

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Käti Mägi

**KOHUSTUSTE TÄITMISE PEATAMINE INIMÕIGUSTE JA PÕHIVABADUSTE  
KAITSE KONVENTSIOONI ARTIKLI 15 ALUSEL**

Magistritöö

Juhendaja  
*Dr. iur.* René Värk

Tallinn  
2017

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. AJALOOLINE TAUST .....	8
1.1. Erakorralise seisukorra kujunemislugu .....	8
1.1.1. Rooma vabariik .....	9
1.1.2. Mandrieuroopalik erakorraline seisukord 18.-19. sajandi Prantsusmaa näitel.....	10
1.1.3. 19. sajandi Ameerika Ühendriigid .....	12
1.1.4. 20. sajand .....	13
1.2. EIÕK artikli 15 <i>travaux préparatoires</i> .....	15
2. EIÕK ARTIKLIS 15 SÄTESTATUD PEATAMISÕIGUSE SISULISED KRITEERIUMID .....	21
2.1. EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud <i>sõda või muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord</i> .....	21
2.1.1. <i>Sõda vs. muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord</i> .....	24
2.1.2. Hädaolukorra tegelikkus ja vahetus .....	26
2.1.3. Hädaolukorrast puudutatud elanikkonna ulatus .....	27
2.1.4. Peatamisõiguse kasutamise kestvus .....	29
2.1.5. Riikide kaalutlusruum hädaolukorra sisustamisel .....	30
2.1.6. <i>Sõda või muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord</i> Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi aktuaalsete peatamisõiguste kontekstis .....	34
2.2. Meetmete vältimatu vajalikkus olukorra tõsiduse tõttu .....	37
2.2.1. Meetmete vajalikkus .....	39
2.2.2. Meetmete sobilikkus .....	41
2.2.3. Meetmete proportsionaalsus .....	42
2.2.4. Tagatised kuritarvituste vältimiseks .....	44
2.2.5. Riikide kaalutlusruum peatamisõiguse sisuks olevate meetmete rakendamisel.....	45
2.2.6. Meetmete vältimatu vajalikkus olukorra tõsiduse tõttu Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi aktuaalsete peatamisõiguste kontekstis .....	48
2.3. Vastuolu puudumine riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega .....	52

3. EIÕK ARTIKLIS 15 SÄTESTATUD <i>NON-DEROGABLE</i> ARTIKLID JA TEAVITAMISKOHUSTUS .....	57
3.1. EIÕK art 15 lõige 2: peatamisõigusega mittehõlmatud artiklid .....	57
3.1.1. EIÕK artikkel 2 .....	58
3.1.2. EIÕK artikkel 3 .....	59
3.1.3. EIÕK art 4 lõige 1, EIÕK artikkel 7 ja EIÕK 7. protokolli artikkel 4 .....	61
3.1.4. EIÕK 6. protokoll ja 13. protokoll .....	62
3.2. EIÕK art 15 lõige 3: teavitamiskohustus .....	63
3.2.1. Teavitamiskohustus kui peatamisõiguse formaalne kriteerium .....	63
3.2.2. Kohustus teatada avalikult hädaolukorrast .....	67
3.2.3. Teavitamiskohustuse kaudu kontroll konventsiooniosalise tegevuse üle .....	69
KOKKUVÕTE .....	71
DEROGATION IN TIME OF EMERGENCY UNDER ARTICLE 15 OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS Summary .....	76
LÜHENDID .....	82
KASUTATUD MATERJALID .....	83
Kasutatud kirjandus .....	83
Kasutatud õigusaktid .....	86
Kasutatud kohtupraktika .....	87
Kodulehed .....	90
Muud allikad .....	90

## SISSEJUHATUS

*„It is in the application of article 15, where both the existence of the nation and the human rights of its citizens are at risk, that the convention system is most severely tested.“<sup>1</sup>*

Riikide tavapärasest toimimist häirivaid olukordi on tulnud ajaloos ette sageli, seda hoolimata riikide geograafilisest asukohast, valitsemisvormist, ajastust ning inimõiguste kaitstuse tasemest riigis. Kriisisituatsioonid võivad olla tingitud riigisestest vastuoludest, nagu pikaajalised ja süstemaatilised ülestõusud, kuid ka välistest rünnakutest, looduskatastroofidest või majandussurutistest. Viimastel aastatel on arenenud riigid pidanud toime tulema laiahaardeliste ning ohvriterohkete terrorirünnakutega. On mõistetav, et kriisiolukorras ei pruugi olla tavapärased mehhanismid riigis elavate ja viibivate inimeste kaitsmiseks piisavad ning praktilised kaalutlused tingivad vajaduse erimeetmete järele. Seejuures on reeglina paratamatu, et erimeetmete rakendamisel piiratakse mõningaid inimõigusi ja –vabadusi tavaolukordadega võrreldes ulatuslikumalt.

Ajalooliselt on riigid püüdnud kriisiolukordadega toime tulla riigisisese õiguses sätestatud võimaluste ja tingimustega. Inimõigusi on kaitstud ja tagatud mahu, mida konkreetse riigi demokraatlikkusetase ja valitseva võimu kaalutlused erimeetmete kehtestamisel on lubanud. Erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide ja konventsioonidega liitudes on aga riigid olnud sunnitud arvestama ka riigiüleste inimõiguslaste nõuetega, mis ei luba ka kõige raskematel aegadel inimõiguste kaitset täielikult tasalülitada.

Üheks tuntumaks rahvusvaheliseks instrumendiks inimõiguste vallas on 1950. aastal vastu võetud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK).<sup>2</sup> Nimetatut loodi ajal, mil rahvusvaheline üldsus mäletas hästi teises maailmasõjas toime pandud ulatuslikke inimõiguste rikkumisi ning mil Euroopas liikus hirmutavana kommunismi- ja totalitarismivaim. Muu hulgas pandi konventsiooni üldtunnustatud õiguste ja vabaduste loetelu kõrvale kirja ka vastavate osalisriikide õigus teatud erandlikel perioodidel osa kirjapandud õigusi ja vabadusi oma territooriumil mitte tagada. Ilmselt oleks riikidele säärase võimaluse andmata jätmise märgatavalt kahandanud liitujate huvi EIÕKi vastu.<sup>3</sup> Tõsisest kriisiolukordades oma

---

<sup>1</sup> R. St. J. Macdonald. Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights. – Columbia Journal of Transnational Law 1997, volume 225(36), lk 267.

<sup>2</sup> RT II 1996, 11, 34 (uus redaktsioon RT II 2010, 14, 54).

<sup>3</sup> W. A. Schabas. The European Convention on Human Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 587.

inimõigustealaste kohustuste täitmise peatamisele ehk nn peatamisõigusele (*derogation*) loodi ühtlasi sisulised ja formaalsed tingimused, mis peaksid tagama kaitse inimõiguste kuritarvitamise eest.

EIÕK-s sätestatud peatamisõiguse klausel ei ole iseenesest rahvusvaheliste inimõigustealaste instrumentide seas ainulaadne. Analoogne säte esineb ka näiteks kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (KPÕRP)<sup>4</sup> artiklis 4, Ameerika Inimõiguste Konventsiooni<sup>5</sup> artiklis 27, Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta<sup>6</sup> V osa artiklis F ning isegi Araabia Inimõiguste Harta<sup>7</sup> artiklis 4.

Täpsemalt sätestab EIÕK artikkel 15 konventsiooniosalise õiguse sõja ajal või muus rahva eluvõimet ohustavas hädaolukorras<sup>8</sup> konventsiooniga võetud kohustuste täitmise peatada. Vastavad meetmed peavad olema olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud ega tohi minna vastuollu konventsiooniosalise teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Teatud artiklitest tulenevaid kohustusi ei ole siiski lubatud peatada ka kõige tõsisemates hädaolukordades. Peatamisõiguse kasutamisel tuleb sellest viivitamatult teavitada Euroopa Nõukogu (EN) peasekretäri.

Kui konventsiooniosaline on artikli 15 alusel kasutanud peatamisõigust, on EIÕKi kontrollorganil ehk Euroopa Inimõiguste Kohtul (EIK) võimalik riigi tegevust nii peatamisõiguse aluseks oleva olukorra tõsiduse määramisel kui ka võetud erimeetmete valikul teatud ulatuses hinnata.<sup>9</sup> Kohtu kontrollpädevus on seejuures piiratud riigile jäetava kaalutlusruumiga. 2017. aasta aprillikuu seisuga on EIÕK artiklile 15 tuginenud üheksa riiki, neist nelja puhul leidub mõnevõrra vastuolulist kohtupraktikat. Magistritöö kirjutamise hetkel

---

<sup>4</sup> RT II 1994, 10, 11.

<sup>5</sup> Jõustunud 18.07.1978. Arvutivõrgus: [http://www.hrcr.org/docs/American\\_Convention/oashr.html](http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html) (30.04.2017). Ameerika Inimõiguste Konventsiooni vastavasisuline artikkel 27 kannab pealkirja „Suspension of Guarantees“ (e.k. „tagatiste peatamine“).

<sup>6</sup> RT II 2000, 15, 93.

<sup>7</sup> Araabia Riikide Liiga Nõukogu poolt vastu võetud Kairos 15.09.1994. Arvutivõrgus: [http://www.acihl.org/texts.htm?article\\_id=16](http://www.acihl.org/texts.htm?article_id=16) (30.04.2017). Kuivõrd tegemist on teadlikult loodud nõrga institutsioonilise taustaga rahvusvahelise instrumendiga, siis sisuliselt eksisteerib Araabia Harta artiklis 4 sätestatud peatamisõigus ainult paberil. – F. Cowell. Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR. – Birkbeck Law Review Volume 2013, volume 1(1), lk 138.

<sup>8</sup> EIÕK-s kasutatav termin on üldmõiste erinevatele riigi tavapärasest toimimist ja rahva elujõudu ohustavatele olukordadele. Rahvusvahelises õiguskirjanduses kohtab sageli käesoleva töö uurimisobjekti valdkonnas termineid *state of exception/emergency/siege, état de siège/d'urgence, Ausnahmezustand, Notstand, emergency decrees/powers, martial law* jne. – G. Agamben. The State of Exception (tõlkinud K. Attell). Chicago: University of Chicago Press, 2005, lk 4. Riigiti võib ametlik nimetus mitmesugustele hädaolukordadele erineda, nt kuulutatakse riigis välja „erakorraline seisukord“ vms (vt alapeatükk 2.1.). Magistritöös kasutataksegi viidatud ohustavate olukordade eestikeelse vastena „kriisiolukorra“ ja „hädaolukorra“ kõrval peamiselt mõistepaari „erakorraline seisukord“, mis tähistab väljakuulutatava erandliku olukorra ametlikku nimetust ka Eesti õiguses. – Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 129-131 (RT 1992, 26, 349).

<sup>9</sup> EIÕK artiklit 15 käsitlevate kaebuste puhul analüüsib EIK esmalt kaebuse sisulist poolt ning mõne artikli rikkumise korral kontrollitakse selle lubatavust peatamisõiguse kontekstis. – Vt K. Reid. A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights. 4th edition. London: Sweet and Maxwell 2011, lk 352.

on aga relvakonfliktide, ulatuslike terrorirünnakute ning riigipöördekatse tõttu EIÕK artiklile 15 tuginenud Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi. Seejuures on rahvusvaheline üldsus avaldanud korduvalt nimetatute puhul tõsist muret just inimõiguste kaitse tagatuse seisukohast. Peatamisõiguse kasutamine on seega vägagi aktuaalne.

Magistritöö uurimisprobleemiks on EIÕK artiklis 15 sätestatud peatamisõiguse sisulised ja formaalsed tingimused. Täpsemalt nende tõhus kohaldatavus konventsiooniosalise riiki ja selle rahvast ähvardavates hädaolukordades ning artikli kohaldamisega kaasnev vajadus tagada kriisiolukorras inimõiguste kaitse rahvusvahelises õiguses tunnustatud tasemel. Eelnevast tulenevalt on magistritöö eesmärgiks selgitada välja, millistel sisulistel ja formaalsetel tingimustel on riikidel võimalik artiklile tugineda ning kas ja millistel põhjustel võimaldab peatamisõigus riikidel inimõigusi lubamatus mahus piirata ehk neid kuritarvitada.

Selleks uuritakse lähemalt, millistes olukordades on üldse õigustatud peatamisõigusele tugineda ning kui ulatuslikult on lubatud erandkorras inimõigusi piirata. Lisaks vajavad käsitlemist nii teistest rahvusvahelistest instrumentidest kui ka peatamisõigusega mittehõlmatud artiklitest lähtuv takistav mõju riikide tegevusele. Veel uuritakse teavitamiskohustuse iseloomu ja rakendusvõimalusi inimõiguste paremaks kaitsmiseks. Ühtlasi vajab analüüsimist, millised on peatamisõiguse kasutamise võimalikud kitsaskohad inimõiguste kaitse aspektist ning kas EIÕK artikli 15 tingimusi tuleks tõlgendada senisest erinevalt. Seejuures iseloomustab artikli kohaldamist läbiv vaidluspunkt, kuidas tagada EIKi tõhus järelevalve konventsioonis sätestatu järgimise üle olukorras, kus kohus on ise jätnud teadlikult riikidele ulatusliku kaalutlusruumi artikli sisustamiseks.

Magistritöö on jaotatud kolme suuremasse peatükki. Esimeses peatükis kaardistatakse ajaloos tuntumate erakorraliste seisukordade ja nendega seonduvate erimehhanismide kujunemislööd. Fookuses on Rooma vabariik, 18.-19. sajandi Prantsusmaa, 19. sajandi Ameerika Ühendriigid (USA) ning 20. sajandi Euroopa. Ühtlasi uuritakse, kuidas ja millistel kaalutlustel jõuti 20. sajandi keskpaigas peatamisõiguse sätte loomiseni konventsioonis ning antakse lühike ülevaade seni EIÕK artiklile 15 tuginemise praktikast. Magistritöö kirjutamise hetkel ühe aktuaalse riigina peatamisõigust kasutava Prantsusmaa kontekstis on seejuures huvitav tõdeda, et riigi enda hinnangul on EIKi kontrollpädevus konventsiooniga liitudes esitatud reservatsiooni tõttu võrdlemisi piiratud.

Magistritöö teine peatükk analüüsib süvitsi EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud peatamisõiguse sisulisi kriteeriume. Uuritakse, millistes kriisiolukordades võib üldse artikli kohaldamise vajadusest rääkida ning kuidas on EIK-l võimalik potentsiaalseid peatamisõiguse kuritarvitusi ohjata. Kõige enam sisulist tähelepanu väärrib tõenäoliselt kriteerium, et peatamisõiguse raames võetud meetmed peavad olema olukorra tõsiduse tõttu vältimatult

vajalikud. Arvestades, et juba n-õ tavaolukorras on inimõiguste piiramiseks õiget ja õiglast tasakaalu leida raske, on see seda enam EIÕK artikli 15 alusel võetavate meetmete puhul. Kolmanda sisulise kriteeriumina analüüsitakse täiendavat keerukust lisavat nõuet, et meetmed peavad olema kooskõlas riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Iga alapeatüki raames uuritakse ühtlasi, kas ja kuidas on võimalik loetletud sisulisi kriteeriume rakendada peatamisõigust hetkel kasutatavate riikide ehk Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi kontekstis.

Magistritöö kolmas peatükk keskendub EIÕK artikli 15 lõigetes 2 ja 3 sätestatud peatamisõigusega mittehõlmatud artiklitele ning teavitamiskohustusele. Täpsemalt selgitatakse, miks on osa õigusi ka kriisilukordades puutumatud. Lisaks uuritakse Ukraina ja Türgi peatamisõiguste näitel õiguse elule, *nullum crimen, nulla poena sine lege* põhimõtte ja surmanuhtluse keelustamise nõude potentsiaalseid rikkumisi. Teavitamiskohustusega seondult vajab lähemat analüüsi selle kohustuse sisu ja maht, kuivõrd kummagi puhul ei ole sätte sõnastusest võimalik üheselt mõisteta vaid juhiseid tuletada. Samas ei ole aga konventsiooniosalisel lubatud peatamisõigusele ilma sellest EN peasekretäri teavitamata tugineda. Ühtlasi uuritakse otsesõnu artiklist mittetuleneva „ametliku teatamise“ nõude tähtsust. Lõpetuseks analüüsitakse, kas teavitamiskohustuse täitmise kaudu oleks võimalik riikide tegevust ennetavalt inimõiguste parema kaitse eesmärgil kontrollida. Magistritöö kokkuvõttes on toodud töö olulisemad järeldused.

Autorile teadaolevalt ei ole EIÕK artiklis 15 sätestatud peatamisõigust varem Eesti õiguskirjanduses uuritud. Kuigi rahvusvahelises õiguskirjanduses on teemat käsitletud arvestataval hulgal, ei ole nendesse komplekselt kaasatud näiteid Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi viimatistest praktikatest. Magistritöö põhiallikeks on EIÕK ning EIKi praktika. Ühtlasi on töös kasutatud EIÕKi töödokumente, tunnustatud õigusteadlaste teoseid ja artikleid ning erinevaid rahvusvaheliste inimõiguste järelevalveorganite ja organisatsioonide raporteid, teatise ja arvamusi. Võrdluse eesmärgil on töös viidatud nii Eesti õiguses erakorralist seisukorda ja hädaolukorda reguleerivatele õigusaktidele kui ka KPÕRPI peatamisõigust puudutavatele materjalidele. Materjalid on valdavas osas inglise keeles, mõningad allikad on prantsuse, eesti ja vene keeles. Magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse uuringuga ning töö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud ajaloolist, kirjeldavat, analüütilist, süsteemset ja võrdlevat meetodit.

Magistritöö märksõnad: EIÕK artikkel 15, inimõigused, kohustuste täitmise peatamine, hädaolukord, kriisilukord, peatamisõigus, terrorism, erakorraline seisukord.

# 1. AJALOOLINE TAUST

## 1.1. Erakorralise seisukorra kujunemislugu

Riigid on ajaloo jooksul puutunud kokku erinevate kriisidega, millal on tajutud ohtu riigi, valitseva võimu ja rahva elujõulisusele. Piisavalt tõsiste ohtude korral on jõutud järeldusele, et tavapärase valitsemiskord ei ole taga nimetatute püsijäämist. Nii on valitsevad võimud otsustanud aegade jooksul korraldada sellistes olukordades ajutiselt ühiskonna juhtimine ümber. Üldjuhul on võetud erakorraliselt kasutusele tavapärast elulaadi piiravamaid meetmeid eesmärgiga oht võimalikult väikeste kadudega üle elada. Samas tunneb ajalugu juhtumeid, kus rahva kaitse ja ohu elimineerimise egiidi all on hoopis püütud suurendada valitseva võimu volitusi. Seda on tehtud, surudes läbi ühiskonnapoliitilisi reforme, mille õiguspärasus on nii oma ajas kui ka retrospektiivis olnud inimõiguste kaitse seisukohast selgelt kaheldav. On seega mõisteta, miks erakorralistesse seisukordadesse suhtutakse tänapäeval ettevaatlikkusega ning rõhutatakse vajadust kehtestada kuritarvituste vältimiseks piisavalt tõhusaid tagatisi.

Erakorraline seisukord ja sellega seonduvad erimehhanismid on (või vähemalt peaksid olema) siiski – nagu nimigi ütleb – oma olemuselt erakordsed. Ühiskonnateadustes on seetõttu püütud vastavaid kontseptsioone asetada juriidilisse ja poliitilisse raamistikku korduvalt. Vajalik on olnud katsetada meetmete piire, mis eristavad lubatud lubamatust. Üldistavalt on erakorralise seisukorra institutsioone struktureeritud kolmeastmelisena: 1) kõrgema tasandi normide (täitmise) autoriseeritud peatamine; 2) spetsiifilised kriteeriumid tagamaks, et normide (täitmise) peatamine on asjaoludest tingitud (ehk vajalik); 3) ajaline piirang normide (täitmise) peatamisele.<sup>10</sup>

Järgnevalt käsitletakse lühidalt erakorralise seisukorra ja sellega seonduvate erimehhanismide kujunemislugu Rooma vabariigi, 18.-19. sajandi Prantsusmaa, 19. sajandi USA ning 20. sajandi (eeskätt Euroopa) näitel. Alapeatükkide eesmärk on kaardistada tolaeagsete ühiskondlike protsesside ja muutuste raamistikus uuritavate õiguslik kujunemine, mõistmaks paremini tausta, millele hakati 20. sajandi keskpaigas EIÕKi artiklit 15 looma. Seejuures tuleb uuritavate ajaloetappide puhul arvestada, et iga konkreetse erakorralise seisukorra vorm ja erimehhanismid on mõjutatud ajastule iseloomulikest oludest ning

---

<sup>10</sup> B. Manin. The Emergency Paradigm and the New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight? – S. Baume, B. Fontana (dir. de). Les usages de la séparation des pouvoirs. Paris: Michel Houdiard 2008, lk 23. Loetletud elemendid tulevad esile ka EIÕK artikli 15 üksikajaliku analüüsi käigus: konventsioonijärgne peatamisõigus ei ole seega iseenesest midagi uutset ning sellele õiguspäraseks ja eesmärgipäraseks tuginemiseks tuleb osutada teatud läbivatele elementidele erist tähelepanu, vt lähemalt peatükides 2. ja 3.

geograafilistest, sotsiaalsetest, ühiskondlikest ja poliitilistest protsessidest. Üks-ühele ei ole seetõttu võimalik ajaloolisi kogemusi tänapäeva kriisiolukordadele üle kanda.

### 1.1.1. Rooma vabariik<sup>11</sup>

Vana-Roomas nimetati väliste rünnakute või sisemiste mässude korral ametisse autokraatlikku võimu teostav diktaator. Diktaatori ülesandeks oli taastada normaalne elu- ja valitsemiskord ning anda eesmärkide saavutamisel volitused viivitamata tagasi n-õ tavavõimudele.<sup>12</sup> Rooma erilise mehhanismi kujunemist mõjutasid vabariigiaegse Rooma algusaastatele iseloomulikud poliitilised tingimused: pidevad välissõjad ja sisemised klassivõitlused ning Rooma eriline aristokraatiast, otse- ja esindusdemokraatiast koosnev valitsemisvorm.<sup>13</sup>

Vabariiki ähvardava ohu korral tegi senat vabariigis täitevvõimu teostanud kahele konsulile ettepaneku määrata ametisse diktaator, konsulite omaalgatusliku pakkumise korral andis senat aga heakskiidu.<sup>14</sup> Erinevalt kaasajariikide õiguskordadest loodi erakorralise seisukorra juhtimiseks seega reeglina täiesti uus ametikoht.<sup>15</sup> Diktaator määrati üldjuhul ametisse kas sõjalistes ülesannetes või tegeles ta lihtrahva ülestõusudega.<sup>16</sup> Juba võimul, olid diktaatori volitused ja pädevus sisuliselt piiramatud. Võetud erimeetmeid piiras (vaid) eesmärk säilitada võimuallikana konstitutsioon ning vabadusetagajana vabariik.<sup>17</sup>

Seega otsustati Vana-Roomas erakorralise seisukorra olemasolu ja vastavate erimeetmete kasutamise üle kahes etapis: esimese määrasid konsulid ja senat diktaatori valimise protsessi kaudu ning teisega tegeles ainuisikuliselt olukorda hinnates juba diktaator ise. Diktaatori võimu piiras vaid ametiaja kestus, milleks oli kuus kuud või kuni ametisse

---

<sup>11</sup> Rooma vabariik eksisteeris ajavahemikus 509-30.a eKr. Töös käsitletud ajaperiood puudutab 6.-3. saj. eKr.

<sup>12</sup> C. L. Rossiter. *Constitutional Dictatorship*. Princeton: Princeton University Press 1948, lk 5, 15-28. Kuigi nn konstitutsionaalne diktatuur (*constitutional dictatorship*), mida peetakse monarhia valitsemisvormi pärandiks ning mõjutatuks Itaalia linnades levinud praktikast, oli korduv nähtus ka paljude Kreeka linnriikide ajaloos, oli see tavapärase valitsusinstrumendina kasutusel vaid vabariigiaegses Roomas. – *Ibid.*, lk 15 ja 17.

<sup>13</sup> *Ibid.*, lk 18. Õiguskirjanduses toodud näidete põhjal võib käesoleva töö autori hinnangul tõdeda, et diktaatori nimetamist tinginud olukorrad ohustasid ka tegelikkuses tõsiselt rooma rahva elukorraldust, mis lisab legitiimsust konkreetsetele erimeetmetele.

<sup>14</sup> *Ibid.*, lk 20.

<sup>15</sup> *Ibid.*, lk 21.

<sup>16</sup> *Ibid.*, lk 21-22. Vastavalt *dictatura rei gerundae causa* ehk "the dictatorship for getting things done" ja *dictatura seditionis sedandae et rei gerundae causa* ehk „the dictatorship for suppressing civil insurrection“. Mõningatel juhtudel olid diktaatorid määratud ka erinevate usuliste, tseremoniaalsete või valimistega seotud riituste läbiviimiseks (*ibid.*, lk 22-23).

<sup>17</sup> *Ibid.*, lk 23.

nimetamise eesmärk sai täidetud.<sup>18</sup> Lisaks ei tohtinud aastas esineda üle ühe diktatuuri ning ühegi diktaatori ametiaeg ei saanud kesta kauem kui tema ametisse nimetanud konsuli oma.<sup>19</sup>

Sääraselt korraldatud diktatuur oli erakordne autokraatliku võimu kuritarvituste puudumise tõttu: ca 300 aasta jooksul ei proovinud praktiliselt ükski ametisse nimetatud diktaator oma erakordset võimu õigusvastaselt pikendada või üksikuid võimu piiravaid aspekte proovile panna.<sup>20</sup> Nn konstitutsionaalse diktatuuri praktika lõppes 3. sajandi lõpupoole eKr.<sup>21</sup>

Rooma vabariigi esimesel poolajal võrdlemisi edukalt toimunud erakorralise seisukorra mehhanisme võib siiski pidada imetusväärseks. Kaasajal Vana-Roomale iseloomulikest elementidest inspiratsiooni võtta või võrdlusmomente luua on ilmselt siiski raske. Kui miskit Vana-Rooma kogemusest õppida, siis vahest seda, et kõrge konstitutsionaalse moraaliga vabas riigis, mida juhitakse terve mõistuse ja hea tahtega, on isegi despootlikku valitsemisvormi võimalik kriisiajal rakendada vabaduse säilitamise ja edendamise hüvanguks.<sup>22</sup> Tolleaegse süsteemi peamine plusspool, s.t diktaatori ametisse nimetamise protsessis osalenute (konsulite) iga-aastane rotatsioon, mis välistas võimu liigse kontsentreerumise, ei ole siiski tänapäeval asjakohane: kaasajal on kõrgemates riigiametites (sh peaminister ja president) reeglina elukutselise poliitilise klassi esindajad, kelle lühiajaline väljavahetamine erakorralises seisukorras ei oleks kohane.<sup>23</sup> Lisaks ei käsitletud rooma mudel konkreetsete õiguste piiramiste aspekte, mis on kaasaja erakorralise seisukorra ja peatamisõiguse kontseptsioonide üks iseloomulikemaid tunnuseid.<sup>24</sup>

### 1.1.2. Mandriuroopalik erakorraline seisukord 18.-19. sajandi Prantsusmaa näitel

Erakorralise seisukorra kaasaegne kontseptsioon hakkas kujunema Prantsuse revolutsiooni ajal. Nimelt loodi Asutava Kogu 08.07.1791. aasta dekreediga eristus rahuseisukorra (*état de paix*), sõjaseisukorra (*état de guerre*) ja erakorralise seisukorra (*état de siège*) vahel, kusjuures viimase puhul olid korra tagamise ning riigisiseste meetmete vastuvõtmine delegeeritud sõjaväelisele ülemjuhatajale.<sup>25</sup> Revolutsioonijärgselt Prantsusmaalt

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, lk 24.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Vana-Rooma ühiskonnapoliitiliste olude muutumise, diktatuurile seatud täiendavate piirangute ja väliste ohtude vähenemise tõttu kadus vajaduse seni edukalt rakendatud mehhanismi järele. – *Ibid.*, lk 23-28.

<sup>22</sup> *Ibid.*, lk 28.

<sup>23</sup> B. Ackerman. Essay. The Emergency Constitution. Yale Law School Legal Scholarship Repository, 01.01.2014, lk 1046-1047.

<sup>24</sup> C. Wright. States of Exception in the Andean Region: A Political Perspective. – IPSA-ECPR Joint Conference hosted by the Brazilian Political Science Association at the University of Sao Paulo, 16.-19.02.2011, lk 3. Arvutivõrgus: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_26160.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26160.pdf) (30.04.2017).

<sup>25</sup> G. Agamben, lk 5.

(1804) pärineb ka esimene n-õ kaasaegne akt, millega peatati valitsuse dekreedid alusel kehtivate õiguste tagamine ja kohustuste täitmine.<sup>26</sup> Järgnevalt haakis erakorraline seisukord end tasapisi lahti klassikalisest sõjaolukorrast ning muutus pigem poliitiliseks ja fiktiivseks erakorraliseks seisukorraks, millele leiti rakendust sisemiste vastuolude korral. Seega ühinesid ühte juriidilisse fenomeni – erakorraline seisukord – kaks mudelit (militaarvõimu pädevuse laienemine tsiviilvaldkondadesse ning põhiseaduse ja isikuvabaduste täitmise peatamine).<sup>27</sup>

1848. aastal täiendati Prantsuse teise vabariigi põhiseadust artikliga 106, mille järgi tuli erakorralise seisukorra väljakuulutamise alused, vorm ja mõjud kehtestada seadusega.<sup>28</sup> Juba järgmisel aastal vastu võetud seadust kasutati ohtralt: järgnevatel aastatel olid erakorralised seisukorrad kehtestatud eri ajaperioodidel rohkem kui neljakümnes departemangus.<sup>29</sup>

1878. aasta uue organisatsioonilise tähendusega seaduse järgi kuulutati erakorraline seisukord välja välisest sõjast või relvastatud ülestõusust lähtuva vahetu ohu korral. Seisukorra kestus sätestati seaduses (punkt 1). Seejuures võib täheldada seadusandliku võimu võrdlemisi ulatuslikku kontrolli<sup>30</sup>: kui parlamendi kojad olid vaheajal, võis president erakorralise seisukorra välja kuulutada ministrite nõukogu soovitusel, tingimusel, et kojad kogunevad seejärel hiljemalt kahe päeva jooksul (punkt 2). Kui saadikutekoda oli saadetud laiali, ei olnud isegi tingimuslikult võimalik erakorralist seisukorda välja kuulutada, välja arvatud välise sõja korral (punkt 3). Igal juhul tuli parlamendil kogunemise järgselt väljakuulutatud olukord kas heaks kiita või lõpetada (punkt 5).<sup>31</sup>

Modifitseeritud kujul säilinud 1849. aasta seadus<sup>32</sup> sätestas erakorralise seisukorra ajal võetavad erimeetmed: ulatuslik (sh politsei)võimu üleminek riigi sõjalistele võimudele erinevate kuritegude jurisdiktsiooni osas (punkt 8); kodude läbiotsimisel, püsiva elukohata inimeste ümberpaigutamisel, relvade ja laskemoona otsimisel ja konfiskeerimisel, kogunemisvabaduse piiramisel (punkt 9).<sup>33</sup> Ühtlasi laienesid valdkonnapõhiste ministrite

---

<sup>26</sup> Seda olukorras, kus seadusandlik kogu ei saanud võimu teostamiseks kokku tulla (dekreedist tulenevalt pidi seda esimesel võimalusel siiski tegema). – *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> S. P. Sheeran. Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics. – Michigan Journal of International Law 2013, volume 34(3), (viitega G. Agambeni teosele „The State of Exception“), lk 496. Õiguskirjanduses on tõdetud eeskätt Weimari vabariigi ja Prantsusmaa näitel, et vajadus (põhi)seaduse tasandil erakorralise seisukorra õigusliku fikseerimise järele tõusetub riikides, mis on eelnevalt saavutanud teatud demokraatliku taseme ning vajavad (vähemalt näiliselt) selle säilitamist. – J. Fitzpatrick. Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency. Philadelphia: University of Pennsylvania Press 1994, lk 23-24 (viitega C. L. Rossiterile).

<sup>29</sup> C. L. Rossiter, lk 81-82.

<sup>30</sup> 1849. aastal siseministri ametis olnud J. Dufaure sõnul iseloomustas erakorralist seisukorda lausa parlamentaarne diktatuur. – *Ibid.*, lk 84.

<sup>31</sup> Parlamendil oli õigus seisukorda ennetähtaegselt lõpetada või vajadusel pikendada, lihtseadusega oli kodadel õigus delegeerida erakorralise seisukorra lõpetamise üle otsustamise õigus presidendile. – *Ibid.*, lk 89-90.

<sup>32</sup> Nii seda kui ka 1878. aasta seadust peetakse kaasaja erakorralise seisukorra õigusliku kontseptsiooni aluseks ning ühtlasi moraalseks suunanäitajaks kehtivale seadusandlusele. – *Ibid.*, lk 83.

<sup>33</sup> *Ibid.*, lk 83.

volitused administratiivsete korralduste tegemisel.<sup>34</sup> Kuigi parlamendi kaudse kontrolli all, oli tavakohtute kontrollipädevus erakorralise seisukorra väljakuulutamise üle välistatud ning täitevvõimu poolt rakendatud konkreetsete erimeetmete puhul võrdlemisi piiratud.<sup>35</sup>

### 1.1.3. 19. sajandi Ameerika Ühendriigid

Erakorralise seisukorra ning esimeste erimeetmete rakendamine oli noorukeses Ameerika Ühendriikides tingitud selle territooriumi ning elanikkonda laastanud ohvriterohkest kodusõjast (1861-1865).<sup>36</sup> Kodusõja raames kuulutas tollane president A. Lincoln välja mobilisatsiooni ning peatas mh USA põhiseaduses sätestatud *writ of habeas corpuse*<sup>37</sup>, kehtestas kirjavahetusele tsensuuri ning seadustas ebalojaalsetes ning reeturlikes tegudes kahtlustatavate isikute kinnipidamise ja vahi all hoidmise sõjavanglates.<sup>38</sup> Kuigi sarnaselt 19. sajandi Prantsusmaa õiguskorraga tuli ka USA presidendil anda seadusandlikule võimule (kongressile) tagantjärele aru, oli see vähemalt president Lincolni hinnangul märksa soovituslikuma iseloomuga kui Euroopa variandis.

President Lincolni tegude ranges õiguspärasuses on sageli kaheldud (ka Lincolni enda sõnul: „[t]hese measures, whether strictly legal or not /.../<sup>39</sup>). Eitada ei saa siiski, et tema tegevus, sh valitud meetmed, viisid kodusõja lõpetamise ning Uniooni päästmiseni. Kuigi presidendi ulatuslikku kaalutusruumi erakorraliste meetmete rakendamisel kinnitas hiljem ka USA kõrgeim kohus, on õiguskirjanduses leitud, et kodusõja aastatel kujunes välja USA põhiseaduslikus süsteemis uus põhimõte – ajutine diktatuur.<sup>40</sup> Kriisidest tingitud „diktaatorlikkust“ aitas siiski õigusteadlaste hinnangul ohjata mh 1789.-1791. aastatel loodud USA õiguste deklaratsioon, mis sätestas olulisemad põhivabadused ning piiras täitevvõimu tegevust isikute õiguste kaitseks.<sup>41</sup>

Magistritöö autori hinnangul võib seni käsitletud ajaloolise tausta osas nentida järgmist. Vähemalt maailmasõdade eelsel perioodil on erakorralisi seisukordi kuulutatud välja ning võetud vastavaid erimeetmeid tingituna tegelikest hädavajadustest (välised rünnakud, sisemised

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, lk 87.

<sup>35</sup> *Ibid.*, lk 88-89.

<sup>36</sup> Kodusõda oli kuni 20. sajandi keskpaigani üks neljast juhust, mil USA peatamisõigust kasutas: ülejäänud kolm olid esimene ja teine maailmasõda ning 1933. aasta suur depressioon. – *Ibid.*, lk 209.

<sup>37</sup> Sisuliselt EIÕK art 5 lõikes 4 sätestatud igapäevane õigus taotleda kohtult oma kinnipidamise õiguspärasuse kontrolli.

<sup>38</sup> Vt pikemalt G. Agamben, lk 20 jj; S. P. Sheeran, lk 497; C. L. Rossiter, lk 224 jj. Rossiter märgib oma teoses USA kontekstis, et kriisidega toimetulek on seejuures olnud alati suuresti seotud USA presidentiaalse valitsussüsteemi iseärasustega ning konkreetsete ametis olnud presidentide isiksustega (lk 210-211).

<sup>39</sup> C. L. Rossiter, lk 229; vt ka B. Ackerman, lk 1038.

<sup>40</sup> C. L. Rossiter, lk 230 (viitega W. A. Dunningu 1898. aasta teosele „Essays on the Civil War and Reconstruction“).

<sup>41</sup> *Ibid.*, lk 212.

rahatused, kodusõjad). Ehk ajal, mil tavapäraest, rahual kehtivatest meetmetest enam ühiskonna edasiseks toimimiseks ei piisanud. Riikide õiguskordades (põhiseadustes) ei olnud aga erakorralise seisukorraga seonduv enne 20. sajandit väga üksikasjalikult reguleeritud. Seetõttu on raske konkreetsete erimeetmete õigustatust hinnata. Õiguskirjanduses on sedastatud, et eeskätt 19. sajandi Euroopale omaselt ei suutnud riikide põhiseadustes kirjapandu tegelikus kriisiolukorras õiguspäraast korda edukalt tagada.<sup>42</sup> On siiski märkimisväärne, et erakorralise seisukorra ning sellega seonduvate erimehhanismide kaasaegne kontseptsioon on 18.-19. sajandi Prantsusmaast tulenevalt demokraatlik-revolutsioonilise tavaga ega kujunenud absolutistlike kaalutluste taustal.<sup>43</sup>

#### 1.1.4. 20. sajand

Esimese maailmasõja ajal oli enamik sõdivaid riike kuulutanud välja erakorralised seisukorrad.<sup>44</sup> 1920.-1930. aastate majanduslik ebastabiilsus soodustas sõja ajal täitevvõimule antud suuremate volituste säilitamist ka sõjajärgset.<sup>45</sup>

20. sajandi esimesel poolel kehtestati Saksamaal nn Weimari põhiseaduses 1919. aastal artikkel 48, mida peetakse üheks olulisemaks ja ühtlasi ka vastuolulisemaks erakorralise seisukorra sätteks.<sup>46</sup> Artikli alusel sai president erakorraliste ohtudega toimetulemiseks ulatuslikud volitused, mh oli lubatud piirata erinevaid õigusi (avalike kogunemiste keelamine, ajakirjanduse piiramine) ning kasutada riigi relvajõudusid riigisiseste ülestõusude maha surumiseks, anda politseile suuremaid volitusi isikute kinnipidamiseks jms.<sup>47</sup> Algusaastatel oli artikkel 48 siiski riigisiseste probleemidega (nt äärmusrühmitused) tegelemiseks hädavajalik ning täitis õigusteadlaste hinnangul oma eesmärgi.<sup>48</sup> Artikli alusel reguleeris Saksamaa täitevvõim 1920.-1930. aastatel ka suuresti riigi majanduspoliitikat sõjajärgsete ja hilisemate majanduskriisidega seotud raskuste ületamiseks.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> K. L. Scheppele. Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11. – Journal of Constitutional Law 2004, volume 6(5), lk 1006.

<sup>43</sup> G. Agamben, lk 5.

<sup>44</sup> *Ibid.*, lk 12.

<sup>45</sup> *Ibid.*, lk 12-13.

<sup>46</sup> Weimari põhiseaduse kohta on õiguskirjanduses nenditud, et erinevalt teistest tolaegsetest põhiseadustest püüti selle loomisel eriti hoolikalt tagada kriisiolukorras põhiseadusliku korra säilimine. – Vt K. L. Scheppele, lk 1007. Antud asjaolu on mõnevõrra paradoksaalne, arvestades selle alusel hiljem toime pandud inimõiguste ulatuslikke rikkumisi.

