kõik ülejäänud riigidki – viis temaatilist valdkonda, mis saatsid välja ajavahemikus 2006-2014 enim kommunikatsioone, olid

saatnud enim kommunikatsioone ka valimis olevatele riikidele ajavahemikus 2011-2014. Riigimandaatide panus kommunikatsioonidesse on aga väga erinev – teatud eriprotseduurid osalesid kõigis või enamikes kommunikatsioonides, samal ajal kui mõni riigimandaat ei saatnud välja mitte ühtegi kommunikatsiooni. Pöördumiste saatmine ei ole siiski ainuke eriprotseduuride tegevus, ning sellest ilmneb, et erinevad eriprotseduurid panusavad oma töö tegemisel erinevatele meetoditele ning aspektidele. Järelikult ei ole kõigi mandaatide peamiseks tegevuseks kommunikatsioonide saatmine.

Kommunikatsioonide vastuste analüüsi peamiseks leiuks saab pidada seda, et palju oleneb konkreetsest riigist, kuidas suhtutakse kommunikatsioonidesse ning koostösse ÜRO erinevate mehhanismidega. On riike, kes teevad igakülgset koostööd ning vastavad detailse põhjalikkusega kommunikatsioonidele ning on ka neid riike, kes küll aeg-ajalt kritiseerivad eriprotseduuride tööd, kuid siiski teevad koostööd ning riike, kellele on loodud mandaat tegelemaks ainult selle riigiga, kuid toimub täielik riigi poolne eriprotseduuride ignoreerimine ja puudub dialoog.

Subedi Surya P. artiklis toodi kommunikatsioonide nõrkusena välja, et eriprotseduurid otsivad informatsiooni valitsustelt, edastades neile saabunud informatsiooni selle asemel, et nõuda riigilt konkreetset teguviisi rikkumiste lõpetamiseks. Kommunikatsioonide ning nende vastuste analüüsimisel ilmnes ka käesolevas uurimuses sarnane tendents. Iga väite paikapidavust ning mõõdarääkivust küsiti riikidelt ning paljudes pöördumistes sisaldus ka fraas, et tegemist ei ole süüdistusega, vaid soovitakse teada saada faktilisi asjaolusid.

Kommunikatsioonidele oodatakse olenevalt tüübist vastuseid ühe või kahe kuu jooksul, kuid nii käesolevas bakalaureusetöös kui ka Piccone'i analüüsist selgus, et tegelikkuses on vastuste saabumise aeg tunduvalt pikem. Analüüsi tulemusena selgus, et 85% vastustest saabusid 6 kuu jooksul ning alla kahe kuu, nagu protseduur eeldab, jõudis kohale vaid 38% vastustest. Vastuste saabumise aeg oli väga sarnane ka Piccone'i artiklis. Sellele tuginevalt võib öelda, et olukord ei ole alates 2004. aastast paranenud.

Kommunikatsioonide vastamise kiirus ning vastuse üldine sisu näitab, kui tõsiselt riigid suhtuvad kommunikatsioonide protseduuri. Valimi analüüsi käigus ilmnes, et 62% kommunikatsioonidest jäävad riikide poolt sootuks vastusetu. 18% saavad pealiskaudse

või asjasse mittepuutuva vastuse ning vaid 16% saadetud kommunikatsioonidest saavad vastuse, mis sisaldab vastuseid arupärimistele ning annab detailse ülevaate nii kohaldatud õigusest kui faktilistest asjaoludest. Järelikult puudub riikidel sügav huvi, tegutsemaks kooskõlas rahvusvaheliste normidega ning järgimaks ja kaitsmaks inimõiguseid. Palju eiratakse ka kohustusi, mis on endale võetud astudes ÜRO liikmeks.

Samas aga aasta-aastalt olukord paraneb – väheneb vajadus saata riikidele kommunikatsioone. Lisaks sellele aitab mandaatide töö kaasa inimõiguste olukorra paranemisele riikides andes soovitusi inimõiguste kaitse rakendamisel. Analüüsi tulemusena ilmnes, et riigimandaatide olemasolul on samuti tendents muuta riike koostööalimaks – enamikus riikides, mille kohta oli loodud mandaat, kommunikatsioonidele vastamine ning vastused muutusid sisukamaks. Sellest võib järeldada, et riigid, teades et nad on kõrgendatud tähelepanu all, püüavad inimõiguste olukorda parandada ning eriprotseduuridel on positiivne mõju.

Kommunikatsioonide vastuste sisuline detailne analüüs on väga mahukas ning seda pole võimalik bakalaureusetöö mahus võimalik läbi viia, kuid sisuline analüüs ning kommunikatsioonide detailne mõju võiks olla edasiste uurimuste teemaks.

