



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

SUURKODA

OTSUS

**Nõuandva arvamuse taotlus bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel
inimõiguste ja inimväärikuse kaitse konventsiooni artikli 29 alusel**

STRASBOURG

15. september 2021. a

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

Euroopa Inimõiguste Kohus suurkojana, kuhu kuuluvad
esimees Robert Spano,
kohtunikud Jon Fridrik
Kjølbro, Ksenija
Turković,
Paul Lemmens,
Síofra O’Leary,
Yonko Grozev,
Carlo Ranzoni,
Armen Harutyunyan,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Alena Poláčková,
Marko Bošnjak,
Tim Eicke,
Jovan Ilievski,
Lado Chanturia,
Maria Elósegui,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland
ja suurkoja sekretäri asetäitja Johan Callewaert,
olles pidanud nõu kinnisel istungil 10. veebruaril ja
9. juunil 2021. aastal, tegi viimasena nimetatud kuupäeval järgmise
otsuse.

MENETLUSE KÄIK

1. Euroopa Nõukogu bioetika komitee (edaspidi DH-BIO) esimees andis 3. detsembri 2019. aasta kirjas Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) esimehele teada komitee otsusest küsida EIK-lt nõuandvat arvamust inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni inimõiguste ja inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel (edaspidi Oviedo konventsioon) artiklis 29 sätestatud menetluse kohaselt. Otsuse võtsid vastu eelnimetatud konventsiooni osalised. Taotlus oli sõnastatud järgmiselt:

„Tuginedes bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel inimõiguste ja inimväärikuse kaitse konventsiooni (ETS nr 164, Oviedo konventsioon) artiklile 29, taotleb bioetika komitee, mille koosseis piirdub Oviedo konventsiooni osalistega, võttes arvesse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohast kohtupraktikat ning Oviedo konventsiooni, Euroopa Inimõiguste Kohtult arvamuse andmist alljärgnevates õigusküsimustes, mis käsitlevad Oviedo konventsiooni tõlgendamist:

1) arvestades Oviedo konventsiooni eesmärki „kedagi diskrimineerimata tagada igäuhe isikupuutumatus austamine“ (Oviedo konventsiooni artikkel 1), milliseid Oviedo konventsiooni artiklis 7 nimetatud kaitsetingimusi peab liikmesriik kehtestama, et need vastaksid kaitse miinimumnõuetele?

2) kas psüühikahäire ravi korral ilma asjassepuutuva isiku nõusolekuta ja eesmärgiga kaitsta teisi isikuid tõsise ohu eest (mis ei jää Oviedo konventsiooni artikli 7 reguleerimisalasse, aga jääb artikli 26 lõike 1 omasse), kohaldatakse küsimuses number 1 nimetatud kaitsetingimusi?“

2. DH-BIO põhjendas oma taotluse esitamist järgmiselt:

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

„Mõlema küsimuse eesmärk on saada selgitusi teatavates aspektides Oviedo konventsiooni artikli 7 tõlgendamisel, pidades silmas DH-BIO-l käsil olevat ja tema edaspidist tööd selles vallas.

Esimene küsimus: eesmärk on saada selgitusi EIK asjakohase kohtupraktika põhjal, millistele nõuetele peavad vastama artiklis 7 nimetatud kaitsetingimused, et kaitsta tõhusalt asjassepuutuva isiku inimõigusi ja tema isikupuutumast.

Teine küsimus: Oviedo konventsiooni artikkel 7 piirab sõnaselgelt psüühikahäirega isiku tahtest olenematu ravi juhtumitega, kui ravi on vajalik selleks, et hoida ära tõsine oht isiku enda tervisele. Seega ei nähta artiklis 7 ette tahtest olenematut ravi puhuks, kui selline ravi võib osutuda vajalikuks, et vältida tõsist ohtu teistele isikutele.

Oviedo konventsiooni seletuskirja punkti 151 kohaselt: „psüühikahäire tõttu teistele tõsiselt ohtliku isiku puhul võidakse seaduse alusel piirata tema vabadust või allutada teda ilma tema nõusolekuta ravile. Kirjeldatud juhul on tegemist piiranguga (lisaks artiklis 7 sätestatuile), mille eesmärk on kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.“

Teise küsimuse eesmärk on saada selgitusi, millised on kohaldatavad kaitsetingimused võrreldes artiklis 7 nimetatud kaitsetingimustega siis, kui tahtest olenematu ravi on erandkorras lubatud, et kaitsta teisi isikuid tõsise ohu eest.“

3. Asjakohaste menetlusnormide puudumisel seda laadi menetluse puhul otsustas kohtu esimees analoogia korras kohaldada kohtureeglite IX peatüki regulatsiooni. Sekretär teavitas 23. juuni 2020. aasta kirjas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi konventsioon) osalisi esitatud taotluse kohta kirjalike seisukohtade esitamise võimalusest (kohtureeglite 84. reegli lg 2). Konventsiooniosalistel paluti vastata küsimusele EIK pädevuse kohta, esitada märkusi DH-BIO taotluse kohta ning anda teavet asjakohase riigisisese õiguse ja kohtupraktika kohta, eelkõige selle kohta, kas kaitsmaks teisi isikuid tõsise ohu eest võib raske psüühikahäirega isikut ilma tema nõusolekuta ravile allutada ja kui võib, siis kas selle õiguslik alus on sätestatud Oviedo konventsiooni artikli 26 lõikes 1.

4. Seisukohad esitasid Albaania, Andorra, Armeenia, Aserbaidžani, Eesti, Itaalia, Kreeka, Küprose, Läti, Leedu, Luksemburgi, Madalmaade, Norra, Poola, Portugali, Prantsusmaa, Rumeenia, Prantsusmaa, Šveitsi, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariigi, Türgi, Ukraina, Ungari ja Vene Föderatsiooni valitsused. Seisukohad edastati DH-BIO-le ja kõigile konventsiooniosalistele (analoogia korras kohtureeglite 85. reegli lõike 2 alusel).

5. Esimees kaasas menetlusse järgmised kodanikuühiskonna organisatsioonid: Validity; Rahvusvaheline Puuetega Inimeste Liit (IDA), Euroopa Puuetega Inimeste Foorum (EDF), ühiselt organisatsioonid Inclusion Europe, Autism Europe ja Mental Health Europe; ja Center for the Human Rights of Users and Survivors of Psychiatry (CHRUSP). Nende kirjalikud seisukohad edastati DH-BIO-le ja kõigile konventsiooniosalistele. Menetlusse kaasatud organisatsioonidele edastati samuti konventsiooniosaliste seisukohtade koopiad (analoogia korras kohtureeglite 44. reegli lõigete 3 kuni 6 alusel).

6. Taotlus suunati edasi EIK suurkojale. Suurkoja koosseis määراتi *mutatis mutandis* Oviedo konventsiooni artikli 26 ja kohtureeglite 24. reegli kohaselt.

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÖLGENDAMISEKS

I TAOTLUSE TAUST

A. Oviedo konventsioon ja ettevalmistavad materjalid

7. Oviedo konventsioon, mis avati allakirjutamiseks 4. aprillil 1997. aastal, koostati eesmärgiga luua ühine raamistik inimõiguste ja inimväärikuse kaitseks bioloogia ja meditsiini rakendamise seotud pikaajalistes ja arenevates valdkondades. Nagu selgub Oviedo konventsiooni tekstist, eelkõige selle pealkirjast, preambulist ja artiklis 1 sätestatud reguleerimisalast ning eesmärgist, on Oviedo konventsioonil ja konventsioonil palju ühiseid jooni. Oviedo konventsiooni seletuskirjas on sellega seoses märgitud (punkt 9):

„Mõlemale konventsioonile on ühised nii üldlähenevusviisi kui ka mitmed eetilised põhimõtted ja õigusmõisted. Käesolevas konventsioonis on tegelikult viimistletud mõningaid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis talletatud põhimõtteid.“

8. Oviedo konventsioon jõustus 1. detsembril 1999. aastal ratifitseerimiseks vajaliku arvu täitumisel (viis riiki, millest kõik olid Euroopa Nõukogu liikmesriigid, alus: artikkel 33 lg 3). Käesoleva otsuse vastuvõtmise ajal olid Oviedo konventsiooni osalised järgmised 29 riiki: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Eesti, Gruusia, Hispaania, Horvaatia, Island, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Moldova Vabariik, Montenegro, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Põhja-Makedoonia, Rumeenia, San Marino, Serbia, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi Vabariik, Türgi ja Ungari. Oviedo konventsiooni koostamisel osalenud riigid, kes ei kuulu Euroopa Nõukogusse ja ka Euroopa Liit võivad selle ratifitseerida (artikkel 33 lg 1), nagu ka kõik teised kolmandad riigid artiklis 34 sätestatud korras. Nimetatud kuupäevani ei olnud ükski eelnimetatud riik seda teinud.

9. Oviedo konventsiooni artiklis 29 on sätestatud:

„Artikkel 29. Konventsiooni tõlgendamine

Euroopa Inimõiguste Kohus võib arutatavale kohtuasjale otseselt viitamata anda konventsiooni tõlgendamiseks soovituslikke õigusnõuandeid, kui seda taotleb:

- konventsiooniosalise valitsus, kes on sellest teisi konventsiooniosalisi teavitanud;
- artiklis 32 nimetatud komitee, kuhu kuuluvad ainult konventsiooniosaliste esindajad, kahekolmandikulise häälteenamusega vastuvõetud otsuse alusel.“

10. Oviedo konventsiooni artiklis 31 on sätestatud:

„Artikkel 31. Protokollid

Artikli 32 kohaselt võib konventsioonile lisada protokolle, et arendada edasi konventsiooni põhimõtteid asjaomastes valdkondades.

[...]“

11. Oviedo konventsiooni artiklis 32 on sätestatud:

„Artikkel 32. Konventsiooni muudatused

1 Selles artiklis ja artiklis 29 komiteele ettenähtud ülesandeid täidab Bioetika Juhtivkomitee (CDBI) või Ministrite Nõukogu määratud muu komitee.

2 Artikliga 29 ei ole vastuolus, et Euroopa Nõukogu liikmesriik ja

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

konventsiooniosaline, kes ei ole Euroopa Nõukogu liige, on komitees esindatud ühe häälega, kui komitee täidab konventsioonis ettenähtud ülesandeid.

[...]“

Euroopa Nõukogu valitsuste vaheliste organite ümberkorraldamise tulemusena võttis alates 1. jaanuarist 2012. aastast Bioeetika Juhtivkomitee ülesanded üle DH-BIO, olles sellest kuupäevast alates Oviedo konventsiooni artikli 32 lõikes 1 nimetatud komitee tähenduses.

12. Kuivõrd käesolev taotlus esitatakse artikli 29 alusel esmakordselt, peab EIK asjakohaseks käsitleda siinkohal sätte väljatöötamisega seonduvat.