<sup>47</sup> Samas ei võetud artikli 48 alusel vastu ühtegi õigusakti, mis oleks erakorralise seisukorra toimimist reguleerinud üksikasjalikumalt. – *Ibid.*, lk 1008; C. L. Rossiter, lk 37 jj.

<sup>48</sup> K. L. Scheppele, lk 1008; G. Agamben, lk 73; C. L. Rossiter, lk 41.

<sup>49</sup> C. L. Rossiter, lk 41-43, 51-53.

Weimari põhiseaduse 13-aastase kehtivusaja jooksul tugineti kõnealusele artiklile üle 250 korra.<sup>50</sup> Kuivõrd põhiseadus ei defineerinud konkreetseid „erakorralisi seisukordi“, oli riigi juhtkonnal võimalik võrdlemisi kergekäeliselt aastate jooksul oma tegevust artikli alusel erirežiimide kehtestamisel õigustada.<sup>51</sup> Weimari põhiseaduse artikli 48 määratlematust ilmestab tabavalt saksa õigusteadlase C. Schmitti õiguspositivistlikud mõttearendused erakorraliste seisukordade teemal. Rõhutades poliitilise suverääni tegutsemist väljaspool õiguslikku „normaalsust“ kriisilukorras ning valitseja ulatuslikku (sisuliselt ainu)õigust otsustada erakorralise seisukorra väljakuulutamise üle, ei olnud Schmitt ülemäära soosiv liberaalse parlamentaarse valitsuskorra (ja seeläbi parlamentaarse kontrolli) suhtes.<sup>52</sup> 1930. aastate alguses võimaldaski Weimari põhiseaduse enda ülesehituses peituv puudus seadusandlikku võimu sootuks tasalilitada: presidendil oli õigus pärast erakorralise seisukorra väljakuulutamist saata parlament (sh seisukorrale heakskiidu andmise õigust omav alamkoda) laiali – „[t]hrough these absolutely constitutional mechanisms, the unconstitutional state of Nazi Germany was born“.<sup>53</sup>

Edasine on ajaloos hästi tuntud. Erakorralise seisukorra meetmete abil oli Natsi-Saksamaal võimalik (C. Schmitti suveräänsuse-teooriatele tuginedes) panna toime koletuslikke inimõiguste rikkumisi. Kuigi eeltoodust nähtuvalt oli Weimari põhiseaduse artikkel 48 loodud heade kavatsustega, ei suutnud selle „kasutajad“ hiljem neid kavatsusi õigustada. Tuleb seega nõustuda (analoogselt, kuid antud kontekstis pöördvõrdeliselt Rooma vabariigi kohta öelduga), õiguskirjanduses nendituga, et valitsusvõimu heas usus ja halvast usus tegutsemise vahel on suur erinevus.<sup>54</sup> Erakorralist seisukorda ei tohi kuulutada välja kergekäeliselt ega võtta vastavasisulisi erimeetmeid eesmärgiga kinnistada oma võimu ning kasutada oma poliitika te elluviimiseks valimatult jõuvahendeid.<sup>55</sup>

Ka teise maailmasõja ajal rakendasid paljud demokraatlikud riigid erakorraliste seisukordade raames ulatusliku mõjuga erimeetmeid.<sup>56</sup> Kriisilukordade mõju valitsemisele oli

---

<sup>50</sup> C. L. Rossiter, lk 33.

<sup>51</sup> Saksa kõrgeim kohus asus artikli 48 osas seisukohale, et presidendil oli selle alusel õigus võtta kõiki meetmeid („[a]bsolutely everything that the circumstances demand is to be allowed /.../“), mis olid avaliku korra ja turvalisuse taastamiseks vajalikud. – vt C. L. Rossiter, lk 64.

<sup>52</sup> C. Schmitt. *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (tõlkinud G. Schwab). Chicago: University of Chicago Press, 2005, lk 5-12; ka K. L. Scheppele, lk 1009-1013. Schmitti teooriaid on kaasajal tugevasti kritiseeritud, vt nt E. J. Criddle, E. Fox-Decent. *Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law*. – *Human Rights Quarterly* 2012, volume 34(39).

<sup>53</sup> K. L. Scheppele, lk 1013.

<sup>54</sup> C. L. Rossiter, lk 73.

<sup>55</sup> Demokraatlike ja inimõigusi austavate valitsuskordade mandumise problemaatika on aktuaalne ka tänapäeval kui vaadata Türgi suundumust autokraatia poole. – Türgi praeguse erakorralise seisukorra ja EIÖK artikli 15 kohase peatamisõiguse kasutamise kohta vt lähemalt alapeatükkidest 2.1.6., 2.2.6. ja 3.1.

<sup>56</sup> S. P. Sheeran, viitega G. Agambenile, lk 497. Ühe kuulsaima ning enim põhiõigusi piirava meetmena nimetab Agamben 1942. aastal USA presidendi otsust interneerida USA läänerannikul 70 000 jaapani päritoluga Ameerika kodanikku ning seal töötavad 40 000 Jaapani kodanikku. – G. Agamben, lk 22.

tunda ka nn külma sõja ajal, mil USA president Truman kuulutas 1950. aastal välja ligi veerandsajandit kestnud erakorralise seisukorra vastuseks Korea konfliktile ning „kommunistlikule imperialismile“.<sup>57</sup> Soov hoida tulevikus ära selliseid inimõiguste rikkumisi nagu pandi toime teise maailmasõja ajal (sh Natsi-Saksamaa tegevus) ning takistada Nõukogu Liidu laienemist saidki 20. sajandi keskpaigas EIÕKi loomise ajenditeks.<sup>58</sup> 1953. aastal jõustunud EIÕK-le kirjutasid 04.11.1950. aastal alla 14 ENi liiget.<sup>59</sup>

Järgnevalt analüüsitaksegi, kuidas jõuti EIÕKi väljatöötamisel magistritöös uuritava peatamisõiguse artikli loomiseni, mõistmaks paremini artikli kavandatud kohaldamisala, eesmärki ning tuvastades ühtlasi aruteludes tõusetunud probleemkohti.

## 1.2. EIÕK artikli 15 *travaux préparatoires*

EIÕK artikli 15 kujunemislugu jääb aastatesse 1949.-1950. On huvitav tõdeda, et EIÕKi esimestes mustandipaberites peatamisõiguse artiklit ei olnud. Üllataval kombel käsitleti uuritava artikli varajases aruteluprotsessis Euroopa kriisilukordade võimalikkust ja nende õiguslikku korraldust vähe.<sup>60</sup> Peatamisõiguse sätte järele ei tundud esialgu vajadust põhjusel, et EIÕKi varasemates töödokumentides oli eelistatud üldist piiranguklauslit, mida arvati olevat riikide tegutsemise ohjamiseks kriisilukordade ajal piisav.<sup>61</sup> Seejuures peeti aruteludes valdavalt silmas riikide enesekaitsevõimalusi pöördeliste ja antidemokraatlike gruppide vastu.<sup>62</sup>

1949. aasta teises pooles otsustati konventsiooni siiski peatamisõiguse sättega täiendada. Juba sama aasta novembris viitas EN ministrite komitee vajadusele arvestada EIÕKi artiklite väljatöötamisel ÜRO organites peatamisõiguse kontseptsiooni osas aset leidnud

---

<sup>57</sup> S. P. Sheeran, viitega K. L. Scheppelele, lk 498.

<sup>58</sup> E. Myjer jt (eds). *The Conscience of Europe. 50 Years of the European Court of Human Rights*. Council of Europe. London: Third Millennium Publishing Limited 2010, lk 16; E. Bates. *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its inception to the creation of a permanent Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press 2010, lk 5.

<sup>59</sup> Kuigi väljatöötamise algusjärg on konventsiooni ning KPÕRP puhul sama, võeti viimane Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) peaassamblee poolt vastu 19.12.1966 ning see jõustus 1976. aastal.

<sup>60</sup> R. St. J. Macdonald, lk 228; vt ka F. Cowell, lk 144.

<sup>61</sup> European Commission of Human Rights. Preparatory work on article 15 of the European Convention on Human Rights. Information Document prepared by the Secretariat of the Commission at the request of the President of the Commission. Strasbourg, 22.05.1956 (sekretariaadi infopaber), lk 2-3. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART15-DH\(56\)4-EN1675477.pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART15-DH(56)4-EN1675477.pdf) (30.04.2017). Piiranguklausli sõnastus oli järgmine: „[i]n the exercise of these rights, and in the enjoyment of the freedoms guaranteed by the Convention, no limitations shall be imposed except those established by the law, with the sole object of ensuring the recognition and respect for the rights and freedoms of others, or with the purpose of satisfying the just requirements of public morality, order and security in a democratic society.“ Võrdluseks, et KPÕRP artikli 4 väljatöötamise üheks kaalutluseks oli, et sõjaolukorras või erakorralise ohu või kriisi ajal ei piisa artiklite tavapärasest piiranguklauslist ega ka üldisest piiranguklauslist. – Sekretariaadi infopaber (extract from the annotation on the draft international covenants on human rights prepared by the United Nations Secretary-General, Doc. A/2929, pp. 65-69), lk 13.

<sup>62</sup> W. A. Schabas, lk 589.

arengutele.<sup>63</sup> Nimelt oli ÜRO inimõiguste komitee võtnud samal aastal vastu KPÕRP artikkel 4 esialgse sõnastuse, mis (sarnanedes põhiosas ka jõustunud variandile) käsitles kohustuste täitmise peatamist sõja ajal või muu rahva *huvisid* ohustavas hädaolukorras.<sup>64</sup> Peatamine oli kavandatud artikli alusel lubatud vaid olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikus ulatuses ning peatamisõiguse kasutamisest ja vastavatest meetmetest, mh ka nende lõpetamisest, tuli ÜRO peasekretäri viivitamatult teavitada.

Tasub märkida, et EIÕK artikkel 15 on seotud ka muude rahvusvahelise (humanitaar)õiguse sätetega. Nii on õiguskirjanduses selgitatud, et analüüsitav säte toetub mh 1949. aasta Genfi konventsioonides<sup>65</sup> loodud standarditele ning eeskätt nende ühisele artiklile 3.<sup>66</sup>

Kuigi ka pärast viidet KPÕRPi esialgsele artiklile 4 ei peetud EN peasekretariaadi koostatud raporti järgi peatamisõiguse sätte lisamist vajalikuks, siis Ühendkuningriigi esindaja esitas 04.01.1950 ekspertide komiteele ettepaneku täiendada konventsioonimustandit KPÕRP artikliga 4 sarnase sõnastusega sättega.<sup>67</sup> Ühendkuningriigi hilisema ettepaneku alusel lisati sättesse „tingimusele, et meetmed ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega“<sup>68</sup> ning täpsustati peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite loetelu.<sup>69</sup> 1950. aasta juunis kogunenud vanemametnike konverentsil (*Conference of Senior Officials*) kombineeritud tekstidesse jäi peatamisõiguse sätte sisse enamjaolt esialgsel kujul, vaid rahva *huvid* asendati rahva *eluvõimega*.<sup>70</sup>

EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud „sõja“ üle ei peetud ajamahukaid vaidlusi. EIKi praktikas on siiski nenditud, et konventsiooni koostamisel peeti antud mõiste all silmas just teise maailmasõja kogemust, s.t. totaalsõja iseloomuga kriisiolukorda, mis ähvardab nii riigi piire kui ka sisemist julgeolekut, riigi majandust ja kultuuri ning elanike elu ja vabadust.<sup>71</sup> Ka

---

<sup>63</sup> R. St. J. Macdonald, lk 226-227 (viitega Sir R. Rossi teosele „Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights“ 1975); vt ka W. A. Schabas, lk 589 ja sekretariaadi infopaber, lk 3. Analüüsitava artikli väljatöötamise kohta on lausa nenditud, et töömaterjalid ei kajastagi eriti konventsiooniosaliste tahet ja/või mõttekäiku, kuivõrd kavandatav säte tugines täielikult KPÕRPi vastava sätte mustandile. – Vt kohtunik F. Ermakora eraldi arvamus EIKomisjoni raportis 6780/74 ja 6950/75, *Küpros vs. Türgi*, 10.07.1976, lk 173. Kuivõrd KPÕRPi väljatöötamine kestis veel aastaid pärast EIÕKi vastu võtmist, siis esialgne samasus kahe artikli vahel hiljem siiski vähenes. – Vt sekretariaadi infopaber, lk 10.

<sup>64</sup> W. A. Schabas, lk 589.

<sup>65</sup> 12.08.1949 Genfis vastu võetud neli konventsiooni haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal [(I), RT II 1999, 17, 107], ja merel [(II), RT II 1999, 18, 116], sõjavangide [(III), RT II 1999, 19, 117] ja tsiviilisikute sõjajärgse kaitse kohta [(IV), RT II 1999, 20, 120].

<sup>66</sup> R. St. J. Macdonald, lk 227. Genfi konventsioonide ühine artikkel 3 sisaldab rahvusvahelise humanitaarõiguse põhireegleid, nagu tsiviilisikute ja sõjavangide humanne kohtlemine, teatud keelatud tegevuste loetelu nende isikute suhtes ning kohustust hoolitseda haavatute ja haigete eest.

<sup>67</sup> Sekretariaadi infopaber, lk 5.

<sup>68</sup> R. St. J. Macdonald toob välja, et algselt plaaniti antud lauseosa paigutada EIÕK art 15 teise lõikesse peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite loetellu (lk 245).

<sup>69</sup> Sekretariaadi infopaber, lk 5-6.

<sup>70</sup> *Ibid.*, lk 8-9.

<sup>71</sup> Kohtunik Süsterhenni arvamus EIKomisjoni raportis 332/57, *Lawless vs. Iirimaa*, 19.12.1959, p 93.

sätteosa „muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord“ aruteludes ei toimunud erinevalt KPÕRPI vastavast loomeperioodist suuremaid diskussioone.<sup>72</sup>

Ühe huvitava tähelepanekuna tasub EIÕK artikli 15 väljatöötamise ajast mainida veel järgmist. Nimelt tõusetus aruteluringides küsimus, kas konventsioonis peaks olema märges selle kohta, et riikidel ei ole lubatud individuaalkaebuse esitamist peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite rikkumise peale takistada.<sup>73</sup> Arutelude käigus põhjendas Ühendkuningriik antud artiklite olulisust sellega, et kui tegemist on isegi sõja ajal kehtivate õigustega, on need järelikult piisavalt olulised, et tagada isikutele õigus nende rikkumise korral kohtu poole pöörduda.<sup>74</sup> Ka teised riigid jagasid seda arvamust.<sup>75</sup> Arutatud märges ei jõudnud säärasel kujul kunagi konventsiooni teksti.<sup>76</sup> Sellekohased arutelud näitavad sellegipoolest ilmekalt nii peatamisõigusega mittehõlmatud artiklitega kaetud õiguste olulisust Euroopa riikide jaoks kui ka vajadust tagada rahvusvahelisel tasandil tõhus kontroll riikide tegevuse üle erakorralistes seisukordades.

Peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite väljatöötamisel ei varieerunud artiklite loetelu aja jooksul. Ühendkuningriigi esindaja poolt 1950. aasta märtsis välja pakutud variandid<sup>77</sup> jäid lauale kuni EIÕK avati allkirjastamiseks 04.11.1950.<sup>78</sup> Seevastu KPÕRPI väljatöötamisel lisati vastavasse loetellu veel nn võlavangistuse keelamine (artikkel 11), õigus õigussubjektuse tunnustamisele (artikkel 16) ja õigus mõtte, südametunnistuse ja usuvabadusele (artikkel 18).

Lisaks ei sisalda EIÕK artikkel 15 erinevalt KPÕRPI artiklist 4 ühtegi viidet diskrimineerimiskeelule. Nii on KPÕRPI art 4 lõike 1 järgi peatamisõiguse kasutamise üheks tingimuseks, et kasutuselevõetud abinõud ei tooks endaga kaasa diskrimineerimist rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse või sotsiaalse päritolu põhjal.<sup>79</sup> Käesoleva töö autorile jääb arusaamatuks, miks ei kaalutud diskrimineerimiskeelu tingimust konventsiooni

---

<sup>72</sup> Nii selgusid „hädaolukorra“ sisustamisvõimalused seega alles EIKi praktikas 1960ndatel aastatel.

<sup>73</sup> R. St. J. Macdonald, lk 229 (viitega Sir R. Rossi teosele).

<sup>74</sup> R. St. J. Macdonald, lk 229-330 (viitega Sir R. Rossi teosele).

<sup>75</sup> Vt nt Belgia kuningriigi esindaja 1950. aasta augusti kommentaar: „[s]ome rights were essential to our self-respect as well as to the respect for other persons [...]“. – R. St. J. Macdonald, lk 230 (viitega Sir R. Rossi teosele); W. A. Schabas, lk 591.

<sup>76</sup> Magistritöö autori arvates on põhimõtteliselt samase tähendusega EIÕK art 34 teine lause (algversiooni art 25 lg 1 teine lause): „Konventsiooniosalisel ei või mitte mingil viisil takistada [individuaalkaebuse esitamise] õiguse tõhusat kasutamist.“

<sup>77</sup> Õigus elule, välja arvatud inimeste hukkimine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel ehk artikkel 2; piinava, ebainimliku või alandava kohtlemise keeld ehk artikkel 3; orjuse ja sunniviisilise töötamise keeld ehk art 4 lõige 1; *nullum crimen, nulla poena sine lege* põhimõte ehk artikkel 7.

<sup>78</sup> EIÕK artikkel 15 pealkirjastati alles 01.11.1998 jõustunud 11. protokolliga.

<sup>79</sup> Ameerika Inimõiguste Konventsiooni art 27 lõike 1 sõnastus on analoogne KPÕRPI omaga.

väljatöötamisele tõsiselt.<sup>80</sup> Kohtupraktikas on see võrdluses KPÕRP-ga tekitanud mõningaid ebakõlasid riikide tegevuse õiguspärasuse hindamisel.<sup>81</sup>

EIÕK artikli 15 töödokumentidest ja neid analüüsinud õiguskirjandusest võib järeldada, et sätte loomine oli esialgu suure kahtluse all.<sup>82</sup> Kui aga üldine konsensus oli sätte vajalikkuse osas saavutatud, ei tekkinud erinevate peatamisõiguse sisuliste ja formaalsete kriteeriumide puhul radikaalselt vastandlikke seisukohti.<sup>83</sup> Ei peatamisõiguse kasutamise aluseks olevate kriisiolukordade ega tingimuste, nagu meetmete hädavajalikkus ning kooskõla teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega ja teavitamiskohustus, puhul ei peetud tõsiseid vaidlusi. Kui ka peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite osas peeti vajalikuks arutada täiendavaid tagatisi individuaalkaebuste esitamise õiguse kontekstis, siis konkreetsete artiklite loetelu jäi üksmeelselt esialgu pakutuga samaks.

On raske hinnata, kui suurt kasutatavust oskasid konventsiooni loojad EIÕK artiklile 15 ennustada. Rakenduseta ei ole uuritav sätte siiski jäänud: alates konventsiooni vastuvõtmisest kuni 2017. aasta aprillikuuni on EIÕK artikli 15 alusel kasutanud peatamisõigust üheksa riiki: Albaania, Armeenia, Prantsusmaa, Gruusia, Kreeka, Iirimaa, Türgi, Ühendkuningriik ja Ukraina.<sup>84</sup> See annab alust arvata, et EIK on oma üle poolesaja tegutsemisaasta jooksul saanud peatamisõiguse sätete võrdlemisi kiretust väljatöötamisest hoolimata sisustada ja kujundada ulatuslikku praktikat inimõiguste piiramise õiguspärasuse kohta sedavõrd tõsistes ja ka tänapäeval aktuaalsetes kriisiolukordades nagu terrorirünnakud ja –oht. Täpsemalt on EIK ja kuni 1998. aastani tegutsenud EIKomisjon saanud peatamisõigusele tuginemist ning vastavate meetmete kooskõla EIÕK-ga hinnata nelja riigi puhul: Kreeka, Iirimaa, Ühendkuningriik ja Türgi.

2017. aasta aprillikuu seisuga on peatamisõiguse kasutamise kohta andnud EN peasekretärile teada Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi.<sup>85</sup> Vastavasisuline kohtupraktika hetkel veel

---

<sup>80</sup> Selle põhjuseks võib olla ka väga lihtne asjaolu, et ka KPÕRP artiklis 4 ei olnud 1950. aastal veel vastavat täiendust tehtud. – Vt R. St. J. Macdonald, lk 231.

<sup>81</sup> Vt lähemalt alapeatükist 2.3.

<sup>82</sup> Kuigi peatamisõiguse artikli väljatöötamisel valitses esialgu mõningane skeptitsism ja ebakindlus, on konventsiooniosalised järgnevatel aastatel siiski tunnustanud vajadust uuritava sätte järele: ilma selleta võiksid riigid peatada (ja seda ka ilmselt teeksid) EIÕK-st tulenevate kohustuste täitmise ilma järelevalveta, mis tähendaks ühtlasi suuremat ohtu inimõiguste kuritarvituste mõttes. – Vt R. St. J. Macdonald, lk 232.

<sup>83</sup> Õiguskirjanduses on EIÕK artikli 15 väljatöötamise protsessi „süüdistatud“ amatöörlikkuses ning märgitud, et konventsiooni roll jäi seetõttu kriisiolukordades ebaselgeks. – A. W. Brian Simpson. *Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention*. New York: Oxford University Press 2001, lk 875.

<sup>84</sup> Täpsem teave iga riigi kohta on kättesaadav EN kodulehel. Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-reservations-and-declarations/-/conventions/declarations/search/cets> (30.04.2017).

<sup>85</sup> Antud riikide olukorda ning võimalikke probleemkohti EIÕK artikli 15 kriteeriumide valguses käsitletakse magistritöös läbivalt vastavate peatükkide all.

kahjuks puudub.<sup>86</sup> Seetõttu on nimetatud riikide tegevuse potentsiaalseid ohukohti peatamisõigusega seondult võimalik magistritöös analüüsida teatava hüpoteetiliseastmega.

Seejuures tuleb arvestada, et Prantsusmaa on konventsiooniga 1974. aastal liitudes esitanud artikli 15 osas reservatsiooni.<sup>87</sup> Reservatsiooni sõnastuse järgi võib selle eesmärgiks pidada riigi soovi tagada, et EIK-l poleks võimalik Prantsusmaal välja kuulutatud erakorralise seisukorra õigustatuses kahelda. Ühtlasi tuleneb reservatsioonist, et Prantsusmaa presidendi poolt sellises kriisilukorras vajalikuks peetavaid meetmeid tuleb pidada EIÕK artikli 15 tähenduses *olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikuks*.

Prantsusmaa reservatsiooni lubatavus on käesoleva töö autori arvates siiski kaheldav. Esiteks ei ole EIÕK art 57 lõike 1 järgi üldist laadi reservatsioonid lubatud. Teiseks tuleb arvestada, et EIÕK artikkel 15 on juba iseenesest väga erandliku iseloomuga klausel, mis võimaldab konventsiooniosalisel peatada teatud artiklitest tulenevate kohustuste täitmise. Seega määrab artikkel 15 piiri, millest konventsiooniosalisel ei tohi inimõiguste kaitse tagamisel latti allapoole lasta.<sup>88</sup> Prantsusmaa 1974. aasta reservatsioon välistab aga oma üldsõnalisuses täiesti kohtu pädevuse EIÕK artikli 15 kohaldamist kontrollida.<sup>89</sup> Magistritöö autor nõustub viidatud allikates esitatud arvamustega, et reservatsioonide tegemise kaudu ei tohiks ühelgi riigil olla õigust kaotada täielikult kohtu järelevalvepädevus kõikide tulevikus esineda võivate kriisilukordade puhul. Vastupidine tõlgendus võimaldaks konventsiooniga liituvatel riikidel etteulatuvalt välistada kontroll inimõiguste kaitse tagatuse üle pikkadeks ja ettemääramatuteks ajaperioodideks.

Kas ja mil määral võib Prantsusmaa reservatsioon takistada kohtul EIÕK artikliga 15 seoses esitatud kaebusi hinnata, jääb tulevikus EIKi otsustada.<sup>90</sup> Magistritöö raames on

---

<sup>86</sup> Ukraina vastu on 18.12.2015 esitatud EIÕK artikleid 5, 6 ja 7. protokollil artiklit 2 puudutav kaebus (2945/16 *Khlebiuk vs. Ukraina*), mis edastati valitsusele vastamiseks 01.04.2016. Kaebus puudutab Ukraina kohtusüsteemi võimatust jätkata menetlust (konfliktiga otseselt mitteseotud) kaebaja kinnipidamise üle, kuivõrd Ida-Ukraina peatamisõigusega aladel on kohtutoimikuid läinud kaduma ning kohtujurisdiiktsioon on muudetud. Ukraina konflikti tõttu inimõiguste halvenemist käsitlevad raportid on kättesaadavad Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Ukraina erimissiooni kodulehel. Arvutivõrgus: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571> (30.04.2017). EIK on seni tunnistanud riigiseste õiguskaitsevahendite ammendamata jätmise tõttu vastuvõetamatuks kaebusi, mis on esitatud Türgi riigipöördekatse järel välja kuulutatud erakorralise seisukorra ja selle raames kehtestatud erimeetmete peale: vt EIKo (vastuvõetavuse otsus) 56511/16, *Mercan vs. Türgi*, 08.11.2016 (kinnipidamise põhjendatus, kestus ja tingimused); EIKo (vastuvõetavuse otsus) 59061/16, *Zihni vs. Türgi*, 29.11.2016 (õpetajaametist vabastamine); EIK (vastuvõetavuse otsus) 2873/17 *Çatal vs. Türgi*, 07.03.2017 (kohtunikuametist vabastamine).

<sup>87</sup> Prantsusmaa valitsuse 03.05.1974 reservatsioon EIÕK artikli 15 kohaldamise kohta, kättesaadav EN kodulehel.

<sup>88</sup> P. van Dijk jt (eds). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Third edition. Haag: Kluwer Law International 1998, lk 780.

<sup>89</sup> *Ibid.*; M. O'Boyle. *Emergency Government and Derogation under the ECHR*. Lecture given to the Law Society, Dublin, on 15 March 2016, lk 6-7. Arvutivõrgus: <https://www.lawsociety.ie/Documents/committees/hr/lectures/The%20European%20Convention%20on%20Human%20Rights%20and%20states%20of%20emergency.pdf> (30.04.2017).

<sup>90</sup> Kohtupraktikas on korduvalt rõhutanud, et EIK-l on õigus otsustada igal konkreetsel juhul, kas konventsiooniosalisel tehtud reservatsioon on kooskõlas EIÕK-ga. – Vt nt EIKomisjoni raport 9116/80, *Temeltasch vs. Šveits*, 05.03.1983, p 61-65; EIKo 10328/83, *Belilos vs. Šveits*, 29.04.1988, p 50.

Prantsusmaa peatamisõiguse võimalikke probleemkohti käsitletud siiski eeldusega, et kohtul on pädevus Prantsusmaa tegevust antud aspektist hinnata.

## 2. EIÕK ARTIKLIS 15 SÄTESTATUD PEATAMISÕIGUSE SISULISED KRITEERIUMID

### 2.1. EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud *sõda* või *muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord*

Peatamisõiguse kasutamine on konventsiooniosalisel EIÕK art 15 lõike 1 kohaselt võimalik juhul, kui riigis või osal selle territooriumist käib sõda või tegemist on muu rahva eluvõimet ohustava hädaolukorraga (*in time of war or other public emergency threatening the life of the nation*). Ka teistes rahvusvahelise õiguse instrumentides on analüüsitav tingimus sõnastatud sarnaselt: nt KPÕRPi vastavasisuline artikkel eeldab eestikeelses tõlkes peatamisõiguse sätte teuginemiseks, et riigis valitsev erakorraline seisukord ähvardab rahva elukäiku (*in time of public emergency which threatens the life of the nation*).<sup>91</sup>

Nagu nähtub, siis mõlema dokumendi originaalkeelne ehk ingliskeelne variant tähistab kriisiolukorda sama terminoloogiaga. Eestikeelsete tõlgete erinevus tuleneb ilmselt tõlkeprotsessis tehtud valikutest ega too töö autori hinnangul kaasa tegelikke erinevusi artiklite alusel peatamisõiguse kasutamiseks. Ühtlasi tasub arvestada, et EIÕK artiklis 15 sätestatud *hädaolukord* (või KPÕRP-s sätestatud *erakorraline seisukord*) on nii-öelda katusemõiste, mis tähistab riigis valitsevat kriisiolukorda sisuliselt. Nii võib antud mõiste ametlik nimetus riigiti erineda. Näiteks Eesti seadusandluse kontekstis võib magistritöö autori arvates tulla artikli kasutamist õigustavate olukordade mõttes kõne alla kaks eraldi reguleeritud situatsiooni, mis võivad rahva eluvõimet ohustada: PS §-des 129-131 ning täpsemalt erakorralise seisukorra

---

<sup>91</sup> Võrdluseks, et Ameerika Inimõiguste Konventsiooni art 27 lõige 1 sätestab konventsiooniosalise taganemisõiguse sõja, avaliku ohu või muu konventsiooniosalise iseseisvust või turvalisust ohustava hädaolukorra ajal (*in time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party*). Araabia Inimõiguste Harta art 4 lõikes 1 märgitud *hädaolukord* võib sarnaselt EIÕK-s ja KPÕRP-s sätestatuga tõlkida kui *rahva eluvõimet/elukäiku ohustav/ähvardav hädaolukord/erakorraline seisukord* (*en cas de situation d'urgence exceptionnelle mettant en danger l'existence de la nation*).

seaduses<sup>92</sup> (ErSS) reguleeritud *erakorraline seisukord*<sup>93</sup> ning hädaolukorra seaduses<sup>94</sup> (HOS) reguleeritud *hädaolukord*<sup>95</sup>.

EIKi praktikas on püütud analüüsitavaid olukordi eri tunnuste abil kirjeldada. Nii selgitas EIK kohtuasjas *Lawless vs Irimaa (nr. 3)*, et tegemist peab olema erakorralise kriisi- või hädaolukorraga, mis puudutab kogu elanikkonda ning ohustab ühiskonna organiseeritud elukorraldust.<sup>96</sup> Kohtuasjas *Taani, Norra, Rootsi ja Holland vs. Kreeka (Taani jt vs. Kreeka)* nõustus EIK Euroopa Inimõiguste Komisjoni poolt pakutud *hädaolukorra* versiooniga, mida iseloomustas neli tunnust<sup>97</sup>:

- 1) hädaolukord peab olema tegelik või vahetu;
- 2) hädaolukord puudutab kogu elanikkonda;
- 3) ühiskonna organiseeritud elukorralduse jätkumine on ohus;
- 4) kriis või oht peab olema erakorraline, kuivõrd tavapärased konventsiooniga lubatavad piirangud ühiskondliku julgeoleku, tervise ja korra tagamiseks on selgelt ebapiisavad.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> RT I 1996, 8, 165.

<sup>93</sup> PS § 129 lõige 1: „*Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib* Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu hääleteenamusega *välja kuulutada erakorralise seisukorra* kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.“ (kursiiv lisatud). ErSS § 3 loetleb nimetatud põhiseaduslikku korda ähvardava ohu liigid (punktid 1-6): katse vägivaldselt kukutada Eesti põhiseaduslikku korda, terroristlik tegevus, vägivaldaga seotud kollektiivne surveaktsioon, ulatusliku vägivaldaga seotud isikugruppide vaheline konflikt, Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldne isoleerimine, vägivaldaga seotud pikaajalised massilised korratused.

<sup>94</sup> RT I 2009, 39, 262. Alates 01.07.2017 kehtib uus hädaolukorra seadus (uus HOS) - avaldamismärge RT I, 03.03.2017, 1.

<sup>95</sup> HOS § 2 lõige 1 (kuni 01.07.2017 kehtivas sõnastuses): „Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus.“ Alates 01.07.2017 täpsustatud sõnastuse järgi võib hädaolukord seisneda mh elutähtsa teenuse katkestuses, mille lahendamiseks on mh vajalik rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

<sup>96</sup> EIKo 332/57, *Lawless vs. Irimaa (nr. 3)*, 01.07.1961, p 28. Selgituse sõnastus inglise keeles: *an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed*. Lahendi originaalkeeles ehk prantsuse keeles oli definitsioon täpsem, kuivõrd sisaldas tingimust, et hädaolukord peab lisaks olema „vahetu“ (*une situation de crise ou de danger exceptionnel et immanent*). Kohtunike eriarvamused *hädaolukorra* sisustamisel on leitavad EIKomisjoni raportist kohtuasjas *Lawless vs. Irimaa*, p-d 93 ja 96.

<sup>97</sup> EIKo 3321/67, *Taani, Norra, Rootsi ja Holland vs. Kreeka*, 05.11.1969, p 113. Antud kaasuse puhul asus EIKomisjon seisukohale, et Kreeka sisepoliitilised rahunused ei olnud miski, mida poleks riigivõimude ja tavapäraste meetmete abil saanud kontrollida. Õiguskirjanduses on nn hädaolukorriigi eristamiseks tavaaja riigist pakutud ka viieastmelist loetelu: riigi suveräänsus on ohus; oht on tõsine ja erakorraline; riiki tabanud kriis on ajutise iseloomuga; kriis on tegelik või vahetu; õigus kuulutada erakorraline seisukord (vms ametliku nimetusega kriisolutkord) välja kuulub seadusandlikule ja täidesaatvale võimule. – vt E. Gross. *How To Justify an Emergency Regime and Preserve Civil Liberties in Times of Terrorism*. – *South Carolina Journal of International Law and Business* 2008, volume 5(1), lk 8-11.

<sup>98</sup> Õiguskirjanduses on loetletud tunnuseid nimetatud kokkuvõtlikult ka peatamisõiguse üheks põhiprintsiibiks: nn *principle of exceptional threat*. – Vt C. Klein. *Book review on J. Oraa's „Human Rights in States of Emergency in International Law“*, Oxford: Clarendon Press 1992. – *European Journal of International Law* 1993, volume 4(1), lk 134-137.

Lisaks eeldab artikli 15 kohaldamine, et nii *sõda* kui ka *muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord* leiaksid aset territooriumil, mille üle on peatamisõigust kasutaval riigil jurisdiktsioon EIÕK artikli 1 mõttes.<sup>99</sup>

KPÕRPI peatamisõiguse artiklit kommenteerivates nn Siracusa printsiipides<sup>100</sup> on rahva eluvõimet ohustavat hädaolukorda nähtud sarnaselt EIKi antud tõlgendusega, kuid seda mõnevõrra täpsustades. Nimelt peab rahva eluvõimet ohustav olukord olema erakorraline ja tegelik või vahetu, puudutama kogu elanikkonda ja tervet või osa riigi territooriumist, ohustama rahvastiku füüsilist terviklikkust, riigi poliitilist iseseisvust või territoriaalset terviklikkust või KPÕRPI-ga tunnustatud õiguste kaitseks hädavajalike institutsioonide olemasolu.<sup>101</sup> „Hädaolukorra“ kriteeriumid kattuvad seega olulises osas kahe peamise inimõigustealase dokumendi puhul. Magistritöö autori hinnangul on EIÕK siiski mõnevõrra riikidele vastutulelikumal positsioonil võrreldes Siracusa printsiipides nimetatutega, kuivõrd EIÕKi mõttes võib *hädaolukord* esineda ka juhul, kui riigi valitsusasutused iseenesest ohus ei ole.<sup>102</sup>

Vaatamata kohtupraktikas loetletud tunnustele on EIÕK art 15 lõikes 1 kirjeldatud kriisiolukorrad sisustamise aspektist problemaatilised. Seda tajutakse nii õigusteoorias kui ka rahvusvaheliste kohtute praktikas.<sup>103</sup> Valdavalt peetakse problemaatilise põhjuseks asjaolu, et hädaolukorra iseloom, intensiivsus ja esinemissagedus võivad riigiti ja piirkonniti erineda, kuid samas on tõenäosus, et mingil ajahetkel hädaolukord kui selline võib tõusetuda, siiski võrdlemisi suur.<sup>104</sup> Selgelt piiritletud definitsiooni puudumine võimaldab aga peatamisõigust kuritarvitada soovimatel riikidel liigendada *hädaolukorra* alla erineva intensiivsusest mega kriisiolukordi.<sup>105</sup> Nii on õiguskirjanduses viidatud nt riikide „hädaolukordadele“ suveräänsuse

---

<sup>99</sup> EIKo (suurkoda) 52207/99 *Banković jt vs. Belgia jt*, 12.12.2001, p 62.

<sup>100</sup> American Association for the International Commission of Jurists. *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. New York, 1985.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p 39. Analoogne *hädaolukorra* definitsioon on toodud ka nn Pariisi miinimumstandardites inimõigustealaste normide kohta erakorralise seisukorra ajal. – vt R. B. Lillith (ed). *American Society of International Law. The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*. – *American Journal of International Law* 1985, volume 79(4), section (A), p 1 (Pariisi miinimumstandardid).

<sup>102</sup> EIKo (suurkoda) 3455/05, *A. jt. vs. Ühendkuningriik*, 19.02.2009, p 179.

<sup>103</sup> O. Gross. "Once More unto the Breach": The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies, lk 438.

<sup>104</sup> *Ibid.*, lk 438; R. St. J. Macdonald, lk 233.

<sup>105</sup> Võrdluseks: KPÕRPI väljatöötamisel kaaluti mitmeid erinevaid variante kriisiolukordade sõnastamiseks (*in time of war or other public emergency, in time of war or other public emergency threatening the interests of the people, in the case of emergency threatening the security, safety and general welfare of the people, in case of exceptional danger made evident by a public act or public disaster*) ning seda just eesmärgiga töötada välja selline *hädaolukorra* definitsioon, mis võimaldaks riigil kasutada peatamisõigust, kuid seda mitte kuritarvitada. – Sekretariaadi infopaber (extract from the annotation on the draft international covenants on human rights prepared by the United Nations Secretary-General, Doc. A/2929, pp. 65-69), lk 14.

kaitse ja territoriaalse puutumatus säilitamise argumendil, kui sama riigi kodanikest vähemusgrupid on püüdnud teostada enesemääramisõigust või iseseisvuda.<sup>106</sup>

Järgnevat alapeatükki analüüsitaksegi EIKi kohtupraktikas toodud tunnuste ja seda käsitleva õiguskirjanduse põhjal, milliseid olukordi võib õigustatult EIÕK artikli 15 kontekstis silmas pidada. Tunnuseid on tarvis sisulisemalt avada põhjusel, et kuigi ühest küljest justkui parasjagu, on need samas piisavalt ebamäärased, et raskendada riikide valikuprotsessi EIÕK artiklile 15 tuginemise üle otsustamisel. Ühtlasi uuritakse, kui suurt kaalutlusruumi on kohus riikidele peatamisõiguse aluseks olevate olukordade sisustamisel jätnud. Sellega seoses vajab vastust küsimus, kas EIKi järelevalve tagab inimõiguste kaitse ohtude eest, mis võivad tuleneda peatamisõiguse kuritarvitamisest, kui riik peaks läbimõtlematult või halvast usust liigendama kriisiolukorra EIÕK artikli 15 alla.

### 2.1.1. Sõda vs. muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord

Peatamisõiguse kasutamist EIÕK artiklis 15 sätestatud „sõja“ tõttu ei ole EIK saanud veel hinnata.<sup>107</sup> Vajadus eristada EIÕK artiklis 15 ette nähtud alternatiivseid olukordi kohustuste täitmise peatamiseks võib siiski tulevikus tõusetuda. Riigis toimuva ametlikult sõja alla liigitamist raskendab asjaolu, et antud mõistele ei ole veel rahvusvahelises õiguses suudetud üheselt mõistetavas definitsioonis kokku leppida.<sup>108</sup> Konkreetset praktilist olukorda, mis võib varieeruda erineva intensiivsuseastmega mõjutustegevusest kuni rahvusvahelise relvakonfliktini<sup>109</sup>, võib olla keeruline sobitada sõjategevuse alla.

