1. Euroopa inimõiguste (ja põhivabaduste kaitse) konventsiooni loomine ning sellega kaitstud olulisemad õigused

1.1. Tekkelugu

EIÕK kirjutati alla 4. novembril 1950 Roomas kahes autentses, võrdse õigusjõuga keeles (inglise ja prantsuse keeles) ning lepingut hoiustatakse Euroopa Nõukogu arhiivis. Juba varem, 5. mail 1949, olid kümme riiki – Belgia, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Prantsusmaa, Rootsi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Taani – asutanud Euroopa Nõukogu. Sellega liitusid 1949. aasta augustis Kreeka ja järgmisel aastal Türgi, Lääne-Saksamaa (alguses eraldi ka Saarimaa, mis ühines 1957. a Lääne-Saksamaaga) ning Island.

Veel enne seda oli Suurbritannia peaminister Winston Churchill kutsunud üles asutama Euroopa Nõukogu ja selle idee täpsustamiseks kogunes 1948. aastal Haagis Euroopa kongress. EIÕK toetub paljuski inimõiguste ülddeklaratsioonile, mille kuulutas välja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Peaassamblee 10. detsembril 1948.

Euroopa inimõiguste kaitse konventsiooni ratifitseeris, st väljendas oma nõusolekut selle rahvusvahelise lepingu tema suhtes siduvaks muutumisele, esimese riigina Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik 1951. aasta märtsis ja see jõustus 3. septembril 1953. Kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid, keda praeguseks on 47, on EIÕK-ga ühinenud, st nad on EIÕK osalisriigid.

Peale Euroopa inimõiguste konventsiooni on Euroopa Nõukogul hulk teisi inimõiguste ja õigusalaseid dokumente, nii konventsioone kui ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee otsuseid, deklaratsioone, soovitusi liikmesriikidele ning Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee soovitusi, resolutsioone ja arvamusi, samuti Euroopa Nõukogu loodud komiteede (nt Euroopa Kohtunike Konsultatiivkomitee, CCJE, ingl

Consultative Council of European Judges, pr Conseil consultatif des juges européens) arvamusi.1

Eraldi väärivad märkimist veel Euroopa komisjon demokraatia eest õiguse kaudu ehk nn Veneetsia Komisjon ja Euroopa Nõukogu Inimõiguste volinik. Euroopa Nõukogu 18 liikmesriiki moodustasid Itaalia valitsuse ettepanekul 1990. aastal Euroopa komisjoni demokraatia eest õiguse kaudu, mis on tuntuks saanud kui Veneetsia komisjon, kuna see käib koos Veneetsias. Komisjoni eesmärgiks seati liikmesriikide ja Kesk- ning Ida-Euroopa riikide nõustamine demokraatlike institutsioonide tõhustamiseks, õiguskordade ja -kultuuride kohta teabe vahetamiseks ning õigussüsteemide lähendamiseks. Algselt ajutiselt loodud Veneetsia komisjoni töö osutus nii tõhusaks, et seda jätkatakse püsivalt.2

Euroopa Nõukogu Inimõiguste volinik, asukohaga Strasbourgis, on sõltumatu ja erapooletu kohtuväline institutsioon, mille Euroopa Nõukogu asutas 1999. aastal selleks, et edendada teadlikkust inimõigustest ja nende austamist. Voliniku valib kuueks aastaks tagasivalimise õiguseta Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee ja voliniku tegevus keskendub kolmele suurele tihedalt seotud valdkonnale: visiidid Euroopa Nõukogu liikmesriikidesse ja dialoog Euroopa Nõukogu liikmesriikide asutuste ning tsiviilühiskonnaga; temaatilised uurimused, raportid ja nõustamine inimõiguste alases töös; inimõigustest teadlikkuse tõstmisega seotud tegevused.3

1.2. Euroopa inimõiguste konventsiooni ja selle (lisa)protokollidega tagatud olulisemad õigused

EIÕK artikli 1 (kohustus austada inimõigusi) alusel tagavad konventsiooniosalised igaühele, kes on nende jurisdiktsiooni all, EIÕK I osas määratletud õigused ja vabadused. EIÕK kõige tähtsamad õigused paiknevadki selle I osa artiklites 2–14 (I ossa kuuluvad veel art-d 15–18). Neist nn absoluutse iseloomuga õigused (st õigused, mida ei tohi piirata isegi mitte eriolukorras) on sätestatud eeskätt artiklites 2 ja 3: need on õigus elule ning piinamise ja ebainimlikult või alandavalt kohtlemise ja karistamise keeld.