13. Ettevalmistavatest materjalidest (avaldanud Euroopa Nõukogu viitenumbri CDBI/INF (2000) 1) all nähtub, et mõtet EIK-le pädevuse andmisest eelnõuga, millest hiljem sai Oviedo konventsioon, arutati algselt teiste hulgas ka EIK esindajatega 1994. aasta keskpaigas. Esialgse arutelu järgi olid EIK esindajad positiivselt meelestatud EIK võimalikust tõlgendaja rollist (*op. cit.*, lk 118). 1995. aastal võttis Euroopa Nõukogu parlamentaarne assamblee vastu arvamuse numbriga 184 bioeetika konventsiooni eelnõu kohta, milles tehti ettepanek luua Euroopa Inimõiguste Kohtu juurde järelevalveorgan ülesandega jälgida uue konventsiooni rakendamist ja ka tõlgendamist. Konventsiooneelnõu koostajad nägid selles ette järgmise sätte (konventsiooneelnõu artikkel 28):

„Käesoleva konventsiooni osalised Euroopa Nõukogu (ja Euroopa Ühenduse) liikmesriigid võivad igal ajal deklareerida, et nad tunnustavad Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevust konventsiooni (teatavate sätete) tõlgendamise kohta anda otsuseid, kui seda taotleb:

- konventsiooniosalise valitsus (või Euroopa Komisjon, kui Euroopa Ühendus on osaline);
- konventsiooniosalise kohus eelotsusetaotlusega;
- Euroopa Nõukogu ministrite komitee.“

14. EIK esitas sellele ettepanekule 6. novembril 1995. aastal oma arvamuse (nr Cour (95) 413). Üldjoontes EIK tervitas eelnõud, märkides, et „[k]äesoleva konventsiooni eesmärk ja reguleerimisala on täielikult kooskõlas konventsiooniga, mille filosoofia ja mõningad õigusmõisted on ühised“.

Järgnes:

„Konventsiooneelnõu mõned sätted, eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ühised mõisted, on ilmselgelt mitmeti tõlgendatavad. Seega on mõistetav, et eelnõu koostajad soovisid kehtestada nende sätete ühetaolist tõlgendamist tagava ja osalisriikide jaoks autoriteetse süsteemi. Euroopa Inimõiguste Kohtule selle rolli usaldamises nähti vahendit, millega see eesmärk oleks saavutatav ja mis hoiaks ühtlasi ära lahkevused bioeetika konventsiooni ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ühtedest ja samadest mõistetest arusaamisel ja nende tõlgendamisel.“

EIK märkis, et pooldab põhimõtet, et selles valdkonnas eeldatakse tema tõlgendamispädevust, ent leidis, et eelotsuste süsteemi kohta esitatud ettepanek ei ole sobilik. Kohus juhtis tähelepanu sellele, et tõlgendamistaotluse ja siseriiklikus kohtus poolelioleva kohtuasja vahel ei tohiks olla mingit seost. Selline säte „vähendaks märgatavalt

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

mitmetitõlgendatavuse riski, mis võiks hilisemas menetlusetapis saada EIK-le takistuseks, kui kohus peaks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel tegema otsuse kohtuasja asjaolude kohta, mis tingisid tõlgendamistaotluse esitamise [...]“.

15. Pakutud sõnastuse asemel („käesoleva konventsiooni (teatavate sätete) tõlgendamise kohta anda otsuseid“) pani EIK ette kasutada konventsiooni protokoll nr 2 artikliga 1 (kehtiva konventsiooni artikkel 47) sarnast sõnastust: „otseselt viitamata siseriiklikes kohtutes pooleliolevale kohtuasjale... nõuandvaid arvamusi õigusküsimustes, mis puudutavad käesoleva konventsiooni (teatavate sätete) tõlgendamist“. Sellise sõnastusega eelnõu koostajad ka nõustusid, olgugi et välja jäeti sulgudes olevad sõnad, kuna lepiti kokku, et menetlus piirdub õigusküsimustega, mistõttu peaks olema võimalik lubada nõustamist kõigis konventsiooni seisukohalt olulistes õigusküsimustes. Tekstis, mille üle EIK-ga arutleti, tehti veelgi muudatusi (vt CDBI/INF (2000) 1, lk 119–120), kuid need ei oma siinse dokumendi seisukohalt tähendust. Tekst oma lõplikus sõnastuses võeti vastu suure häälteenamusega (25 poolthäält, 1 vastuhäält ja 8 jäid erapooletuks). Ettevalmistavates materjalides ei ole märgitud vastuhäälendamise või erapooletuks jäämise põhjuseid.

16. Oviedo konventsiooni artikkel 7, mida käsitletakse esimeses esitatud küsimuses, on reguleeritud lepingu II peatükis, mis puudutab nõusolekut. Selles peatükis kehtestatakse üldreeglid nõusoleku kohta:

„Artikkel 5. Üldpõhimõtted

Sekkumine tervise valdkonnas võib toimuda üksnes pärast seda, kui asjaosaline isik on informeerituna ja vabatahtlikult andnud selleks oma nõusoleku.

Nimetatud isikule tuleb enne anda asjakohast teavet nii sekkumise otstarbest ja olemusest kui ka selle võimalikest tagajärgedest ja ohtudest.

Asjaosaline isik võib nõusoleku alati tagasi võtta.“

Artikliga 7 on ettenähtud sellest üldreeglist erand. Selles on sätestatud:

„Artikkel 7. Psüühikahäirega isiku kaitse

Seaduses ettenähtud järelevalve-, kontrolli- ja kaebamismenetlusega tagatava kaitse nõuet järgides võib raske psüühikahäirega isikule tema nõusolekuta kohaldada psüühikahäire ravi ainult juhul, kui sellise ravita võiks tema tervis oluliselt halveneda.“

17. Taotluse küsimuste seisukohalt võib asjakohase sätte kujunemise loo kokku võtta järgmiselt. Ettevalmistavate materjalide (vt CDBI/INF (2000) 1, lk 38–41) järgi tahtsid eelnõu koostajad kehtestada regulatsiooni, et lahendada vaimuhaigusega sundravile saadetavate patsientide küsimus. See säte võimaldanuks arstidel jätta tähelepanuta isiku sekkumisenõusolekust keeldumine tingimusel, et ravitakse üksnes nimetatud haigust, see kujutab tõsist ohtu tervisele ja järgitakse siseriiklikus õiguses määratletud kaitsetingimusi. Arutelude käigus esitati ettepanek, et tekstis sätestataks sõnaselgelt kohtu kaasamine isiku suhtes diagnoosi või ravile määramisel ning et kaitsetingimused hõlmaksid muu hulgas järelevalve- ja edasikaebemenetlust. Sellisel kujul mõte kohtu sekkumisest läbi ei läinud. Hiljem tehti ettepanek arvestada ministrite komitee soovitusel R (83) 2 nende psüühikahäirega haigete õiguskaitse kohta, kes on allutatud ravile oma tahte vastaselt. See dokument, mis Oviedo konventsiooni koostamise ajal

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

kujutas endast Euroopa Nõukogu praegust õigusnormi kõne all olevas asjas, sisaldas riikidele järgimiseks soovituslikke kaitsemeetmeid. Seda soovitust koos muude oluliste dokumentidega mainitakse Oviedo konventsiooni seletuskirja punktis 55. Arutelu käigus väljendati kahtlust, kas nimetatud konventsiooni artikkel 7 mingit lisaväärtust annabki. Enamik delegaatidest, kes pidasid normi vajalikuks, selle avaldusega ei nõustunud, kuivõrd juhtumite arvu, kus psüühikahäiret saaks ravida ilma isiku nõusolekuta, oli piiratud ravile allutamise täpsete tingimustega. Ühtlasi oleks kaitstud nii isiku enda tervis kui ka nende autonoomia. 1995. aasta septembris toimunud koosolekul jõuti lõpuks sõnastuseni „seadusega ettenähtud kaitsetingimused, sealhulgas järelevalve-, kontrolli- ja edasikaebemenetlused“. Järgnes mõne delegaadi ettepaneku tagasilükkamine selle sätte väljajätmise kohta kuni Euroopa Nõukogu psühhiaatria ja inimõiguste valdkonnas käimasoleva töö lõpetamiseni; enamik delegaate jäid aga arvamusele, et see säte peab olema konventsioonis sätestatud. Ministrite komitee võttis artikli 7 Oviedo konventsiooni lõpliku teksti osana vastu 19. novembril 1996. aastal.

18. Oviedo konventsiooni seletuskirjas on märgitud järgmist:

„54. [...] Artiklis käsitletakse ainult patsiendi enda tervise ohustamist, konventsiooni artiklis 26 lubatakse aga patsienti ravida tema tahte vastaselt, kaitsmaks teiste inimeste õigusi ja vabadusi (näiteks vägivaldse käitumise korral). Seega kaitseb artikkel ühelt poolt isiku tervist (sedavõrd, kuivõrd psüühikahäiret on lubatud ravida ilma nõusolekuta, vältimaks ravimata jätmisest tulenevat kahju isiku tervisele) ja teisest küljest kaitseb nende iseseisvust (kuna ravimine ilma nõusolekuta on keelatud, kui ravimata jätmine ei kujuta tõsist ohtu isiku tervisele).

55. Viimane tingimus on, et arvestada tuleb riigi õiguses sätestatud kaitsetingimusi. Artiklis on sätestatud, et need tingimused peavad hõlmama asjakohast järelevalve-, kontrolli- ja edasikaebemenetlust, nagu õigusinstantsi sekkumine. Need nõuded on arusaadavad, arvestades, et tegemist võib olla isikuga, kes ei ole sekkumiseks oma nõusolekut andnud. Sellest johtuvalt on vaja kehtestada mehhanism, mis kaitseks adekvaatselt sellise isiku õigusi. Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel R (83) 2 psüühikahäirega isiku õigusliku kaitse kohta on selleks kehtestatud mitu põhimõtet, mis käsitlevad psüühikahäirega haigeid, kes on allutatud ravile nende tahtest olenemata, ning mida tuleb psühhiaatrilise ravi ja ravile paigutamise korral arvestada. Siinkohal tuleb ühtlasi ära märkida Maailma Psühhiaatrite Assotsiatsiooni 10. juuli 1983. aasta Hawaii deklaratsiooni (Hawaii Declaration) ja selle muudetud versioone, 25. augusti 1996. aasta Madridi deklaratsiooni (Madrid Declaration) ning ka parlamentaarse assamblee soovitust 1235 (1994) psühhiaatria ja inimõiguste kohta.“

19. Oviedo konventsiooni artiklis 26 on sätestatud järgmist:

„Artikkel 26. Õiguste piirangud

1. Konventsioonis ettenähtud õiguste ja kaitse kohaldamist tohib piirata ainult juhul, kui see on ette nähtud seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik üldiseks julgeolekuks, kuriteo vältimiseks, rahva tervise kaitseks ning isikute teiste õiguste ja vabaduste kaitseks.

2. Eelmises lõikes käsitletud piiranguid ei kohaldata artiklite 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20 ja 21 suhtes.“

20. Selle sätte kujunemislugu on fikseeritud dokumendis nr CDBI/INF (2000) 1, kus kirjeldatakse arutelusid, mis toimusid riikidele võimaldatavate piirangute kehtestamise aluste üle. Kahe teksti vaheliste seoste näitamiseks lähtusid eelnõu koostajad konventsioonis, eelkõige selle artiklis 8, kasutatud terminoloogiast. Menetluse käigus peeti nõu

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

konventsiooni organite esindajatega artiklis 8 nimetatud põhjuste asjakohasuse ja sobivuse üle, mille tulemusena on nüüd artiklis 26 toodud kitsam loetelu. Samuti nähtub algsetest dokumentidest, et eelistati üldist sätet, millega oleks lubatud õiguste piiramine koos konkreetsete erandite nimetamisega selle asemel, et hakata nende kohta kirja panema eraldi sätteid.

21. Oviedo konventsiooni seletuskirjas on märgitud järgmist:

„148. Käesolevas artiklis on loetletud konventsioonis sisalduvate õiguste ja kaitsesätete võimalikud erandid, arvestades seejuures ühes või teises artiklis sisalduvaid eripiiranguid.

