

KONSTITUCIONĀLO TIESU LOMA EIROPU VIENOJOŠO KOPEJO VĒRTĪBU KONKRETIZĀCIJĀ



THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURTS
IN CONCRETISING THE SHARED VALUES
UNITING EUROPE

2024

Rīga

STARPTAUTISKĀ KONFERENCE
INTERNATIONAL CONFERENCE

**Konstitucionālo tiesu loma
Eiropu vienojošo kopējo vērtību
konkretizācijā**

**The Role of the Constitutional Courts
in Concretising the Shared Values
Uniting Europe**



Mazā Ģilde
Amatu iela 5, Rīga
2024. gada 29. februāris–2. marts

Small Guild
5 Amatu Street, Riga
29 February–2 March 2024

Rīga

Izdevumā ietverti 2024. gada 1. marta Starptautiskās konferences
"Konstitucionālo tiesu loma Eiropu vienojošo kopējo vērtību konkretizācijā"
dalībnieku priekšlasījumi un to tulkojumi.

The publication contains presentations and their translations of
the participants of the 1 March 2024 International Conference
"The Role of the Constitutional Courts in Concretising
the Shared Values Uniting Europe".

- © Autori, teksts un tulkojumi, 2024
- © Toms Norde, foto, 2024
- © Kristaps Zvaigznīte, vāks, 2024
- © Kristaps Zvaigznīte, dizains un makets, 2024
- © Satversmes tiesas izdevums, 2025

Izdevējs: Latvijas Republikas Satversmes tiesa
Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV-1010

ISBN: 978-9934-627-06-4

Satura rādītājs

Konferences atklāšana	6
Aldis Laviņš , Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs	6
Inese Lībiņa-Egnere , Latvijas Republikas tieslietu ministre	9
1. paneldiskusija	
Dalībvalstu konstitucionālo identitāšu līdzsvarošana ar kopējām Eiropas vērtībām	13
Martins Kaujers , Venēcijas komisijas viceprezidents, Nīderlandes Augstākās tiesas tiesnesis	14
Mikola Hnatovskis , Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis	21
Pēters Hūbers , Ludviga Maksimiliāna universitātes (Minhene) Juridiskās fakultātes profesors	28
2. paneldiskusija	
Eiropas sabiedrisko kārtību ietekmējošais Eiropas konsenss	33
Artūrs Kučs , Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesis	34
Macejs Špunars , Eiropas Savienības Tiesas pirmais ģenerāladvokāts	38
Džordžs Leacs , Londonas Universitātes koledžas (University College London) tiesību zinātņu profesors	46
Elīna Luīze Vītola , Latvijas pārstāvja starptautiskajās cilvēktiesību institūcijās vietniece	53
Kanstancins Dzehčjarovs , Liverpūles Universitātes cilvēktiesību profesors	60
Nākotnes perspektīva un izaicinājumi	
Ineta Ziemeļe , Eiropas Savienības Tiesas tiesnese	65
Konferences noslēgums	72
Mārtiņš Pāparinskis , Londonas Universitātes koledžas starptautisko publisko tiesību profesors	73

Table of Content

Opening of the Conference	82
Aldis Laviņš , President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia	82
Inese Lībiņa-Egnere , Minister of Justice of the Republic of Latvia.	85
Panel discussion I	
Reconciling constitutional identities of Member States	
with the shared European values	89
Martin Kuijer , Vice President of the Venice Commission, Justice of the Supreme Court of the Netherlands.	90
Mykola Gnatovskyy , Judge of the European Court of Human Rights	98
Peter M. Huber , Professor of the Faculty of Law at the Ludwig-Maximilians-University	106
Panel discussion II	
European consensus shaping the European public order.	111
Artūrs Kučs , Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia	112
Maciej Szpunar , First Advocate General of the Court of Justice of the European Union	117
George Letsas , Professor of the Philosophy of Law at the University College London.	126
Elīna Luīze Vītola , Deputy Agent of the Government (before the European Court of Human Rights)	133
Kanstantsin Dzehtsiarou , Professor in Human Rights Law at the University of Liverpool	140
Future outlook and challenges	
Ineta Ziemele , Judge of the Court of Justice of the European Union	145
Conclusion of the Conference	154
Mārtiņš Pāparinskis , Professor of Public International Law at the University College London.	154

STARPTAUTISKĀ KONFERENCE

**Konstitucionālo tiesu loma
Eiropu vienojošo kopējo vērtību
konkretizācijā**



Mazā Ģilde
Amatu iela 5, Rīga
2024. gada 29. februāris–2. marts



Aldis Laviņš

Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs

Atklāšanas uzruna

Cienījamā tieslietu ministres kundze!

Cienījamie kolēģi, tiesneši, profesori un konferences dalībnieki!

Esiet sveicināti Latvijas galvaspilsētā Rīgā Satversmes tiesas starptautiskajā konferencē “Konstitucionālo tiesu loma Eiropu vienojošo kopējo vērtību konkretizācijā”, kas sarīkota par godu divdesmitajai gadadienai kopš brīža, kad Latvija un vēl deviņas valstis kļuva par vērtību un tiesību kopienas – Eiropas Savienības – dalībvalstīm!

Tikko Vispārējo Dziesmu svētku virsdiriģenta Jurga Cābuļa vadībā kopīgi nodziedājām Latvijas valsts himnu, kas ir arī mūsu tautas lūgšana. Tā dažādos laikos kā Latvijas tautu vienojošā kopkora dziesma vadījusi mūs turp, kur esam tagad, – uz mūsu kopējām mājām, Eiropas brīvības, drošības un tiesiskuma telpu.

Latvietim būtu samērā viegli caur Dziesmu un deju svētku kodu izskaidrot citas kultūras pārstāvim mūsu nacionālās identitātes pamatus. Turpretim Latvijas valsts konstitucionālā identitāte un tās pamatošana jau ir samērā sarežģīts juridisks uzdevums, kas risināms dialogā ar Eiropas Savienības Tiesu. Piemēram, lietā par privātajām augstskolām noteiktajiem ierobežojumiem attiecībā uz valodu lietojumu studiju programmu īstenošanā gan Satversmes tiesa, gan Eiropas Savienības

Tiesa uzsvēra valsts valodas kā valsts konstitucionālās identitātes elementa būtisko nozīmi. Minētā Satversmes tiesas lieta ir uzskatāms piemērs tam, ka valsts konstitucionālā identitāte visā Eiropas Savienībā var harmoniski pastāvēt līdzās no nacionālā tiesiskā regulējuma izrietošajām prasībām.

Satversmes tiesas starptautiskās konferences allaž kalpo par diskusiju forumu, kur tiek radītas un apspriestas jaunas idejas par konstitucionālajām vērtībām. Šodienas konferences temats ir organisks turpinājums, kas izriet no iepriekš pēctecīgi virzītās ieceres sekmēt triju tiesību sistēmu – nacionālo, starptautisko un Eiropas Savienības tiesību – efektīvu savstarpējo mijiedarbību.

Viens no pirmajiem soļiem šajā virzienā bija Eiropas Savienības Tiesas un dalībvalstu tiesu konferenču cikla *Vienoti dažādībā* aizsākums Rīgā 2021. gadā. Nākamajā konferencē, kas notika Hāgā, bet neformāli tika dēvēta par *Rīga Divi*, Satversmes tiesa jau piedāvāja kritērijus, pēc kuriem konkrēta nacionālā vērtība varētu tikt atzīta par valsts konstitucionālās identitātes sastāvdaļu. Savukārt pagājušajā septembrī Latvijas Nacionālajā bibliotēkā mēs diskutējām par Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas sistēmu un nacionālo konstitucionālo identitāšu kodola nozīmi Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē. Visbeidzot šodien vienā konferencē savietosim visu triju tiesisko sistēmu problēmjautājumus, kuru vienota izpratne noteiks mūsu kopējās tiesiskās telpas nākotni.

Konferences norise organizēta divās panelsesijās: “Dalībvalstu konstitucionālo identitāšu saskaņošana ar kopējām Eiropas vērtībām” un “Eiropas sabiedrisko kārtību veidojošais Eiropas konsenss”. Šāda dalījuma iemesli ir rūpīgi pārdomāti.

Nav šaubu, ka gan Eiropas Savienības, gan Eiropas Padomes tiesiskās sistēmas pamatā ir vienotas Eiropas vērtības. Taču vienlaikus pastāv dalībvalstīm būtiski to konstitucionālās identitātes elementi un tiesību piemērošanas procesā var rasties reāla vai šķietama Eiropas kopējo vērtību un valstu konstitucionālo identitāšu sadursme.

Šīs konferences mērķis ir tuvināties vienotai izpratnei par to, kā:

- pirmkārt, atšķirt “istas” konstitucionālās identitātes no citām nacionālajām vērtībām, kuras tomēr nesasniedz noteiktu “kvalitātes” standartu, lai tiktu uzskatītas par konkrētās dalībvalsts konstitucionālo pamatu;
- otrkārt, pareizi piemērot konstitucionālās identitātes elementus, lai panāktu taisnīgu un ilgtspējīgu risinājumu visā Eiropas Savienības kontekstā.

Nemot vērā to, ka tiesības atrodas pastāvīgā attīstības procesā, šajā konferencē uzmanība būtu jāvelta doktrīnā izvirzītajai tēzei, ka varētu pastāvēt tāds Eiropas kopējo vērtību “negrozāmais kodols”, kuru valstu konstitucionālās identitātes ietekmēt nevar.

Šodienas konferences otrajā sesijā aplūkosim jautājumus, kas attiecas uz Eiropas konsensu, kuru pamatā pazīstam kā Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā attīstītu doktrīnu, ko iespējams saprast kā pastāvīgu vai – tieši pretēji – mainīgu Eiropas vērtību kopuma atspoguļojumu. Kā liecina pēdējo gadu judikatūra, Eiropas konsensam ir reāla ietekme uz pamattiesību tvērumu un piemērošanu, tomēr nacionālajām tiesām nepieciešama skaidrība par to, kāda metodoloģija izmantojama, lai pārliecinātos par Eiropas konsensa pastāvēšanu un ietekmi uz pamattiesību standartu. Konferences organizatoru komanda, raugoties nākotnē, iedrošinājās aicināt konferences dalībniekus kļūt par sava veida vizionāriem un diskutēt arī par šādu problēmu: ja jau Eiropas konsenss tiek saprasts kā mehānisms, kas ietekmē izpratni par kopējo Eiropas vērtību saturu, tad vai un kādā veidā Eiropas konsenss varētu ietekmēt arī Eiropas Savienības tiesiskās sistēmas attīstību?

Visbeidzot, noslēdzot savu uzrunu, minēšu vēl divus būtiskus aspektus. Tradīcijām piemīt liels spēks – Rīgas konference tāpat kā pirmspandēmijas laikos atkal notiek gada pirmajā pusē. Pavasara tuvošanās laiks ir cerību laiks, tāpēc jau šobrīd ar optimismu raugos uz 2025. gada pavasara konferenci, kura atkal notiks Rīgā un kuru Satversmes tiesa Eiropas Padomes projekta “Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā” ietvaros rīkos kopīgi ar Ukrainas Konstitucionālo tiesu. Ukrainu kolēģi kara apstākļos ne tikai nodrošina sava darba nepārtrauktību, bet arī attīstās un izvirza augstus mērķus nākotnes Ukrainai – demokrātiskai tiesiskai valstij attīstīto Eiropas valstu saimē!

Domājot par konferences kvalitāti, esam ņēmuši vērā novērojumu, ka reizēm ir pietrūcis laika diskusijām, taču jāapzinās, ka tieši diskusijas nodrošina lielu pievienoto vērtību konferenču mērķu sasniegšanai. Tāpēc šoreiz konferences organizatoru komanda ir paredzējusi neierasti daudz laika jautājumiem un replikām. Aicinu ikvienu aktīvi iesaistīties aplūkojamo tiesību jautājumu apspriešanā!

Novēlu konferences dalībniekiem veiksmi, apzinot iespējas harmonizēt triju tiesisko sistēmu mijiedarbību!



Inese Lībiņa-Egnere

Latvijas Republikas tieslietu ministre

Konferences atklāšanas uzruna

Augsti godātais Satversmes tiesas priekšsēdētāja kungs!

Ļoti cienījamā Eiropas Savienības Tiesas tiesnese Ziemeles kundze!

Augsti godātais Eiropas Savienības Tiesas pirmais ģenerālvokāts Špunara kungs!

Augsti godātais Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesi Hnatovska kungs!

Augsti godātais Venēcijas komisijas viceprezident Kaujera kungs!

Augsti godājamie tiesneši, tiesību zinātnieki, dāmas un kungi!

Esmu patiesi pagodināta šodien jūs visus sveikt, atklājot šo starptautisko konferenci, kas veltīta mūsu kopējo Eiropas vērtību stiprināšanai un aizsardzībai.

Iesākot šo uzrunu, vēlos citēt Latvijas Valsts prezidenti Vairu Viķi-Freibergu. 2003. gadā, uzrunājot klātesošos līguma par Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā parakstīšanas ceremonijā, viņa teica: “Mums tagad priekšā stāv nākotne – nākotne, ko mēs visi veidosim kopā, kur tāpat mums būs jāstopas ar briesmām, ar draudiem, ar izaicinājumiem, ar nesaskaņām. Tā ir daļa no dzīves. Un mums visiem kopā, stājoties tam pretī, noteikti būs vieglāk nonākt pie risinājuma un pie atbildēm.”

Šis gads Latvijai ir ļoti nozīmīgs kā divdesmitais gads kopš tā brīža, kad Latvija kļuva par Eiropas Savienības un NATO dalībvalsti. Šodien, atskatoties uz to brīdi, mēs droši varam teikt, ka viss Valsts prezidentes teiktais ir piepildījies –

ir bijušas (un joprojām ir) gan briesmas un draudi, gan izaicinājumi un nesaskaņas. Taču tāpat ir bijuši izcili kopības un vienotības mirkļi, ir rasti veiksmīgi risinājumi un vislabākās atbildes situācijās, kad tādas patiešām bija nepieciešamas. Tas ne vienmēr bijis viegli, tomēr vieglāk nekā būtu bez sabiedroto atbalsta.

Mūsu konstitucionālās identitātes pamats jeb Satversmes kodols ir cilvēka cieņa, brīvība, demokrātija, drošība, līdztiesība, tiesiskums, cilvēktiesības, valstu pašnoteikšanās. Šīs visas ir arī Eiropas kopējās vērtības, un tās iemieso Eiropas Savienība un Eiropas Padome. Mēs paši esam šo vērtību veidotāji, aizstāvji un ieviesēji – neviens “no augšas” mums tās neuzspiež.

Latvijas dalība Eiropas vērtību telpā ir pierādījusi, ka mūsu valsti gan nacionālā, gan starptautiskā mērogā stiprina tieši nelaužams vienotu vērtību pamats. Kopējas Eiropas valstu vērtības un mērķi ir spēcīga aizmugure un vienlaikus arī bāka nacionāla līmeņa lēmumu pieņemšanai. Ļoti liels atbalsts ir Eiropas Cilvēktiesību tiesa un Eiropas Savienības Tiesa, kas rāda ceļu Eiropas kopējo vērtību īstenošanā un labāko risinājumu meklējumos.

Šodienas konferencē tiks uzsvērti tieši konstitucionālo tiesu loma Eiropu vienojošo kopējo vērtību konkretizācijā. Konstitucionālās tiesas pienums demokrātiskas tiesiskas valsts funkcionēšanā ir neatsverams.

Latvijas tiesību sistēmā Satversmes tiesas, Eiropas Cilvēktiesību tiesas un Eiropas Savienības Tiesas veiktā tiesību normu interpretācija ir vispārša. Tā ir obligāta ikvienam – gan visai sabiedrībai, gan uzņēmējiem, gan valsts un pašvaldību institūcijām.

Būtisks Satversmes tiesas uzdevums ir šāds – piemērojot starptautisko tiesību normas, savu nolēmumu argumentācijā panākt šo normu un Satversmē ietvertu cilvēktiesību normu harmoniju. Tādējādi Satversmes tiesa veicina nacionālo un starptautisko tiesību normu saplūsmi un neveido duālu tiesību sistēmu. Satversmes tiesa patiešām ir bijusi efektīva, nodrošinot Latvijā vienotu vērtību izpratni Eiropas Savienības un Eiropas Padomes tiesību aizsardzības mehānismu ietvaros.

Savā uzrunā vēlos pievērsties tiesu varas lomai tajā ģeopolitiskajā situācijā, kādā šobrīd atrodamies. Kara un hibrīddraudu apstākļos gan nacionālo tiesu, gan starptautisko tiesu loma ir ļoti būtiska un dažkārt pat izšķiroša.

Konstitūcija ir dzīvs instruments tiesību normu piemērotāja rokās. Tāpēc tiesneša uzdevums ir izmantot šo instrumentu dinamiski, ejot līdzī laikam un modri reaģējot uz notikumiem sabiedrībā, bet nemazinot Eiropu vienojošo kopējo vērtību nozīmi.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa un Eiropas Savienības Tiesa, izspriežot to lietvedībā esošās lietas, ņem vērā katras valsts situāciju, vēsturisko un faktisko kontekstu. Tādējādi kopējās vērtības tiek tuvinātas katras valsts realitātei.

Taču vēl jo vairāk arī jebkurai nacionālajai tiesai ir jāspēj adekvāti reaģēt uz to, kas notiek valstī un pasaulē. Satversmes tiesa ir uzstādījusi augstu latīņu, izvērtējot lietas apstākļus atbilstoši Latvijas aktuālajai situācijai un kontekstam. Es runāju par neseno Satversmes tiesas spriedumu lietā Nr. 2023-04-0106 par Latvijā uzturēšanās atļauju saņēmušo Krievijas pilsoņu pienākumu nokārtot latviešu valodas prasmes pārbaudi.

Satversmes tiesa minētajā lietā atzina, ka valsts pamatpienākums ir nacionālās drošības garantēšana. Spriedumā uzsvars jo īpaši tika likts uz pašreizējo ģeopolitisko situāciju, kā arī Latvijas vēsturisko kontekstu. Latvijas robežvalsts Krievijas Federācija, kas ir atzīta par terorismu atbalstošu valsti, joprojām veic agresīvas gan militāras, gan hibrīdas aktivitātes pret neatkarīgām valstīm, un personas, kuras uztur lojalitātes saites ar šādu valsti, rada drošības riskus arī mums, kaut gan neesam tieši militāra konflikta upuri.

Laikā, kad Eiropas vērtību pamatu tiešā veidā mēģina satricināt Kremlis, īstenojot asiņainu karu netālu no mūsu robežām, mums pašiem sev jāatgādina, kas ir mūsu kopējās – Eiropas – pamatvērtības. Visiem kopīgi nelokāmi iestājoties par brīvību, demokrātiju (tostarp pašizsargājošo demokrātiju), cilvēktiesībām un tiesiskumu kā mūsu kopējām vērtībām, mēs varam būt vienoti Eiropā. Tieši konstitucionālo tiesu uzdevums ir stāvēt tiesiskuma sardzē un iedzīvināt šo starptautisko apziņu nacionālajā tiesību sistēmā.

Novēlu konferences dalībniekiem šodien saklausīt atbildes uz līdz šim neatbildētajiem jautājumiem, apzināt nākotnes izaicinājumus un rast risinājumus tam, lai pastiprinātu konstitucionālo tiesu lomu mūsu kopējo vērtību sargāšanā un apdraudējumu novēršanā!



1. paneldiskusija

**Dalībvalstu konstitucionālo
identitāšu līdzsvarošana ar
kopējām Eiropas vērtībām**



Martins Kaujers (*Martin Kuijer*)

Venēcijas komisijas viceprezidents,
Nīderlandes Augstākās tiesas tiesnesis

Man ir patīess prieks atkal būt šeit, Rīgā, un sirsnīgs paldies šīs konferences organizatoriem par laipno uzaicinājumu. Esmu pagodināts piedalīties šajā konferencē, ko rīko man labs draugs un kolēģis Venēcijas komisijā Aldis. Tikpat patīkami ir tikties ar tik daudziem citiem dārgiem draugiem, un ceru iegūt vēl jaunus.

Šorīt es nēsāju divas “cepures”. Es kopā ar savu kolēģi Matiasu Borgersu (*Matthias Borgers*) pārstāvu Nīderlandes Augstāko tiesu, un mēs izsakām pateicību par divpusējām attiecībām, kas izveidojušās starp abām mūsu tiesām. Un es pārstāvu arī Venēcijas komisiju. Kad Aldis uzaicināja mani piedalīties šajā konferencē, viņš to dara Venēcijā, norādot uz Nīderlandes tiesiskās kārtības īpatnībām. Tāpēc es pievērsīšos abām perspektīvām un veltīšu tām 20 minūtes.

Taču vispirms ļaujiet man izteikt dažas ievada piezīmes.

Šīs pirmās sesijas nosaukums šķietami norāda uz to, ka starptautiskajiem standartiem un konstitucionālajiem standartiem pastāv zināma spriedze, kas būtu jāsašķaņo vai jāpārvar. Jau no sākuma norādišu, ka vairumā gadījumu, ja ne gandrīz visos gadījumos, dalībvalstu konstitucionālā joma atspoguļo kopējās Eiropas vērtības, kas noteiktas dažādos Eiropas Padomes dokumentos, piemēram, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā (turpmāk – Konvencija) un Eiropas Savienības tiesību aktos, jo šie starptautiskie dokumenti ir stingri balstīti uz “dalībvalstu kopīgajām

konstitucionālajām tradīcijām”, izmantojot lietā *Internationale Handelsgesellschaft* lietoto terminoloģiju, kas pēc tam tika pārņemta Līguma par Eiropas Savienību 6. pantā. Runājot par nepieciešamību saskaņot konstitucionālās identitātes ar Eiropas vērtībām, būtu labi uzsvērt, ka runa ir par tādu izņēmuma gadījumu, kad abas jomas nesakrīt.

Mana otra sākotnējā doma, gatavojot šo runu, bija tāda, ka iespējamā – vai šķietamā – spriedze starp konkrētas tiesiskās kārtības konstitucionālajām īpatnībām un Eiropas jomu ne vienmēr ir tikai tiesisks vai pat juridisks jautājums. Mūsu aplūkotie jautājumi attiecas arī uz vispārīgākām attiecībām starp tieslietu jomu (tostarp konstitucionālo tiesu) un politiku, kas nosaka tieslietu jomā piemērojamos standartus. Var teikt, ka konkrētas valsts konstitucionālā “identitāte” ir samērā statisks jēdziens, kas, visticamāk, necik daudz nemainīsies. Patiesi visām demokrātiskajām valstīm kopīga problēma ir tā, kā panākt līdzsvaru starp konstitucionālo stingrību un elastību. Lielākajā daļā valstu tas ir panākts ar noteikumiem, kas grozījumu ieviešanu konstitūcijā padara sarežģītāku nekā parasto tiesību aktu grozīšanu. Taču izmaiņu ieviešana (parasti) nav neiespējama: valsts tiesiskā kārtība – un pat šīs tiesiskās kārtības konstitucionālā dimensija – galu galā ir atkarīga no politiskajām norisēm. Tas zināmā mērā mazāk attiecas uz Konvenciju un citiem starpvaldību dokumentiem. Tiklīdz starptautiskais standarts ir pieņemts, tā piemērošana un interpretācija ir gandrīz tikai un vienīgi tiesu kompetencē. Piemēram, Eiropas Padomes Ministru Komitejai būs gandrīz vai neiespējami šo Eiropas vērtību interpretēšanā mijiedarboties ar tieslietu jomu. Aplūkojot pēdējo gadu laikā dažās Eiropas valstīs notikušās debates par šķietamo sadursmi starp nacionālajām īpatnībām un Eiropas tiesisko kārtību, ir pamanāmas divas kopīgas iezīmes. Pirmkārt, tie lielākoties ir politiski strīdi par to, ka tiesneši pārāk viegli atceļ demokrātiski ievēlētu parlamenta pārstāvju pieņemtos lēmumus. Otrkārt, strīdi parasti ir saistīti nevis ar konstitucionāliem jautājumiem, bet gan ar tādām politikas jomām kā imigrācijas tiesības un krimināltiesības.

Mans trešais – un pēdējais – ievada komentārs ir šāds. Acīmredzot ir liela atšķirība starp to, par ko mēs runājam – par Eiropas vērtībām Eiropas Savienības tiesiskās kārtības ietvaros vai par Eiropas vērtībām Eiropas Padomes starpvaldību vidē. Nepieciešamība saskaņot konstitucionālās īpatnības ar Eiropas standartiem, visticamāk, otrajā gadījumā nebūs tik aktuāla, jo šajā vidē ir noteikti minimālie standarti un bieži tiek uzsvērtā līgumslēdzējām valstīm atstātā rīcības brīvība. Jāatzīst, ka Eiropas Savienības tiesiskā kārtība šajā ziņā ir būtiski atšķirīga – tā nosaka standartu. Eiropas Savienība atzīst, ka dalībvalstij ir noteiktas būtiskas iezīmes¹,

1 Sk., piemēram, Līguma par Eiropas Savienību 4. pantu.

bet, ja kādu jautājumu regulē Eiropas Savienības tiesību akti, tad tiem ir prioritāte pār jebkuru valsts tiesību aktu, tostarp konstitūcijas, noteikumiem.

Tagad pievērsīšos Venēcijas komisijai. Tā vienmēr ir uzskatījusi, ka ikvienai valstij pašai jāatrod savs risinājums saskaņā ar savām konstitucionālajām, juridiskajām un kultūras tradīcijām. Venēcijas komisija atbalsta un veicina daudzveidību, taču šī daudzveidība nedrīkst kļūt par ieganstu saistošo starptautisko standartu neievērošanai. Venēcijas komisija nosaka sarkanās līnijas, bet šo sarkano līniju ietvaros katra valsts var brīvi izvēlēties, kā tā sasniegs starptautisko standartu ievērošanas mērķi, ja vien tā to sasniedz un sarkanās līnijas nepārkāpj.

Tas man atgādina anekdoti, ko reiz stāstīja kāda bijusi Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) tiesnese, raksturojot ECT un valstu tiesu sadarbību. Viņa salīdzināja valsts tiesu ar autovadītāju, bet ECT – ar automobiļa navigācijas sistēmu. Autovadītājs ievada paredzēto galamērķi un saņem norādījumus par veicamo maršrutu: šeit labāk turēties pa kreisi, bet tur es nogrieztos pa labi. Navigācijas sistēma parasti nekomentē to, vai jūsu galamērķis (politiskais mērķis) vispār ir vēlams, bet tikai norāda, kā līdz tam nokļūt (juridiskā iespējamība). Dažreiz jūs kā jau autovadītājs pats zināt izdevīgāku maršrutu, jo labi pazīstat apvidu, tad jūs sākat spītēties un mazliet atkāpjaties no norādījumiem. Tas uzreiz nenoved pie negadījuma. Dažkārt navigācijas sistēma pat koriģē jūsu izraudzīto maršrutu. Taču reizi pa reizei tā jums pavēlēs: “Apgrīzieties!” vai “Atgrīzieties pie maršruta!” Pieņemot – un es atzīstu, ka tas ir būtisks priekšnoteikums –, ka autovadītājs neplāno iekļūt satiksmes negadījumā vai sabojāt mašīnu, jūs šādas norādes uztverat nopietni. Ne jau tāpēc, ka jums tas “ir jādara”, jo tiesas nolēmumi ir juridiski saistoši, bet tāpēc, ka galu galā jums pašam tā ir labāk.

Līdzīga pieeja ir identificējama arī Venēcijas komisijas darbā. Ļaujiet man minēt divus pavisam nesenus piemērus: Ungāriju un Libānu.

2021. gadā komisija tika lūgta sniegt atzinumu par Ungārijas Pamatlikuma grozījumiem. Viens no tiem attiecās uz bērnu izglītību un audzināšanu. Konstitucionālais likumdevējs, atsaucoties uz Ungārijas konstitucionālo identitāti, bija noteicis, ka Ungārijai jānodrošina tāda audzināšana, kas atbilst vērtībām, “kuru pamatā ir mūsu valsts konstitucionālā identitāte un kristīgā kultūra”. Konstitucionālās identitātes un kristīgās kultūras nozīme jau tika uzsvērtā jaunās konstitūcijas (2011. gads) preambulā. 2018. gadā ar Pamatlikuma septīto grozījumu tika ieviests noteikums, ka “Ungārijas konstitucionālās identitātes un kristīgās kultūras aizsardzība ir katras valsts iestādes pienākums”, tādējādi preambulas formulu pārvēršot

par saistošu normu. Venēcijas komisija savā ziņojumā² nenorādīja ne uz kādām problēmām saistībā ar minētajiem konstitūcijas grozījumiem, bet uzsvēra, ka valstij ir jānodrošina objektīva un plurālistiska mācību programma un izglītības jomā jāizvairās no indoktrinācijas. Tas, vai konstitucionālā noteikuma piemērošana atbilst starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem, būs atkarīgs no šā noteikuma interpretācijas. Komisija norādīja uz risku, ka var tikt pārkāptas tiesības uz izglītību, kas garantētas Konvencijas Pirmā protokola 2. pantā, kā arī reliģijas un ticības brīvība (Konvencijas 9. pants) un nediskriminācijas princips (Konvencijas 14. pants), ja valsts tās nodrošināto izglītību izmantos ideoloģiskiem mērķiem, lai atbalstītu ietekmīgāko “dzīves filozofiju”, piemēram, popularizējot Ungārijas konstitucionālo identitāti un kristīgo kultūru kā īpašas vērtības.

Līdzīgā veidā “konstitucionālā identitāte” bija svarīga arī atzinumā par Libānu (2022. gads). Libānas politisko sistēmu raksturo varas dalīšana starp trim galvenajām reliģiskajām kopienām: sunnītiem, šiītiem un kristiešiem. Konfesionalitātes princips izriet no Libānas Konstitūcijas, kas paredz kristiešu un musulmaņu kopienu pārstāvju paritāti parlamentā un konfesiju proporcionālu pārstāvību valdībā. Taču patiesībā konfesionalitātes princips attiecas arī uz tiesu varu, jo daudzi amati tajā ir konfesionali “marķēti”. Venēcijas komisijas ieskatā³, tiesu sistēmā pastāv zināma spriedze starp konfesionalitātes principu un uz nopelniem balstītas iecelšanas principu. Tādēļ komisija ieteica, ka par jebkuras tiesu sistēmas reformas mērķi vajadzētu būt tādu mehānismu ieviešanai, kuri, netraucējot sociālo kohēziju un mieru starp kopienām, tomēr palīdzētu pārorientēties no konfesionalitātes principa pastāvīgas un neatlaidīgas piemērošanas praksē uz kārtību, saskaņā ar kuru amata kandidāti tiktu vērtēti galvenokārt pēc viņu nopelniem. Turklāt Venēcijas komisija, uzsverot savu izpratni, atzina to, ka “pilnīga atteikšanās no konfesionalitātes principa Libānas sociālajā un politiskajā struktūrā varētu būt tālākas nākotnes jautājums, kam nepieciešama plaša un dziļa visas kopienas vienprātība”.

Kopumā Venēcijas komisija ir konsekventi atzinusi to, ka konstitūcijas interpretācija ir (tikai) konstitucionālās tiesas kompetencē, ka konstitucionālo tiesu spriedumi ir galīgi un saistoši un tie ir jārespektē visām valsts iestādēm un privātpersonām.⁴ Komisija (lielā mērā) respektē konstitucionālās īpatnības, taču vienmēr pievērsīs uzmanību “sarkanajām līnijām”. Veids, kādā tas tiks darīts, ir atkarīgs no

2 CDL-AD(2021)029 47. un turpmākie punkti.

3 CDL-AD(2022)020, 14. pants un turpmākie panti.

4 Sk., piemēram, CDL-AD(2017)003.

attiecīgā starptautiskā standarta būtības. Risinājums varētu būt pakāpeniska un uz nākotni vērsta pieeja, kā tas ir Libānas gadījumā, vai arī uzsvara likšana uz likumdevēja atbildību par to, lai konstitucionālo identitāti apliecinošas normas tiktu interpretētas un piemērotas atbilstoši valstu starptautiskajām saistībām, kā tas ir Ungārijas gadījumā. Manuprāt, var apgalvot, ka arī uz konstitucionālo tiesu pleciem gulstas līdzīga atbildība, t. i., pienākums izvēlēties tādu konstitucionālās normas interpretāciju, kura vislabāk atbilstu līgumam.