EIÕK artikli 15 lõike 2 järgi ei tohi isegi hädaolukorras peatada kohustusi, mis tulenevad EIÕK artiklist 2 (see ei puuduta olukorda, kus inimesed hukkuvad õiguspärase sõjategevuse tagajärjel) ja artiklite 3, 4 lõikest 1 (kedagi ei või pidada orjuses ega sunduses) ning 7 (karistamine üksnes seaduse alusel).

Lisaks tuntakse piiratud õigusi (õigused, mida võib teatud rangetel tingimustel piirata) ning kvalifitseeritud õigusi, mida tuleb tasakaalustada avalikes huvides ja mida võib riivata vastavates sätetes toodud tingimustel. Selliseid sätteid sisaldavad näiteks EIÕK artiklid 8–11 ning need on õigus era- ja perekonnaelu austamisele, mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus, sõnavabadus ning kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas tehakse EIÕK-s sätestatud õigusi kohaldades üldjuhul proportsionaalsuse analüüs ennekõike nende õiguste puhul, mille sätetes on EIÕK-s piiranguklausel, mis sisaldab väljendit „kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik“. Nii on see näiteks artiklite 8–10 ja artikli 11 lõike 2 puhul.4

EIÕK artikkel 6 on ühtaegu nii menetlusliku kui ka sisulise väärtusega, tagades õiguse sõltumatust kohtuvõimust kuni õiglase kohtupidamiseni. Oluliseks tuleb pidada veel artiklit 5, mis tagab õiguse isikuvabadusele ja -puutumatusele.

Tähelepanuväärne on, et EIÕK sisaldab ka õigusi, millel ei ole iseseisvat tähendust, kuid mis on olulised koostoimes teiste artiklitega. Sellised on artiklis 13 sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja EIÕK artiklis 14 sisalduv diskrimineerimise keeld.

EIÕK lisaprotokollid (on nimetatud ka lihtsalt protokollideks) on samuti kaalukad. Tihedamini kasutatakse neist aastal 1952 koostatud lisaprotokolli nr 1 (sätestab vara kaitse ning õiguse haridusele ja vabadele valimistele), 1983. aasta lisaprotokolli nr 4 (räägib liikumisvabadusest), 1984. aasta lisaprotokolli nr 7 (täpsustab edasikaebamisõigust kriminaalasjades) ning 2000. aasta lisaprotokolli nr 12 (tagab võrdse kohtlemise). Lisaprotokollid nr 6 ja 13 (vastavalt 1983. ja 2002. a) käsitlevad surmanuhtluse kaotamist. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 6 surmanuhtluse kaotamise kohta arvestas sellega, et mitme Euroopa Nõukogu liikmesriigi arengus väljendus üldine suundumus surmanuhtluse kaotamisele, kuid lubas surmanuhtlust teatud juhtudel sõja ajal. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 13 surmanuhtluse igas olukorras kaotamise kohta keelustas surmanuhtluse täielikult. Lisaprotokollid on siduvad ainult riikidele, kes on need ratifitseerinud.

Peale ühte või mitut õigust täiendavate lisaprotokollide (edaspidi nimetan kõiki lihtsalt protokollideks) on ka EIÕK enda teksti muudetud mitme protokolliga: varasematest on need 1970. aastast pärinev protokoll nr 3, 1971. aasta protokoll nr

5 ja 1990. aastal jõustunud protokoll nr 8. Kõik protokollidega muudetud sätted asendati protokolliga nr 11, mis jõustus 1998. aastal ning muutis kehtetuks 1994. aastast pärit protokollid nr 9 ja 10. Samal ajal sai Euroopa Inimõiguste Kohus alaliseks kohtuks.