Kokkuvõte

Rahvusvaheliste suhete üheks tähtsaimaks küsimuseks on kuidas tagada inimõiguste kaitse maailmas, kus riike saab küll veenda õigesti käituma, kuid puudub sunnimehhanism kui riigid käituvad teisiti. Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli uurida Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Inimõiguste Nõukogu eriprotseduuride tulemuslikkust läbi kommunikatsioonide protsessi.

Eriprotseduuride süsteem on ÜRO inimõigustealane keskne element ning see hõlmab nii poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi kui kodanikuõiguseid. Ilma sõltumatute ekspertideta, kes on võimelised jälgima olukorda ning astuma kiireid ja objektiivseid samme rikkumiste korral, on Nõukogu inimõigustealane töö tõsiselt ohustatud. Eriprotseduuride peamiseks töömeetodiks on kommunikatsioonide saatmine riikidele. Kommunikatsioonid on väga efektiivsed ja paindlikud mehhanismid, kuna neid saab saata kõigile ÜRO riikidele ükskõik millistel inimõiguste teemal.

Eriprotseduuride tulemuslikkuse hindamiseks vaadati riikide reageerimist kommunikatsioonidele. Kuna riikidel ei ole lepingulist kohustust vastata kommunikatsioonidele ning vastamata jätmisel puudub sunnimehhanism, siis näitab riikide suhtumine kommunikatsioonidesse nende tahet täita endale võetud kohustusi ÜRO ees ning parandada inimõiguste olukorda.

Analüüsi tulemusel selgus, et riigid ei ole kommunikatsioonidele vastamisel väga aktiivsed ning paljudel juhtudel jäetakse üldse vastamata. Samas aga aasta-aastalt tuleb kommunikatsioonidele üha rohkem vastuseid ning need muutuvad sisukamaks. Kommunikatsioonidele oodatakse vastuseid olenevalt tüübist ühe kuni kahe kuu jooksul, kuid töö tulemusel selgus, et riikidel võtab vastamine palju kauem aega. 62% vastustest ületasid ettenähtud tähtaega.

Täpsema uurimise alla olid võetud riigid, kelle kohta on loodud riigimandaat ning selgus, et riigid, kes on võetud suurema tähelepanu alla teevad eriprotseduuridega vähem koostööd. Samas oli vaatlusaluse perioodi jooksul nende koostöö paranenud – vastati rohkematele kommunikatsioonidele ning vastused muutusid põhjalikumaks.

Töö tulemusel selgus, et palju sõltub siiski konkreetsetest riikidest – on riike, kes vastavad kommunikatsioonidele kiiresti ja põhjalikult, kuna tahavad tõesti inimõiguste olukorda parandada ning riike, kes ignoreerivad eriprotseduure ja kommunikatsioone nende pingutustest hoolimata.

Kasutatud kirjandus

Artiklid:

Gutter, Jeroen. 2007. Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead. *Human Rights Law Review*. 7:1. pp 93-107.

Hannum, Hurst. 2007. Reforming the Special Procedures And Mechanisms of the Commission on Human Rights. *Human Rights Law Review*. 7:1. pp 73-92.

Muravchik, Joshua. 2004. Argument ÜRO vastu. *Diplomaatia*. 15. pp. 7-11.

Piccone, Ted. 2011. The contribution of the UN's special procedures to national level implementation of human rights norms. *The International Journal of Human Rights*. 15:2. pp 206-231.

Pinheiro, Paulo Sergio. 2011. Being a special rapporteur: a delicate balancing act. *The International Journal of Human Rights*. 15:2. pp. 162-171.

Scannella, Patrizia; Splinter, Peter. 2007. The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled. *Human Rights Law Review*. 7:1. pp 41-71.

Smith, Rona K.M. 2011. The possibilities of an independent special rapporteur scheme. *The International Journal of Human Rights*. 15:2. pp 172-186. p. 178.

Steiner, Henry J. 2000. Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee? In: Alston, Philip; Crawford, James (eds.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 15-54.

Subedi, Surya P. 2011. Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs. *Human Rights Quarterly*. 33:1. pp. 201-228.

Terlingen, Yvonne. 2007. The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work? *Ethics & International Affairs*. 21: 2. pp 167-178.

Dokumendid/resolutsioonid:

General Assembly. 2006. Resolution 60/251: Human Rights Council. New York: General Assembly.

General Assembly. 2015. A/HCR/28/85 Communications Report of Special Procedures. Geneva: Human Rights Council.

Human Rights Council. 2007. *Resolution 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council*. Geneva: Human Rights Council.

Office of the High Commissioner on Human Rights. 2008. Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council. Geneva: Office of the High Commissioner on Human Rights.