---

<sup>106</sup> R. St. J. Macdonald, lk 234. Võib siiski täheldada, et riigisiseste rahutuste korral hoiduvad riigid üldjuhul EIÕK artiklile 15 tuginemast, kuivõrd see annaks tunnistust valitsusevastaste tegevuse tõhususest. – Vt D. Harris jt. *Law of the European Convention on Human Rights*. Third Edition. New York: Oxford University Press 2014, lk 825.

<sup>107</sup> Ukrainas toimuva kontekstis vt alapeatükk 2.1.6. KPÕRP artikli 4, mis ei näe eraldi mõistet „sõda“ peatamisõiguse kasutamise alusena ette, puhul on rõhutatud riikide erilist hoolsuskohustust, kui peatamisõigust plaanitakse kasutada muu kui relvakonflikti korral. – Vt United Nations Human Rights Committee. *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*. Seventy-second Session of the Human Rights Committee, 31.08.2001, p 3 (UN kommentaar nr 29). Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html> (30.04.2017).

<sup>108</sup> Nt A. Sinisalu doktoritöös (Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2012, lk 50-55) nenditakse, et sõja mõiste kirjeldamisel saab lähtuda paljude erinevate rahvusvahelise õiguse teadlaste definitsioonidest. Kahele rahvusvahelise õiguse professori pakutule viidatakse autor sõja ühe konventsionaalse tähendusena „teatud intensiivsusega sihikindel relvastatud võitlus vastaspoolte relvavõimude vahel ja inimgruppide poolt, kes kannavad vastavaid eraldusmärke ja on allutatud sõjaväelisele distsipliinile ning vastutusvõimelisele juhtkonnale“ (lk 50) ning toob sõja teise (kuid esimega siiski samase ja seda täiendava) definitsioonina välja, et „esiteks peab eksisteerima organiseeritud relvastatud grupp ja teiseks peab see relvastatud grupp osalema või olema hõivatud teatud intensiivsusega relvastatud võitluses“ (lk 55). Mõiste „sõda“ asendamist mõistega „jõud“ ning selle tagamaid on põhjalikumalt analüüsitud R. Värgi doktoritöös. – Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2010, lk 62-65.

<sup>109</sup> Juba 1976. aastal viitas EIKi kohtunik F. Ermakora oma eraldi arvamuses, et kaasaaja rahvusvaheline õigus eelistab mõiste „sõda“ asemel „relvakonflikt“. – Vt EIKomisjoni raport 6780/74 ja 6950/75, *Küpros vs. Türgi*, 10.07.1976, p 6.

Samas leiab magistritöö autor, et kummagi olukorra puhul ei tohiks olla peatamisõiguse kasutamiseks lõpptulemusena vahet. Sisuliselt on tegemist riigi tõendamis- või põhjendamiskohustuse ulatusest. Kui riigi territooriumil leiab erinevate osapoolte vahel aset relvakonflikt (või muu rahvusvahelise õiguse printsiipide ja mõistete alusel *sõjana* defineeritav tegevus), on suure tõenäosusega nagnii tegemist hädaolukorraga, mis ohustab rahva eluvõimet. Ka õiguskirjanduses on nenditud, et sõda on hädaolukorra eriline ning ekstreemne juhtum.<sup>110</sup> Märgitut toetab ka EIÕK art 15 lõike 1 grammatiline tõlgendus: peatamisõiguse kasutamist tingiv olukord peab olema kas sõda või muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord. Määravaks faktoriks on seega asjaolu, kas riigi territooriumil (või selle osal) leiab aset tegevus, mis ohustab rahva eluvõimet. Kui seda on võimalik käsitleda sõjana/relvakonfliktina, erineb peatamisõigusele tuginemise võimalikkuse mõttes ainult EN peasekretärile esitatava teatise sisu.<sup>111</sup>

Samas ei saa magistritöö autori hinnangul välistada, et tarvidus eristada või täpsustada *sõda* või *muud rahva eluvõimet ohustavat hädaolukorda* võib tõusetuda konkreetsete erimeetmete õiguspärasuse, s.t EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud meetmete vajalikkuse hindamisel<sup>112</sup>. Kui eeldada, et reeglina mõjub sõda/relvakonflikt rahva eluvõimele kahjustavamalt kui muu hädaolukord, siis võib sõja ajal olla lubatud võtta inimõigusi piiravamaid meetmeid. Lisaks meetmete ulatusele ja kvantiteedile võivad erineda ka meetmete sisu: nt mõne looduskatastroofist tingitud hädaolukorra raames tuleb väiksema tõenäosusega kehtestada inimõigusi piiravamaid meetmeid kriminaal- või karistusõiguse valdkondades kui nt ulatuslike terrorirünnakute korral.<sup>113</sup>

Lisaks „sõjale“ ei ole EIK saanud käesoleva töö autorile teadaolevalt veel peatamisõiguse kasutamist hinnata majanduskriisidest tingitud hädaolukordades.<sup>114</sup> Õiguskirjanduses on majanduslike hädaolukordade puhul peatamisõigusele tuginemise võimaluses nähtud nt ohtu sunniviisilise töö nõude kehtestamise aspektist.<sup>115</sup> Magistritöö autori

---

<sup>110</sup> O. Gross (viide nr 103), lk 452.

<sup>111</sup> W. A. Schabas märgib, et riikidel pole õigust sõja ajal artiklile 15 tugineda, kui tegemist ei ole rahva eluvõimet ohustava hädaolukorraga (lk 594).

<sup>112</sup> Vt lähemalt alapeatükist 2.2.

<sup>113</sup> Välja arvatud nt juhul, kui kohtute ja korrakaitseorganite töö on katastroofi tõttu sedavõrd häiritud, et õigusemõistmine ei saa praktilistel põhjustel tavapärasel viisil toimida: nt on kohtumajad hävinenud, ametnikud saanud surma vms.

<sup>114</sup> Majanduskriiside kontekstis võib olla asjakohane tugineda majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti (MSKÕRP, RT II 1993, 10, 13) artiklis 4 sätestatud üldisele piiranguklauslile nimetatud õiguste piiramiseks. Nt on ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee rõhutanud majanduskriiside osas korduvalt, et riikide kehtestatud kasinusmeetmed peavad olema kooskõlas MSKÕRP-ga tagatud miinimumnõuetega. – Majanduskriiside ajal kasinusmeetmete kasutamise ja vastava kriitika kohta vt lähemalt D. A. Desierto. *Austerity Measures and International Economic, Social, and Cultural Rights*. E. J. Criddle (ed). *Human Rights in Emergencies*. Cambridge: Cambridge University Press 2016, lk 241 jj.

<sup>115</sup> R. St. J. Macdonald, lk 236.

hinnangul võib põhimõtteliselt nõustuda KPÕRP-s sätestatud peatamisõiguse kohta koostatud juhtnõoides märgituga, et majanduslikud raskused ei saa *per se* õigustada peatamisõiguslike meetmete kasutuselevõttu.<sup>116</sup> Siiski ei saa autori arvates välistada, et mõne pikaajalise majanduskriisi tõttu on erakordselt raskesse majanduslikku seisust sattunud riigi rahva eluvõime ohustatud, mistõttu tuleb tarvitusele võtta teatud inimõigusi enam piiravamad meetmed (nt vara kaitset ja/või õigust õiglasele kohtumenetlusele puudutavates aspektides).<sup>117</sup> Seejuures nõustub magistrirühma autor täielikult õiguskirjanduses sedastatuga, et majanduskriiside puhul võiks ja isegi peaks kohtulik kontroll olema hädaolukorra väljakuulutamisel rangema iseloomuga ning meetmete vajalikkuse osas peaks rakenduma riikidele pigem kitsas kaalutusruum. Seda põhjusel, et majanduskriisi ületamiseks või parendamiseks vajalike meetmete piiravam iseloom peaks reeglina olema põhjendatav EIÕKi nn tavaliste sisuartiklite piiranguklauslitega.<sup>118</sup>

Ka looduskatastroofidest tingituna ei ole peatamisõigust seni EIKi alusel kasutatud. Õiguskirjanduses on siiski erinevaid looduskatastroofe, nagu maavärinad, üleujutused ja epideemiad, EIÕK artikli 15 kohaldamisalasse kuuluvatena nimetatud.<sup>119</sup> Ühtlasi võib peatamisõiguse kasutamine osutada hüpoteetiliselt vajalikuks nt rahvatervisele eriti ulatuslikku ohtu kujutavate epideemiade puhul (nt hullulehmatõbi ja selle inimesele nakkav variant, linnugriip ja seagriip jne).<sup>120</sup> Ka nimetatute puhul võib olla rahva eluvõime kaitsmiseks vägagi asjakohane mõningaid inimõigusi ja –vabadusi (nt õigus isikuvabadusele ja –puutumatusle, kogunemisvabadus, õigus haridusele, õigus vabadele valimistele) tavapärasest ulatuslikumas mahus piirata.

### 2.1.2. Hädaolukorra tegelikkus ja vahetus

Võib õigustatult küsida, kui tegelik või vahetu peab hädaolukord peatamisõiguse kasutamiseks olema. Kohtuasjas *Taani jt. vs. Kreeka* leidis EIKomisjon, et väidetava kommunistliku riigipöörde oht ei olnud vahetu.<sup>121</sup> Kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* asus EIK seaduslikku võimu kukutada plaaninud sõjaväelisest organisatsioonist tulenevat ohtu hinnates teistsugusele seisukohale. Kindlasti on hädaolukord vahetu, kui esimesed rünnakud ja

---

<sup>116</sup> Siracusa printsübid, p 41.

<sup>117</sup> Nagu nähtub alapeatükis 1.4. käsitletust, kuulutati 1920.-1930. aastate Saksamaal erakorralisi seisukordi välja ning kasutati vastavaid meetmeid majanduskriiside tõttu (õigusteadlaste hinnangul enamjaolt õigustatult) üpris sageli.

<sup>118</sup> R. St. J. Macdonald, lk 237.

<sup>119</sup> *Ibid.*, lk 235.

<sup>120</sup> S. Kirchner. Human Rights Guarantees During States of Emergency: the European Convention on Human Rights. – *Baltic Journal of Law & Politics* 2010, volume 3(2), lk 18.

<sup>121</sup> Õiguskirjanduses on Kreeka kaasuse puhul EIKomisjoni vastumeelsust hädaolukorra heakskiitmise suhtes seotud tolaeagse Kreeka sõjalise mittedemokraatliku valitsusega. – vt nt O. Gross (viide nr 103), lk 469 (viitega F. Ni Aolain teosele).

sellega kaasuvad inimohvrid on juba aset leidnud. Kohustust säärast olukorda ära oodata ei tohiks magistritöö autori arvates siiski riikidel olla: peatamisõigusele tuginemine ei eelda oma elanikkonna arvelt eelnevate ohverduste toomist.

EIK ei ole iseenesest tõlgendanud antud tingimust ülemäära rangelt. Näiteks selgitas EIK kohtuasjas *A. jt. vs. Ühendkuningriik*<sup>122</sup>, et kuigi Ühendkuningriigi territooriumil ei olnud al-Qaeda seotusega rünnakuid veel toimunud, ei peetud riigi toleaeagset otsustust EIÕK artiklile 15 tugineda põhjendamatuks, võttes arvesse antud ajahetkel riigile teadaolevaid asjaolusid analoogse rünnaku toimumise võimalikkusest.<sup>123</sup> Käesoleva töö autori hinnangul on hädaolukorra vahetuse aspektist eeskätt oluline EIKi kinnitus, et antud tingimust ei tohi tõlgendada sedavõrd kitsalt, nagu kohustaks see riiki uut rünnakut ära ootama. Arvestades kaasaja erakordselt heade infrastruktuuride ning kommunikatsioonivahenditega varustatud terrorirühmitustest lähtuvaid (ootamatuid) ohte, on EIKi viidatud mõttekäik kindlasti asjakohane ka tänapäeval. Magistritöö autori hinnangul on riikide õigus reageerida ennetavalt potentsiaalsetele ohutekitajatele igati mõisteta – seda juhul, kui vastavad otsustused tehakse riigile teadaolevate adekvaatsete, ajakohaste, objektiivsete ning terviklike andmete põhjal.<sup>124</sup>

### 2.1.3. Hädaolukorrast puudutatud elanikkonna ulatus

Antud tingimus võib magistritöö autori arvates tekitada mõningast arusaamatust. Nimelt, kas „kogu elanikkonna“ nõue tähendab ühtlasi ka „kogu territooriumi“ nõuet? EIÕK artikkel 15 sõnastus nõuab hädaolukorra mõju *rahva* eluvõimele. On seega loogiline järeltada, et määrav peaks olema ohu mõju sisuline ja mitte territoriaalne ulatus. Õiguskirjanduses võib kohata erinevaid seisukohti. Kui valdavalt leitakse, et hädaolukord peab ulatuma enamikule osale riigi territooriumist või vähemalt hõlmama kogu riigi elanikkonda, siis mõningate õigusteadlaste hinnangul võib *rahva eluvõimet ohustav hädaolukord* lähtuda ka ühelt konkreetselt territooriumilt.<sup>125</sup> Käesoleva töö autori meelest on nõue, et peatamisõigusele tuginemiseks peab rahva eluvõime kaudu olema kaasatud kogu riigi territoorium, siiski võrdlemisi range. Tuleks arvestada ka R. St. J. Macdonaldi märgituga, et erinevate poliitiliste

---

<sup>122</sup> Ühendkuningriik oli 2001. aastal USA territooriumil toimunud terrorirünnakutest ajendatult ka oma territooriumi suhtes esitanud samal aastal peatamisõiguse kohta deklaratsiooni.

<sup>123</sup> *A. jt. vs. Ühendkuningriik*, p 177. Suurkoja 21.05.2008 istungile eelnesid siiski 2005. aasta juunikuus Londonis toimunud terrorirünnakud, mida seostati al-Qaeda terrorirühmitusega.

<sup>124</sup> EIK nentis kohtuasjas *A. jt. vs. Ühendkuningriik*, et rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra olemasolu peab hindama peatamisõiguse kasutamise kohta otsuse tegemise momendil (*ibid.*). Samas märkis EIK hoiatavalt, et edaspidi teatavaks saanud informatsioon võib kohtu hinnangut muuta.

<sup>125</sup> O. Gross (viide nr 103), lk 453 (vt artikli viites nr 77 osundatud teosed).

ja etniliste gruppidega asustatud suurte territooriumide riikidega puhul oleks ebarealistlik eeldada, et kogu riigi territoorium (või suur osa sellest) oleks kriisiolukorrast mõjutatud.<sup>126</sup>

EIK on hilisemas praktikas oma nõudmisi võrreldes *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* kohtuasjas öelduga mõnevõrra lihtsustanud ning tõdenud, et hädaolukord võib esineda ka osal riigi territooriumist, mille ulatuses rakendatakse terrorismiga võitlemiseks EIÕK-s sätestatud piiravamaid meetmeid.<sup>127</sup> Paindlikum tõlgendus, mis võimaldab kogu elanikkonna ohustatuse nõudel adapteruda vastavalt faktilistele asjaoludele (nt tegutsevad terrorirühmitused vaid teatud kindlalt piiritletud aladel ning vaid selle ala elanikkonna eluvõime on seetõttu ohus), tagab magistritöö autori hinnangul paremini EIÕK artikli 15 kasutamisel inimõiguste tõhusa kaitse.

EIK on siiski olnud võrdlemisi rangel seisukohal, mis puudutab konkreetsete peatamisõigusega hõlmatud territooriumide märkimist EN peasekretärile esitatavas teatises: hädaolukorrameetmete rakendamine ei ole lubatud aladel, mida teatises ei ole välja toodud.<sup>128</sup> Nimelt peeti viidatud Türgiga seotud kohtuasjades kinni ja hoiti terrorikuritegudes kahtlustatavaid vahi all Ankara linnas, mille osas peatamisõigus ei kohaldanud. EIKi resolootne seisukoht EIÕKi artikli 15 kohaste meetmete lubamatuse kohta kirjeldatud olukorras on mõistetav. Vastasel juhul oleks riikidel võimalik formaalselt kuulutada erakorraline seisukord välja ühel territooriumil, kuid rakendada erimeetmeid piiritlemata aladel. Säärane olukord võimaldaks suunata erimeetmeid märksa suuremale adressaadiringile kui rangelt vajalik, mistõttu piirataks inimõigusi lubamatus mahus.

Mis saab aga siis, kui rünnakuteplaneerimises ja nende toimepanemises kahtlustatavad isikud tabatakse ajal, mil nad viibivad erandkorras väljaspool oma tavapärast ja peatamisõigusega hõlmatud territooriumi? Kas nendest lähtuv oht on sellisel juhul sedavõrd väiksem, et välistab nende kinnipidamisel ja vahi all hoidmisel nt spetsiaalsed terrorismiga võitlemiseks kehtestatud erimeetmed (mh tavapärasest pikem kohtuniku loata vahi all hoidmine jms)?<sup>129</sup> Kui arvestada, et reeglina tingib erimeetmete (mis tavaliselt kiirendavad ja lihtsustavad menetlusreegleid, et arvukate ohuallikatega tõhusamalt tegeleda) rakendamist ressursipuudus hädaolukorras, siis peatamisõigusega mittehõlmatud aladel peaks säärane probleem puuduma, mistõttu tuleks võetud meetmete õiguspärasust hinnata n-ö tavapärase proportsionaalsusetesti põhjal. Kui eeldada lisaks, et *rahva eluvõimet ohustav hädaolukord* on reeglina tingitud ühe või

---

<sup>126</sup> R. St. J. Macdonald, lk 240.

<sup>127</sup> Vt nt EIKo 21987/93, *Aksoy vs. Türgi*, 18.12.1996 ja EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978.

<sup>128</sup> Vt EIKo 23878/94 jt, *Sakık jt vs. Türgi*, 26.11.1997, p 39; EIKo 25142/94 ja 27099/95, *Sadak vs. Türgi*, 08.04.2004, p 56; EIKo 25143/94 ja 27098/95, *Yurttaş vs. Türgi*, 27.05.2004, p 58; EIKo 32446/96, *Abdülsamet Yaman vs. Türgi*, 02.11.2004, p 69.

<sup>129</sup> Vrdl *Küpros vs. Türgi* 1976. aasta ja 1983. aasta kaasused, kus Põhja-Küprosel toodi kahtlustavad Türki ja seal kohaldati erimeetmeid.

rohkema territooriumi kontekstis mitmete tegurite koosmõjust, mitte ühest konkreetsest isikust lähtuvast ohust, siis võib pidada õigustatuks, et isiku(te) üksiküritused peatamisõiguseks alust ei anna. Teisisõnu, kui isikust lähtuv oht on oma ulatuselt selline, et õigustab erimeetmete kasutamist väljaspool formaalselt erakorralises seisukorras olevat ala, siis tuleb EIÕK artiklile 15 tuginemiseks vastav (täiendatud) teatis ka EN peasekretärile esitada.

#### 2.1.4. Peatamisõiguse kasutamise kestvus

Lisaks nimetatutele on üheks peatamisõigusele tuginemise oluliseks kriteeriumiks seda tinginud hädaolukorra ajutine iseloom. Erinevalt Siracusa printsiipides ja Pariisi miinimumstandardites<sup>130</sup> sätestatust, et peatamisõigust on lubatud rangelt kasutada vaid rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra lõppemiseni, EIÕK artiklis 15 vastav märge puudub. Õiguskirjanduses on antud asjaolu peetud kahetsusväärseks.<sup>131</sup> Kuigi ka KPÕRP artiklis 4 pole peatamisõiguse ajalist piirangut mainitud, siis KPÕRPi kohta koostatud juhistes on rõhutatud, et erimeetmete rakendamine on võimalik vaid ajutiselt.<sup>132</sup> EN ministrite komitee koostatud juhistes inimõiguste ja terrorismivastase võitluse kohta<sup>133</sup> on kirjas, et riigil on lubatud sõja või (muu) rahva elujõudu ohustava hädaolukorra ajal aset leidva terrorismiga võitlemiseks kehtestada meetmeid, mis *ajutiselt* peatavad rahvusvahelistes inimõigustealastes dokumentides sätestatud kohustuste täitmise.<sup>134</sup>

Käesoleva töö autori hinnangul on tõenäoline, et mida pikema ajaperioodi jooksul peatamisõigust kasutatakse, seda suurema tõenäosusega võib riik kalduda inimõigusi kuritarvitama. Meetmete, mis oma erakordsuses võimaldavad tavaolukorraga võrreldes palju tõhusamalt saavutada tulemusi, kasutatavus on aja jooksul kerge kasvama ning seetõttu võib piir erimeetme õigustatud subjektide ja nn tavainimeste vahel olla hõlpsasti ületatav. Autor peab siiski õigeks nõustuda EIKi poolt kohtuasjas *A. jt. vs. Ühendkuningriik* märgituga, et hädaolukorra kestvus võib olla seotud konkreetsete erimeetmete proportsionaalsusega.<sup>135</sup> Teisisõnu väheneb meetmete proportsionaalsus hädaolukorra suhtes pöördvõrdeliselt aja möödumisega. Kuivõrd erimeetmete eesmärk on tagada hädaolukorraga tõhus toimetulek ning

<sup>130</sup> Vastavalt p 48 ja section (A), p 3.

<sup>131</sup> R. St. J. Macdonald, lk 241.

<sup>132</sup> UN kommentaar nr 29, p 2.

<sup>133</sup> Council of Europe. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism (EN juhised). Adopted by the Committee of Ministers at its 804th meeting, 11.07.2002. Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H\\_2002\\_4E.pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4E.pdf) (30.04.2017).

<sup>134</sup> *Ibid.*, XV, p 1.

<sup>135</sup> *A. jt. vs. Ühendkuningriik*, p 178. Kohus selgitas Põhja-Iirimaa olukorrale [EIKo 14553/89 ja 14554/89, *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, 26.05.1993 ja EIKo (vastuvõetavuse otsus) 41571/98, *Marshall vs. Ühendkuningriik*, 10.07.2001] viidates, et hädaolukord võib kesta ka aastaid. Nii ei pidanud EIK *Ühendkuningriik* i 2001. aastal kehtestatud meetmeid, mida parlament iga-aastaselt kontrollis, 2009. aasta seisuga problemaatilisteks.

taastada riigi tavapärase olek, tekib õigustatult küsimus meetmete vastavusest EIÕK artiklis 15 sätestatud tingimustele, kui nad aja möödudes enam eesmärkide saavutamist ei toeta.

Võttes eeltoodut arvesse, peavad riigid magistritöö autori hinnangul peatamisõigust kasutades kas teatud ajaperioodide järel ja/või selle pikendamisel kontrollima nii seda, kas riigis toimuvat võib veel käsitleda *sõja* või *muu rahva eluvõimet ohustava olukorrana*, kui ka erimeetmete jätkuvat õigustatust muutunud tingimustes.<sup>136</sup> Perioodilise kontrolli nõuet ei ole iseenesest EIÕK-s sätestatud. Arvestades aga EIÕK-st riikidele tulenevat üldist kohustust tagada oma jurisdiktsiooni all inimõiguste kaitse ning vaid väga erandlikes olukordades kohalduva artikli 15 mõtet ja eesmärki, tuleks peatamisõiguse kasutamise õigustatust siiski perioodiliselt kontrollida.<sup>137</sup> *Hädaolukorra* põhjendamine ehk EIÕK art 15 esimesest lõikest tuleneva kriteeriumi tõendamine ei tohiks osutada riigile ülemäära keeruliseks, kui varasemates kohtuasjades käsitletud terrorismioht on konventsiooniosalise territooriumil jätkuvalt aktuaalne.<sup>138</sup> Riigil on siiski kohustus teavitada EN peasekretäri oma kohustuste täitmise peatamisest uuesti juhul, kui hädaolukorraga toimetulemiseks võetud meetmeid rakendatakse jätkuvalt hoolimata sellest, et ametlikult oli varasema peatamisõiguse kohta tehtud teatises märgitud tähtaeg möödunud.<sup>139</sup>

#### 2.1.5. Riikide kaalutusruum hädaolukorra sisustamisel

Ajalooliselt on nähtud otsest seost hädaolukorra „ära tundmise“ ja suveräänsuse vahel: suveräänsus ja seega riik ise seisnebki võimaluses määravalt otsustada, mida kujutab endast avalik kord ja julgeolek ning millal on nimetatud ohus.<sup>140</sup> Magistritöö autori hinnangul peab aga selleks, et vältida liiga kergekäelise peatamisõiguse kasutamise kaudu inimõiguste kuritarvitamisi, olema EIK-l võimalik teostada tõhusat järelevalvet riigi sellekohase otsustuse

---

<sup>136</sup> Vt ka EN juhised, XV, p 1.

<sup>137</sup> Võrdluseks, et PS § 129 lõike 2 järgi saab erakorralise seisukorra kehtestada maksimaalselt kolmeks kuuks. Selline piirang kehtestati, arvestades võimu väärkasutuse võimalusi. 1934. a kogemus oli PS koostajatel mees ning vajadusel on Riigikogul võimalik erakorraline seisukord uuesti välja kuulutada. Sellisel juhul peab Riigikogu hindama uuesti, kas alused erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks on olemas. Ühiskonnaprotsesside kiirust arvestades võib kolme kuu jooksul olukord riigis oluliselt muutuda ning pikem tähtaeg ei oleks demokraatlikus ühiskonnas oluliste väärtuste piiramise tõttu vajalik. – E. Kodar jt. PõhiS § 129/5. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. Sarnane ajaline piirang puudub kaasajal ca 67% riikide põhiseadustes. – K. L. Camp, S. C. Pole. Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. – Human Rights Quarterly 2004, volume 26(4), lk 1090.

<sup>138</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 47. Konkreetse jt Põhja-Iirimaa terrorirünnakuid puudutavate kohtuasjade erakordselt pikka kestvust ja EIKi ebapiisavat reaktsiooni nendele on põhjalikult kritiseeritud järgmistest teostes: O. Gross (viide nr 103); O. Gross, F. Ni Aolain. From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights. – Human Rights Quarterly 2001, volume 23.

<sup>139</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 51.

<sup>140</sup> C. Schmitt, lk 9-10.

üle. Eeskätt hõlmab see kohtu õigust anda hinnang riigi otsustusele riigis esineva *rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra* kohta. Teisalt tuleb arvestada – nagu ka tavaolukordades riikide tegevuse kontrollimisel –, et konventsiooniosalistel on teatud kaalutlusruum, et hinnata kriisiolukorra tõsidust ja seda, kas riigil on tarvis EIÕK artiklile 15 tugineda.

Reeglina on riikidele hädaolukorra sisustamiseks jäetav kaalutlusruum EIKi praktikas üsna ulatuslik. Nii on kohus tunnistanud, et tema pädevus EIÕK artikli 15 tingimuste, sh riigi territooriumil valitseva hädaolukorra hindamisel on võrdlemisi piiratud: juhindudes kohustusest kaitsta oma rahva eluvõimet, peab iga konventsiooniosaline tegema ise kindlaks, kas rahva eluvõime on hädaolukorra tõttu ohus ning millised meetmed on ohu elimineerimiseks vajalikud.<sup>141</sup> Seda põhjusel, et riigi ametivõimud on nimetatute hindamiseks paremal positsioonil kui rahvusvahelise kontrollorgani kohtunik.<sup>142</sup> Käesoleva töö autor nõustub iseenesest kohtu arutluskäiguga, kuivõrd EIKi roll ei ole tegeleda primaarselt tõendite kogumisega ning otsustada riigi asemel, millised riigisisese õiguse mehhanismid vastavad kõige paremini kriisiolukorra tõsidusele. Riikide kaalutlusruum peaks siiski pöördvõrdeliselt hädaolukorra kestvusega vähenema.<sup>143</sup>

Inimõiguste tõhusa kaitse seisukohalt on siiski just riikide kaalutlusruumi ning EIKi järelevalvepädevuse kokkupuutepunkt ehk nimetatute õige ja õiglane tasakaal määrava tähtsusega. Ometi on EIK magistritöö autori arvates mõningatel juhtudel tõlgendanud kaalutlusruumi viisil, mis võib jätta riikidele liiga ulatuslikke võimalusi sisustamiseks oma parema äranägemise järgi „hädaolukorra“ kriteeriumi.

Nii tõdes kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* EIK võrdlemisi üldsõnaliselt, et *rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra* oli vastustajariigi valitsus tuletanud mõistetavalt mitme asjaolu koostoimest.<sup>144</sup> Viidatud kohtuotsusest alates on EIK võimaldanud riikidele järjest enam ulatuslikumat kaalutlusruumi.<sup>145</sup> Kohtuasjas *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, kus Põhja-Iirimaaalt lähtuv terrorism oli Ühendkuningriigi territoriaalsele terviklikkusele ja kuues provintsis elavatele isikutele vastustajariigi arvates erakordselt ohtlik, aktsepteeris EIK ilma täiendavate analüüside ja uuringuteta kaebajariigi pakutud hinnangut hädaolukorra olemasolu

---

<sup>141</sup> *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)*, p 22; *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, p 207; *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 43; *Aksoy vs. Türki*, p 68; *A. jt vs. Ühendkuningriik*, p 173 jj. Kohtuasjas *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* einõustunud kohtunik Martens oma eriarvamuses riigile jäetud ulatusliku kaalutlusruumiga (vt p 2).

<sup>142</sup> *Ibid.* Viidatud põhimõtet nimetatakse õigusteaduses nn „parema positsiooni doktriiniks“ (*better position rationale*). – vt S. Greer. *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*. Human rights files No. 17 Strasbourg: Council of Europe Publishing 2000, lk 8.

<sup>143</sup> O. Gross, F. Ni Aolain, lk 647.

<sup>144</sup> Nimelt Iirimaa territooriumil põhiseadusevastaselt tegutsev ning vägivalda kasutatav salajane Iiri Vabariiklik Armeed (IRA), kõnealuse armeed piiriülene ning seetõttu naabrussuhteid ohustav tegevus ning terrorirünnakute pidev ja ärevustekitavalt kiire kasv vaidlusalusel perioodil. – Vt *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)*, p 28.

<sup>145</sup> O. Gross, F. Ni Aolain, lk 623.

kohta.<sup>146</sup> Lisaks nentis kohus, et ei ole kohustatud analüüsima igat üksikut ning selgelt inimõigusi rikkuvat terroriakti, kuid tal on oluline omada ülevaadet konkreetse kohtuasja taustasündmustest. Käesoleva töö autori arvates asuvad olukorrad, kus EIK vaid tõdeb üldsõnaliselt hädaolukorra olemasolu või kus ta analüüsiks põhjalikult kaasuse üksikasjalikke asjaolusid, üksteisest riikide kaalutlusruumi skaalal võrdlemisi kaugel. Üksnes tõdemus hädaolukorra selge olemasolu kohta võib magistritöö autori hinnangul olla eriti ohtlik olukorras, kus peatamisõigusele tugineb halvas usus tegutsev mittedemokraatlik valitsus.<sup>147</sup> Sellega ei soovi autor siiski siinkohal vaidlustada ega pisendada viidatud kohtuasjades riikidele hulgaliselt raskusi tekitatud terrorismist põhjustatud kriisiolukordi. Pigem tekitab küsitavusi EIKi enda põhistusviisi EIÕK artikli 15 tingimuste hindamisel.

Kohtu võrdlemisi leebe lähenemine jätkus kohtuasjas *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, kus statistika inimohvrite arvu kohta terrorirünnakute käes vaevlevas Ühendkuningriigis oli kohtu hinnangul piisav, et tõdeda olukorra jätkuvat tõsidust.<sup>148</sup> Ka kohtuasjas *Aksoy vs. Türgi* ei näinud kohus vajadust hädaolukorra olemasolu lähemalt analüüsida.<sup>149</sup> Kohtuasjas *A. jt. vs. Ühendkuningriik* toetus EIK peamiselt lordide koja hinnangule hädaolukorra olemasolu kohta, kuigi koja hinnang oli olnud mõnevõrra erapoolikult täitevõimu ja parlamenti soosiv.<sup>150</sup>

Kirjeldatu näitab magistritöö autori hinnangul EIKi usaldust konventsiooniosaliste vastu, et riigid tegutsevad neile jäetud otsustusruumi piires inimõigusi austaval viisil ning tuginevad EIÕK artiklile 15 vaid viimases hädas. Hädaolukordasid on aga erineva sisu ja intensiivsuseastmega ning riikide kaalutlusi EIÕK artikli 15 kasutamiseks mitmesuguseid. Tagamaks inimõiguste kaitse ka sedavõrd ekstreemsetes oludes nagu kriisiolukorrad, tuleks riikidele jäetud kaalutlusruumi tõlgendada siiski pigem kitsalt kui laialt (s.t üksnes menetlusosalise hinnangu refereerimine või täiendavate analüüsideda heakskiitmine). EIKi valmidus riigi hinnanguga nõustuda ilma omapoolse sisulisema analüüsita tõstatab küsimuse

---

<sup>146</sup> Sisuliselt piirdus EIK vaid tõdemusega, et ei EIKomisjon ega EIK polnud faktiliste asjaolude kirjelduses märgitud seadnud kahtluse alla ning et „*existence of such an emergency is perfectly clear*“. – Vt *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, p 205.

<sup>147</sup> Võimalik, et EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud olukordade sisustamisel riikidele jäetud ulatuslikku kaalutlusruumi võib tasakaalustada kohtu mõnevõrra kriitilisem lähenemine konkreetsete erimeetmete hindamisel, vt lähemalt alapeatükist 2.2.

<sup>148</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 47-49.

<sup>149</sup> *Aksoy vs. Türgi*, p 70.

<sup>150</sup> Viidatud kohtuotsust on viidatud aspektist kritiseerinud nt L. Doswald-Beck. *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*. New York: Oxford University Press 2011, lk 88-89. Ühtlasi selgub nimetatud kohtuasjast, et EIK peab end oma hinnangu andmisel üsnagi käsist seotuks, kui riigisisene kohus on saanud sama küsimust juba arutada. Nimelt märkis EIK, et asumaks konventsiooniosalise kõrgeima kohtu antud hinnangust teistsugusele seisukohale, peab 1) riigisisene kohus olema valesti tõlgendanud või kohaldanud EIÕK artiklit 15 või EIKi sellekohast praktikat või 2) on riigisisese kohtu järeldus on selgelt ebamõistlik (*manifestly unreasonable*). – Vt *A. jt vs. Ühendkuningriik*, p 174.

kohtu järelevalve tõhususest. Ühtlasi võib tunda huvi, kas säärane järeleandlikkus täidab pikas perspektiivis EIÕK-ga tagatud õiguste ja vabaduste tegeliku kaitse eesmärki. Järelevalveorgani passiivsus võib innustada riike tõlgendama EIÕK-st ja kohtupraktikast tulenevaid põhimõtteid liialt „eesmärk pühitseb abinõu“ viisil. Ka õiguskirjanduses on EIKi praktika puudujääkidele tähelepanu juhtides nähtud vajadust just kohtu rangema kontrolli järele.<sup>151</sup>

Hoolimata eeltoodust ei tohiks teha magistritöö autori hinnangul järeldust, nagu ei oleks viidatud kohtuasjades konventsiooniosalistele suuri raskusi tekitanud terroriohu korral EIÕK artiklile 15 tuginemine õigustatud.<sup>152</sup> Terrorismi peetakse jätkuvalt 21. sajandi üheks suuremaks väljakutseks ühiskonna turvatundele ning inimeste kaitsmisele. Ei ole välistatud, et reeglina ootamatult toimivate ja sageli arvukate inimohvritega terrorirünnakute maht, ulatus ja iseloom ohustavad riikide hinnangul nende rahva eluvõimet EIÕK artikli 15 mõttes. Kuigi terrorismist lähtuvate ohtutega toimetulemiseks tuginevad riigid sageli ka EIÕKi sisuartiklites sätestatud piiranguklauslitele<sup>153</sup>, näitab riikide, nagu Iirimaa, Ühendkuningriigi, Ukraina, Prantsusmaa ja nii varasema kui ka hiljuti riigipöördekatse üle elanud Türgi kogemus, et peatamisõiguse kasutamine terrorismiga seoses on aktuaalne.

Terrorismivastases võitluses on EIÕK artiklile 15 tuginemiseks siiski oluline, et konkreetne riigis valitsev terrorioht vastaks EIKi praktikas välja kujunenud tunnustele. Teisisõnu peab terrorioht selleks, et tegemist oleks rahva eluvõimet ohustava hädaolukorraga, olema tegelik või vahetu, puudutama (kogu) elanikkonda (osa) riigi territooriumil, ohustama ühiskonna elukorralduse jätkumist ning olema erakorraline. Ühtlasi ei tohiks hädaolukorra kestvus viia selle normaliseerumiseni ehk hädaolukord ei saa kaotada oma erakorralisust. Seda, kas terrorioht on niivõrd erakorralise iseloomuga, et õigustab peatamisõiguse raames võetavaid meetmeid, peab EIK hindama kriitiliselt. Arusaadavalt on riikidel endil vahetu kokkupuute tõttu parem positsioon otsustamiseks EIÕK artikli 15 kohaldamise üle. Magistritöö autori arvates on siiski inimõiguste tõhusa kaitse seisukohast lubamatu, kui EIK piirduks EIÕK artikli 15 kaasuste lahendamisel tulevikus vaid menetlusosaliste seisukohtade üldsõnalise heakskiitmisega.

---

<sup>151</sup> Vt põhjalikumalt nt O. Grossi ja F. Ni Aolaini artiklist.

<sup>152</sup> Vastupidist seisukohta (s.t terroriohuga toimetulemiseks ei pea laskuma peatamisõiguse tasandile) on väljendatud nt B. Manini artiklis.

<sup>153</sup> Terrorismivastase võitluse (sh peatamisõiguse kasutamise võimalikkus) ja inimõiguste kaitsega seotud probleemidest on kirjutatud palju, vt nt: A. Salinas de Frias. Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights. Strasbourg: the Council of Europe 2012; J. Hedigan. The European Convention on Human Rights and Counter-Terrorism. – Fordham International Law Journal 2004, volume 28(2); J. Vedsted-Hansen. The European Convention on Human Rights, Counter-Terrorism, and Refugee Protection. – Refugee Survey Quarterly 2010, volume 29(4); C. Warbick. The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights. – The European Journal of International Law 2004, volume 15(5); E. Gross (viide nr 97); E. Gross. Fighting Terrorism With One Hand Tied Behind the Back: Delineating the Normative Framework for Conducting the Struggle Against Terrorism Within a Democratic Paradigm. – Wisconsin International Law Journal 2011, volume 29(1); L. Doswald-Beck; B. Ackerman.

## 2.1.6. Sõda või muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi aktuaalsete peatamisõiguste kontekstis

Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi suhtes puudub 2017. aasta aprillikuu seisuga veel aktuaalne peatamisõigust käsitlev sisuline kohtupraktika. Seetõttu on magistritöös põhjapanevaid järeldusi mõistetavalt teha keeruline. Siiski võimaldavad mh riikide poolt EN peasekretärile esitatud teave, teiste rahvusvaheliste kontrollorganite ning erinevate inimõiguste organisatsioonide raportid seni toimunut teatud määral kommenteerida.

Nagu eelnevalt selgus, ei ole EIK tänase seisuga saanud EIÕK artiklile 15 tuginemist ning konkreetsete erimeetmete õiguspärasust ja põhjendatust sõja/relvakonflikti kontekstis hinnata. Käesoleva töö autori arvates võib kohtul see võimalus suure tõenäosusega avaneda just Ukraina konflikti pinnalt.<sup>154</sup> Ukraina ise käsitleb EIÕK artikli 15 kohase „hädaolukorrana“ Venemaa Föderatsiooni (VF) relvastatud agressiooni koos sõjakuritegude ja inimsusevastaste kuritegudega.<sup>155</sup> EN peasekretärile esitatud teatiste järgi okupeeris ja annekteeris VF 2014. aasta veebruaris relvastatud agressiooniga osa Ukraina territooriumist (Krimmi autonoomse vabariigi ja Sevastopoli linna). Sellele on järgnenud siiani kestev sõjategevus Ida-Ukrainas (peamiselt Donbassi regioonis) VF toetusega separatistide ja VF regulaarvägede osalusel. Nendest faktilistest asjaoludest tulenevalt on Ukraina esitanud EN peasekretärile EIÕKi täitmise seoses deklaratsioonid 2017. aasta aprillikuu seisuga neljal korral: 05.06.2015, 03.11.2015, 29.06.2016 ja viimati 31.01.2017.