Järgmised põhjapanevad muudatused, mis puudutasid nii Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunike valimist kui ka kohtumenetlust, tehti 1. juunil 2010. Siis jõustus protokoll nr 14, millega muudeti ulatuslikult EIÕK kontrollisüsteemi: näiteks loodi üksikkohtuniku (ainuisikulise kohtuniku) koosseis, st ilmselgelt mittevastuvõetavaid kaebusi vaatab läbi üks kohtunik, kes ei tohi aga olla selle riigi kohtunik, kelle vastu kaebus on esitatud. Samuti võimaldatakse alates protokolli nr 14 jõustumisest edaspidi kaebus vastuvõetamatuks tunnistada, kui kaebaja pole kannatanud märkimisväärset kahju. Lisaks pikendati protokolliga nr 14 kohtuniku ametiaeg seniselt kuuelt aastalt üheksale aastale, kuid kohtunikku tagasi valida enam ei tohi.

Selle artikli kirjutamise seisuga kõige värskemad muudatused pärinevad 1. augustist 2021, mil jõustus protokoll nr 15. Sellega lisati EIÕK preambulisse viide subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõttele ja kaalutlusõiguse doktriinile. Samuti kehtestati kohtunike senise vanusepiirangu (70 aastat) asemele uus piirang: kohtunikuks kandideerija ei või olla vanem kui 65.[5] Veel kaotati kohtuasja poole õigus vaielda vastu seitsmeliikmelise koja pädevuse üleandmisele 17-liikmelisele suurkojale. Muudeti ka nn vähetähtsate kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumi, et võimaldada tunnistada vastuvõetamatuks suurem arv selliseid kaebusi. Lisaks lühendati kohtule kaebuse esitamise tähtaega kuuelt kuult neljale.

Praeguseks on vastu võetud EIÕK 16 protokolli. Nimelt on lisaks eelnevalt loetletud protokollidele, 2013. aastal vastu võetud ka protokoll nr 16, mis jõustus riikide suhtes, kes selle on ratifitseerinud (alates 10 ratifitseerinud riigist), 1. augustil 2018.[6] See protokoll puudutab Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevust anda arvamus juhul, kui protokolli ratifitseerinud riikide kindlaksmääratud kohtud paluvad seda EIÕK tõlgendamise ja kohaldamise kohta.

Kokkuvõttes võib öelda, et EIÕK eesmärk on eelkõige tagada õigus elule, õiglasele kohtumenetlusele, era- ja perekonnaelu kaitsele, aga ka sõnavabadus, mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadus, õigus haridusele ning vara kaitse. EIÕK-ga on esmajoones keelatud piinamine ning ebainimlik ja alandav kohtlemine, orjus ja sunnitöö, surmanuhtlus, põhjendamatu ja ebaseaduslik kinnipidamine ning diskrimineerimine EIÕK-s sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamisel.

1.3. Euroopa inimõiguste konventsioonist formaalses mõttes välja jäänud õigused

EIÕK-ga ei reguleerita majanduslikke ega sotsiaalseid õigusi, kui just välja arvata artikli 4 lõige 2 (sunnitöö keeld), artikli 6 lõike 3 punkt c (õigus tasuta õigusabile), artikkel 11 (ühinemisvabadus ja streigiõigus) ning protokolli nr 1 artikkel 2 (õigus haridusele).

Võrdluseks võib tuua ligikaudu 50 aastat noorema dokumendi: Euroopa Liidu (EL-i) põhiõiguste harta[7] , kus solidaarsusele on pühendatud terve peatükk. Nii EIÕK kui ka põhiõiguste harta puhul kerkib küsimus, kas sotsiaalsete õigustega tegeleb ainult avalik võim ja kas need loovad subjektiivseid õigusi, st kas need rahvusvahelised dokumendid annavad füüsilisele või juriidilisele isikule õigusnormidega tagatud õiguse toimida mingil viisil – nõuda kohustatud isikutelt teatud tegude sooritamist (või neist hoidumist).