[...]

151. Psüühikahäire tõttu teistele tõsiselt ohtliku isiku puhul võidakse seaduse kohaselt piirata tema vabadust või allutada teda ilma tema nõusolekuta ravile. Kirjeldatud juhul on tegemist piiranguga (lisaks artiklis 7 sätestatuile), mille eesmärk on kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

[...]

155. Patsiendi tervise kaitset kui üht tegurit, mis õigustab erandit konventsiooni kui terviku sätetest, ei ole käesolevas lõikes mainitud. Selgitamaks selle ulatust, eelistati nimetatud erandit määratleda kõikides sätetes, kus seda spetsiaalselt käsitletakse. Näiteks artiklis 7 täpsustatakse tingimusi, mille puhul psüühikahäirega isikut võib ravida ilma tema nõusolekuta, kui vastasel korral võiks tema tervis tõsiselt halveneda.

[...]“

22. Oviedo konventsiooni artiklis 27 on sätestatud:

„Artikkel 27. Tõhusam kaitse

Selle konventsiooni ühtki sätet ei tohi tõlgendada konventsiooniosalise võimaluste piiramisena või tema muul moel mõjutamisena, kui ta soovib bioloogiat ja arstiteadust rakendades võtta inimese kaitseks kasutusele konventsioonis ettenähtust tõhusamaid meetmeid.“

B. Euroopa Nõukogu muud asjakohased dokumendid

23. 2004. aastal võttis ministrite komitee liikmesriikide jaoks vastu soovitusel REC(2004) 10, mis puudutab psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja inimväärikuse kaitset. Soovitusel III peatükk käsitleb psüühikahäire tõttu tahtest olenematut paigutamist psühhiaatriaasutusse ja tahtest olenematut ravi. Selles sätestatakse mitu kriteeriumit, normi ja õigust, mida riigid peaksid sellistel juhtudel järgima. Siin juhul on oluline artikli 17 lõikes 1 sätestatud teine kriteerium:

„Isik võidakse tahtest olenematule ravile paigutada üksnes juhul, kui täidetud on kõik järgmised tingimused:

[...]

ii. isiku seisund kujutab tõsist ohtu tema tervisele või teistele isikutele.

[...]“

Samasugune kriteerium on sätestatud artiklis 18, mis puudutab tahtest olenematut ravi.

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÖLGEN DAMISEKS

C. Lisaprotokolli eelnõu, mis puudutab psüühikahäirega isikute inimõiguste ja inimväärikuse kaitset tahtest olenematul [kinnisesse asutusse] paigutamisel ja tahtest olenematu ravi kohaldamisel

24. Oviedo konventsiooni artikkel 31 näeb ette protokollide väljatöötamise, „et arendada konventsiooni põhimõtteid edasi asjaomastes valdkondades“ (vt punkt 10). Nagu märgiti ka asjaomases seletuskirjas, kehtestatakse Oviedo konventsioonis ainult tähtsaimad põhimõtted. Täiendavaid norme ja üksikasjalisemaid küsimusi käsitletakse lisaprotokollides (vt seletuskirja punkt 7). Praeguseks on sõlmitud kolm lisaprotokoll: esimene käsitleb inimelundite ja -kudede siirdamist¹, teine biomeditsiinilisi uuringuid² ning kolmas geneetilisi teste tervishoiu eesmärgil³.

25. 2018. aastal avaldati lisaprotokolli eelnõu, mis puudutab psüühikahäirega isikute inimõiguste ja inimväärikuse kaitset tahtest olenematul paigutamisel ja tahtest olenematu ravi kohaldamisel (vt DH-BIO/INF (2018) 7, 4. juuni 2018. a), ja seejärel selle eelnõu seletuskiri (vt DH-BIO/INF (2018) 8, 15. juuni 2018. a). Nagu märgiti eelnõu preambula eelviimases sättes, on eesmärk selgitada tahtest olenematul paigutamisel ja tahtest olenematu ravi kohaldamisel kasutatavaid kaitsenorme. Instrumendi eelnõu artiklis 1 on sätestatud, et protokolliosalised „kaitsevad tahtest olenematul paigutamisel ja tahtest olenematu ravi kohaldamisel psüühikahäirega isikute inimväärikust ja identiteeti ning kedagi diskrimineerimata tagavad igapäevase isikupuutumatus ja muude põhiõiguste ja põhivabaduste austamise“.

26. Lisaks selgitati lisaprotokolli eelnõu seletuskirjas, et eesmärk on „õiguslikult siduvas instrumendis täpsustada ja edasi arendada inimõiguste kaitsenorme, mida kohaldada tahtest olenematute meetmete kasutamisel, tuginedes eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikale“ (lõige 1). Lisaprotokolli eelnõu eesmärk on täiendada ja laiendada Oviedo konventsiooni sätteid (lõige 4).

27. Lisaprotokolli eelnõu tugineb ministrite komitee soovitusel nr REC(2004)10 (viidatud selle preambuli kuendas punktis, vt punkt 23 eespool).

28. Lisaprotokolli eelnõu on leidnud mitmelt poolt vastuseisu ja tugevat kriitikat, et ei ole kooskõlas puuetega inimeste õiguse konventsioonist tulenevate kohustustega. Vastuseisu on avaldanud muu hulgas Euroopa Nõukogu parlamentaarne assamblee, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik, ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee ja kodanikuühiskond.

¹ Inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni inimelundite ja -kudede siirdamist käsitlev lisaprotokoll, Euroopa Nõukogu lepingute sari nr 185, Strasbourg, 24.01.2002.

² Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine, concerning Biomedical Research (Inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni lisaprotokoll biomeditsiiniliste teadusuuringute kohta), Euroopa Nõukogu lepingute sari nr 195, Strasbourg, 25.01.2005.

³ Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Genetic Testing for Health Purposes (Inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni lisaprotokoll geneetilise testimise kohta tervishoiu eesmärgil), Euroopa Nõukogu lepingute sari nr 203, Strasbourg, 27.11.2008.

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

II EIK OTSUS

29. Et tegu on esimese juhtumiga, mis puudutab Oviedo konventsiooni artiklis 29 sätestatud menetlust, peab EIK kõigepealt vajalikuks kontrollida üldiselt oma jurisdiktsiooni selle instrumendi raames. Seejärel selgitab ta pädevuse olemust, ulatust ja piiranguid ning nende asjaolude valguses oma pädevust käesoleva taotluse läbivaatamisel.

A. Asjakohane õiguslik raamistik

30. Lisaks Oviedo konventsiooni artiklile 29 (esitatud punktis 9 eespool) on vajalik arvesse võtta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni järgmisi sätteid.

31. Konventsiooni artikli 19 alusel luuakse EIK ja määratletakse tema funktsioon järgmiselt:

„Konventsiooni ja selle protokollidega konventsiooniosaliste poolt endile võetud kohustuste täitmise tagamiseks luuakse Euroopa Inimõiguste Kohus [...]“

32. EIK pädevus sätestatakse konventsiooni artiklis 32 järgmises sõnastuses:

„1. Kohtu pädevusse kuuluvad kõik konventsiooni ja selle protokollide tõlgendamise ja kohaldamise küsimused, mis on talle esitatud artiklite 33, 34, 46 ja 47 kohaselt.

2. Vaidlused kohtu pädevuse üle lahendab kohus.“

33. Konventsiooni artiklis 47 on sätestatud järgmist:

„1. Kohus võib ministrite komitee taotlusel anda nõuandvaid arvamusi õigusküsimustes, mis puudutavad konventsiooni ja selle protokollide tõlgendamist.

2. Need arvamused ei või käsitleda konventsiooni I osas ja selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste sisu ega ulatust ega muid küsimusi, mida kohus või ministrite komitee võib arutada seoses konventsiooni alusel menetletava asjaga.

[...]“

34. EIK pädevus määratletakse artikliga 48, kus on sätestatud:

„Kohus otsustab, kas ministrite komitee esitatud taotlus nõuandva arvamuse andmiseks on artikli 47 kohaselt tema pädevuses.“

35. Nagu eespool selgitati, soovitas EIK Oviedo konventsiooni ettevalmistamise käigus enda võimaliku rolli üle nõupidamisel selle dokumendi raames, et see peaks põhinema tema olemasoleval nõuandval pädevusel, delegeerituna tollase konventsiooni protokolli nr 2 alusel, mille sõnastus oli sisuliselt identne praegu kehtiva artikli 47 lõikega 1 (vt punkt 15 eespool).

36. Lisaks konventsiooniga kehtestatud pädevusele on EIK-1 ka protokollist nr 16, mida osalisriigid võivad tunnustada, tulenev nõuandev pädevus, ja mille sätteid peetakse konventsiooni täiendavateks artikliteks. 1. augustil 2018. aastal jõustunud nõuandev pädevus puudutab nõuandvat arvamust kõrgeimate kohtute taotlusel konventsioonis või selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste tõlgendamise või kohaldamisega seotud

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

põhimõttelistes küsimustes (eelnimetatud protokollis artikli 1 lõige 1). Eelnimetatud protokollis eesmärk on tihendada veelgi, eelkõige dialoogi vormis EIK ja riigi ametiasutuste suhtlust ning kindlustada seega konventsiooni täitmine kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Protokollis on sätestatud sõnaselgelt selle ülesande ulatus, eelkõige see, et nõuandvat arvamust võib küsida üksnes taotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuasja raames ning selles peab EIK-le kirjeldama menetluses oleva kohtuasja asjakohaseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid (eelnimetatud protokollis artikli 1 lõiked 2 ja 3). EIK on kinnitanud, et nimetatud protokollis alusel antavad nõuandvad arvamused peavad piirduma vahetult riigi tasandil poolleioleva kohtuasjaga (vt „Nõuandev aramus, mis puudutab välisriigis surrogaatemale sündinud lapse ja õigusliku ema vahelise seadusliku vanemlapsesuhte tunnustamist siseriiklikus õiguses“, P16-2018-001, punkt 26, 10. aprill 2019, ja „Nõuandev aramus, mis puudutab mõistete „blanketne viide“ või „viide õigusnormile“ kasutamist kuriteo määratlemisel ja kuriteo toimepanemise ajal kehtinud kriminaalõiguses ja muudetud kriminaalõiguses“, P16-2019-001, punktid 44 ja 47, 29. mai 2020). Sellega seoses on EIK leidnud, et ta ei saa vastata konventsiooni sätete sisustamisel küsimustele, mis on esitatud abstraktselt ja üldiselt (*ibid.*, punkt 55).

B. Valitsuste märkused EIK jurisdiktsiooni kohta

37. Andorra, Aserbaidžani, Poola, Vene Föderatsiooni ja Türgi (millest viimane on Oviedo konventsiooni osalisriik) valitsused väitsid, et EIK-l põhimõtteliselt puudub Oviedo konventsiooni tõlgendamise pädevus. Selle seisukoha järgi tuleneb EIK jurisdiktsioon pelgalt konventsioonist, st et *ratione materiae* piirdub konventsiooni ja selle protokollidega. Täiendava pädevuse jaoks oleks vaja konventsiooni muuta või uut protokollis. Seda ei saaks teha eraldiseisva lepinguga, isegi kui eesmärk ja sisu on omavahel tihedalt seotud nagu Oviedo konventsiooni puhul. Peale selle on ainus organ, millel on lubatud EIK-le nõuandva arvamuse taotlus esitada, ministrite komitee. Selles kontekstis viidati rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (edaspidi Viini konventsioon) artiklis 34 sätestatud üldreeglile, mille kohaselt leping ei too kolmandale riigile kohustusi ega õigusi ilma tema nõusolekuta. Järelikult tuleks kõik normilüngad täita konventsiooni muutmise teel või lisaprotokolliga ja mitte tõlgendamise teel. Lisaks väideti, et ehkki Oviedo konventsiooniga taheti EIK-le anda nõuandev pädevus, ei ole Oviedo konventsioonis selleks puhuks menetlust sätestatud ja seda puudujääki ei saa heastada kohtureeglite kohandamise teel. Sellekohane menetluskord oleks pidanud nähtuma Oviedo konventsioonist, mille suhtes oleks siis olnud olemas osalisriikide selgesõnaline kokkulepe.