Esimeses nimetatud teatistes anti mh teada, et teatud Donetsk ja Luhanski alade üle teostab tegelikku kontrolli VF, mis vastutab seetõttu seal rahvusvahelise humanitaarõiguse ja inimõiguste alusel inimõiguste austamise ja kaitse eest. Teises teatistes täpsustati (osaliselt) Ukraina valitsusvägede kontrolli all olevad Donetsk ja Luhanski alad, mille suhtes peatamisõigust kasutatakse.<sup>156</sup> 29.06.2016 ja 31.01.2017 teatistes teavitati peatamisõiguse

---

<sup>154</sup> Rahvusvahelise Kriminaalkohtu peaprokuröri raportis nenditakse, et lisaks mitterahvusvahelisele relvakonfliktile Ida-Ukrainas viitab olemasolev info (Vene ja Ukraina sõjapositsioonide vastastikune pommitamine, Vene sõjaväelaste kinnipidamine Ukrainas ja *vice versa*), et Vene relvajõudude ja Ukraina valitsusvägede vahel on otsene sõjaline kokkupuude, mis omakorda viitab rahvusvahelisele relvakonfliktile alates 14.07.2014 Ida-Ukrainas toimuva relvastatud vaenutegevuse kontekstis. – International Criminal Court. The Office of the Prosecutor. Report on Preliminary Examination Activities 2016 (ICC peaprokuröri raport), p 169. Arvutivõrgus: [https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe\\_eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe_eng.pdf) (30.04.2017).

<sup>155</sup> Peatamisõiguse kasutamise aluseks oli Ukraina parlamendi *Verhovna Rada* 21.05.2015 resolutsioon nr 462-VIII, mis käsitles KPÕRP-ga ja EIÕK-ga võetud kohustuste täitmise peatamist. Resolutsioonis on lisaks relvastatud agressioonile viidatud ka Ida-Ukrainas tegutsevate terroristlike rühmituste tegevusele. Ukraina õigusaktid on originaalkeeles kättesaadavad arvutivõrgus: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws> (30.04.2017). EN peasekretärile esitatud teatistes on erimeetmeid käsitlevate õigusaktide osad toodud ka inglise keeles.

<sup>156</sup> Käesoleva töö kontekstis käsitletakse Ukraina poolt EIÕK artiklile 15 tuginemist osas, mis puudutab Ukraina teatistes täpsustatud Ukraina tegeliku kontrolli alla kuuluvaid alasid. S.t magistritöös ei kommenteerita Ukraina

pikendamisest VF jätkuva agressiooni tõttu Ida-Ukraina territooriumil, mh täpsustati (osaliselt) Ukraina valitsusvägede kontrolli all olevate Donetsk ja Luhanski alade loetelu. Samas on teatistes pidevalt rõhutatud vajadust hinnata hoolikalt, kuidas täpsemalt on antud alade osas jaotud tegeliku kontrolli ja jurisdiktsiooni teostamine. Peatamisõigust on Ukraina plaaninud teatiste järgi kasutada, kuni VF on täielikult lõpetanud oma relvastatud agressiooni ning Ukraina põhiseaduslik kord ja korrapärasus on taastatud.

Eeltoodust tulenevalt ning rahvusvaheliste kontrollorganite edastatud materjale<sup>157</sup> hinnates on magistritöö autori arvates tõenäoline, et vähemalt suurem osa peatamisõigusega kaetud Ida-Ukraina territooriumist (mille üle Ukraina teostab tegelikku kontrolli)<sup>158</sup> omab tegelikku ja vahetut kokkupuudet sõjategevusega. Seetõttu võib eeldada, et sealse ühiskonna organiseeritud elukorralduse jätkumine on ohus ning et tavapärased EIÕK-ga lubatavad piirangud ühiskondliku julgeoleku, tervise ja korra tagamiseks on ebapiisavad.

Prantsusmaa peatamisõiguse kasutamise ajendiks olid 13.11.2015 Pariisis toimunud ulatuslikud terrorirünnakud. Prantsuse alalise esinduse 24.11.2015 teatise järgi kuulutati potentsiaalsete edasiste terrorirünnakute ärahoidmiseks Prantsusmaal 14.11.2015 välja erakorraline seisukord, mida pikendati parlamendi 20.11.2015 seadusega esialgu kuni kolmeks kuuks. Teatisest nähtub, et terrorioht on Prantsusmaa võimude hinnangul Prantsusmaa luureteenistuse informatsiooni ning rahvusvahelist konteksti arvestades püsiva iseloomuga. Lisaks esimesele teatisele on EN peasekretärile 2017. aasta aprillikuu seisuga esitatud veel neli teatist: 25.02.2016<sup>159</sup>, 25.05.2016<sup>160</sup>, 22.07.2016<sup>161</sup> ja 21.12.2016<sup>162</sup>. Erakorraline seisukord ja sellega seoses kasutatav peatamisõigus laieneb kogu Prantsusmaa territooriumil (s.t Euroopas paikneval Prantsusmaa Vabariigi osal ning meretagustel aladel).

---

hinnangul riigi kontrolli alt välja jäävatel Ida-Ukraina aladel ja Krimmi poolsaarel toimuvat. Jurisdiktsiooni probleem olukorras, kus riik ei teosta tõhusat kontrolli oma territooriumi üle, on eraldiseisvat uurimist vääriv teema, mida käesoleva töö maht ei võimalda kahjuks lähemalt analüüsida.

<sup>157</sup> Nt ICC peaprokuröri 2016. aasta raport; mitmed ÜRO raportid ja pressiteated Ukraina olukorra teemal, vt lähemalt ÜRO inimõiguste ülemvoliniku kodulehel, arutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UAIndex.aspx> (30.04.2017).

<sup>158</sup> ÜRO inimõiguste ülemvolinik on seejuures väljendanud muret just ulatuslikel Ida-Ukraina aladel peatamisõiguse kasutamise üle. – Vt Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2015 to 15 February 2016, p 166-167. Arutivõrgus: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_13th\\_HRMMU\\_Report\\_3March2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf) (30.04.2017).

<sup>159</sup> Prantsusmaa alalise esinduse teatisega teavitati peatamisõiguse pikendamisest kolme kuu võrra kestva terroriohu tõttu. Prantsusmaa hinnangul on erakorralise seisukorra raames võetud meetmed edasiste rünnakute ennetamiseks ja terrorivõrgustike hävitamiseks jätkuvalt vajalikud.

<sup>160</sup> Prantsusmaa alalise esinduse teatisega teavitati peatamisõiguse pikendamisest kahe kuu võrra kestva terroriohu tõttu, pidades eeskätt silmas sama aasta juunis-juulis Prantsusmaal toimunud rahvusvahelisi spordiüritusi.

<sup>161</sup> Prantsusmaa alalise esinduse teatisega teavitati peatamisõiguse pikendamisest kuue kuu võrra kestva terroriohu tõttu, viidates 14.07.2016 Nizzas ning 13.06.2016 Île-de-France's aset leidnud terrorirünnakutele.

<sup>162</sup> Prantsusmaa alalise esinduse teatisega teavitati peatamisõiguse pikendamisest kuni 15.07.2017.

2017. aasta aprillikuu seisuga on erakorraline seisukord kestnud Prantsusmaal järjestikku 17 kuud, kuid peatamisõiguse lõpetamise kohta ei ole seni tõsiseid arutelusid toimunud.<sup>163</sup> Probleemaatiliseks võib pidada ka Prantsuse valitsusvõimude kaalutlusi EIÕK artikli 15 kohaldamise pikendamisel. Nimelt on mõningad inimõiguste organisatsioonid avaldanud muret, et parlamendi viimatist otsustust erakorralist seisukorda pikendada motiveerisid pigem poliitilised eesmärgid seoses 2017. aastal toimuvate presidend- ja parlamendivalimistega.<sup>164</sup>

Türgi kasutatav peatamisõigus põhineb 15.07.2016 toimunud riigipöördekatsetel ja sellele järgnenud ulatuslikel rünnakutel tsiviilelanike ja valitsusvõimude vastu. 20.07.2016 kuulutas Türgi ministrite nõukogu presidendi juhtimisel välja erakorralise seisukorra esialgu kolmeks kuuks. Otsustus tugines riigikaitse nõukogu (*National Security Council*) soovitusel ning kiideti Türgi parlamendi poolt heaks 21.07.2016. EN peasekretäri teavitati Türgi põhiseaduse ja erakorralise seisukorra seaduse alusel riigiülese erakorralise seisukorra väljakuulutamise samal päeval edastatud teatisega. 24.07.2016 teatise järgi vastutab riigipöördekatse ning sellega seonduvate rünnakute eest Fethullahi terroriorganisatsioon (FETO). Erakorralise seisukorra eesmärgiks on võtta kiiresti ja tõhusalt kasutusele meetmeid FETO-ga võitlemiseks, et päästa rahvast terrorivõrgustiku tegevuse eest ning taastada võimalikult kiiresti tavapärane olukord.<sup>165</sup>

Ajavahemikus 21.07.2016-30.04.2017 on Türgi alaline esindus esitanud EN peasekretärile 14 artikliga 15 seotud teatist. Peatamisõiguse kasutamist pikendati viimati 20.04.2017 teatise järgi kolme kuu võrra alates 19.04.2017. Teatistest nähtuvalt ei plaani Türgi lähimal ajal peatamisõiguse kasutamist lõpetada. Erakorralise seisukorra ajal rakendatakse erimeetmeid kogu Türgi territooriumi ulatuses. Magistritöö autori arvates ongi Türgi kontekstis problemaatilisem see, milliste konkreetsete meetmete abil Türgi oma kriisiolukorda ohjab, kui asjaolu, et erakorraline seisukord välja kuulutati.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Parlamendis on siiski arutatud võimaluse üle piirata erakorralist seisukorda seadusandlusega kuni kuueks kuuks. – Vt Assemblée nationale. Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Présenté par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson. 06.12.2016, lk 131. Arvutivõrgus: [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/%28index%29/depots#P1193\\_343862](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/%28index%29/depots#P1193_343862) (30.04.2017).

<sup>164</sup> N. Houry (Director, Terrorism and Counterterrorism Program, Human Rights Watch). Breaking France's Addiction to its State of Emergency. – openDemocracy, 13.03.2017. Arvutivõrgus: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/nadim-houry/breaking-france-s-addiction-to-its-state-of-emergency> (30.04.2017).

<sup>165</sup> Teatistes kinnitati, et põhivabaduste piiramine ei ole erakorralise seisukorra välja kuulutamise eesmärk.

<sup>166</sup> Vt pikemalt alapeatükist 2.2.6.

## 2.2. Meetmete vältimatu vajalikkus olukorra tõsiduse tõttu

Kui riigi hinnangul on kriisiolukorra näol tegemist *sõja* või *muu rahva eluvõimet ohustava hädaolukorraga*, võib ta võtta meetmeid, millega peatab EIÕK art 15 lõike 1 alusel ehk peatamisõiguse kasutamisel EIÕK-ga võetud kohustuste täitmise ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik.

Õiguskirjanduses on EIÕK-ga tagatud õiguste kaitse süsteemi jaotatud kolmeks, s.t konventsiooniga kaitstakse kolme eri gruppi üksikisiku õigusi.<sup>167</sup> Neist esimese moodustavad õigused, mida ei või piirata ning mille tagamist ei ole ka kriisiolukordades lubatud välistada. Käesoleva töö kontekstis on tegemist seega peatamisõigusega mittehõlmatud (*non-derogable*) artiklites sätestatud õigustega.<sup>168</sup> Teine kategooria hõlmab õigusi, mille piiratus määratakse nende sisemiste olemuslike piirangute ehk nende õiguste kohaldamisala kaudu. Kriisiolukorras on vastavatest artiklitest tulenevate kohustuste täitmist võimalik EIÕK artikli 15 alusel peatada ehk piirata tavapärasemast ulatuslikumalt. Kolmanda grupi õigusi on võimalik piirata nii peatamisõiguse kontekstis kui ka tavaolukorras nendega kaasuvate piiranguklauslite alusel.<sup>169</sup> EIÕK-s sätestatud õigusi ja vabadusi on liigendatud ka mõnevõrra teistsugustel alustel.<sup>170</sup> Kui Kirchneri kolmas kategooria „spetsiifilised piiranguklauslid“ (*article-specific limitations*)<sup>171</sup> kattub magistritöö autori hinnangul O. Grossi kolmanda kategooriaga, siis ülejäänud kahte näeb Kirchner veidi erinevalt. Nii pakub ta esimese kategooriana välja EIÕK artiklites 15 ja 17 sätestatud üldised piiranguklauslid (*general rules*)<sup>172</sup> ning teiseks tuletatud piiranguklauslid (*implied limitations*).<sup>173</sup>

---

<sup>167</sup> Vt O. Gross (viide nr 103), lk 445-448.

<sup>168</sup> Vt pikemalt alapeatükist 3.1.

<sup>169</sup> O. Gross (viide nr 103) viitab siinkohal EIÕK art 6 lõikes 1 ja artiklite 8-11 lõigetes 2 sätestatud legitiimsetele eesmärkidele, mis õigustavad artiklites sätestatud õiguste ja vabaduste piiramist. – Vt lk 447.

<sup>170</sup> Vt S. Kirchner, lk 5-7.

<sup>171</sup> Viitega EIÕK artiklitele 8-11. Nimetatud artiklites sätestatud õigusi ja vabadusi võib piirata artiklite sõnastuse ja ulatusliku kohtupraktika järgi tingimusel, et: 1) piirangud on kooskõlas seadusega, 2) piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning piiranguid õigustab viidatud artiklites sätestatud legitiimne eesmärk (sõltuvalt artiklist nt riigi julgeolek või territoriaalne terviklikkus, ühiskondlik turvalisus, riigi majanduslik heaolu, avaliku korra kaitse, korratuste või kuritegude ärahoidmine, tervise või kõlbluse kaitse, kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitse, õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamine jne). – vt lähemalt H. Vallikivi. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – *Juridica* 1995/5, lk 242. Võrdluseks, et Eesti õigusteadeuses on ka artiklit 15 ennast seostatud (üldsõnaliselt) spetsiifiliste piiranguklauslitega artiklitega. – Vt M. Triipan. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitse. Magistritöö. Tartu Ülikool 2005, lk 20. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/631/triipan.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (30.04.2017).

<sup>172</sup> EIÕK artikkel 17 („Õiguste kuritarvitamise keelamine“): „Midagi käesolevas konventsioonis ei või tõlgendada selliselt, et see annab mingile riigile, isikurühmale või üksikisikule õiguse tegevuseks või teoks, mille eesmärk on konventsiooniga sätestatud õiguste või vabaduste kaotamine või nende piiramine suuremal määral, kui see on ette nähtud konventsioonis.“

<sup>173</sup> Nt EIÕK 6 („Õigus õiglasele kohtumenetlusele“), 12 („Õigus abielluda“), I protokoll artikkel 2 („Õigus haridusele“), I protokoll artikkel 3 („Õigus vabadele valimistele“). Loetletud artiklites sätestatud kaudsed piiranguklauslid tulenevad S. Kircheri selgituste järgi artiklite sõnastusest, mis otsesid piirangud ette ei näe (vrdl

Toodust nähtub, et peatamisõigusega mittehõlmatud õiguste puhul on (üldjuhul) selge, et nende piiramine tava- ega kriisiolukorras ei ole lubatud. Kuna aga nt kolmanda kategooria õigused on piiratud ka tavaolukorras ning nendes sätestatud piiranguklausleid arvestades, võib tõusetada küsimus nende piiramise õigustatusest EIÕK artikli 15 alusel. Nii võimaldavad käesoleva töö autori hinnangul nt mõlema jaotuse kolmandasse gruppi kuuluvad piiranguklauslid inimõigusi piirata eesmärkidel, mis on aktuaalsed ka EIÕK artiklis 15 sätestatud olukordades. See tähendab, et rahva eluvõimet ohustavate hädaolukordadega toime tulemiseks on olulised mh nii riigi julgeolek ja territoriaalne terviklikkus, ühiskondlik turvalisus, riigi majanduslik heaolu, avaliku korra kaitse, korratuste või kuritegude ärahoidmine, tervise kaitse, kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitse kui ka õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamine.<sup>174</sup> Nii järeldub, et üldjuhul piiravad riigid peatamisõiguse raames pigem teisi (nt artiklid 5 ja 6) kui EIÕK artiklitest 8-11 tulenevaid õigusi ja vabadusi.<sup>175</sup>

EIÕK artiklites 5 ja 6 sätestatud õigusi on riigil lubatud raskematel aegadel (nt valitseb riigis terrorioht) piirata ka peatamisõigust kasutamata. Sellistel juhtudel tuleb riigil tagada õige tasakaal avalikes huvides demokraatlike institutsioonide kaitse ja üksikisiku õiguste kaitse vahel.<sup>176</sup> Kui riik peatamisõigust ei kasuta, lahendatakse kohtuasi eeldusega, et konventsioonist tulenevad nõuded kohalduvad täies mahus, kuigi see ei takista EIK-1 võtta kaalumisel konkreetset taustainfot (sh terrorismi ennetamisega seotud probleematika) arvesse.<sup>177</sup>

Nagu alapeatükis 2.1. märgitud, võivad riigid kokku puutuda kriisiolukordadega, mis on sedavõrd erakordsed, et tavapärased konventsiooniga lubatavad piirangud ühiskondliku julgeoleku, tervise ja korra tagamiseks on selgelt ebapiisavad. Teisisõnu ei oleks rahva elujõu kaitsmiseks võetavad meetmed väljakujunenud kohtupraktika määras konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste piiramise osas lubatavad. Käesoleva töö autori hinnangul on

---

siiski EIÕK artikli 12 sõnastust, mille kohaselt on abielualisel mehel ja naisel õigus abielluda ja luua perekond kooskõlas selle õiguse kasutamist reguleerivate riigisiseste seadustega – ehk teisisõnu on riigil lubatud seadusandlusega õiguse kasutamist piirata [tingimusel, et õiguse tuuma ei kahjustata, vt nt EIKo 28957/95, *Goodwin vs. Ühendkuningriik*, 11.07.2002, p 99]), kuid mis teistes artiklites sätestatud õigustega kokku puutudes peavad paratamatult järele andma. Magistritöö autori arvates on Kirchner siia loetellu (vaieldavalt) kaasanud ka EIÕK artikli 3, mis sätestab nii EIÕK artikli 15 mõttes kui ka kohtupraktikas korduvalt kinnitatult mittepiiratud õigused.

<sup>174</sup> Töö autori arvates on *rahva eluvõimet ohustaval hädaolukorral* eraldiseisvana siiski tõsisem (vastanduv) kaal, kui loetletud legitiimsetel eesmärkidel üksinda või kogumis, mis omakorda viib järelduseni, et EIÕK artikli 15 alusel on võimalik asjakohaseid õigusi ja vabadusi piirata ulatuslikumalt.

<sup>175</sup> Harris jt, lk 826. Autor viitab samas osa riikide arvamusele, et erakorralise seisukorra ajal kehtiv õigus – kuigi mõnevõrra hälbiv tavapärastest regulatsioonidest – ei „riku“ EIÕKi, kuivõrd tavapärane õigus ületab nagunii konventsiooniga sätestatud miinimumstandardeid ja erimeetmed ei lange nendest allapoole.

<sup>176</sup> Vt EIKo 11209/84, jt *Brogan jt vs. Ühendkuningriik*, 29.11.1988, p 48; EIKo 12244/86, jt *Fox, Campbell ja Hartley vs. Ühendkuningriik*, 30.08.1990, p 28.

<sup>177</sup> Vt nt EIKo (suurkoda) 22479/93, *Öztürk vs. Türgi*, 28.09.1990, p 69 ja seal viidatud lahend; hiljem ka EIKo 11976/03, *Demirel ja Ateş (nr. 3) vs. Türgi*, 09.12.2009, p 21.

seega EIÕK art 15 lõikest 1 nähtav nn proportsionaalsuse test mõnevõrra teistsuguse iseloomuga kui tavatingimustes kohaldatav. Lihtsustatult öeldes seisneb EIÕK artikli 15 alusel võetud meetme *vältimatu vajalikkus* selles, kui olukorra tõsidus kaalub üles meetme rakendamisest isikute õigustele ja vabadustele tulenevad piirangud, mis tavaolukorras oleksid lubamatud.

Alapeatükis analüüsitav kriteerium on töö autori arvates peatamisõiguse kasutamise sisulise õiguspärasuse hindamisel määrava tähtsusega. Samas on see kindlasti üks sisulisemaid ning problemaatilisemaid aspekte. Isegi juhul, kui peatamisõigusele tuginev riik on *hädaolukorra* tuvastanud õigesti, võivad konkreetsed rakendatavad erimeetmed olla sedavõrd piiravad, et põhjustavad lõpptulemusena ulatuslikke inimõiguste kuritarvitusi. Nii ei tohi ka peatamisõigust õiguspäraselt ja õigustatult kasutav riik kehtestada ega rakendada mittevajalikku meedet.<sup>178</sup>

Õiguskirjanduses leidub erinevaid käsitusi meetmete vajalikkuse kohta olukorra tõsiduse tõttu. Käesoleva töö autori hinnangul on ühe üksikasjalikuma lähenemisviisi pakkunud välja aastatel 1980-1998 EIK-s kohtunikuametis pidanud R. St. Macdonald. Rõhutades, et EIÕK artikli 15 tugevus peitub just selles sisalduvas proportsionaalsuse nõudes<sup>179</sup>, loetles ta viis tingimust, kuidas kohus hindab (või peaks seda sellisel viisil tegema) peatamisõiguse raames kehtestatud meetmete õiguspärasust.<sup>180</sup> Järgnevates alapeatükkides analüüsitaksegi nimetatud tingimuste põhjal, mida peaksid riigid ja miks täpsemalt erimeetmete kehtestamisel arvestama ja milliseid piiravaid meetmeid on EIKi senise praktika pinnalt võimalik EIÕK artikli 15 kontekstis õigustatuks pidada.<sup>181</sup>

### 2.2.1. Meetmete vajalikkus<sup>182</sup>

Peatamisõiguse raames valitud meetmed peavad olema vajalikud. Nii peab riik suutma näidata, et tavaajal kehtivate ning EIÕK-st tulenevaid kohustusi järgivate õigusaktide alusel valitud meetmed ei oleks rahva eluvõimet ohustava hädaolukorraga toimetulekuks piisavad.<sup>183</sup>

---

<sup>178</sup> Vt UN kommentaar nr 29, p 4.

<sup>179</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte erilist olulisust peatamisõiguse kontekstis on õiguskirjanduses rõhutatud ka mujal. Vt nt J.-F. Renucci. Introduction to the European Convention on Human Rights. The rights guaranteed and the protection mechanism. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2005, lk 7.

<sup>180</sup> R. St. J. Macdonald, lk 242-245. Võrdluseks, et UN kommentaar nr 29 markeerib analüüsitava tingimust meetmete kestvuse, geograafilise ulatuse, peatamisõiguse sisulise ulatuse ja konkreetsete erimeetmete abil (p 4).

<sup>181</sup> Arvestades, et EIÕK artiklit 15 puudutavad kaebused on enim puudutanud terrorismis kahtlustavate isikute kinnipidamisi, on EIKi lahendid seejuures peatamisõiguse meetmete õiguspärasuse hindamisel paratamatult EIÕK artikli 5 kesksed.

<sup>182</sup> Vajalikkust on siinkohal peetud silmas n-õ kitsas mõttes, eristamaks R. St. J. Macdonaldi viieastmelise loetelu esimest tingimust EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud üldisest meetmete „vältimatust vajalikkusest“.

<sup>183</sup> R. St. J. Macdonald, lk 243. Teisisõnu peab eksisteerima mingi põhjus, miks tavapärased meetmed ei paku probleemi lahendamiseks palju abi. – V. Dimitrijević (ed). Human rights in Yugoslavia 1999. Legal provisions

Kohtupraktikas on meetme vajalikkust sisustatud sageli mitme elemendi koosmõjus. Nii tõi EIK kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* terrorismis kahtlustavate ilma kohtuliku kontrollita kinnipidamise õiguspärasuse hindamisel välja järgmised erandlikud asjaolud<sup>184</sup>:

- 1) nn tavapärase õigusliku regulatsiooni kohaldamine ei võimaldanud 1950. aastatel Iiri Vabariigis kasvavat ohtu ohjata;
- 2) tavalistest kriminaalkohtutest, sõjakohtutest ega isegi spetsiaalselt loodud erikohtutest ei piisanud rahu ja korra tagamiseks;<sup>185</sup>
- 3) IRA-liikmelisuses kahtlustavate isikute süüdimõistmiseks vajalike tõendite kogumine oli sõjalise, salajase ja terroristliku iseloomuga gruppide tegevuse ja sellega seoses rahva seas tekitatud hirmu tõttu raskendatud;
- 4) Iiri Vabariigi territooriumil oli tõendite kogumine raskendatud ka põhjusel, et grupid tegutsesid peamiselt Põhja-Irimaal ehk Ühendkuningriigi territooriumil;
- 5) piiride sulgemine oleks tekitanud rahvale tervikuna raskeid tagajärgi ning läinud kaugemale hädaolukorra tõsidusest lähtuvast vajadusest.

IRAst lähtuv oht kogumis õigustas EIKi arvates tunnistajate ülekuulamiseks kasutatud kohtuväliseid kinnipidamisi (tavaolukorras vastuolus EIÕK art 5 lõikega 1) ning kinnipidamise vaidlustamiseks seatud menetluslike garantiide äravõtmist (tavaolukorras vastuolu EIÕK art 5 lõikega 4) ka *Iirimaa vs. Ühendkuningriik* kohtuasjas.<sup>186</sup> Lisaks oli isikuvabaduse- ja puutumatuselatuslikumad piirangud õigustatud *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* kohtuasjas seoses kinnipidamise vaidlustamise ja kestvusega. Kinnipidamise pikemat kestvust põhjendati seejuures terroristide omandatud ettevalmistusega ülekuulamistele vastu pidada<sup>187</sup>, mis näitab vajadust võrdlemisi nüansirikkalt arvestada riikidele terrorismist põhjustatud praktiliste raskustega.

Meetmete vajalikkust peaks magistritöö autori arvates aitama hinnata ka asjaolu, kas peatamisõigust kasutati ehtsatel põhjustel (*derogation was genuine response*).<sup>188</sup> Samas, kui rahva eluvõimet ohustava hädaolukorraga toimetulemiseks tavapärastest konventsiooniga lubatud piirangutest ei piisa, peakski riigi vastav reaktsioon ehk kehtestatud erimeetmed olema ehtsa iseloomuga. Lisaks tuleb arvestada, et meetmeid rakendatakse vaid eesmärgipäraselt<sup>189</sup>:

---

and practice in the Federal Republic of Yugoslavia compared to international human rights standards. Series. Reports 3. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights 2000, lk 291.

<sup>184</sup> Kaebajat peeti sel viisil kinni ligi viis kuud (kohtuasjas oli küsimus EIÕK art 5 lg 1 punkti 3 ja lõike 3 võimalikust rikkumisest, vt ka viide 201). – Vt *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)*, p 36.

<sup>185</sup> Sama põhjus toodi esile ka *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* kohtuasjas.

<sup>186</sup> *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, p 214-220.

<sup>187</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 56.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p 51.

<sup>189</sup> *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)*, p 38.

vastupidisel juhul ei saa pidada neid konkreetse kriisilukorra lahendamise mõttes ei vajalikeks ega ka sobilikeks.

Nagu alapeatükis 2.1.2. märgitud, hindab EIK konventsiooniosalise võetud meetmeid nende kehtestamise ja sellele järgneva rakendamisperioodi seisuga.<sup>190</sup> Seega ei vähenda asjaolu, et riik hiljem meetmeid tõhustab, nende esialgset (ehk hinnatava perioodi suhtes) vajalikkust.<sup>191</sup>

### 2.2.2. Meetmete sobilikkus

Lisaks meetmete vajalikkusele peavad need olema kriisiga toimetulekuks sobilikud.<sup>192</sup> Kui meetmete vajalikkust iseloomustab asjaolu, et tavapärased konventsiooniga lubatavad piirangud ei ole ühiskondliku julgeoleku, tervise ja korra tagamiseks piisavad – s.t negatiivse elemendi kaudu –, siis sobilikkuse tingimus on sisuliselt vajalikkuse peegelpilt: erimeetmed on need, mis peaksid tagama ka hädaolukorras ühiskondliku julgeoleku, tervise ja korra. Seega peavad erimeetmed olema tõhusad, otstarbekad ning toimivad.

Riikide ja EIKi vahelise pädevuste jaotuse tõttu on EIK oma sisulist järelevalvepädevust meetmete tõhususe hindamisel omaalgatuslikult piiranud. Nii ei saa EIK teha konventsiooniosalise asemel otsuseid riigi kriminaal- ja karistusõiguse vms peatamisõiguse kasutamisel puudutatud valdkonna kujundamisel. EIKi enesepiiravat lähenemist on õiguskirjanduses siiski kritiseeritud, eriti juhtumitel, kus peatamisõigust on kasutatud sedavõrd pika aja jooksul, et erimeetmed on omandanud juba poolenisti püsiva staatuse.<sup>193</sup> Arvestades, et eeskätt terrorismivastastel peatamisõiguse meetmetel on „halb komme“ kanduda kriisilukordade järgselt üle tavaregulatsioonidesse<sup>194</sup>, on töö autori arvates nii riikidel endil kui ka EIK-l peatamisõiguse kohtuasju hinnates oluline pöörata tähelepanu meetmete jätkuvale tõhususele. Kui EIK peaks peatamisõiguse kontekstis asuma arvamusele, et erimeetmed ei aita enam eesmärgi saavutamisele kaasa, mistõttu ei ole need EIÕK artikli 15 mõttes õigustatud, peaks riigil olema veelgi keerulisem õigustada nende põhjendatust tavaolukorras. Kohustus kontrollida regulaarselt meetmete sobilikkust tuleneb nii EIÕK art 15 lõikes 3 sätestatud

---

<sup>190</sup> A. jt vs. Ühendkuningriik, p 214.

<sup>191</sup> R. St. J. Macdonald, lk 243.

<sup>192</sup> *Ibid.*, lk 243.

<sup>193</sup> *Ibid.*, lk 243.

<sup>194</sup> S. P. Sheeran, lk 514. Autor tõi näiteks Põhja-Iirimaal pikki aastaid kestnud EIÕK artikli 15 kohased terrorismist tingitud hädaolukorrad, millega seoses võttis Ühendkuningriik 2000. aastal vastu terrorismiseaduse (*Terrorism Act 2000*), milles olid konsolideeritud paljud kriisiajast inspireeritud terrorismivastased meetmed.

teavitamiskohustusest kui ka proportsionaalsuse põhimõttest.<sup>195</sup> Vajadusel tuleb inimõigusi ja –vabadusi järk-järgult suurendada.<sup>196</sup>

### 2.2.3. Meetmete proportsionaalsus

Kolmandaks peab ohu tõsidus olema proportsionaalne konkreetsete peatamisõiguse meetmetega.<sup>197</sup> Sisuliselt tähendab see Eesti õiguse mõttes n-ö kitsamas mõttes mõõdukuse hindamist. Töö autori hinnangul on alapeatükis uuritav tingimus demokraatliku riigi lakmustest, mille põhjal selgub, kuhu asetatakse kaalukauss ühiskonnas tunnustatud inimõiguste ja –vabaduste austamise ning riigi julgeolekukaalutluste vahele. Üht ei ole võimalik teisele automaatselt eelistada. Rahva eluvõimet ohustav hädaolukord on oma erakordsuses igal juhul ääretult tõsine ning võib vajaliku tähelepanuta jäädes viia pöördumatute tagajärgedeni, nagu demokraatliku valitsuse lagunemine, ulatuslikud inim- ja muud ressursikahjud jne. Samas moodustavad aga EIÕK-s sätestatud inimõigused ja -vabadused demokraatliku ja inimõigusi austava õigusruumi tuuma ning nende liiga ulatuslikul piiramisel võivad kaasneda vähemalt sama tõsised tagajärjed (nt asendub demokraatlik valitsemiskord mõne vähem demokraatlikumaga, inimõiguste kuritarvitustega tekitatud kannatused jne). Riik, mis prioriseerib turvalisust täielikult kodanikuvabaduste arvelt, ei ole tõeliselt demokraatlik.<sup>198</sup> Seega ei ole õige ja õiglase tasakaalu leidmine peatamisõiguse sisustamisel ei riikidele ega EIK-le lihtne ülesanne ning ilmselt jääb see üheks enim diskuteeritavaks ning problemaatiliseks tingimuseks peatamisõiguse meetmete hindamisel.

Mõningaid juhtnööre võib kohtupraktika põhjal siiski tuletada. Riigi hoolsuskohustus meetmete rakendamisel on määratud piiratava õiguse olulisuse ja meetme mõjuga.<sup>199</sup> Sellega seoses on mõneti paradoksaalne, et EIKi peatamisõiguse kaasustes on (teiste artiklite kõrval) kaevatud reeglina just EIÕK artikli 5 rikkumiste peale. Seda põhjusel, et tegemist on erakordselt tähtsa ja keskse artikliga konventsioonisüsteemis ehk põhilise inimõigusega saada kaitset riigi meelevaldse sekkumise eest inimese isikuvabadusele ja –puutumatusel.<sup>200</sup> Nü on EIK pidanud lubatavaks kestvuseks terrorismis kahtlustatavate isikute kinnipidamisel ilma kohtuliku

---

<sup>195</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 54. Pariisi miinimumstandardite järgi on riigi kohustus meetmeid regulaarselt kontrollida seotud kohustusega kehtestada (vajadusel) peatamisõiguste meetmete kuritarvitamiseks (täiendavaid) mõistlikke tagatisi [section (B), p 4(c)].

<sup>196</sup> *Irimaa vs. Ühendkuningriik*, p 220.

<sup>197</sup> R. St. J. Macdonald, lk 243.

<sup>198</sup> E. Gross (viide nr 153), lk 23.

<sup>199</sup> R. St. J. Macdonald, lk 243.

<sup>200</sup> Vt nt *Aksoy vs. Türgi*, p 76; *A. jt vs. Ühendkuningriik*, p 126. Õigus isikuvabadusele ja –puutumatusel on konventsiooni tähenduses „demokraatlikus ühiskonnas“ kõige olulisem. – Vt nt EIKo (suurkoda) 3394/03 *Medvedyev jt vs. Prantsusmaa*, 29.03.2010, p 76. Arvestades kohtueelse ja kriminaalmenetlusega seotud meetmete aktuaalsust kriisiolukordades, ei ole samas artiklile 5 seatud piirangud iseenesest üllatavad.

järelevalveta nt seitset päeva kohtuasjas *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*.<sup>201</sup> Rikkumise mittetuvastamisel sai seejuures kohtu hinnangul määravaks riigi kehtestatud täiendavad tagatised kinnipidamisele.<sup>202</sup> Heakskiitva hinnangu problemaatilisusele viitavad seejuures kohtunike Pettiti ja De Meyeri eriarvamused, milles ei peetud nädalaajast kinnipidamist *incommunicado* (isoleeritult) sugugi õigustatuks. Seevastu kohtuasjas *Aksoy vs. Türgi* ei peetud kaebaja neljateistkümnapäevast kinnipidamist ilma kohtuliku järelevalveta põhjendatuks. Kohtu hinnangul oli kahenädalane periood erakordselt pikk ning jättis kaebaja haavatavasse olukorda mitte ainult isikuvabaduse vaid ka piinamise seisukohalt. Viidatud kahte kohtuotsust omavahel võrreldes nentis EIK, et erinevalt Ühendkuningriigist ei olnud Türgi ette näinud praktikas toimivat võimalust kohtus oma kinnipidamist vaidlustada ega taganud juurdepääsu advokaadile, arstiabile ja lähedastele.<sup>203</sup>

Kuigi diskrimineerimiskeeld ei ole EIÕK-s arvatud peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite hulka, on kohus ka seda pidanud meetmete proportsionaalsuse hindamisel oluliseks. Nii selgitas EIK kohtuasjas *A. jt vs. Ühendkuningriik*, et süüdistuseta kinnipidamisel (*detainment without charge*) ei ole kodanike ja mittekodanike eristamine õigustatud.<sup>204</sup> Piiravate õiguste olulisuse ning põhjendamatu vahetegemise keelu kõrval peavad riigi võetud meetmed proportsionaalsuse tingimuse täitmiseks olema kõige väiksema intensiivsusega.<sup>205</sup> Nimetatud tingimus tuleneb töö autori arvates sisuliselt juba käsitletud meetme vajalikkuse nõudest.<sup>206</sup> Seda, kas meetme alternatiive hinnatakse selle vajalikkuse (kitsas mõttes) või proportsionaalsuse kontekstis, ei tohiks kokkuvõttes EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud teise sisulise kriteeriumi üle otsustamisel tähtsust omada.

Lisaks on õiguskirjanduses meetme proportsionaalsuse hindamisel rõhutatud olulisust piirata meetmete mõju *rahva elujõudu ohustava hädaolukorra* geograafilise ja ajalise ulatusega. Nagu alapeatükis 2.1.4. märgitud, siis nendest viimase puhul tuleb riigil silmas pidada, et peatamisõiguse kasutamist tingivad olukorrad peavad isenesest olema rahvusvahelise õiguse

---

<sup>201</sup> Kaebajad kaebasid EIÕK art 5 lõikes 3 sätestatud õiguse rikkumise peale. EIÕK art 5 lõige 3: „Iga lõike 1 punkti c kohaselt vahistatu või kinnipeetu toimetatakse viivitamata kohtuniku või muu seadusjärgse õigusemõistmise pädevusega ametiisiku ette ning tal on õigus kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni. Vabastamise tingimuseks võib olla tagatiste kohaldamine asja arutamisele ilmutamiseks.“ EIÕK art 5 lg 1 p c: „seaduslik vahistamine või kinnipidamine, et tuua isik pädeva õigusasutuse ette põhjendatult kahtlustatuna õigusrikkumises või et põhjendatud vajaduse korral takistada õigusrikkumise toimepanekut või põgenemist pärast seda; [...]“.

<sup>202</sup> Kohtuasja raskuspunkt seisnes mitte kahtlustatava seitsmepäevases kinnipidamises, vaid kohtuliku kontrolli puudumises kinnipidamise üle. Tagatiste kohta vt järgmine alapeatükk.

<sup>203</sup> *Aksoy vs. Türgi*, p 81-84.

<sup>204</sup> *A. jt vs. Ühendkuningriik*, p 185-190.

<sup>205</sup> R. St. J. Macdonald, lk 243-244.