Sotsiaalseid põhiõigusi on Euroopa Inimõiguste Kohus siiski tuletanud EIÕK artiklitest 2 (õigus elule), 3 (piinamise ja ebainimliku kohtlemise keeld), 6 (õigus õiglasele kohtumenetlusele), 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) ning 14 (diskrimineerimise keeld), samuti protokolli nr 1 artiklist 1 (vara kaitse). Kohus on kasutanud neid selleks, et tagada sotsiaalsete õiguste kaitse – nii materiaalõiguse, st sisulise õiguse, mis reguleerib keelde, käske, isikute ja halduse vahelisi suhteid, tõlgendamine, kui ka loominguline ja uuenduslik vaade menetlusõigusele – ning rakendanud muu hulgas võrdse kohtlemise põhimõtet.[8]

Juba 9. oktoobril 1979 märkis EIK kohtuasjas Airey *vs.* Iirimaa järgmist: „Kohus on teadlik, et sotsiaalsete ja majanduslike õiguste realiseerumine sõltub suurel määral kõnealuses riigis valitsevast olukorrast, eelkõige finantsolukorrast. Teiselt poolt tuleb Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendada tänapäeva tingimuste valguses (EIÕK kui elav dokument, vt alapunkt 7.1), Euroopa inimõiguste konventsioon on kavandatud selleks, et reaalselt ja praktiliselt kaitsta isikuid valdkondades, mida selles käsitletakse. Kuigi konventsioonis on esile toodud olulised kodanike- ja poliitilised õigused, on paljudel neist sotsiaalne või majanduslik kaasmõju.“[9]

EIK on sotsiaalsete õiguste kontekstis käsitlenud näiteks järgmisi õigusi: õigus tervisele ja arstiabile, õigus eluasemele, puuetega inimeste kaitse, võitlus vaesusega, välismaalaste ja varjupaigataotlejate õigused, õigus haridusele, õigus tööle, sunnitöö ja inimkaubanduse keelustamine, õigus sotsiaalkindlustusele,

pensioniõiguslikud küsimused, ühinemisvabadus. Üks esimesi kordi puutus tolleaegne Euroopa Inimõiguste Komisjon (üks EIK-i eelkäijatest) puhtalt vaesuse küsimusega kokku asjas Van Volsem *vs.* Belgia[10] , kus kaebajaks oli alaealiseid lapsi kasvatav lahutatud üksikema, kellel lülitati elekter välja, sest ta ei olnud jõudnud elektriarveid tasuda. Euroopa Inimõiguste Komisjon siiski rikkumist ei leidnud, arvates, et kuigi EIÕK artiklit 3 võib kohaldada olukordades, kus isikut on sotsiaalselt ja majanduslikult koheldud ebainimlikult või alandavalt, ei saa kõnealuses olukorras (elektri väljalülitamine) siiski olla tegemist ebainimliku või alandava käitumisega.

23. aprillil 2002 leidis EIK-i teine sektsioon ühes täiesti tagasihoidlikus kaebuse vastuvõetavuse üle otsustamise lahendis asjas Larioshina *vs.* Venemaa, et iseenesest võib olla lubatav kaevata Euroopa Inimõiguste Kohtusse ka selle peale, et pension on ebainimlikult väike.[11] Õigus eluasemele on EIK-il tuletatud eraelu kaitsest, mis omakorda sisaldub EIÕK artiklis 8, mõnikord on juurde võetud ka konventsiooni protokolli nr 1 artikkel 1: vara/omandi kaitse kohta. Juba 1986. aastal asjas James jt *vs.* Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik leidis EIK, et õigus eluasemele on osa inimese esmavajadusest ja et eluasemeturgu ei saa lasta üksnes turu enda reguleerida, vaid et riigil peab jääma võimalus sekkuda, selleks et tagada eluaseme vallas sotsiaalne õiglus.[12]

EIK on samuti leidnud, et riigisiseste võimude otsus paigutada viis last hoolekandeasutusse ainuüksi põhjusel, et vanematel polnud piisavalt vahendeid laste ülalpidamiseks, rikkus EIÕK-ga kaitstud õigust perekonnaelu austamisele, seda enam, et laste heaolu tagamiseks oleks saanud rakendada vähem radikaalseid meetmeid.[13]

1.4. Kasulikke materjale Euroopa inimõiguste konventsiooni olulisemate õigustega seotud kohtupraktika kohta ja EIÕK ülejäänud artiklid