38. Suurem osa menetluses kaasatud valitsustest nõustus, et EIK on põhimõtteliselt pädev Oviedo konventsiooni tõlgendama. Selline oli Tšehhi Vabariigi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Luksemburgi, Madalmaade, Norra, Portugali, Rumeenia ja Ukraina valitsuste seisukoht (12 riigist kaheksa on Oviedo konventsiooni osalisriigid). Leedu valitsus

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

leidis, et tegu on EIK kaalutusõigusega. Esitatud seisukohad võib kokku võtta järgmiselt. Väideti, et konventsiooni asjakohaseid sätteid, millele eespool viidati, tuleks vaadelda kohtu pädevuse reguleerijana ainult asjus, milles see puudutab konventsiooni ja selle protokolle. Nad ei välistanud, et kohtule delegeeritaks selline ülesanne Euroopa Nõukogu raames sõlmitud muu lepinguga, eelkõige sellise lepinguga, mis on konventsiooniga nii tihedalt seotud nagu Oviedo konventsioon, millele EIK on mitmes kohtuotsuses varem ka viidanud. Artikkel 29 väljendas ilmselgelt eelnõu koostajate tahet usaldada Oviedo konventsiooni tõlgendamise ülesanne EIK-le, mille põhjused nähtuvad ilmeksimatult õigusnormi ettevalmistavatest materjalidest. EIK ise tervitas sellise ülesande andmist. Samuti soovis parlamentaarne assamblee 1995. aastal näha EIK-d selles rollis. Tõepoolest, EIK-le avaldati Oviedo konventsiooni artikli 29 üle peetavate läbirääkimiste käigus laialdast toetust. Lõpliku teksti vastuvõtmine ministrite komitee poolt oli selge märk sellest, et Euroopa Nõukogu liikmesriigid tervikuna, st kõik konventsiooniosalised, aktsepteerisid EIK täiendavat ülesannet. Oviedo konventsiooni ratifitseerimisega olid Euroopa Nõukogu 29 liikmesriiki ametlikult aktsepteerinud konventsiooni artikliga 29 EIK-le antavat tõlgendamispädevust ilma, et see mõjutanuks ülejäänud konventsiooniosaliste olukorda. See ei mõjutanud konventsiooni selles mõttes, et Oviedo konventsiooniga ei olnud EIK-le sellest konventsioonist tulenevat kohtuasja menetluspädevust antud. Väideti, et artiklit 29 tuleks käsitleda kui rahvusvahelise õiguse asjaomast normi Viini konventsiooni artikli 31 lõike 3 punkti c mõttes. Peale selle väideti, et kahe konventsiooni vahelist suhet reguleerib Viini konventsiooni artikkel 30, s.o. sama eset puudutavate järjestikku sõlmitud lepingute kohaldamisel, seda tiheda sisulise seose tõttu. Seetõttu neid rangeid piiranguid, mida kohaldatakse EIK nõuandva pädevuse suhtes konventsiooni artikli 47 alusel ja mis on konkreetsetes kontekstis ilmselgelt põhjendatud, ei tuleks Oviedo konventsiooni artiklile 29 omistada. Vastasel juhul eiratakse viimase konventsiooni koostajate selget tahet ja kahjustatakse artikli 29 tõhusust.

39. Kaheksa valitsust viitasid konventsiooni artikli 47 lõikes 2 sätestatud piirangule EIK pädevuse ulatuse puhul. Mõned riigid väitsid, et DH-BIO esitatud küsimused olid selle piiranguga vastuolus, kuivõrd puudutasid teemasid, mis olid juba korduvalt EIK ette jõudnud sisulises menetluses oleva kohtuasja raames ja võivad tõenäoliselt jõuda ka edaspidi. Seetõttu peaks EIK jõudma järeldusele, et tal puudub pädevus taotluse vastuvõtmiseks, kuna artikli 47 lõikes 2 sätestatud piirangut tuleb järgida ka siin kontekstis (Armeenia, Kreeka, Poola ja Türgi valitsuste seisukoht). Teised leidsid, et taotlust ei tohiks sel põhjusel automaatselt siiski läbi vaatamata jätta. Pigem peaks EIK tagama, et tema vastus saaks sõnastatud nii, et see ei häiriks tema konventsioonist tulenevate ülesannete täitmist (Tšehhi Vabariigi, Itaalia, Norra ja Ukraina valitsuste seisukoht).

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

C. Menetlusse kaasatud organisatsioonide märkused EIK jurisdiktsiooni ja pädevuse kohta

40. Üks menetlusse kaasatud organisatsioonidest, Validity, puudutas EIK pädevuse küsimust. Nimetatud organisatsioon leidis, et EIK peaks kohaldama konventsiooni artiklit 47 analoogia korras või lausa vahetult. Selle järgi tuleks arvata, et taotlus ei kuulu EIK pädevusse, kuivõrd täidetud ei ole artikli 47 lõikes 2 nimetatud kumbki tingimus, mis käisid konventsiooni mitme artikli ulatuse ja sisu kohta ning kätkesid küsimusi, mida EIK oli juba mitmes kohtulahendis käsitlenud ja mida veel tulevikuski ikka ja jälle käsitleb. Seega kahjustaks EIK mis tahes arvamus edasist õigusemõistmist, kui need küsimused tõusetuvad ka konventsiooni artikli 34 alusel.

D. EIK hinnang

1. EIK jurisdiktsioon Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel

41. Oviedo konventsiooni artikli 29 eesmärk on anda EIK-le pädevus selle instrumendi tõlgendamiseks. Pole sugugi tavatu, et rahvusvahelisel kohtul on lisaks kohtuasjade menetlemise pädevusele ka ulatuslik nõuandev funktsioon, mis läheb kaugemale aluslepingust endast. Siinkohal võib tuua näiteid Ameerika Inimõiguste Kohtust ning Inimõiguste ja Rahvaste Õiguste Aafrika Kohtust. Mõlema kohtu nõuandev pädevus ulatub vastava süsteemi inimõiguste alastest aluslepingutest kaugemale, hõlmates ka teisi inimõiguste alaseid instrumente. Erinevalt EIK-st on nende kohtute selline pädevus sõnaselgelt sätestatud nende asutamisdokumentides (Ameerika inimõiguste konventsiooni artikkel 64, inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika harta Inimõiguste ja Rahvaste Õiguste Aafrika Kohtu asutamist käsitleva protokollis artikkel 4).

42. EIK asutamisdokument on konventsioon, mille artiklites 19, 32 ja 47 määrati kindlaks tema funktsioonid ja pädevus (vt ka „Otsus kohtu pädevuse kohta anda nõuandev arvamus“, 2. juuni 2004, punkt 26). Konventsioonis ei ole mainitud sõnagi EIK pädevusest väljaspool konventsiooni süsteemi. Mõned menetlusse kaasatud valitsused väitsid, et konventsiooni nimetatud sätted moodustavad EIK pädevuse ainsa ja eranditu aluse, välistades mis tahes muu funktsiooni mis tahes muu lepingu alusel, kui seda ei ole sõnaselgelt sätestatud konventsiooni muudatuse või uue protokolliga. EIK ei jaga seda seisukohta. Olgugi et puudub vaidlus konventsiooni ja selle protokolle silmas pidades selle üle, et EIK pädevus on sätestatud eespool nimetatud õigusnormides, ei välista need selge sõnaga ega ole vaja neile anda ka sellist tõlgendust, mille kohaselt need välistaksid täielikult EIK-le pädevuse andmise muude inimõiguste alaste lepingutega, mis on sõlmitud Euroopa Nõukogu raames. Sellisele seisukohale asusid ka enamik menetlusse sekkunud valitsustest, kes teemat puudutasid. Nagu EIK on sageli märkinud, ei saa konventsiooni tõlgendada vaakumis (vt paljude teiste hulgas S.M. vs. Horvaatia

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

[suurkoda], nr 60561/14, punkt 287, 25. juuni 2020). Koosõlas pikaajalise praktikaga, mis järgib Viini konventsiooni artikli 31 lõike 3 punktis c sätestatud põhimõtet, peab EIK konventsiooni tõlgendamisel võtma arvesse rahvusvahelise õiguse asjaomaseid norme, mida kohaldatakse osalisriikide suhetes, siin juhul siis Oviedo konventsiooni artiklit 29. Ehkki seda tõlgendamispõhimõtet on enamasti rakendatud konventsiooni materiaalõiguslike sätete puhul, ei ole EIK arvates see asjakohatu ka muude, sealhulgas EIK enda jurisdiktsiooni käsitlevate sätete puhul. Peale selle toonitas EIK asjaolu, et kuigi Oviedo konventsiooni ei ole ratifitseerinud kõik 47 konventsiooniosalist, võttis Euroopa Nõukogu ministrite komitee selle dokumendid 19. novembril 1996. aastal vastu.

43. Nagu ka selgub artikli 29 menetlust kajastavatest materjalidest, olid asjaomased institutsioonid ühisel seisukohal, et EIK-le antav nõuandev roll on igati õigustatud ja põhjendatud (vt punkt 13 eespool).

44. EIK ise tervitas seda mõtet oma 1995. aasta arvamuses Oviedo konventsiooni eelnõu kohta (vt punkt 14 eespool), rõhutades selle instrumendi ja konventsiooni vahelist ühisosa. Oviedo konventsioon kuulub inimõiguste alaste lepingute hulka, mis on sõlmitud Euroopa Nõukogu raames, järgituna nõukogu põhikirjas sätestatud eesmärki saavutada suurem ühtsus liikmesriikide vahel inimõiguste ja põhivabaduste säilitamise ja edasise realiseerimise kaudu. Tollal arvati, et kahe instrumendi ühtede ja samade mõistete tõttu võiks EIK tõlgendamisfunktsioon seoses Oviedo konventsiooniga seisneda nende mõistete ühetaolise tõlgendamise edendamises ja mitmetimõistetavuste vältimises kummagi konventsiooni alusel.

45. Mis puutub ühe valitsuse esitatud väitesse, et kohtureeglites puuduvad konkreetset menetlusnormid käesoleva menetluse reguleerimiseks (vt punkt 37 eespool), märgib EIK, et see ei ole määrava tähtsusega Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel tema pädevuse üle otsustamisel. Samuti ei tekita see erilisi raskusi. Arvestades, et Oviedo konventsioonis ei ole menetlusnormide kohta midagi öeldud, on EIK ülesanne reguleerida menetlust analoogia korras konventsiooni artikli 25 punktiga d, mis annab kohtureeglite kehtestamise pädevuse ainsana EIK-le.