Tagad esmu nonācis pie trešās un pēdējās daļas: kā mēs Nīderlandē risinām minēto spriedzi?

Manuprāt, Nīderlandes debatēs šī dilemma nav sevišķi spilgti izteikta. Tas varētu būt saistīts ar to, ka Nīderlandes konstitūcijā: a) uz “konstitucionālo identitāti” nav likts tik liels uzsvars kā dažās citu Eiropas valstu konstitūcijās un b) ir apstiprināta tradicionāli liela paļaušanās uz starptautiskajām tiesībām.

Nīderlandē ir diezgan neparasta sistēma. No vienas puses, Nīderlandes Konstitūcijas 120. pants aizliedz tiesai pārbaudīt parlamenta aktu konstitucionalitāti (saskaņā ar parlamenta pārākuma doktrīnu). Tomēr Konstitūcijas 93. un 94. pants paredz starptautisko tiesību normu tiešu piemērojamību. Turklāt šīm normām ir augstāks spēks nekā valsts tiesību normām, tostarp Konstitūcijai. Tādējādi starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem ir būtiska nozīme Nīderlandes valsts tiesiskajā regulējumā. Līdz ar to ar cilvēktiesībām saistītās debates Nīderlandē, visticamāk, būs vērstas uz starptautiskajiem cilvēktiesību līgumiem. No šiem starptautiskajiem līgumiem Konvencija praktisko mērķu perspektīvā ir visbūtiskākais dokuments – kaut vai tikai tādēļ, ka ECT ir izstrādājusi detalizētu judikatūru. Šajā sakarā ir svarīgi atzīmēt, ka Nīderlandes tiesas piemēro tā saukto inkorporācijas doktrīnu. Tas nozīmē, ka norma (t. i., Konvencijas noteikums) tiek interpretēta tā, kā to ir interpretējusi ECT. Tāpēc nav nozīmes tam, vai tiesas spriedums ir vērsts pret Nīderlandi vai pret trešo valsti. Praksē tiesas spriedumi pret trešajām valstīm bieži ir noveduši pie izmaiņām Nīderlandes tiesību aktos.

Šā modeļa dēļ mūsu Konstitūcija tiek samērā maz izmantota. Konstitucionālās debates Nīderlandē nav tik aizraujošas kā citās valstīs. Lielākā daļa politikas veidotāju un praktizējošo juristu nesaskata pievienoto vērtību, ko varētu dot mūsu Konstitūcijas atjaunināšana, jo tiesu vara jau tā nodrošina augstu tiesiskās aizsardzības līmeni, piemērojot starptautiskos standartus. Varbūt vajadzētu teikt, ka pragmatisms ir daļa no Nīderlandes “konstitucionālās identitātes”...

Tomēr pēdējo gadu laikā ir atjaunojusies interese par mūsu Konstitūciju. Piemēram, 2022. gadā tajā tika iekļauts vispārīgs noteikums, ka “Konstitūcija garantē

pamattiesības un demokrātiju, kas balstīta uz tiesiskumu”. Konstitucionālajam likumdevējam turpmāku Konstitūcijas grozījumu gadījumā būtu jāizvērtē, vai šie grozījumi atbilst tiesiskuma prasībām.

Ir grūti rast konkrētu šīs atjaunotās intereses izskaidrojumu. Visticamāk, to ir izraisījusi vairāku faktoru kombinācija: a) sakarā ar dažās valstīs vērojamo “tiesiskuma atkāpšanos” Nīderlandē izraisījušās debates par to, cik labi mūsu sistēma būtu aizsargāta pret šādiem pavērsieniem; b) nesen saistībā ar likumu par bērna kopšanas pabalstu atklājās būtiski Nīderlandes tiesiskās kārtības trūkumi, proti, izrādījās, ka paļaušanās galvenokārt uz starptautiskajiem standartiem ne vienmēr sevi attaisno, jo ir jomas, kurās Konvencija un citas cilvēktiesību konvencijas tiesiskās aizsardzības līdzekļus neparedz; c) daži Nīderlandes politiskie spēki iestājas par to, ka Nīderlandei vispār būtu jāizstājas no Konvencijas sistēmas, un šī tendence daudziem lika secināt, ka šāda pasīva attieksme pret mūsu pašu Konstitūciju vairs nav vēlama.

Faktiski daudzi jautājumi, kas citās valstīs tiktu uzskatīti par konstitucionāliem, Nīderlandē tiek risināti, izmantojot starptautiskos standartus.

Jebkurā gadījumā konstitucionālajai jurisdikcijai, piemēram, Nīderlandes Augstākajai tiesai, ir būtiska nozīme starptautisko tiesību aktu kopuma “tulkošanā” par labu valsts tiesību sistēmai. Šāda “tulkošana” dažkārt var būt ļoti sarežģīta – ne vienmēr ir viegli nodrošināt to, lai starptautiskais standarts “iederētos” valsts juridiskajā kultūrā. Taču tie, pēc manas pieredzes, reti kad ir frontālas sadursmes gadījumi – nepieciešama tikai uzmanīga navigācija.

Vispārīgākā nozīmē, manuprāt, tieši tā arī ir augstāko tiesu loma valsts tiesību sistēmā. Augstākās tiesas darbojas kā Google tulkotājs – tās cenšas pārtulkot (ne vienmēr viegli saprotamu) Eiropas tiesību aktu kopumu valsts tiesiskajā iekārtā, vienlaikus sniedzot citām valsts tiesiskajā iekārtā iesaistītajām pusēm vadlīnijas par to, kā attiecīgais starptautiskais standarts būtu “tulkojams” ikdienas praksē, turklāt tās cenšas nodot Eiropas tiesām informāciju par sarežģījumiem, ar kuriem saskaras valstu tiesas, ļaujāli piemērojot Eiropas tiesību aktu kopumu. Tādējādi valstu augstākās tiesas ir šīs daudzslāņainās tiesiskās kārtības “eņģes”.

Veids, kādā šo tulkošanu veiks Augstākā tiesa, atspoguļo Venēcijas komisijas pieeju. Vairumā gadījumu risinājumu var rast, izvēloties līgumam atbilstošu konkrētās valsts tiesību normas interpretāciju. Dažkārt Augstākā tiesa izvēlas “pagaidu” risinājumu. Ļaujiet man īsumā minēt vienu piemēru. Nīderlandes krimināllikumā ir paredzēta iespēja piespriest mūža ieslodzījumu. Un atšķirībā no citām jurisdikcijām tas patiešām ir uz mūžu. Kā jums visiem zināms, šajā jautājumā pastāv

ECT judikatūra. 2016. gadā Nīderlandes Augstākā tiesa izskatīja lietu, kurā apelācijas tiesa bija piespriedusi mūža ieslodzījumu. Tā norādīja, ka Nīderlandes tiesību akti – pretēji Eiropas judikatūrai – konkrētajā laikā neparedz iespēju pārskatīt mūža ieslodzījumu pēc tā piespriešanas. Ja likumā tiktu ieviests pārskatīšanas mehānisms, tad Nīderlandes tiesību akti vairs nebūtu pretrunā ar Konvencijas 3. panta prasībām. Tomēr šāda mehānisma ieviešana bija nevis tiesu varas, bet gan likumdevēja kompetencē. Augstākā tiesa nolēma atlikt lietas izskatīšanu uz 14 mēnešiem, lai valdība un politisko lēmumu pieņēmēji varētu veikt nepieciešamos pielāgojumus. Un tā tas arī notika. Pēc tam Augstākā tiesa nolēma, ka mūža ieslodzījuma piespriešana vairs netiks uzskatīta par neatbilstošu Konvencijas standartiem. Tomēr tā arī brīdināja iestādes: ja turpmākās lietas pierādīs, ka, neraugoties uz jauno pārskatīšanas mehānismu, mūža ieslodzījums *de facto* nekad netiek saīsināts, tad Augstākā tiesa varētu pārskatīt savu nostāju attiecībā uz mūža ieslodzījuma piespriešanu. Manuprāt, šis piemērs rāda, kā konstitucionālā jurisdikcija var pildīt savu lomu: a) rūpīgi izpētīt, ko tieši prasa starptautiskais standarts; b) noteikt, kā to vislabāk iestrādāt valsts tiesību sistēmā, vienlaikus c) ievērojot konstitucionālās attiecības starp dažādiem institucionālajiem dalībniekiem.

Mans pēdējais vēstījums ir ļoti vienkāršs: manuprāt, efektīvus (šķietamās) spriedzes problēmu risinājumus tikai institucionālā kontekstā vien nav iespējams rast. Pārāk bieži starppersonu attiecības ir tikpat svarīgas, ja ne vēl svarīgākas, labākā risinājuma rašanai.

Tādas konferences kā šī ir tik vērtīgas arī tāpēc, jo tajās ir iespēja tikties ar jebkuru kolēģi un apspriest abpusēji svarīgus jautājumus.



Mikola Hnatovskis (*Mykola Gnatovskyy*)

Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis

Esmu ārkārtīgi pateicīgs Latvijas Republikas Satversmes tiesai par iespēju būt Rīgā un piedalīties šajā svarīgajā diskusijā. Vēlos arī pateikties organizatoru komandai par nevainojamo un priekšzīmīgo darbu, šodien pulcējot mūs visus šeit.

Eiropas valstu konstitucionālās identitātes tēma jau daudzus gadus ir bijusi aktuāla gan tiesību zinātņu akadēmiskajās aprindās, gan Eiropas konstitucionālajās tiesās un Eiropas Savienības Tiesā. Kopš nesen notikušās ar šo tēmu saistītās informācijas apmaiņas es ar īpašu interesi sekoju līdzi diskusijām, kas pagājušā gada septembrī notika šeit, Rīgā, Eiropas Padomes Ministru Komitejā prezidējošās valsts Latvijas rīkotajā konferencē par tiesu varas lomu Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) spriedumu izpildē. Es augstu vērtēju iespēju dalīties ar savu viedokli par šo tematu. Lai gan tas neizbēgami būs ECT tiesneša viedoklis, tomēr to vajadzētu uztvert tikai kā mana personīgā viedokļa atspoguļojumu.

Lai gan konstitucionālo identitāšu jēdziena nozīme Eiropas Savienības pārnacionālajā tiesiskajā kārtībā neapšaubāmi ir būtiska, jautājums par tā piemērotību Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) īstenošanai nemaz nešķiet tik vienkāršs. Savā šodienas prezentācijā mēģināšu izklāstīt jums savas pārdomas par šo tēmu, protams, nepretendējot uz to, ka varētu sniegt galīgo atbildi. Vispirms es pievērsīšos konstitucionālās identitātes jēdziena nozīmei, ņemot vērā valstu starptautiskos juridiskos pienākumus, kas tām

jāpilda saskaņā ar Konvenciju. Pēc tam apspriedīšu dažus gadījumus, kad ECT bijusi iespēja sadarboties ar atbildētāju valsti jautājumā par konstitucionālās identitātes jēdziena izpratni un nozīmi Tiesas judikatūrā.

Konstitucionālās identitātes un valsts saistību būtība saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvenciju

Šīs paneldiskusijas aprakstā ir pausts viedoklis, ka varētu būt tādas situācijas, kad starp “konstitucionālo identitāti” un “Eiropas vērtību” rodas konflikts, un ka viens no mūsu šodienas uzdevumiem ir apspriest, kā mēs šādos konfliktus varētu atrisināt. Protams, reizēm šāds konflikta var pastāvēt. Tomēr acīmredzamas grūtības jēgpilnas diskusijas risināšanai par šo tematu izriet no tā, ka nav īstas skaidrības par abu šo jēdzienu būtību. Citiem vārdiem sakot, jo neskaidrāki ir šie jēdzieni, jo lielāka iespēja, ka daži starp tiem saskatīs konfliktu, bet citi tikpat autoritatīvi šāda konflikta esību noliegs.

Daudziem juristiem, tostarp arī man, šādā situācijā instinkts liktu pirmām kārtām veikt “tīri juridisku” analīzi. Šādā kontekstā es vēlētos uzsvērt, ka jēdziens “Eiropas vērtības” vislabāk būtu saprotams kā tās vērtības, kas jau ir nostiprinātas Eiropas Cilvēktiesību konvencijā.

Konvencijas preambulā ir skaidri izklāstīts tās pamatojums, priekšmets un mērķis. Konvencija ir saistošs starptautisks dokuments, ar kuru izveidota unikāla sistēma cilvēktiesību kolektīvai īstenošanai, ko nodrošina līdzīgi domājošas Eiropas valstis, kurām “ir kopīgas politiskās tradīcijas, ideāli, brīvība un tiesiskums”. Šis kopīgais mantojums ir neaizstājams Eiropas valstu konstitucionālās identitātes pamats.

Tas nozīmē arī to, ka Eiropas valstu konstitucionālā identitāte jau ietver ar Konvenciju aizsargātās cilvēka tiesības un pamatbrīvības.

Vienā no jaunākajiem Lielās palātas spriedumiem, proti, Lielās palātas spriedumā Humpert u.c. pret Vāciju (69.–72. punkts), Tiesa ir īsi un skaidri izklāstījusi savu lomu.⁵

Pirmkārt, Konvencijas augstās līgumslēdzējas puses ir apņēmušās “nodrošināt ikvienam to jurisdikcijā esošajam [Konvencijas] I sadaļā noteiktās tiesības un brīvības” (Konvencijas 1. pants). Tiesas pienākums ir nodrošināt to, ka līgumslēdzējas valstis ievēro Konvencijas ietvaros uzņemtas saistības (Konvencijas 19. pants). Saskaņā ar Konvencijas 32. pantu Tiesa sniedz galīgo autoritatīvo interpretāciju par Konvencijas I sadaļā definētajām tiesībām un brīvībām.

5 Humpert u.c. pret Vāciju (Lielā plāta), Nr. 59433/18 u. c., 2023. gada 14. decembris.

Otrkārt, Tiesas nolēmumi kalpo ne tikai tai iesniegto lietu izlemšanai, bet – plašākā nozīmē – arī Konvencijas noteikumu skaidrošanai, aizsardzībai un pilnveidošanai, tādējādi veicinot to, ka valstis ievēro saistības, ko tās uzņēmušās kā līgumslēdzējas puses.

Treškārt, līgumslēdzējām pusēm ir jāievēro tiesiskuma standarti un starptautiskajās tiesībās noteiktās saistības, tostarp tās saistības, ko tās brīvprātīgi uzņēmušās, ratificējot Konvenciju. Princips, ka valstīm jāievēro savas starptautiskās saistības, jau sen ir nostiprināts starptautiskajās tiesībās; jo īpaši “valsts nevar pret citu valsti vērst savu konstitūciju, lai izvairītos no saistībām, kas tai uzliktas saskaņā ar starptautiskajām tiesībām vai spēkā esošajiem līgumiem” (skat. Pastāvīgās Starptautiskās tiesas konsultatīvo atzinumu lietā par attieksmi pret Polijas pilsoņiem un citām Polijas izcelsmes vai poliski runājošām personām Dancigas teritorijā (*Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*)). Turklāt saskaņā ar Vīnes konvenciju par starptautisko līgumu tiesībām valsts nevar atsaukties uz saviem valsts tiesību aktiem, tostarp konstitūciju, lai attaisnotu savu starptautisko saistību neievērošanu (Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 27. pants).

No iepriekš minētā starptautisko tiesību principa, kā arī citstarp no Konvencijas 1., 19., 32. un 46. panta izriet, ka līgumslēdzējām pusēm ir jāpilda saistības, ko tās brīvprātīgi uzņēmušās, ratificējot Konvenciju. Tā kā Tiesa neiesaistās iekšējās konstitucionālās interpretācijas jautājumos, līgumslēdzējām pusēm ir jāizvēlas veids, kādā tās saskaņā ar Konvenciju izpilda savus pienākumus.

No šā viedokļa raugoties, “konstitucionālā identitāte” pati par sevi nebūtu uzskatāma par līdzekli, ko kāda konvencijas puse varētu izmantot, lai attaisnotu to, ka tā neievēro Konvencijas noteikumus vai ECT galīgo spriedumu. Citiem vārdiem sakot, tieša “Eiropas vērtību” un “konstitucionālās identitātes” pretstatīšana Eiropas Cilvēktiesību konvencijas sistēmā nebūtu pieļaujama.

Kā vairums no jums noteikti atceras, pagājušā gada septembrī Rīgā notikušajā konferencē priekšsēdētāja Šifra O’Lirija savā runā uzstāja, ka “*tikai izņēmuma gadījumos Tiesa var pieņemt konstitucionālo mantojumu vai “identitāti” un iekļaut to valstīm piešķirtajā rīcības brīvībā kā leģitīmu pamatu, lai konstatētu, ka nav pārkāpuma situācijās, kas citādi būtu problemātiskas saskaņā ar konvenciju*”. Viņa arī piebilda, ka “*pats konstitucionālās identitātes jēdziens ir interpretējams šauri, saistībā ar valsts politiskajām un konstitucionālajām pamatstrukturām. Pretējā gadījumā mēs varam nonākt uz ļoti slidenas nogāzes konvencijas sistēmā, kas attiecas uz 46 diezgan neviendabīgām valstīm, no kurām katrai ir sava vēsture un tās atstātās pēdas*”.

Es noteikti piekrītu šim viedoklim. “Konstitucionālās identitātes” argumenta izvirzīšana, aizstāvot citādi saskaņā ar Konvenciju nepieļaujamu rīcību, galu galā varētu būt pretrunā ar pašu Eiropas Cilvēktiesību konvencijas priekšmetu un mērķi.

Tomēr diskusija ar to vēl nebeidzas. Tā vietā, lai pašautos uz visai neskaidro konstitucionālās identitātes pamatojumu, ECT ir pienākums dziļāk izpētīt konkrēto iejaukšanās iemeslu. Citiem vārdiem sakot, noskaidrot, tieši par kuru “identitātes” daļu ir runa, ko tā nozīmē un kā tā radusies. Tikai šādi – nevis vienkārši atsaucošies uz burvju vārdiem “konstitucionālā identitāte” – Tiesa var precīzi novērtēt, vai valsts nav pārsniegusi savu rīcības brīvību.

“Konstitucionālo identitāšu” vieta Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā

Pievēršoties Tiesas judikatūrai, nevar nepieminēt to, ka jēdziens “konstitucionālā identitāte” parasti tiek saistīts ar Lielās palātas 2022. gada spriedumu par pārkāpuma neesību Lielās palātas lietā *Savickis un citi pret Latviju*⁶. Tomēr argumenti, kurus attiecīgajā laikā varēja sniegt saistībā ar attiecīgās valsts konstitucionālo identitāti, ir ietverti daudzos citos svarīgos Tiesas spriedumos, kas pieņemti jau krietni sen pirms *Savicka* lietas izskatīšanas.

Minēšu divus šādus piemērus no Lielajā palātā izskatītajām lietām – interesanti, ka abos gadījumos spriedums par pārkāpuma neesību tika pieņemts ar vienādu balsu vairākumu (15 pret 2). Jau 2011. gadā Lielās palātas lietā *Lautsi un citi pret Itāliju*⁷ Lielā palāta atcēla palātas spriedumu un secināja, ka krucifiksu atrašanās valsts skolu klasēs nepārkāpj Konvencijas 1. protokola 2. pantā noteiktās tiesības uz izglītību. Izdarot šādu secinājumu, Lielā palāta uzskatīja, ka lēmums par tradīcijas saglabāšanu principā ietilpst atbildētājas valsts rīcības brīvības jomā. Tā ņēma vērā arī to, ka Eiropai ir raksturīgas visai lielas atšķirības starp tajā esošajām valstīm, jo īpaši kultūras un vēstures jomā, tomēr uzsvēra, ka atsauce uz tradīciju nevar atbrīvot līgumslēdzēju valsti no pienākuma ievērot Konvencijā un tās protokolos noteiktās tiesības un brīvības.

Analizējot reliģijas lomu izglītības vidē Itālijā, Tiesa secināja, ka iestādes, pieņemot lēmumu par krucifiksu saglabāšanu valsts skolu klasēs, ir rīkojušās atbildētājas valsts rīcības brīvības robežās, kura tai atstāta saistībā ar pienākumu ievērot vecāku tiesības nodrošināt saviem bērniem viņu reliģiskajai un filozofiskajai pārliecībai atbilstošu izglītību un mācīšanu.

6 Savickis un citi pret Latviju (Lielā palāta), Nr. 49270/11, 2022. gada 9. jūnijs.

7 Lautsi un citi pret Itāliju (Lielā palāta), Nr. 30814/06, 2011. gada 18. marts.

Lielā palāta 2017. gadā pieņēma spriedumu lietā *S.A.S. pret Franciju*⁸, kas attiecās uz aizliegumu publiski nēsāt reliģisku sejas aizsegu. Šis aizliegums Francijā tika noteikts ar likumu 2010. gadā. Aizliedzot ikvienam publiskās vietās nēsāt apģērbu, kas paredzēts sejas aizsegšanai, atbildētāja valsts zināmā mērā bija ierobežojusi plurālismu, jo aizlieguma dēļ pie noteiktām reliģiskajām kopienām piederošas sievietes vairs nevarēja publiskās vietās apliecināt savu personību un paust savu pārliecību ar pilnīgi seju aizsedzoša plīvura palīdzību. Francijas valdība norādīja, ka runa ir par reakciju uz praksi, kura Francijas sabiedrībā tiek uzskatīta par nesavienojamu ar sociālās komunikācijas pamatprincipiem un “kopā dzīvošanas” prasībām. No šāda viedokļa raugoties, ir skaidrs, ka atbildētāja valsts centās aizsargāt individu savstarpējās mijiedarbības principu, kas, pēc tās domām, bija būtisks kontekstā ne tikai ar plurālismu, bet arī ar iecietību un plašu redzesloku, bez kā nav iedomājama demokrātiska sabiedrība. Tādējādi var teikt, ka atbilde uz jautājumu par to, vai sabiedriskās vietās ir vai nav atļauts nēsāt pilnu sejas aizsegu, ir sabiedrības izvēle.

Šādos apstākļos Tiesai bija pienākums atbilstību Konvencijai vērtēt zināmā mērā atturīgi, jo izvērtēšanas gaitā vajadzēja pārbaudīt attiecīgajā sabiedrībā demokrātiska procesa rezultātā panākto līdzsvaru. Vispārējās politikas jautājumos, kuros viedokļi demokrātiskā sabiedrībā pilnīgi objektīvu iemeslu dēļ mēdz būt ļoti atšķirīgi, iekšpolitikas veidotāja lomai ir jāpiešķir īpaša nozīme. Minētajā gadījumā Francijai bija plaša rīcības brīvība un tās likumdevējs ar savu izvēli nebija pārkāpis Konvenciju.

Izlasot *Lautsi* un *S.A.S.* lietās taisītos spriedumus, ir saprotams, ka Itālijas tradīcija turēt krucifiksus valsts skolu klasēs vai Francijā sociālās komunikācijas labad noteiktais aizliegums sabiedriskās vietās nēsāt pilnīgi seju aizsedzošu plīvuru ir daļa no šo valstu konstitucionālās identitātes. Tomēr šāda argumenta izmantošana attiecīgajos spriedumos nebūtu tos padarījusi stiprākus, bet – gluži pretēji –, tikai kļaidētu skaidro katrā no šiem spriedumiem Lielās palātas sniegto jautājuma būtības analīzi, aizsedzot to ar neskaidru jēdzienu.

Līdzīgu pieeju Tiesa izvēlējās jau minētajā Lielās palātas spriedumā lietā *Humbert u. c. pret Vāciju*, kurā Lielā palāta (ar 16 balsīm pret 1) nekonstatēja pārkāpumu attiecībā uz disciplinārsodiem, kas piemēroti skolotājiem ar ierēdņa statusu par to, ka viņi darba laikā piedalījās arodbiedrības organizētajos streikos, tādējādi pārkāpjot uz ierēdņiem attiecināto konstitucionālo aizliegumu streikot. Lai gan valsts ierēdņu streiku aizliegums ir nesaraucami saistīts ar valsts dienesta konstitucionālo regulējumu Vācijā un principā varētu tikt uzskatīts par šīs valsts konstitucionālās

8 S.A.S. pret Franciju (Lielā palāta), Nr. 43835/11, 2017. gada 1. jūlijs.

identitātes sastāvdaļu, Tiesa nolēma šo argumentu neizvērtēt. Toties tā rūpīgi izanalizēja konkrētos lietas apstākļus un konstatēja, ka apstrīdētais pasākums nav pret-runā civildienesta ierēdņu arodbiedrību brīvību pēc būtības, bet drīzāk atspoguļo dažādu potenciāli konkurējošu konstitucionālo interešu pienācīgu līdzsvarošanu un izsvēršanu. Tādējādi atbildētājai valstij piešķirtā rīcības brīvība netika pārsniegta.

Tagad pievērsīšos lietām pret Latviju, sākot ar spriedumu *Savicka* lietā, kurā būtiska nozīme ir Satversmes tiesas skaidrotajam konstitucionālās identitātes jēdzienam, par kuru notikušas karstas debates gan pašā tiesā, par ko liecina spēcīgais tiesnešu O'Lirijas, Grozeva un Lemmena kopīgais atšķirīgais viedoklis, gan, protams, arī ārpus tās, tostarp manu akadēmisko komentētāju vidū.

Šajā ziņā es atrodos interesantā (bet ne neērtā) situācijā, proti, es piekrišu gan galvenajiem pieteikumu iesniedzēju paustajiem iebildumiem, gan arī tiesnešu vairākuma izdarītajiem secinājumiem.

Kā jau esmu skaidri norādījis, es neatbalstu konstitucionālās identitātes jēdziena izmantošanu Konvencijā noteikto tiesību pārkāpumu attaisnošanai. Tomēr *Savicka* lieta ir tieši tas gadījums, kad jēdziens "identitāte" ir piemērots, taču tā nozīme ir visai īpatnēja. Latvijas kontekstā runa ir ne tik daudz par *konstitucionālo identitāti* Līguma par Eiropas Savienību 4. panta 2. punkta izpratnē, bet gan par tādas *valsts starptautiski tiesisko identitāti*, kura ir bijusi ārvalstu agresijas un ilgstošas okupācijas upuris. Lai sniegtu pareizas atbildes uz dažādiem cilvēktiesību izaicinājumiem, ar kuriem Latvija un citas analogā situācijā esošas valstis ir saskārušās kopš neatkarības atjaunošanas, ECT kā starptautiskai tiesu institūcijai jāveic pilnvērtīga starptautiski tiesiskā konteksta, piemēram, okupācijas varas veiktās iedzīvotāju pārvietošanas, analīze. Tieši šis fons, manuprāt, ir tas, kas būtu jāņem vērā, novērtējot attiecīgās valsts rasto risinājumu atbilstību Konvencijai un Tiesas judikatūrai.

Interesanti, ka vēl jaunāku palātas spriedumu juridiskie komentāri tā sauktajās lingvistiskajās lietās *Valiullina un citi pret Latviju*⁹ un *Džibuti un citi pret Latviju*¹⁰ uz konstitucionālās identitātes jēdzienu bija koncentrēti vairāk nekā Lielās palātas lietā *Savickis un citi pret Latviju*. Patiesībā gan šis jēdziens lietā *Valiullina un citi* tika pieminēts tikai garāmejot (195. un 208. punkts) – tur, kur palāta komentēja, "*ka jautājumi, kas attiecas uz nepieciešamību aizsargāt un nostiprināt valsts valodu, ir valsts konstitucionālās identitātes pamatā un šajā sakarā Tiesas uzdevums nav apšaubīt konstitucionālās tiesas vērtējumu, ja vien tas nav bijis patvaļīgs, bet to Tiesa šajā lietā nekonstatē*".

9 Valiullina un citi pret Latviju, Nr. 56928/19 u.c., 2023. gada 14. septembris.

10 Džibuti un citi pret Latviju, Nr. 225/20 u.c., 2023. gada 16. novembris.

Abas šīs jaunākās lietas attiecas uz Konvencijā noteiktajām lingvistiskajām tiesībām, jo īpaši tiesībām uz izglītību mazākumtautību valodā. Spriedumi, kas stājas spēkā šā mēneša sākumā, pilnībā atbilst Tiesas judikatūrai, jo Tiesa šādās lietās konstatē pārkāpumu (1. protokola 2. panta pārkāpums atsevišķi vai kopsakarā ar 14. pantu), diezgan pārmērīgās situācijās, piemēram, ja nav iespējas mācīt mazākumtautības bērnus viņu dzimtajā valodā (*Beļģijas lingvistiskā lieta*¹¹ attiecībā uz dažiem sistēmas aspektiem); kad bērniem, kuri pamatizglītību ieguvuši dzimtajā (grieķu) valodā, vidusskolā nebija pieejamas mācībām šajā valodā atbilstošas telpas (Lielās palātas spriedums *Kipra pret Turciju*¹²); kad skolas tika piespiedu kārtā slēgtas (Lielās palātas spriedums *Catan un citi pret Moldovas Republiku un Krieviju*¹³). Tāpat, manuprāt, ievēribas cienīgs ir fakts, ka Latvijas konstitucionālā tiesa, izlemjot šīs lietas, ir vērtējusi mazākumtautību konstitucionālo tiesību apjomu, ievērojot attiecīgos starptautisko tiesību standartus. Jāatzīst, ka konstitucionālās identitātes jēdziens šajās lietās nebūt nav bijis izšķirošais, var tikai apstiprināt to, ka valsts valodas aizsardzība patiešām pieder pie valsts identitātes būtības.

Es ceru, ka mani secinājumi ir skaidri. No Eiropas Cilvēktiesību tiesas perspektīvas raugoties, ir būtiski iedziļināties konkrētos jautājumos un interesēs, izvērtējot to, vai valsts nav pārkāpusi savas rīcības brīvības robežas, un, ja nepieciešams, nevilcinoties pilnībā iesaistīties attiecīgajā starptautiski tiesiskajā kontekstā un ieņemt līdzsvarotu nostāju, nevis piemērot jēdzienu “konstitucionālā identitāte” kā tādu visaptverošu terminu, kas varētu attaisnot atkāpes no Konvencijā un tās protokolos nostiprinātajām tiesībām.

Tieši šādu pieeju, manuprāt, ir akceptējusi ECT.

11 Lieta “par dažiem likumu par valodu lietojumu izglītībā Beļģijā aspektiem” (spriedums par lietas būtību, Plēnums), Nr. 1474/62 u. c., 1968. gada 23. jūlijs.

12 *Kipra pret Turciju* (Lielā palāta), Nr. 25781/94, 2001. gada 10. maijs.

13 *Catan un citi pret Moldovas Republiku un Krieviju* (Lielā palāta), Nr. 43370/04 u. c., 2012. gada 19. oktobris.



Pēters Hūbers (*Peter M. Huber*)

Ludviga Maksimiliāna universitātes (Minhene)

Juridiskās fakultātes profesors

Paldies, ka atkal uzaicinājat mani uz Rīgu. Man vienmēr ir prieks šeit uzturēties, un, šķiet, šī jau ir astotā vai devītā reize, kad esmu ieradies jūsu skaistajā pilsētā. Esmu ļoti pateicīgs Satversmes tiesai, ka jūs turpināt pārdomas par konstitucionālo identitāti. Iespējams, starp mums ir daži, kas domā, ka nav vērts tam veltīt laiku, jo tie, kas ir Luksemburgā vai Strasbūrā, tik un tā neklausās. Tas drīzāk kaitē viņu pieejai – uzspiest savus risinājumus dalībvalstīm, to tiesām un tiesu sistēmām. Taču es domāju, ka ilgtermiņā nav alternatīvas iespējas kā vien uzklaust citam citu, mācīties citam no cita un, kaut ko iemācoties, arī koriģēt savu nostāju. Tas attiecas ne tikai uz valstu konstitucionālajām tiesām, piemēram, *Bundesverfassungsgericht* (Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa), kurā esmu strādājis 12 gadus līdz pagājušajam gadam, bet arī uz mūsu draugiem Luksemburgā, Strasbūrā, Rīgā un citām tiesām. Šai sakarā es vēlos citēt ministru, kurš teica, ka Eiropas Savienība nav pie mums ieradies kā tāds ārējs spēks, kas būtu okupējis mūsu valstis, – nē, mēs tajā iestājamies brīvprātīgi. Jūs iestājāties pirms 20 gadiem, mēs – pirms 70 gadiem. Tomēr pievienošanās vienmēr ir notikusi uz tādu brīvi noslēgtu līgumu pamata, kuri tika pieņemti un ar likumu apstiprināti attiecīgajos parlamentos. Šeit gan esmu nonācis pie nelielas pretrunas, ar kuru iepazīstināšu jūs un arī savu cienājamo kolēģi no Nīderlandes.