<sup>206</sup> Võrdluseks, et Eesti õiguses seondub kolmeastmelise proportsionaalsuse põhimõtte järgi reegel, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise isikut vähem koormava kuid vähemalt sama efektiivse abinõuga, samuti vajalikkuse nõudega. – vt M. Ernits. PõhiS § 11/3. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

järgi ajutised. Kui riigis toimuvat ei saa enam *sõja* või *rahva elujõudu ohustava hädaolukorrana* käsitleda, on selge, et vastavad erimeetmed kaotavad analoogselt oma vajalikkusega ka aktuaalsuse ja proportsionaalsuse.<sup>207</sup>

#### 2.2.4. Tagatised kuritarvituste vältimiseks

Kui riik võtab peatamisõiguse raames kasutusele inimõigusi- ja vabadusi ulatuslikult piiravad meetmed, peab ta kuritarvituste vältimiseks kehtestama ka vastavad tagatised. Tagatiste olemasolule ning valmidusele neid aja jooksul suurendada on EIK osutanud reeglina suurt tähelepanu.<sup>208</sup>

Konkreetsed mehhanismid, mille olemasolu tagab võetud meetmete õiguspärasuse, sõltuvad iseenesestmõistetavalt konkreetse kaasuse asjaoludest. Nii pidas kohus nt kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* piisavateks tagatisteks (kogumis), et:

- 1) parlament kontrollis vaidlusaluse akti kohaldamist regulaarsete ajavahemike tagant ning võis selle tühistada;
- 2) kinnipidamiste õigustatuse hindamiseks loodi vastav komisjon, mis sai kaebuse alusel või kohtu juhisel kinni peetava isiku kaebust arutada ning vajadusel kohustada valitsust isikut vabastama;
- 3) kinni peetavatel isikutel oli juhul, kui nad andsid ametliku lubaduse järgida edaspidi põhiseadust ja seadust ning ebaseaduslikust tegevusest hoiduda, võimalik vabaneda;
- 4) nimetatud võimalusest anti kogu riigis ametlikult teada ning Iiri Vabariik oli demokraatliku riigina kohustatud selle võimaluse järgimist ka tagama.<sup>209</sup>

Kohtuasjas *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* tõi EIK tagatistena välja *habeas corpuse* olemasolu<sup>210</sup>; kinni peetava isiku õiguse konsulteerida pärast vahistamist (48 h jooksul) advokaadiga, kusjuures antud õiguse piiramine – ühtlasi kohtus vaidlustatav – oli lubatud vaid põhjendatud juhtude<sup>211</sup>; kinni peetava isiku õiguse oma lähedasi kinnipidamisest teavitada ning juurdepääsu arstiabile.<sup>212</sup> Türgi kehtestatud tagatise kohtuasjas *Aksoy vs. Türgi* (seadusandluses

---

<sup>207</sup> Aja mõju meetmete õigustatusele on EIK lähemalt käsitlenud kohtuasjas *Marshall vs. Ühendkuningriik*.

<sup>208</sup> K. Reid, lk 354.

<sup>209</sup> *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)*, p 37.

<sup>210</sup> *Habeas corpust* ehk EIÕK art 5 lõikes 4 sätestatud igäühe õigust taotleda kohtult oma kinnipidamise õiguspärasuse kontrolli peetakse rahvusvahelises õiguses sisuliselt peatamisõigusega mittehõlmatuks. – R. St. J. Macdonald, lk 244; D. Harris jt, lk 838-839. EIÕK artikli 15 sõnastuses seesiiski ei väljendu (kuigi selle olemasolu on tagatiste kontrollimisel peetud sisuliselt vältimatuks).

<sup>211</sup> Vastustajariigil oli võimalik tuua näidetena vastavasisulist praktikat.

<sup>212</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 64. Õiguskirjanduses on kohtu järeldust siiski kritiseeritud. Nimelt ei võtnud EIK piisavalt arvesse menetlusse sekkunud inimõiguste organisatsiooni Amnesty International viidet tagatiste puudumise kohta nende isikute suhtes, keda peeti 48 tunniks kinni *incommunicado*. – D. Harris jt, lk 839.

märke, et peatamisõigust piiratakse terrorismivastases võitluses vajaliku miinimummäärani, kinnipidamise kestvuse sätestamine seadusega ning pikendamine vaid prokuröri loal, seaduses sätestatud keeld piinata ning seeläbi kogutud tõendite lubamatuks tunnistamine) EIK piisavateks seevastu ei pidanud.

Nagu kirjeldatust nähtub, peavad riigi kehtestatud tagatised olema mitmekülgsed. Tagatised peavad hõlmama mh seadusandliku ja kohtuvõimu (või spetsiaalsete erikomisjonide) kontrollimehhanisme meetmete üle, kinni peetava isiku vabastamist teatud tingimustel, kaitseõiguse olemasolu ning kontakteerumisvõimalusi lähedaste ja arstiga. Tagatiste tegelikkus ja tõhusus on märksõnad, millega EIK inimõiguste piiramise õigustatuse kontrollimisel opereerib.<sup>213</sup> Tõendamiskohustus tagatiste tegelikkuse ja tõhususe puhul lasub riigil.<sup>214</sup>

Käesoleva alapeatüki raames juhib magistritöö autor tähelepanu veel kohtuasjas *Iirimaa vs. Ühendkuningriik* märgitule tagatiste vajalikus mahus kehtestamise kohta. Autor peab iseenesest õigeks, et kriisi algusmomentidel võib riikidel olla keeruline kindlustada meetmete tasakaalustamiseks kõiki sobivaid tagatisi.<sup>215</sup> EIK peaks siiski olema suuteline hindama, kas riik käitus edaspidi tagatiste arvu suurendamisel või selle tegemata jätmisel õiguspäraselt. Seetõttu jääb mõnevõrra arusaamatuks EIKi tõdemus viidatud lahendis, et kohtul polnud võimalik kindlalt hinnata, kas Ühendkuningriigil oli kohustus piiravate õigusaktide mõjusid edaspidi leevendada.

#### 2.2.5. Riikide kaalutlusruum peatamisõiguse sisuks olevate meetmete rakendamisel

Sarnaselt alapeatükis 2.1. käsitletud peatamisõiguse kohaldamist tingivate olukordade hindamisega jätab EIK reeglina riikidele ulatusliku kaalutlusruumi ka konkreetsete peatamisõiguse sisuks olevate meetmete rakendamisel.<sup>216</sup> Konventsiooniosaliste otsustusõigus ei ole piiramatu, kuivõrd nende tegevus on lõppastmes allutatud EIKi (retroaktiivsele) järelevalvele.<sup>217</sup> Kuivõrd just peatamisõiguse meetmete proportsionaalsuse sisulise hindamise kaudu peaks väljenduma Euroopalik järelevalve, siis on EIKi seisukohta riikidele laia kaalutlusruumi jätmisel õiguskirjanduses võrdlemisi halastamatult kritiseeritud.<sup>218</sup> Kindlasti ei ole käesoleva töö autor seisukohal, nagu tuleks riikide kaalutlusruumi EIÕK artikli 15

<sup>213</sup> R. St. J. Macdonald, lk 244.

<sup>214</sup> *Ibid.*, lk 244-245.

<sup>215</sup> Nimelt märkis EIK kohtuasjas (p 220), et „[state] would be rendered defenceless“. Lisaks nentis kohus samas punktis, et artikli 15 tõlgendamine peab jätma ruumi progressiivsetele kohandustele.

<sup>216</sup> *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, p 207 (EIK rõhutas, et kohtu järelevalve piiratus tuleb eriti hästiesile just EIÕK artikli 15 kontekstis). Korratud ka *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* lahendis (p 43).

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Vt nt R. St. J. Macdonald, lk 245; O. Gross, F. Ni Aolain.

kontekstis pisendada sedavõrd, et inimõiguste kõrgetasemelise kaitse egiidi all oleks EIK-1 kui riikideüleisel kehandil võimalik hakata riikide asemel kujundama õigus- ja poliitikavaldkondi.<sup>219</sup> Mõnevõrra kriitilisem või isegi kahtlustatavam lähenemine kohtuasjades võib siiski olla õigustatud, nagu järgnevate näidete põhjal selgub.

Kaalutusruumi kontseptsioon EIÕK artikli 15 osas leidis märkimist esimest korda kohtuasjas *Kreeka vs. Ühendkuningriik*<sup>220</sup> ning seda esialgu vaid meetmete vajalikkuse ning mitte peatamisõiguse aluseks olevate olukordade hindamisel.<sup>221</sup> Kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa* (nr. 3) laiendati kaalutusruumi ka viimasele.<sup>222</sup> On huvitav täheldada, et juba 1959. aastal pidas osa komisjoni liikmeid riikide kaalutusõiguse doktriini ebavajalikuks ning pooldas *de novo* lähenemist kaebuse lahendamisel.<sup>223</sup> Nagu eespool viidatud, siis selgelt sõnastas EIK oma järelevalve piiratud ulatuse riikide otsustusõiguse kasuks kohtuasjades *Iirimaa vs. Ühendkuningriik* ja *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*. Õiguskirjanduses on kohtupraktikas viidatud kontseptsiooni järk-järgulist kinnistumist iseloomustatud sõnadega nagu „*disturbing*“ ja „*deferential*“.<sup>224</sup>

Täpsemalt on EIK-le heidetud ette riikide kaalutusõiguse doktriini vähest ja pinnapealset käsitlemist oma lahendites ning EIKi järelevalve tõsiseltvõetavust ja tõhusust kaalutusõiguse laial tõlgendamisel.<sup>225</sup> Viimase puhul märgivad O. Gross, F. Ni Aolain, et riikide kaalutusruum peaks EIÕK artikli 15 alusel tavapärasest piiravamate meetmete rakendamisel olema pigem kitsam.<sup>226</sup> Käesoleva töö autor nõustub antud loogikaga, kuivõrd EIÕK-st tulenevate kohustuste peatamine (ja selle aluseks oleva olukorra tuvastamine) peaks olema nii erandlik kui konkreetsed faktilised olud seda võimaldavad. Kui riikide seisukohti kiidetaks üldsõnaliselt ning ilma sisulise analüüsita heaks, vähendaks see esiteks – nagu eelnevalt mainitud – EIKi tõsiseltvõetavust rahvusvahelise järelevalveorganina.<sup>227</sup> Ühtlasi võib

---

<sup>219</sup> Inimõiguste kaitse küsimustes riikidele (üldse) kaalutusruumi jätmisele leidub vastaseid (vt pikemalt O. Grossi ja F. Ni Aolaini artiklist, lk 627-630) ka EIKi enda kohtunike hulgas. Vt nt kohtunik De Meyeri osaline eriarvamus kohtuasjas *Z. vs. Soome*, 22009/93, 25.02.1997: „[...] where human rights are concerned, there is no room for a margin of appreciation which would enable the States to decide what is acceptable and what is not.“

<sup>220</sup> EIKomisjon 176/56, 26.09.1958.

<sup>221</sup> O. Gross, F. Ni Aolain, lk 631.

<sup>222</sup> EIKomisjoni raport *Lawless vs. Iirimaa*, p 90.

<sup>223</sup> O. Gross, F. Ni Aolain, lk 631.

<sup>224</sup> *Ibid.*, lk 632-633.

<sup>225</sup> *Ibid.*, lk 635.

<sup>226</sup> *Ibid.*, lk 636.

<sup>227</sup> Eraldiseisva küsimusena võib iseenesest tõstatada selle, kui tõsiseltvõetavana nähakse kohut (ja laiemalt ENi) rahvusvahelises kogukonnas juba praegusel ajahetkel, mil mõni konventsiooniosaline on seadnud EIKi otsuste täitmise sõltuvusse sellest, kas need vastavad riigi hinnangul riigisisesele õigusele (põhiseadusele). – Vt nt VF konstitutsioonikohtu 14.07.2015 otsus nr 21-P ning sellest tulenevalt 14.12.2015 kehtestatud seadus nr 7-FKZ Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtu seaduse muudatuste kohta, mis lubab VF konstitutsioonikohtul otsustada selle üle, kas EIKi tõlgendus EIÕKi rikkumisest on Venemaa õiguse alusel täidetav. Otsus kättesaadav arvutivõrgus: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision201896.pdf> (30.04.2017), seadus arvutivõrgus: <https://rg.ru/2015/12/15/ks-site-dok.html> (30.04.2017). Tänapäevaks on kõnealune seadus leidnud juba paaril korral rakendust (nt vangide valimisõiguse ja Yukose aktsionäride kaasustes, kus konstitutsioonikohtus leidis, et VF

see julgustada vähendemokraatlikke riike peatamisõiguse kestvuse ajaks omandatud volitusi kuritarvitama. Autori hinnangul on seetõttu küsitav, kas viis, kuidas EIK nt kohtuasjas *A. jt vs. Ühendkuningriik* konventsiooniosalise meetmeid hindas, loob õige pinnase edasiste kaasuste menetlemiseks. Nimelt toetas EIK viidatud lahendis oma hinnangu konventsiooni rikkumise tuvastamisel puhtalt riigisiseste võimude hinnangule.<sup>228</sup> Kuigi kohtuasjas asus EIK kaebaja poolele, ei näita see siiski ilmtingimata kohtu valmidust uurimaks (edaspidi) asjaolusid omalt poolt põhjalikumalt.<sup>229</sup>

O. Grossi ja F. Ni Aolaini artiklis on toodud välja põhjalikud selgitused selle kohta, miks nende hinnangul ei ole riigi ametivõimud EIK-ga võrreldes asjaolude hindamiseks paremal positsioonil. Lisaks vaidlustavad nad subsidiaarsuseprintsiibi kohaldatavust erakorraliste seisukordade ajal, kus sageli on täitevõimu balansseeriva seadusandliku ja kohtuvõimu tegutsemine piiratud. Kolmandaks hoiatavad nad erakorralise seisukorra ajal riigi vähemuste diskrimineerimise eest ning soovivad hädaolukordi käsitleda pigem kahtlustavalt positsioonilt.<sup>230</sup> Käesoleva töö autori arvates on kõik nimetatud märkused asjakohased ning võiksid väärida EIKi edasise praktika kontekstis lähemat tähelepanu. Oluline on siiski arvestada, et EIKi kontrollmehhanism (jättes siis riikidele rohkem või vähem kaalutusruumi) ei saa halvata inimõiguste kaitse egiidi all riigi toimimist hädaolukorras.<sup>231</sup>

Lisaks tuleb märkida järgmist. Riikide kaalutusruumi sisustab EIK praktikas suuresti konkreetsete kohtuasjade spetsiifiliste asjaolude pinnalt. Kuigi ühest küljest paratamatu, et lihtsusta see kaasajal EIÖK artiklile 15 tuginevate riikide olukorda oma meetmete hindamisel ei nende kehtestamise eelsel ega ka nende rakendamise ajal. Kohtu juhtumipõhist lähenemist on nähtud puudusena EIKi praktikas. Kuigi asjaolu, et riigi poolt kriisiolukorras rakendatud meetmeid analüüsitakse iga kaasuse puhul eraldi, andmata seejuures hinnangut nende (võimalikule) pikemaajalisemale mõjule, viitab kohtu paindlikkusele, ei paku see siiski peatamisõigust kasutavate riikide jaoks selgeid ja ettearvatavaid juhtnööre.<sup>232</sup>

---

põhiseadus ei võimalda EIKi vastavaid otsuseid täita). – Vt vastavalt EIKo 11157/04 ja 15162/05, *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, 04.07.2013 ja VF konstitutsioonikohtu 19.04.2016 otsus nr 12-P, arvutivõrgus: <https://rg.ru/2016/05/05/sud-dok.html> (30.04.2017) ning EIKo (õiglase hüvitise otsus) 14902/04, *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos vs. Venemaa*, 31.07.2014 ja VF konstitutsioonikohtu 19.01.2017 otsus nr 1-P, arvutivõrgus <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision258613.pdf> (30.04.2017).

<sup>228</sup> *A. jt vs. Ühendkuningriik*, p 184-190.

<sup>229</sup> D. Harris jt, lk 843.

<sup>230</sup> O. Gross, F. Ni Aolain, lk 638-644.

<sup>231</sup> Magistr töö autor nõustub seejuures viidatud artiklis tehtud tähelepanekuga, et järelevalve ulatus sõltub kriisi iseloomust: kui püsivad või kompleksse iseloomuga erakorralised seisukorrad (nagu nt Ühendkuningriigi ja Türgi kaasused) eeldavad neist inimõigustele lähtuva suurema ohu tõttu karmimat järelevalvet, siis lühiajaliste ning väga erandlike erakorraliste seisukordade puhul on oht oluliselt väiksem. – Vt *ibid.*, lk 632-633. Samas ei ole välistatud, et ka väga lühiajalises kriisiolukorras võetakse väga tõsise ohu tõttu (lühiajaliselt) intensiivselt inimõigusi piiravaid meetmeid, mis võivad samuti EIÖKi mõttes problemaatiliseks osutada.

<sup>232</sup> R. St. J. Macdonald, lk 242-243. Nimetatud puudust võib magistr töö autori hinnangul ehk mõnevõrra leevendada R. St. Macdonaldi 1998. aasta artiklist kümme aastat hiljem *A. jt vs. Ühendkuningriik*

Eelnevast nähtub, et EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud teine peatamisõiguse sisuline kriteerium on võrdlemisi kompleksne ning pakub peatamisõigust kasutada soovivatele riikidele arvukaid probleemkohti ning arutluspunkte. Selleks, et hinnata, kas meetmed on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud, tuleb arvestada nii meetmete vajalikkuse (kitsamas mõttes), sobivuse, proportsionaalsuse, kehtestatud tagatiste ja riikide kaalutlusruumi doktriiniga. Üheselt mõistetavaid juhtnööre on aga senise kohtupraktika ja üldse kohtu toimimise mehhanismide eripära tõttu keeruline tuvastada. Türgi, Ukraina ja Prantsusmaa vastu peatamisõigusega seoses esitatud kaebuste lahendamisel tulevikus on kohtul võimalik ehk siiski seni arvatut edasi arendada ja täpsustada.

#### 2.2.6. Meetmete vältimatu vajalikkus olukorra tõsiduse tõttu Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi aktuaalsete peatamisõiguste kontekstis

Konkreetsete kaebuste<sup>233</sup> ja vastavasisulise kohtupraktika puudumise tõttu on mõistagi nimetatud riikide peatamisõiguse raames võetud meetmete vajalikkust hinnata keeruline. Kõigi kolme puhul võib aga EN peasekretärile esitatud teatiste põhjal nentida, et riigid on näinud vajadust konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi piirata üpris arvuvalt. Seega on tõenäoline, et riigid peavad tulevikus arvestama nende vastu esitatud kaebuste kasvuga, mis võib osutada nii nende jaoks kui ka kohtu enda töökoormuse mõttes problemaatiliseks.

Ukraina rahva eluliste huvide tagamise ning VF relvastatud agressioonile vastamise eesmärgil võttis Ukraina parlament 12.08.2014 ja 03.02.2015 õigusaktidega vastu mitmeid peatamisõigust sisustavaid meetmeid, mis puudutasid peamiselt EIÕK artiklites 5 (õigus isikuvabadusele ja –puutumatusel), 6 (õigus õiglasele kohtumenetlusele), 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) ja 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile) sätestatud õigusi.<sup>234</sup>

---

kohtuotsuses märgitu. Nimelt selgitas antud lahendis EIK, et EIÕK artikli 15 kohane lähenemine eeldab eeskätt üldiselt riigis valitseva olukorra arvestamist erimeetmete proportsionaalsuse hindamisel (p 185). Teisisõnu ei ole määravaks, kuidas mõjutasid meetmed konkreetsete kaebajate olukorda, vaid milline oli nende mõju ühiskonnale tervikuna. Kuigi kirjeldatud mõttekäik ei muuda iseenesest kritiseeritud juhtumipõhist lähenemist, võimaldab see siiski hinnata inimõigusi piiravate meetmete õigustatust riigis valitseva kriisiolukorra ajal vähemalt konkreetse riigi suhtes terviklikumana.

<sup>233</sup> Ukraina vastu esitatud kaebuse ja Türgi vastu esitatud, kuid vastuvõetamatuteks tunnistatud kaebuste kohta vt viide nr 86.

<sup>234</sup> Nt terroritegevuses osalevate isikute ennetav kinnipidamine prokuröri loal üle 72 h; prokuröride õiguste laiendamine kohtueelses menetluses, kui terrorismivastase võitluse (*anti-terrorist operation*) piirkonnas (teatud Donetski ja Luhanski aladel) ei ole uurimiskohtunikel kriminaalkodeksis sätestatud kohustusi võimalik täita, kuna kohtud antud territooriumil ei toimi; territoriaalse ja uurimisjurisdiktsiooni muutmine terrorismivastase operatsiooni ajal antud piirkonnas asuvate kohtute ning toime pandud kuritegude osas; teatud Donetski ja Luhanski aladel liikumisvabaduse piiramine avalikes kohtades kuni 24 tunniks ning sõidukite ja jalakäijate liikumise ajutine piiramine või keelamine ning isiklike esemete, sõidukite, pagasite ja veokaupade, kontoripindade ja kodanike eraomandis olevate hoonete läbiotsimine kooskõlas Ukraina põhiseadusega. – Vt lähemalt Ukraina alalise esinduse 05.06.2015 teatisest, kättesaadav EN kodulehel.

Rahvusvahelises kogukonnas on Ukraina konfliktist mõjutatud inimõiguste olukorda tõsiselt kritiseeritud. Nii on nt ÜRO eriraportöör väljendanud muret, et eeskätt õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja kohtulikule järelevalvele kinnipidamise õiguspärasuse hindamiseks piiravad meetmed võivad kinnipidamisasutustes soodustada *incommunicado* või salajasi kinnipidamisi, piinamist ja muud keelatud kohtlemist, isikute kadumisi või hukkamisi.<sup>235</sup> Murettekitavad tegevused jätkuvad ka aastal 2017: ÜRO andmetel hoitakse isikuid mitteametlikult kinni tunde ja päevi ilma advokaadile juurdepääsuta, isikute vaba liikumist ja õigust väljendusvabadusele piiratakse jne.<sup>236</sup> Teadmata konkreetsete juhtumite tausta, on siiski käesoleva töö raames raske hinnata, kas loetletud probleemkohad on tingitud just EIÕK artikli 15 alusel kohaldatud meetmetest või mitte. Inimõiguste kaitse seisukohast on siiski olukord selgelt problemaatiline. Seda nii peatamisõiguse raames ehk formaalsest aspektist justkui õigustatult piiravamate meetmete rakendamise kui ka mittepiiravate õiguste väidetavate rikkumiste tõttu.

Prantsusmaal kehtestati erakorralise seisukorra raames potentsiaalsete terrorirünnakute ärahoidmiseks meetmed erakorralise seisukorra seaduse nr 55-385 (FR ESS) ja seda rakendavate dekreetide alusel.<sup>237</sup> Kuigi teatistes täpsustamata, puudutavad meetmed käesoleva töö autori hinnangul peamiselt EIÕK artiklites 5, 6, 8, 10 (sõnavabadus), 11 (kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus), 13, esimese protokollis artiklis 1 (vara kaitse) ja neljanda protokollis artiklis 2 (liikumisvabadus) sätestatud õigusi.<sup>238</sup> Konkreetsete konventsiooni artiklite välja toomine ei ole iseenesest EIÕK art 15 lõike 3 järgi nõutav. Siiski on vastavate viidete puudumise tõttu Prantsusmaa 24.11.2015–21.12.2016 esitatud teatistest keeruline tuvastada, millises ulatuses on konventsioonis sätestatud kohustuste täitmise peatamist silmas peetud.<sup>239</sup>

---

<sup>235</sup> United Nations General Assembly. Human Rights Council. Thirty-second session. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on his mission to Ukraine (UN eriraport). 04.05.2016, p 25. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/57616a9d4.html> (30.04.2017); vt ka Amnesty International Report 2016/17. The state of the world's human rights (Amnesty International Report 2016/17), lk 377. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/> (30.04.2017).

<sup>236</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2016 to 15 February 2017. 15.03.2017, lk 14 jj. Arvutivõrgus: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport17th\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport17th_EN.pdf) (30.04.2017).

<sup>237</sup> Prantsusmaa Vabariigi õigusaktid on originaalkeeles arvutivõrgus kättesaadavad: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (30.04.2017).

<sup>238</sup> Nt isikute ja sõidukite liikumis- ja kogunemisvabadust ning suhtlemisõigust piiravad meetmed [sh nn koduarest (*l'assignation à résidence*) ja piirangud kommunikatsioonivahendite ajutisele kasutamisele]; luure- ja eriteenistuse pädevuse suurendamine teabe kogumisel; lubustusasutuste ja kultuspaikade ajutine sulgemine; suuremad volitused kontrollida avalikes kohtades isikusamasust ning isiklike esemeid ja sõidukeid; relvade konfiskeerimine; (eeskätt administratiivorganite) laiendatud läbiotsimisvolitused, sh õigus pidada isikuid lühiajaliselt kinni vahetult pärast läbiotsimist (24.11.2015 teatis); üldised muudatused administratiivmeetmete karmistamise kohta ning kriminaal(täite)-, karistus- ja sisejulgeolekuvaldkonna õigusaktides (22.07.2016 teatis).

<sup>239</sup> Esimeses ehk 24.11.2015 teatises oli ära toodud erakorralise seisukorra ajal kohalduvad õigusaktid, mis Prantsusmaa hinnangul võisid puudutada EIÕK-st tulenevate kohustuste peatamist (kursiiv lisatud). Teatises ei täpsustatud, milliseid konkreetseid inimõigusi ulatuslikumalt piiravamaid meetmeid silmas peeti ega nende meetmete ulatust (vrldl ÜRO peasekretärile esitatud teatisega, viide nr 267).

Seetõttu on ka teatiste alusel võrdlemisi keeruline võetud meetmete EIÕK artikli 15 kohast vajalikkust hinnata. Lisaks võib küsitavusi tekitada peatamisõiguse meetmete kasutamine eesmärgil (protestide ja meeleavalduste laialiajamiseks Pariisi kliimakonverentsi aegu), mis esmapilgul ei seonu otseselt terrorismivastase võitlusega.<sup>240</sup> Meetmete problemaatilisusele viitab ehk ka asjaolu, et osa nendest on juba tunnistatud riigisiselt põhiseadusega vastuolus olevaks.<sup>241</sup>

Lisaks on erinevad inimõiguste kaitsega tegelevad organisatsioonid täheldanud mitmeid probleemkohti järjepanu pikendatava erakorralise seisukorra raames kasutatavate meetmete puhul: diskrimineerivad läbiotsimised<sup>242</sup> ja koduarestid ilma (eelneva) kohtuliku kontrollita<sup>243</sup>, inimeste liikumise jälgimine, rahvusvahelise elektroonilise side võrgu pealtkuulamine ja andmete kogumine ilma kohtu loata, politsei vägivald läbiotsimistel, täitevvõimu volituste suurendamine, kriminaliseeritud tegude arvu suurendamine jne.<sup>244</sup> Selleks, et EIÕK artikli 15 alusel võetud meetmeid pidada õigustatuks, peavad need mh olema proportsionaalsed ja piisavate tagatistega võimalike inimõiguste kuritarvituste vältimiseks. Rahvusvahelisel areenil toodud kriitika mahtu ja sisu arvestades on vähemalt tõenäoline, et osa Prantsusmaa erimeetmete puhul tõusetub kahtlus nende vastavusest EIÕK artikli 15 tingimustele.

Lisaks tuleb arvestada, et käesolevas alapeatükis käsitletu järgi väheneb meetmete proportsionaalsus piiratavate inimõiguste suhtes aja möödumisel. Seega tuleb Prantsuse

---

<sup>240</sup> S. Chan. France Uses Sweeping Powers to Curb Climate Protests, but Clashes Erupt. – The New York Times, 29.11.2015. Arvutivõrgus: [https://www.nytimes.com/2015/11/30/world/europe/france-uses-sweeping-powers-to-curb-climate-protests-but-clashes-erupt.html?\\_r=2](https://www.nytimes.com/2015/11/30/world/europe/france-uses-sweeping-powers-to-curb-climate-protests-but-clashes-erupt.html?_r=2) (30.04.2017).

<sup>241</sup> Prantsusmaa konstitutsiooninõukogu leidis oma 19.02.2016 otsusega, et FR ESS art 11 lg 3 teine lause, mis käsitles haldusorgani läbiviidava läbiotsimise käigus leitud andmete kopeerimist andmekandjale, on lubamatu. Otsuse järgselt oli seadusandja sunnitud vaidlusalust sätet andmete kopeerimise, läbiotsimise korralduse ja fikseerimise, kohtuliku kontrolli, konfiskeeritud andmekandjate ja dokumentide säilitamise aspektides oluliselt täpsustama. – Le Conseil constitutionnel. Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016. Arvutivõrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032080747&dateTexte=> (30.04.2017).

<sup>242</sup> Vt ka EN inimõiguste voliniku Nils Muižnieksi kriitikat antud aspektist: N. Muižnieks. Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit. – Le Monde, 03.02.2016. Arvutivõrgus: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit\\_4858281\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit_4858281_3232.html) (30.04.2017).

<sup>243</sup> Prantsuse õiguses haldustoimingutena käsitletavat koduarest, läbiotsimine ja konfiskeerimine, vahistamine ja kinnipidamine (vahi all hoidmine) on siiski halduskohtus vaidlustatavad (ka praktikas). – vt Venice Commission. Opinion on the draft constitutional law on "protection of the nation" of France. Opinion No. 838/2016. 14.03.2016, p 71-74. Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e) (30.04.2017).

<sup>244</sup> Vt nt: France: Abuses Under State of Emergency. Halt Warrantless Search and House Arrest. 03.02.2016. – Human Rights Watch. Arvutivõrgus: <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency> (30.04.2017); Nations Unies Droits de l'Homme. Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales. 19.01.2016. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F> (30.04.2017); Europe: Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe. Amnesty International. 17.01.2016. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/> (30.04.2017); Amnesty International Report 2015/16. The state of the world's human rights (Amnesty International Report 2015/16), lk 158-161. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/> (30.04.2017); Amnesty International Report 2016/17, lk 160-162.

ametivõimudel peatamisõiguse kasutamise (erakorralise seisukorra) korduval pikendamisel väga kriitiliselt kaaluda, kas kõik peatamisõiguse sisuks olevad meetmed on veel olukorra tõsiduse tõttu vajalikud.<sup>245</sup>

Ka Türgi teatised peatamisõiguse kasutamise kohta EN peasekretärile on murettekitavad nende üldsõnalisuse tõttu: sarnaselt Prantsusmaaga oli 21.07.2016 teatises märgitud, et erimeetmed võivad tähendada EIÕK-st tulenevate kohustustuste täitmise peatamist, kuid peatamisõiguse ulatust ei ole täpsustatud. Magistritöö autori hinnangul puudutavad meetmed peamiselt EIÕK artiklites 5, 6, 8, 10, 11, 13, esimese lisaprotokollis artiklis 1 ja 2 (õigus haridusele) ning neljanda protokollis artiklis 2 sätestatud õigusi.<sup>246</sup>

Ainuüksi Türgi peatamisõiguse raames võetud meetmete kvantiteet on inimõiguste ja –vabaduste seisukohast problemaatiline.<sup>247</sup> Alates erakorralise seisukorra kehtestamisest peeti 2016. aasta juulikuise riigipöördekatsega seoses esimese kuue kuu jooksul üle 40 tuhande inimese kinni (lisaks on täheldatud kinni peetavate isikute piinavat kohtlemist), ca 90 tuhat avalikku teenistajat (sh õpetajad, politsei- ja sõjaväeteenistujad, arstid, kohtunikud ja prokurörid) on lastud lahti, sadu meediaväljaandeid ja mittetulundusühinguid on suletud ning mh on kinni peetud ajakirjanikke, aktiviste ja parlamendiliikmeid.<sup>248</sup> EN inimõiguste volinik Nils Muižnieks on väljendanud tõsist muret, kas isikute kinnipidamistega seotud jm isikuvabadusi piiravad meetmed vastavad vajalikkuse ja proportsionaalsuse tingimustele.<sup>249</sup> Kirjeldatu annab alust arvata, et EIK peab tulevikus arvestama järsu kaebuste arvu kasvuga. Seni EIKi poolt vastuvõetamatuks tunnistatud kaebustest<sup>250</sup> nähtub, et EIK peab võimalust

---

<sup>245</sup> Nt 26.05.2016 teatisega teavitati, et haldusorganid ei otsi enam läbi kohti, mida võimude hinnangul avaliku korra ja turvalisuse ohustamises kahtlustatavad isikud külastasid. 22.07.2016 teatisega anti siiski teada, et läbiotsimiste lubatavus taastati. Lisaks on jätkuvalt täiendatud inimõigusi piiravaid meetmeid.

<sup>246</sup> Nt on ametist (hilisemate meetmete järgi ilma eraldi menetluseta) vabastatud massiliselt FETO-seotuses kahtlustavaid kohtunikke, sõjaväelasi jt avalikke teenistujaid (sh on nende suhtes kohaldatud täiendavaid meetmeid, nagu ametiastmete äravõtmine ja avalikus teenistuse osalemise keeld hoolimata süüdi- või õigeksmõistvast kohtuotsusest, kahtlustatavate ja nende lähedaste passide konfiskeerimine, kahtlustatavate ja nendega seotud ettevõtete jms muude varade ja varaliste õiguste konfiskeerimine); suletud on mitmeid FETO-ga seotud institutsioone, organisatsioone ja õppeasutusi; kohtueelses menetluses on tehtud muudatusi: piiratud kaitseõigusi (kokkusaamiste ja infovahetuse jälgimine ning piiramine), vähendatud prokuröride töökohustusi, suurendatud nende pädevust, muudetud korduvütluste andmise korda, suurendatud politsei pädevust küberruumiga seotud uurimistel; seaduslikke streike ja töösulgusid on vajadusel võimalik ministri dekreediga edasi lükata; pensionil politseiametnike teenistusastmeid on võetud ära; kohtusüsteemi ümberkorraldused, Türgi armeejõudusid, julgeolekudirektoraati ja sõjaväelisi kohtuid on mehitatud; kehtestati täiendavad võimalused kuulata telekommunikatsiooni pealt ja piirata interneti kasutamist jne.

<sup>247</sup> Juba sama aasta augustis avaldasid osa ÜRO inimõiguste eksperte kahtlust selle kohta, kas Türgi võetud inimõigusi ulatuslikult piiravad meetmed on asjaolusid arvestades õigustatud. – Vt United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. UN experts urge Turkey to adhere to its human rights obligations even in time of declared emergency. 19.08.2016. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20394> (30.04.2017).

<sup>248</sup> Amnesty International Report 2016/17, lk 367-371.

<sup>249</sup> Vt N. Muižnieks. Statement. Measures taken under the state of emergency in Turkey. Strasbourg, 26.07.2016. Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/measures-taken-under-the-state-of-emergency-in-turkey> (30.04.2017).

<sup>250</sup> Vt viide nr 86.

vaidlustada erimeetmete mõju (ametist vabastamised, kinnipidamise kestus ja põhjendatus ning tingimused) Türgi halduskohtusüsteemis siiski selliseks õiguskaitsevahendiks, mida tuleks enne EIKi pöördumist ammendada (s.t tegemist on kättesaadavate ja asjakohaste õiguskaitsevahenditega). Seda hoolimata tõdemusest, et Türgi kohtute praktika erimeetmete kontrollimisel erakorralise seisukorra ajal on olnud pidevalt vastuoluline.<sup>251</sup>

Tuleb veel märkida, et 02.01.2017 loodi Türgi ministrite nõukogu poolt kaheks aastaks erakorralise seisukorra meetmete uurimiskomisjon, mis hindab ja otsustab dekreetseaduste alusel vastu võetud aktide ja tehtud toimingute õiguspärasuse üle.<sup>252</sup> Võimalik, et uurimiskomisjoni loomine oli tingitud tegelikest riigisisestest vajadustest tegeleda kohtumenetluse-eelselt rakendatud erimeetmete peale esitatud kaebustega. Töö autori hinnangul ei saa välistada ka Türgi ametivõimude soovi paista rahvusvahelises (õigus)kogukonnas välja positiivsemal foonil. Komisjoni erapooletust ning tegelikku efektiivsust ei ole vajaliku teabe puudumise tõttu 2017. aasta aprillikuu seisuga veel võimalik hinnata.

### 2.3. Vastuolu puudumine riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega

Lisaks sellele, et sõja või rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra ajal võetavad meetmed peavad olema olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud, ei tohi need minna vastuollu riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega.<sup>253</sup> Meetmed, mis ei ole selliste kohustustega kooskõlas, on seega EIÕK artiklile 15 tuginemiseks lubamatud. Antud tingimus on kahetähenduslik. Esmalt viitab see sellele, et isegi pärast peatamisõiguse kavatsusest teavitamist võivad riigi võetud meetmed olla rahvusvahelise õiguse mõttes riigi muude kui konventsioonist tulenevate kohustustega vastuolus. Teiseks – ning isegi olulise maa – on täielik kooskõla riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega võetud meetme või meetmete vastuvõetavuse tingimuseks.<sup>254</sup> Ühtlasi tugevdab analüüsiv tingimus EIÕK

---

<sup>251</sup> Vt nt *Zihni vs. Türgi*, p 24.

<sup>252</sup> Türgi alalise esinduse 31.01.2017 teatis. Kaebusi võib esitada 60 päeva jooksul piiravate meetmete kehtestamisest alates. Komisjonil on õigus mh isik ennistada ametisse, komisjoni otsused on vaidlustatavad halduskohtutes või riiginõukogus. – vt Türgi ministrite nõukogu 02.01.2017 dekreetseadus nr KHK/685. Arvutivõrgus:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ee835> (30.04.2017). Antud dekreetseaduse alusel on isikutel õigus pöörduda Türgi kõrgeima kohtu poole 60 päeva jooksul piirava meetme kehtestamisest alates. Kohtuasjas *Çatal vs. Türgi* (p 28) viitas EIK antud võimalusele kui potentsiaalsele õiguskaitsevahendile, mida tuleb enne EIKi poole pöördumist ammendada. EIK ei andnud siiski veel riigisisese praktika puudumise tõttu hinnangut õiguskaitsevahendi tõhususele (p 32).

<sup>253</sup> Analoogne tingimus on sätestatud nii KPÕRP-s kui ka Ameerika Inimõiguste Konventsioonis.

<sup>254</sup> O. De Schutter. *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*. Cambridge: Cambridge University Press 2015, lk 623.

artiklis 53 sätestatud, mille kohaselt ei piira ega jäta konventsioon ilma ühestki inimõigusest ega põhivabadusest, mis on ette nähtud konventsiooniosalise seadustes või lepingutes, mille osaline ta on.<sup>255</sup>

Rahvusvahelise õiguse järgsed kohustused võivad riigile tuleneda mitmetest allikatest (mh universaalsed ja regionaalsed lepingud, rahvusvahelise õiguse tava). Nii peab riik arvestama, et peatamisõiguse kasutamisel võetavad meetmed on kooskõlas nt KPÕRP-st, MSKÕRP-st, lapse õiguste konventsioonist<sup>256</sup>, Genfi konventsioonidest<sup>257</sup> ja isegi Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega, kui need on peatamisõiguse meetmetega puutumuses.<sup>258</sup>

Alapeatükis analüüsitava kooskõlanõude puhul võib käesoleva töö autori hinnangul näha peatamisõigust kasutada soovivate riikide jaoks nii mõndagi probleemkohta. Esiteks ei sisalda paljud rahvusvahelised lepingud, millega riigid on ühinenud, EIÕK artikliga 15 analoogset sätet. Seega peab riik isegi kriisiolukorras meetmete valimisel arvestama sellega, et peatamisõiguse võimalust mittedisaldavatest instrumentidest tulenevaid kohustusi täidetakse täies mahus. See võib aga osutada riikidele üle jõu käivaks, eriti olukorras, kus ühe inimõigustealase lepingu täitmise peatamist on peetud juba osaliselt vajalikuks. Kuivõrd EIÕK artiklile 15 tuginemine on lubatud ainult riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega kooskõlas tegutsedes, võib kirjeldatud dilemma mõjutada riiki peatamisõigust mitte kasutama. Teiseks võib mõni muu rahvusvahelise õiguse dokument näha peatamisõiguse kasutamisele ette rangemad nõuded kui EIÕK. Näiteks võib see puudutada erisusi peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite loetelus või diskrimineerimiskeelu *expressis verbis* sätestamises erinevalt EIÕK artiklist 15. Kolmandaks võib tekkida olukord, kus EIK on sunnitud tõlgendama konventsiooni mõne teise rahvusvahelise õiguse instrumendi vastava järelevalveorgani (nt ÜRO inimõiguste komitee – IÕK) poolt samas küsimuses kujundatud arvamuse valguses.

Konventsiooniosalise võetud meetmete kooskõla teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega on EIK kohustatud hindama omal algatusel.<sup>259</sup> Samas on kohus käsitlenud viidatud tingimust vaid üsna vähestes kaasustes. Nendest enamiku puhul on seejuures kohtu selgitused olnud sedavõrd üldise iseloomuga, et selgeid juhiseid on nende pinnalt raske tuletada. Nii piirdus EIK kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* tõdemusega, et kohtule

---

<sup>255</sup> Harris jt, lk 843.