46. Esimese küsimuse lõpetuseks, võttes arvesse asjaolu, et mõlema õigusinstrumendi asjaomaste sätete vahel puudub vastuolu, samuti, nagu väljendas ministrite komitee Oviedo konventsiooni vastuvõtmisel, et osalisriigid on sõlminud kokkuleppe, leiab EIK, et konventsioon ei välista Oviedo konventsiooni alusel talle jurisdiktsiooni andmist. Seega sedastab EIK, et tal on pädevus anda nõuandvaid arvamusi Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel. Järgnevalt määrab EIK kindlaks selle pädevuse olemuse, ulatuse ja piirangud Oviedo konventsiooni alusel ning seoses tema pädevusega konventsiooni alusel.

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

2. EIK nõuandva arvamuse andmise pädevuse olemus, ulatus ja piirangud Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel

47. Oviedo konventsiooni artiklis 29 on sätestatud, et EIK võib anda nõuandvaid arvamusi õigusküsimustes, mis puudutavad [käesoleva] konventsiooni tõlgendamist. Kindlaks tuleb teha nende mõistete tähendus kontekstis, milles neid kasutatakse. Siinkohal peab EIK oluliseks veel kord viidata selle õigusnormi kujunemisloole. Nagu eespool märgitud (vt punkt 15), ulatub artikli 29 terminoloogia ilmselgelt EIK 1995. aasta arvamuse aega, kus kohus sõnaselgelt toetus praeguse konventsiooni artikli 47 lõike 1 sõnastusele. Järelikult peab mõistete tähendus olema mõlemas kontekstis sama.

48. EIK on kord juba selgitanud oma konventsioonist tuleneva nõuandva pädevuse olemust, märkides, et artikli 47 lõikes 1 kasutatud omadussõna „õigus-“ lisamine näitab eelnõu koostajate tahet välistada EIK pädevuse hulgas poliitiliste küsimustega seonduv, viidates selles puhul asjakohastele ettevalmistavatele materjalidele (vt nõuandev arvamus „Konkreetsed õigusküsimused seoses Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunike valimiseks esitatud kandidaatide nimekirjadega [suurkoda], 12. veebruar 2008, punktid 19 ja 36). Seda seisukohta arendatakse edasi protokoll nr 2 seletuskirjas, mille kohaselt mõiste „õigusküsimused“ alt välistatakse küsimused, mis lähevad kaugemale kui pelgalt teksti tõlgendamine, et muuta selle sisu täienduste või muudatuste kaudu (vt seletuskirja punkt 6). EIK leiab Oviedo konventsiooni artikli 29 päritolu valguses, et selle normi alusel esitatava arvamuse taotluse suhtes kehtib samasugune piirang: kõik selle sätte alusel esitatavad küsimused peavad olema „õiguslikku“ laadi.

49. Artiklis 29 kasutatud muude mõistete – „tõlgendamine“, „käesolev konventsioon“ – varal selgitab EIK oma meetodikat edasi, märkides, et see kujutab endast lepingu tõlgendamist ehk kohaldamisele kuuluvad Viini konventsiooni artiklites 31–33 sätestatud meetodid. Nendest samadest õigusnormidest konventsiooni mõtestamisel on EIK konventsiooni alusel menetletava kohtuasja menetluspädevuses juba pikka aega juhindunud (vt muu hulgas Magyar Helsinki Kommission vs. Ungari [suurkoda], nr 18030/11, punktid 118–125, 8. november 2016. a). Lisaks on EIK korduvalt rõhutanud konventsiooni erilisust ühiselt jõustatud inimõiguste ja põhivabaduste lepinguna (vt muu hulgas Soering vs. Ühendkuningriik, 7. juuli 1989. a, punkt 87, A-seeria nr 161, samuti Sloveenia vs. Horvaatia (otsus vastuvõetavuse kohta) [suurkoda], nr 54155/16, punktid 60 ja 67, 18. november 2020). Tõepoolest, EIK on rõhutanud, et konventsioon on ainulaadne Euroopa avaliku korra põhiseaduslik instrument inimõiguste valdkonnas (vt muu hulgas Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi vs. Iirimaa, [suurkoda], nr 45036/98, punkt 156, EIK 2005-VI). See tähendab, et EIK käsitleb konventsiooni, mille artikkel 32 annab talle tõlgendamisel ja kohaldamisel ainupädevuse, elava dokumendina, mida tuleb tõlgendada tänapäevaste olukordade alusel (vt muu hulgas Khamtokhu ja Aksenchik vs. Venemaa [suurkoda], nr 60367/08 ja 961/11, punkt 73, 24. jaanuar 2017). EIK rõhutab, et sellist konkreetset tõlgendusviisi, mis on

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

konventsiooni alusel menetletavates kohtuasjades osa tema menetluspädevusest, tuleb vaadelda kui midagi üksnes konventsioonile ja selle protokollidele iseloomulikku. Artiklis 29 ei ole sarnast alust sama tõlgendusviisi kasutamiseks, mis oli Oviedo konventsiooni koostamise ajal ka juba teada. EIK-lt võib nõuda kõigest „[käesoleva] konventsiooni“ tõlgendamist. Siinkohal märgib EIK, et konventsiooniga võrreldes kujutab Oviedo konventsioon endast teistsugust normatiivset mudelit – raamdokumenti tähtsaimate põhimõtetega, mida tuleb teatavates valdkondades edasi arendada protokollide kaudu (vt punkt 10 eespool Oviedo konventsiooni artikli 31 puhul).

50. Sellega seoses peab EIK asjakohaseks selgitada Oviedo konventsioonist tuleneva nõuandva jurisdiktsiooni ja konventsioonist lähtuva – sisulise ja nõuandva – jurisdiktsiooni omavahelist suhet. Esiteks märgib ta, et konventsioonis reguleeritakse konventsiooni alusel menetletava kohtuasja ja nõuandva pädevuse omavahelist suhet artikli 47 lõikega 2, kus nõuandvat pädevust piiratakse võrreldes sisulise pädevusega kahel omavahel seotud moel. See tähendab, et nõuandev arvamus ei või käsitleda konventsiooni I osas (artiklid 2–18) ja selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste sisu ega ulatust ega käsitleda ühtegi muud küsimust, mida EIK või ministrite komitee võib arutada konventsiooni alusel menetletava kohtuasja raames.

51. Teise piirangu asjus on EIK selgitanud selle eesmärgi järgmiselt:

„Kohus leiab, et normide eesmärk, millega välistatakse tema nõuandev pädevus, on vältida olukorra tekkimist, kus kohus võtab nõuandvas arvamuses seisukoha, mis võib kahjustada konventsiooni artiklite 33 või 34 alusel esitatud avalduste hilisemat läbivaatamist, ja tähtsust ei oma seejuures asjaolu, et sellist taotlust ei ole senimaani esitatud või et seda ei pruugita kunagi esitada. Sellega seoses viitab kohus taaskord ettevalmistavatele materjalidele, milles on märgitud, et on vaja „tagada, et kohus ei satuks kunagi sellisesse keerulisse olukorda, kus ta peaks arvamuse taotluse tulemusena otseselt või kaudselt võtma seisukoha õigusküsimuse kohta, mida võiks vaja olla hiljem mõnes tema menetluses olevas kohtuasjas läbi vaadata“ (vt CM(61)91). Seetõttu leiab kohus, et piisab sellest, kui välistada tema nõuandev pädevus õigusküsimuse korral, mida ta võib tulevikus oma esmase õigusemõistmise ülesande täitmisel, s.o konkreetse kohtuasja vastuvõetavuse üle otsustamisel või sisulise otsuse tegemisel, läbi vaadata“ („Otsus kohtu pädevuse kohta anda nõuandev arvamus“, 2. juuni 2004, punkt 33).

52. Artikli 47 lõike 2 eesmärk on sõnastatud väga üldiselt ja sellele on viidatud ka Oviedo konventsiooni ettevalmistavates materjalides. Nagu eespool mainiti (vt punkt 14), nähti EIK-d esialgses ettepanekus eelotsusetaotluse menetlejana. Ta selgitas oma arvamuses eelnõu kohta, et selline roll tulevase Oviedo konventsiooni alusel võib mõjutada konventsiooni alusel tema menetluses olevas kohtuasjas tehtavat lahendit. EIK-le võib see saada takistuseks kohtuasja menetlemisel, mille kohta ta oli juba teinud otsuse riigisisese kohtu eelotsusetaotlust lahendades. Samuti täpsustasid eelnõu koostajad tulevases artiklis 29, et nõuandva arvamuse taotluses ei tohi olla otseselt viidatud pooleliolevale kohtuasjale. Ka see muudatus viidi sisse EIK ettepanekul, et vähendada sellise tõlgenduse andmise ohtu, mis võib saada hiljem kohtule takistuseks, kui taotlus pärines riigisisest menetlusest, mille järgselt esitatakse konventsiooni alusel individuaalkaebus. Puhtalt nõuandva funktsiooniga, mis puudutab

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

õigusküsimuste tõlgendamist, oleks selline oht välditav. See teema on endiselt asjakohane. Seetõttu rõhutab EIK, et tema nõuandev pädevus Oviedo konventsiooni alusel peab toimima kooskõlas tema pädevusega konventsiooni kohaselt, eelkõige kooskõlas konventsiooni alusel kohtuasja sisulise menetlemise pädevusega, sest see on tema esmane ülesanne ja seda tuleb hoolikalt säilitada.

53. Selgelt tuleb Oviedo konventsiooniga antust eristada nõuandvat pädevust, mis anti EIK-le hilisema protokolliga nr 16 (vt punkt 36 eespool). Lisaks ilmselgele formaalsele erinevusele – protokoll nr 16 on osa konventsioonisüsteemi moodustavate rahvusvaheliste lepingute kogumist – on protokolliga sisse viidud menetluse eesmärk tugevdada konventsiooni täitmist riigisiseste kohtute poololevates asjades, võttes arvesse kohtuasjade konkreetseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, ning seega tõhustades subsidiaarsuse põhimõtte rakendamist, mis on nüüd ka sõnaselgelt konventsiooni preambulis kirjas. Arvestades põhimõttelist erinevust EIK-le nõuandvat pädevust andva kahe õigusliku aluse vahel – konventsiooni artikkel 47 ja Oviedo konventsiooni artikkel 29 –, ei saa piiranguid, mis kohalduvad viimati nimetatud konventsiooni suhtes ja mille eesmärk on säilitada EIK õigusemõistmise ülesanne, rakendada samamoodi EIK pädevuse suhtes protokoll nr 16 alusel.

54. Olles kinnitanud, et konventsiooni asjaomased sätted ei välista täielikult õigusemõistmise funktsiooni delegerimist EIK-le muude inimõiguste alaste lepingute alusel, mis on sõlmitud Euroopa Nõukogu raames, kehtib see klausel vaid juhul, kui see ei mõjuta EIK jurisdiktsiooni, mille ta sai tema moodustamiseks sõlmitud lepingu alusel. Ilma et EIK peaks võtma lõplikku seisukohta teatud väidete asjus, mis talle on esitatud Viini konventsiooni alusel, rõhutab ta, et ta ei saa kasutada Oviedo konventsiooni artiklis 29 ette nähtud menetlust viisil, mis on vastuolus konventsiooni artikli 47 lõike 2 eesmärgiga (leidis käsitlemist ka artikli 29 ettevalmistavates materjalides), milleks on konventsiooni alusel rahvusvahelise kohtuna eelkõige õigusemõistmisealase ülesande täitmise säilitamine.