Manuprāt, vairumā dalībvalstu Eiropas Savienības tiesību akti netiek uztverti tā, it kā tie būtu kādas svešas vai ārējas varas uzspiesti. Tomēr tie tiek īstenoti attiecīgo konstitūciju ietvaros un ievērojot tajās noteiktos ierobežojumus, citstarp arī tādus, ko konstitūcijas izvirza Eiropas integrācijai. Vācijas Pamatlikums skaidri paredz mūsu dalību Eiropas Savienībā. Tomēr ir arī zināmas robežas, ko nosprauž mūsu tā sauktā mūžības klauzula. To dēvē arī par Pamatlikuma konstitucionālo identitāti. Mūsu konstitūcijas 79. panta trešajā daļā ir skaidri noteikts Eiropas integrācijas ierobežojums, kas konstitūciju grozīt tiesīgajam likumdevējam ir jāievēro un tas nozīmē, ka neierobežota Eiropas Savienības tiesību pārākuma aizstāvji Karlsrūē neradīs dzirdīgas ausis. Mēs tādējādi pārākumu saprotam kā piemērošanas priekšrocību, jo tajā nav iekļauta hierarhizēta pārākuma izpratne. Vācija ir federāla valsts, un pārākuma princips tiek piemērots federācijas līmeņa likumu un federālo zemju līmeņa likumu savstarpējās attiecībās. Savukārt Eiropas Savienības Tiesas attīstītā piemērošanas prioritāte nozīmē, ka konkrētajā gadījumā noteicošie ir Eiropas Savienības tiesību akti. Šis jau ir kas cits. Tie nav tikai tukši vārdi. Hēgelis gan savulaik teicis, ka vārdi ir svarīgi, un tas, kas nav vārdos izsakāms, nemaz neeksistē.

Ņemot to vērā, es uzskatu, ka nav vajadzības saskaņot konstitucionālās identitātes un Eiropas kopējās vērtības, jo Eiropas Savienība ir pašu augsto līgumslēdzēju pušu izveidota un augstajām līgumslēdzējām pusēm ir kopīgas vērtības, kas noteiktas Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā. Skaidrs, ka mēs visi ievērojam tiesiskumu, cilvēka cieņu, demokrātiju, sociālo labklājību un citas tajā noteiktās vērtības. Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa to nāca pie šādas atziņas, izskatot lietu *Öcotox Daten (Ecotox Data)*, ko es sagatavoju pirms trim gadiem. Es to esmu citējis savā rakstā vācu valodā. Lieta bija saistīta ar tādas veterinārās ierīces apstiprināšanu Vācijā, kura tajā laikā jau bija apstiprināta Lielbritānijā, un Vācijas administrācija bija pieļāvusi kļūdu. Jautājums bija par to, saskaņā ar kādiem standartiem šāda kļūda būtu jāvērtē? Saskaņā ar Eiropas Pamattiesību hartu vai saskaņā ar Pamatlikumu? Pirmajā gadījumā tas būtu hartas 16. pants, bet otrajā – mūsu Pamatlikuma 12. pants “Profesijas izvēles brīvība”. Un mēs nonācām pie secinājuma, ka neatkarīgi no tā, kuru normu mēs piemērotu, rezultāts tik un tā būtu viens un tas pats.

Atgriežoties pie ANO 1946. gada Statūtiem, jāatzīmē saikne starp cilvēka cieņu un pamattiesībām vai vismaz brīvību un vienlīdzību. Līdzīga struktūra ir izveidojusies arī attiecībā uz aizsardzības apjomu, pārkāpumiem un samērīgumu. Pastāv pamatgarantija, ko mēs saucam par *Wesentlichkeitgarantie* (pamattiesību būtības neaizskaramības garantija). Tātad, no abstrakta un akadēmiska skatpunkta raugoties, var secināt, ka šajā gadījumā pastāv kopīgas vērtības pamattiesību jomā,

bet tas pats attiecas arī uz vispārējām vērtībām, piemēram, tiesiskumu un demokrātiju. Pastāv zināma konkretizācijas pakāpe, tā es to sauktu. Nevis novērtējuma robeža, bet gan konkretizācijas joma, jo mūsu 27 valstis ir diezgan atšķirīgas, ieskaitot šo valstu juridiskās tradīcijas un akadēmisko domu. Dažas valstis ir monarhijas, citās iedibināta republikāniskā pārvaldes forma, kas, piemēram, Francijā saskaņā ar tās konstitūcijas 89. panta, šķiet, piekto daļu ir valsts konstitucionālās identitātes sastāvdaļa. Manuprāt, līdzīgs noteikums ir ierakstīts arī Itālijas konstitūcijā. Vācija ir federāla valsts. Mūsu federalisma pieredze ir attīstījusies jau kopš 13. gadsimta, un varbūt tāpēc mēs uz varas vertikālo sadalījumu un tā ievērošanu uzstājam mazliet vairāk nekā citas valstis. Mēs pievēršam lielāku uzmanību kompetenču sadalei, nekā tas ir citās tiesiskās iekārtās.

Spriedze un atšķirības nemaz nav tik lielas. Es tagad nerunāju par ļaunprātīgu izmantošanu. Piemēram, jūsu minētā lieta par streiku aizliegumu. Šajā lietā, kurā es arī piedalījos, mēs 79. panta trešo daļu nepiemērojām, jo tai nebija nozīmes. Valsts dienesta garantijas Vācijā ir noteiktas Pamatlikuma 33. pantā. Šis pants nav daļa no konstitucionālās identitātes. Likumdevējs, grozot konstitūciju, varētu valsts dienestu atcelt. Tāpēc atsaukšanās uz konstitucionālo identitāti minētajā lietā būtu ļaunprātīga. Problēmas rodas no tā, ka mēs visi esam cilvēki. Ja tiesas sēdē piedalīsies trīs juristi, tad mums būs četri viedokļi par to, kā attiecīgā lieta būtu jārisina. Nekad nav viena vienīgā, proti, pareizā risinājuma. Diemžēl ir viena autoritatīva atbilde uz konkrēto risinājumu. Un tas visu maina, jo tur, kur ir iesaistīti cilvēki, parādās arī iedomība, domāšana par prestižu, pārliecība, socializācija, saiknes un citas lietas, vārdu sakot, viss, kas ir patvaļīgi subjektīvs.

Tas viss, pat ja mēs to neapzināmies, ietekmē lēmumu. Tāpēc ir acīmredzama vēl viena lieta, es joprojām pieturēšos pie *Ecotox Data* lietas piemēra: ja Luksemburga konkretizē kādu vērtību, piemēram, brīvību izvēlēties profesiju, viņi var nonākt pie cita, nevis pie tā rezultāta, pie kura, konkretizējot to pašu vērtību, nonāktu mēs, nīderlandieši vai Eiropas Cilvēktiesību tiesa. Tātad jautājums ir drīzāk nevis par to, kā saskaņot vērtības, bet gan par to, kā sadzīvot ar dabisko un neizbēgamo spriedzi, kas pastāv tikai un vienīgi tādēļ, ka lietas izskatīšanā ir iesaistītas vairākas tiesas. Ja mums būtu tikai viena tiesa – Konstitucionālā tiesa vai tiesa Luksemburgā, es citēju Lēnartsa (Lenaerts) kungu –, tad nebūtu nekādu problēmu. Mums būtu viens risinājums, un tas būtu autoritatīvs. Un tas mani vedina uz pārdomām, ka mums būtu lielāka uzmanība jāpievērš atbildīgo tiesu, konstitucionālo tiesu, Eiropas Savienības Tiesas un Cilvēktiesību tiesas savstarpējai sasaistei un sadarbībai. Teorētiski tas viss ir noteikts tiesību normās. Taču, kā jūs, ministres kundze, jau teicāt, Eiropas

Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija un tāpat arī līgumi ir dzīvi instrumenti. Ja tie ir dzīvi instrumenti, tad tie var attīstīties pavisam citādi, nekā to iecerējuši dibinātāji vai līgumu veidotāji. Tādējādi, iespējams, radīsies spriedze. Tieši ar to arī manai tiesai Luksemburgā nācās saskarties pēdējo 15 gadu laikā. Jautājums ir šāds: vai starptautiska līguma, kas bija iecerēts kā dzīvs instruments, konkretizācija joprojām ir pieņemama? Cik tālu tā sniedzas? Un atļaušos vispārīgu piezīmi: ja mēs aplūkojam EST judikatūru, esmu jau norādījis, ka instrumenti, kas tika veidoti vienotajam tirgum, tostarp piemērošanas prioritāte, līdzvērtības princips, *effet utile* un citi, ir perfekti izstrādāti un ieviesti. Taču, ieskatoties līgumos, mēs redzam, ka ir arī citi principi, kas nodrošina dažādību vienotības ietvaros, tādi kā, piemēram, kompetenču piešķiršanas princips, kuram, pēc maniem novērojumiem, gan nav lielas nozīmes, samērīguma princips, kuram, pēc maniem novērojumiem, tāpat praksē nav izšķirošas nozīmes kompetenču sadalē starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, subsidiaritātes princips un vēl citi principi. Tātad zināma spriedze pastāv, tādēļ mūsu draugiem Luksemburgā būtu jāpārdomā sava nostāja un, iespējams, jāturpina attīstīt savu dogmatiku, ja tā varētu sacīt. Ciktāl runa ir par Eiropas Savienības tiesiskās kārtības un dalībvalstu tiesiskās kārtības attiecībām, risinājums “mēs lemjam, jūs pakļaujaties” nekādi nav uzskatāms par labu risinājumu.

Juridiskam risinājumam ir jāspēj pārliecināt. Tam jābūt iekšēji saskanīgam. Argumentiem jābūt tādiem, kuriem jūs kā konkrētas valsts konstitucionālās tiesas tiesnesis vai citu jurisdikciju tiesu tiesnesis varētu arī nepiekrīst, bet kuri būtu vismaz pieļaujami. Kamēr tas tā nav un ja tas tā nav, tad mums ir grūtības. Ineta un es, un vēl divi kolēģi, esam izstrādājuši priekšlikumu, kā saskaņot atšķirīgo domāšanu šāda veida konferencē, kas ir vieta savstarpējas sapratnes panākšanai un iespējām mācīties. Viens no priekšlikumiem ir tāds, ka EST vajadzētu vairāk ieklausīties tajā, ko saka valstu konstitucionālās tiesas. Mans novērojums ir tāds, ka tā dod priekšroku sadarbībai ar zemāka līmeņa vispārējās jurisdikcijas tiesām, jo tās vieglāk pakļaujas. Lietām, kuras izskata minētās tiesas, nepiemīt politiskas dimensijas. Civiltiesās un administratīvajās tiesās ir mazāk varas spēļu. Lietas, kas nāk no konstitucionālajām tiesām, parasti ir sarežģītākas. Nevēlos atgriezties pie lietām, kuras esmu sagatavojis saistībā ar Eiropas Centrālo banku, par tām es varētu runāt vismaz stundu. Tomēr, manuprāt, tas ir principiāls jautājums.

Mans priekšlikums ir šāds – kādēļ nedot vārdu valstu tiesām? Saskaņā ar Tiesas Statūtu 24. pantu tas būtu iespējams jau tagad, vismaz daži kolēģi Luksemburgā šim viedoklim piekrīt. Taču varētu arī grozīt līgumus un ieviest sava veida apgrieztu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, – tas atvieglotu risinājumu lietā,

kura joprojām tiek izskatīta Vācijas Federālajā konstitucionālajā tiesā. Vairums no jums, iespējams, zina *Egenberger* lietu. Šajā lietā galvenais jautājums ir par to, vai Vācijā darbojošās protestantu baznīca varēja pieprasīt, lai persona, kas vēlas tajā tikt pieņemta darbā, būtu attiecīgās draudzes loceklis. Konkrētais darbs bija vadības procedūras dokumenta sagatavošana. EST atzina, ka attiecīgais priekšnosacījums nav nepieciešams, un zināmā mērā piespieda protestantu baznīcu pieņemt darbā *Egenbergeres* (*Egenberger*) kundzi un noslēgt ar viņu līgumu, kaut arī viņa nav pieredzīga šai konfesijai. Baznīcas un valsts attiecības neapšaubāmi ir plašs jautājums. Vai tas ir saistīts ar konstitucionālo identitāti? Neesmu pārliecināts, ka tiesa par to lems. Tomēr šādi jautājumi daudzās Eiropas valstīs ir ļoti sensitīvi. Vācijā ir bijušas divas konstitucionālās asamblejas – viena bija *Weimarer Nationalversammlung*, kurā pieņēma Veimāras konstitūciju 1919. gadā, otra – bija *Parlamentarische Rat* 1948./49. gadā, neesmu pārliecināts, ka EST ņems vērā šādas nianšes.

Risinājumi pie kādiem nonāca konstitucionālās asamblejas 1919. un 1948./49. gadā bija sarežģīta rakstura kompromiss starp baznīcas pašnoteikšanās tiesībām un attiecībām ar valsti. Neņemt vērā šos apstākļus un lietas izskatīšanā ignorēt Vācijas valdības norādes, ka Federālās darba tiesas nolēmums nav pareizs, liecina vai nu par zināšanu trūkumu vai arī par augstprātību. Pēc tam lieta atgriezās atpakaļ un Baznīca iesniedza konstitucionālo sūdzību Vācijas Federālajā konstitucionālajā tiesā, kur šīs lietas izskatīšana joprojām turpinās. Ja vien EST būtu vērsusies ar kaut vai abstrakti formulētu lūgumu Karlsrūes tiesā par to, kāda ir korekta baznīcas un valsts attiecību interpretācija, tas būtu ieviesis lielāku skaidrību. Ir arī citi līdzekļi, kurus varētu uzlabot, lai paaugstinātu Tiesas gatavību iesaistīties dialogā. Nenāk par labu arī tas, ka sešu gadu termiņu EST var pagarināt atkal un atkal no jauna, tādējādi cilvēki paliek tiesā gandrīz vai 30 gadus. Visās citās tiesās termiņš ir ticis saīsināts, piemēram, Strasbūrā līdz deviņiem gadiem, bet padomē – līdz 12 gadiem. Ja kāds cilvēks tiesā strādā 30 gadus, viņš kļūst ļoti ietekmīgs. Viņš pārspēj kolēģus un diez vai vēl ir pietiekami atvērts jaunām atziņām, jaunām idejām un pat jaunām sadarbības iespējām. Man būtu vēl daži citi ieteikumi, bet tos mēs varētu apspriest paneldiskusijā.



2. paneldiskusija

**Eiropas sabiedrisko kārtību
ietekmējošais Eiropas konsenss**



Artūrs Kučs

Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesis

Uzruna par jautājumiem, kas saistīti ar Eiropas sabiedrisko kārtību ietekmējošo Eiropas konsensu

Jēdziens “Eiropas konsenss” ir Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) radīts, un Tiesa to jau sen izmanto kā vienu no Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija), dzīvā instrumenta, doktrīnas elementiem. Tomēr metodoloģija, saskaņā ar kuru tiesa konstatē konsensa esību un sekas, kas izriet no šīs konstatācijas, ir jautājumi, kas prasa lielāku skaidrību. Ir būtiski, lai valstu tiesas attiecībā uz konkrētu tiesību jomu neizdarītu no ECT atšķirīgus secinājumus. Turklāt skaidrība par konsensa analīzes izmantošanas metodoloģiju zināmā mērā pasargātu ECT no kritikas par tās aktīvismu, īpaši šobrīd, kad – kā jau norādīja bijušais tiesas priekšsēdētājs Roberts Spano (*Robert Spano*) – valstis arvien klajā izrāda neapmierinātību ar to, ka par tām būtiskiem jautājumiem lemj starptautiskās tiesas.

Eiropas konsensa jautājumu es aplūkošu no Satversmes tiesas tiesneša perspektīvas un uzmanību pievērsīšu šādiem diviem aspektiem:

- pirmkārt, Eiropas konsensa loma Eiropas pamattiesību aizsardzības sistēmā, proti, ECT un Eiropas Savienības Tiesas (turpmāk – EST) judikatūrā;
- otrkārt – kā konsensa analogija tiek izmantota mūsu tiesas praksē.

Mēs, Eiropas Savienības dalībvalstu augstāko tiesu tiesneši, spriežot par pamattiesību interpretāciju un piemērošanu, darbojamies daudzlīmeņu pamattiesību aizsardzības sistēmā. Mēs nevaram atļauties zemāku pamattiesību aizsardzības līmeni, nekā to nodrošina ECT, vai, ja lieta ir saistīta ar Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanu, zemāku aizsardzības līmeni, nekā to nodrošina Eiropas Savienības Pamattiesību harta vai ES tiesību akti kopumā.

Kāda loma šajā daudzlīmeņu sistēmā, šajā dažādo valstu un starptautisko tiesu mijiedarbībā ir Eiropas konsensam?

Eiropas konsenss kalpo kā instruments pamattiesību konverģences panākšanai šajā daudzlīmeņu sistēmā, kuras pamatā ir kopīgās Eiropas vērtības. Konsensa ideja atspoguļo šīs vērtības, kas ir kopīgas Eiropas Savienībai, Eiropas Padomei un valstīm. Vispārīgi runājot, es varētu minēt demokrātiju, tiesiskumu un cilvēktiesības. Konkrētāks piemērs varētu būt tiesu varas neatkarība, par ko liecina nesenā EST un ECT judikatūra.

Tomēr domstarpības rodas, kad tiek interpretēta tiesību piemērošanas joma, piemēram, tiesības uz privātās dzīves neaizskaramību vai viendzimuma pāru juridisko atzīšanu, vai kad tiek lemts par jaunām vai apstrīdētām tiesībām, kas bieži vien ir saistītas ar sabiedrībai jutīgiem morāles jautājumiem, piemēram, dzīvību un nāvi, piekļuvi eitanāzijai vai abortiem, vai surogātmāternitāti.

Eiropas konsenss ir daļa no tiesu dialoga un mijiedarbības. Ja tiesa, analizējot dalībvalstu iekšējās sistēmas attīstību, atrod kopīgu pamatu un pierādījumus par sabiedrības vērtību maiņu, tā izmanto evolutīvo Konvencijas interpretāciju un sašaurina valstīm piešķirto rīcības brīvību. Tajā pašā laikā tiesa atzīst, ka valsts līmenī var rasties potenciāli jutīgi morāli vai ētiski jautājumi, kuri ir saistīti ar konkrētu lietu un kuros nav panākts konsenss, un tādējādi dod valstīm lielāku rīcības brīvību. Kā piemēru var minēt neseno ECT spriedumu lietā *Y. pret Franciju*, kurā tiesa, atzīstot Eiropas konsensa trūkumu, atturējās uzlikt Francijas likumdevējam pienākumu nodrošināt trešās dzimuma kategorijas reģistrācijas iespēju.

Attiecībā uz EST ir bijis vismaz viens piemērs – lieta C-550/07, kurā EST kā ES tiesību avotu aplūkoja notikumu attīstību un konstitucionālās tradīcijas visās 27 ES dalībvalstīs. Tomēr jautājumu par to, kāpēc ir tik maz atsauču uz kopējo konstitucionālo tradīciju jēdzienu un vai vispār ir atsauces uz to pēc Pamattiesību hartas pieņemšanas, es atstāšu mūsu cienījamam kolēģim EST pirmajam ģenerāladvokātam Macejam Špunaram (*Maciej Szpunar*), lai viņš to izklāstītu plašāk.

Turpinājumā minēšu dažus piemērus, kas saistīti ar konsensa meklējumiem Latvijas Republikas Satversmes tiesas praksē.

Satversmes tiesa salīdzinošo analīzi neizmanto pārāk bieži. Tomēr dažkārt mēs atsaucamies uz citu Eiropas Padomes un Eiropas Savienības dalībvalstu tiesību aktu analīzi. Tas tiek darīts divu mērķu dēļ. Pirmkārt, lai gan norisēm citās dalībvalstīs nav izšķirošas ietekmes uz tiesas secinājumiem, jo sabiedriskais, vēsturiskais un nu jau arī ģeopolitiskais konteksts dažādās valstīs ir atšķirīgs, tiesa var izmantot šīs analīzes rezultātus kā vienu no secinājumu izdarīšanai nepieciešamajiem elementiem.

Otrkārt, šāda analīze var uzlabot mūsu spriedumu leģitimitāti. Tas ir īpaši svarīgi tad, ja tiesai sakarā ar sabiedrībā notiekošām pārmaiņām nākas pārskatīt savu iepriekšējo judikatūru.

Minēšu divus nesenus piemērus, proti, lietas, kurās mēs meklējām konsensu, un vienu piemēru, kas ilustrē zināmu neskaidrību attiecībā uz konsensa panākšanu.

Pirmā lieta bija saistīta ar aizliegumu profesionālā militārā dienesta karavīriem pievienoties politiskajām partijām. Mēs aplūkojām ECT judikatūru un Eiropas Padomes dalībvalstu tiesisko regulējumu un konstatējām, ka regulējumi ir ļoti dažādi. Ņemot vērā šo secinājumu, kā arī vairākus citus faktorus, tostarp pašreizējā ģeopolitiskajā kontekstā aktuālo nepieciešamību saglabāt armijas politisko objektivitāti, mēs secinājām, ka šāds aizliegums nepārkāpj prasījumu tiesības uz biedrošanās brīvību.

Otra nesena lieta bija saistīta ar aizliegumu parlamenta deputātiem, kuri atteikušies no vakcinācijas pret Covid-19, piedalīties parlamenta sēdēs, tostarp pat tiešsaistē.

Mēs izskatījām Eiropas Padomes dalībvalstu tiesību aktus un tiesu praksi un secinājām, ka esam unikāli, jo nekur citur šāds, tik tālejošs pasākums netika ieviests. Lai gan citu Eiropas valstu prakse nevarēja būt izšķirošais faktors, tik tālejoša ierobežojuma nepieciešamības izskaidrošanai tomēr būtu nepieciešami labi pamatoti iemesli. Jāņem vērā, ka savulaik Latvija patiešām saskārās ar ievērojamām problēmām – ar Covid-19 saistītās mirstības līmenis šeit bija visaugstākais Eiropā un vakcinācijas līmenis ļoti zems. Šie apstākļi varēja būt par iemeslu atšķirīgai pieejai. Tomēr tiesa atzina, ka tik tālejoša ierobežojuma noteikšana ievēlētā parlamentāriešu tiesībām nav samērīga. Satversmes tiesa uzsvēra, ka bija svarīgi nodrošināt to, lai parlamentārajās debatēs par šo jautājumu tiktu pausti un izklāstīti visdažādākie deputātu un iedzīvotāju viedokļi.

Trešajā lietā tiesa atzina viena vecāka – viendzimuma pāra puses – tiesības uz bērna kopšanas atvaļinājumu un līdz ar to tika skarts arī plašāks jautājums par viendzimuma ģimeņu juridisko atzīšanu. Šo spriedumu ļoti asi kritizēja daļa sabiedrības un arī daži politiķi, kuri apgalvoja, ka tiesa esot iesaistījusi juridiskajā aktivismā un pārsniegusi savas pilnvaras.

Šajā lietā tiesa savu spriedumu pamatoja ar cilvēka cieņas un nediskriminācijas jēdzieniem, atzīstot, ka likumdevējam ir jāizveido tiesiskais regulējums viendzimuma pāru sociālekonomisko tiesību atzīšanai un aizsardzībai, taču precīza attiecīgā regulējuma satura un ieviešanas mehānismu izstrāde tika atstāta Saeimas ziņā. Atklāts paliek jautājums, vai konsensa metodes izmantošana šajā lietā būtu veicinājusi sprieduma leģitimitāti un plašāku atbalstu.

Citstarp šī lieta ilustrē problēmu, ar kuru mēs, valstu tiesneši, dažkārt varētu saskarties, proti, grūtības noteikt, kad ECT formulē jaunu standartu saskaņā ar Konvenciju un pamatojoties uz Eiropas konsensu.

Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums tika pieņemts tikai divus gadus pirms būtiskā ECT sprieduma lietā *Fedotova pret Krieviju*, kurā ECT konstatēja skaidru tendenci attiecībā uz valsts pienākumu juridiski atzīt viendzimuma pārus.

Ja Satversmes tiesa būtu nolēmusi, ka viendzimuma pāru neatzišana nav pretrunā Satversmei, tas varētu nozīmēt Konvencijas pārkāpumu. Tomēr tolaik, Satversmes tiesai pieņemot attiecīgo nolēmumu, ECT judikatūrā nebija skaidri noteikts, vai šajā jautājumā pastāv Eiropas konsenss.

Tātad ir palikuši atklāti vairāki jautājumi par metodoloģiju un kritērijiem, pēc kuriem ECT konstatē Eiropas konsensa esību. Piemēram, cik lielam jābūt vērā ņemamo valstu skaitam vai kādi juridiskie avoti (starptautiskie līgumi) būtu jāņem vērā. Skaidru kritēriju noteikšana palīdzētu gan izvairīties no iespējamiem konfliktiem, gan nodrošināt stabilāku šā jēdziena pamatu.

Nobeigumā vēlos atsaukties uz bijušo Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas priekšsēdētāju Andreasu Fokūli (*Andreas Voßkuhle*), kurš teica, ka Eiropas konsensa veidošanās nav vienvirziena process, kurā valstu tiesas uzdod jautājumus ECT vai EST. Pašreizējā daudzlīmeņu pamattiesību aizsardzības sistēma prasa, lai visi dalībnieki, tostarp valstu tiesas un Eiropas tiesas, atturētos no izolacionisma un ievērotu atvērtības un dialoga principus. Valstu augstākajām tiesām būtu jāinterpretē un tās patiešām interpretē tiesības atbilstoši sabiedrībā notiekošajām pārmaiņām, tādējādi ne tikai nodrošinot efektīvu cilvēktiesību aizsardzību nacionālajā līmenī, bet arī veicinot Eiropas konsensa veidošanos.



Macejs Špunars (Maciej Szpunar)

Eiropas Savienības Tiesas pirmais ģenerāladvokāts

Ievads

Šīs paneldiskusijas temats ir “Eiropas sabiedrisko kārtību veidojošais Eiropas konsenss”, un man radies iespaids, ka es kā Eiropas Savienības Tiesas (turpmāk – EST) loceklis tieku lūgts skaidrot galvenokārt šādu jautājumu: kā (mainīgais) Eiropas konsenss tiek ieviests Eiropas Savienības tiesību sistēmā?

Mana prezentācija sastāvēs no divām daļām. Pirmajā daļā es pievērsīšos Savienības tiesību aktu specifikai konsensa veidošanās kontekstā. Šajā nolūkā būs jāņem vērā īpašā EST loma, jo no tās viedokļa pamattiesību interpretācija nav pašpietiekama. Kā trāpīgi izteicās Tiesas priekšsēdētājs, Eiropas Savienības Pamattiesību harta ir Eiropas Savienības tiesību aktu “ēna”. Tā ir saistoša tikai dalībvalstu tiesām, “kad tās īsteno Savienības tiesību aktus”. Var teikt, ka pirmā daļa būs drīzāk aprakstoša un veltīta tam, kas jau ir zināms (taču tas nenozīmē, ka attiecīgajos jautājumos nebūtu pretrunu).

Otrajā daļā pievērsīšos konkrētam jautājumam, kas ilustrē tādu konsensa veidošanās aspektu, kurš nav acīmredzams un ir saistīts arī ar Eiropas Savienības kā pārnacionālas politikas specifiku. Es atsaukšos uz lietu, kura pašlaik tiek izskatīta un kurā es darbojos kā ģenerāladvokāts. Parasti gan es izvairos no šādu gadījumu apspriešanas, taču šoreiz atļaušos izņēmumu. Mans atzinums šajā lietā jau ir sniegts. Es vēlos apspriesties ar jums ne tik daudz par to, ko esmu ierosinājis savā atzinumā, bet vairāk gan par izaicinājumiem, ko šī lieta izvirza EST.

Pirmā daļa

Kā jau tika minēts, es nedomāju iedziļināties Eiropas konsensa koncepcijā, ko Eiropas Cilvēktiesību tiesa izmanto, interpretējot Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju (turpmāk – Konvencija). Pietiek ar norādi, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa, izmantojot Eiropas konsensa koncepciju, gadu gaitā ir izstrādājusi, pilnveidojusi un kalibrējusi interpretācijas instrumentu, kas aptver dalībvalstu tiesību aktu un prakses kopīgo pamatu konkrētā jautājumā. Eiropas Cilvēktiesību tiesa to izmanto tad, ja Konvencija ir neskaidra (proti, ja pati konvencija nav skaidra vai nav iedibināta precedenta, Tiesa var ņemt vērā dalībvalstu praksi).

Mans – nekādā ziņā ne revolucionārs – atskaites punkts ir tas, ka vēsturiski, pirmajos gadu desmitos, EST, pieņemot spriedumus, nebija vajadzības meklēt Eiropas konsensu. Šajā ziņā Eiropas Savienības tiesiskā kārtība būtiski atšķiras no Konvencijas, kā es to mēģināšu paskaidrot.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa, tēlaini izsakoties, ir Konvencijas tiesiskās uzraudzības mehānisms. Pamattiesību interpretācija to būtības dēļ jau pēc definīcijas ir ārkārtīgi delikāts uzdevums. Iespējams, ka pamattiesības vairāk nekā lielākā daļa citu jomu tiesību ir tieša vēstures, vērtību un sabiedrības apsvērumu emanācija. Dažādos reģionos un valstīs tā ir atšķirīga. Tāpēc Eiropas konsensa panākšana ir neatņemama tādas starptautiskas tiesas sastāvdaļa, kāda ir Eiropas Cilvēktiesību tiesa. Ja ir vēlēšanās ar Konvenciju noteikt konkrētus standartus visām – nu jau 46 – Eiropas Padomes dalībvalstīm, tad jāatrod kopsaucēji, vienlaikus atstājot valstīm pietiekami daudz manevrēšanas iespēju savas politikas īstenošanai.

Manuprāt, Eiropas Savienībai un jo īpaši tās priekštecēm – Eiropas Ekonomikas kopienai un Eiropas Kopienai – šādu problēmu nebija. Vairākas valstis apvienojās tādēļ, lai īstenotu līgumos noteiktus mērķus. Par šiem mērķiem bija (un ir) konsenss: muitas savienības, iekšējā tirgus, liberālas konkurences politikas izveide utt. Kad dalībvalstis vēlējās atkāpties no šā konsensa, Tiesai, ja tā tika aicināta to darīt, bija jāpieņem lēmums. Konkrēti izmantojot samērīguma principu, Tiesa atrada risinājumus. Tas bieži vien bija sarežģīts uzdevums. Tomēr tas bija vieglāk nekā tagad definēt Eiropas konsensu, jo tajos laikos konsenss – vairāk vai mazāk – jau bija definēts līgumos.

Laika gaitā situācija ir mainījusies. Šīm pārmaiņām ir divi iemesli, bet tiem abiem ir viena sakne: politologi to dēvē par funkcionālās pārklāšanās efektu. Citiem vārdiem sakot, Eiropas Savienība un tās priekštecēs – Eiropas Ekonomikas kopiena un Eiropas Kopiena – kļuva par savu panākumu upuriem.