<sup>256</sup> RT II 1996, 16, 56.

<sup>257</sup> Lisaks viites nr 65 loetletutele ka 08.06.1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste (RT II 1999, 21, 121) ja (II) lisaprotokoll siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta (RT II 1999, 21, 122).

<sup>258</sup> Euroopa Liidu õigus võib tulla kõne alla eeskätt majandusliku või tööstusliku iseloomuga kriisiolukordades. – Harris jt, lk 844. Samas on Euroopa Liidu liikmesriigid seotud aluslepingutega võrdset õigusjõudu omava põhiõiguste hartaga, milles sätestatud õigused kattuvad samuti suures osas EIÕK-ga. Siracusa printsiipides osundatakse ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonidele (p 66).

<sup>259</sup> *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)*, p 40.

teadaolevalt ei esine ühtegi vastuolule viitavat asjaolu.<sup>260</sup> Sama lakooniline lähenemine nähtub kohtuasjast *Irimaa vs. Ühendkuningriik*, kus EIK märkis antud tingimust hinnates, et kaebajariik ei täpsustanud, millises osas probleemi vastustajariigi võetud meetmete puhul nägi.<sup>261</sup>

Sisulisem probleem tõusetus kohtuasjas *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*. Kuivõrd KPÕRP artikli 4 järgi on peatamisõiguse kasutamise tingimuseks, et rahva eluvõimet ohustavast hädaolukorrast on (riigisisese) ametlikult teatatud (*officially proclaimed*), siis leidsid kaebajad, et selle puudumisel ei ole Ühendkuningriigi peatamisõigus lubatav ka EIÕKi alusel. On huvitav tõdeda, kuidas EIK kaebajate väitele reageeris. Nimelt märkis kohus esmalt, et tema ülesanne ei ole defineerida KPÕRP-s sätestatud vastavasisulist mõistet, kuid kohus peab tegema kindlaks, kas kaebajate väide võib põhineda usutavale alusele.<sup>262</sup> Seejärel märkis EIK, et riigisekretäri teatis parlamendi alamkoja liikmetele selle kohta, et Ühendkuningriik plaanib edaspidi peatamisõigust kasutada ja sellest ka teada anda, oli piisavalt ametliku ja avaliku olemusega.<sup>263</sup> Nii võib järeldada, et EIÕKi mõttes võib ametliku teatamisena minna arvesse ka valitsusasutuste omavahelise kommunikatsiooni käigus peatamisõiguse kasutamise kohta jagatud teave.<sup>264</sup>

EIÕK artiklile 15 tuginemiseks võib magistritöö autori arvates olla riigil vajalik teavitada ka ÜRO peasekretäri peatamisõiguse kasutamisest KPÕRPi alusel. Arvestades kahe rahvusvahelise instrumendi artiklite suurt kattuvust, piiravad konventsioonijärgset peatamisõigust kasutava riigi erimeetmed kriisiolukorras tõenäoliselt ka KPÕRPi vastavaid sätteid tavapärasest ulatuslikumas mahus. Ilma KPÕRPi artiklile 4 tuginemata oleks see aga paktiga ning ühtlasi riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega vastuolus. Eeltooduga seoses tasub märkida, et nii Ukraina<sup>265</sup>, Prantsusmaa<sup>266</sup> kui ka Türgi<sup>267</sup> on ÜRO peasekretäri KPÕRP artiklile 4 tuginemisest teavitanud.

Kui riigi tegevust on juba mõne teise rahvusvahelise õiguse instrumendi vastava järelevalveorgani poolt hinnatud, ei takista see EIK-l kujundamast oma seisukohta. Näiteks oli kohtuasjas *Marshall vs. Ühendkuningriik* IÕK juba 1995. aastal leidnud, et peatamisõiguse

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, p 40-41.

<sup>261</sup> *Irimaa vs. Ühendkuningriik*, p 222.

<sup>262</sup> *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, p 72.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p 73.

<sup>264</sup> Teavitamiskohustuse ja sellega seonduva ametliku teatamise kohta vt pikemalt alapeatükk 3.2.

<sup>265</sup> Ukraina alalise esinduse 05.06.2015 teatis nr 4132/28-

194/501-803. C.N.416.2015.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification). Arvutivõrgus: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.416.2015-Eng.pdf> (30.04.2017).

<sup>266</sup> Prantsusmaa alalise esinduse 23.11.2015 teatis nr 2015-1116221. C.N.703.2015.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification). Arvutivõrgus: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.703.2015-Eng.pdf> (30.04.2017).

<sup>267</sup> Türgi alalise esinduse 21.07.2016 teatis nr 2016/11235663. C.N.580.2016.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification). Arvutivõrgus: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.580.2016-Eng.pdf> (30.04.2017).

raames võetud meetmed (pikendatud kinnipidamised) Põhja-Iirimaal olid ülemäärased ning et Ühendkuningriik peaks kaaluma peatamisõiguse kasutamise lõpetamist. Seevastu EIK ei pidanud vaidlusalusel territooriumil valitsevat olukorda analüüsidest peatamisõiguse kasutamist 1995. aasta järgselt KPÕRPI valguses problemaatiliseks. Õiguskirjanduses on kohtu tagasihooldlikkust *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* ja *Marshall vs. Ühendkuningriik* otsustes kritiseeritud, kuivõrd rahvusvaheliste järelevalveorganite ühtne lähenemine tagab parema inimõiguste kaitse.<sup>268</sup> Magistritöö autori hinnangul on kriitika iseenesest asjakohane. Võimalike lahendustena võib seega näha EIKi senisest järjepidevamat lähenemist rahvusvaheliste organite arvamuste hindamisel ning valmisolekut tõlgendada konventsiooni artikleid arvamustes tooduga kooskõnalisemalt.

Omaette valdkond on EIÕKi ja rahvusvahelise humanitaarõiguse kokkupuutepunktid peatamisõigusega seondult. Kohtuasjas *Hassan vs. Ühendkuningriik*<sup>269</sup> tuli EIK-l hinnata, kas isiku kinnipidamine, mis oli iseenesest EIÕK artikliga 5 vastuolus, võib rahvusvahelise relvakonfliktil ajal olla õigustatud rahvusvahelise humanitaarõiguse põhimõtete (1949. aasta Genfi III ja IV konventsioon) järgi. Kohus rõhutas, et konventsiooni tuleb tõlgendada teiste rahvusvahelise õiguse reeglitega kooskõlas ning seda ka EIÕK artikli 5 puhul.<sup>270</sup> Viidates Rahvusvahelise Kohtu pakutud rahvusvahelise humanitaarõiguse ja inimõiguste kolmeastmelisele liigitusele<sup>271</sup>, nõustus EIK vastustajariigiga, et EIÕK artiklile 15 formaalselt tuginemata jätmine ei takista kohtul võtta EIÕK artikli 5 tõlgendamisel ja kohaldamisel rahvusvahelise humanitaarõiguse sätteid arvesse.<sup>272</sup> Kuigi kohtu säärane seisukoht võib mõnevõrra relvakonfliktidest osavõtvate riikide olukorda lihtsustada, kuivõrd nad ei pea ilmtingimata EIÕK artikli 15 kohaseid protseduure läbima ning tingimusi arvestama, ei analüüsi EIK rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaldatavust omal algatusel: selleks, et kohus saaks riigi võetud kohustuste mahtu hinnata tavapärasest erinevalt, peab riik omaalgatuslikult andma sellest kohtumenetluses märku.<sup>273</sup> Isegi juhul, kui konventsiooniosaline on tuginenud ametlikult EIÕK artiklile 15, võib riigil olla artikli alusel meetmete võtmiseks tarvis – olenevalt konkreetse kriisiolukorra eripärast – arvestada rahvusvahelisest (humanitaar)õigusest tulenevate kohustustega. Nagu eeltoodust nähtub, tõlgendab EIK sellisel juhul kaebuse

---

<sup>268</sup> R. St. J. Macdonald, lk 247.

<sup>269</sup> EIKo (suurkoda) 29750/09, *Hassan vs. Ühendkuningriik*, 16.09.2014.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p 102.

<sup>271</sup> Osa õigusi reguleerib eksklusiivselt rahvusvaheline humanitaarõigus, osa eksklusiivselt rahvusvahelised inimõigused ning osa õigusi on kaetud mõlemaga.

<sup>272</sup> *Hassan vs. Ühendkuningriik*, p 103.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p 107.

lahendamisel EIÕKi sätteid (mh artiklit 15) kooskõlas rahvusvahelise (humanitaar)õiguse sätetega.<sup>274</sup>

Lisaks võib EIÕK artikli 15 kohaldamisel tõusetada probleem peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite loetelu erinevustes. Nii ei tohi KPÕRPI alusel riigid kriisiolukorras lubada nn võlavangistust, keelata õigussubjektsuse tunnistamist ning rikkuda õigust mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadusele. Ühtlasi on IÕK tõlgendanud sinna loetelu alla kuuluvateks erinevaid menetluslikke tagatisi, nagu kohtulik järelevalve kinnipidamise õiguspärasuse üle (*habeas corpus*), mis artiklis 15 kirjas ei ole.<sup>275</sup> Kuivõrd EIK on kohtuliku kontrolli olemasolu kinnipidamise kaasustes tõstnud meetmete õiguspärasuse hindamisel esile korduvalt<sup>276</sup>, ei pruugi praktikas vastuolusid antud aspektist tekkida. Ka on EIK kohtuasjas *A. jt vs. Ühendkuningriik* rõhutanud diskrimineerimise keeldu meetmete võtmise<sup>277</sup>, kuigi vastavasisuline nõue erinevalt KPÕRPI-st EIÕK artiklis 15 puudub. Ei ole siiski välistatud, et rahvusvaheline kogukond võib tulevikus kaaluda, kas olulisemate rahvusvaheliste inimõigustealaste dokumentide peatamisõiguse sätted vajaksid ühtlustamist või kas konventsiooni- ja paktiosalised riigid on valmis koordineeritult oma õiguskordades looma üheselt tõlgendatavaid loetelusid peatamisõigusega hõlmatud artiklitest.<sup>278</sup> Arvestades nimetatud rahvusvahelise õiguse instrumentide osaliste arvu<sup>279</sup>, on tõenäosus, et selline ettevõtmine praktikas ka (edukalt) aset leiaks, käesoleva töö autori hinnangul siiski väga ebatõenäoline.

---

<sup>274</sup> Nt Ukraina puhul on ÜRO eriraportöör tuvastanud mitmeid rahvusvahelise humanitaarõiguse seisukohast problemaatilisi asjaolusid, nagu valimatu pommitamine, massihukkamised, vabatahtlike rühmituste relvakonflikti kaasamine jne (vt UN eriraport, lk 15 jj.). Kui nimetatud problemaatilised asjaolud ei ole otseselt tingitud või seotud EIÕK artikli 15 alusel võetud meetmetega, ei pruugi see magistritöö autori hinnangul otseselt EIÕK artikliga 15 vastuollu minna (s.t keelatud rüütsid ei tehta peatamisõiguse raames võetud meetmete alusel). Küll võib aga riik relvakonfliktiga seoses vastutada muude EIÕKi artiklite (nt artiklid 2 ja 3) rikkumise eest.

<sup>275</sup> Mh on ÜRO eriraportöör juhtinud Ukraina konflikti osas tähelepanu, et riigi võetud meetmed puudutavad õigusi (tõhus õiguskaitsevahend ja menetluslikud õigused nt *habeas corpus* osas), mida IÕK loeb peatamisõigusega mittehõlmatute alla kuuluvateks. – Vt UN eriraport, p 25.

<sup>276</sup> Vt pikemalt alapeatükkidest 2.2.3. ja 2.2.4.

<sup>277</sup> Diskrimineerimiskeeldu puudutavat argumenti käsitles EIK põhjalikult ka kohtuasjas *Iirimaa vs. Ühendkuningriik* (p 228-232), kui analüüsis Ühendkuningriigi otsust ühe grupi terroristide vastu peatamisõiguse meetmeid alguses üldse ning hiljem ainult piiratud ulatuses rakendada.

<sup>278</sup> Vt R. St. J. Macdonaldi viidatud ettepanekud õigusteadlastelt, lk 248.

<sup>279</sup> Vastavalt 47 ja 169.

### 3. EIÕK ARTIKLIS 15 SÄTESTATUD *NON-DEROGABLE* ARTIKLID JA TEAVITAMISKOHUSTUS

#### 3.1. EIÕK art 15 lõige 2: peatamisõigusega mittehõlmatud artiklid

Organiseeritud kuritegevus, terrorism ja erineva intensiivsusega relvakonfliktid on riikidele tõsine katsumus inimõiguste kaitse seisukohast ka EIÕK artiklile 15 tuginemata. Kui nimetatud olukorrad on eskaleerunud artiklis 15 sätestatud *sõja* või *rahva eluvõimet ohustava hädaolukorrani*, on inimõiguste, sh absoluutse iseloomuga õiguste tagamine arusaadavalt veelgi raskendatum.

EIÕK-s ja rahvusvaheliste inimõiguste raamistikus on siiski üldtunnustatud õigusi, mida ei ole võimalik piirata ka kõige keerulisemates kriisiolukordades. EIÕK art 15 lõike 2 järgi<sup>280</sup> on lubamatu piirata õigust elule (artikkel 2), välja arvatud inimeste hukkumine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel; peatada artiklitest 3 (piinamise keelamine), 4 lõige 1 (orjuses või sunduses pidamine) ja 7 (karistamine seaduse alusel) tulenevaid kohustusi. EIÕK protokollid täiendavad toodud loetelu: peatamisõigusega mittehõlmatud on veel 6. protokoll ja 13. protokoll alusel surmanuhtluse keelustamine nii sõja kui ka rahu ajal ning 7. protokoll artikkel 4 teistkordse kohtumõistmise ja karistamise keelamise kohta.<sup>281</sup> Erisusi sisaldavad artiklid, nagu EIÕK artiklid 2 ja 7, jäävad peatamisõiguse kasutamise ajal kehtima koos eristustega.

Nagu eelnevast nähtub, on EIÕK art 15 lõikes 2 toodud loetelu peatamisõigusega mittehõlmatud artiklitest võrreldes teiste rahvusvahelise õiguse instrumentidega üks tagasihoidlikumaid. See võib põhjustada vastuolusid samaaegselt konventsiooni ja KPÕRPI alusel peatamisõiguse kasutamisel, kui riik soovib kriisiolukorras piirata EIÕK-s sätestatud õigusi, mida KPÕRP ei luba. Arvestades, et seni ei ole EIKi praktika pinnalt võimalik antud

---

<sup>280</sup> Riikide tegevust piiravad ka EIÕK artiklid 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine) ja 18 (õiguste piiramise kitsendused).

<sup>281</sup> Võrdluseks, et PS § 130 järgi ei ole lubatud piirata õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11-18, 20 lõikes 3, 22, 23, 24 lõigetes 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõigetes 2, 40, 41, 49 ja 51 lõikes 1. Nii hõlmab loetelu ka selliseid õigusi ja vabadusi, mida EIÕK absoluutselt piiramatuks ei loe (kuid millest osa vajadus riikliku sunnijõuga tagatud piirangute järele kriisiolukorras on ilmselt väiksem kui teiste): au ja hea nime teotamise keeld (PS § 17 vs. EIÕK artikkel 8); nn võlavangistuse keeld (PS § 20 lõige 3 vs. EIÕK 4. protokoll artikkel 1); igapäev õigus olla oma kohtuasja juures ja kohtuotsuse avalik kuulutamine (PS § 24 lõiked 2 ja 4 vs. EIÕK artikkel 6); õigus kahju hüvitamisele (PS § 25 vs. nt EIÕK art 5 lõige 5 ebaseadusliku kinnipidamisega seoses ja art 13 tõhusa õiguskaitsevahendiga seoses); perekonnapiiriõigus (PS § 27 vs. EIÕK artikkel 8); sotsiaalsed põhiõigused (PS § 28 vs. EIÕK artiklid 8, 14, 1. protokoll artikkel 1, omab puutumust ka EIÕK mittepiairavate artiklitega 2 ja 3); südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus (PS § 40 vs. EIÕK artikkel 9); õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele (PS § 40 vs. EIÕK artikkel 9) õigus säilitada oma rahvuskuuluvus (PS § 49 vs. puutumus EIÕK artikliga 8). ErSS § 4 lõike 2 järgi ei tohi erakorralise seisukorra ajal isiku õiguste ja vabaduste piiramisega kaasneda piinamine, julm või väärrikust alandav kohtlemine või seadusest mittetulenev karistus; mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse õiguse keelamine; kelleltki meelevaldselt elu võtmine.

probleemi osas suurt aktuaalsust nentida ning et kohus on lahendites peatamisõiguse meetmete õiguspärasuse hindamisel rõhutanud ka muude kui EIÕKi mõistes mittepiiratavate õiguste olulisust (nt diskrimineerimise keeld ja *habeas corpuse* olemasolu), ei näe töö autor hetkel vältimatut vajadust hakata regionaalsetel või riiklikel tasanditel looma ühtseid *non-derogable* artiklite loetelusid.

Järgnevalt analüüsitakse, milles seisneb EIKi praktika põhjal peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite tähtsus. Põgusalt uuritakse ka seda, milliseid probleemkohti võib käesoleval hetkel teadaolevate andmete põhjal täheldada Ukraina, Prantsusmaa ning Türgi peatamisõiguste kontekstis.

### 3.1.1. EIÕK artikkel 2

EIÕK art 2 lõige 1 sätestab, et igatüüpi õigust elule kaitstakse seadusega. Lõike 2 järgi ei või kelleltki tahtlikult võtta elu, välja arvatud kohtuotsuse täideviimisega, mis järgneb süüdimõistmisele kuriteos, mille eest seadus näeb ette sellise karistuse.<sup>282</sup> Õigus elule ei ole siiski sedavõrd absoluutse iseloomuga õigus kui ülejäänud EIÕK art 15 lõikes 2 loetletud. Nimelt ei peeta lubamatuks, kui inimesed hukuvad õiguspärase sõjategevuse (*lawful acts of war*) tagajärjel.<sup>283</sup> Seega on artiklis 2 sätestatud õiguse piiramine lubatud ainult siis, kui tegemist on: 1) sõjategevusega (*acts of war*), mis on omakorda 2) õiguspärane.

Võimaldamaks relvakonflikti ajal „õiguspärase sõjategevuse“ erandit, peab jõu kasutamine olema kooskõlas rahvusvahelise õigusega.<sup>284</sup> ÜRO põhikirja<sup>285</sup> art 2 lõike 4 järgi on reeglina rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamine või jõu tarvitamine keelatud. Põhikirja artikli 51 järgi on siiski igal liikmesriigil relvastatud kallaletungi puhul võõrandamatu õigus enesekaitsele. Lisaks võib Julgeolekunõukogu võtta igal ajal ette aktsioone, mida ta peab vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks.<sup>286</sup> Inimeste hukkimised, mis leiavad aset riigi (õigustatud) enesekaitse või Julgeolekunõukogu kirjeldatud meetmete rakendamise seoses, peaksid olema seega EIÕK art 15 lõikega 2 hõlmatud. Sõjategevuse õiguspärasust on võimalik hinnata ka *ius in bello* ehk sõja ajal kehtiva õiguse alusel.<sup>287</sup>

---

<sup>282</sup> Lõikes 2 sätestatud piirab EIÕK 6. ja 13. protokolliga kehtestatud surmanuhtluse keeld nii sõja kui ka rahu ajal.

<sup>283</sup> KPÕRP-s sellekohane vaste puudub.

<sup>284</sup> W. Schabas, lk 602.

<sup>285</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

<sup>286</sup> Vt ÜRO põhikirja VII peatükk.

<sup>287</sup> Õiguskirjanduses on sinna alla käivatena käsitletud nt Haagi 1907. aasta konventsioone, Genfi konventsioonide 1977. aasta lisaprotokolle, Rooma statuudi artiklit 8 ja tavaõigust. – W. Schabas, lk 602.

Eeltoodust tulenevalt võib Ukraina konflikt puhul tõusetada küsimus, kas peatamisõigusega hõlmatud Ida-Ukraina aladel toimuv on ÜRO põhikirja artikli 51 kohaldamisalas. Teisisõnu, kas Ukraina on kasutanud oma võõrandamatut õigust enesekaitsele seoses Ida-Ukrainas toimuvaga? Kui vastus antud küsimusele on jaatav ning Ukraina enesekaitse on käsitletav „õiguspärase sõjategevusena“, ei pruugi selle tagajärjel aset leiduva teinimete hukkimised olla EIÕK artikliga 15 vastuolus. Kahjuks ei võimalda käesoleva töö maht markeeritud küsimust detailsemalt käsitleda.<sup>288</sup> EN peasekretärile esitatud teatistes on Ukraina siiski märkinud, et peatamisõigusega hõlmatud Donetski ja Luhanski aladel toimuv terrorismivastane võitlus on osa Ukraina võõrandamatust õigusest enesekaitsele ÜRO põhikirja artikli 51 alusel.<sup>289</sup> Suure tõenäosusega on seega EIK seoses Ukraina konfliktiga sunnitud tulevikus rahvusvahelise (humanitaar)õiguse instrumente EIÕK artiklit 2 puudutavate kaebuste korral hindama.

### 3.1.2. EIÕK artikkel 3

EIÕK artikli 3 järgi ei või kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. Seni töös käsitletud kohtupraktika põhjal võib aga nentida, et arvukatest terrorirünnakutest ja hästiorganiseeritud terrorirühmitustest lähtuv oht on kujutanud endast riikide julgeolekule suurt ohtu ning põhjustanud ulatuslikke inimkahjusid. On seega mõisteta, et rasketes riigi- ja rahvavastastes kuritegudes kahtlustatavate isikute suhtes on tarvis (kohtueelseid ja kohtu-)menetlusi viia läbi võimalikult kiiresti. Vajadusel tuleb inimesi pidada uute kuritegude vältimiseks kinni tingimustes, mis ei pruugi ressursipuuduse tõttu vastata

---

<sup>288</sup> Mh vajaks põhjalikumalt analüüsi, kuidas üldse kvalifitseerida Ukraina idaaladel toimuvat (nt kas VF valitsusvägede tegevus separatistide abistamisel ja Ida-Ukraina sõjategevuses osalemisel on käsitletav „relvastatud kallal tungina“, mis õigustaks ÜRO põhikirja artiklile 51 tuginemist) ja kas Ukraina on täitnud enesekaitseõigust kasutades ÜRO põhikirja artiklis 51 sätestatud muid kohustusi (teavitamiskohustus, kohustus kasutada enesekaitseõigust vajalikul ja proportsionaalsel määral). – Artikli 51 kohaldamisalast ja –tingimustest vt lähemalt A. Randelzhofer, G. Nolte. Article 51. – B. Simma jt (ed). The Charter of the United Nations. A Commentary. Third edition. Volume II. Oxford: Oxford University Press 2012, lk 1397-1428. Rahvusvaheline üldsus tundub jagavat seisukohta, et VF tegevus Krimmi poolsaarel (ja Ida-Ukraina aladel) ei ole rahvusvahelise õigusega kooskõlas ja et Ukrainal on seetõttu õigus ÜRO põhikirja artikli 51 kohasele enesekaitsele. – Vt nt J. T. Staib. Russian and Western views of International Law: The Case of Crimea. – J. H. Matlary, T. Heier (eds). Ukraine and Beyond: Russia's Strategic Security Challenge to Europe. Basel: Springer International Publishing AG 2016, lk 209-238; R. Finnin, T. D. Grant. Don't call it a civil war – Ukraine's conflict is an act of Russian aggression. – The Conversation, 24.08.2014. Arvutivõrgus: <https://theconversation.com/dont-call-it-a-civil-war-ukraines-conflict-is-an-act-of-russian-aggression-46280> (30.04.2017).

<sup>289</sup> Vt Ukraina alalise esinduse 05.06.2015 teatis. Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole Ukraina samasisulist infot ÜRO Julgeolekunõukogule edastanud. 13.04.2014 esitas Ukraina ÜRO Julgeolekunõukogu presidendile teatise nr S/2014/186, milles selgitas seoses Krimmi Autonoomse Vabariigiga, et „in accordance with the right to self-defence, acknowledged by the United Nations Charter (Article 51), Ukraine reserves the right to request the States and the regional collective security systems to assist in restoring its sovereignty, territorial integrity and inviolability.“ Arvutivõrgus: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/186](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/186) (30.04.2017). Teatistes ei ole viidatud Ida-Ukraina ehk peatamisõigusega hõlmatud aladele.

inimõiguste standarditele. Harvad ei ole nähtused, kus tulevikus aset leidvate ning potentsiaalselt paljude inimeste elu ohustavate sündmuste ärahoidmiseks on korrakaitseorganitel tarvis saada (terrorirünnaku korraldamisega seotud) kinni peetavatelt isikutelt teavet, mida vabatahtlikult ei ole valmis avaldama. Samuti võib tunduda vajalik saata ühiskonnale ohtlikke isikuid riigist välja nende päritoluriikidesse, mille elutingimused ei ole alati artikliga 3 kooskõlas. Nimetatud – ja veel mitmed, kompleksed asjaolud – võivad tekitada EIÕK artikli 3 rikkumiseks soodsaid olukordi.

Siiski on EIK rõhutanud, et isegi kõige keerulisemates olukordades, kus riigil tuleb võidelda organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, ei luba EIÕK isikuid piinata, ebainimlikult või alandavalt kohelda või karistada.<sup>290</sup> Ükski asjaolu – sh terrorismi uus dimensioon ning sellega võitlemisel esinevad raskused – ei saa õigustada keelu rikkumist või piiramist.<sup>291</sup> EIÕK artikli 3 absoluutset iseloomu illustreerib EIKi praktikas korduvalt esile toodud põhimõte, et artiklist tulenevate kohustuste täitmise peatamine ei ole konventsiooniosalisel võimalik ka juhul, kui ähvardama peaks EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud olukord.<sup>292</sup> Seni on aga peatamisõiguse kasutamise ajal keelavat kohtlemist terrorismis kahtlustatavate isikute suhtes pidanud EIK analüüsima ja taunima nt kohtuasjades *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, *Aksoy vs. Türgi*, *Abdulsamet Yaman vs. Türgi*, *Küpros vs. Türgi*<sup>293</sup>, *Bilen vs. Türgi*<sup>294</sup>, *Elçi jt vs. Türgi*<sup>295</sup>.

Nagu nähtub alapeatükis 2.2.6. viidatud rahvusvahelistest dokumentidest, on hetkel EIÕK artikli 15 alusel peatamisõigust kasutavate riikide puhul täheldatud artikli 3 mõttes keelatud kohtlemist nt Ukraina puhul.<sup>296</sup> Prantsusmaa osas on aga kritiseeritud korrakaitseorganite vägivalda peatamisõiguse meetmete rakendamise käigus<sup>297</sup>, mis võib – aga ei pruugi – küündida artiklis 3 sätestatud keelatud kohtlemiseni.

---

<sup>290</sup> Vt nt *Aksoy vs Türgi*, p 62; EIKo (suurkoda) 48787/99, *Ilaşcu jt. vs. Moldova ja Venemaa*, 08.07.2004, p 424; EIKo (suurkoda) 59450/00, *Ramirez Sanchez vs. Prantsusmaa*, 04.07.2006, p 115; EIKo (suurkoda) 54810/00, *Jalloh vs. Saksamaa*, 11.07.2006, p 99; EIKo (suurkoda) 35763/97, *Al-Adsani vs. Ühendkuningriik*, 21.11.2001, p 59 ja p 60, kus EIK juhib tähelepanu asjaolule, et ka rahvusvahelise avaliku õiguse raamistikus tervikuna kasvab erinevate rahvusvaheliste instrumentide kaudu piinamise keelu tähtsuse tunnustamine. Hiljutistest lahenditest nt EIKo 57467/10, *Samachişă vs. Rumeenia*, 16.07.2015, p 59; EIKo (suurkoda) 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.09.2015, p 81 ja seal viidatud EIKi suurkoja menetluses olnud kohtuasjad.

<sup>291</sup> Vt nt A. Salinas de Frias, lk-d 37-38.

<sup>292</sup> A. Cassese. *Prohibition of Torture and Inhuman Treatment. – The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1993, lk 225. Lisaks viites nr 290 osundatud lahenditele vt ka EIKo (suurkoda) 37201/06, *Saadi vs. Itaalia*, 28.02.2008, p 127; EIKo 37537/07, *Hajrulahu vs. endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik*, 29.10.2015, p 95.

<sup>293</sup> EIKomisjoni raport 8007/77, *Küpros vs. Türgi*, 04.10.1983.

<sup>294</sup> EIKo 34482/97 *Bilen vs. Türgi*, 21.02.2006.

<sup>295</sup> EIKo 23145/93 ja 25091/94 *Elçi jt vs. Türgi*, 13.11.2003.

<sup>296</sup> Vt viide nr 235.

<sup>297</sup> Vt viide nr 244. Kirjeldatu võib viidata mh sellele, et riikide võetud meetmed ei suuda olukorra tõsidusele adekvaatselt reageerida või ei ole need kehtestatud piisavate tagatistega, et vältida keelatud kohtlemiseni viivaid olukordi.

Tasub siiski lisada, et kohtupraktikas on tõdetud, et isegi artiklit 3 rikkuvad olukorrad ei pruugi tingimata tähendada, nagu poleks erimeetmete (nt isikuvabaduse ulatuslik piiramine) kasutamine olnud muude kui peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite osas õigustatud.<sup>298</sup> See annab ühelt poolt alust arvata, et isegi kui mõne sellise õiguse rikkumine on tuvastatud, ei muuda see tingimata õigusvastaseks erimeetmeid endid. Teisalt kinnitab EIKi märgitu, et EIÕK artikli 15 alusel võetud meetmed ei tohi mingil juhul piirata lõikes 2 loetletud õigusi.

### 3.1.3. EIÕK art 4 lõige 1, EIÕK artikkel 7 ja EIÕK 7. protokolli artikkel 4

EIÕK art 4 lõike 1 järgi ei ole lubatud kedagi pidada orjuses ega sunduses.<sup>299</sup> EIÕK artikkel 7 lõige 1 sätestab *nullum crimen, nulla poena sine lege* põhimõtte.<sup>300</sup> 7. protokolli artikkel 4 täiendab nimetatut *ne bis in idem* põhimõttega. Analoogselt EIÕK artikliga 3 on EIK rõhutanud korduvalt, et isegi rahva eluvõimet ohustavas hädaolukorras ei ole lubatud viidatud sätetest taganeda.<sup>301</sup> Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei ole kohtu varasemas peatamisõigust puudutavas praktikas antud aspektidest probleeme täheldatud.

Eeltooduga seoses tasub aga pöörata tähelepanu asjaolule, et Türgis toimus 2017. aasta aprillis referendum põhiseaduse muudatuste kohta, mille poolt andis hääle napi enamusega 51,4% hääletanutest.<sup>302</sup> Referendumi järgselt on Türgi president avaldanud valmisolekut kiita parlamendi sellekohase ettepaneku korral heaks surmanuhtluse taastamine, et karistada 2016. aasta juulikuiste sündmustega seotud isikuid.<sup>303</sup> Kuivõrd Türgis on alates 2004. aastast olnud

---

<sup>298</sup> Vt kohtuasi *Irimaa vs. Ühendkuningriik*, p 221.

<sup>299</sup> Art 4 lõige 2 sätestab keelu nõuda sunniviisilist või kohustuslikku tööd. Art lg 3 punkt c järgi ei loeta teenistust, mida nõutakse elu või ühiskonna heaolu ohustavate hädaolukordade või õnnetuste korral, siiski nimetatute alla.

<sup>300</sup> Rahvusvahelises õiguses tunnustatakse EIÕK artiklis 7 sätestatud põhimõtet rahvusvahelise tavaõiguse normina. – Vt nt J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck. *Customary International Humanitarian Law Volume I: Rules*. ICRC. Rule 101. New York: Cambridge University Press 2009 (reprint), lk 371. EIÕK art 7 lõige 2 kehtib ka peatamisõiguse ajal: „See artikkel ei takista ühegi isiku mis tahes teo või tegevusetuse suhtes, mis selle toimepanemise ajal oli kuritegu tsiviliseeritud rahvaste poolt tunnustatud õiguse üldpõhimõtete järgi, kohtumenetluse läbiviimist ja isiku karistamist.“

<sup>301</sup> Vt nt EIKo 4239/08, *C. N. vs. Ühendkuningriik*, 13.11.2012, p 65; EIKo (suurkoda) 37452/02, *Stummer vs. Austria*, 07.07.2011, p 116.

<sup>302</sup> Põhiseaduse muudatustega suurendatakse presidendi volitusi ning kaotatakse peaministri ametikoht, muutes senise Türgi parlamendikeskse süsteemi presidentaalseks (mh presidendil õigus määrata ministreid ametisse, valida ülemkohtunikke ja parlamenti laiali saata). Türgi suundumust autokraatliku valitsemise poole ja võimu liigset kontsentreerumist ühe isiku kätte on kritiseeritud palju, mh ka Euroopa Liidu poolt. – Vt nt Joint statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the Venice Commission's Opinion on the amendments to the Constitution of Turkey and recent events. Brussels. 13.03.2017. Arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-588\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-588_en.htm) (30.04.2017).

<sup>303</sup> Vt nt Q. Ariès. *Erdogan pushes to restore death penalty*. – Politico, European Edition, 18.03.2017. Arvutivõrgus: <http://www.politico.eu/article/erdogan-pushes-to-restore-death-penalty/> (30.04.2017). Oma võidukõnes viitas president võimalikule rahvahääletusele antud küsimuses. – Vt K. Shaheen. *Turkey vote curtailed fundamental freedoms, say European observers*. – The Guardian, 17.04.2017. Arvutivõrgus: <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/17/turkey-vote-referendum-curtailed-fundamental-freedoms-european-observers> (30.04.2017).

surmanuhtlus keelatud (sh riigipöörde katse ajal aset leidnud sündmuste seisuga), siis oleks selliste tegude karistamine surmanuhtluse ehk varasemast karmima karistusega EIÕK art 7 lõike 1 kohaselt keelatud.<sup>304</sup> Hüpototeetiliselt oleks Türgil võimalik denonsseerida kas (surmanuhtluse keelustamist käsitlevad) EIÕK 13. protokoll või nii 6. kui ka 13. protokoll<sup>305</sup> või lausa EIÕK<sup>306</sup>, kuid ka sellisel juhul jääks Türgi EIÕK art 58 lõike 2 järgi vastutama nende EIK-st tulenevate kohustuste rikkumise eest, mis puudutavad riigi tegusid denonsseerimise jõustumise eelsel ajal.<sup>307</sup> Lisaks, isegi kui Türgi ei otsustaks EIÕKi denonsseerida, kuid taastaks surmanuhtluse ehk käituks EIÕK art 7 lõikega 1 keelatud viisil, on Türgi jätkuvalt seotud KPÕRPI analoogse sättega (art 15 lõige 1).<sup>308</sup> EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud kohustus tagada peatamisõiguse meetme kooskõla riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega tähendaks sisuliselt Türgi jaoks ikkagi keeldu kohaldada surmanuhtlust 2016. aasta juunikuu toimunud sündmuse osalistele.

### 3.1.4. EIÕK 6. protokoll ja 13. protokoll

EIÕK 6. ja 13. protokolliga liitunud konventsiooniosalised on nõustunud, et nende õigusruumis on surmanuhtlus keelustatud igas olukorras, sh ka sõja ajal või vahetu sõjaohu korral toime pandud tegude eest („igas olukorras“ tulenes 13. protokolliga liitumisest). Nii Ukraina, Prantsusmaa kui ka Türgi on nimetatud protokollid ratifitseerinud. EIÕK 6. ja 13. protokoll ei sisalda taganemisklauslit ning EIKi praktikas<sup>309</sup> on surmanuhtluse keeldu tõlgendatud sisuliselt juba EIÕKi olemusliku osana. Tasub arvestada ka EIKi seisukohaga, mille järgi on EIÕK 6. ja 13. protokollidega liitunud riikide suurt arvu ning riikide suundumust surmanuhtluse keelamise poole arvesse võttes võimalik tõdeda, et eeltoodu põhjal kujunenud EIÕK artiklile 2 antav tõlgendus keelab surmanuhtluse igal ajal.<sup>310</sup>

Eelnevast nähtuvalt arutatakse aga Türgis surmanuhtluse taastamise üle. Seega tõusetuks küsimus EIÕKi ja/või viidatud protokollide denonsseerimisest Türgi poolt lisaks EIÕK artikkel 7 osas tekkiva vastuolu tõttu ka 6. ja 13. protokollile (koosmõjus artikliga 2)

<sup>304</sup> Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei ole praegusel hetkel võimalik samaseid probleeme Prantsusmaa või Ukraina puhul täheldada.

<sup>305</sup> Vt pikemalt järgmisest alapeatükist.

<sup>306</sup> Vt EIÕK artikkel 58, mille lõike 1 järgi tuleb sellest vähemalt kuus kuud EN peasekretärile ette teatada.

<sup>307</sup> Türgi enda põhiseadus sätestab 2017. aasta aprillikuu seisuga samuti raskema karistuse tagasiulatava keeldu, seda ka erakorralise seisukorra ajal. Vt Türgi Vabariigi põhiseadus, IV osa, art 15 lõige 2; XIII osa, C., art 38 lõige 1. Arvutivõrgus: [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf) (30.04.2017).

<sup>308</sup> Erinevalt EIÕK-st ei sisalda aga KPÕRIP võimalust instrumenti denonsseerida. Vt United Nations Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 26: Continuity of Obligations. 08.12.1997. Arvutivõrgus: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.8%2fRev.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.8%2fRev.1&Lang=en) (30.04.2017).

<sup>309</sup> Vt nt EIKo 61498/08 *Al-Saadoon ja Mufdhi vs. Ühendkuningriik*, 02.03.2010, p 120.

<sup>310</sup> *Ibid.*

kontekstis.<sup>311</sup> Türgi plaanitava surmanuhtluse taastamise lubamatus võib olla problemaatiline veel ühe teise peatamisõigusega mittehõlmatud artikli puhul: nimelt on kohtupraktikas nenditud, et EIÕK artikli 3 mõttes on ebaõiglase menetluse tagajärjel mõistetud surmanuhtlus käsitletav ebainimliku kohtlemisena.<sup>312</sup> Surmanuhtlus võib osutada artiklit 3 rikkuvaks ka muudel põhjustel, nt selle läbiviimise tingimusi, karistuse proportsionaalsust võrreldes kuriteo raskusega või karistuse-eelseid kinnipidamistingimusi arvesse võttes.<sup>313</sup>

Analoogselt eelmises alapeatükis märgituga, jääks Türgi ka hüpoteetilisel denonsseerimisel siiski seotuks KPÕRPI ja selle teise fakultatiivse protokolliga, mis sätestab samuti surmanuhtluse keelamise.<sup>314</sup> Seejuures on KPÕRP artiklit 6 (sätestab iga inimese võõrandamatu õiguse elule) tõlgendatud selliselt, et kui riik on kord juba surmanuhtluse ära kaotanud, ei ole lubatud seda uuesti kehtestada.<sup>315</sup>

## 3.2. EIÕK art 15 lõige 3: teavitamiskohustus

### 3.2.1. Teavitamiskohustus kui peatamisõiguse formaalne kriteerium

EIÕK art 15 lõike 3 järgi peab peatamisõigust kasutav konventsiooniosaline teavitama EN peasekretäri täielikult võetud meetmetest ja nende põhjustest. Teavitamiskohustuse õigeaegne ning piisava informatsiooniga varustatud täitmine kannab endas konventsiooni kui kollektiivse tagatise mõtet<sup>316</sup>: EN peasekretär teavitab konventsiooniosalise poolt peatamisõiguse kasutamisest ka teisi riike.<sup>317</sup> See annab konventsiooniosalistele võimaluse teostada rahvusvahelise järelevalve kaudu oma konventsioonist tulenevaid õigusi tagamaks

---

<sup>311</sup> Ei ole välistatud ka võimalus, et Türgi kui ENi liikme suhtes võidakse kohaldada Euroopa Nõukogu statuudi (RT II 1993, 17, 29) artiklis 8 sätestatud mõjutusvahendeid (nt esindusõigusest ilmajätmine kuni liikmelisuse lõpetamiseni).