3. EIK pädevus seoses konkreetse arvamuse taotlusega

55. Olles kinnitanud oma nõuandvat pädevust Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel ning selgitanud selle olemust, ulatust ja piiranguid, asub EIK järgmisena käsitlema, kas ta on pädev võtma vastu nimetatud taotlust, kaaludes ükshaaval talle esitatud küsimusi.

56. Alustuseks märgib EIK, et taotluse on esitanud Oviedo konventsiooni artikli 32 tähenduses määratud komitee DH-BIO. Esitatud teabest nähtub, et otsuse taotluse esitamise kohta võttis vastu DH-BIO, mille koosseis piirdub Oviedo konventsiooni osalistega. Olgugi et puudub viide hääletamistulemuste kohta taotluse vastuvõtmisel, eeldab EIK, et nõutav hääle arv (kaks kolmandikku antud häältest) selleks saadi kokku.

57. Kooskõlas artikliga 29 ei viidata taotluses otseselt poololevale kohtuasjale.

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÖLGENDAMISEKS

58. Veel jääb kindlaks teha, kas taotlus vastab EIK nõuandva pädevuse olemusele, ulatusele ja piirangutele. EIK märgib, et Oviedo konventsiooni artiklist 29 ei tulene nõuet, et nõuandva arvamuse taotlus oleks põhistatud või taotluse esitamist selgitatud. Selleks, et EIK oleks tõepoolest pädev taotlust vastu võtma, peab ta mitte ainult kaaluma selle sõnastust ja selgitusi, vaid ka taotluse tausta ja konteksti.

59. Siinkohal juhib EIK tähelepanu esimese küsimuse sõnastusele („[...] milliseid kaitsetingimusi peab liikmesriik kehtestama ...“) ja DH-BIO üldisele selgitusele, et tema eesmärk on saada selgitusi „teatavates aspektides Oviedo konventsiooni artikli 7 tõlgendamisel, silmas pidades DH-BIO-1 käsil olevat ja tema edaspidist tööd selles vallas“. Olgugi et taotluses ei viidata rahvusvahelisele arutelule, mis on toimunud seoses lisaprotokolli eelnõuga, mis käsitleb psüühikahäirega isikute inimõiguste ja inimväärkuse kaitset tahtest olenematul paigutamisel ja tahtest olenematul ravil, on see avalikkusele teada.

(a) Valitsuste seisukohad

60. Nagu juba eespool märgitud (vt punkt 39), leidsid mõned valitsused, et EIK ei ole esitatud küsimuste olemuse tõttu konventsiooni artikli 47 lõike 2 alusel pädev neile vastama. Teised valitsused aga esitasid ettepanekuid esimese küsimuse kohta, st milliseid kaitsetingimusi Oviedo konventsiooni osalisriigid kehtestama peaksid. Tšehhi valitsus loetles üldpõhimõtteid, mida tuleks arvesse võtta, nagu vajaduspõhisus, proportsionaalsus, individualiseeritud lähenemisviis ja üksnes viimase abinõuna – tahtest olenematu sekkumine. Seejärel pakkusid nad välja mitu siseriikliku õigusega reguleeritavat meedet, lähtudes asjakohastest rahvusvahelistest dokumentidest, eelkõige ministrite komitee soovitusel nr REC(2004)10 ja lisaprotokolli eelnõust, mis puudutab psüühikahäirega isikute inimõiguste ja inimväärkuse kaitset tahtest olenematul kinnipidamisel ja tahtest olenematu ravi kohaldamisel. Eesti, Läti ja Poola valitsused (viimane üksnes juhul, kui EIK tunnistab oma pädevust Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel) leidsid, et EIK peaks oma seisukohas viitama asjakohasele kohtupraktikale konventsiooni konkreetsete sätete kohta, eelkõige neile, mis on tehtud artiklite 3, 5 ja 8 kohta, kuivõrd neil on otsene puutumus EIK-le esitatud küsimustega. Nad tuletasid EIK tehtud kohtuotsustest terve rea kaitsetingimusi. Madalmaade valitsus esitas mitu aspekti, mida pidas riigisisese seadusandluse jaoks oluliseks, märkuse korras lisades, et riigisisene õigus peaks jätma ruumi ka professionaalseks otsustamiseks tulenevalt üksikjuhtumist. Portugali valitsus märkis, et Oviedo konventsiooni artikkel 7 jätab iga konventsiooniosalise enda otsustada kohaldatavad kaitsetingimused tahtest olenematu sekkumise korral. Seega on riikidel kõnealuses küsimuses teatud kaalutusõigus. Ometigi nenditi, et ministrite komitee soovitusel nr REC(2004)10 toodud juhised on siin asjas vägagi asjakohased, eelkõige soovitusel artikkelid 21–25.

61. Teise küsimusega seoses märkis enamik menetlusse sekkunud valitsusi, et nende riigisisese õiguses on olemas regulatsioon psüühikahäirega isiku tahtest olenematu sekkumise puhuks, kui see seab

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

tõsiselt ohtu teised isikud. Üldjoontes jäid kõnealused sekkumisjuhtumid samade õigusnormide reguleerimisalasse, samade kaitsetingimustega, millega kaitsti asjassepuutuvat isikut endale kahju tekitamise eest. Õigupoolest on väga raske teha vahet kahe tahtest olenematu sekkumisjuhtumi vahel, arvestades, et paljud haigused kujutavad ohtu nii asjassepuutuvale isikule endale kui ka kolmandatele isikutele. Madalmaade valitsus märkis, et teiste isikute kaitse eesmärgil võivad osutada vajalikuks täiendavad tingimused, nagu meditsiinitöötajate nõupidamiskohustus asjaomase kohaliku omavalitsuse ja prokuratuuriga, enne kui soovitatakse lõpetada tahtest olenematu ravi kohaldamine. Šveitsi valitsus selgitas, et tahtest olenematu ravi kohaldamisel tuleb arvestada riigisisese õiguse sätetatud kolmanda isiku kaitse vajadusega, olgugi et see ei ole määrav. Mitu valitsust asusid seisukohale, et Oviedo konventsiooni artikkel 26 võimaldab sellist sekkumist ja seejuures kuuluvad kohaldamisele artiklis 7 sätetatud kaitsetingimused. Ei ole põhjust arvata, et artikliga 26 oleks ette nähtud teistlaadseid nõudeid või kaitsemeetmeid. Portugali valitsus väitis, et kaks sekkumisjuhtumit erinevate õigusnormide reguleerimisalal annavad tunnistust vaid tuntud normitehnika kasutamisest: üldine säte hõlmab täpsustamata elulisi asjaolusid, mis õigustavad sama meetme rakendamist. Kahte õigusnormi tuleks ühetaoliselt tõlgendada.

(a) Menetlusse sekkunud organisatsioonide märkused

62. Kolme sekkumise ühisosa oli väide, et Oviedo konventsiooni artiklid 7 ja 26 ei ole kooskõlas puuetega inimeste õiguste konventsiooni (CRPD) asjaomaste normidega. Ainuüksi tahtest olenematu ravi kohaldamine on vastuolus CRPD-ga, mis oli muutnud vaimuhaigete või psühhosotsiaalse puudega isikute inimõiguste kaitse paradigmat. ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee arvamuse kohaselt on selline praktika vastuolus väärkuse, mittediskrimineerimise, vabaduse ja isikupuutumatus põhimõtetega ning rikub mitut CRPD sätet, eelkõige artiklit 14. Nimetatud komitee nõudis järjekindlalt, et osalisriigid lõpetaksid sellise praktika ja tunnistaksid kehtetuks seda lubavad õigusaktid. Selline seisukoht on olnud laialdaselt aktsepteeritud ÜRO laiemas inimõiguste kaitse süsteemis, samuti Maaailma Terviseorganisatsioonis, mis on ka oma poliitikat selliselt ajakohastanud, et võtta seda arvesse. Menetlusse sekkunud organisatsioonid rõhutasid fakti, mille kohaselt ratifitseerisid CRPD kõik Oviedo konventsiooni osalised, nagu ka konventsiooni 47 osalisriiki, väljaarvatud ühe erandiga.

63. Mitmes seisukohas käsitleti küsimust, kuidas EIK peaks DH-BIO taotlusele vastama. Väideti, et asjakohane on konventsiooni artikkel 53. See artikkel tagavat, et konventsioon ei saa vähendada riigisisese õiguse või muude rahvusvaheliste kokkulepetega tagatud inimõiguste kaitse taset. Seda arvesse võttes EIK ei saa konventsiooni ega Oviedo konventsiooni tõlgendada CRPD-st erinevalt. Samuti leiti, et CRPD-d tuleb käsitada selles vallas kui *lex specialis*'t. Seega, kui ühelt poolt CRPD ning teiselt poolt konventsiooni ja Oviedo konventsiooni vahel on vastuolu, peab jätma kahe viimase instrumendi asjaomased sätted

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

kohaldamata või äärmisel juhul tõlgendama neid *lex specialis*'e valguses. Ühtlasi väideti, et CRPD-d tuleks Viini konventsiooni artikli 30 tähenduses käsitada järjestikuse sõlmitud lepinguna, mistõttu tuleks Oviedo konventsiooni artiklit 7 kohaldada üksnes niivõrd, kui võrd seda saab tõlgendada kooskõlas CRPD vastavate sätetega. Igal juhul peaks EIK püüdlema konventsiooni, Oviedo konventsiooni ja CRPD vastavate sätetega kooskõlas oleva tõlgendamise poole. Et EIK käsitab konventsiooni kui elavat dokumenti, kasutades selle tõlgendamiseks osalisriikide suhtes kehtivaid asjakohaseid rahvusvahelise õiguse norme, samuti võtab arvesse eriregulatsioonist tulenevaid kokkuleppeid, peaks EIK tõlgendama konventsiooni asjaomaseid sätteid koosmõjus CRPD kehtestatud kõrgeimate nõuetega selles valdkonnas ja toimima seejärel samamoodi Oviedo konventsiooni asjaomaste sätete tõlgendamisel. EIK peaks püüdma võimalikult suures ulatuses vältida samal ajal kohaldatavate rahvusvaheliste lepingute vahelisi vastuolusid ning tagasi peegeldama riigisisest õigusest ja poliitikast tulenevaid kokkuleppeid tahtest olenematu ravi vastuvõetamatuks tunnustamise kohta. Oviedo konventsioon pakub lahendust kehtivate nõuetega vastuolust üle saamiseks. Lähtudes artiklist 27, mis sisaldab laiemat kaitsenormi, samuti artiklites 1 ja 5 sätestatud aluspõhimõtetest, saab järeldada, et artiklil 7 puudub nüüd igasugune mõju.

(c) EIK hinnang

(i) Esimene küsimus

64. DH-BIO palub oma esimeses küsimuses EIK-l tõlgendada Oviedo konventsiooni artiklis 7 kasutatavat mõistet „kaitsetingimused“, et selgitada konventsiooniosaliste poolt nimetatud sätte alusel kehtestamisele kuuluvaid kaitse miinimumnõudeid koostoimes konventsiooni artiklis 1 sätestatud eesmärgiga. Ühtlasi palutakse EIK-l nõuandva arvamuse andmisel võtta arvesse konventsiooni ja asjakohast kohtupraktikat. DH-BIO selgitustest nähtub, et esimese küsimuse eesmärk on saada EIK asjakohase kohtupraktika põhjal selgitusi tingimuste suhtes, mis peavad olema täidetud, et tõhusalt kaitsta isiku inimõigusi ja isikupuutumust, silmas pidades komitees käsil olevat ja tema edaspidist tööd selles vallas.