Pirmkārt, sākotnējās līgumos paredzētā sistēma paplašinājās un sāka “ēlpot”. Arvien biežāk uzņēmēji un citi tirgus dalībnieki – lielā mērā pateicoties 60. gadu sākumā

EST noteiktajiem pārākuma un tiešās iedarbības principiem –, vērsdamies pret dalībvalstīm, atsaucās uz “savām” ekonomiskajām brīvībām. Tiesai pēkšņi bija jārisina tādi jautājumi, kas vairs nebija iekšējā tirgus jautājumi šaurā nozīmē, bet drīzāk gan “dzīvesveida” jautājumi, pārvaldības jautājumi un jautājumi par to, kā pārvaldīt sabiedrību. Minēšu tikai divus spilgtus piemērus no daudziem – Tiesai tika uzdots risināt tik sarežģītus jautājumus kā tirdzniecība svētdienās (saistībā ar “preču brīvu apriti”) vai aborti (saistībā ar “pakalpojumu sniegšanas brīvību”). Kā Tiesa risināja attiecīgās lietas? (Tagad es runāju ar priekšsēdētāja atļauju.) Tiesa šīs lietas izskatīja pragmatiski, un šo pieeju var raksturot kā “neiejaukšanos”. Tā vietā, lai meklētu Eiropas konsensu, Tiesa konstatēja, ka šīs lietas neietilpst ES tiesību aktu piemērošanas jomā vai, precīzāk, attiecīgo iekšējā tirgus pamatbrīvību lokā. Tādējādi būtiskajā *Keck* lietā Tiesa konstatēja, ka tirdzniecības nosacījumi (piemēram, tirdzniecība svētdienās) principā neietilpst brīvas preču aprites jomā. Tikpat svarīgajā *Grogan* lietā Tiesa konstatēja, ka pastāv “pārāk vāja saikne” starp attiecīgo pasākumu (Īrijas abortu klīniku reklāmas kampaņu Apvienotajā Karalistē) un pakalpojumu sniegšanas brīvību. Droši vien būtu godīgi atzīt, ka Tiesa tolaik sprieda gudri. Nevienā no abos manos piemēros minētajiem jautājumiem nebija un joprojām nav konsensa. Kāpēc Eiropas Savienības tiesību aktos būtu jānosaka tas, ko (dažām) dalībvalstīm būtu grūti ievērot?

Otrkārt, kopš Vienotā Eiropas akta pieņemšanas 1987. gadā Savienības kompetence līdz ar katru līguma pārskatīšanu ir nepārtraukti paplašinājusies. It īpaši brīvības, drošības un tiesiskuma telpa (kas ir saīsināts apzīmējums nosacījumiem ieceļošanai Eiropas Savienībā un pārvietošanās brīvībai Eiropas Savienības ietvaros) Eiropas Savienības tiesību jomā aktualizēja jau pēc definīcijas ļoti jutīgus jautājumus, tādus kā patvēruma un imigrācijas politika, koordinēta atgriešanas politika, Eiropas apcietināšanas orderis, un tie ir tikai daži piemēri. Turklāt šo attīstību veicināja arī spēkā stājusies Eiropas Savienības Pamattiesību harta, jo jebkurai situācijai, kas ietilpst Eiropas Savienības tiesību aktu darbības jomā, ir jāatbilst šai hartai un, ja nepieciešams, jātiek vērtētai, ņemot vērā hartas prasības.

Vēl jo vairāk, kā jau minēju ievadā, mums ir jāatceras, ka EST – pretēji Eiropas Cilvēktiesību tiesai – nav cilvēktiesību tiesa šā vārda šaurā nozīmē. Tās galvenais uzdevums nav “aizsargāt pamattiesības”, bet gan, kā noteikts Līguma par Eiropas Savienību 19. pantā, nodrošināt, “ka tiek ievērots tiesiskums līgumu interpretēšanā un piemērošanā”. Tas, ka Tiesai, pildot savu uzdevumu, pamattiesības bieži vien ir nozīmīgas, ir acīmredzams, tomēr tās ir tikai viens no daudziem aspektiem.

Turpinājumā es vēlētos ilustrēt problēmas, ar kurām Tiesa saskaras tad, kad tai noteiktā jautājumā ir jāpanāk Eiropas konsenss. 2017. gada *Achbita* un *Boungaoui*

lietas bija ierosinātas par privāta darba devēja vispārēju aizliegumu darba vietā izmantot redzamus reliģiskos simbolus.

Šeit jāuzsver, ka EST – atšķirībā no Eiropas Cilvēktiesību tiesas – nevarēja gluži vienkārši piešķirt attiecīgajai dalībvalstij “lielu rīcības brīvību”, jo EST ir – kā mēs jau redzējām Līguma par Eiropas Savienību 19. pantā – augstākā iestāde, kas interpretē Eiropas Savienības tiesību aktus, konkrētajā gadījumā – Vienlīdzīgas nodarbinātības direktīvu.¹⁴ Tādēļ Tiesai nebija citas izvēles kā vien autonomi noteikt vienotu pareizo reliģiskās diskriminācijas nozīmi saskaņā ar direktīvu. Tas nozīmēja, ka EST bija jānosaka pareizais līdzsvars starp abām individuālajām tiesībām, proti, tiesībām netikt diskriminētam reliģijas dēļ un brīvību veikt uzņēmējdarbību, attiecībā uz Savienību kopumā un konkrētajās lietās. Jāatzīst, ka līdzsvara piemērošana attiecībā uz abu lietu konkrētajiem faktiem tika atstāta valstu tiesu ziņā, taču visus būtiskos tiesību jautājumus visaptveroši un vienlīdzīgi izlēma pati EST.

Interpretējot Vienlīdzīgas nodarbinātības direktīvu, Tiesa atzina, ka aizliegumu var attaisnot ar stingriem nosacījumiem: 1) neitralitāte pret klientiem: uzņēmumam jāpierāda patiesa nepieciešamība pēc neitralitātes saskarsmē ar klientiem, un aizliegums jāpiemēro objektīvi un samērīgi attiecībā uz visiem reliģiskajiem simboliem, ne tikai galvassegām; 2) īpašas ar konkrēto darbu saistītas prasības: aizliegums var būt pamatots attiecībā uz konkrētu amatu, ja var pierādīt, ka attiecīgais aizliegums ir objektīvi nepieciešams konkrētu veicamo uzdevumu izpildei, nevis balstīts uz vispārīgiem pieņēmumiem vai stereotipiem.

Es uzskatu, ka šajā lietā tika panākts ļoti labs līdzsvars starp diviem šķietami konkurējošiem redzējumiem par to, kā būtu risināmi ar reliģiju saistīti jautājumi neprivātajā sfērā: Francijas *laïcité* pieeju un – sauksim to par Vācijas pieeju – neitralitātes pieeju. Galu galā dalībvalstīm, tāpat kā privātajiem darba devējiem, ir diezgan plašas iespējas saskaņot konfliktējošās pamattiesības, ja vien tās īsteno objektīvu politiku un spēj sniegt pārliecinošu argumentāciju. Manuprāt, vislabākais veids, kā panākt Eiropas konsensu, ir šāds: pieļaut zināmu elastību, ja vien tiek ievērots samērīguma princips.

Vēl viens piemērs, kas noderīgs Eiropas konsensa panākšanai, ir plašu rezonansi izraisījusi *Melloni* lieta. Melloni kungs bija Itālijas pilsonis, un viņam Itālijā tika izvirzītas apsūdzības krimināllietā, bet viņš neieradās uz tiesas sēdi. Itālijas iestādes izdeva Eiropas apcietināšanas orderi (turpmāk – EAO) Melloni kunga izdošanai no citas ES dalībvalsts. Spānijas, EAO izpildītājas valsts, tiesa lūdza EST paskaidrot,

14 Padomes 2000. gada 27. novembra Direktīva 2000/78/EK, ar ko nosaka kopēju sistēmu vienlīdzīgai attieksmei pret nodarbinātību un profesiju.

vai Spānijas tiesa var pārskatīt Itālijas tiesas spriedumu aizmuguriski pirms attiecīgās personas izdošanas. Citiem vārdiem sakot, jautājums bija par to, vai Spānija var piemērot augstāku pamattiesību standartu nekā Itālija. Tiesa nolēma, ka izpildītāja valsts nevar pārskatīt notiesājošo spriedumu pirms personas izdošanas. Tā norādīja, ka Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 53. pants ļauj dalībvalstīm piemērot augstākus pamattiesību standartus (parasti izrietošus no attiecīgās valsts konstitūcijas) nekā hartā noteiktos, ja ES tiesību akts liek valstij veikt īstenošanas pasākumus. Taču attiecībā uz EAO šādi īstenošanas pasākumi nav paredzēti. Dalībvalstīm EAO ir jāizpilda bez jebkādas papildu rīcības brīvības. Tāpēc Spānija nevarēja piemērot augstāku pamattiesību standartu. Arī šajā gadījumā Eiropas konsenss tika izsmeltoši izklāstīts attiecīgajā Eiropas Savienības tiesību aktā – EAO.

Kā pēdējo piemēru manas uzstāšanās pirmajai daļai es vēlētos īsi aplūkot EST spriedumu lietā *Jeremy F.* Arī šajā gadījumā runa bija par EAO. Lielbritānijas pilsonim tika izvirzītas apsūdzības par bērna nolaupīšanu Apvienotajā Karalistē. Varas iestādes izdeva EAO, un viņš tika notverts Francijā. F. kungs piekrita tam, ka tiks izdots Apvienotajai Karalistei, taču pauda bažas par “specialitātes noteikuma” piemērošanu. Šis noteikums aizsargā saskaņā ar EAO izdotas personas no papildu apsūdzībām, kas nav saistītas ar sākotnējo nodarījumu. F. kungs vēlējās pārsūdzēt lēmumu par viņa izdošanu bez specialitātes noteikuma ievērošanas garantijas. Galvenais jautājums lietā bija tas, vai ES tiesību akti (Pamatlēmums par EAO) ļauj dalībvalstīm šādās situācijās piedāvāt pārsūdzības iespējas, pat ja tas aizkavē izdošanu. EST nolēma, ka pamatlēmums neliedz dalībvalstīm piedāvāt pārsūdzības iespējas, pat ja to rezultātā tiks aizkavēts izdošanas process. Šāds lēmums tika pieņemts tādēļ, ka pamatlēmumā dalībvalstīm tika atstāta iespēja pieņemt turpmākus īstenošanas pasākumus. Tiesa nolēma (citēju): “Ņemot vērā to, ka pamatlēmums faktiski nesatur detalizēti izstrādātus noteikumus, un bijušā EKL 34. pantu, kurā valsts iestādēm ir atstāta iespēja izvēlēties formu un metodes, kas vajadzīgas, lai sasniegtu vēlamos pamatlēmumu rezultātus, jāsecina, ka pamatlēmums atstāj valsts iestādēm rīcības brīvību attiecībā uz konkrēto veidu, kādā tās īsteno pamatlēmumā izvirzītos mērķus, tostarp attiecībā uz iespēju paredzēt pārsūdzību ar apturošu iedarbību uz lēmumiem, kas saistīti ar Eiropas apcietināšanas orderi.”

Rezumējot jāteic, ka lietā *Jeremy F.* tika pieļauta zināma dažādība un tas, ka pamattiesību aizsardzības līmenis dalībvalstīs var būt atšķirīgs. Vai ir pretruna ar *Melloni* lietu? Es teiktu: nebūt ne. Jautājums ir tikai par Eiropas Savienības likumdevēja izraudzīto saskaņošanas pakāpi.

Otrā daļa

Tā nu es nonāku pie otrās daļas, kurā es aplūkošu EST izskatīto lietu *Real Madrid Club de Fútbol* (turpmāk – *Real Madrid*).

Laikrakstā “Le Monde” tika publicēts raksts, kurā bija apgalvots, ka futbola klubi “Real Madrid” un “Barcelona” ir iesaistīti dopinga lietošanā. Futbola klubs “Real Madrid” un tā galvenais ārsts iesūdzēja “Le Monde” tiesā par neslavas celšanu. Pēc ilgstošas tiesvedības 2014. gadā Spānijas tiesas izšķīra lietu par labu prasītājiem un piesprieda 390 000 eiro futbola klubam “Real Madrid” un 33 000 eiro tā ārstu komandas loceklim.

2018. gadā futbola klubs “Real Madrid” un tā galvenais ārsts Parīzes tiesā pieprasīja Spānijas tiesas sprieduma izpildi. Pirmās instances tiesas priekšsēdētājs atļāva izpildīt spriedumu, taču Parīzes Apelācijas tiesa šo lēmumu atcēla, pamatojoties uz to, ka “attiecīgajiem sodiem bija atturoša ietekme uz apsūdzēto iesaistīšanos sabiedrības interešu jautājumu publiskā apspriešanā” un tādējādi ir acīmredzamā pretrunā Francijas ārpolitikai. Interesanti, ka Apelācijas tiesa gan atsaucās uz Francijas tiesību aktiem un Konvencijas 10. pantu (vārda brīvība), bet tieši norādīja tikai uz Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 11. pantu, lai gan lietas būtība neskar Eiropas Savienības tiesības.

Futbola klubs “Real Madrid” iesniedza sūdzību Francijas Kasācijas tiesā, kura uzdeva Eiropas Savienības Tiesai prejudiciālo jautājumu par to, vai daži Briseles I Regulas (pārstrādāta versija) noteikumi (45. panta 1. punkta “b” apakšpunkts kopšakarā ar 34. panta 1. punktu un 45. panta 2. punktu) un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 11. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka dalībvalsts var atteikties tāda sprieduma izpildi, kas pieņemts par Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 11. pantā garantētās vārda brīvības pārkāpumu.

Šī lieta, protams, ir ārkārtīgi sarežģīta – tā skar dažādus jautājumus, kas saistīti ar sabiedrisko kārtību, savstarpējo uzticēšanos, pamattiesībām un dažādu pamattiesību aizsardzības līmeņu (Eiropas Savienības, Konvencijas, valstu konstitūciju) mijiedarbību. Un, kā jau teicu, man nevajadzētu šeit pievērsties saviem priekšlikumiem, kas ietverti šā gada 8. februārī pasludinātajos Ģenerāladvokāta secinājumos.

Tādēļ ļaujiet man izklāstīt dažas problēmas, ko šī lieta izgaismo saistībā ar Eiropas konsensu un Eiropas Savienības sabiedriskās kārtības veidošanu.

Īsāk sakot, runa ir par to, vai dalībvalsts var atsaukties uz sabiedriskās kārtības klauzulu, atsakoties izpildīt citā dalībvalstī pieņemtu spriedumu, kas, iespējams, pārkāpj plašsaziņas līdzekļu brīvību (t. i., pamattiesības, ko aizsargā Konvencija, Eiropas Savienības Pamattiesību harta un valstu konstitūcijas).

1. Šo situāciju vēl vairāk sarežģī fakts, ka lietā ir nozīme vēl citām pamattiesībām, kas runā par labu sprieduma izpildei.

Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru Konvencijas 6. panta 1. punkts (kuram atbilst Hartas 47. panta otrā daļa) ir piemērojams ārvalstu galīgo spriedumu izpildei¹⁵ un atteikums atļaut šāda sprieduma izpildi var nozīmēt iejaukšanos pieteikuma iesniedzēja tiesībās uz taisnīgu tiesu.¹⁶

2. Vēl viens elements, kas atbalsta izpildi, ir savstarpēja uzticēšanās – savstarpēja uzticēšanās, ko ikviena dalībvalstis dāvā citas dalībvalsts tiesību sistēmai un tiesu iestādēm. Šī savstarpējā uzticēšanās nozīmē, ka valsts tiesību vai Eiropas Savienības tiesību nepareizas piemērošanas gadījumā katras dalībvalsts tiesiskās aizsardzības līdzekļu sistēma līdz ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 267. pantā paredzēto prejudiciālā nolēmuma procedūru sniedz pietiekamu garantiju indivīdiem.

Briseles I Regula (pārstrādātā versijā) ir viens no daudziem uz šo principu balstītajiem instrumentiem. Fiziskajām personām principā ir jāizmanto visi tiesiskās aizsardzības līdzekļi, kas ir pieejami saskaņā ar izcelsmes dalībvalsts tiesību aktiem. Izņemot tos gadījumus, kad tiesiskās aizsardzības līdzekļu izmantošana izcelsmes dalībvalstī īpašu apstākļu dēļ ir pārāk apgrūtināta vai neiespējama, personām ir jāizmanto visi citā dalībvalstī pieejamie tiesiskās aizsardzības līdzekļi, lai sabiedriskās kārtības pārkāpums tiktu preventīvi novērsts. (Jūsu informācijai – šajā lietā atbildētāji nesekmīgi centās apstrīdēt Spānijas tiesas lēmumu Eiropas Cilvēktiesību tiesā). Tādēļ minētās Regulas 46. panta 2. punktā ir noteikts: “Ārvalsts tiesas spriedumu nekādā gadījumā nevar pārskatīt pēc būtības.”

3. Visbeidzot par labu izpildei liecina arī līdzvērtīgas aizsardzības prezumpcija. Saskaņā ar labi zināmo līdzvērtīgas aizsardzības prezumpciju, kas izriet no Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras un ir piemērojama dalībvalstīm, dalībvalsts rīcība, ko tā veikusi savu no dalības Eiropas Savienībā izrietošo pienākumu ietvaros, ir pamatota, ja pamattiesības tiek aizsargātas tādā veidā, ko var uzskatīt par vismaz līdzvērtīgu Konvencijā noteiktajam.

15 ECT 2016. gada 23. maija spriedums lietā “Avotiņš pret Latviju” (CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, 96. punkts un citētā judikatūra).

16 ECT 2008. gada 29. aprīļa spriedumā lietā “McDonald pret Franciju” (CE:ECHR:2008:0429DEC001864804) tika atzīts, ka atteikums atļaut attiecīgo spriedumu izpildi bija tas pats, kas iejaukšanās prasītāja tiesībās uz taisnīgu tiesu, kas garantētas ECPAK 6. panta 1. punktā. Tā 2011. gada 3. maija spriedumā lietā “Négrépontis-Giannis pret Grieķiju” (CE:ECHR:2011:0503JUD005675908, 89.–92. punkts) tika secināts, ka ar atteikumu atzīt bērna adopciju, kas tika piespriesta Amerikas Savienotajās Valstīs, pamatojoties uz to, ka šī adopcija ir pretrunā ar tās dalībvalsts sabiedrisko kārtību, kurā atzišana tika lūgta, ir pārkāpts ECPAK 8. un 14. pants, kā arī 6. panta 1. punkts. Konkrētāk, konstatējot šo pirmo divu noteikumu pārkāpumu, ECT vienkārši norādīja, ka tās dalībvalsts tiesas veiktā “sabiedriskās kārtības” jēdziena interpretācija, kurā tiek lūgta atzišana, nedrīkst būt patvaļīga un nesamērīga.

4. Pirms pievērsīšos Eiropas sabiedriskās kārtības (valstu politikas) satura analīzei, vēlos pievērst jūsu uzmanību vēl vienam svarīgam aspektam, kas ilustrē hartas piemērošanas sarežģītību. Iepriekš minētajā ar dopinga skandālu saistītajā lietā Konvencijā, bez šaubām, bija pilnībā piemērojama gan Spānijas, gan Francijas tiesvedībā. Taču hartas aspektā problēma ir sarežģītāka. No vienas puses, Spānijas tiesās Harta vispār netika piemērota – gluži vienkārši tāpēc, ka personas tiesību aizsardzība, tostarp aizsardzība pret neslavas celšanu, ir pilnīgi ārpus Eiropas Savienības tiesību aktu darbības jomas. No otras puses, ar brīdi, kad izpildes pieteikums ir iesniegts Francijas tiesā, Harta kļūst piemērojama. Eiropas Savienības tiesību akti, t. i., Briseles I Regula (pārstrādātā versijā), ir juridiskais pamats Spānijas tiesu nolēmumu izpildei. Tādēļ uz mums attiecas Eiropas Savienības tiesību akti un mums ir jāpiemēro Eiropas Savienības Pamattiesību harta.
5. Tas nozīmē, ka Francijas tiesām ir pienākums piemērot Hartu, ja tās apsver iespēju noraidīt Spānijas lēmuma izpildes pieteikumu, atsaucoties uz sabiedrisko kārtību. Vai sabiedriskās kārtības apsvērumi ir tikai valsts tiesību jēdziens?
6. Šajā gadījumā es atkārtāju tēzi, ko esmu aizstāvējis dažos no maniem iepriekš sniegtajiem secinājumiem. Kā apstiprina Līguma par Eiropas Savienību 2. pants, dalībvalstīm ir kopīgas vērtības, un tās ievēro un aizsargā šo vērtību kvintesenci jeb kodolu, kas nosaka Eiropas Savienības kā kopējas tiesiskās kārtības identitāti.¹⁷ Ir grūti atrast piemēru tam, kā dalībvalstu kopīgās vērtības varētu tikt atspoguļotas vēl reprezentatīvāk, nekā tās atspoguļotas Hartā. Dažkārt to dēvē par Eiropas Savienības identitāti pēc analogijas ar nacionālo identitāti, kas minēta Līguma par Eiropas Savienību 4. panta 2. punktā.

Secinājumi

Es nešaubos, ka zināms konsenss par pamattiesību aizsardzību ir būtisks Eiropas tiesiskās telpas darbības elements. Konsensa nepieciešamība izpaužas daudzās dimensijās. Tas ir jautājums diskusijai – tādai kā mūsējā – par to, kā mēs visi kopīgi varētu veidot šo konsensa koncepciju.

17 Šajā ziņā sk. EST 2022. gada 16. februāra spriedumu lietā "Ungārija/Parlaments un Padome", (C156/21, EU:C:2022:97, 127. punkts).



Džordžs Lecs (*George Letsas*)

Londonas Universitātes koledžas (*University College London*)

tiesību zinātņu profesors

Kopīgas vērtības, nevis konsenss

Man ir liels gods piedalīties šajā nozīmīgajā pasākumā, kur ļoti trāpīgi raksturota tiesu loma, proti, “konkretizēt kopīgās vērtības, kas vieno Eiropu”. Tas ir ļoti aktuāls temats, jo Eiropu vienojošās vērtības un tiesu loma to aizstāvēšanā ir būtiski apdraudētas. Eiropas iestāžu pamatā ir trīs savstarpēji saistītas vērtības: demokrātija, cilvēktiesības un tiesiskums. Taču pēdējo 15 gadu laikā vairāku faktoru dēļ daudzās Eiropas valstīs ievēlētajiem politiķiem radusies spēcīga motivācija atteikties no šīm vērtībām. Šie faktori ir 2008. gadā sākusies finanšu krīze, arvien pieaugošais to migrantu skaits, kuri vēlas ieceļot Eiropā no Āzijas un Āfrikas, kā arī migrācija Eiropas iekšienē un nesenā pandēmija. Visi šie faktori kopumā ir radījuši satraukumu un nedrošības sajūtu vēlētāju vidū, kā arī noveduši pie populistisku politisko partiju veidošanās. Viena no šā politiskā populisma uzplaukuma atšķirīgajām iezīmēm ir apzināti mēģinājumi apiet institucionālās kontroles mehānismus – ne tikai pārstāvības demokrātijas, bet arī tiesu varas noteiktos.

Tādēļ, kad mēs spriežam par to, kādai vajadzētu būt konstitucionālo tiesu lomai Eiropas vērtību konkretizēšanā, mums būtu jāsāk ar izaicinājumu, ko daudzi visu politisko spektru pārstāvoši cilvēki aizvien biežāk met tiesām:

kāpēc vispār tiesām vajadzētu būt piešķirtai jebkādai lomai? Tas nemaz nav akadēmisks jautājums. Valstis principā var nolemt, ka jāizstājas no Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) vai Eiropas Savienības (kā to jau izdarījusi Apvienotā Karaliste). Daudzas Eiropas valstis var izšķirties par tādiem konstitūcijas grozījumiem, kas ierobežotu konstitucionālo kontroli, un dažas valstis šo iespēju jau ir izmantojušas. Akadēmiskajās debatēs šo izaicinājumu uzstājīgi uzsvēra arī Džeremijs Valdrons (*Jeremy Waldron*): ja reiz pastāv saprātīgas domstarpības par tiesībām, tad kāpēc par tām būtu jālemj tiesnešiem, kuri nav vēlētas amatpersonas, bet mums visiem – tikai ar mūsu pārstāvju starpniecību? Ja mēs spēsim atbildēt uz fundamentālo jautājumu, kāpēc jābūt tā, ka tiesām ir nozīmīga loma tiesību interpretācijā, tad varēsim sniegt labāku atbildi uz jautājumu par to, kā tiesām vajadzētu konkretizēt Eiropas vērtības.

Patiešām, man šķiet, ka pašreizējās debates par Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – Strasbūras tiesa) lomu jo īpaši izriet no plaši izplatītajiem skeptiskajiem viedokļiem par to, vai Strasbūras tiesai būtu jāuzņemas nozīmīga loma. Pirmais, ko komentētāji šādās debatēs steidz pieminēt, ir fakts, ka Strasbūras tiesa ir starptautiska tiesa, kas saņem pieteikumus no 46 valstīm ar atšķirīgu politisko kultūru, vēsturi un identitāti. Citiem vārdiem sakot, izejas punkts ir tāds, ka tiesas leģitimitāte jau no paša sākuma ir bijusi trausla un ierobežota. Visbiežāk minētais iemesls ir tas, ka no Strasbūras tiesas jurisdikcijas – atšķirībā no savām konstitucionālajām tiesām – līgumslēdzējas valstis var izvairīties, izstājoties no Konvencijas vai – kas, iespējams, ir vēl sliktāk – paliekot Konvencijā, bet atsakoties izpildīt Strasbūras tiesas spriedumus un tādējādi apdraudot visu sistēmu. Valdošais viedoklis ir tāds, ka Strasbūras tiesa nav uzskatāma par tādu tiesu, kas dažu līgumslēdzēju valstu vērtības uzspiestu citām valstīm, jo tā vienlīdz respektē visas līgumslēdzējas valstis, pamatojoties uz to kopīgajām vērtībām.

Tieši šīs bažas par Strasbūras tiesas leģitimitāti ir iemesls, kas licis tai izstrādāt savas labi zināmās konsensa un rīcības brīvības doktrīnas. Konsensa doktrīna ir atbilde uz nepieciešamību risināt gan līgumslēdzēju valstu iekšējās, gan savstarpējās domstarpības. Savukārt rīcības brīvības doktrīna ir atbilde uz nepieciešamību ievērot katras līgumslēdzējas valsts identitāti un neuzspiest dažu valstu vērtības citām valstīm.

Es savā darbā jau teju 20 gadu garumā esmu ļoti asi kritizējis tiesu par to, ka tā par interpretācijas līdzekļiem izmanto konsensu un rīcības brīvību. Taču šodien mēģināšu paskaidrot, kāpēc tiesas leģitimitātes apdraudējumi ir drīzāk šķietami nekā reāli un kāpēc tiesai pieder pēdējais vārds jautājumā par to, kas ir Eiropas kopējās vērtības. Tāpat centīšos paskaidrot, ka ideja par Eiropas kopējām vērtībām nav tas pats, kas Eiropas konsenss, un šie jēdzieni ir jānošķir.

Vēlos sākt ar senu lietu – *Tyrer pret Apvienoto Karalisti*. Pirms vairāk nekā 50 gadiem, 1972. gadā, Entonijs Tairers (*Anthony Tyrer*), 15 gadus vecs zēns, ieradās vietējā policijas iecirknī Menas salā, Apvienotajā Karalistē, sava tēva pavadībā. Policisti viņam lika novilkt bikses un apakšbikses un noliekties virs galda. Divi policisti viņu turēja, bet trešais sāka pērt ar bērza žagaru. Sita tik spēcīgi, ka no žagara atlūza gabali. Zēna tēvs nespēja to noskatīties un uzbruka policistam, mēģinot viņu apturēt. Pirms tam jau skolā zēns tika sodīts, sitot ar nūju, un pēc tam viņš nepilngadīgo tiesā bija atzinis savu vainu uzbrukumā citam skolēnam. Zēnam tika piespriesti trīs sitieni ar bērza žagaru. Kad lieta nonāca Eiropas Cilvēktiesību tiesā Strasbūrā, tā atzina, ka zēna cilvēktiesības ir pārkāptas, jo pēršana ar žagaru ir pazemojošs sods. Vēlāk, 1983. gadā, Strasbūras tiesa (lietā *Campbell un Cosans pret Apvienoto Karalisti*) arī atzina, ka Lielbritānijas skolās kā disciplinēšanas metode izmantotie miesas sodi, piemēram, pēršana ar siksnu vai nūju, ir cilvēktiesību pārkāpums. Pateicoties šiem diviem spriedumiem, miesas sodi tika pilnībā atcelti visās Apvienotās Karalistes skolās un bērnu tiesības kļuva par Eiropas mēroga likumdošanas prioritāti.

Es norādīju uz šo lietu tādēļ, ka, ņemot vērā mūsdienu standartus, tajos šķiet nepārprotami konstatējams cilvēktiesību pārkāpums. Tagad mēs uzskatām par pašsaprotamu to, ka likums šādus sodus aizliedz. Taču 70. gadu sākumā tas tā nebija. Daudzās valstīs, piemēram, Apvienotajā Karalistē, miesas sodi vēl nebija atcelti. Kā minētajā lietā apgalvoja Menas salas ģenerālprokurors, miesas sodi Menas salā nav izraisījuši sabiedrības sašutumu. Tomēr man šķiet acīmredzams arī tas, ka 1972. gadā miesas sodi bija tikpat nesavienojami ar cilvēktiesībām, kā tagad. Tiesa norādīja uz faktu, ka Apvienotajā Karalistē miesas sodi tiek izmantoti preventīviem mērķiem – tieši tāpēc, ka tie ir pazemojoši, jo tieši tāpēc cilvēki cenšas no tiem izvairīties. Citiem vārdiem sakot, britu skolas un iestādes izmantoja miesas sodus kā lietderīgu līdzekli disciplīnas un kārtības panākšanai bērnu vidū. To izmantošanai nebija nekāda sakara ar cilvēktiesībām.

Tomēr gribu pievērst uzmanību šādam aspektam, un tas ir izšķirošais: ja tiesa *Tyrer* lietā būtu mēģinājusi pārbaudīt Eiropas konsensa esību attiecībā uz miesas sodu aizliegumu, tā nebūtu to atradusi. Un tā nav nejaušība. Konsenss darbojas tādas konkrētas tiesību normas limenī, kura piešķir īstenojamās tiesības. Turklāt Eiropas demokrātijām ir raksturīgi vairāki politiski trūkumi, kuri tās parasti kavē pieņemt tādus tiesību aktus, kas izbeigtu cilvēktiesību pārkāpumu praksi. Šeit ir atzīmējamas visās Eiropas demokrātijās vērojamas četru veidu endēmiskas politiskās sekas.

Pirmā un vismazāk apstrīdamā ir politiskā inerce. Reformas, piemēram, tādas plaši izplatītas prakses kā miesas sodi atcelšana, prasa lielu pūliņu veltīšanu likumdošanas aktu mainīšanai, un valdošajai partijai ir jāiegulda daudz resursu,

lai to nodrošinātu vienā tās pilnvaru termiņā. Jebkurā vēlēšanu ciklā valdības prioritātes parasti ir saistītas ar ekonomiku un neatliekamu sabiedrības problēmu risināšanu. Pat tad, ja elektorāts savā vairākumā reformu atbalsta, tā parasti tiek pilnībā īstenota daudz vēlāk, pēc daudziem vēlēšanu cikliem.

Otrs un visbiežākais trūkums ir vēlēšanu izmaksas. Plaši izplatītas prakses izbeigšana noteikti izjauks dažu vēlētāju cerības, jo viņiem gluži vienkārši nāksies savu praksi pielāgot jaunajiem noteikumiem. Valdošā partija parasti vairāk balsu zaudē tad, ja tā uzsāk jaunu likumdošanas reformu, nekā tad, ja tā pieļauj ar cilvēktiesībām nesavienojamu praksi. Svarīgi, ka šī likumsakarība apstiprinās pat tad, ja sabiedrības vairākums reformu atbalsta un saprot, ka cilvēktiesības to pieprasa.

Treškārt, daudzas steidzami risināmas cilvēktiesību problēmas nemaz nav iekļautas politiskajā darba kārtībā. Vēlētājiem par tām nav nekāda priekšstata, jo upuriem trūkst politiskās pārstāvības. Tas parasti attiecas uz imigrantiem un bēgļiem, bērniem, ieslodzītajiem, cilvēkiem ar garīgām slimībām un daudzām citām līdzīgām kategorijām. Bieži vien attiecīgajās lietās izgaismojušies cilvēktiesību jautājumi nemaz netiek darīti zināmi likumdevējam, kur nu vēl risināti likumdošanas ceļā.

Ceturtkārt, ir iespējams tas, ka valdība īstermiņa politisko ieguvumu labad gluži vienkārši neievēro jau iedibinātās tiesības, kā to pašlaik dara Apvienotās Karalistes valdība, īstenojot savu plānu Ruandā. Eiropas vienprātība par cilvēktiesībām var izplēnēt vienas dienas laikā tikai tāpēc vien, ka dažas valstis cenšas mazināt vēlētāju bažas par imigrācijas paplašināšanos.