Sellel, kes soovib tutvuda EIÕK tähtsaimate artiklite sisuga põhjalikumalt, soovitan lugeda Euroopa Inimõiguste Kohtu veebilehel avaldatud ja pidevalt uuendatavaid EIÕK artiklite ülevaateid rubriigis „Case-law Guides by Article“. Ülevaateid on kirjutatud artiklite 2–6 (kriminaal- ja tsiviilõiguslik aspekt), 7–14 (koos protokolli nr 12 art-ga 1), 15 ja 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine), 18 (õiguste piiramise kitsendused) ning 46 (Euroopa Inimõiguste Kohtu sisuliste otsuste siduvus ja nende täitmine) kohta. Veel on ülevaateid EIÕK protokolli nr 1 artikli 1 (vara kaitse), protokolli nr 1 artikli 2 (õigus haridusele), protokolli nr 1 artikli 3 (õigus vabadele

valimistele), protokolli nr 4 artikli 3 (kodanike väljasaatmise keelamine), protokolli nr 4 artikli 4 (välismaalaste sunniviisilise kollektiivse väljasaatmise keelamine), protokolli nr 7 artikli 1 (välismaalaste väljasaatmisega seotud menetluslikud kaitsevahendid) ning protokolli nr 7 artikli 4 (teistkordse kohtumõistmise ja karistamise keelamine) kohta.14

EIÕK II osas (art-d 19–51) reguleeritakse Euroopa Inimõiguste Kohtu tööd (sellest lähemalt vt allpool).

EIÕK III ossa (art-d 52–59) kuuluvad muud sätted, mis reguleerivad EIÕK allakirjutamist ja ratifitseerimist; EIÕK territoriaalset kohaldamist; reservatsioone ja denonsseerimist ehk selle rahvusvahelise lepingu (EIÕK) üles ütlemist.

- 1Vt nt Jacobs, F., White, R., Ovey, C. The European Convention on Human Rights. Oxford: Oxford University Press, Fifth Edition, 2010, lk 17 ning Euroopa Nõukogu veebileht https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list (15.08.2021). Euroopa Nõukogu konsultatiivkomiteede nimekirja vt https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/committee-or-agreement (13.10.2021). Autoril oli au olla CCJE president aastatel 2008−2010.
- 2Edasi vt Kask, O. Veneetsia Komisjoni tegevusest – Kohtute aastaraamat 2016, lk 31−39.
- 3Vt inimõiguste voliniku veebileht https://www.coe.int/en/web/commissioner/the-commissioner (13.10.2021).
- 4Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 137 (ja samas täiendavad viited).
- 5„Kohtunikukandidaat peab olema alla 65-aastane kuupäeval, mil on parlamentaarsele assambleele artiklis 22 nimetatud kolmeliikmelise nimekirja esitamise tähtpäev.“ Protokoll nr 15 inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni muutmise kohta, vastu võetud 24.06.2013. − RT II, 28.03.2014, 1.
- 6Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 16 , vastu võetud 02.10.2013. − RT II, 16.06.2017, 4.
- 7Euroopa Liidu põhiõiguste harta. − ELT, C 83, 30.03.2010, lk 389−403.
- 8Vt lähemalt Laffranque, J. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatia puudust ja õiguskaitse nappust? Vaade õigusriigile läbi Euroopa Inimõiguste Kohtu silmade. – Juridica 2013/I, lk 27–40.
- 9EIK, 6289/73, Airey vs. Iirimaa, 09.10.1979, p 26.

- 10Euroopa Inimõiguste Komisjoni otsus 1464/89, Van Volsem vs. Belgia, 09.05.1990.
- 11EIK (määrus vastuvõetavuse kohta), 56869/00, Larioshina vs. Venemaa, 23.04.2002.
- 12 EIK (suurkoda), 8793/79, James jt vs. Ühendkuningriik, 21.02.1986.
- 13EIK, 23848/04, Wallová ja Walla vs. Tšehhi Vabariik, 26.10.2006, p-d 37–46.
- 14EIK koostatud nn Case law guides: Ülevaated EIÕK artiklite ja (lisa)protokollide artiklite kohta. − https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c (06.08.2021).