65. EIK hinnangul ei saa aga kaitsetingimuste miinimumnõudeid, mida liikmesriigid Oviedo konventsiooni artikli 7 alusel peavad kehtestama, määratleda abstraktset laadi kohtuliku tõlgendamise teel. Ilmselge on, et see õigusnorm kätkeb endas eelnõu koostajate teadlikku valikut jätta konventsiooniosaliste otsustada, kui täpselt ja kui üksikasjalikult milliseid kaitsetingimusi nende riigisisese õiguse kohaselt selliste juhtumite korral rakendada. Artikkel 7 erineb selles suhtes täielikult sama konventsiooni teistest üksikasjalikult reguleeritud sätetest, nagu artiklid 16, 17 ja 20. Eelnõu koostajad olid ilmselt teadlikud tollastest asjaomastest erinormidest, sest see on väljaloetav seletuskirjast, milles viidatakse näiteks ministrite komitee mittesiduvatele soovitudele (vt seletuskirja punkti 55, esitatud punktis 18 eespool). Ometi hoiduti nende

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÖLGENDAMISEKS

lisamisest eelnimetatud konventsiooni endasse (vt selle õigusnormi ettevalmistavaid materjale, kokkuvõtlikult esitatud punktis 17 eespool).

66. Selle konventsiooni laiem kontekst, või selle reguleerimisala ja eesmärk, ei võimalda artikli 7 tõlgendamist arvamuse taotlusega silmas peetud ulatuses. Oviedo konventsiooni läbiv teema on inimväärikuse ja inimõiguste kaitse, mis avaldub pealkirjas, preambulis ja üldsätetes, eelkõige artiklites 1 ja 2. Kuna see tähendab hoolikalt asjaolude ja tingimuste reguleerimist, et teha erandeid artikliga 5 sätestatud üldreeglit, mis käsitleb nõusoleku andmist tervise valdkonnas sekkumisel, samuti kuna menetlusse kaasatud valitsused esitasid mitu soovitusi, kantuna seda teemat käsitlevatest olemasolevatest riigisisestest ja rahvusvahelistest normidest, saab teha järelduse, et artikkel 7 jätab osalisriikidele selles suhtes teatud tegevusvabaduse. EIK arvates ei saa seda õigust piirata EIK poolt nimetatud sätte tõlgendamise teel, nagu on taotletud. Nagu eespool selgitati (punkt 47), kuulub EIK pädevusse selles kontekstis vaid tõlgendamine. Tema nõuandvad arvamused võivad puudutada üksnes „õigusküsimusi, mis puudutavad [käesoleva] konventsiooni tõlgendamist“, välistades poliitilised küsimused ja küsimused, mis lähevad kaugemale kui pelgalt teksti tõlgendamine, et muuta selle olemust täienduste või muudatuste kaudu.

67. See vastab ka Oviedo konventsiooni üldisele suundumusele oma sätete edasiarendamisest teatavates valdkondades. Oviedo konventsioon on alusleping, millega kehtestatakse biomeditsiini valdkonna kõige olulisemad inimõigused ja põhimõtted, et neid edasi arendada ja täpsustada lisaprotokollide kaudu (Oviedo konventsiooni artikkel 31, vt punktid 10 ja 49 eespool). See on täiesti tavapärane seadusandliku poliitika kujundamine rahvusvahelisel tasandil, et võtta vastu uusi rahvusvahelisi õigusakte. EIK arusaama kohaselt see just psüühikahäirega isikule tahtest olenematu ravi kohaldamisel toimubki.

68. Ehkki DH-BIO rõhutas, et EIK peaks arvesse võtma konventsiooni ja asjakohast kohtupraktikat, nagu selgitati ka eespool (punktides 50–52), peab EIK nõuandev pädevus Oviedo konventsiooni alusel olema koosmõjus konventsiooni kohase jurisdiktsiooniga ja selle säilitama, sest viimasest tulenevad piirangud ei jää käesolevas asjas kohaldamata. Seega ei tohiks EIK siin asjas konventsiooni mis tahes materiaalõiguslikku normi ega õiguspõhimõtet tõlgendada. Olgugi et käesolev menetlus puudutab Oviedo konventsiooni ja et EIK arvamused artikli 29 alusel on nõuandvad, st mittesiduvad, oleks kohtu seisukoht ometigi autoriteetne kohtulahend, keskmega vähemalt niisama palju konventsioonil endal kui Oviedo konventsioonil. EIK ei saa sellise lähenemisega kuidagi nõustuda, kuna seab nii ohtu oma esmase, konventsiooni alusel kohtuasja menetlemise pädevuse. Seda enam tuleneb eelnevast, et EIK ei saa menetlusse sekkunud organisatsioonide soovitusi järgida ja käsitleda käesolevat nõuandva arvamuse taotlust kui võimalust muuta konventsiooni teatavate sätete tõlgendamist nii, et need oleksid vastavuses CRPD-ga, misjärel oleks võimalik tõlgendada Oviedo konventsiooni artikli 7 samamoodi.

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

69. EIK teeb siiski siinkohal järgmise märkuse, võttes arvesse kahe konventsiooni ühisosa, mis on eriti ilmne DH-BIO taotluse esemeks olevas valdkonnas. Vaatamata Oviedo konventsiooni erilisele olemusele, kattuvad selle artiklis 7 osalisriikidele esitatavad nõuded tegelikkuses konventsiooni enda omadega, kusjuures tuleb märkida, et esimese konventsiooni ratifitseerinud riigid on seotud ka teisega. Seega peavad riigisisese õigusega kehtestatavad meetmed, mis vastavad Oviedo konventsiooni artikli 7 kaitsetingimustele, olema kooskõlas vähemalt konventsiooni asjaomastest sätetest ja EIK enda kohtupraktikast tulenevate nõuetega. Psüühikahäire korral ravi kohaldamist puudutav kohtupraktika on ulatuslik. Peale selle rakendab EIK konventsiooni tõlgendamisel dünaamilist lähenemisviisi, mis on selles valdkonnas kantud muu hulgas nii riigisiselt kui ka rahvusvaheliselt arenevatest õigus- ja tervisenormidest. Seetõttu peaksid pädevad riigiasutused tagama, et riigisisese õigusaktid on vähemalt täielikult kooskõlas konventsiooni asjakohaste normidega, sealhulgas nendega, mis panevad riikidele positiivseid kohustusi, ning jäävad kooskõlas olevaks ka edaspidi.

70. Eespool toodud põhjustel ei saa Oviedo konventsiooni artikli 7 alusel miinimumnõuete „kehtestamine“ (esimene küsimus) ega EIK kohtuotsuste alusel, mis käsitlevad psüühikahäirega isiku tahtest olenematut sekkumist, „selguse saamine“ miinimumnõuete kohta (vt esimese küsimuse selgitust) olla Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel taotletava nõuandva arvamuse ese. Esimesele küsimuse vastamine ei kuulu seega EIK pädevusse.

(ii) Teine küsimus

71. Mis puudutab teist küsimust, mis tuleneb esimesest küsimusest ja on sellega vahetult seotud, asub EIK samuti seisukohale, et sellele vastamine ei kuulu tema pädevusse.

EELTOODUST LÄHTUDES, HÄÄLTEENAMUSEGA KOHUS

leiab, et nõuandva arvamuse taotlus Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel ei kuulu tema pädevusse.

Koostatud inglise ja prantsuse keeles ning tehtud kirjalikult teatavaks 15. septembril 2021. aastal.

Johan Callewaert
Sekretäri asetäitja

Robert Spano
Esimees

Kooskõlas kohtureeglite 88. reegli lõikega 2 (kohaldatav analoogia korras) on otsusele lisatud kohtunike Lemmensi, Grozevi, Eicke ja Schembri Orlandi ühine eriarvamus.

R.S.O.
J.C.

**TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS
KOHTUNIKE LEMMENSII, GROZEVII, EICKE JA SCHEMBRI**

ÜHINE ERIARVAMUS

1. Kahjuks ei saa me nõustuda enamuse järeldusega, et nõuandva arvamuse taotlus ei kuulu EIK pädevusse.

Meie arvates ei ole EIK mitte üksnes pädev andma nõuandvaid arvamusi Oviedo artikli 29 alusel – nagu kohtunike enamus ise ka tunnistas –, vaid ka EIK-le otsustamiseks esitatud kahes küsimuses ei ole midagi sellist, miks EIK ei saaks neid tunnistada vastuvõetavateks.

**I. EIK JURISDIKTSIOON OVIEDO KONVENTSIOONI ARTIKLI
29 ALUSEL**

2. Olgugi et me jõuame enamiku kohtunikega samale järeldusele, mis puudutab Oviedo konventsiooni alusel EIK nõuandvat pädevust, ei ole meil selles küsimus nii palju kõhklusid ja kahtlusi.

Enamik kohtunikest kõrvutab EIK jurisdiktsiooni Oviedo konventsiooni alusel nn esmase õigusemõistmise ülesandega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (edaspidi: konventsioon). Meie arvates tuleks Oviedo konventsiooni tõlgendada autonoomsemalt. Oviedo konventsioon ei ole pelgalt konventsiooni „lisa“. See on eraldiseisev dokument oma sisemise loogikaga. On tõsi, et sel on tihedad sidemed konventsiooniga ja et EIK on hõlmatud Oviedo konventsiooni institutsioonilisse masinavärki, ei tee see Oviedo konventsioonist osa konventsioonist endast. Meie hinnangul ei ole Oviedo konventsiooni sätete suhtes konventsiooni enda sisemisest loogikast tulenevad piirangud kohaldatavad.

3. Oviedo konventsiooni artikli 29 kohaselt lahendab EIK konventsiooniosalise valitsuse või konkreetse komitee, milleks on praegusel juhul Euroopa Nõukogu bioetika komitee (edaspidi: DH-BIO), „nõuandva arvamuse taotlusi õigusküsimustes, mis puudutavad“ nimetatud konventsiooni tõlgendamist.

Meie arvates on selle sätte mõte väga selge. Artikliga 29 ei ole EIK pädevusele seatud mitte mingisuguseid piiranguid. Eelkõige puuduvad ministrite komitee „nõuandva arvamuse taotlusele õigusküsimustes, mis puudutavad konventsiooni ja selle protokollide tõlgendamist“ konventsiooni artikli 47 lõikega 2 kehtestatud analoogsed piirangud. Artikli 47 lõige 2 on sätestatud, et „need arvamused ei või käsitleda konventsiooni I osas ja selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste sisu ega ulatust ega muud küsimust, mida kohus või ministrite komitee võib arutada seoses konventsiooni alusel menetletava asjaga“. See on iseenesestmõistetav silmas pidades konventsiooni konteksti: protokoll nr 2 (artikkel 47) koostajad tahtsid vältida olukorda, kus EIK peaks tõlgendama sama konventsiooni sätet, mida EIK või ministrite komitee võivad arutada oma menetluses olevas kohtuasjas. Oviedo konventsiooni

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

alusel toimuva nõuandva arvamuse menetluse ja konventsiooni alusel toimuva menetluse kattumine ei ole võimalik. Vähemalt formaalselt on kahe menetluse eesmärk täiesti erinev. Meie arvates on igati loogiline, et Oviedo konventsiooni artikkel 29 ei sisalda konventsiooni artikli 47 lõikes 2 sätestatutega analoogseid piiranguid.

4. Enamik kohtunikest võttis Oviedo konventsiooni artikli 29 puhul arvesse neid samu artikli 47 lõikes 2 sätestatud erandeid (vt otsuse punktid 50–52 ja 54). Me ei saa sellega kahjuks nõustuda.