Es šeit pieminēju tikai šīs četras endēmiskās politiskās nepilnības (ir vēl arī citas), lai norādītu, ka vienprātības trūkums likumdošanas vai sabiedriskās domas līmenī ir neizbēgams. Taču – un tas ir mans viedoklis – tas nebūt neatklāj tādas Eiropā dziļi iesakņojušās vai pamatotas ar cilvēktiesībām saistītas nesaskaņas, kas liktu Strasbūras tiesai bažīties par tās leģitimitāti vai atturēties no iejaukšanās. Ne jau domstarpības vērtējumā par tiesībām netikt pakļautam necilvēcīgai un pazemojošai attieksmei bija tās, kas kavēja miesas sodu atcelšanu. Tiesa *Tyrer* lietā pirms tam, kad tā nolēma, ka šie sodi ir necilvēcīgi un pazemojoši, pat necentās – un pareizi darīja, ka necentās – pārbaudīt, cik daudzas valstis jau miesas sodus ir atcēlušas.

Tāpēc parasti jebkurā brīdī ir ievērojama *aizture* starp to, ko prasa cilvēktiesības, un ligumslēdzēju valstu likumdošanā un sabiedriskajā domā konstatējamā konsensa pakāpi. Ņemot vērā šo neatbilstību, mums jājautā: vai tiesai būtu jāgaida tik ilgi, kamēr visās valstīs vai lielākajā daļā valstu netiks panākts konsenss, vai arī tai būtu jāvirzās uz priekšu un jālemj par konkrētiem pārkāpumiem, aicinot valstis tos pienācīgi novērst un tādējādi tām norādot pareizo ceļu?

Es uzskatu, ka tiesai ir jāuzņemas vadošā loma. Viens no svarīgiem iemesliem, kas liek man tā domāt, ir tas, ka nav cita veida, kā iepriekš minētie mažoritārajām demokrātijām raksturīgie politiskie defekti varētu tikt izskausti. Ja šo defektu dēļ nebūtu iespējams lemt par konkrētiem pārkāpumiem, tad neatgriezeniski ciestu tādas vērtības kā cilvēktiesības un tiesiskums, tiesai patvaļīgi liedzot pieteikumu iesniedzējiem viņu tiesības. Piemēram, par patvaļu varētu būt runa tad, ja aizsardzība pret necilvēcīgu un pazemojošu izturēšanos būtu atkarīga no tā, vai vairums Eiropas valstu vēlēta un politiķu beidzot ir vienojušies par nepieciešamību pieņemt pret necilvēcīgu un pazemojošu izturēšanos vērstus tiesību aktus. Par patvaļu būtu runa tad, ja Antonijs Tairers būtu zaudējis savu lietu tikai tāpēc vien, ka pieteikumu iesniedzis nevis tagad, bet desmit gadus agrāk.

Tiesiskums prasa, lai tiesas konsekventi ievēro noteiktus, attiecīgos avotos atzītus tiesību principus. Strasbūras tiesai ir saistošas vērtības un principi, kas izteikti abstraktajā Konvencijas valodā. Konvencijā nav ierakstīts uz šīm vērtībām un principiem attiecināms nosacījums, ka ikvienā lietā, kas tiek izskatīta tiesā, jātiek panāktam konsensam. Ja līgumslēdzējas valstis būtu gribējušas, lai tiesa atturas no Konvencijas vērtību konkretizēšanas, tās Konvencijas tekstā nebūtu izmantojušas abstraktu valodu, bet būtu ietvērušas konkrētu un izsmēlošu tiesību sarakstu. Tiesiskums tiktu pārkāpts, ja saskaņā ar attiecīgajiem tiesas izstrādātajiem tiesību principiem būtu nepieciešama interpretācija, bet tiesa no tās atturētos tāpēc, ka to neatbalstītu sabiedriskā doma vai ievēlētie politiķi. Šis pēdējais apsvērums vispār nav juridiski nozīmīgs.

Taču es vēlos norādīt uz kādu vispārīgāku aspektu saistībā ar tiesu lomu jebkurā demokrātijā. Jebkura tiesa, vai tā būtu starptautiska tiesa vai konstitucionālā tiesa, savā judikatūrā izstrādā materiāltiesiskus principus attiecībā uz tiesībām, kuras tā interpretē. Citiem vārdiem sakot, tiesu uzdevums ir konkretizēt abstraktas tiesiskajai kārtībai piemītošas vērtības. Otra valsts vara – likumdevēja vara – šo funkciju nevar veikt. Likumdošana pēc savas būtības ir neviendabīgs, pretrunīgs, selektīvs un lēns process. Nevienas valsts likumdošanas vēsturē nav saskatāma laba saskaņa starp tiesiskās kārtības vērtībām un tiesību aktos ietvertajām normām. Tikai tiesa var ar interpretācijas palīdzību nodrošināt konsekventu tiesisko kārtību, veicinot tās vērtību saskaņotību un attiecinot to arī uz gadījumiem, kad likumdevējs ir pieņēmis vai apzināti nav pieņēmis tiesību aktus partijisku vai politisku apsvērumu dēļ. Tas ir pienākums, ko tiesiskums uzliek tiesām, pat tādām starptautiskām tiesām kā Strasbūras tiesa. Tās legimitātes primārais pamats ir nevis līgumslēdzēju valstu griba, bet gan tiesiskums.

Tagad vēlos iet vēl tālāk un uzsvērt, ka Strasbūras tiesa jau orientējas – lai arī ne konsekventi – uz kopējām vērtībām, nevis uz konsensu. Tiesa ir ignorējusi konsensu

daudzās nozīmīgās lietās. Tā ir atzinusi, piemēram, šādas tiesības: ārvalstīs bērnu tiesības uz tādu pašu attieksmi, kāda ir pret laulībā dzimušiem bērniem (*Marckx pret Beļģiju*), homoseksuālu personu tiesības iesaistīties seksuālās darbībās un netikt par to pakļautām kriminālvajāšanai (*Dudgeon pret Apvienoto Karalisti*), pēcoperācijas transseksuālu tiesības uz to jaunā dzimuma atzīšanu ar likumu (*Goodwin un I pret Apvienoto Karalisti*), reliģisko minoritāšu tiesības praktizēt savu reliģiju un netikt par to pakļautām kriminālvajāšanai (*Kokkinakis pret Grieķiju*), homoseksuālu tiesības uz adopciju ar tādiem pašiem noteikumiem, kādi attiecas uz heteroseksuāliem (*E. B. pret Franciju*), ieslodzīto tiesības nezaudēt vēlšanu tiesības bez izšķirības un automātiski pēc notiesāšanas (*Hirst pret Apvienoto Karalisti*) un daudzas citas tiesības.

Dažās no šādām lietām tiesa atzīmēs, ka “veidojas” konsenss vai ka tas ir vērojams vairumā valstu, vai ka tas ir atrodams nevis Konvencijā, bet citos starptautiskos nolīgumos vai starptautiskajās tiesībās kopumā. Taču tas nav nekas cits kā konsensa idejas atzīšana tikai vārdos. Konsenss, kas veidojas, nemaz nav konsenss. Konsenss nav arī to valstu uzskaitījums, kuras atzīst kādas konkrētas tiesības. Vairākuma princips ir saistīts ar nepārvarāmām grūtībām, proti, tas izraisa jautājumus. Piemēram, cik daudzām valstīm būtu kaut kam jāpiekrīt? Eiropas Padomes valstu absolūtajam vai relatīvajam vairākumam? Vai lielākajai daļai valstu, kurās attiecīgais pārkāpums notiek? Vai lielākajai daļai valstu, kurās notikušas debates vai veikti konkrēti likumdošanas pasākumi? Tie nav juridiski jautājumi, kuros tiesa varētu sevi atbilstoši apliecināt. Tiem nav nedz pamata Konvencijas tekstā, nedz saiknes ar atzītiem tiesību principiem.

Turklāt pat tad, ja tiesa pārbauda to, vai vairākums līgumslēdzēju valstu ir konkrētas tiesības atzinušas savos tiesību aktos, tās argumentācijā konsensam būtībā nav *nekādas* nozīmes. Tiesa parasti veic garu un pamatīgu attiecīgo jautājumu juridisko analīzi un tikai juridiskās argumentācijas beigās piebilst, ka ir pierādījumi par Eiropas konsensu. Konsenss tiek pieminēts gluži vienkārši tāpēc, lai novērstu bažas par savu leģitimitāti. Bet, ja tiesas leģitimitātes pamatā ir tiesiskuma princips, tad šīs bažas nemaz nav pamatotas. Pilnveidojot cilvēktiesību pamatprincipus, tiesa pilda savu juridisko uzdevumu, proti, nodrošina to, ka cilvēktiesības dod labumu visiem Eiropas iedzīvotājiem. Nevienas atsevišķās cilvēktiesības nevarētu tikt padarītas par vēlšanu politikas svārstību ķīlniecēm, ja tās ir skaidri pamatotas ar tiesas judikatūrā noteiktajiem tiesību principiem.

Savus šodien paustos argumentus apkopojot, esmu nonācis pie rezumējuma. Parasti tiek uzskatīts, ka konsenss ir problēmas risinājums. Taču problēma ir tāda, ka Strasbūras tiesai trūkst abstrakto Konvencijas vērtību konkretizēšanai

nepieciešamās leģitimitātes. Orientējoties uz konsensu, tiesa atsaucas uz līgumslēdzējām valstīm, no kurām tā, kā varētu domāt, iegūst nepieciešamo leģitimitāti. Tomēr es centos pierādīt, ka tā ir pseidoproblēma un piedāvātais risinājums drīzāk grauj Eiropas vērtības nekā kalpo tām. Tiesas leģitimitātes galīgais pamats ir nevis līgumslēdzēju valstu vai to elektorāta vairākums vai sabiedriskā doma, kas ir mainīgi lielumi, bet gan tiesiskums, kas pats par sevi ir pīlārs, kas balsta mūsu kopējās Eiropas tradīciju. Konsenss kā interpretācijas instruments ir kaitīgs, jo pastāv neizbēgama atšķirība starp to, ko prasa mūsu kopējās Eiropas vērtības, un to, cik lielā mērā konsenss ir atrodams līgumslēdzēju valstu tiesību aktos. Pārlietu paļaujoties uz konsensu, tiesa var pakļaut riskam Konvencijas vērtības un tādējādi pārkāpt tiesiskuma principu. Pašlaik, kad Eiropas iestādes ir tik ļoti apdraudētas, mums jāvērsas tieši pie tiesām – gan starptautiskajām, gan nacionālajām – kā pie mūsu kopējo vērtību galvenajām sargātājām.



Elīna Luīze Vītola

Latvijas pārstāvja starptautiskajās cilvēktiesību institūcijās vietniece

Iesākumā vēlos no visas sirds pateikties šīs konferences organizatoriem par jautājumu, kas saistīti ar konstitucionālo identitāti un Eiropas konsensu, aktualizēšanu. Šobrīd, kad Eiropa ir kaujas lauks ne tikai šī jēdziena primārajā nozīmē, bet zināmā mērā arī vērtību kaujas lauks, diskusijas par šiem tematiem ir būtiskas kopīgas izpratnes veidošanai par mūsu turpmāko ceļu.

Mani kā pēdējo runātāju šajā paneldiskusijā – un patiesībā abās šodienas paneldiskusijās – ļoti vilināja ideja par abu šodien apspriesto jēdzienu savstarpējo mijiedarbību un sinerģiju. Proti, noskaidrot, kāda ir saikne starp Eiropas konsensu kā jēdzienu, kas apzīmē valstu kopīgos standartus un vērtības, un konstitucionālo identitāti kā jēdzienu, kas atspoguļo katras atsevišķās Līgumslēdzējas valsts vērtības.

Manuprāt, tas, ka tieši Rīga ir šīs konferences mājvieta, nav nekāds pārsteigums, jo Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk – Tiesa) tās nesenākajā judikatūrā attiecībā uz Latviju ir padziļināti aplūkojusi Eiropas konsensa un valsts konstitucionālās identitātes patiesi organiskās attiecības. Ne visās manis apskatītajās lietās, interpretējot valstu pienākumus atbilstoši Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai (turpmāk – Konvencija) vai apskatot valstu rīcības brīvību šo pienākumu izpildē, ir ietverta tieša atsauce uz Eiropas konsensu, taču lietas *Savickis un citi pret Latviju*,¹⁸

18 *Savickis un citi pret Latviju* (iesniegums Nr.49270/11), 2022. gada 9. jūnija Lielās palātas spriedums.

*Valiullina un citi pret Latviju*¹⁹ un *Džibuti un citi pret Latviju*²⁰ ir to dažu Tiesas lietu lokā, kurās tā savā vērtējumā ir iedzīvinājusi konstitucionālās identitātes konceptu, izskatot gan tādas lietas, kurās ir skaidrs Eiropas konsenss, gan tādas, kurās šāda konsensa nav. Vienlaikus, protams, Tiesa iepriekš citstarp ir atsaukusies uz tādiem jēdzieniem, kā “konstitucionālās vērtības”, “konstitucionāla nozīme”, “valsts fundamentālie principi”, runājot par valsts karogu, teritoriju, valodu, cilvēktiesību ievērošanu un sekulārismu.²¹

Pirms iepriekš minēto lietu plašākas aplūkošanas es varu tikai pateikties iepriekšējiem runātājiem, kuri eleganti aprakstīja Tiesas pieeju Eiropas konsensa jēdzienam, kas mēdz būt atšķirīga atkarībā no tā, vai šis jēdzies izmantots kā interpretācijas vai kā Tiesas secinājumu leģitimācijas instruments (vai varbūt arī ne?),²² vai arī kā instruments vispārējo Konvencijas sistēmas standartu formulēšanai. No visa, kas šodien šajā ziņā minēts, ir skaidra viena lieta – “Eiropas konsenss” ir viens no Konvencijas sistēmā izmantotās “dzīva instrumenta” doktrīnas pamatelementiem. Kā šo doktrīnu pirmoreiz aprakstīja Tiesa spriedumā lietā *Tyrer pret Apvienoto Karalisti*: “Konvencija ir dzīvs instruments, kas [...] jāinterpretē, ņemot vērā mūsdienu apstākļus [...] Tiesu nevar neietekmēt [...] attīstība un vispārpieņemtie standarti Eiropas Padomes dalībvalstīs.”²³

Tomēr šis secinājums pats par sevi neatsaucas tikai uz Konvencijas dalībvalstu praksi vai normatīvo regulējumu to nacionālajās tiesību sistēmās vien. Tāpat arī Tiesas turpmākā prakse neapstiprina, ka Eiropas konsenss būtu balstīts tikai uz Konvencijas dalībvalstu praksi. Tā vietā Tiesa atsauca uz “vispārpieņemtiem standartiem”, kas pēc savas būtības jau ir plašāks nekā tikai dalībvalstu prakse, un tas pieprasa vairāk nekā salīdzinošo analīzi starp nenoteikta skaita Konvencijas dalībvalstu normatīvajiem regulējumiem, lai konsolidētu jeb panāktu kādu noteikti konsensu. Bez šaubām, lai arī gan tiesvedības puses, gan pati Tiesa izmanto salīdzinošo analīzi, lai noskaidrotu, vai ir izveidojies kāds vispārpieņemts standarts, vis-sensitivākajās lietās, kuras man ir prātā šodien, būtisku lomu Tiesas praksē spēlē arī starptautisko standartu attīstība plašākā izpratnē, politiskie lēmumi un deklarācijas Eiropas Padomes limenī, citu starptautisko strīdu izskatīšanas mehānismu viedokļi, taču, pats galvenais, Konvencijas sistēmas pamatvērtības. Kā pavisam nesen Tiesa atgādināja lietā *M.L. pret Poliju*:

19 *Valiullina un citi pret Latviju* (iesniegumi Nrs.56928/19, 7306/20 un 11937/20), 2023. gada 14. septembra spriedums.

20 *Džibuti un citi pret Latviju* (iesniegumi Nrs.225/20, 11642/20 un 21815/20), 2023. gada 16. novembra spriedums.

21 Citu starpā, *Mentzen pret Latviju* (iesniegums Nr.71074/01), 2004.gada 7.decembra lēmums, 2b.rindkopa; *Beizaras un Levickas pret Lietuvu* (iesniegums Nr.41288/15), 2020.gada 14.janvāra spriedums, 117.rindkopa; *Leyla Sahin pret Turciju* (iesniegums Nr.44774/98), 2005.gada 10.novembra Lielās palātas spriedums, 114.rindkopa.

22 Ņemot vērā, ka atsevišķi paneldiskusiju dalībnieki izteica kritiku “Eiropas konsensa” konceptam.

23 *Tyrer pret Apvienoto Karalisti* (iesniegums Nr.5856/72), 1978.gada 25.aprīļa spriedums, 31.rindkopa.

“[...] tiesiskums ir neatņemama visu Konvencijas pantu sastāvdaļa, un visa Konvencija iedvesmojas no šī principa. Konvencijas normas ir interpretējamas, ņemot vērā tās preambulu, kurā noteikts, ka tiesiskums ir daļa no Līgumslēdzēju valstu kopējā mantojuma. [...]”²⁴

Viens no nesenākajiem piemēriem metodēm, ko Tiesa izmantoja, lai noskaidrotu, vai ir izveidojies konsenss un uzsverot savā vērtējumā izšķirošo Konvencijas sistēmas vērtību nozīmīgumu ir apskatāms lietā *Fedotova un citi pret Krievijas Federāciju*. Tiesas Lielā palāta atzīmēja, ka lietas izskatīšanas laikā jau 30 valstis bija atzinušas savu pienākumu pieņemt tādu regulējumu, kas nodrošinātu viendzimuma pāru pienācīgu atzišanu un aizsardzību.²⁵ Šis ļāva Tiesai secināt, ka ir izveidojusies skaidra tendence (*clear ongoing trend*). Saproties mani pareizi, šis nav mēģinājums nošķirt jēdzienus “konsenss” un “skaidra tendence” pēc to lingvistiskās nozīmes. Tomēr Tiesa neaprobežojās ar valstu prakses salīdzinošo analīzi. Tā norādīja arī uz notikumu attīstību citos formātos, kas konsolidētu šo tendenci. Proti, Tiesa atsaucēs uz Apvienoto Nāciju Organizācijas (turpmāk – ANO) un Eiropas Padomes Augstā komisāra cilvēktiesību jautājumos atziņām, ANO Ekonomisko, sociālo un kultūras tiesību komitejas, Eiropas Padomes Ministru komitejas un Parlamentārās asamblejas rekomendācijām, uz Eiropas Savienības Pamattiesību hartu un Eiropas Savienības Tiesas judikatūru, un pat Starpameriku cilvēktiesību tiesas praksi. Noslēgumā secinot, ka starp Konvencijas dalībvalstīm bija skaidrs konsenss par nepieciešamību atzīt un aizsargāt viendzimuma pāru tiesības, Tiesa šo secinājumu sasaistīja ar nepieciešamību aizsargāt Konvencijas aizsargātās demokrātiskās sabiedrības vērtības, starp kurām galvenās ir plurālisms, iecietība un liberālisms, jo, kā norādīja Tiesa, “ikvienai Konvencijā garantēto tiesību un aizsargāto brīvību interpretācijai jāsaucas ar pašas Konvencijas – instrumenta, kura mērķis ir saglabāt un veicināt demokrātiskas sabiedrības ideālus un vērtības – vispārējo garu.”²⁶ Turklāt šis secinājums pamatoja arī Tiesas lēmumu noraidīt Krievijas valdības argumentus, ka Krievijas sabiedrības vairākuma sajūtas un nepieciešamība aizsargāt nepilngadīgos no homoseksualitātes propagandēšanas attaisnojot tās nespēju nodrošināt viendzimuma pāru tiesību atzišanu.

Ņemot vērā minēto, šķiet diezgan acīmredzami, ka tad, ja runājam par Eiropas konsensu, sensitīvākajās lietās mēs vienmēr atgriežamies pie pamatvērtībām, kuras aizsargā Konvencija. Neatkarīgi no tā, vai konsenss rodas tieši no pasākumiem,

24 M.L. pret Poliju (iesniegums Nr.40119/21), 2023.gada 14.decembra spriedums, 167.rindkopa.

25 *Fedotova un citi pret Krieviju* (iesniegumi Nrs.40792/10, 30538/14 un 43439/14), 2023.gada 17.janvāra Lielās palātas spriedums, 177.rindkopa.

26 Turpat, 179.rindkopa.

kas jau veikti nacionālā līmenī un to salīdzinošas analīzes, vai arī vērtībām, ko aizsargā Konvencija, mēs vienmēr atgriežamies pie šī lielākā Konvencijas dalībvalstu kopīgo vērtību “lietussarga” jeb kopuma.

Vienlaikus no Tiesas judikatūras secināms, ka pat tad, ja valstu prakse ir vienveidīga, kas principā varētu būt par pamatu secinājumam, ka noteikts konsenss ir izveidojusies un līdz ar to arī valstu rīcības brīvība ir sašaurināta, Tiesa tik un tā var, ņemot vērā, ka jautājums skar acīmredzami sensitīvu tiesību jomu vai valsts intereses, secināt, ka konsenss, kas ir izveidojies, tomēr atļauj valsts rīcības brīvības vērtējumā ienākt konkrētās valsts nacionālās tiesību sistēmas pamatā esošajām vērtībām. Interesants piemērs šādai pieejai ir lieta *A, B un C pret Īriju*.²⁷ Īsumā pievērsoties lietas faktiskajiem apstākļiem, tiesvedību bija ierosinājušas trīs sievietes, kuras apgalvoja, ka Īrija, kur bija aizliegts veikt abortu, izņemot, ja grūtniecība apdraudēja grūtnieces dzīvību, bija pārkāpusi iesniedzēju Konvencijas 8.pantā aizsargātās tiesības uz privātās dzīves neaizskaramību. Tiesa atzīmēja jautājuma par abortiem morālētisko jūtīgumu un secināja, ka Īrijas valstij ir piešķirama plaša rīcības brīvība, kas jāņem vērā, lai noteiktu, vai ir sasniegts taisnīgs līdzsvars starp dažādām konkurējošām interesēm. Vienlaikus Tiesa atzīmēja, ka Īrija bija vienīgā Konvencijas dalībvalsts, kurā tobrīd aborts tika pieļauts vienīgi tādos gadījumos, kad riskam ir pakļauta topošās mātes dzīvība. Tomēr Tiesa atturējās no secinājuma, ka Īrijas rīcības brīvība būtu jāsašaurina. Arī prakse Latvijas lietās liecina, ka izņēmuma kārtā šo pašu pieeju var piemērot, lai paplašinātu šauro rīcības brīvību, kas noteikta, balstoties uz kopīgu starp Konvencijas dalībvalstīm izveidojušos standartu, ja vien šāda rīcība nav pretrunā Konvencijas aizsargātajām pamatvērtībām.

Manuprāt, ir tikai pašsaprotami, ka ikvienā lietā, kurā aktualizējas valsts konstitucionālās identitātes aspekti, neapšaubāmi ir runa par ļoti delikātiem jautājumiem. Tas izriet arī no Tiesas judikatūras, piemēram, lietā *Mentzen pret Latviju*,²⁸ un to savā runā Rīgā pagājušā gada septembrī atzina arī Tiesas priekšsēdētāja.²⁹ Šādās lietās Tiesai ir jāņem vērā šis jūtīgums, un valstīm ir jāuzticas Tiesai, ka tā to ņems vērā. Tieši tā tas notika lietās *Savickis un citi pret Latviju*, *Valiullina un citi pret Latviju* un *Džibuti un citi pret Latviju*.³⁰ Tiesa ņēma vērā attiecīgo jautājumu jūtīgumu

27 *A, B un C pret Īriju* (iesniegums Nr.25579/05), 2010.gada 16.decembra Lielās palātas spriedums.

28 *Mentzen pret Latviju* (iesniegums Nr.71074/01), 2004.gada 7.decembra lēmums.

29 Konference par tiesu lomu Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē: ECT spriedumu izpilde un tiesiskums, Tiesas prezidentes Síofra O'Leary uzruna Rīgā, 2023.gada 21.septembrī, angļu valodā pieejama: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/speech-20230921-oleary-conference-role-judiciary-execution-riga-eng>.

30 *Savickis un citi pret Latviju* (iesniegums Nr.49270/11), 2022.gada 9.jūnija Lielās palātas spriedums; *Valiullina un citi pret Latviju* (iesniegumi Nrs.56928/19, 7306/20 un 11937/20), 2023.gada 14.septembra spriedums; *Džibuti un citi pret Latviju* (iesniegumi Nrs.225/20, 11642/20 un 21815/20), 2023.gada 16.novembra spriedums; nesenāk skatīt arī *Djeri un citi pret Latviju* (iesniegumi Nrs.50942/20 un 2022/21), 2024.gada 18.jūlija spriedums.

un nostiprināja savu metodoloģiju, respektējot Latvijas valsts konstitucionālo identitāti, nosakot tās rīcības brīvības robežas.

Lietā *Savickis un citi* iesniedzēji apgalvoja, ka viņi kā Latvijas nepilsoņi esot cietuši no diskriminācijas viņu Konvencijas 1.Protokola 1.pantā aizsargāto tiesību uz īpašumu īstenošanā. Lielā palāta ar 10 pret 7 balsu vairākumu mainīja savus iepriekšējos lietā *Andrejeva pret Latviju*³¹ izdarītos secinājumus un atzina, ka nebija noticis iesniedzēju tiesību pārkāpums. No vienas puses, Tiesa atgādināja savu iepriekšējo judikatūru, atbilstoši kurai gadījumos, kad pilsonība vai drīzāk tās trūkums ir vienīgais kritērijs atšķirīgas attieksmes noteikšanai, šādu attieksmi var attaisnot tikai ar ļoti nopietniem iemesliem (*very weighty reasons*).³² Lai gan spriedums pats par sevi neatsaucas uz “konsensu” attiecībā uz šo labi iedibināto secinājumu, ir skaidrs, ka valsts rīcības brīvības robežu noteikšana bija visupirms balstīta uz vērtīborientēto Eiropas konsensu, kas pieprasīja šos ļoti nopietnos iemeslus un līdz ar to arī paredzēja ļoti šauru rīcības brīvību Konvencijas dalībvalstīm. No otras puses, Tiesa šīs lietas kontekstā atzīmēja Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnu, kas veido Latvijas konstitucionālo pamatu, atjaunojot neatkarību pēc vairāk nekā 50 gadus ilgas PSRS okupācijas. Atzīstot, ka atšķirīgas attieksmes pret Latvijas nepilsoņiem leģitīmais mērķis bija balstīts uz Latvijas konstitucionālās identitātes aspektu, Tiesa lēma izskatīt šo ļoti nopietno iemeslu prasību izteikti jūtīgā leģitīmā mērķa, kas veidoja Latvijas konstitucionālo identitāti, un lietas vēsturisko apsvērumu nozīmīguma gaismā. Līdz ar to Latvijai piešķirtā rīcības brīvība bija plašāka.

Līdzīgi, taču, iespējams, no pirmā acu uzmetiena mazāk acīmredzami, konstitucionālās identitātes aspekti spēlēja lomu arī *Valiullina un citi* un *Džibuti un citi* spriedumos, kas stājās spēkā pavisam nesen. Šajā lietās Tiesa izskatīja vecāku un viņu bērnu sūdzības par latviešu valodas kā mācību valodas proporcijas palielināšanu Latvijas valsts un pašvaldību, kā arī privātajās izglītības iestādēs. Šīs proporcijas palielināšanas rezultātā krievu valodas proporcija, ko iepriekš izglītībā bija lietojuši gan iesniedzēji, gan viņu bērni, tika samazināta. Tiesā iesniedzēji sūdzējās, ka šāda rīcība bijusi diskriminējoša pret viņiem, jo pirms šo izmaiņu ieviešanas viņi ieguva izglītību krievu valodā, kas bija arī viņu dzimtā valodā, lielākā proporcijā. Tomēr pirms pievērsties jautājumam par iespējamu diskrimināciju, Tiesa apskatīja, vai starp Konvencijas dalībvalstīm bija izveidojies konsenss, kas atzītu tiesības iegūt izglītību valodā, kas nav kādas Konvencijas dalībvalsts valsts vai oficiālā valoda. Tiesa atzīmēja,

31 *Andrejeva pret Latviju* (iesniegums Nr.55707/00), 2009.gada 18.februāra Lielās palātas spriedums.

32 Turpat, skatīt arī, piemēram, *Biao pret Dāniju* (iesniegums Nr.38590/10), 2016.gada 24.maija Lielās palātas spriedums, 93. rindkopa; *Gaygusuz pret Austriju* (iesniegums Nr.17371/90), 1996.gada 16.septembra spriedums, 42.rindkopa.

ka izglītības ieguve dzimtajā valodā ir rekomendēta no dažādu starptautisko institūciju puses, taču to nevarēja uzskatīt par Eiropas konsensu, kas būtu izveidojies izglītības jomā. Šajā ziņā būtiski atzīmēt, ka Tiesa, izdarot šo secinājumu, balstījās arī uz valdības argumentu, ka tiesības iegūt izglītību valodā, kas nav valsts valoda, ir paredzētas tikai dažās valstīs, un Latvijas Republikas Satversmes tiesas vērtējumu, kurā konstatēts, ka šajā jomā starp dalībvalstīm nav konsensa, tostarp arī attiecībā uz citiem starptautiskajiem instrumentiem. Līdz ar to Tiesa secināja ne tikai to, ka Konvencijas 1.Protokola 2.pants negarantē mazākumtautībām piederošām personām tiesības iegūt izglītību tām vēlamā valodā, bet arī to, ka kopumā valstīm atvēlētā plašā rīcības brīvība to izglītības sistēmas organizēšanā ir īpaši plaša attiecībā uz izglītības valodu.

Lai gan ne tiešā veidā, apsvērums, ka latviešu valoda ir Latvijas konstitucionālās identitātes aspekts, kā jau iepriekš atzīts Tiesas judikatūrā, tika ņemts vērā visos Tiesas veiktā izvērtējuma posmos. Pirmkārt, to atzina par leģitīmu mērķi, citstarp atsaucoties uz Eiropas Savienības Tiesas secinājumiem lietā *Cilēvičs un citi*.³³ Turklāt, veicot samērīguma pārbaudi, Tiesa atzina, ka Latvijai bija pienākums veikt pasākumus, lai novērstu faktisko nevienlīdzību un nodrošinātu, ka latviski runājošās personas atgūtu savas tiesības lietot latviešu valodu visās ikdienas dzīves jomās, tostarp tiesības apgūt izglītību valsts valodā. Šis secinājums nebija atkarīgs no vispārīgi plašās valstu rīcības brīvības tieši izglītības sistēmu organizēšanā vien. Redzot, ka spriedumi lietās *Valiullina* un *Džibuti* bieži atgriežas pie Satversmes tiesas secinājumiem, kas savukārt ļoti plaši izvērtēja latviešu valodas kā konstitucionālas vērtības un starptautiskā konsensa mijiedarbību, lai arī ne tieši, šie spriedumi kā tādi reprezentē Eiropas konsensa un Latvijas konstitucionālās identitātes mijiedarbību jeb sazobi.

Manuprāt, uz Konvencijas dalībvalstu kopīgajām vērtībām balstītajam Eiropas konsensam un konstitucionālajai identitātei kā katras Konvencijas dalībvalsts vērtībai nevajadzētu nonākt pretrunā. Abas šīs vērtību grupas to būtībā ir vienas monētas divas puses, un Tiesas judikatūrā tām vajadzētu rast sinerģiju. Konvencijas sistēmu veido abi vērtību kopumi, kas viens uz otra balstās, un to savstarpējas cieņpilnas attiecības ir ļoti svarīgas, lai nodrošinātu ilgstošu izpratni par Konvencijas sistēmu un tās turpmāko attīstību. Vienlaikus tas nozīmē arī nepieciešamību pēc smalkas robežšķirtnes. Vairākkārt ir izskanējuši apsvērumi, ka dažkārt valstis mēdz atsaukties uz savu konstitucionālo identitāti, tādējādi mēģinot apiet uz visu Konvencijas dalībvalstu kopīgajām vērtībām balstītās Konvencijas sistēmas prasības. Tādēļ var rasties jautājums, kurš un kā ir pirmais, kurš novelk šo smalko robežšķirtni.

33 *Cilēvičs un citi*, ECLI:EU:C:2022:638, Eiropas Savienības Tiesas 2022.gada 7.septembra spriedums (lieta Nr.C-391/20).