<sup>312</sup> EIKo (suurkoda) 46221/99, *Öcalan vs. Türgi*, 12.05.2005, p 175.

<sup>313</sup> EIKo 36378/02 *Shamayev jt vs. Gruusia ja Venemaa*, 12.04.2005, p 333.

<sup>314</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti surmanuhtluse kaotamist käsitlev teine fakultatiivne protokoll. – RT II 2003, 31, 157. ÜRO lepingute andmebaasist nähtuvalt ei ole Türgi teinud fakultatiivse protokoll art 2 lõike 1 alusel reservatsiooni surmanuhtluse lubatavuse kohta sõja ajal toimepandud raske sõjakuriteo eest süüdimõistmisel. ÜRO lepingute andmebaas arvutivõrgus: <https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=en> (30.04.2017). Samaselt KPÕRP-ga ei näe teine fakultatiivne protokoll ette võimalust seda denonsseerida.

<sup>315</sup> Penal Reform International. Written submission for the United Nations Human Rights Committee General Comment No. 36 – Article 6: Right to life, lk 12. Arvutivõrgus: <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/06/HRC-Article-6-submission.pdf> (30.04.2017). Vt ka EN ministrite asemike komitee 19.04.2017 kohtumisel nr 1284 vastu võetud otsust nr 4.2. surmanuhtluse keelustamise teemal, kus kinnitati jätkuvat vankumatut vastuseisu mh surmanuhtluse taastamisele. – Arvutivõrgus: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680707509#globalcontainer](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680707509#globalcontainer) (30.04.2017).

<sup>316</sup> Harris jt, lk 846.

<sup>317</sup> Vt ka The Committee of Ministers. Resolution 56(16). Convention on Human Rights – Interpretation and Application of Article 15, paragraph 3. 26.11.1956. Arvutivõrgus: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e35bf](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e35bf) (30.04.2017). Vt ka *Kreeka vs. Ühendkuningriik* (EIKomisjoni raport), p 158.

EIÕKi sätete järgimine.<sup>318</sup> Ühtlasi on konventsiooniosalise vastavasisuline teavitus tänapäeval avalikult kättesaadav EN kodulehel.

Käesoleva töö autori hinnangul on teavitamiskohustuse (avalik) vorm oluline ka muu rahvusvahelise üldsuse, sh erinevate rahvusvaheliste inimõiguste organisatsioonide kursis hoidmiseks. Kuigi tänapäeva infokommunikatsiooni kiirus ja vahetus võimaldaksid vaevalt riigis kriisilukorra ajal kehtestata vaid inimõigusi piiravaid meetmeid vaka all hoida, annab ametlik teavitus siiski n-ö stardipaugu asetamiseks peatamisõigust kasutatav riik juba varakult üldsuse teravdatud tähelepanu alla. Arvestades riikide kohustust avada teavituses ka konkreetsete peatamisõiguse meetmete sisu, on avalikkusel seeläbi võimalik tutvuda ka peatamisõiguse sisulise poolega. See annab omakorda võimaluse keskenduda teatud kindlatele problemaatilistele valdkondadele ning hoida nendes aset leidvaid arenguid silmas. Teavitamiskohustuse täitmist hindab EIK omal algatusel.<sup>319</sup> Kohtu initsiatiiv on tervitav, kui võrd see tagab EIÕK art 15 lõike 3 järgmise üle kontrolli ka juhul, kui kaebaja ei ole seda oma menetluskohustusel välja toonud.

Peatamisõiguse formaalne tingimus on sõnastatud võrdlemisi üldiselt: kui „täielikku“ teavitamist ning millise ajavahemiku jooksul seda täpsemalt artiklis nõutakse, sõnastusest ei selgu. Ka EIKi praktikast ei ole võimalik ajalise aspekti osas üheselt mõistatavaid reegleid tuletada. Kohtuasjas *Lawless vs. Irimaa (nr. 3)* pidas kohus lubatavaks 12-päevast viivitust meetmete võtmisest alates.<sup>320</sup> Kohtuasjas *Kreeka vs. Ühendkuningriik* selgitati mh, et mitteõigeaegselt ning ebapiisava informatsiooniga teavitus võib takistada peatamisõiguse peale esitatud kaebuste vastuvõetavuse üle otsustamist.<sup>321</sup> EIKomisjon rõhutas, et kuigi peatamisõiguse meetmetest ei ole tarvis enne nende kehtestamist teavitada, on siiski riigi ülesanne anda nendest ilma vältimatu viivitusega (*unavoidable delay*) ning piisava informatsiooniga varustatult teada. Kolmekuulist viivitust pidas EIKomisjon siiski lubamatult pikaks, seda isegi kriisilukorrast tingitud administratiivsete raskusi arvesse võttes.<sup>322</sup> Samale seisukohale jõuti kohtuasjas *Taani jt vs. Kreeka*, kus viivitus meetmete võtmise ning sellest sisulise teavitamise vahel ulatus nelja kuuni (esialgne teatis ei sisaldanud asjaomaste õigusaktide tekste ning teavet administratiivsete meetmete kohta).<sup>323</sup>

---

<sup>318</sup> O. Gross (viide nr 103), lk 449. Vt ka EIÕK artikkel 33 (riikidevahelised kaebused): „Konventsiooniosaline võib pöörduda kohtu poole väitega, et teine konventsiooniosaline on rikkunud konventsiooni ja selle protokolle.“

<sup>319</sup> *Lawless vs. Irimaa (nr. 3)*, p 22; *Irimaa vs. Ühendkuningriik*, p 223; *Aksoy vs. Türgi*, p 86.

<sup>320</sup> *Lawless vs. Irimaa (nr. 3)*, p 47.

<sup>321</sup> *Kreeka vs. Ühendkuningriik* (EIKomisjoni raport), p 158.

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> *Taani jt vs. Kreeka*, p 81(3).

Eeltoodust võib seega järeldada, et riikidel on kohustus EIÕK art 15 lõike 3 alusel tegutseda vähemalt kiiremini kui kolme kuu jooksul.<sup>324</sup> Käesoleva töö autori hinnangul on kahe-kolme kuu pikkune vahemik siiski piisav selleks, et viia riigis läbi ulatuslikke reforme, mille tagajärjel võib inimõiguste olukord oluliselt halveneda. Kuigi praktilised administratiivsed raskused võivad mõistetavalt õigustada mõningast viibimist kriisiolukorras EN peasekretärile piisava põhjalikkusega info edastamisel, peaks ajavahemik olema nii lühike, kui asjaolud seda vähegi lubavad. Riigil on alati võimalik oma esialgseid teatise edaspidi täiendada.

Teavitamiskohustuse ajalise aspektiga seoses väärib märkimist, et konkreetsed erimeetmed, millest Ukraina teavitas EN peasekretäri esimest korda 2015. aasta juunis, kehtestati tegelikult osa õigusaktide puhul ligi aasta (12.08.2014) ning osa puhul rohkem kui kolm kuud (03.02.2015) varem.<sup>325</sup> Terrorismivastane võitlus teatud Ida-Ukraina aladel on aga kestnud juba alates 2014. aasta aprillist. Viidatud ajavahemikke hinnates tõusetub küsimus, mis ajahetkest alates võib lugeda Ukraina võimude poolt peatamisõiguse raames kehtestatud meetmete kasutamist EIÕK artikli 15 mõttes õigustatuks. Ajaperioodil, mille osas ei ole peatamisõiguse kohta teatist esitatud, ei ole riigil lubatud erimeetmete rakendamisel EIÕK artiklile 15 tugineda.<sup>326</sup> Kui EIK-sse peaks jõudma kaebusi, mis puudutavad 2014. aasta augusti ja 2015. aasta veebruari ning sama aasta juuni vahelisel ajal võetud erimeetmeid, tuleb kohtul seega hinnata, kas viidatud ajavahemikud on konventsiooni mõttes „vältimatu viivitus“. Magistritöö autori hinnangul on vähemalt aastane ajavahemik selgelt problemaatiline senise kohtupraktika valguses.

Ühtlasi peab EN peasekretärile esitatav informatsioon olema kohtupraktika järgi piisav. Käesoleva töö autor saab vaid nõustuda õiguskirjanduses nendituga, et konkreetsete juhtnööride puudumine informatsiooni piisavuse või vajalikkuse osas on kahetsusväärne.<sup>327</sup> Nt kohtuasjas *Lawless vs. Iirimaa (nr. 3)* pidas EIK piisavaks, et EN peasekretärile edastati peatamisõiguse meetmeid käsitlevad õigusaktid ning selgitati nende kasutamise eesmäärke („takistada avaliku korra vastaste kuritegude toimepanemist ning takistada põhiseadusega mittelubatud sõjaliste

---

<sup>324</sup> Kohtuasjas *Iirimaa vs. Ühendkuningriik* teavitas vastustajariik EN peasekretäri peatamisõiguse raames kehtestatud õigusaktidest või nende muudatustest nt ühel juhul kahe ja poole kuu ning teisel juhul nädala jooksul (vt p-d 85 ja 88).

<sup>325</sup> Ukraina poolt peatamisõigusele tuginemata kehtestatud meetmeid on eeskätt KPÕRP artiklile 4 viidates kritiseeritud teistegi rahvusvaheliste järelevalveorganite poolt. – Vt nt United Nations General Assembly. Human Rights Council. Twenty-seventh session. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine. 19.09.2014, p 27, 311. Arvutivõrgus [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-75\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-75_en.pdf) (30.04.2017).

<sup>326</sup> Vrdl kohtuasjaga *Brogan jt vs. Ühendkuningriik* (p 48), kus Ühendkuningriigi võetud erimeetmeid hinnati n-õ EIÕKi tavakehtivuse aspektist, kuivõrd vaidlusalused episoodid kaebajate kinnipidamisest seonduvalt leidsid aset pärast seda, kui Ühendkuningriik oli teavitanud peatamisõiguse lõpetamisest.

<sup>327</sup> R. St. J. Macdonald, lk 251.

või relvastatud jõudude olemasolu“).<sup>328</sup> Kohtuasjas *Iirimaa vs. Ühendkuningriik* asus EIK aga ilma sisulisemalt kommenteerimata seisukohale, et vastustajariigi teatised peatamisõiguse kohta olid art 15 lõikega 3 kooskõlas.<sup>329</sup> Toodud näidete põhjal ootab EIK seega riigilt miinimumina, et riik edastaks peatamisõiguse meetmeid käsitlevad õigusaktid ning selgitaks, kuidas (eeldatavasti millistel eesmärkidel ja olukordades, milliste isikute vastu ja milliste tagatistega) neid kasutada plaanitakse. Nagu eelnevatest alapeatükkidest nähtub, ei ole konventsiooni artiklite välja toomine iseenesest EIÕK art 15 lõike 3 järgi nõutav. See võimaldab siiski sisulisemat ülevaadet riigis toimuva suhtes.

Kui riik ei täida teavitamiskohustust, võib see osundada riigi halvast usust tegutsemisele<sup>330</sup>, mis võib omakorda mõjutada kohtu hinnangut EIÕK art 15 lõike 1 tingimuste hindamisel. Teavitamiskohustuse õigeaegne ja sisuline täitmine on käesoleva töö autori hinnangul käsitletud põhjustel vaieldamatult oluline. Tuleb siiski nõustuda ka õiguskirjanduses märgituga, et see ei tohiks tuua kaasa peatamisõiguse kohta esitatud teatiste automaatset kehtetust: arvestada tuleb riiki tabanud kriisiolukorra tegeliku olemusega ning mitte muuta teavitamiskohustuse täitmata jätmise korral kohtupoolset karistust liiga rangeks ja seeläbi vähetõhusaks.<sup>331</sup>

Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi vastavate teatiste puhul võib informatsiooni piisavuse kohta nentida järgmist. Ukraina poolt ajavahemikus 05.06.2015-31.01.2017 esitatud teatistes on toodud teave nii peatamisõiguse kasutamise põhjuste kui ka sellega hõlmatud territooriumide kohta. Teatistes on toodud välja konventsiooni artiklid, mida erimeetmed puudutavad. Ukraina valitsusvägede jurisdiktsiooni all olevaid ning peatamisõigusega hõlmatud piirkondi täpsustatakse jooksvalt. Ka Prantsusmaa ja Türgi on EN peasekretärile edastanud mitmete õigusaktide koopiad, mis nende teatel võivad sisaldada sätteid, mille ga peatatakse EIÕK-s sätestatud kohustuste täitmine. Türgi esitanud teatistes on kehtestatud õigusaktidele lisatud kokkuvõtlikud informatsioonilehed. Nimetatud annavad võrdlemisi hea ülevaate, millistele olukordadele õigusaktid kohalduvad. Peatamisõiguse meetmete seoseid

---

<sup>328</sup> *Lawless vs. Iirimaa* (nr. 3), p 47.

<sup>329</sup> *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, p 84.

<sup>330</sup> R. St. J. Macdonald, lk 252. Kohtuasjast *Aksoy vs. Türgi* nähtuvalt ei analüüsi aga EIK teavitamiskohustuse täitmist eraldi, kui peatamisõiguse meetme osas on juba tuvastatud sisuline rikkumine (vt p 86).

<sup>331</sup> Harris jt, lk 847. Võrdluseks, et Eesti õiguses on n-õ teavitamiskohustusega seonduvalt (ehk ametlikult erirežiimi kehtestamise) kohta selgitatud, et ka ilma PS §-des 128 ja 129 sätestatud korda kehtestamata õigustab sõjategevus või muu suurem oht riigi julgeolekule põhiõiguste ulatuslikumat piiramist. Põhiõiguste piirangu eesmärgiks on eelkõige isikute ohutuse tagamine ning seetõttu võib esineda olukordi, kus põhiõigusi tuleb piirata juba enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamist. Seetõttu tuleb lähtuda konkreetsest olukorrast, mitte faktist, kas sõjaseisukord on välja kuulutatud või mitte. Seda eelkõige seetõttu, et reaalse sõjategevus algab varem, kui jõutakse sõjaseisukord välja kuulutada. Kui sõjaseisukord ei ole välja kuulutatud, tuleb lähtuda seaduses sätestatud põhiõiguste piiramise regulatsioonist, kuid pärast vastava olukorra väljakuulutamist võib põhiõigusi piirata ulatuslikumalt. – E. Kodar jt. PõhiS § 130/2. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

konkreetsete konventsiooniartiklitega süüsi välja ei ole toodud. Prantsusmaa esimestest teatistest ei nähtu samuti, milliseid konventsiooni sätteid võivad erakorralise seisukorra ajal kehtestatud õigusaktid puudutada. Hilisemates teatistes on mõningaid asjaolusid täpsustatud.<sup>332</sup> Jätkuvalt ei ole aga Prantsusmaa viidanud konkreetsetele konventsiooni sätetele ega selgitanud sisulisemalt, mis ulatuses inimõigusi kriisiolukorras tavapärasest rohkem piiratakse. Kokkuvõtlikul võib seega nentida, et Prantsusmaa teatised on kolme riigi seast kõige puudulikumad.

Kui peatamisõiguse meetmete võtmine on lõppenud ning konventsiooni täidetakse jälle täiel määral, tuleb EN peasekretäri EIÕK art 15 lõike 3 järgi uuesti teavitada. Kui art 15 lõike 1 kohane *sõda* või *rahva eluvõimet ohustav hädaolukord* on möödas, ei ole peatamisõiguse meetmete kohaldamine enam lubatud.<sup>333</sup>

### 3.2.2. Kohustus teatada avalikult hädaolukorrast

Alapeatükis 2.3. sai käsitletud EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud nõuet, et peatamisõiguse meetmed ei tohi minna vastuollu riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Üheks probleemkohaks antud nõude täitmisel võib olla EIÕKi ja KPÕRPi omavaheline vastuolu, mis puudutab kohustust teatada hädaolukorrast vm ametliku nimetusega kriisiolukorrast ametlikult (kuulutada riigisiselt välja erakorraline seisukord vms). Erinevalt KPÕRP artiklist 4 ei näe EIÕKi vastav artikkel säärast kohustust ette, kuigi EIKi praktikas võib täheldada mõningaid vasturääkivusi antud aspektist. Nii nentis EIK kohtuasjas *Lawless vs. Irimaa (nr. 3)*, et konventsioon ei näe riigile ette eraldi kohustust levitada peatamisõiguse kohta esitatud teatist ka riigisiselt.<sup>334</sup> Samas pidas EIKomisjon kohtuasjas *Küpros vs. Türgi (1976)* EIÕK art 15 lõikele 1 tuginemiseks vajalikuks, et riik on mingis vormis teavitanud ametlikult ja avalikult peatamisõiguse kasutamisest, kas siis sõjaseisukorra vm erakorralise seisukorra välja kuulutamise kaudu (kui asjaolud seda lubavad).<sup>335</sup> Kohtu sellekohast seisukohta kritiseeriti kohtunike G. Sperduti ja S. Trechsel eriarvamuses, milles leiti, et ametliku väljakuulutamise nõude rikkumine ei tohiks automaatselt välistada EIÕK artiklile 15 tuginemist.<sup>336</sup>

---

<sup>332</sup> 25.05.2016 teatises viidati ühe läbiotsimise viisi kasutamise lõpetamisele, 22.07.2016 teatises teavitati selle taaskehtestamisest ning 22.12.2016 teatisega selgitati koduaresti ajalist kehtivust, vt ka viide nr 245.

<sup>333</sup> EIKomisjoni raport 214/56 *De Becker vs. Belgia*, 22.01.1960, p 271.

<sup>334</sup> *Lawless vs. Irimaa (nr. 3)*, p 47.

<sup>335</sup> *Küpros vs. Türgi (1976)*, p 527: „[...] in any case, Art. 15 requires some formal and public act of derogation, such as a declaration of martial law or state of emergency“. Türgi ei soovinud kasutada peatamisõigust Põhja-Küprosel, kuna eitas oma jurisdiktsiooni sealsetel aladel. EIKomisjon kordas oma seisukohta kohtuasjas 8007/77, *Küpros vs. Türgi*, 04.10.1983, p 67.

<sup>336</sup> *Küpros vs Türgi (1983)*, kohtunike G. Sperduti ja S. Trechsel eriarvamus, lk-d 168-169.

Nii Prantsusmaa kui ka Türgi on kuulutanud üleriigiliselt välja erakorralised seisukohad. Ida-Ukraina ehk EIÕK artikliga 15 kaetud aladel ei ole magistritöö autorile teadaolevalt erakorralist seisukorda vaatamata Ukraina korduvatest sellekohastest aruteludest ametlikult välja kuulutatud.<sup>337</sup> Samas on *Verhovna Rada* 21.05.2015 resolutsioon nr 462-VIII, mis käsitles KPÕRP-ga ja EIÕK-ga võetud kohustuste täitmise peatamist, kättesaadav parlamendi kodulehel.<sup>338</sup> Seega võib Ukraina tegevus olla hädaolukorra „ametliku teatamise“ aspektist EIÕKi (ja ühtlasi ka KPÕRPi) nõuetega kooskõlas.<sup>339</sup>

Käesoleva töö autori hinnangul ei tohiks iseenesest erakorralise seisukorra ametlikult välja kuulutamata jätmine muuta EIÕK artiklile 15 tuginemist automaatselt võimatuks. Seda juhul, kui riik on EN peasekretäri EIÕK artikli 15 alusel peatamisõiguse kasutamisest teavitanud. Iseenesest mõistetavalt ei ole riigi ametivõimudel lubatud tegutseda salajas (nn salajase õiguse keeld) ning rakendada inimõigusi ulatuslikumalt piiravaid meetmeid nii, et riigi territooriumil elavatel isikutel ei ole olnud võimalik nendega tutvuda. Seega tuleks peatamisõiguse meetmed kehtestanud riigisiseseid õigusaktid teha teatavaks riigisisese õiguses sätestatud korras ja tingimustel. Kui riigisisese õiguse järgi on selliste meetmete kehtestamine lubatud ainult mõne ametlikult välja kuulutatud kriisiolukorra (nt erakorraline seisukord) raames, tuleb seda ka teha.

Eeltoodust järeldub siiski, et ametliku teatamise või väljakuulutamise nõue EIÕK artikli 15 kontekstis vajab EIKi edasises praktikas täiendavat tähelepanu. Seda, kas riikide võetud meetmed võiksid osutada lubamatuks nimetatud või mõnel muul sisulisemal põhjusel (nt meetmed ei ole olukorra tõsiduse tõttu vajalikud või on vastuolus riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega), saab kohus hinnata siiski alles mõne peatamisõiguse raames võetud meetme peale esitatud või sellega puutumust omava kaebuse lahendamisel. EIKi kontrolli retroaktiivsus seab kahtluse alla inimõiguste tõhusa kaitse olukorras, kus neid on niigi peatamisõiguse raames võetud meetmetega tavapärasest ulatuslikumas mahu piiratud.

---

<sup>337</sup> Jaanuaris 2015 jõustus presidendi seadlus nr 15/20 osalise mobilisatsiooni kohta, kuid ka sellega seondult on kritiseeritud, et sõjaseisukorda pole välja kuulutatud. – Vt H. Coynash. Ukraine's leaders broaden mobilization while refusing to declare state of war. – Monthly bulletin Prava Ludyny (Human rights) 2015, volume 1. Arvutivõrgus: <http://khp.org/en/index.php?id=1421794099> (30.04.2017). Ukraina kuulutas 2015. aastal kõrgepingeliinide õhkulaskmise tõttu Krimmis välja erakorralise seisukorra ning 15.02.2017 riigi energiasektoris. – Vt Interfax-Ukraine. Ukraine declares state of emergency in energy sector. – KyivPost, 15.02.2017. Arvutivõrgus: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraines-government-declares-state-emergency-energy-sector.html> (30.04.2017). 12.04.2017 pikendati energiaspektori erakorralist seisukorda kuu aja võrra. – Vt Interfax-Ukraine. Government extends state of emergency in electricity market. – KyivPost, 12.04.2017. <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/government-extends-state-emergency-electricity-market.html> (30.04.2017).

<sup>338</sup> Arvutivõrgus: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-viii> (30.04.2017).

<sup>339</sup> Võrdluseks, et kohtuasjas *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik* aktsepteeris EIK, et lordide kojale suunatud riigisekretäri pöördumine, mis käsitles valitsuse kavatsust EIÕKi ja KPÕRPi alusel oma kohustustest taganeda, vastas KPÕRP-s sätestatud (riigisisese) ametliku teatamise nõudele (p 73).

### 3.2.3. Teavitamiskohustuse kaudu kontroll konventsiooniosalise tegevuse üle

EIK hindab riigi võetud meetmeid retroaktiivselt, s.t olukorras, kus väidetav inimõiguste rikkumine on juba aset leidnud. Peatamisõigust kasutanud riikide vastu esitatud kaebuste puhul on see problemaatiline põhjusel, et nii võivad kriisiolukorras aset leidnud inimõiguste tõsised rikkumised jõuda kohtu ette alles aastaid pärast peatamisõiguse kasutamise lõpetamist. Suuresti just sel põhjusel on õiguskirjanduses EIKi retroaktiivset järelevalvemehhanismi kritiseeritud.<sup>340</sup>

Esimene kontakt EIÕK artiklit 15 kasutada sooviva konventsiooniosalisega tekib EN peasekretärile esitatud vastavasisulise teatise pinnalt. On seega mõistetav, miks ühe võimaliku variandina riigi tegevust ennetavalt kontrollida nähakse peasekretäri suuremaid volitusi EIÕK art 15 lõike 3 ja artikli 52<sup>341</sup> alusel. Art 15 lõige 3 ei näe iseenesest peasekretärile ette õigust nõuda riigilt selgitusi või põhjendusi peatamisõiguse kasutamise aluseks oleva kriisiolukorra, konkreetsete erimeetmete vajalikkuse või nende vastavuse kohta teistele rahvusvahelistele instrumentidele. Tõlgendades seda aga kooskõlas artikliga 52, oleks peasekretäril võimalik taotleda selgitusi selle kohta, kuidas peatamisõigust kasutava riigi õigus ning eeskätt kriisiolukorra lahendamiseks või sellega toime tulemiseks kehtestatud meetmed tagavad konventsiooni tõhusa rakendamise. Säärane tõlgendus ei looks eraldiseisva järelevalvemehhanismi olemasolevate (nt EIK) kõrvale, vaid see oleks juba olemasoleva osaks.<sup>342</sup> EN peasekretäri järelepärimisõiguse olulisust on kohtupraktikas toodud esile siiski harva: nt juhtis vastustajariik kohtuasjas *Prantsusmaa jt vs. Türgi*<sup>343</sup> teavitamiskohustuse täidetaks lugemise argumentina tähelepanu asjaolule, et peasekretär ei olnud riigi esitatud materjalide osas rahulolematust väljendanud, kuigi tal oleks olnud selleks võimalus.<sup>344</sup>

Magistritöö autori hinnangul ei nõuaks EIÕK art 15 lõike 3 ja artikli 52 kirjeldatud tõlgendus ülemäära korralduslikki raskusi ei Euroopa Nõukogult ega peatamisõigust kasutatavatel riikidel endilt. EIÕK artiklile 15 tuginemiseks on riigil nagunii kohustus EN peasekretäri täielikult võetud meetmetest ja nende põhjustest teavitada. Et teavitust võiks pidada „täielikuks“, peaks see hõlmama selgitust järgmiste asjaolude kohta: mis piirkonnas või piirkondades on *sõda* või *muu rahva eluvõimet ohustav hädaolukord* tekkinud ning milles see riigi arvates seisneb; milliseid meetmeid on riik kriisiolukorraga toime tulemiseks võtnud (sh

<sup>340</sup> Vt nt R. St. J. Macdonald; Harris jt, lk 847.

<sup>341</sup> EIÕK artikkel 52 (peasekretäri järelepärimised): „Euroopa Nõukogu peasekretäri taotlusel esitab iga konventsiooniosaline selgituse, kuidas tema riigisisene õigus tagab konventsiooni tõhusa rakendamise.“

<sup>342</sup> R. St. J. Macdonald, lk 253.

<sup>343</sup> EIKomisjoni otsus vastuvõetavuse kohta 9940-9944/82, *Prantsusmaa, Norra, Taani, Rootsi, Holland vs. Türgi*, 06.12.1983.

<sup>344</sup> *Ibid.*, lk 151.

miks aitavad need riigi hinnangul tõhusalt kaasa olukorra lahendamisele) ning mis on selliste meetmete ulatus.<sup>345</sup> Kohustus esitada EN peasekretärile kirjeldatud määras informatsiooni tagab, et riik on sunnitud põhjalikumalt läbi kaaluma vajaduse kohaldada EIÕK artikli 15 kohast peatamisõigust ning seda ka rahvusvahelisele üldsusele sisukamalt põhjendada. Samas ei ole välistatud, et peasekretäril on EIÕK artikli 52 alusel võimalik astuda konventsiooniosalisega n-ö dialoogi ning peatamisõiguse käigus jooksvalt paluda riigil esitada perioodilisi raporteid kriisiolukorra jätkuva aktuaalsuse ning erimeetmete põhjendatuse osas.<sup>346</sup>

---

<sup>345</sup> Nagu alapeatükkides 2.2.6. ja 3.2.1. märgitud, siis ei eelda EIÕK art 15 lõike 3 sõnastus, et riik toob loetelu konkreetsetest konventsiooni artiklitest, mida peatamisõiguse meetmed puudutavad. Selguse huvides võiks see siiski olla teatis(t)es märgitud, vrdl nt Ukraina teatisi Prantsusmaa ja Türgi omadega.

<sup>346</sup> Vt Harris jt, lk 848; R. St. J. Macdonald, lk 254-255. Õiguskirjanduses on lisaks EN peasekretärile toodud täiendavate kohtuväliste kontrollmehhanismidena välja mh EN ministrite komitee monitoorivat rolli ja EN inimõiguste voliniku õigust esitada soovitusi, teha arvamusi ja koostada raporteid. – Vt lähemalt R. St. J. Macdonald, lk 256-257 (mh viidatud teosed) ja Harris jt, lk 848. Väärrib kindlasti põhjalikumalt analüüsi, kuidas EN ministrite komitee ja/või EN inimõiguste voliniku pädevust konkreetselt peatamisõigust kasutavate riikide kontekstis paremini rakendada. Kahjuks ei võimalda käesoleva töö maht siiski lisaks artikli kolmandas lõikes nimetatud EN peasekretärile muid kohtuväliseid kontrollmehhanisme sisulisemalt käsitleda.

## KOKKUVÕTE

Sõjas või muu rahva eluvõimet ohustavas hädaolukorras ei toimi riigid oma tavapärasel rütmis. Olgu selleks pikaajalised riigisisised rahutused, relvakonfliktid või ulatuslikud terrorirünnakud – riigil peab olema võimalik võtta erakordsetes kriisiolukordades meetmeid, et võimalikult kiiresti ja tõhusalt taastada tavapärane olukord. Seda tehes ei ole aga lubatud inimõigusi täielikult tasalülitada. EIÕKi osalisriigid peavad konventsioonist tulenevate kohustuste täitmist peatades pidama silmas mitmeid sisulisi ja formaalseid kriteeriumeid. Arvestades senisest kohtupraktikast ja aktuaalselt peatamisõigust kasutavate riikide, nagu Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi, olukordadest nähtavaid probleemkohti, ei ole aga EIÕK artiklile 15 tuginemine hõlbus ega taga alati inimõiguste kaitset nõutaval tasemel.

Käesoleva magistr töö eesmärk oli uurida, millistel sisulistel ja formaalsetel tingimustel on riikidel võimalik EIÕK artiklile 15 tugineda selleks, et tulla tõhusalt toime riiki ja selle rahvast ähvardavate hädaolukordadega. Ühtlasi vajas välja selgitamist, kas ja millistel põhjustel võimaldab peatamisõigus riikidel inimõigusi lubamatus mahus piirata ehk neid kuritarvitada. Magistr töö eesmärgi saavutamiseks uuriti, millistes olukordades ja kaalutlustel on ajalooliselt ja konventsiooni jõustumise järgselt kriisiolukordades inimõigusi ulatuslikumalt piiratud. Lisaks uuriti erimeetmete õiguspärasuse tingimusi ning seda, kuidas on tagatud tõhus kontroll riikide üle, arvestades kohtu poolt teadlikult riikidele jäetud ulatuslikku kaalutlusruumi EIÕK artikli 15 sisustamiseks. Uuriti ka, millised piirangud tulenevad peatamisõigusele teistest rahvusvahelise õiguse instrumentidest, peatamisõigusega mittehõlmatud artiklitest ning kuidas suhestub teavitamiskohustus peatamisõiguse kehtivuse ja inimõiguste parema kaitsmise võimalustega.

Töö esimeses peatükis uuriti erakorraliste seisukordade ja vastavate erimehhanismide kujunemise etappe. Selgus, et iga ajaloolise kogemuse puhul mängivad rolli konkreetsele ajastule iseloomulikud olud, kuid ühtlasi ka valitseva võimu kaalutlused kriisiolukordade ohjamisel. Väga omapäraselt toimunud Rooma vabariigi süsteemis vähendas kuritarvitusi võimukihi pidev rotatsioon ning valitsejate hea tahe ja terve mõistus. 18.-19. sajandi Prantsusmaa kogemus annab tunnistust sellest, et erakorralise seisukorra ning sellega seonduvate erimehhanismide kaasaegne kontseptsioon on demokraatlik-revolutsioonilise tavaga. Erakorraliste seisukordadega paratamatult kaasnevat ohtu inimõigustele on siiski võimalik tõdeda nii USA kodusõja kogemusest presidendi volituste laiendamise kaudu kui ka 20. sajandi Weimari vabariigi ajast, mil täitevvõimu sisuliselt kontrollimatu tegutsemise raames kehtestati järjepidevalt inimõigusi ulatuslikult piiravaid meetmeid.

Edasise analüüsi käigus selgus, et kuigi 20. sajandi keskpaigas loodud peatamisõiguse sätet ei peetud esialgu üldise piiranguklausli olemasolu tõttu oluliseks, vormus see varsti üsna üksmeelsete arutelude käigus allkirjastatava variandi lahutamatuks osaks. Sisulise mate vaidluste puudumise tõttu on aga hilisemas praktikas keerulisem artikli kohaldatavust selle subjektiiv-teleoloogilisest aspektist hinnata. Artikli loomist õigustab siiski selle edasine rakenduskaik: ka 2017. aasta seisuga kasutavad peatamisõigust Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi. Seejuures ei tohiks Prantsusmaa reservatsioon, mis justkui välistaks EIKi kontrollpädevuse Prantsusmaa tegevuse üle EIÕK artikli 15 kohaldamisel, olla artikli väga erandlikku iseloomu, vaidlusaluse reservatsiooni üldsõnalisust ning inimõiguste tõhusama kaitse vajadust kriisiolukordades arvestades lubatud.

Magistritöö teises peatükis analüüsiti esmalt EIÕK art 15 lõikes 1 sätestatud *sõja* (kaasajal ka relvakonflikti) või *muu rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra* sisustamise võimalusi. Vältimaks ühelt poolt liiga kergekäelist tuginemist peatamisõigusele ja lihtsustades samas riikide otsustusprotsessi selle valiku tegemisel, on EIKi praktikas püütud nimetatud olukordi eri tunnuste abil kirjeldada. Hädaolukordade iseloomud, intensiivsused ja esinemissagedused on riigiti ja piirkonniti sedavõrd erinevad, et otsustusprotsess nõuab kohtupraktikas sedastatu põhjalikku ja igakülget kaalumist. Jõuti järeldusele, et sisuliselt ei tohiks olla uuritava artikli lõikes 1 sätestatud kahe olukorra puhul peatamisõiguse kasutamiseks lõpptulemusena vahet – see võib aga mõjutada riigi tõendamiskohustuse ulatust ning konkreetsete erimeetmete valikut. Ühtlasi selgus, et ka looduskatastroofide ning vähemal määral majanduslike hädaolukordade puhul on peatamisõigusele tuginemine mõeldav. Seevastu tingimused, et hädaolukord peab olema tegelik või vahetu ning puudutama kogu elanikkonda, võivad osutada riikidele takistuseks kaitsmaks tõhusalt oma rahvast tulevikus terendavates kriisiolukordades. Siiski on vähemalt seni EIKi praktikas väljaõeldu põhjal võimalik tõdeda, et riikidel on adekvaatsete ja terviklike andmete põhjal õigus reageerida potentsiaalsetele ohutekitajatele ennetavalt ning seda ka vaid teatud riigiosade lõikes. Lisaks tuleb arvestada, et hädaolukord peab olema ajutise iseloomuga. Mõningast murelikkust inimõiguste tõhusa kaitse seisukohast tekitab EIKi võrdlemisi ulatuslik järeleandlikkus riikide tegevuse kontrollimisel. Kuigi eeltoodu ei viita kuidagi sellele, nagu ei oleks töös käsitletud kohtuasjades ega ka kaasajal riike ohustavate terrorirünnakute korral EIÕK artiklile 15 tuginemine õigustatud, ei tohiks EIK piirduda artikli 15 kaasuste lahendamisel lihtsalt menetlusosaliste seisukohtade üldsõnalise heakskiitmisega.

Kui Ida-Ukraina puhul võib EIK-l tekkida suure tõenäosusega võimalus hinnata peatamisõiguse kasutamist (õigustatult) sõja/relvakonflikti kontekstis, siis Prantsusmaa poolt rohkem kui 17 kuud kestva peatamisõiguse kasutamine jätkuvalt kogu riigi territooriumi

ulatuses on küsitav. Türgi kehtiva peatamisõiguse puhul on aga problemaatilisem konkreetsete meetmete maht ja sisu, millega riigipöördekatsest tingitud kriisiolukorda ohjatakse.

Järgmisena analüüsiti teist sisulist kriteeriumi, et hädaolukorra ajal võetud meetmed peavad olema olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalikud. Täpsemalt võib õiguskirjanduses pakutud liigituse alusel tõdeda, et kriisiolukorra meede peab olema vajalik, sobilik, proportsionaalne ning piisavate tagatistega. Kohtupraktikast nähtuvalt mängib nende sisustamisel üldjuhul rolli väga mitu elementi koosmõjus. Mida olulisem on piiratud õigus, seda väiksema intensiivsusega peab olema piirav meede – nõue, mis põhjustab kohtu praktikas nt isikuvabaduse ja –puutumatus ka kohtunikevahelisi eriarvamusi. Kuigi artiklis 15 (erinevalt KPÕRP-st) sõnaselgelt sätestamata, tuleb arvestada ka diskrimineerimiskeeluga. Kirjeldatud nõuete mitmekülgsus peaks tagama selle, et peatamisõiguse meetmed on rangelt *olukorra tõsiduse tõttu vajalikud*. On EIKi ülesanne meetmete õiguspärasust siiski igakülgselt hinnata, mistõttu võib pidada kohtu mõningast passiivsust ka antud sisulise kriteeriumi hindamisel inimõiguste tõhusa kaitse seisukohast murettekitavaks. See ei tähenda siiski, nagu tuleks riikide kaalutlusruumi EIÕK artikli 15 kontekstis pisendada sedavõrd, et inimõiguste kõrgetasemelise kaitse egiidi all oleks EIK-l kui riikideüleisel kehandil võimalik hakata kujundama konventsiooniosaliste õigus- ja poliitikavaldkondi.

EIK pole veel saanud sisuliselt Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi aktuaalseid peatamisõigusi analüüsida. Nii on nt Türgi vastu seni esitatud kaebused tunnistanud riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamata jätmise tõttu vastuvõetamatuteks. Seda paradoksaalselt olukorras, kus EIK nendib ise, et Türgi kohtute praktika erimeetmete kontrollimisel erakorralise seisukorra ajal on olnud pidevalt vastuoluline. Sellegipoolest võib riikide poolt EN peasekretärile esitatud teatiste põhjal tõdeda, et konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on piiratud üpris ulatuslikult. Nii nähtub erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide ja järelevalveorganite raportitest, et probleeme on nii riikide võetud meetmete (jätkuva) vajalikkuse, sobilikkuse, proportsionaalsuse kui ka piisavate tagatiste puudumisega. Kirjeldatu annab ühtlasi alust arvata, et EIK peab tulevikus arvestama järsu kaebuste arvu kasvuga.

Peatamisõiguse kolmas sisuline kriteerium seondub nõudega, et sõja või rahva eluvõimet ohustava hädaolukorra ajal võetavad meetmed ei tohi minna vastuollu riigi teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Nimetatud peitub nii mõnigi probleemkoht riikide jaoks: näiteks võib mõni muu rahvusvahelise õiguse dokument näha peatamisõiguse kasutamisele ette rangemad nõuded kui EIÕK (erinevused peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite loetelus, diskrimineerimiskeelu olemasolus ning hädaolukorrast avalikult teatamise nõudes). Kuigi EIKi praktikas on püütud osa aspekte analüüsitavast kriteeriumist sisustada, on kohtu selgitused olnud kas konkreetsete juhiste tuletamiseks liiga üldise iseloomuga või kohati

isegi vastuolulised. Analüüsi pinnalt võib siiski järeldada, et EIÕK artiklile 15 tuginemiseks on oluline mingis ametlikus vormis teavitada hädaolukorrast nii riigisiselt kui ka kahe instrumendi suure kattuvuse tõttu KPÕRPI kontekstis ÜRO peasekretäri. Olenevalt konkreetse kriisilukorra eripärast peab riik olema arvestanud ka sellega, et peab oma tegevust EIK-le õigustama mh rahvusvahelise (humanitaar)õiguse vaatenurgast.