Meie arvates ei võimalda artikli 29 tekst sellist tõlgendust (vt punkt 3 eespool). Pealegi on selline tõlgendus meie arvates raskesti ühildatav artikli 29 eesmärgi ja reguleerimisalaga. Nagu Oviedo konventsiooni seletuskirjas märgiti, on Oviedo konventsioonil ja konventsioonil „ühised nii üldlähenemisviis kui ka mitmed eetikapõhimõtted ja õigusmõisted“ (seletuskirja punkt 9). Nõuandva pädevuse andmisega EIK-le, mis loodi konventsiooni täitmise tagamiseks, ilmselt taotleti „[ühtede] mõistete ühetaolise tõlgendamise edendamist ja mitmetimõistetavusi kummagi konventsiooni alusel vältimist“ (vt otsuse punkt 44). Selline eesmärk nõuab EIK laiaulatuslikku jurisdiktsiooni Oviedo konventsiooni alusel, mitte selle piiramist. Vaevalt saab edendada ühetaolist tõlgendamist ja vaevalt saab vältida mitmetimõistetavusi, kui EIK ei ole suuteline läbi vaatama küsimusi, mis võivad tõusetada ka konventsiooni alusel menetletavates kohtuasjades.

5. Enamik kohtunikest tugines oma väidetes Oviedo konventsiooni ettevalmistavatele materjalidele, eelkõige EIK 6. novembri 1995. aasta arvamusele Oviedo konventsiooni eelnõu kohta (Cour (95) 413, vt otsuse punktid 14–15 ja 44). Meil on eelnõu menetlust kajastavatest materjalidest mõnevõrra teistsugune arusaam.

Esiteks väljendas EIK toetust sättele, millest saab hiljem Oviedo konventsiooni artikkel 29. EIK pidas igati arusaadavaks eelnõu autorite soovi „kehtestada nende sätete ühetaolist tõlgendamist tagav ja osalisriikide jaoks autoriteetne süsteem“, nõustudes, et see eesmärk on saavutatav EIK-le selle rolli usaldamise teel (EIK arvamuse punkt 3, tsiteeritud eelnevalt otsuse punktis 14). EIK märkis oma arvamuses, et „pooldab põhimõtet, et selles valdkonnas eeldatakse tõlgendamispädevust“ (EIK arvamuse punkt 5, vt otsuse punkt 14).

Teiseks on tõsi, et EIK tegi reservatsiooni seoses oma jurisdiktsiooniga konventsiooni alusel menetletavates kohtuasjas. Seda reservatsiooni tuleks siiski vaadelda õiges kontekstis. EIK nägi ohtu eelnõu selles sättes, mis võimaldas talle eelotsusetaotluse esitamist riigisisese kohtu poolt, sest EIK nõuandev aramus riigisiseses kohtus pooleliolevas kohtuasjas „võib saada EIK-le takistuseks, kui ta peaks hilisemas menetluses tegema lahendi näiteks inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklite 2, 8 ja 14 alusel menetletavas kohtuasjas, kus riigisisene kohus on taotlenud bioetika konventsiooni mõne sätte tõlgendamist,“ (vt EIK arvamuse punkt 5). Oviedo konventsiooni eelnõu autorid reageerisid sellele märkusele täie tõsidusega: täies ulatuses võeti eelnõu artiklist 29 välja võimalus riigisisese kohtu taotlusel EIK-lt eelotsuse saamiseks. Järgides EIK teistki ettepanekut (vt EIK arvamuse

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

punkt 5), lisasid Oviedo konventsiooni eelnõu koostajad sellesse klausli, mille kohaselt nõuandva arvamuse taotlus (kas valitsuse või praegu DH-BIO komitee taotlus) ei „viitaks otseselt pooleliolevale kohtuasjale“.

Kui ettevalmistavatest materjalidest saab üldse mingisuguseid järeldusi teha, siis meie arvates osutavad need ühelt poolt asjaolule, et eelnõu koostajate tahe, mida toetas EIK ise, oli suunatud EIK-le laiaulatusliku nõuandva pädevuse andmisele Oviedo konventsiooni alusel, ja teiselt poolt asjaolule, et artiklist 29 on kõrvaldatud igasugune oht, et nõuandva arvamuse taotlus Oviedo konventsiooni alusel ja järgnev konventsiooni alusel esitatud kaebus võiksid kattuda.

II. TAOTLUSE VASTUVÕETAVUS

6. Lähtudes EIK laiaulatuslikust nõuandvast pädevusest Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel püüame vastata küsimusele, kas esitatud taotlus vastab selles sättes toodud nõuetele. Meie arvates on tegu küsimusega taotluse ja selles sisalduvate küsimuste vastuvõetavusest.

7. Oviedo konventsiooni artikli 29 alusel esitatud taotlus tunnistatakse vastuvõetavaks, kui selle on esitanud konventsiooniosalise valitsus või DH-BIO, kui selles otseselt ei viidata pooleliolevale kohtuasjale ja kui see puudutab „õigusküsimusi, mis puudutavad [käesoleva] konventsiooni tõlgendamist“. Siin juhul on kaks esimest tingimust täidetud, nagu ka kohtunike enamus ise on tunnistanud (vt otsuse punktid 56–57). Raskusi tekitab aga sätte kolmas tingimus.

8. Seoses artikli 29 nõudega, et EIK-le esitatavad küsimused oleksid oma olemuselt „õiguslikku“ laadi, nõustume me enamuse arvamusega, sest sel moel on välistatud „poliitiliste küsimustega seonduv“ (vt otsuse punkt 48). EIK kohtuorganina tegeleb õigusküsimustega, mitte poliitiliste valikute üle otsustamisega.

Me ei leia siiski, et artikkel 29 välistaks nõuandva arvamuse taotluse õigusküsimuses sel kaalutlusel, et EIK seisukohta võidakse tulevikus kasutada tõlgendusallikana Oviedo konventsiooni lisaprotokollide eelnõu koostamisel. Meie hinnangul ei peaks asjaolu, et DH-BIO selgitab, et ta on esitanud EIK-le kaks küsimust „silmas pidades DH-BIO-l käsil olevat ja tema edaspidist tööd selles vallas“ (vt otsuse punkt 2), mida võidakse mõista kui viidet sisemistele aruteludele lisaprotokollide koostamise üle, mis puudutab psüühikahäirega isikute inimõiguste ja inimväärikuse kaitset tahtest olenematu paigutamisel ja tahtest olenematu ravi kohaldamisel (vt otsuse punktid 24–28 ja 59), mõjutama taotluse vastuvõetavust. Oluline on taotluse ese, mitte arvamusega taotletav eesmärk.

9. Seoses artikli 29 nõudega, et küsimused peavad puudutama „[käesoleva] konventsiooni tõlgendamist“, ei arva me, et EIK-poolne tõlgendamine peaks puudutama vaid Oviedo konventsiooni, nii nagu seda algupäraselt 1997. aastal mõisteti, ja et Oviedo konventsioonis sisalduvate põhimõtete edasiarendamine peaks toimuma Oviedo konventsiooni artikli 31 kohaselt Oviedo konventsiooni osaliste poolt vastu võetud lisaprotokollide kaudu (vt otsuse punkt 49).

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

Märgime siinkohal, et kohtunike enamus lükkas kategooriliselt tagasi mõtte Oviedo konventsioonist kui elavast dokumendist (*ibid.*). Meie arvates vajab see mõte edasiarendamist, sest kõik ei pruugi olla üheselt selge. Oviedo konventsiooni eelnõu autorid otsustasid tõepoolest üldpõhimõtete *edasiarendamise* kasuks lisaprotokollide kaudu, kuid need protokollid on mõeldud ka *selgitama* teatavates valdkondades nende põhimõtete tähendusi, mis „kehtivad bioloogia ja arstiteaduse igasuguse rakendamise puhul inimesele“ (vt seletuskiri, punkt 167).

Asjaolu, et Oviedo konventsioon näeb ette selles sisalduvate põhimõtete *edasiarendamist* teatavates valdkondades lisaprotokollide kaudu, ei välista see meie arvamuse kohaselt Oviedo konventsiooni enda õigusnormide edasist *tõlgendamist*, isegi mitte siis, kui eesmärk on neid teatavas valdkonnas kohaldada.

10. Mis puutub EIK-le esitatud asjaomastesse küsimustesse, siis oleme seisukohal, et nendega küsitakse selgitusi Oviedo konventsiooni artiklitest 7 ja 26 tulenevate miinimumnõuete kohta psüühikahäire ravi korral teatavas valdkonnas. DH-BIO kutsub EIK-d üles oma arvamuses arvestama konventsiooni, EIK kohtupraktika ja Oviedo konventsiooniga.

Eelnimetatud küsimused on seotud Oviedo konventsiooni tõlgendamise ja mitte pädevate asutuste poolt selles valdkonnas võetavate mis tahes otsustega. Asjaolu, et EIK arvamus võib sisaldada aspekte, mis võivad aidata DH-BIO-d lisaprotokolli eelnõu, mis puudutab psüühikahäirega isikute tahtest olenematut paigutamist ja tahtest olenematu ravi kohaldamist, edasisel arutamisel, meie lõppseisukohta ei muuda.

Seega, kokkuvõttes järeldame, et mõlemad küsimused vastavad Oviedo konventsiooni artiklis 29 sätestatud nõuetele ja et taotlus tulnuks tunnistada vastuvõetavaks.

III EIK-LE ESITATUD KÜSIMUSTELE VASTUSE PUUDUMINE

11. Me peame kahetsusväärseks, et kohtunike järelduse tulemusena EIK jurisdiktsiooni kohta ei vaadanud kohtunike enamus DH-BIO esitatud küsimusi sisuliselt läbi. Need on olulised küsimused ja me usume, et EIK oleks võinud anda asjakohase vastuse.

Enamiku kohtunike seisukoha järgi ei peaks EIK sekkuma valdkonda, mis on Oviedo konventsiooniga suures osas jäetud teiste asutuste mängumaaks. Kuigi me ei nõustu üldise arvamusega, tunnistame, et oleme suurkoja kohtunike hulgas vähemuses. Sellistel asjaoludel ei ole meie arvates kohane öelda, et saame anda vastuseid, kui neid ei ole kollegiaalsete arutelude käigus sisuliselt käsitletud.

12. Märgime siinkohal, et kohtunike enamus tegi *obiter dictum*'i korras üldise tähelepaneku esimest teemade ringi puudutava küsimuse sisu kohta, mis puudutas Oviedo konventsiooni artiklit 7 (vt otsuse punkt 69). Nõustume, et riigisisese õigusega kehtestatavad tagatised, mis vastavad artiklis 7 viidatud „kaitsetingimustele“, peavad „olema kooskõlas vähemalt konventsiooni asjaomastest sätetest kui ka EIK enda kohtupraktikast tulenevate nõuetega“. Samuti nõustume „EIK dünaamilise

TAOTLUS OVIEDO KONVENTSIOONI TÕLGENDAMISEKS

lähemisviisiga konventsiooni tõlgendamisel, mis on selles valdkonnas kantud muu hulgas nii riigisiselt kui ka rahvusvaheliselt arenevatest õigus- ja tervisenormidest“.

Me oleksime eelistanud, et EIK oleks neid lähtepunkte kasutades oma analüüsis kaugemale läinud. Me peame kahetsusväärseks, et meie võimuses ei ole teha midagi enam.