Manuprāt, atbilde ir rodama citā Konvencijas sistēmas pamatprincipā – subsidiaritātes principā³⁴ – *un dažādu tiesu saturiskā dialogā kā to pierāda Savicka, Valiullinas un Džibuti lietas*. Tiesa ņēma vērā Satversmes tiesas secinājumus, kuros bija detalizēti izskaidrota Latvijas valsts konstitucionālā identitāte un nepieciešamība to aizstāvēt Konvencijas sistēmas aizsargāto vērtību ietvaros. Tikai tad, ja šī smalkā robežšķirtne ir balstīta uz demokrātijas, tiesiskuma, plurālisma, cilvēka cieņas principiem, valsts konstitucionālā identitāte kā vērtība var atrast savu vietu plašākā Eiropas konsensā.

Noslēgumā, manuprāt ir vērtīgi atminēties, ka jautājumu uzdošana ir veselīga prāta pazīme; tāpēc, iespējams, varētu būt vērts uzdot šādu jautājumu: vai varētu būt izveidojies Eiropas konsenss, ka lietās, kad parādās jautājums par Konvencijas dalībvalsts konstitucionālo vērtību lomu, valstīm varētu būt plašāka rīcības brīvība, ja vien šo vērtību dažādu šķautņu interpretācijā un piemērošanā Konvencijas dalībvalstis ievēro un nodrošina Konvencijas sistēmas pamatvērtības?

34 Sk., Konvencijas preambulas tekstu pēc Konvencijas 15.Protokola spēkā stāšanās, 7.rindkopa; Tiesa iepriekš subsidiaritātes principu ir aprakstījusi šādi: "Konvencijas dalībvalstīm atbilstoši subsidiaritātes principam ir primārā atbildība aizsargāt Konvencijā un tās Protokolos garantētās tiesības un brīvības, un, īstenojot šo pienākumu, tās bauda rīcības brīvību, kas pakļauta Tiesas uzraudzībai. Ņemot vērā to tiešo zinātību par tās sabiedrību un sabiedrības nepieciešamībām, nacionālās institūcijas principā var labāk nekā starptautiskas tiesas tiesnesis izvērtēt vietējās nepieciešamības un apstākļus un izlemt, kas ir sabiedrības interesēs [...]". (skat, citstarp, *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) pret Šveici* (iesniegums Nr.21881/20), 2023.gada 27.novembra Lielās palātas spriedums, 160.rindkopa).



Kanstancins Dzehjarovs (*Kanstantsin Dzehtsiarou*)

Liverpūles Universitātes cilvēktiesību profesors

Man ir liels prieks būt šeit un piedalīties šajā pasākumā ar ievada piezīmēm. Šīs paneldiskusijas temats ir “Eiropas sabiedrisko kārtību ietekmējošais Eiropas konsenss”, un tas lielā mērā saskan ar manu pētījumu programmu. Es esmu publicējis divas biezas monogrāfijas – vienu par Eiropas konsensu, otru par Eiropas sabiedrisko kārtību. Tagad man nieka 15 minūšu laikā ir jāpārstāsta abas šīs grāmatas, un tad uzdevums būs izpildīts. Nu kas var būt vieglāk?

Šo īso prezentāciju es sākšu, aplūkojot Eiropas konsensu, tā metodoloģiju un nozīmi Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – Tiesa) judikatūrā, tad pāriešu pie Eiropas sabiedriskās kārtības apspriešanas un visbeidzot pieķēršos tam, ko savās iepriekšējās grāmatās neesmu darījis, proti, apvienošu abus minētos fenomenus un noskaidrošu, vai Tiesas judikatūrā pastāv kāda saistība starp Eiropas sabiedrisko kārtību un Eiropas konsensu.

Vispirms pievērsīsimies Eiropas konsensam. 2015. gadā publicētajā grāmatā es apgalvoju, ka Eiropas konsenss var stiprināt Tiesas un tās spriedumu leģitimitāti. Tālab Eiropas konsensam jābūt balstītam uz reāliem pierādījumiem un konsekventi piemērotam tiesu praksē. Eiropas konsenss ir Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) interpretācijas instruments, ko Tiesa izmanto lēmumu pieņemšanā. Eiropas konsenss ir jāpiemēro tādēļ, ka Konvencijas nozīme var tikt saistīta ar to, kā līgumslēdzējas puses risina cilvēktiesību

jautājumus. Eiropas konsensu var konceptualizēt kā Konvencijas interpretācijas līdzekli, kas dod priekšroku tādām konkrētām sarežģīta cilvēktiesību jautājuma risinājumam, kuru atbalsta vairākums no 46 līgumslēdzējam pusēm. Cik liels ir konkrēta risinājuma atbalsts, to parāda līgumslēdzēju pušu tiesību aktu, kā arī prakses un starptautisko tiesību salīdzinošā analīze. Eiropas konsenss ir atspēkojama prezumpcija, proti: ja līgumslēdzējas puses izraudzītais risinājums atšķiras no vairākuma pieņemtā risinājuma un tā nevar šo atšķirību pamatot ar pietiekamiem un nopietniem iemesliem, tiek uzskatīts, ka līgumslēdzēja puse ir pārkāpusi Konvenciju.

Spriedums lietā *Bayatyan pret Armēniju* var kalpot par piemēru tam, kā Eiropas konsenss tiek īstenots praksē. Tiesai bija jānoskaidro, vai kriminālvajāšana par atteikšanos pildīt militāro dienestu pārliecības dēļ ir pretrunā ar Konvencijas 9. pantu. Pirms šīs lietas Tiesa uz līdzīgu jautājumu bija sniegusi noliedzošu atbildi, bet šajā lietā, mainot savu pieeju šim jautājumam, norādīja, ka Eiropā ir tikai divas valstis, kurās atteikšanās pildīt militāro dienestu pārliecības dēļ ir krimināli sodāma un kurās nav alternatīvā dienesta. Tādēļ Tiesa konstatēja Konvencijas 9. panta pārkāpumu.

Es atšķirībā no dažiem kolēģiem uzskatu, ka Eiropas konsenss ir noderīgs Konvencijas interpretācijas instruments, taču viens no galvenajiem jautājumiem, par kuru strīdas pat šā konsensa piekritēji, ir metodoloģija. Citiem vārdiem sakot, jautājums ir par to, kā konstatēt konsensu. Eiropas konsensa apzināšanas procesu var iedalīt trijos posmos: sākotnējais posms, novērtēšanas posms un ieviešanas posms. Pirmajā posmā Tiesa sagatavo salīdzinošo tiesību materiālus, kas raksturo līgumslēdzēju pušu tiesību aktus un praksi. Tas ir salīdzinošs pasākums, kas notiek aizkulisēs, un parasti Tiesa no bieži vien diezgan garajiem kancelejas sagatavotajiem ziņojumiem paņem tikai ļoti īsu kopsavilkumu. Tiesas pieeja salīdzinošajām tiesībām pēdējo 20 gadu laikā ir kļuvusi daudz profesionālāka. Tiesa ir ieguldījusi līdzekļus Pētniecības nodaļas izveidē un attīstībā Tiesas kancelejā, un šī nodaļa pēc tiesneša referenta pieprasījuma sagatavo neatkarīgus salīdzinošo tiesību ziņojumus par nozīmīgām lietām. Savā monogrāfijā es ierosināju, lai Tiesa jautājumus par nacionālajiem tiesību aktiem sazinās ar valstu augstākajām tiesām. Tiesa ir pieņēmusi šo ideju (iespējams, ka nonākusi pie tās patstāvīgi), un tagad tiem, kas strādā augstākajās tiesās un ir tā sauktā augstāko tiesu tīkla dalībnieki, ir jāatbild uz pieprasījumiem par savas valsts tiesību aktiem.

Otrajā posmā Tiesa analizē salīdzinošā pētījuma rezultātus un lemj par to, vai konsensu ir iespējams konstatēt. Lai konstatētu konsensu, Tiesai nav nepieciešama gandrīz pilnīga vienprātība. Vairākos gadījumos noteikta tendence ir bijusi pietiekams iemesls tam, lai piesauktu Eiropas konsensu kā argumentu. Šis posms nav

automātisks, un tiesnešiem ir jāizšķiras par vairākām dilemmām, tostarp par to, vai atbalstošo valstu skaits būs pietiekams konsensa esībai un kādā abstrakcijas līmenī tas būtu konstatējams. Eiropas konsenss ir iespējams principu vai noteikumu līmenī. Ja konsenss tiek panākts principu līmenī, tas atspoguļo līgumslēdzēju pušu vispārēju vienošanos par kādu būtisku jautājumu, kas varētu prasīt turpmāku interpretāciju. Piemēram, līgumslēdzējas puses var vienoties par to, ka mazākumtautības ir jāaizsargā, taču no šā principa var izrietēt dažādi, dažkārt pat savstarpēji izslēdzoši noteikumi par attiecīgās aizsardzības nodrošināšanu. Turpretī noteikumi piedāvā daudz precīzāku regulējumu, kas konkrēti nosaka turpmāko rīcību. No līmeņa, kādā konsenss pastāv, vai no konsensa trūkuma ir tieši atkarīgs nākamais posms, jo konsenss noteikumu līmenī ir daudz vienkāršāks un pārliecinošāks nekā konsenss principu līmenī.

Ieviešanas posmā Tiesa apsver, vai konsensam vai tā trūkumam vajadzētu ietekmēt lietas iznākumu. Otrajā gadījumā tiek apgalvots, ka Eiropas konsenss rada atspēkojamu prezumpciju par labu līgumslēdzēju pušu vairākuma pieņemtajai regulai. Tas nozīmē, ka Eiropas konsenss netiek piemērots automātiski un tā piemērošanā Tiesa saglabā plašu rīcības brīvību. Tomēr Tiesai nevajadzētu konsensu piemērot patvaļīgi, un gadījumā, ja Tiesa nolemj konsensu neievērot, tai vajadzētu skaidri un pārliecinoši izskaidrot šā lēmuma iemeslus.

Otrs aplūkojamais temats ir Eiropas sabiedriskā kārtība. Mans viedoklis par Eiropas sabiedrisko kārtību ir pesimistiskāks nekā par Eiropas konsensu. Manu interesi šim jēdzienam piesaistīja Tiesas bieži atkārtotā frāze, ka Konvencija ir konstitucionāls Eiropas sabiedriskās kārtības instruments. Tiesa to norādīja *Loizidou* lietā un daudzās citās lietās. Dažiem tiesnešiem, īpaši tiesnesim *Paulo Pinto de Albuquerque*, labpatika iekļaut šo jēdzienu arī savās atsevišķajās domās. Tādējādi man patiesi bija svarīgi rast atbildes uz šādiem jautājumiem, kas tad īsti ir Eiropas sabiedriskā kārtība, kādas juridiskās sekas var izrietēt no atsaucēm uz to, un kā Tiesa var šo kārtību veidot?

Manā Eiropas sabiedriskajai kārtībai veltītajā monogrāfijā izvirzītais galvenais arguments ir divējāds. Pirmkārt, es apgalvoju, ka Eiropas sabiedrisko kārtību diez vai ir iespējams definēt un tāpēc šā jēdziena izmantošana Tiesas spriedumos nebūt nepadara Tiesas argumentāciju skaidrāku. Ja pieņemam, ka skaidrība ir viens no faktoriem, kas ietekmē Tiesas spriedumu leģitimitāti, tad šādi būtībā neskaidri jēdzieni var šo leģitimitāti apdraudēt. Ar Eiropas sabiedrisko kārtību kā juridisku jēdzienu es saprotu to, ka Tiesa savā judikatūrā šo jēdzienu izmanto noteikta iznākuma pamatošanai. Piemēram, dažās agrīnās lietās Tiesa pasludināja pieteikumu par nepieņemamu saskaņā ar Konvencijas 35. pantu un pēc tam norādīja,

ka Eiropas sabiedriskās kārtības apsvērumi neattaisnojot tā atzīšanu par pieņemamu. Šajās lietās Tiesa jēdzienu “Eiropas sabiedriskā kārtība” izmantoja par argumentu, kas var attaisnot atkāpšanos no stingras Konvencijas normu interpretācijas. Ja Tiesa jēdzienu “Eiropas sabiedriskā kārtība” lieto juridiskā nozīmē, tai būtu jānosaka arī šā jēdziena piemērošanas joma un vispārīgā izpratne; citiem vārdiem sakot, ir nepieciešams izskaidrot, ko tas vispār nozīmē. Tomēr tas nekad nav darīts, un tāpēc es apgalvoju, ka jēdzienu “Eiropas sabiedriskā kārtība” Tiesai savā judikatūrā nevajadzētu tik aktīvi izmantot.

Eiropas sabiedriskā kārtība varētu tikt saprasta tikai kā aprakstošs jēdziens, no kura izmantošanas nekādi juridiski nozīmīgi rezultāti nav gaidāmi. Šādā gadījumā Eiropas sabiedriskā kārtība nozīmē Konvencijas līgumslēdzējām pusēm kopīgo pamatvērtību kopumu. Šajā sakarā es savā monogrāfijā norādīju, ka Tiesa ietekmē šo kopīgo vērtību un standartu izpratni, taču šī ietekme nevar un nedrīkst būt Tiesas stratēģiskais mērķis.

Turklāt es apgalvoju, ka Tiesa nav stratēģisks spēlētājs. Tā gan var izstrādāt noteiktu īstermiņa stratēģiju, piemēram, attiecībā uz lietu izskatīšanu u. c., bet diez vai var rīkoties stratēģiski, pieņemot lēmumus pēc būtības, un tieši šis apstāklis ierobežo tiesas ietekmi uz Eiropas sabiedrisko kārtību, pat ja tā tiek pieņemta kā aprakstošs jēdziens. Citiem vārdiem sakot, Tiesa gan dažkārt ietekmē Eiropas sabiedrisko kārtību, nostiprinot un apstiprinot to, ka izskatāmais jautājums ir daļa no Eiropas konsensa, taču šī ietekme ir tikai Tiesas izskatīto strīdīgo lietu blakusefekts.

Visbeidzot – kur tas viss mūs noved? Jēdziens “Eiropas konsenss” arī dažkārt var šķist diezgan neskaidrs, taču ne tik neskaidrs un neprecīzs kā jēdziens “Eiropas sabiedriskā kārtība”. Tāpēc es apgalvoju, ka Tiesai būtu jāturpina kā juridisku terminu lietot pirmo jēdzienu un jāpārtrauc lietot otro. Tomēr būtu liekulīgi apgalvot, ka abi šie jēdzieni nemaz nav saistīti. Hipotētiski varētu spriest par to, kādā veidā tie ir saistīti.

Pirmkārt, tiek apgalvots, ka Eiropas konsenss faktiski ir Eiropas sabiedriskās kārtības atspoguļojums. Ja šis apgalvojums būtu pareizs, tad Tiesa katru no šiem jēdzieniem izmantotu otra jēdziena identificēšanai. Iespējams, ka šis arguments ir pievilcīgs, taču Tiesa gandrīz nekad abus jēdzienus neizmanto vienā un tajā pašā spriedumā, kur nu vēl viena un tā pašā argumenta ietvaros. HUDOC datubāzē es ievadīju atslēgvārdus “Eiropas sabiedriskā kārtība” un “Eiropas konsenss”, tā man piedāvāja piecus spriedumus, un nevienā no tiem abi šie jēdzieni nav minēti vienā rindkopā. Protams, mani meklējumi bija nedaudz sasteigti un ne pārāk rūpīgi, taču to rezultāts liek apšaubīt apgalvojumu, ka Eiropas konsenss ir Eiropas sabiedriskās kārtības atspoguļojums.

Otrkārt, Eiropas konsenss nav tas pats, kas Eiropas sabiedriskā kārtība, bet gan instruments, ar kura palīdzību Tiesa cenšas nostiprināt Eiropas sabiedrisko kārtību kādā konkrētā jomā. Problēma ir tā, ka Tiesa, šķiet, Eiropas sabiedrisko kārtību uzskata par vienu no būtiskākajām vērtībām. Piemēram, kādā nesenā lietā Tiesa norādīja: “Tā kā Konvencija ir konstitucionāls Eiropas sabiedriskās kārtības instruments, šajā kontekstā valstīm, kas ir Konvencijas puses, tās ievērošana ir jākontrolē vismaz tādā līmenī, lai tiktu saglabāti Eiropas sabiedriskās kārtības pamati. Viens no Eiropas sabiedriskās kārtības pamatelementiem ir tiesiskuma princips, un patvaļā ir šā principa noliegums.”³⁵ Tomēr Eiropas konsenss ne vienmēr ir saistīts ar principiem. Kā jau teicu, tas ir pārliecinošāks tad, kad attiecas uz ļoti skaidriem noteikumiem. Tāpēc arī savstarpējo saikni ir diezgan grūti noteikt.

Mana pēdējā hipotēze ir tāda, ka Tiesa neredz nekādu vai redz tikai ļoti vāju saikni starp Eiropas konsensu un Eiropas sabiedrisko kārtību. Šāda interpretācija ir diezgan pievilcīga ne tikai tāpēc, ka abi šie jēdzieni Tiesas argumentācijā nemaz tik bieži nesastopas, bet arī tāpēc, ka to ceļš uz tiesu praksi bijis ļoti atšķirīgs – tie parādījušies dažādās lietās un dažādos laikos.

Ja uz brīdi aizmirstam par Tiesas judikatūru un paši padomājam par abiem šiem jēdzieniem, to savstarpējā saikne tīri intuitīvi šķiet pievilcīga. Varbūt katrs no tiem atspoguļo dažādas Eiropas vērtības. Es apgalvoju, ka šie jēdzieni pie šīm vērtībām tie nonāk pa dažādiem ceļiem: Eiropas konsensu pie tām vedina salīdzinošās tiesības, bet Eiropas sabiedrisko kārtību – tiesneši atbilstoši savai uztverei un saprašanai.



Ineta Ziemele

Eiropas Savienības Tiesas tiesnese

Eiropas nākotnes perspektīvas: vērtības un Eiropas tiesu sistēma

Ievads

Eiropā ir daudz tādu lietu, kuras mēs uzskatām par pašsaprotamām. Pat Krievijas Federācijas karš pret Ukrainu, t. i., karš, kas notiek mūsu kontinentā, nav īpaši ietekmējis šo vispārējo miera sajūtu Eiropā, cilvēktiesību, demokrātijas un tiesiskuma principu ievērošanu lielā mūsu kontinenta daļā. Ikdienā mēs nemēdzam atskatīties uz vēsturi un upuriem, pateicoties kuriem Eiropai ir izdevies radīt, pirmkārt, idejas par cilvēktiesībām, demokrātiju un tiesiskumu un, otrkārt, noteikumus un mehānismus, kas palīdz šīs idejas īstenot dzīvē. Fakts ir tāds, ka mūsdienā Eiropa ar savām efektīvajām reģionālajām organizācijām, piemēram, Eiropas Padomi un Eiropas Savienību, kā arī daudzām subreģionālām organizācijām, ir rezultāts, kas sasniegts pēc daudziem gadsimtu gaitā mūsu kontinentā notikušajiem nāvīgajiem kariem un no to pieredzes izrietošā solījuma – nekad vairs. Eiropas identitātes pamatā esošās vērtības ir ilgās, arī vardarbīgās vēstures rezultāts. Šādas Eiropas identitātes izpratni veicināja arī Eiropas intelektuāļu meklējumi, kas bija vērsti uz agresīvai varai alternatīvu ideju rašanu. Eiropas identitāte patiešām pastāv, kaut arī šodienas paneldiskusijās lielāka uzmanība tiek pievērsta atšķirībām un priekšplānā izvirzās bažas, ka šīs atšķirības

kaut kādā veidā varētu ietekmēt to, ko es saucu par Eiropas identitāti. Es pievērsīšos attiecībām starp Eiropas identitāti un nacionālo identitāti un dalīšos ar savu viedokli par tiesu lomu Eiropā šajā sakarā, kas, protams, liek definēt, kas tad īsti ir Eiropas tiesas. Mēs identitāti definējam, izmantojot tās vērtības, kas vieno tautu nacionālā līmenī, bet Eiropu definējam, pamatojoties uz vērtībām, kas Eiropas tautām ir kopīgas. Tā, proti, vērtībās balstīta dažādu tautu mijiedarbība ir īpaši sarežģīta izvēle, ko mēs Eiropā esam izdarījuši, un jautājums ir par to, kā esam nonākuši pie vērtībām, kas ir kopīgas daudzām tautām, kuras pašas veidojušās atšķirīgas vēstures, valodas, dabas, dažādu klimata un ģeogrāfisko apstākļu ietekmē. Vai mūsu izvēle ir ilgtspējīga gan pašas Eiropas iekšienē, gan arī pret ārējiem uzbrukumiem?

Eiropas identitāte

Eiropas identitāti vislabāk raksturo Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) preambula, kā arī Eiropas Padomes Statūti. Konvencija apstiprina eiropiešu dziļo pārliecību par to, ka pamattiesības un pamatbrīvības ir pamats taisnīgumam un mieram pasaulē un ka tās vislabāk nodrošina, no vienas puses, efektīva politiskā demokrātija un, no otras puses, vienota izpratne par cilvēktiesībām un to ievērošana. Konvencija faktiski apliecina to, ka Eiropas valstis ir līdzīgi domājošas valstis un tām ir kopīgs politisko tradīciju, ideālu, brīvības un tiesiskuma mantojums. Saskaņā ar Eiropas Padomes Statūtiem miera pamatā ir taisnīgums un starptautiska sadarbība, bet patiesais individuālo brīvību, tautu politiskās brīvības un tiesiskuma avots ir Eiropas tautu kopīgās garīgās un morālās vērtības. Tā pamatā ir Eiropas ideja, ka demokrātija, attīstība, tiesiskums un cilvēktiesību un pamatbrīvību ievērošana ir savstarpēji atkarīgi un cits citu atbalstoši un pastiprinoši faktori. Lai gan kopš 1993. gada Pasaules cilvēktiesību konferences šis viedoklis ir pieņemts par pamatu arī Apvienoto Nāciju Organizācijas darbam cilvēktiesību jomā, starptautiskās tiesības pašas par sevi neuzspiež valstīm konkrētu pārvaldības formu. Prasība, ka valstij jābūt demokrātiskai un tajā jābūt spēcīgām un neatkarīgām tiesām, ir tieši Eiropas tiesību jautājums, kas aptver gan Eiropas Padomes standartus, gan Eiropas Savienības tiesību aktus. Tieši šī izpratne arī atspoguļo Eiropas identitāti.

Eiropas Savienība ir pāraugusi starptautiskās sadarbības ideju un sasniegusi nākamo – 27 Eiropas valstu integrācijas līmeni. Ir svarīgi atcerēties, ka tolaik, kad tika veidots kopējais tirgus, kas bija sākotnējais Eiropas Kopienų mērķis, par šo procesu atbildīgās personas saprata, ka kopējais tirgus nav neitrāls vērtību izvēles ziņā. Kā piemēru var minēt vienu no senākajām Eiropas Savienības Tiesas judikatūras jomām. Proti, uzņēmumi, iespējams, izdzīvotu arī tad, ja pastāvētu ievērojamas atšķirības

starp darbiniekiem, kuri ir pieņemti uz nenoteiktu laiku, un tiem, kuri strādā vai nu uz noteikta laika darba līgumiem vai uz nepilnu slodzi. Tomēr Eiropas kultūrai bija raksturīgs kas tāds, kas liecināja par to, ka mēs nemaz neesam pārlieku apmierināti, pilnībā atstājot šo jautājumu tirgus spēku rokās. Tāpēc likumdevējs jau Eiropas Kopienu laikā un vēlāk arī Tiesa šo jautājumu risināja vienlīdzīgu tiesību aspektā. Arī Eiropas kontinentu vēsturiski raksturojušas lielas atšķirības pieejamo tiesību ziņā starp dažādām cilvēku grupām, piemēram, vīriešiem un sievietēm, cilvēkiem, kam pieder un kam nepieder īpašums, pilsoņiem un nepilsoņiem, pamatiedzīvotājiem un cilvēkiem ar citu ādas krāsu u. c., un šo atšķirību sasaistīšanās ar stereotipiem un bailēm diezgan bieži ir novedusi pie visbriesmīgākajiem noziegumiem, kas, kā minēts iepriekš, stimulēja nepieciešamību izveidot Eiropas tiesības un mehānismus, jo mēs arī mūsdienā Eiropā vēl joprojām ar lielām bažām raugāmies uz jebkādam atšķirībām, kas noved pie spriedzes. Tieši šādas pieredzes ietekmē kopējā iekšējā tirgus jomā valstu integrācija drīz vien pārorientējās uz kopīgu vērtību meklēšanu un vienošanos par tām. Tagad šīs vērtības ir noteiktas Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā:

“Savienība ir dibināta, pamatojoties uz vērtībām, kas respektē cilvēka cieņu, brīvību, demokrātiju, vienlīdzību, tiesiskumu un cilvēktiesības, tostarp minoritāšu tiesības. Šīs vērtības dalībvalstīm ir kopīgas sabiedrībā, kur valda pluralisms, tolerance, taisnīgums, solidaritāte un kur nav diskriminācijas, kā arī valda sieviešu un vīriešu līdztiesība.”

Šo arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartā konkretizēto vērtību institucionālizācijas rezultāts ir nozīmīga tiesu prakse, kas nosaka ES iestāžu un valstu atbildību par Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā ietverto vērtību neievērošanu.³⁶ Šī atbildība gan paplašina indivīdu tiesības, gan arī vispār uzlabo tiesiskumu Eiropā. Eiropas Savienība ir skaidri apliecinājusi, ka ekonomiskajai integrācijai un brīvajam tirgum ir nepieciešamas arī tādas kopīgas vērtības, kas ir juridiski saistošas un stādāmas augstāk par kopīgiem ekonomiskiem risinājumiem. Šāds skatījums uz tirgus darbību raksturo arī Eiropas identitāti.

Eiropas identitātes veidošanās ir bijis ilgs un daudzšķautņains process. Tā saknes meklējamas idejās, kas radās, reaģējot uz visiem Eiropas vēstures notikumiem, kas risinājās gan valstu iekšienē, gan valstu starpā. Identitāte ir veidojusies gan valstu konstitucionālo tradīciju, gan arī starpvaldību procesu un sarunu ietekmē. Es gribētu apgalvot, ka Eiropas identitāte ir smagi pārbaudīta un patiesi ir leģitīma.

36 Sk.: EST spriedumu lietā C-156/21, “*Ungārija/Parlaments un Padome*”, 127. punkts. Tiesa uzskatīja, ka LES 2. pants, kurā nostiprināts tiesiskums, ir tiesvedības jautājums: “LES 2. pantā ietvertās vērtības ir apzinātas, un dalībvalstīm tās ir kopīgas. Tās veido Eiropas Savienības kā kopējas tiesiskās kārtības identitāti. Tādējādi Eiropas Savienībai ir jāspēj aizstāvēt šīs vērtības, ievērojot līgumos noteiktās pilnvaras.”

Arī citkārt jau esmu apgalvojusi, ka Eiropas identitātes leģitimitāti nevar uzskatīt par pašsaprotamu. Tā prasa pastāvīgu uzmanību no visiem, kas ir kompetenti par to izteikties. Pirmkārt, tā ir Eiropas Savienības Tiesa un Eiropas Cilvēktiesību tiesa. Īpaši nozīmīgus nolēmumus par Eiropas identitāti Eiropas Cilvēktiesību tiesa pieņem tad, kad tā, izmantojot konvencijas interpretācijas metodi, izvērtē Eiropas konsensa esību. Eiropas konsenss, no vienas puses, ir līguma piemērošanas paņēmieni, kas laika gaitā mainās, ņemot vērā to, ka sabiedrība ir dzīvs organisms un pastāvīgi attīstās. No otras puses, tas atspoguļo kopīgās vērtības, kas arī laika gaitā attīstās un pat mainās, un šajā ziņā Eiropas konsenss raksturo Eiropas identitāti konkrētajā brīdī. Bet Eiropas Savienībā notiekošās integrācijas dzinējspēks ir Eiropas Savienības dalībvalstu dažādības un vienotības attiecību dialektika. Tieši šī dialektiskā prizma ietverta pašā Eiropas Savienības tiesību aktu būtībā. Valstu kopējās konstitucionālās tradīcijas kā vispārējo Eiropas Savienības tiesību principu avots un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas interpretācijas metode, kurā ietverta leģitīmā mērķa un samērīguma izvērtēšana, arī sekmē Eiropas Savienības identitātes materializāciju. Visos šajos gan Konvencijas sistēmas, gan Eiropas Savienības tiesību jēdzienos ir saskatāma saikne ar Eiropas sabiedrībā notiekošajiem procesiem, kas nodrošina reģionālo vai pārnacionālo lēmumu leģitimitāti.

Nacionālā identitāte kā daļa no Eiropas identitātes

Tas, ka valstu identitāte ir respektējama un faktiski ir daļa no tā, kas padara Eiropu tieši tādu, kāda tā ir **šobrīd**, vislabāk pateikts Līguma par Eiropas Savienību 4. pantā:

- “1. Saskaņā ar 5. pantu kompetence, kas Līgumos nav piešķirta Savienībai, paliek dalībvalstīm.
2. Savienība respektē dalībvalstu vienlīdzību saistībā ar Līgumiem, kā arī to nacionālo identitāti, kas raksturīga to politiskajām un konstitucionālajām pamatstrukturām, tostarp reģionālajām un vietējām pašvaldībām. Tā respektē valstu galvenās funkcijas, tostarp nodrošinot valsts teritoriālo integritāti, uzturot likumību un kārtību un aizsargājot valsts drošību. Jo **īpaši** valsts drošība paliek vienīgi katras dalībvalsts atbildība.
3. Saskaņā ar lojālas sadarbības principu Savienība un dalībvalstis ar patiesu savstarpējo cieņu palīdz cita citai veikt uzdevumus, ko nosaka Līgumos.”

Savukārt Konvencijas sistēmā tādi principi kā rīcības brīvība un subsidiaritāte, kā arī princips, ka cilvēktiesību ierobežošana ir pieļaujama tikai tad, ja tā ir nepieciešama leģitīma mērķa sasniegšanai un ir samērīga ar šo mērķi, atstāj vietu valsts identitātei, kuru katrā konkrētajā gadījumā pārbauda Eiropas Cilvēktiesību tiesa.

Acīmredzams ir tas, ka Eiropas identitāti veido visas nacionālās identitātes un smalkā dialektika starp atšķirību saglabāšanu un kopīgu vērtību veidošanu. Tā ir visa Eiropas projekta leģitimitātes būtiska sastāvdaļa.

“Eiropas tiesu sistēma”

Ideja par strīdu izšķiršanu, ko veic neatkarīga, autoritatīva puse, arī ir saistīta ar modernās Eiropas attīstību. Tomēr moderno valstu pakļautība pastāvīgām starptautiskajām tiesām ir uzskatāma par augstāko sasniegumu ideju evolūcijā un pretstatu absolūtas suverenitātes idejai, it īpaši tiktāl, ciktāl šāda strīdu izšķiršana tiek uzskatīta par būtisku nosacījumu miera uzturēšanai. Arī šis ir būtisks Eiropas identitātes aspekts.

Esmu piedāvājusi konceptualizēt to, kā Eiropā strādā tiesas un to lomu ar īpašu jēdzienu “Eiropas tiesu sistēma” (*European judiciary*), kas aptver visas Eiropas tiesas, kas veido “tiesu savstarpējo attiecību tīklu kopējā Eiropas tiesiskajā telpā”³⁷. Jēdziens “Eiropas tiesas” attiecas uz Eiropā esošajām starptautiskajām jeb pārnacionālajām tiesām. Savukārt jēdziens “tiesas Eiropā” attiecas uz daudzajām individuālajām un specializētajām tiesām, kas ir būtiskas Eiropas pārvaldības sistēmas darbībai.