Magistritöö kolmandas peatükis analüüsiti esmalt peatamisõigusega mittehõlmatud artiklite tähtsust ning nendega seonduvaid probleemkohti Ukraina, Prantsusmaa ning Türgi peatamisõiguste kontekstis. Kuivõrd EIÕK artiklis 2 sätestatud õigus elule osas on tehtud erand inimeste hukkamisel õiguspärase sõjategevuse tagajärjel, võib EIK seoses Ida-Ukraina relvakonfliktiga olla sunnitud tulevikus Ukrainas toimuvat „õiguspärase sõjategevuse“ erandi valguses hindama. Ühtlasi vajab kõrgendatud tähelepanu EIÕK artiklis 3 sätestatud piinava kohtlemise keeld, arvestades EIKi praktikast nähtuvat riikide taunitavat kalduvust meetmete võtmisel ka kõnealust artiklit rikkuda. Enim vastukaja tekitavad aga ilmselt Türgi plaanid seoses surmanuhtluse taastamisega: see viiks nii EIÕKi kui ka 6. ja 13. protokollide rikkumiseni ning oleks vastuolus mh ka KPÕRPI ja selle fakultatiivse lisaprotokolliga. Ei ole välistatud, et tulevikus tõusetub küsimus Türgi edasisest seotusest protokollidega ja konventsiooni endaga.

Viimase ning ühtlasi EIÕK artiklis 15 sätestatud ainsa formaalse kriteeriumina uuriti magistritöö kolmandas peatükis kohustust teavitada EN peasekretäri täielikult peatamisõiguse raames võetud meetmetest ja nende põhjustest. Kohtupraktikast võib täpsustavalt tuletada kohustuse esitada miinimumina peatamisõiguse meetmeid käsitlevad õigusaktid ning selgitused nende kasutusviiside kohta. Nõue, mis võib Prantsusmaa ja Türgi puhul osutada problemaatiliseks, kuivõrd nimetatud riigid ei ole oma teatistes piisava selgusega piirata vaid konventsiooniartikleid markeerinud. Ukraina puhul võib aga taunida asjaolu, et ajavahemik erimeetmete kehtestamise ja nendest teavitamise vahel on kolme kuu kuni aasta pikkune, mis on senise kohtupraktika mõttes lubamatu viivitus. Lisaks ei ole Ukraina kuulutanud 2017. aasta aprillikuu seisuga peatamisõigusega hõlmatud aladel välja erakorralist seisukorda, kuigi kohtupraktika järgi on artikli 15 alusel mingisugune sellekohane ametlik deklaratsioon nõutav.

Lühidalt uuriti magistritöös veel võimalust suurendada teavitamiskohustuse kaudu ennetavat kontrolli konventsiooniosalise tegevuse üle. Seda põhjusel, et nii peatamisõigusele tuginemist kui ka konkreetseid erimeetmeid saab EIK kontrollida vaid retroaktiivselt, kui potentsiaalsed inimõiguste rikkumised võivad olla juba aset leidnud. Selgus, et EIÕK art 15 lõike 3 ja artikli 52 alusel on võimalik kaaluda EN peasekretäri volituste laiendamist, mis puudutab nimetatud õigust taotleda riigilt EIÕK artikli 15 kohaldamise kohta selgitusi. Lisaks saaks peasekretär paluda riikidel teavitamisõiguse käigus jooksvalt perioodilisi raporteid kriisilukorra jätkuva aktuaalsuse ning erimeetmete põhjendatuse osas. Järelevalve korraldus

konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste üle võib seega EIÕK artikli 15 kontekstis vajada tulevikus mõningaid kohendusi.

Eeltoodust nähtub, et peatamisõigus on aktuaalne ja problemaatiline. Ühest küljest seab analüüsiv artikkel peatamisõigust kasutada soovivatele riikidele mitmeid sisulisi ja formaalseid tingimusi, millest osade täitmine võib osutada riigile keeruliseks. Kohtupraktikast ega artikli sõnastusest ei ole iga aspekti puhul võimalik vajalikul määral juhiseid tuletada. Samas võib magistritöös käsitletu pinnalt õigustatult karta, et inimõigusi on siiski (hoolimata mitmetest peatamisõigusele seatud tingimustest) kriisiolukordades võrreldes tavaajaga märgatavalt lihtsam piirata. Seda eriti olukorras, kus EIKi kontrollpädevus on kohati taandunud üldsõnaliste heakskiitmiseni või tõdemusteni. Inimõiguste tõhus kaitse kaasaja kriisiolukordades peab loodetavasti siiski oma rahvusvahelisele lakmustestile vastu, kui EIK-l tekib tulevikus võimalus Ukraina, Prantsusmaa ja Türgi vastu esitatud kaebusi sisuliselt hinnata.

# **DEROGATION IN TIME OF EMERGENCY UNDER ARTICLE 15 OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

## **Summary**

There is nothing uncommon in the occurrence of various nationwide emergencies in the course of history. Were it internal uprisings, threats posed by extensive terrorist attacks or armed conflicts of different intensity – it is reasonable to assume that the normal functioning of a state is endangered when battling with crises that could possibly threaten the life of its nation. Hence, in those kind of exigencies extraordinary measures must be taken in order to preserve one's people and – by consequence – the state itself. Such derogatory measures, while useful for dealing with the exceptional situation, can however bear compelling effects on the human rights guarantees within the state.

Although different kinds of states of emergency usually have their normative basis in the national law, various international human rights instruments also regulate the requirements of the right to derogate and the procedure thereof. For the 47 High Contracting Parties (contracting parties) of the Council of Europe, Article 15 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) stipulates the conditions for derogating from the rights and freedoms guaranteed by the ECHR in time of emergency. As of April 2017, three of the contracting parties (Ukraine, France and Turkey) are actively implementing the said article. The functioning of derogation regimes and their inherent restrictive impact on human rights is therefore real and deserves elevated attention.

The master thesis analyses whether the substantive and formal criteria of Article 15 enable the contracting parties to protect their vital needs during emergencies on one part and still guarantee strong protection of human rights on the other. Hence, the objective of the master thesis is to establish reasonable substantive and formal criteria for derogations under the ECHR and to determine if and for what reasons has the state of emergency potential to cause unacceptable infringements of human rights. As the wording of Article 15 is somewhat general and therefore ambiguous, the circumstances regarding the nature of crisis necessitating derogations, the extent of such derogations, possible obstacles deriving from international obligations, non-derogable articles and form of the notification procedure must be examined in detail. In addition, it is of utmost importance to analyse the compatibility of the considerably wide margin of appreciation left for the states under Article 15 with a requirement to ensure effective protection of human rights. It also needs to be ascertained whether the aforesaid criteria should be interpreted to some extent differently than it has been done in the previous

case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR). Additionally, focus is put on the abovementioned three contracting parties' current situation in respective parts of the thesis. The master thesis is conducted as a qualitative research and divided into three chapters. Historical, descriptive, analytical, systematic and comparative methods are used.

In the first chapter, the historical stages of some of the most well-known states of emergency and respective derogatory measures are analysed. Attention is also accorded to the development of the Article 15 in the mid-20<sup>th</sup> century. Based on the brief historical analysis of the Roman Empire (6<sup>th</sup>-3<sup>rd</sup> century BC), 18<sup>th</sup>-19<sup>th</sup> century France, 19<sup>th</sup> century United States of America and 20<sup>th</sup> century Europe, it can be noted that in addition to the era- and situation-specific aspects, the mind-set of the governing power certainly determines the nature of the emergency measures. While the unique Roman system succeeded in advancing the cause of liberty via forms of dictatorship even during the crisis periods, the same cannot be noted regarding the actions of the 1930<sup>th</sup> Weimar Republican authorities. On the basis of the France experience, however, it is possible to deduce that the modern concept of state of emergency derives from democratic background and aspirations.

The atrocities of the II World War and fear for the outspreading communism and totalitarian regimes formed a fitting surface for drafting the ECHR, including Article 15. Although not vehemently supported in the beginning, the necessity and construction in particular never raised any serious debates during the *travaux préparatoires*' period. Drawing heavily upon the respective article draft of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 15 in force as of today has been since resorted to by nine contracting parties. However, only four of them have been scrutinized by the ECtHR in the last 60 years. As to the current derogations under the ECHR, it is interesting to consider the reservation entered by the France upon ratification of the ECHR in 1974. According to the wording of the reservation, the ECtHR's hands would be extensively tied when assessing possible applications concerning the justifiability of France's derogations. Taking into account the unacceptably generic nature of the said reservation, the exceptional character of Article 15 itself and the necessity for effective supervisory mechanisms for human rights violations, the permissibility of the said reservation is, nevertheless, arguable.

The second chapter analyses in more detail the substantive criteria stipulated in the first paragraph of Article 15. To begin with, the conditions for resorting to derogatory measures (i.e. situation of *war or other public emergency threatening the life of the nation*) are examined. Regarding the two alternatives, it was concluded that as any war or an armed conflict would usually endanger the life of the nation, it should be of little consequence whether Article 15 was evoked because of the first alternative or any *other* type of public emergency. Such conclusion

is also supported by the grammatical interpretation of the article. The different level of intensity of a particular crisis might, however, affect the contracting party's burden of proof when justifying derogatory measures and the necessity of the latter. In addition, Article 15 of the ECHR could also include economic emergencies, natural disasters and large-scale epidemics of various kind.

It was also emphasized that as situations deviating from ordinary may vary on a large scale, it is ineluctable to define the characteristics of emergencies as carefully as possible, in order to avoid too opportunistic derogations under Article 15. More specifically, public emergency threatening the life of the nation should be actual or imminent. However, no state should be forced to "wait out" possible attacks on its people. Thus, precautionary measures could be taken based on adequate, up-to-date, objective and consistent information. Moreover, according to the ECtHR's later case-law, such measures can also be taken with regard to only some part(s) of the state's territory as opposed to the initial requirement of emergency involving the whole nation. Although not explicitly mentioned in Article 15, the emergencies must also be limited in time. As the derogatory measures enable to attain results much effectively than everyday measures, their applicability is quick to increase – thus carrying strong potential for human rights violations.

Furthermore, it was noted in the master thesis that concerns may rise regarding somewhat broad margin of appreciation left by the ECtHR to the contracting states when defining emergency situations. According to the author's opinion, the ECtHR cannot limit itself with mere statements or referrals to the parties' respective positions as to the existence of an emergency without conducting its own thorough and impartial examination. That said, the states are entitled to rely on Article 15 in cases of terrorist attacks that have proven to be gruelling and have often fatal consequences for the society. While such attacks might have forced France quite understandably to declare state of emergency and resort to Article 15, its use up to the date and on all the state's territory has now become questionable. On the other hand, the ongoing armed conflict in eastern Ukraine might justifiably enable the ECtHR to examine derogatory measures in the light of the "war" alternative for the first time. As to the Turkey's derogation that resulted from *coup d'état* attempt in July 2016, the sheer volume and substance of the derogation regime is probably the most worrisome.

Secondly, the substantive criterion concerning the "strictly required extent" of derogatory measures is analysed. Taking into account the significance of the latter, a list of requirements is evaluated. Thus, in order to justify themselves, it was concluded that the special measures have to be necessary, suitable, proportional and with sufficient safeguards. In addition, prohibition on discrimination must be respected, albeit not included in the wording of

the article. As can be seen from the case-law, a concurrence of the abovementioned requirements is usually examined – although not always with the judges’ consensus. Similarly to the first substantive criterion, the passiveness of the ECtHR when examining applications concerning derogations, is troublesome and raises the question of effective control mechanism for protection of human rights on the international level. Taking into account, *inter alia*, the utmost exceptional character of emergency regimes as well as limited balancing (and thus) positive effect of the legislative and judicial powers as opposed to the executive, the states of emergencies should be dealt with a reasonable precaution.

As to the abovementioned three contracting parties’ situation, it was concluded that the states have considered necessary to implement quite extensive and numerous limitations on human rights. According to various assessments, statements and reports from the international community, multiple problematic aspects such as abuse of power or excessively designed and used measures can be noted. The most extensive and, therefore, unsettling measures have been created and implemented by the Turkish authorities. The ECtHR has yet to consider any respective applications in substance. For example, all applications against Turkey have been declared inadmissible due to the failure to exhaust domestic remedies – somewhat paradoxical situation taking into account that the ECtHR has itself noted the inconsistency of the Turkish courts in examining derogatory measures.

Thirdly, the criterion that measures taken in time of emergency cannot be inconsistent with the contracting party’s other obligations under international law is examined. The author concluded that there exist multiple uncertainties regarding the said requirement. That being even more so due to the fact that the ECtHR has not either had the possibility or will to analyse the particular aspects in more detail. It was noted that not all international instruments ratified by the contracting parties include derogation clauses while some of them are evidently more complex and demanding compared to Article 15 of the ECHR (e.g. different lists of non-derogable articles, more substantive and procedural criteria). Therefore, a state party to the ECHR as well as the ICCPR would be, for example, forced to take into account the obligation to officially proclaim public emergency as foreseen in Article 4 of the ICCPR while no such obligation can be derived from the ECHR. Taking into account the corresponding nature of the two instruments, the contracting party derogating under the ECHR would also be reasonably expected to notify the Secretary-General of the United Nations of the emergency and respective derogation under the ICCPR. In that respect, all three abovementioned contracting parties have fulfilled the requirement. Depending on the nature of a crisis, the states might also be prepared to defend their actions in the light of international (humanitarian) law.

In the third chapter of the master thesis, the importance of non-derogable articles stated in Article 15(2) and the problematic adherence to the latter regarding the emergency situations in Ukraine, France and Turkey is firstly analysed. According to Article 15, no derogations from freedom from torture and inhuman or degrading treatment, from slavery or servitude, from retrospective criminal liability and abolition of death penalty can be made. Right to life (Article 2 of the ECHR) is also protected, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war. As to the ongoing armed conflict in eastern Ukraine, the latter “exception to the exception” might become relevant. For that, the actions of the Ukrainian authorities must probably be assessed in the light of the international law regulating the right to self-defence (Ukraine itself has declared the anti-terrorist operation conducted in eastern regions to be a part of its inalienable right to individual self-defence against aggression according to Article 51 of the Charter of the United Nations).

Additionally, the elevated concern for Article 3 of the ECHR that stipulates freedom from torture and inhuman or degrading treatment was emphasized as it is one of the most frequently violated non-derogable articles. As to the abolition of death penalty – laid down in Protocols No. 6 and 13 to the ECHR as well as incorporated in the meaning of Articles 2 and 3 according to the case-law – Turkey’s plans to restore capital punishment are highly troublesome. While it might trigger talks of denunciation of the said Protocols and/or ECHR, Turkey must take into account the prohibition on retrospective heavier penalty and its obligations under the ECHR until the official denunciation date. Furthermore, the fact of Turkey being a State Party to the ICCPR and its optional protocol aiming at the abolition of the death penalty, might restrict Turkish leaders’ somewhat populist and so far still hypothetical ambitions.

The third chapter of the thesis puts subsequently focus on the formal and procedural criterion stipulated in Article 15(3). Namely, any contracting party availing itself of the right of derogation shall keep the Secretary General of the Council of Europe fully informed of the measures which it has taken and the reasons therefor. It shall also inform the Secretary General when such measures have ceased to operate and the provisions of the ECHR are again being fully executed. Unsurprisingly, the former of the requirements is more problematic than the latter. It was concluded that the case-law offers little guidance as to the notification procedure, apart from the fact that notices must contain as a minimum relevant legal acts and respective explanations as to their application fields. As France and Turkey have not specified the ECHR’s articles subject to derogations, it is still uncertain whether the information set forth in the notices would satisfy the ECtHR. The author also concluded that Ukraine has imposed some of the derogatory measures up to one year before giving any respective notice to the Secretary

General. The referred timespan is, however, not consistent with the previous case-law according to which delays of more than three months have been disapproved of. Moreover, no official proclamation as to the state of emergency in eastern Ukraine has been made, although such a requirement can be derived from the ECtHR's case-law. In the author's opinion, absence of such official proclamation should not, *per se*, render the derogation impermissible. Official notification satisfying the requirements of Article 15 must still be filed.

It was also concluded that the possibility to strengthen the European (mostly retroactive) supervision merits attention with regard to and via the notification procedure to the Secretary General. Namely, the latter could be entitled on the basis of Article 15(3) and Article 52 of the ECHR to request additional information from the contracting parties concerning the application of Article 15. The Secretary General could also require periodic reporting regarding the continuous actuality of a crisis and justifiability of derogatory measures.

In conclusion, the contracting states might and do benefit from the derogation clause set forth in the ECHR in times of emergencies of different kinds and intensity. That said, the highly practical and actual right to derogation is a complex construction which obligates the states to consider numerous criteria in order to limit any negative effects to human rights to the minimum possible level. Unfortunately, existing case-law of the ECtHR and the wording of Article 15 do not always offer comprehensive and unambiguous guidelines on how to furnish the criteria effectively while keeping in mind the stretched fragility of human rights protection during extraordinary times. For this reason, one could expect and hope that any analyses carried out in the ECtHR's future judgments concerning states of emergency and respective measures thereof would provide more detailed guidelines. Especially for the states that currently deal with extraordinary situations and also for any other contracting parties that might find themselves in the need for Article 15 one day.

---

Käti Mägi

## LÜHENDID

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIKo – Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus

EIKomisjon – Euroopa Inimõiguste Komisjon

EIÕK – inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

ErSS – erakorralise seisukorra seadus

Euroopa Nõukogu – EN

FETO – Fethullahi terroriorganisatsioon

HOS – hädaolukorra seadus

IRA – Iiri Vabariiklik Armeed

IÕK – Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõiguste komitee

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

USA – Ameerika Ühendriigid

VF – Venemaa Föderatsioon

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

# KASUTATUD MATERJALID

## Kasutatud kirjandus

1. Ackerman, B. Essay. The Emergency Constitution. Yale Law School Legal Scholarship Repository, 01.01.2014.
2. Agamben, G. The State of Exception (tõlkinud K. Attell). Chicago: University of Chicago Press, 2005.
3. American Association for the International Commission of Jurists. Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. New York, 1985.
4. Bates, E. The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its inception to the creation of a permanent Court of Human Rights. Oxford: Oxford University Press 2010.
5. Brian Simpson, A.W. Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention. New York: Oxford University Press 2001.
6. Camp, K. L., Pole, S. C. Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. – Human Rights Quarterly 2004, volume 26.
7. Cassese, A. Prohibition of Torture and Inhuman Treatment. – The European System for the Protection of Human Rights. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1993.
8. Cowell, F. Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR. – Birkbeck Law Review 2013, volume 1(1).
9. Criddle, E. J., Fox-Decent, E. Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law. – Human Rights Quarterly 2012, volume 34(39).
10. De Schutter, O. International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary. Cambridge: Cambridge University Press 2015.
11. Desierto, D. A. Austerity Measures and International Economic, Social, and Cultural Rights. Criddle, E. J. (ed.). Human Rights in Emergencies. Cambridge: Cambridge University Press 2016.
12. Dimitrijević, V. (ed). Human rights in Yugoslavia 1999. Legal provisions and practice in the Federal Republic of Yugoslavia compared to international human rights standards. Series. Reports 3. Belgrade: Belgrade Centre for Human Rights 2000.
13. Doswald-Beck, L. Human Rights in Times of Conflict and Terrorism. New York: Oxford University Press 2011.

14. Ernits, M. PõhiS § 11/3. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
15. Fitzpatrick, J. Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency . Philadelphia: University of Pennsylvania Press 1994.
16. Greer, S. The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights. Human rights files No. 17. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2000.
17. Gross, E. How To Justify an Emergency Regime and Preserve Civil Liberties in Times of Terrorism. – South Carolina Journal of International Law and Business 2008, volume 5(1).
18. Gross, E. Fighting Terrorism With One Hand Tied Behind the Back: Delineating the Normative Framework for Conducting the Struggle Against Terrorism Within a Democratic Paradigm. – Wisconsin International Law Journal 2011, volume 29(1).
19. Gross, O. "Once More unto the Breach": The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies. – Yale Journal of International Law 1998, volume 23(2).
20. Gross, O., Ni Aolain, F. From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights. – Human Rights Quarterly 2001, volume 23.
21. Harris, D jt. Law of the European Convention on Human Rights. Third Edition. New York: Oxford University Press 2014.
22. Hedigan, J. The European Convention on Human Rights and Counter-Terrorism. – Fordham International Law Journal 2004, volume 28(2).
23. Henckaerts, J.-M., Doswald-Beck, L. Customary International Humanitarian Law Volume I: Rules. ICRC. Rule 101. New York: Cambridge University Press 2009 (reprint).
24. Kirchner, S. Human Rights Guarantees During States of Emergency: the European Convention on Human Rights. – Baltic Journal of Law & Politics 2010, volume 3(2).
25. Klein, C. Book review on J. Oraa's „Human Rights in States of Emergency in International Law“, Oxford: Clarendon Press 1992. – European Journal of International Law 1993, volume 4(1).
26. Kodar, E. jt. PõhiS § 129/5. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

27. Lillith, R. B. (ed). American Society of International Law. The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. American Journal of International Law 1985, volume 79(4), section (A).
28. Macdonald, R. St. J. Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights. – Columbia Journal of Transnational Law 1997, volume 225(36).
29. Manin, B. The Emergency Paradigm and the New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight? – Baume, S., Fontana, B. (dir. de). Les usages de la séparation des pouvoirs. Paris: Michel Houdiard 2008.
30. Myjer, E. jt (eds). The Conscience of Europe. 50 Years of the European Court of Human Rights. Council of Europe. London: Third Millennium Publishing Limited 2010.
31. Reid, K. A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights. 4th edition. London: Sweet and Maxwell 2011.
32. Renucci, J.-F. Introduction to the European Convention on Human Rights. The rights guaranteed and the protection mechanism. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2005.
33. Rossiter, C. L. Constitutional Dictatorship. Princeton: Princeton University Press 1948.
34. Salinas de Frias, A. Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights. Strasbourg: the Council of Europe 2012.
35. Schabas, W. A. The European Convention on Human Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2015.
36. Scheppele, K. L. Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11. – Journal of Constitutional Law 2004, volume 6(5).
37. Schmitt, C. Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty tõlkinud G. Schwab). Chicago: University of Chicago Press, 2005.
38. Sheeran, S. P. Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics. – Michigan Journal of International Law 2013, volume 34(3).
39. Simma, B. jt (ed). The Charter of the United Nations. A Commentary. Third edition. Volume II. Oxford: Oxford University Press 2012.
40. Sinisalu, A.. Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2012.
41. Staib, J. T. Russian and Western views of International Law: The Case of Crimea. – Matlary, J. H., Heier, T. (Eds). Ukraine and Beyond: Russia's Strategic Security Challenge to Europe. Basel: Springer International Publishing AG 2016.

42. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõte põhiõiguste kaitsel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2005. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/631/triipan.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (30.04.2017).
43. Vallikivi, H. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – *Juridica* 1995/5.
44. Van Dijk, P. jt (eds). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Third edition. Haag: Kluwer Law International 1998.
45. Vedsted-Hansen, J. *The European Convention on Human Rights, Counter-Terrorism, and Refugee Protection*. – *Refugee Survey Quarterly* 2010, volume 29(4).
46. Värk, R. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2010.
47. Warbick, C. *The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights*. – *The European Journal of International Law* 2004, volume 15(5).

## Kasutatud õigusaktid

48. Ameerika Inimõiguste Konventsioon. Jõustunud 18.07.1978. Arvutivõrgus: [http://www.hrcr.org/docs/American\\_Convention/oashr.html](http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html) (30.04.2017).
49. Araabia Inimõiguste Harta. Vastu võetud Kairos Araabia Riikide Liiga Nõukogu poolt 15.09.1994. Arvutivõrgus: [http://www.acihl.org/texts.htm?article\\_id=16](http://www.acihl.org/texts.htm?article_id=16) (30.04.2017).
50. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349.
51. Erakorralise seisukorra seadus – RT I 1996, 8, 165.
52. Euroopa Nõukogu statuut. – RT II 1993, 17, 29.
53. Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.
54. Hädaolukorra seadus – RT I 2009, 39, 262.
55. Hädaolukorra seadus (alates 01.07.2017) – avaldamismärge RT I, 03.03.2017, 1.
56. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 1996, 11, 34 (uus redaktsioon RT II 2010, 14, 54).
57. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt – RT II 1994, 10, 11.
58. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti surmanuhtluse kaotamist käsitlev teine fakultatiivne protokoll. – RT II 2003, 31, 157.
59. Lapse õiguste konventsioon - RT II 1996, 16, 56.

60. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.
61. Sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon. – RT II 1999, 19, 117.
62. Tsiivilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon. – RT II 1999, 20, 120.
63. Türgi ministrite nõukogu 02.01.2017 dekreetseadus nr KHK/685. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ee835> (30.04.2017).
64. Türgi Vabariigi põhiseadus. Arvutivõrgus: [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf) (30.04.2017).
65. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.
66. Vene Föderatsiooni 14.12.2015 seadus nr 7-FKZ Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtu seaduse muudatuste kohta. Arvutivõrgus: <https://rg.ru/2015/12/15/ks-site-dok.html> (30.04.2017).
67. *Verhovna Rada* 21.05.2015 resolutsioon nr 462-VIII KPÕRP-ga ja EIÕK-ga võetud kohustuste täitmise peatamise kohta. Arvutivõrgus: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-viii> (30.04.2017).
68. 12. augusti 1949 Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal. – RT II 1999, 17, 107.
69. 12. augusti 1949 Genfi (II) konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel. – RT II 1999, 18, 116.
70. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 121.
71. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (II) lisaprotokoll siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 122.

## Kasutatud kohtupraktika

### Euroopa Inimõiguste Kohus

72. EIKo 332/57, *Lawless vs. Iirimaa* (nr. 3), 01.07.1961.
73. EIKo 5310/71, *Iirimaa vs. Ühendkuningriik*, 18.01.1978.
74. EIKo 10328/83, *Belilos vs. Šveits*, 29.04.1988.
75. EIKo 11209/84 jt, *Brogan jt vs. Ühendkuningriik*, 29.11.1988.

76. EIKo 12244/86 jt, *Fox, Campbell ja Hartley vs. Ühendkuningriik*, 30.08.1990.
77. EIKo (suurkoda) 22479/93, *Öztürk vs. Türgi*, 28.09.1990.
78. EIKo 14553/89 ja 14554/89, *Brannigan ja McBride vs. Ühendkuningriik*, 26.05.1993.
79. EIKo 21987/93, *Aksoy vs. Türgi*, 18.12.1996.
80. EIKo 22009/93, *Z. vs. Soome*, 25.02.1997
81. EIKo 23878/94 jt, *Sakik jt vs. Türgi*, 26.11.1997.
82. EIKo (vastuvõetavuse otsus) 41571/98, *Marshall vs. Ühendkuningriik*, 10.07.2001.
83. EIKo (suurkoda) 35763/97, *Al-Adsani vs. Ühendkuningriik*, 21.11.2001.
84. EIKo (suurkoda) 52207/99, *Banković jt vs. Belgia jt*, 12.12.2001.
85. EIKo 28957/95, *Goodwin vs. Ühendkuningriik*, 11.07.2002.
86. EIKo 23145/93 ja 25091/94, *Elçi jt vs. Türgi*, 13.11.2003.
87. EIKo 25142/94 ja 27099/95, *Sadak vs. Türgi*, 08.04.2004.
88. EIKo 25143/94 ja 27098/95, *Yurttaş vs. Türgi*, 27.05.2004.
89. EIKo (suurkoda) 48787/99, *Ilaşcu jt. vs. Moldova ja Venemaa*, 08.07.2004.
90. EIKo 32446/96, *Abdulsamet Yaman vs. Türgi*, 02.11.2004.
91. EIKo 36378/02, *Shamayev jt vs. Gruusia ja Venemaa*, 12.04.2005.
92. EIKo (suurkoda) 46221/99, *Öcalan vs. Türgi*, 12.05.2005.
93. EIKo 34482/97, *Bilen vs. Türgi*, 21.02.2006.
94. EIKo (suurkoda) 54810/00, *Jalloh vs. Saksamaa*, 11.07.2006.
95. EIKo (suurkoda) 59450/00, *Ramirez Sanchez vs. Prantsusmaa*, 04.07.2006.
96. EIKo (suurkoda) 37201/06, *Saadi vs. Itaalia*, 28.02.2008.
97. EIKo (suurkoda) 3455/05, *A. jt. vs. Ühendkuningriik*, 19.02.2009.
98. EIÕK 11976/03, *Demirel ja Ateş (nr. 3) vs. Türgi*, 09.12.2009.
99. EIKo 61498/08, *Al-Saadoon ja Mufdhi vs. Ühendkuningriik*, 02.03.2010.
100. EIKo (suurkoda) 3394/03, *Medvedyev jt vs. Prantsusmaa*, 29.03.2010.
101. EIKo (suurkoda), 37452/02 *Stummer vs. Austria*, 07.07.2011.
102. EIKo 4239/08, *C. N. vs. Ühendkuningriik*, 13.11.2012.
103. EIKo 11157/04 ja 15162/05, *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, 04.07.2013.
104. EIKo (õiglase hüvitise otsus) 14902/04, *OA O Neftyanaya Kompaniya Yukos vs. Venemaa*, 31.07.2014.
105. EIKo (suurkoda) 29750/09, *Hassan vs. Ühendkuningriik*, 16.09.2014.
106. EIKo 37537/07, *Hajrullah vs. endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik*, 29.10.2015.
107. EIKo (suurkoda) 23380/09, *Bouyid vs. Belgia*, 28.09.2015.
108. EIKo 57467/10, *Samachişă vs. Rumeenia*, 16.07.2015.

- 109. EIKo (vastuvõetavuse otsus) 56511/16, *Mercan vs. Türgi*, 08.11.2016.
- 110. EIKo (vastuvõetavuse otsus) 59061/16, *Zihni vs. Türgi*, 29.11.2016.
- 111. EIK (vastuvõetavuse otsus) 2873/17 *Çatal vs. Türgi*, 07.03.2017.

#### Euroopa inimõiguste komisjon

- 112. EIKomisjoni raport 176/56, *Kreeka vs. Ühendkuningriik*, 26.09.1958.
- 113. EIKomisjoni raport 332/57, *Lawless vs. Iirimaa*, 19.12.1959.
- 114. EIKomisjoni raport 214/56, *De Becker vs. Belgia*, 22.01.1960.
- 115. EIKomisjoni raport 3321/67, *Taani, Norra, Rootsi ja Holland vs. Kreeka*, 05.11.1969.
- 116. EIKomisjoni raport 6780/74 ja 6950/75, *Küpros vs. Türgi*, 10.07.1976.
- 117. EIKomisjoni raport 9116/80, *Temeltasch vs. Šveits*, 05.03.1983.
- 118. EIKomisjoni raport 8007/77, *Küpros vs. Türgi*, 04.10.1983.
- 119. EIKomisjoni otsus vastuvõetavuse kohta 9940-9944/82, *Prantsusmaa, Norra, Taani, Rootsi, Holland vs. Türgi*, 06.12.1983.

#### Valitsustele kommunikeeritud kohtuasjad

- 120. 2945/16 *Khlebik vs. Ukraina*, 18.12.2015 (Ukraina valitsusele kommunikeeritud 01.04.2016).

#### Välisriikide kohtupraktika

- 121. Le Conseil constitutionnel. Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016.  
Arvutivõrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032080747&dateTexte=> (30.04.2017).
- 122. Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtu 14.07.2015 otsus nr 21-P.  
Arvutivõrgus: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision201896.pdf> (30.04.2017).
- 123. Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtu 19.04.2016 otsus nr 12-P.  
Arvutivõrgus: <https://rg.ru/2016/05/05/sud-dok.html> (30.04.2017).
- 124. Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtu 19.01.2017 otsus nr 1-P.  
Arvutivõrgus <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision258613.pdf> (30.04.2017).

## Kodulehed

125. Euroopa Nõukogu koduleht. Deklaratsioonid ja reservatsioonid. Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-reservations-and-declarations/-/conventions/declarations/search/cets> (30.04.2017).
126. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Ukraina erimissiooni koduleht. Arvutivõrgus: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571> (30.04.2017).
127. ÜRO inimõiguste ülemvoliniku koduleht. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UAIndex.aspx> (30.04.2017).
128. ÜRO lepingute andmebaas. Arvutivõrgus: <https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=en> (30.04.2017).

## Muud allikad

129. Amnesty International Report 2015/16. The state of the world's human rights (Amnesty International Report 2015/16). Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/> (30.04.2017).
130. Amnesty International Report 2016/17. The state of the world's human rights. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/> (30.04.2017).
131. Ariès, Q. Erdoğan pushes to restore death penalty. – Politico, European Edition, 18.03.2017. Arvutivõrgus: <http://www.politico.eu/article/erdogan-pushes-to-restore-death-penalty/> (30.04.2017).
132. Assemblée nationale. Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence. Présenté par MM. Dominique RAIMBOURG et Jean-Frédéric POISSON. 06.12.2016. Arvutivõrgus: [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/%28index%29/depots#P1193\\_343862](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/%28index%29/depots#P1193_343862) (30.04.2017).
133. Chan, S. France Uses Sweeping Powers to Curb Climate Protests, but Clashes Erupt. – The New York Times, 29.11.2015. Arvutivõrgus: [https://www.nytimes.com/2015/11/30/world/europe/france-uses-sweeping-powers-to-curb-climate-protests-but-clashes-erupt.html?\\_r=2](https://www.nytimes.com/2015/11/30/world/europe/france-uses-sweeping-powers-to-curb-climate-protests-but-clashes-erupt.html?_r=2) (30.04.2017).

134. Council of Europe. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism. Adopted by the Committee of Ministers at its 804th meeting, 11.07.2002. Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H\\_2002\\_4E.pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/Docs2002/H_2002_4E.pdf) (30.04.2017).
135. Coynash, H. Ukraine's leaders broaden mobilization while refusing to declare state of war. – Monthly bulletin Prava Ludyny (Human rights) 2015, volume 1. Arvutivõrgus: <http://khp.org/en/index.php?id=1421794099> (30.04.2017).
136. Europe: Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe. Amnesty International. 17.01.2016. Arvutivõrgus: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/> (30.04.2017).
137. European Commission of Human Rights. Preparatory work on article 15 of the European Convention on Human Rights. Information Document prepared by the Secretariat of the Commission at the request of the President of the Commission. Strasbourg, 22.05.1956. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART15-DH\(56\)4-EN1675477.pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART15-DH(56)4-EN1675477.pdf) (30.04.2017).
138. Euroopa Nõukogu ministrite asemike komitee otsus nr 4.2. surmanuhtluse keelustamise teemal. 19.04.2017 kohtumine nr 1284. – Arvutivõrgus: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680707509#globalcontainer](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680707509#globalcontainer) (30.04.2017).
139. Finnin, R., Grant, T. D. Don't call it a civil war – Ukraine's conflict is an act of Russian aggression. – The Conversation, 24.08.2014. Arvutivõrgus: <https://theconversation.com/dont-call-it-a-civil-war-ukraines-conflict-is-an-act-of-russian-aggression-46280> (30.04.2017).
140. France: Abuses Under State of Emergency. Halt Warrantless Search and House Arrest. 03.02.2016. – Human Rights Watch. Arvutivõrgus: <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency> (30.04.2017).
141. Houry, N. (Director, Terrorism and Counterterrorism Program, Human Rights Watch). Breaking France's Addiction to its State of Emergency. – openDemocracy, 13.03.2017. Arvutivõrgus: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/nadim-houry/breaking-france-s-addiction-to-its-state-of-emergency> (30.04.2017).
142. Interfax-Ukraine. Government extends state of emergency in electricity market. – KyivPost, 12.04.2017. <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/government-extends-state-emergency-electricity-market.html> (30.04.2017).

143. Interfax-Ukraine. Ukraine declares state of emergency in energy sector. – KyivPost, 15.02.2017. Arvutivõrgus: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraine-declares-state-emergency-energy-sector.htm> (30.04.2017).
144. International Criminal Court. The Office of the Prosecutor. Report on Preliminary Examination Activities 2016. Arvutivõrgus: [https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe\\_eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe_eng.pdf) (30.04.2017).
145. Joint statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the Venice Commission's Opinion on the amendments to the Constitution of Turkey and recent events. Brussels. 13.03.2017. Arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-588\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-588_en.htm) (30.04.2017).
146. Mužnieks, N. Statement. Measures taken under the state of emergency in Turkey. Strasbourg, 26.07.2016. Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/measures-taken-under-the-state-of-emergency-in-turkey> (30.04.2017).
147. Mužnieks, N. Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit. – Le Monde, 03.02.2016. Arvutivõrgus: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit\\_4858281\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit_4858281_3232.html) (30.04.2017).
148. Nations Unies Droits de l'Homme. Déclaration publique sur la loi relative à l'état d'urgence et sur la loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales. 19.01.2016. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F> (30.04.2017).
149. O'Boyle, M. Emergency Government and Derogation under the ECHR. Lecture given to the Law Society, Dublin, on 15 March 2016. Arvutivõrgus: <https://www.lawsociety.ie/Documents/committees/hr/lectures/The%20European%20Convention%20on%20Human%20Rights%20and%20states%20of%20emergency.pdf> (30.04.2017).
150. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2015 to 15 February 2016. Arvutivõrgus: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_13th\\_HRMMU\\_Report\\_3M\\_arch2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3M_arch2016.pdf) (30.04.2017).
151. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2016 to 15 February 2017.

- 15.03.2017. Arvutivõrgus:  
[http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport17th\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport17th_EN.pdf) (30.04.2017).
152. Penal Reform International. Written submission for the United Nations Human Rights Committee General Comment No. 36 – Article 6: Right to life. Arvutivõrgus:  
<https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/06/HRC-Article-6-submission.pdf> (30.04.2017).
153. Prantsusmaa alalise esinduse 23.11.2015 teatis nr 2015-1116221. C.N.703.2015.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification). Arvutivõrgus:  
<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.703.2015-Eng.pdf> (30.04.2017).
154. Shaheen, K. Turkey vote curtailed fundamental freedoms, say European observers. – The Guardian, 17.04.2017. Arvutivõrgus:  
<https://www.theguardian.com/world/2017/apr/17/turkey-vote-referendum-curtailed-fundamental-freedoms-european-observers> (30.04.2017).
155. The Committee of Ministers. Resolution 56(16). Convention on Human Rights - Interpretation and Application of Article 15, paragraph 3. 26.11.1956. Arvutivõrgus:  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805e35bf](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e35bf) (30.04.2017).
156. Türgi alalise esinduse 21.07.2016 teatis nr 2016/11235663. C.N.580.2016.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification). Arvutivõrgus:  
<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.580.2016-Eng.pdf> (30.04.2017).
157. Ukraina alalise esinduse 05.06.2015 teatis nr 4132/28-194/501-803. C.N.416.2015.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification). Arvutivõrgus:  
<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.416.2015-Eng.pdf> (30.04.2017).
158. Ukraina alalise esinduse 13.04.2014 teatis nr S/2014/186 ÜRO Julgeolekunõukogu presidendile. Arvutivõrgus:  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/186](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/186) (30.04.2017).
159. United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. UN experts urge Turkey to adhere to its human rights obligations even in time of declared emergency. 19.08.2016. Arvutivõrgus:  
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20394> (30.04.2017).
160. United Nations Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 26: Continuity of Obligations. 08.12.1997. Arvutivõrgus:  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.8%2fRev.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.8%2fRev.1&Lang=en) (30.04.2017).

161. United Nations Human Rights Committee. CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency. Seventy-second Session of the Human Rights Committee, 31.08.2001. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html> (30.04.2017).
162. United Nations General Assembly. Human Rights Council. Thirty-second session. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on his mission to Ukraine (UN eriraport). 04.05.2016, p 25. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/57616a9d4.html> (30.04.2017).
163. United Nations General Assembly. Human Rights Council. Twenty-seventh session. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine. 19.09.2014. Arvutivõrgus: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-75\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-75_en.pdf) (30.04.2017).
164. Venice Commission. Opinion on the draft constitutional law on "protection of the nation" of France. Opinion No. 838/2016. 14.03.2016. Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e) (30.04.2017).
165. Wright, C. States of Exception in the Andean Region: A Political Perspective. – IPSA-ECPR Joint Conference hosted by the Brazilian Political Science Association at the University of Sao Paulo, 16.-19.02.2011. Arvutivõrgus: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_26160.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26160.pdf) (30.04.2017).

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kati Mägi,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Kohustuste täitmise peatamine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 15 alusel“,

mille juhendaja on *dr. iur.* René Värk,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2017**