Office of the High Commissioner on Human Rights. 2014. Directory of Special Procedures Mandate Holders. Geneva: United Nations Publishing Service. (Kättesaadav veebis:

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryAugust2014_en.pdf)

Muud:

Fact Sheet No.27. Seventeen frequently asked questions about the United Nations special rapporteurs. 2001. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav veebis

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27en.pdf>)

Karimova, Takhmina; Giacca, Gilles; Casey-Maslen, Stuart. 2013. United Nations Human Rights Mechanisms and the Right to Education in Insecurity and Armed Conflict. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.

(kättesaadav <http://www.geneva->

[academy.ch/docs/reports/Protection%20of%20Education%20and%20UN%20Human%20Rights%20Mechanisms.pdf](http://www.geneva-academy.ch/docs/reports/Protection%20of%20Education%20and%20UN%20Human%20Rights%20Mechanisms.pdf))

United Nations Special Procedures Facts and Figures 2007. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/FactsFigures2007.pdf>)

United Nations Special Procedures Facts and Figures 2008. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/factsfigures2008.pdf>)

United Nations Special Procedures Facts and Figures 2011. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/factsfigures2011.pdf>)

United Nations Special Procedures Facts and Figures 2013. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (kättesaadav

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2013.pdf)

Raamatud:

Freedman, Rosa. 2013 The United Nations Human Rights Council. A Critique and Early Assessment. London; New York: Routledge.

Kiviorg, Merilin; Land, Kristi; Miil, Kärt; Vallikivi, Hannes. 2007. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura.

Kiviorg, Merilin; Land, Kristi; Vallikivi, Hannes. 2010. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura.

Seadused:

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. 1945. San Francisco. Avaldamismärge: RT II 1996, 24, 95.

Veebilehed:

Basic facts about the UPR. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/BasicFacts.aspx> külastatud 10.05.15)

Communications. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx> külastatud 10.05.15)

Country Mandates. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx> külastatud 10.05.15)

Declaration on Human Rights Defenders. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx> külastatud 10.05.15)

Growth in United Nations membership, 1945-present. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni koduleht. (<http://www.un.org/en/members/growth.shtml#2000> külastatud 10.05.15)

Human Rights Bodies. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht. (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> külastatud 10.05.15)

Human Rights Council Complaint Procedure. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> külastatud 10.05.15)

Inimõigused. 2013. EV Alalise Esinduse Genfis koduleht.

(http://www.genf.vm.ee/est/rahvusvahelised_organisatsioonid_genfis/inimoigused külastatud 10.05.15)

Inimõiguste kaitse. Riigiportaal Eesti.ee kodulehekülg.

(https://www.eesti.ee/est/kodakondsus/inimoiguste_kaitse/inimoiguste_kaitse_alused külastatud 10.05.15)

Membership of the Human Rights Council. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Membership.aspx> külastatud 10.05.15)

Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT) Subcommittee on Prevention of Torture. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx> külastatud 10.05.15)

Special Procedures of the Human Rights Council. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx> külastatud 10.05.15)

Special Rapporteur on the situation of human rights defenders. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx> külastatud 10.05.15)

United Nations Human Rights Council. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> külastatud 10.05.15)

Universal Periodic Review. United Nations Human Rights. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti koduleht.

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> külastatud 10.05.15)

Summary

One of the most important question in the field of human rights is how to provide human rights defence in the world where states can be persuaded to do the right thing but there is no compulsion if they act otherwise. The aim of the thesis was to study the outcome of the Special Procedures of the United Nations Human Rights Council through the procedure of communications.

Special Procedures of the Human Rights Council are one of the central elements of the United Nations human rights defence system and they cover political, economical, social and civil liberties. Without independent experts, who are able to monitor and take fast and objective measures on human rights situations, is the human rights work of the Council compromising. Main method of work for the Special Procedures is sending communications to the states. Communications are very effective and fleaxible measures because they can be sent to all members of the UN on any subject of human rights.

Countries reactions to communications were investigated to measure the effectiveness of Special Procedures. Whilst countries do not have any treaty obligation to respond to communications and there are no compulsion if countries decide not to, then the countries' attitude to the communications shows the will of states to fulfil their obligations taken while becoming a member state of UN and improve the situation of human rights.

Results of the study show that states are not very active to respond to communications and in many cases they do not send answers at all. Whereas year after year states respond to more communications and they contan more detailed information. Depending on the type of communications whether urgent appeals or allegation lettrs the answers are expected within two months. Results of the study show that it takes much longer for states to respond. 62 % of the responses exceeded the time limit.

Closer investigation were held on states, who also had state mandate. Study showed that countryes, who have brought under bigger attention tend to cooperate less with

mandates. During the period of analyse the situation changed and they started to respond to bigger amount of communications sent to them and they started to give more specific answers.

As a result of the study we can say that it depends a lot from the concrete states. There are countries who respond to communications fast and thorough and there are states who ignore communications and special procedures despite their efforts.