Patiesi svarīgs pie šīs Eiropas tiesu sistēmas, ko varētu raksturot kā diezgan pārpildītu māju, piederošo tiesu slānis ir valstu konstitucionālās un augstākās tiesas. Eiropas Savienības Tiesa, interpretējot Līguma par Eiropas Savienību 267. pantu, kurā reglamentēta prejudiciālā nolēmuma iesniegšanas procedūra, un 19. pantu, “kurā konkretizē Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā apstiprinātā tiesiskuma vērtību, uztic pienākumu nodrošināt tiesas kontroli Savienības tiesību sistēmā ne tikai Tiesai, bet arī valstu tiesām”.³⁸ Līdz ar to tiesas “vairs nevar darboties izolēti, bet tām ir kopīga juridiskā atbildība par Eiropas tiesisko telpu”.³⁹ Šā iemesla dēļ tiesu darbībai un sastāvam piemērojamie principi un standarti ir kļuvuši īpaši svarīgi. Tiesu neatkarība un objektivitāte ir kļuvusi par Eiropas tiesu sistēmas būtisku elementu, un tādēļ ir nostiprināts vienots tiesu iestāžu neatkarības un objektivitātes standarts.⁴⁰

37 Sk. detalizēti Ziemeles, Ineta, ‘European Judiciary’, in Anne van Aaken, and others (eds), *The Oxford Handbook of International Law in Europe* (online edn, Oxford Academic, 20 June 2023), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198865315.013.24>, accessed 23 Oct. 2024. Jēdziens “kopēja Eiropas tiesiskā telpa” attiecas, pirmkārt, uz Eiropas Padomes standartiem kā minimālo kopsaucēju tiesiskuma un cilvēktiesību jomā starp 46 organizācijas dalībvalstīm un, otrkārt, uz Eiropas Savienības tiesību aktiem, kas piemērojami 27 Savienības dalībvalstīs, kuras ir arī Eiropas Padomes dalībvalstis. Turklāt daži Eiropas Padomē noslēgtie līgumi ir minimālais ES tiesiskās sistēmas juridiskais standarts.

38 EST spriedums lietā C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

39 A. Von Bogdandy, H. Peter M., Ch. Grabenwarter (red.), *Constitutional Adjudication: Common Themes and Challenges*, Oxford University Press, 2023, (n 5), 4.

40 No EST spriedumiem par situāciju Polijā sk., piemēram, lietu C-791/19 *Komisija/Polija*; (Augstākās tiesas Disciplinārlietu palāta), sk. arī: C-157/21 *Polija/Parlaments un Padome*, 150. punkts. Vispārīgi sk. EST spriedumu lietā 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

Reģionālo tiesu loma un mijiedarbība ar nacionālajām tiesām Eiropā ir saņiegusi jaunu līmeni; tās patiešām var dēvēt par “konstitucionālās jurisdikcijas tiesu asociāciju”, kā to nodēvējis bijušais Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas priekšsēdētājs Andreass Foscūle (*A. Vosskule*), proti, *Verfassungsgerichtsverbund*, kurai var arī pievienot visas pārējās tiesas, kas piemēro ES tiesības un ir juridiski atbildīgas par Eiropas tiesisko telpu.⁴¹ Šo norīšu dēļ tagad varam runāt par ciešu tiesu savstarpējo attiecību tīklu, kas veidojas formālu un neformālu procedūru un saziņas rezultātā, t. i., par dialogu starp Eiropas tiesām, kas veido reālu un sarežģītu arhitektūru, ko var saukt par “Eiropas tiesu sistēmu”, kuras galvenais mērķis ir individuus aizsargāt pret varas ļaunprātīgu izmantošanu, kā arī citu no cita, lai nodrošinātu ilgtermiņa mieru un attīstību. Ir pareizi norādīts, ka:

“Eiropēizācija ir pārveidojusi un turpina pārveidot tiesas, kas veic konstitucionālo tiesvedību. Mūsdienās šīs tiesas ne tikai ir atbildīgas par iekšējās konstitūcijas ievērošanu savā tiesiskajā sistēmā – lai gan tas joprojām ir to galvenais uzdevums un leģitimitātes pamats –, bet ir arī aicinātas veicināt Eiropas tiesiskās telpas sakārtotu darbību kopumā.”⁴²

Tā kā jebkura valsts tiesa var vērsties Eiropas Savienības tiesā ar jautājumiem par ES tiesību akta interpretāciju un valstu tiesas var tikt aicinātas atrisināt to izskatīšanā esošu strīdu, ņemot vērā arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru, var apgalvot, ka eiropēizācija, kopīga atbildība par kopējo Eiropas tiesisko telpu ir skārusi visas valstu tiesas neatkarīgi no to līmeņa un kompetences.

Konstitucionālajām tiesām un augstākajām tiesām, kas veic konstitucionālo tiesvedību, ir īpaša atbildība Eiropas tiesu sistēmas ietvaros un tās vārdā, jo šīm tiesām pieder galavārds par šajā sistēmā ietverto dialoga mehānismu iedarbināšanu. Tas ir ļoti svarīgs Eiropas tiesu sistēmas attīstības un dzīvotspējas nosacījums.

Tieši šajā kontekstā būs jāturpina attīstīt ideju par to, ka tiesām, kas veic konstitucionālo tiesvedību gan Eiropas, gan nacionālajā līmenī, būtu pienācīgi jāiesaistās Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā noteikto vērtību aizsardzībā. EST lietās C-156/21 un C-157/21, proti, tā sauktajās nosacītības (*conditionality*) režīma lietās, paskaidroja, ka tiesiskuma aizsardzība kā viena no Līgumā par Eiropas Savienību 2. pantā nostiprinātajām kopīgajām vērtībām ļauj Komisijai papildus Līguma par Eiropas Savienību 7. pantā paredzētajai valsts izslēgšanas no Savienības procedūrai ierosināt arī citus pasākumus. Nosakot stingras prasības šādu pasākumu piemērošanai,

41 Iepriekš citētais *Von Bogdandy* un citi (n 5) 8. Šo koncepciju izstrādāja bijušais Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas priekšsēdētājs profesors Andreass Foscūle.

42 Iepriekš citētais *Von Bogdandy* un citi (n 5) 4.

EST norādīja, ka tās veiktās analīzes pamatā ir pats Eiropas Savienības identitātes jēdziens, kuru Tiesa kopsavilka šādi: “kopīgās vērtības, kā noteikts Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā, definē un veido Eiropas Savienības kā kopīgas tiesiskās kārtības identitāti”.⁴³ EST norādīja, ka pārkāpuma gadījumā Eiropas Savienībai būtu jāspēj aizstāvēt šīs vērtības. Tas ir pamats apgalvojumam, ka arī valstu konstitucionālajām tiesām un citām tiesām ir kompetence nodrošināt Eiropas Savienības pamatvērtību ievērošanu, ja attiecīgās tiesas izskatīšanā esošajā lietā šāds jautājums ir izvirzīts. Ideja par uz vienlīdzīgiem, nevis hierarhiskiem pamatiem⁴⁴ balstītu kopīgu atbildību par kopīgo Eiropas vērtību īstenošanu, kas izriet no Eiropas Savienības līgumiem un Konvencijas, faktiski ir Eiropas tiesu sistēmas pamatfunkcija un nepieciešamais materiāltiesiskais elements papildus procesuālajiem elementiem, kas konsolidē ciešo tiesu tīklu Eiropā.

Secinājumi

Eiropa rāda, kā attīstās idejas par labākiem sabiedrības pārvaldības veidiem, lai nodrošinātu mieru starp tautām, un kā tās materializējas vispārējos tiesību principos, piemēram, tādos kā cilvēktiesības, tiesiskums un varas dalīšana, kuru īstenošanai nepieciešama neatkarīga un objektīva tiesu vara.⁴⁵ Turklāt Eiropas tiesiskā telpa ir reaģējusi uz vēsturiskajām problēmām, izveidojot māju ar vairākām augstākajām tiesām, kuru jurisdikcija pārklājas. Līdz ar to var saprast viedokļus, ka “šo tiesu savstarpējās attiecības nav apmierinoši, skaidri un pārliecinoši noteiktas, jo katra no tām pieder pie atšķirīgas tiesību sistēmas un kārtības”.⁴⁶ Patiešām, principā neviena no tiesām nav Eiropas augstākā tiesa. Tā nav ideja, kas raksturotu Eiropas tiesisko telpu. Līguma par Eiropas Savienības darbību 267. pants, kā arī subsidiaritātes princips, kas caurvij gan konvencijas sistēmu, gan Eiropas Savienības tiesību sistēmu, nosaka to, ka visas tiesas Eiropā ir atbildīgas par kopīgo vērtību ievērošanu. Eiropas pamatideja par vienotību daudzveidībā ir līdzsvars, kuru panākt jācenšas katrai tiesai, īstenojot savu kompetenci. Tas ir gan tehniska līmeņa izaicinājums, kas saistīts ar strīda izskatīšanu, gan arī unikāla iespēja, jo pirmo reizi gadsimtiem senā ideja par Eiropas valstu vienotību tiek īstenota realitātē un tiesām šajā ziņā

43 EST spriedums lietā C-156/21 *Ungārija/Parlaments un Padome*, 127. punkts. Ari: EST spriedums lietā C-157/21 *Polija/Parlaments un Padome*.

44 Koen Lenaerts, “Conclusioning Remarks” (Konferences materiāli, *EUnited in diversity: between common constitutional traditions and national identities*, Rīga, 2021. gada 2.–3. septembris) 231. un 232. lpp.

45 Sk. arī: Martti Koskeniemi, *To the Uttermost Parts of the Earth. Legal Imagination and International Power 1300–1870*. Cambridge University Press; 2021, (n 2).

46 David Sehnálek, “Normative Approach to the Interplay between the CCC and the CJEU/ECTHR: Judicial Dialogue or a Dictate?” (2022) 1 *Law, Identity and Values*, 204. <www.doi.org/10.55073/2022.1.203-223>, skatīts 2022. gada 11. oktobrī.

ir piešķirta nozīmīga loma. Eiropas tiesu sistēma līdztekus Eiropā notiekošajiem politiskajiem un likumdošanas procesiem ir ieņēmusi centrālo vietu, lai pamatotu un īstenotu ideju par Eiropu kā miera, labklājības un vērtību telpu. Tas tiek darīts, meklējot un atvasinot vispārējos tiesību principus. Var apgalvot, ka savstarpējās uzticēšanās princips, kas radies Eiropas Savienības tiesību ietvarā un prasa turpmāku konceptualizāciju, var izskaidrot attiecības gan Eiropas tiesu sistēmā, gan arī Eiropas Savienības dalībvalstīs un ietekmēt arī plašāko Eiropu tādā veidā, kas vairāk nekā jebkad agrāk veicinātu vienotas Eiropas veidošanos.⁴⁷ Ja pieņemam, ka savstarpējā uzticēšanās izriet no “ES tiesiskās struktūras pamatiem”,⁴⁸ tad redzam, ka Eiropas Savienība ir pievienojusi jaunu slāni valsts piekrišanas (*State consent*) principa kā starptautisko tiesību veidošanas pamata izpratnei.⁴⁹ Eiropa izstrādā kopīgus noteikumus ne tikai tāpēc, ka tas ir katras valsts interesēs, bet arī tāpēc, ka valstis cita citai uzticas, jo tām ir kopīgs viedoklis par to, kā jāaizsargā pilsoņu tiesības un jāstiprina savstarpējā mijiedarbība. Tāpēc Eiropas tiesu sistēmā ir nepieciešams formāls un neformāls dialogs, lai pielāgotos šai jaunajai paradigmai. Savstarpējās uzticēšanās paradigmu nav iespējams sasniegt bez spēcīgām valstu tiesām, kas aizsargā cilvēktiesības un tiesiskumu, un bez Eiropas Cilvēktiesību konvencijas sistēmas, kas nodrošina minimālā kopējā Eiropas cilvēktiesību standarta ievērošanu. Tie ir pamatelementi, kas kopumā Eiropā veido jauna veida tiesisko telpu, kuras galvenais virzošais elements ir jauna veida Eiropas Savienības tiesiskā kārtība. Pāreja no valstu sadarbības uz savstarpēju uzticēšanos, kā to pieredzējusi Eiropas Savienība, nav viegla; tā prasa kultūras attīstību pietiekamā līmenī, lai patiesi panāktu ticību tam, ka valstis neatkarīgi no to lieluma vai vēstures ir vienlīdzīgas, kā arī fundamentālu piekrišanu tam, ka būtiskas atšķirības pastāvēs vienmēr, bet tām nevajadzētu ietekmēt savstarpējo uzticēšanos.

Izaicinājumu ir daudz.

Nākamais Eiropas tiesu sistēmas evolūcijas posms būtu pilnībā un pēc būtības atzīt, ka šī sistēma ir vienots un unikāls tīkls, ko veido dažādas, bet savstarpēji saistītas tiesas, kuru mērķis ir nodrošināt mieru, cilvēktiesību aizsardzību un labklājību kopējā Eiropas tiesiskajā telpā.

47 Koen Lenaerts and others (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas* (Hart Publishing 2019).

48 Christiaan Timmermans, ‘How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited’, in Koen Lenaerts and others (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas* (Hart Publishing 2019), 27. lpp.

49 Timmermans uzskata, ka savstarpējai uzticībai “ir īpaša dimensija [...]”. Tai ir zināma emocionāla nokrāsa, kas labi iederas konstitucionālajā valodā, kurā mēģina kvalificēt dalībvalstu savstarpējo attiecību sekas ES tiesiskajā kārtībā.” Christiaan Timmermans, ‘How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited’, in Koen Lenaerts and others (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas* (Hart Publishing 2019), 29. lpp.



Mārtiņš Paporinskis

Londonas Universitātes koledžas starptautisko publisko
tiesību profesors

Noslēguma piezīmes

Man ir liels gods un privilēģija, ka klātesošos ar mani iepazīstināja Satversmes tiesas priekšsēdētājs un esmu uz skatuves kopā ar tagadējo Satversmes tiesas priekšsēdētāju un bijušo Satversmes tiesas priekšsēdētāju. Man, protams, ir uzticēta neiespējamā misija. Mēs esam dzirdējuši neticami bagātīgas diskusijas, esam jautājuši, izaicinājuši un vērtējuši, iesaistoties konkrētajās paneldiskusijās. Konferences ir daudzslāņainas kā sīpoli un varbūt arī citas, mazāk estētiski pievilcīgas radības – to saku cilvēkiem, kuri novērtē atsaucēs. Tāpēc savās 19 minūtēs mēģināšu izcelt atšķirības un identificēt to, kas man šķita īpaši svarīgs turpmākajām pārdomām. Kā atzīmēja Vitolas kundze, jautājumu uzdošana ir veselīga prāta pazīme. Man gan šķiet, ka dažkārt varētu būt svarīgi apsvērt arī jautājumu saturu. Tāpēc vēlos norādīt uz sešām jautājumu grupām. Vispirms par metaforām... Runātāji bija brīnišķīgi poētiski, un, manuprāt, tas mums daudz ko pasaka gan par to, kāda veida argumentācija tiek izmantota attiecīgajos jautājumos, gan par plašāku mentālo karti, kurā mēs varam šos svarīgos apsvērumus izvietot. Pēc tam es runāšu par neskaidrību – tas atkal ir jēdziens, kas bija mūsu apsvērumu pamatā. Man būs trīs konkrētas lietas, ko vēlos pateikt par paneldiskusijām, un tad man būs trīs jautājumi,

kurus atstāšu noslēgumam. Tāpēc sāksu ar metaforām. Varbūt tas nemaz nav pārsteidzoši, ka tās bijušas tik bagātīgas. Profesors Hūbers atgādināja, ka mēs gandrīz tūkstoš gadus diskutējam par lielajiem politiskās teorijas un filozofijas jautājumiem, kas saistīti ar institūciju sakārtošanu Eiropā.

Protams, mums ir bagātīgs ciltsraksts un mantojums, kurā mēs varam sevi pozicionēt. Dažas no metaforām bija saistītas ar transportu. Tiesnesis Kaujers (*Kuijer*) runāja par navigatoru, par kaut ko tādu, kas var mūs vadīt un reizēm pateikt, ka vajadzētu griezties atpakaļ. Protams, šis īpaši labi aprīkotās konferences kontekstā, kura mūs ir vadījusi šajā braucienā, ir iespējama arī atgriezeniska metafora, proti, cilvēks, kurš sēž automobilī un kura vienīgā izvēle ir dot rīkojumus autovadītājam, tā ka arī šajā ziņā varētu būt kāds izaicinājums. Tiesnesis Kučs runāja par to, ka vienprātība nav vienvirziena iela, un tas ir svarīgs apgalvojums, lai gan, kā zināms, arī vienvirziena ielas pilda labu funkciju. Tās var aizvest uz tik brīnišķīgām vietām kā šī. Tās var arī veicināt autovadītāju dialogu. Mans labais kolēģis un draugs profesors Lecss (*Letsas*) norādīja uz šādas perspektīvas bīstamību. Tas gan, protams, ir atkarīgs arī no iestādes. Mēs runājam par tiesām. Taču tiesas nav vienīgais veids, kā risināt strīdus, citstarp arī starptautiskā līmenī. Var būt tādas institūcijas, kas drīzāk ir uz dialogu vērstas nekā konfrontējošas.

Tiesnesis Kaujers izmantoja arī tulkotāja un eņģes metaforu, kas man šķita ļoti trāpīga, un atgriezās pie tās pašas beigās.

Tas ir svarīgs priekšlikums. Mēs visi tulkojam. Mēs visi runājam valodā, kas kādam citam ir svešvaloda, tāpēc šajā procesā ir nepieciešams gan jutīgums, gan smalkums. Mēs runājam par tiesām. Šeit ir daudz tiesnešu, un, manuprāt, ir svarīgi precizēt un apstiprināt, ka profesora Dzehcjarova (*Dzhetsiarou*) atsaucē uz viltus draugiem neattiecas uz tiesām. Tiesas ir vienīgi patiesie draugi cita citai. Daudzas metaforas bija balstītas uz antropomorfiskiem priekšstatiem, jēdzieniem un institūcijām. Profesors Hūbers sacīja, ka viņam esot divas sirdis, un, manuprāt, tas atgādina Ernsta Kantoroviča slaveno darbu “Divi karaļa ķermeņi – dabiskais un politiskais ķermenis”. Profesors Hūbers pilnīgi pareizi norādījis, ka mēs esam tikai cilvēki. Tomēr kā lēmumu pieņēmējiem mums ir piešķirtas suverēnas pilnvaras. Tiesnesis Kaujers runāja par iestāžu darbiniekiem. Domāju, ka šajā auditorijā esošie starptautiskie juristi varētu atminēties slaveno Žorža Sella (*Georges Scelle*) jēdzienu “*dédoublement fonctionnel*”. Viena no prestižākajām patlaban lasāmajām grāmatām ir “Sān Tī”, slavenā grāmata par trīs ķermeņu problēmu. Un, protams, Vītolas kundze mums atgādināja par vienas monētas divām pusēm. Es gan šaubos par to, vai banku metaversā, par kuru mums stāstīja, joprojām būs divpusējas monētas.

Rodas gandrīz vai Zen tipa jautājumi: vai ar vienu roku var aplaudēt, vai viena tiesa vai monēta var mijiedarboties pati ar sevi? Tik daudz par metaforām. Domāju, ka, runājot par dogmatiku un smalkākajiem juridiskajiem jautājumiem, būtu vērts ieskatīties arī mākslas vēsturē un pārdomāt šos plašākos jautājumus.

Otra lielāka tēma, arī sava veida metafora, ir saistīta ar neskaidrību. Ar to sāka tiesnesis Laviņš, un par to daudz runāja arī tiesnesis Hnatovskis (*Gnatowsky*). Profesors Hūbers skāra svarīgo daudzvalodības aspektu un Eiropas tiesu arhitektūru, pieminēja, ka polemiskā frāze par konstitūcijas nozīmi esot diezgan neskaidra, savukārt profesors Dzehčjarovs (*Dzhetsiarou*) runāja par neskaidrības pakāpēm. Manuprāt, diskusijās par neskaidrību bieži vien ir lietderīgi izšķirt divas tās nozīmes. Neskaidrības neskaidrība, ja vēlaties, neskaidrība kā kaut kas pretējs konkrētībai un neskaidrība kā kaut kas pretējs spējai paust nozīmi. Tās ir dažādas lietas. Ir lietas, kas var būt konkrētas, bet bez jēgas, un ir lietas, kas var būt nekonkrētas, bet jēgpilnas. Tāpēc, manuprāt, ja mēs domājam par neskaidrības problēmām, tad mums būtu skaidri jāzina, tieši par kurām no tām mēs domājam. Neskaidrība ne vienmēr ir slikta. Timotijs Endikots (*Timothy Endicott*) ir slavens ar saviem argumentiem par nenoteiktības vērtību. Neskaidrība ir brīnišķīga! Pagājušajā vasarā Starptautisko tiesību komisijā es aicināju kolēģus pārdomāt neskaidrības vērtību un brīdināju par taksonomijas precizēšanu tikai tās dēļ vien. Jāteic, ka šajā konkrētajā jautājumā kolēģi manu priekšlikumu neņēma vērā, bet, manuprāt, tas tomēr ir spēkā. Viena no iespējamām reakcijām uz neskaidrību ir dialogs. Tiesnesis Laviņš aicināja mūs uz dialogu, un, protams, šis dialogs ir brīnišķīgs. Ir gan arī daži sarežģījumi, ko pieminējuši citi runātāji. Tāpēc dialogam ir vajadzīgi runātāji. Tiesnesis Kaujers norādīja, ka Nīderlandes konstitūcija dažkārt var šķist pārlietu nerunīga. Tātad – vai mēs varam risināt dialogu, ja viena puse netiek tik stipri uzsvērta? Kā mēs dzirdējam, Vācijas konstitūcija gan runājot. Tāpēc Eiropā notiek dažādi dialogi. Vēl viens zināmā mērā neskaidrs jēdziens ir leģitimitāte. Izcilais Džeimss Krofords (*James Crawford*), kura mums ļoti pietrūkst, mūs brīdināja par leģitimitātes runas piesardzību, ja tas ir mazliet neskaidrāks tiesību jēdziens, ar ko mēs jūtamies nedaudz ērtāk un nedaudz mazāk precīzi. Es nedomāju, ka tā tas tika domāts, bet, manuprāt, ir vērts atzīmēt, ka leģitimitāte nav brīvi pieejama visiem. Tas ir normatīvs jēdziens, kam nepieciešams normatīvs pamatojums un skaidrojums.

Un, protams, dialogs var sniegt atbildes uz dažiem jautājumiem. Valodas filozofija mums māca, ka ir tādi jēdzieni, kuri būtībā ir apstrīdami, kuru apstrīdēšana ir daļa no pašiem šiem jēdzieniem un kurus mēs dziļi izjūtam. Mēs kļūstam dūsmīgi, kad mums tiek izteikti iebildumi, un tā mēs vienprātību nepanāksim. Tieši lielākas

domstarpības ir šo jautājumu atspoguļojums. Un dažos punktos man šķiet, ka mēs runājam par būtībā apstrīdētiem konstitucionālās identitātes jēdzieniem. Iespējams, ka šīs identitātes aizsākās līdz ar to vēlino viduslaiku Itālijas ziemeļu pilsētu autonomajām identitātēm, kuras nevadīja vienota laicīga vai reliģiska vara. Tiesnese Ziemeļe nupat norādīja, ka pirmo reizi Eiropā gadsimtiem senā ideja par Eiropas valstīm tiek īstenota realitātē un nozīmīga loma šajā ziņā ir piešķirta tiesām. Neieņemšu konkrētu nostāju attiecībā uz šo argumentu, taču, ja tas tā ir, tad mums nevajadzētu būt pārsteigtiem par to, ka strīds būs principiāli strīdīgs. Patiešām, tieši šādām domstarpībām būtu jābūt. Mēs darām tieši to, uz ko mūs mudina plašāks arguments.

Ļaujiet man tagad turpināt un pateikt dažas lietas par pirmo paneldiskusiju, proti, par valstu konstitucionālajām identitātēm un dažādajiem veidiem, kādos tās var kļūt nozīmīgas. Tiesnesis Kaujers sacīja, ka ir no svara tas, kā tiek piesauktas konstitucionālās identitātes. Tiesnese Jočiene (*Jočienė*) viņam jautāja, vai tas nozīmē, ka identitātes nav svarīgas, un viņš paskaidroja, ka tā to neesot domājis. Šīs identitātes ir svarīgas, bet grūti nosakāmas un dažādās valstīs atšķirīgas. Tāpēc nepieciešams dialogs, iestāžu mijiedarbība, savstarpēja cieņa. Esmu pierakstījis, ka tiesnesis Hnatovskis atsaucās uz rīcības brīvību, jo viss, kas mums ir, lai mēs varētu risināt konkrētus jautājumus, būtu viens no veidiem, kā tos aplūkot. Tātad drīzāk runa ir par institucionālām attiecībām, nevis noteikuma saturu.

Ģenerāladvokāts Špunara (*Szpunar*) kungs nāca klajā ar ierosinājumu, ka tiesām, ja tās vēlas būt ietekmīgākas Eiropas telpā, būtu jāsaņem izskatīšanai vairāk lietu, un tiesnesis Petručelli (*Petrucelli*) atbalstīja šo aicinājumu. Dažus cilvēkus šī diskusija neiedvesmoja. Profesors Jezioro jutās īpaši neiedvesmots. Profesors Lecss (*Letsas*) pat uzskatīja, ka šis jēdziens ir vai nu lieks, vai kaitīgs. Tiesnesis Kaujers šo jēdzienu skaidroja, manuprāt, kā noteiktu pamatprincipu, iespējams, sava veida konstitucionālās kārtības pamatnoteikumu, kas man šķita nedaudz līdzīgs izteicienam, ko Starptautisko tiesību komisija izvēlējās, skaidrojot vispārējos starptautiskās tiesiskās kārtības principus un izmantojot īpašības vārdu “raksturīgs” – starptautiskajai tiesiskajai kārtībai raksturīgie principi. Iespējams, tas ir viens no veidiem, kā uz to paraudzīties. Tiesnesei Jočienei bija skaidra atbilde – Lietuvā konstitucionālā identitāte ir iekļauta konstitūcijā. Tiesnese Ziemeļe paskaidroja, cik smalka dialektika ir šā projekta pamatā. Ir arī citi veidi, kā to aplūkot. Tiesnesis Hnatovskis norādīja, ka galu galā konstitucionālo tiesību arguments neattaisno starptautisko tiesību pārkāpumu, un tiesnesis Kaujers pauda, manuprāt, līdzīgu domu, ka tad, ja tas ir izteikts kā suverenitātes arguments, kas ir kaut kas atšķirīgs no konstitucionālās identitātes, tad tas ir nepieņemams un tam ir jābūt acīmredzami pareizam starptautisko

publisko tiesību jautājumā. Paražu tiesības, kas izsaka principu 2001. gada Starptautisko tiesību komisijas pantos par valsts atbildību, konkrēti – 3. pantā. Lai gan ir vērts atcerēties septīto komentāru – vietējām tiesībām nav nozīmes starptautiskajā atbildībā, ja vien starptautiskās tiesības pašas tās nepadara būtiskas. Tiesnesis Hnatovskis runāja arī par to, cik svarīgi ir konstitucionālās identitātes argumentus pārvērst Eiropas Cilvēktiesību tiesā saprotamā valodā. Ļoti svarīgs jautājums, un es pie tā atgriezīšos pašās beigās. Un viņš aicināja plašāk iesaistīties citu starptautisko tiesību normu īstenošanā. Viņš norādīja, ka Strasbūras tiesa ir starptautiska tiesa. Tam es piekrītu. Taču arī starptautiskajām tiesām ir ierobežota jurisdikcija, kā 2. februārī atgādināja cita Eiropas kontinenta tiesa. Un, protams, konstitucionālās identitātes var būt formāli starptautisko tiesību avoti. Vispārīgie principi. Paražu tiesības. Interpretācija. Tiesnese Ziemeļe to jau pieminēja.

Tagad pāriešu pie ceturtnā jautājuma. Domāju, ka to es varu izteikt diezgan īsi un, iespējams, ar zināmu piesardzību, – par Eiropas vērtību kā tikai Eiropas reģionam raksturīgu vērtību definēšanu. Tāpēc es domāju, ka mums vajadzētu apstāties, pirms sākam apsvērt to, vai strīdu miermīlīga risināšana, cilvēktiesības un taisnīgums citos reģionos un citās reģionālajās organizācijās nav pazīstami vai nav fundamentāli principi. Es tikko biju ieskatījies Amerikas, Āfrikas un ASEAN tiesisko regulējumu pamatdokumentos un nedomāju, ka tas būtu pilnīgi pareizi.

Tagad pāriešu pie otrās paneldiskusijas, kura mums ir spilgtā atmiņā un kurā tika runāts par vienprātību.

Protams, no starptautisko publisko tiesību viedokļa skatoties, ir daudz veidu, kā vienprātību var ietvert starptautiski nozīmīgos terminos. Tiesnese Ziemeļe pirms pāris gadiem ir sarakstījusi ļoti ietekmīgu darbu par to, ka Strasbūrā vienprātību, iespējams, varētu konceptualizēt kā reģionālo paražu tiesību normu, un Starptautisko tiesību komisijā vienprātībai noteikti ir liela vērtība. Es biju diezgan gandarīts, kad pagājušajā gadā mums, tostarp arī man kā redakcionālās komitejas priekšsēdētājam, izdevās vienprātīgi pieņemt visus secinājumus, un to valstis ļoti novērtē. Ir iespējamas arī tādas situācijas, kad precīzi pareiza atbilde var būt mazāk vērtīga nekā apstiprinājuma plašums un autoritātes nozīme. Protams, Starptautiskā komisija nav tiesa, taču dažos aspektos tā nav pilnīgi atšķirīga no tiesas. Otrajā paneldiskusijā tika izteikti daudzi smalkjūtīgi viedokļi. Ja man izdosies tos visus apvienot... Manuprāt, doma bija tāda, ka vienprātība darbojas brīnišķīgi dažādos veidos. Tā spēj paveikt brīnumus, tā var darboties atšķirīgi dažādās iestādēs, dažādos laika periodos, saistībā ar dažādiem tematiem un dažādiem jautājumiem. Profesora Dzhečjarova un profesora Letca domstarpības bija dziļas, bet cieņpilnas. Tiesnesis Kučs izskaidroja vietējo

perspektīvu šajos jautājumos, ģenerālvokāts Špunars – Luksemburgas perspektīvu. Savukārt profesors Lecss un Vītolas kundze runāja par Strasbūras perspektīvu. Tātad atkal ir daudz pārklāšanās, daudz piesardzīgu pārrunu par konkrētām lietām un konceptuāliem aspektiem.

Labi. Nu, esmu šeit brīnišķīgi pavadījis laiku. Man vēl ir trīs minūtes laika, un esmu nonācis pie saviem nobeiguma punktiem – tie būs trīs. Divi no tiem būs nopietni, bet viens – ne. Taču ļaušu jums pašiem izlemt, kurš no tiem ir kurš. Pirmkārt, es domāju, ka viens plašāks secinājums ir tas, ka mēs šodien runājam par Eiropu ar tās kopīgajām vērtībām un tās bezgalīgajā daudzveidībā. Manuprāt, šeit nav pretrunu. Viedokļi par to, kas ir kopīgs, bija ļoti atšķirīgi. Vērtības, vismaz zināma abstrakcijas pakāpe, noteiktas institūcijas, noteikti veidi, kā tiek domāts un spriests par lietām. Skaidrība par jautājumiem, bet tāpat arī abu iespēju pieņemšana. Kā jau sacīju sākumā, cieņpilnas, bet ļoti dedzīgas domstarpības. Tas nav nekas slikts, ja, runājot par jautājumiem, kas mūs visus uztrauc, sākas dedzīgas domstarpības. Dziļi klīniska attālināšanās no lietām, kas ir svarīgas, gan nav tas, kas juristiem obligāti būtu jādara. Piemēram, man šķita ļoti interesanti novērot atšķirīgās reakcijas uz piesaukto fon Bogdandija (*von Bogdandy*) darbu. Tiesnesis Pitručello un tiesnese Ziemeļe to atbalstīja, bet profesors Hūbers – ievērojami mazāk. Tātad šie ir grūti jautājumi. Runājot par pavisam citu tēmu, es atcerējos Džeimsa Kroforda piezīmi, ka viņa nostāja esot atkarīga no tā, kur viņš sēž. Bet tā jau ir cita diskusija.

Otrā lieta, ko vēlos minēt, ir izteiciens, kas dažiem no jums, iespējams, ir zināms un kas varēja radīt nelielas briesmas dažu argumentu dēļ, – tā sauktais zirga likums. Es citēju kādu konkrētu rakstu: “Daudzās lietās ir runa par zirgu pārdošanu. Citās lietās ir gadījumi, kad zirgi ir iespēruši cilvēkiem. Vēl vairāk ir tādu lietu, kas attiecas uz zirgu licencēšanu un sacīkstēm, veterinārārstu sniegto aprūpi zirgiem vai balvām zirgu izstādēs. Jebkuram mēģinājumam apkopot šos virzienus vienā kursā par zirgu tiesībām ir lemts būt virspusējam, palaižot garām vienojošos principus.” Un tas, manuprāt, ir viens no veidiem, kā aplūkot domstarpības, kas paneldiskusijās iezīmējās starp tiem runātājiem, kuri uzskatīja, ka, iespējams, viņu uzdevumā ir būtisks kāds zirgu tiesību elements. Manuprāt, tiesnesis Hnatovskis bija īpaši spēcīgs šīs domas paudējs pirmajā paneldiskusijā. Ģenerālvokāts Špunara kungs un jo īpaši Vītolas kundze pārstāvēja otru pusi. Savukārt citi uzskatīja, ka tas ir saskaņots temats. Es domāju, ka ir saprātīgi veidi, kā par to domāt, bet šis ir noderīgs veids, kā to darīt.

Trešais un pēdējais punkts ir tas, ka tiesības ir valodas un argumentācijas stils. Un šeit es atgriežos pie tā, ko tiesnesis Kaujers teica par tulkotājiem un to, ko sistēma ieslēdz.

Ir argumenti, kas dažās tiesās darbojas, bet citās ne. Ficmorisa arguments Tairera lietā vispār nestrādāja, kamēr strādāja Starptautisko tiesību komisijā vai starptautiskajā tiesā... Un atkal – man ir liels gods būt uz skatuves kopā ar tiesnesi Ziemeļi, kura ar savu juridisko argumentāciju ir izcili strādājusi trijās tiesās.

Ļaujiet man pabeigt pēdējo rindkopu. Oskara Vailda Gvendolīna filmā “Cik svarīgi būt nopietnam” teica, ka svarīgos jautājumos galvenais ir stils, nevis sirsnība, un tad vēl piebilda, ka šim cilvēkam gan nevar ticēt, bet viņa sniegtā atbilde tomēr ir brīnumskaista. Oskars Vailds varbūt ir nedaudz pārspilējis, bet, manuprāt, šodien mēs visi pārliecinājamies par to, ka svarīgs ir gan stils, gan saturs un īpaši svarīga ir tiesnešu, likumu un tiesu nozīme sabiedrības attīstībā. Es patiesi varu piekrist profesores un tiesneses Ziemeles noslēguma vārdiem par tiesību vietu mainīgajā sabiedrībā un varu beigt ar to, kas man šķiet visspilgtākais pēdējais teikums starptautisko tiesību grāmatā. Vona Lova grāmatā “Starptautiskās tiesības” ir rakstīts: “Kad viss ir pateikts un izdarīts, dažkārt ir labāk lūgt palīdzību nevis no jurista, bet gan no priesterā, ārsta vai santehniķa.”

Paldies, priekšsēdētāj Laviņa kungs!

INTERNATIONAL CONFERENCE

**The Role of the Constitutional Courts
in Concretising the Shared Values
Uniting Europe**



Small Guild
5 Amatu Street, Riga
29 February–2 March 2024



Aldis Laviņš

President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

Opening address at the conference

Honourable Minister for Justice,

Dear colleagues, Judges, professors and conference participants,

You are welcome at the international conference, organised by the Constitutional Court of Latvia, “Role of the Constitutional Courts in Concretising the Shared Values Uniting Europe”, in Riga, the capital of Latvia, on the occasion of the twentieth anniversary of Latvia and nine other countries becoming members of a community of values and rights: the European Union.

We have just sung the Latvian national anthem, which is also a prayer of our people, under the leadership of the chief conductor of the Song and Dance Celebration, Jūrgis Cābulis. At different times, it has led us, as a unified chorus of the Latvian people, to where we are today, our common home, a space of freedom, security, and justice in Europe. It would be relatively easy for a Latvian to explain the foundations of our national identity to a representative of another culture through the code of the Song and Dance Celebration. In contrast, the constitutional identity of the Latvian State and the grounds for establishing it are already a rather complex legal task to be resolved in dialogue with the Court of Justice of the European Union. For example, in the case on restrictions imposed on

private higher education institutions regarding the use of language in the teaching of study programmes, both the Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union emphasised the essential importance of the official language as an element of the constitutional identity of the State. The Constitutional Court case is a good example of how the constitutional identity of a State can coexist harmoniously throughout the European Union with the requirements arising from supranational legal frameworks.

The international conferences of the Constitutional Court always serve as a forum for discussion and generation of new ideas on constitutional values. Today's conference is a natural continuation of the consistent previous efforts to promote effective interaction between three legal systems: the national, the international, and that of the European Union.

One of the first steps was the launch of the United in Diversity series of conferences of the Court of Justice of the European Union and Member States in Riga in 2021. At the next conference, which took place in The Hague, informally known as "Riga Two", the Constitutional Court already proposed criteria for how a particular national value could be recognised as part of a country's constitutional identity. Last September, at the National Library of Latvia, we discussed the framework of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and the role of the core of national constitutional identities in implementing the judgments of the European Court of Human Rights. Finally, today, we shall bring together in a single conference the challenges facing all three legal systems, the common understanding of which will shape the future of our shared legal space.

The conference will be organised in two panel sessions: "Reconciling Member States' constitutional identities with common European values" and "The European consensus shaping European public policy". The reasons for this division have been carefully considered.

There is no doubt that the legal systems of both the European Union and the Council of Europe are based on common European values. At the same time, there are elements of constitutional identity that are essential for Member States, and the process of applying the law can lead to real or imagined clashes between common European values and national constitutional identities.

The aim of this conference is to move towards a common understanding of how:

- first, to distinguish between "genuine" constitutional identities and other national values that fall below a certain "quality" standard to be considered the constitutional basis of a given Member State;

- second, to apply the elements of constitutional identity correctly to achieve a fair and sustainable solution in the context of the European Union as a whole.

Given that law is in a constant process of development, the conference should focus on the doctrinal thesis that there might be an “unchangeable core” of common European values that national constitutional identities cannot affect.

Today’s second session of the conference will focus on the European consensus, basically known as a doctrine developed in the case-law of the European Court of Human Rights, which can be understood as a reflection of a set of European values, whether existing or, on the contrary, changing. As we can see from the case-law of recent years, the European consensus has a real impact on the scope and application of fundamental rights, but national courts need clarity on the methodology to be used to ascertain the existence and impact of the European consensus on the standard of fundamental rights. Looking at the future, the team organising the conference has had the courage to ask the participants to become a kind of visionaries and to discuss whether, if the European consensus is understood as a mechanism that influences the understanding of the content of common European values, the European consensus could, and how could, also shape the development of the European Union’s legal system?

Finally, I will conclude with two more important points. Tradition is a powerful force: the conference in Riga once again takes place in the first half of the year, as before the pandemic. Spring is approaching, and it is a time of hope, as I am already looking forward with optimism to the 2025 spring conference in Riga, which the Constitutional Court will organise together with the Constitutional Court of Ukraine as part of the Council of Europe Support for the Development of Constitutional Justice in Ukraine project. Our Ukrainian colleagues are not only ensuring the continuity of their work in a time of war but are also developing and setting high goals for the future Ukraine – a democratic State governed by the rule of law in the family of developed European countries.

Considering the quality of the conference, we have taken into account the observation that sometimes there is not enough time for discussion, but, clearly, it is the discussion that provides great impetus for achieving the goals of the conferences. That is why the conference organisers have set aside an unusually large amount of time for questions and comments. I invite everyone to take an active part in discussing the issues related to the rights to be considered.

I wish the participants every success in finding ways to harmonise the interaction of the three legal systems!



Inese Lībīņa-Egnere

Minister of Justice of the Republic of Latvia

Opening address at the conference

*Honourable President of the Constitutional Court,
Honourable Judge of the Court of Justice of the European Union, Ms Ziemele,
Honourable First Advocate General of the Court of Justice of
the European Union, Mr Szpunar,
Honourable Judge of the European Court of Human Rights, Mr Gnatovskyy,
Honourable Vice-President of the Venice Commission, Mr Kuijer,
Honourable judges, legal scholars, ladies and gentlemen,*

I am truly honoured to welcome you all today to the opening of this international conference dedicated to strengthening and defending our common European values.

I would like to begin this address by quoting the President of Latvia Vaira Vīķe-Freiberga. In 2003, addressing those present at the signing ceremony of Latvia's Treaty of Accession to the European Union, she said: "We are now looking at a future, a future that we shall all build together, a future, in which we shall also encounter dangers, threats, challenges, and disagreements. These are a part of life. And as we face it, it will certainly be easier for us to find solutions and answers if we face it together."

This year is very important for Latvia as it marks 20 years since Latvia became a member of the European Union and NATO. Today, looking back at that moment, we can say with certainty that everything the President said has come true: there have been (and still are) dangers and threats, challenges and disagreements. But there have also been great moments of unity and solidarity, of finding successful solutions and the best answers in situations where the best answers were needed. It has not always been easy, but it has been easier than it would have been without the support of our allies.

The foundation of our constitutional identity, the core of our Constitution is human dignity, freedom, democracy, security, equality, the rule of law, human rights, and the right to self-determination. These are also Europe's common values, embodied by the European Union and the Council of Europe. We create, defend, and implement these values. Nobody imposes these values on us 'from above'.

Latvia's participation in the space of European values has shown that it is the unbreakable foundation of common values that strengthens our country, both nationally and internationally. Shared European values and goals provide a strong footing and serve as a beacon for national decision-making. There has been great support from the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, showing us the way to implementing common European values and finding the best solutions.

At today's conference, we will specifically emphasise the role of constitutional courts in concretising the shared values that unite Europe. The contribution of constitutional courts to the functioning of a democratic State governed by the rule of law is invaluable.

In the Latvian legal system, the interpretation of legal norms by the Constitutional Court, the European Court of Human Rights, and the Court of Justice of the European Union is binding all the stakeholders equally. Everyone must follow it: the public, the businesses, the national and local authorities.

The Constitutional Court plays a critical role in the implementation of international law, as it achieves a balance between the provisions of international law and the human rights provisions enshrined in the Constitution and the reasoning of its rulings. Thus, the Constitutional Court fosters the fusion of national and international legal norms instead of creating a dual legal system. The Constitutional Court has, indeed, been effective in pursuing in Latvia a common understanding of values as part of the European Union and the Council of Europe mechanisms for the protection of rights.

In my address, I would like to point to the role of the judiciary in the geopolitical situation that we find ourselves in today. In times of war and hybrid threats, the role of national and international courts is vital and sometimes even decisive.

The Constitution is a living instrument in the hands of an entity implementing the law. Thus, it is the judge's task to use this tool dynamically, keeping up with the times, and promptly reacting to developments among the general public, without undermining the shared values that unite Europe.

Whenever they hear cases before them, the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union take into account the situation, the historical and factual context of every country. This brings the shared values closer to the on-the-ground conditions in each country.

Even more so, any national court must be able to respond adequately to what is happening in the country and the world. The Constitutional Court has set a high bar in assessing the circumstances of the case in light of the current Latvian situation and its context. I am referring to the recent ruling by the Constitutional Court in case No 2023-04-0106 on the obligation of Russian citizens with a residence permit in Latvia to pass a Latvian language proficiency test.

In that case, the Constitutional Court found that the fundamental duty of the state was to guarantee national security. The judgment focused in particular on the current geopolitical situation, as well as Latvia's historical context. The Russian Federation, a State that is Latvia's neighbour, recognised as a state sponsor of terrorism, continues to conduct aggressive military and hybrid activities against independent states, and those who maintain loyal ties with such a state pose security risks to us, even though we are not immediate targets of a military conflict.

At a time when the very basis of European values is being directly challenged by the Kremlin in a bloody war near our borders, we need to remind ourselves what our shared European values are. Together, with our unwavering commitment to freedom, democracy (including a militant democracy), human rights, and the rule of law as our common values, we can stand united in Europe. It is the task of constitutional courts to protect the rule of law and to incorporate this international awareness into the national legal system.

I wish the participants of today's conference to hear answers to questions that have not been answered so far, to recognise future challenges, and to find solutions to them, strengthening the role of constitutional courts in safeguarding our shared values and in preventing threats!



Panel discussion I

**Reconciling constitutional
identities of Member States
with the shared European values**



Martin Kuijer

Vice President of the Venice Commission, Justice of the Supreme Court of the Netherlands

It is a true pleasure being back here in Riga and my sincere thanks to the organisers of this conference for their kind invitation. I am honoured to attend this conference, hosted by my good friend and colleague in the Venice Commission, Aldis. It is equally good to see so many other dear friends – and I look forward to making some new ones.

I wear two ‘hats’ this morning. I represent the Supreme Court of the Netherlands, together with my colleague Matthias Borgers, expressing our gratitude for the bilateral relations our two courts have. And I represent the Venice Commission. When Aldis invited me to attend this conference, he did so in Venice while referring to the particularities of the Netherlands’ legal order. So, I will address both perspectives – and do so in 20 minutes.

But allow me to first make a few introductory remarks.

The title of this 1st session seems to imply that there is a tension between international standards and constitutional standards, which needs to be reconciled or bridged. Let me say at the outset that in most, if not nearly all, cases the constitutional domain of the Member States mirrors the shared European values as laid down in various Council of Europe instruments, like the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – ECHR),

and in the European Union law as these international instruments are firmly based upon the “constitutional traditions common to the Member States” to use the terminology of the Court of Justice in the *Internationale Handelsgesellschaft* case and subsequently used in Article 6 of the Treaty on European Union. If we are discussing the need to reconcile constitutional identities with European values, it is good to stress at the outset that we are talking about the rather exceptional situation where both domains do not coincide.

My second preliminary thought when preparing this speech was that a possible – or perceived – tension between the constitutional particularities of a given legal order and the European domain is not necessarily a purely judicial or even legal matter. The issues we discuss also relate to the more general relationship between the judicial domain (including the constitutional judge) and the political domain, setting the standards which are to be applied by the judicial domain. It is fair to say that the constitutional ‘identity’ of a given state is a fairly static concept, which is unlikely to be subject to many changes. Indeed, the challenge of striking a good balance between constitutional rigidity and flexibility is common to all democratic states. In most states, it has been achieved by provisions which make a constitutional amendment more difficult than changing ordinary legislation. But making changes is (ordinarily speaking) not impossible: the national legal order – even the constitutional dimension of that legal order – is in the end subject to political developments. This is to a certain extent less true for the ECHR and other intergovernmental instruments. Once an international standard has come into existence, its application and interpretation are almost exclusively in the judicial domain. It will be near to impossible for the Committee of Ministers of the Council of Europe, for example, to interact with the judicial domain on the interpretation of those European values. Looking at the debate about the perceived clash between national particularities and the European legal order in some European countries in recent years, two common features are noticeable. One: it is mainly a controversy in the political domain about judges too easily overturning decisions taken by democratically elected representatives in the parliament. And two: the controversies usually do not concern constitutional issues but policy areas, such as immigration law and criminal justice.

My third – and final – preliminary comment is this. Obviously, it makes a huge difference whether we are discussing the European values within the framework of the European Union legal order or the European values within the intergovernmental setting of the Council of Europe. The need to reconcile constitutional particularities

with the European standards will likely be less pressing in the context of the latter in which *minimum* standards are laid down and the margin of appreciation left to contracting states is often emphasised. Admittedly, the European Union legal order is fundamentally different in that respect: it *sets* the standard. The European Union recognises the existence of certain essential characteristics of the Member State¹, but if a matter is regulated by European Union law – then it takes precedence over any provision of national law, including constitutions.

Let me then turn to the Venice Commission. It has always held that each country should find its own solution in line with its own constitutional, legal and cultural traditions. The Venice Commission supports and promotes diversity but such diversity may not become a pretext for not meeting binding international standards. The Venice Commission identifies the red lines, but within those red lines each country is free to choose how to reach the goal of meeting international standards, provided that it reaches it and does not overstep the red lines.

It reminds me of an anecdote, once told by a former judge in the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR) who characterized the cooperation between the ECtHR and national courts as follows. She described the national courts as the drivers of a car and the ECtHR as the car’s navigation system. The driver enters the intended final destination and receives instructions about the route to take. Here it is better to keep to the left; I would turn right there. The navigation system ordinarily does not comment on the desirability of your final destination (the policy goal) but does provide instructions on how to get there (the legal tenability). Sometimes as a driver you know a better route because you know the area well; then you are sometimes a bit stubborn and deviate from the instructions. That does not immediately lead to accidents. Sometimes the navigation system even adjusts the suggested route. But very occasionally you will be told: ‘Turn around!’ or ‘Return to the route!’. Assuming – and I admit: this is an essential precondition – that the driver does not intend to total the car, you take such indications seriously. Not because you ‘must’, as rulings of the Court are legally binding, but mainly because it is better for you in the end.

A similar approach can be identified in the work of the Venice Commission. Let me mention two fairly recent examples: Hungary and Lebanon.

In 2021, the Commission was asked to give its opinion on constitutional amendments to the Fundamental Law of Hungary. One of the amendments concerned the education and upbringing of children. The constitutional legislator referred

¹ see for example Article 4 of the Treaty on the European Union.

to the Hungarian constitutional identity and stipulated that Hungary shall ensure an upbringing that is in accordance with the values “based on the constitutional identity and Christian culture of our country”. The relevance of the constitutional identity and Christian culture was already highlighted in the Preamble of the new Constitution (2011). In 2018, by the Seventh Amendment to the Fundamental Law, a provision was introduced, stating that “the protection of the constitutional identity and Christian culture of Hungary shall be an obligation of every organ of the State”, thereby transforming the preambular formula into a binding rule. The Venice Commission in its report² did not raise any problem with the constitutional amendment as such but it did stress that the state had to ensure an objective and pluralist curriculum and avoid indoctrination in public education. Whether the application of the constitutional provision would be in conformity with international human rights standards would depend on how the provision would be interpreted. The Commission signalled a risk that the right to education, as guaranteed in Article 2 of Protocol No. 1 to the ECHR, as well as the freedom of religion and belief (Article 9 ECHR) and the principle of non-discrimination (Article 14 ECHR) could be violated if the state were to use public education for ideological goals, to favour the most influential ‘philosophy of life’, for instance, by promoting in education specific values of the Hungarian constitutional identity and Christian culture.

Similarly, ‘constitutional identity’ played a role in an opinion in respect of Lebanon in 2022. The political system of Lebanon is characterised by power-sharing between three main religious communities: Sunni Muslim, Shia Muslim, and Christians. The confessional principle follows from the Constitution of Lebanon, which provides for the parity between representatives of the Christian and Muslim communities in the Parliament and for the proportional representation of confessions in the Government. But in reality, the confessional principle also applies to the judiciary as many posts in the judiciary have a confessional “label”. For the Venice Commission³ there is a certain tension between the confessional principle and the principle of merit-based appointments within the judiciary. It, therefore, recommended that any legislative reform of the judiciary should aim at introducing such mechanisms that helped a change of direction from the continued assiduous application of the confessional principle in practice towards a system of appointments which was essentially based on the merits of candidates, without, at

2 CDL-AD(2021)029, para. 47 et seq.

3 CDL-AD(2022)020, para. 14 et seq.

the same time, perturbing social cohesion and inter-communal peace. However, the Venice Commission continued by underscoring its understanding that “the total abandonment of the confessional principle in the milieu of the Lebanese social and political construct may be a matter of a more distant future requiring a wide and deep consensus of the community as a whole”.

In sum, the Venice Commission has consistently held that it is (only) for a constitutional court to interpret the constitution and that judgments of constitutional courts have a final and binding character and they have to be respected by all public bodies and individuals.⁴ The Commission demonstrates (a great deal of) respect for constitutional particularities, but it will always draw attention to the ‘red lines.’ The manner in which it will do so depends on the nature of the international standard at stake. a temporal and gradual approach may be a solution as in the case of Lebanon. Or stressing the responsibility of the legislator to interpret and apply the provision of constitutional identity in a manner consistent with the State’s international obligations, as in the case of Hungary. One may argue, in my opinion, that a similar responsibility rests on the shoulders of constitutional courts, i.e. the duty to choose as much as possible a treaty-compliant interpretation of a constitutional provision.

That brings me to the 3rd and final part of my presentation: how do we deal with such tensions in the Netherlands?

First of all, in my personal view, the dilemma is less prominent in the Dutch debate. This may be due to the combined effect of (a) a less outspoken ‘constitutional identity’ in the Dutch constitution in comparison to some other European constitutions, and (b) a traditionally strong reliance on international law.

The Netherlands has a rather uncommon system. On the one hand, Article 120 of the Netherlands’ Constitution prohibits a judge from checking the constitutionality of Acts of Parliament (in line with the doctrine of supremacy of Parliament). However, at the same time, Articles 93 and 94 of the Constitution provide for direct applicability of international legal norms. Moreover, these norms have a higher standing than domestic legal norms, including the Constitution. So, international human rights standards play a vital role in the Netherlands’ domestic legal order. a human rights related debate in the Netherlands will therefore likely focus on international human rights treaties. Of those international treaties, the ECHR is by far the most relevant for practical purposes if only because of the detailed case-law of the ECtHR. In this respect, it is important to note that the Dutch judge applies

4 see for example CDL-AD(2017)003.

the so-called ‘incorporation doctrine’, meaning that the norm (i.e. a provision of the ECHR) is interpreted as it has been interpreted by the Strasbourg Court. It is therefore irrelevant whether the Court’s judgment was against the Netherlands or against a third country. In practice, the Court’s judgments against third countries have often resulted in changes of Dutch law.

This model has resulted in a rather dormant existence of our constitution. The constitutional debate in the Netherlands is not as vivid as in various other countries. Most policymakers and legal practitioners fail to see the added value of keeping our constitution up-to-date in light of the fact that the judiciary offers a high level of legal protection by applying those international standards. Perhaps one should say that pragmatism is part of the Dutch ‘constitutional identity’...

Having said that, over the last few years we have seen a renewed interest in our constitution, such as the inclusion, in 2022, of a general provision stating that “The Constitution guarantees fundamental rights and democracy based on the rule of law”. The constitutional legislator should – in case of further amendments to the Constitution – assess whether these amendments respect the rule of law requirements.

It is difficult to identify a particular explanation for this renewed interest. Most probably a combination of factors: (a) the fact that there has been ‘Rule of Law backsliding’ in some countries has led to a debate in the Netherlands on how well our system would be protected against such developments, (b) the fact that the Dutch legal order was recently confronted with major shortcomings related to the Childcare Allowance Act, in which the primary reliance on international standards proved to be insufficient because there are areas where the ECHR and other human rights conventions do not provide remedies, but perhaps it is also due to (c) the fact that some political forces in the Dutch political landscape advocate that the Netherlands should withdraw from the ECHR system, which led many to the conclusion that such a passive attitude towards our own constitution is no longer desirable.

The fact is that many issues which would be considered as a constitutional issue in other countries are solved in the Netherlands via international standards.

In any case, a constitutional jurisdiction like the Supreme Court in the Netherlands plays an essential role in ‘translating’ the international *acquis* for the benefit of the national legal order. Such a ‘translation’ can sometimes be very difficult – it is not always easy to ensure that the international standard ‘fits’ into the national legal culture. But in my experience it’s rarely a head-on collision – it just takes careful navigation.

In a more general sense, for me, that's the role of the highest courts in a national legal order. They are, as it were, a Google Translate: they try to translate the (not always easily understandable) European *acquis* into the national legal order while providing guidelines to the other stakeholders in the national legal order on how that international standard should be 'translated' into everyday practice. And at the same time they try to convey messages to the European courts as to the complications that national courts encounter in the loyal application of the European *acquis*. In this way, they are the 'hinge' in that layered legal order.

The manner in which the Supreme Court will do this mirrors the approach taken by the Venice Commission. In most cases, a solution may be found by choosing a treaty-compliant interpretation of a given domestic provision. Sometimes, the Supreme Court opts for a 'temporal' solution. Let me briefly give you one example. Dutch criminal law allows the judge to impose a life sentence. And unlike other jurisdictions: that really means for life. As you are all aware, there is case-law of the ECtHR in this regard. In 2016, the Dutch Supreme Court dealt with a case in which the court of appeal had imposed a life sentence. It noticed that – contrary to European case-law – the Dutch law at the time did not provide for a possibility to review the life sentence after it had been imposed. If the law would introduce such a review mechanism, the Dutch law would no longer be incompatible with the requirements of Article 3 of the ECHR. Introducing such a mechanism was, however, not for the judiciary, but for the legislator. The Supreme Court decided to adjourn the case for fourteen months in order to enable the government and the political decision-makers to make the necessary adjustments. And this is what happened. Subsequently, the Supreme Court held that the imposition of a life sentence would no longer be considered incompatible with ECHR standards. But, it also warned the authorities: if future cases would demonstrate that – despite the new review mechanism – life sentences *de facto* were never reduced, the Supreme Court might reconsider its position as regards the imposition of life sentences. For me, the example demonstrates how a constitutional jurisdiction may play its role: (a) carefully examining what exactly the international standard requires, (b) identifying how to best fit that into the domestic legal order, while (c) respecting the constitutional relations between the various institutional actors.

My last message would be a simple one: dealing effectively with (apparent) tensions is, in my view, not something which can be solved solely within an institutional context. All too often, interpersonal relationships are equally, if not more, important to finding a solution.

Also for that reason, conferences like this one are so valuable, meeting with your colleagues and discussing issues of mutual concern.

That is why – also on behalf of my colleagues – I thank Aldis and his Constitutional Court for the bilateral ties with the Dutch Supreme Court, which we value immensely.



Mykola Gnatovskyy

Judge of the European Court of Human Rights

I am extremely grateful to the Constitutional Court of Latvia for the opportunity to be in Riga and to participate in this important discussion. I would also like to congratulate the organising team for their impeccable and exemplary work on gathering all of us here today.

The topic of constitutional identities of European states has remained high on the agenda in legal academia and in European constitutional jurisdictions, as well as in the Court of Justice of the European Union for many years. From the recent exchanges on the topic, I followed with particular interest the discussions that took place here in Riga last September at the conference organised by the Latvian Chairmanship of the Committee of Ministers on the role of the judiciary in the execution of judgments of the European Court of Human Rights. I appreciate the opportunity to share my views on this subject. While they are inevitably provided from the point of view of a Strasbourg judge, they should only be perceived as reflecting my personal views.

While the importance of the concept of “constitutional identities” is clearly relevant for a supranational legal order of the European Union, the question of its pertinence for the application of the European Convention on Human Rights appears to be far less straightforward. In today’s presentation I will try to share with you my thoughts on this subject, without of course pretending to be able to provide a definitive response. I will first address the relevance of the concept of

“constitutional identities” in the light of international legal obligations of States under the European Convention on Human Rights. I will then discuss some of the instances where the Strasbourg Court has had an opportunity to engage with the concept of the constitutional identity of the respondent State to understand the relevance of this concept for the Court’s case-law.

Constitutional identities and the nature of State obligations under the European Convention on Human Rights

This Panel’s description posits that there may be situations where there appears to be a conflict between a “constitutional identity” and a “European value” and that one of our tasks today is to discuss how such conflicts could be resolved. Certainly, it is possible that an appearance of such a conflict occasionally exists. However, the obvious difficulty in having a meaningful discussion on the subject lies in the vagueness of the two concepts. In other words, the less clear these concepts are, the higher the chance that some would see a conflict between them whilst others, with equal authority, would not.

The first instinct that many lawyers, including myself, have in such a situation would be to conduct a “purely legal” analysis. In such a frame of mind, I would insist that the notion of “European values” can best be understood as the values already enshrined in the European Convention on Human Rights.

The Preamble to the Convention clearly explains its background, its object, and its purpose. The Convention is a binding international instrument creating a unique system of collective enforcement of human rights by like-minded European countries who “*have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law.*” This common heritage is an indispensable basis for the constitutional identities of European states.

This also means that constitutional identities of European countries should best be seen as *already including* human rights and fundamental freedoms protected by the European Convention.

In one of the most recent Grand Chamber judgments, *Humbert and Others v. Germany* [GC]⁵, the Court has succinctly and clearly outlined its role (§§69–72).

First, the High Contracting Parties to the Convention have undertaken “*to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention*” (Article 1 of the Convention). It is the duty of the Court to

5 *Humbert and Others v. Germany* [GC], no. 59433/18 et al., 14 December 2023.

ensure the observance of the engagements undertaken by the Contracting States (Article 19 of the Convention). In accordance with Article 32 of the Convention, the Court provides the final authoritative interpretation of the rights and freedoms defined in Section I of the Convention.

Second, the Court's rulings serve not only to decide those cases brought before it but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties.

Third, Contracting Parties should abide by the rule-of-law standards and respect their obligations under international law, including those voluntarily undertaken when they ratified the Convention. The principle that States must abide by their international obligations has long been entrenched in international law; in particular, "a State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force" (see the Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice on *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*). Further, under the Vienna Convention on the Law of Treaties, a State cannot invoke its domestic law, including the Constitution, as justification for its failure to respect its international-law commitments (Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties).

It follows from the aforementioned principle of international law as well as, *inter alia*, from Articles 1, 19, 32 and 46 of the Convention, that the Contracting Parties must fulfil the obligations voluntarily undertaken by them when they ratified the Convention. As the Court does not engage in matters of domestic constitutional interpretation, it is for the Contracting Parties to choose the manner in which they fulfil their obligations under the Convention.

From this perspective, "constitutional identities" should not be seen as a way to justify a failure by any party to the Convention to comply with its provisions or with a final judgment by the European Court of Human Rights. In other words, directly juxtaposing "European values" and "constitutional identity" would not be permissible in the system of the European Convention on Human Rights.

As most of you will certainly recall, in her speech at last September's conference in Riga, President O'Leary insisted that "*it is only in exceptional circumstances that the Court can accept constitutional heritage or "identity" – and accommodate it in the margin of appreciation accorded to States – as a legitimate ground for a finding of no violation in situations which would otherwise be problematic under the Convention*".

She further added that “*the very concept of constitutional identity must be subject to a narrow interpretation associated with the fundamental structures, political and constitutional, of the State. Otherwise, we may find ourselves on a very slippery slope in a Convention system serving 46 quite heterogeneous States each with their own history and the imprint the latter has left*”.

I certainly agree with such a view. Putting forward the argument of “constitutional identity” to defend otherwise impermissible conduct under the European Convention on Human Rights could in the end defy the very object and purpose of the Convention.

At the same time, the discussion does not simply end there. Instead of relying on the vague ground of constitutional identity, it is incumbent on the Strasbourg Court to look deeper into what is the concrete reason for the interference. In other words, which part of the “identity” is at stake, what it means and how it came about. Only through this – and not by simply invoking the magic formula of “constitutional identity” – can the Court accurately assess whether the State has overstepped its margin of appreciation.

The place of “constitutional identities” in the case-law of the European Court of Human Rights

Turning to the case-law of the Court, I cannot fail to note that the concept of “constitutional identity” is commonly associated with the 2022 Grand Chamber judgment of no violation in the case of *Savickis and Others v. Latvia* [GC]⁶. However, arguments that could have been, at the relevant time, seen as relating to constitutional identity of the State concerned, are present in many other important judgments of the Court adopted long before the *Savickis* case.

Let me give you two such examples of cases decided by the Grand Chamber – curiously, in both cases the judgment of no violation was adopted by the same large majority (15 votes to 2). Back in 2011, in *Lautsi and Others v. Italy* [GC]⁷ the Grand Chamber overturned the Chamber’s judgment and concluded that the presence of crucifixes in State-school classrooms did not violate the right to education enshrined in Article 2 of Protocol No. 1 to the Convention. In coming to this conclusion, the Grand Chamber took the view that in principle the decision whether or not to perpetuate a tradition falls within the margin of appreciation of the respondent

6 *Savickis and Others v. Latvia* [GC], no. 49270/11, 9 June 2022.

7 *Lautsi and Others v. Italy* [GC], no. 30814/06, 18 March 2011.

State. It also took into account the fact that Europe is marked by a great diversity between the States of which it is composed, particularly in the sphere of cultural and historical development – however, emphasised that the reference to a tradition cannot relieve a Contracting State of its obligation to respect the rights and freedoms enshrined in the Convention and its Protocols.

Having analysed the role of religion in the educational environment in Italy, the Court concluded that in deciding to keep crucifixes in the classrooms of State schools, the authorities had acted – in the exercise of the functions it assumed in relation to education and teaching – within the limits of the margin of appreciation left to the respondent State in the context of its obligation to respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.

In 2017, the Grand Chamber adopted its judgment in *S.A.S. v. France* [GC]⁸, which concerned the ban on wearing religious face coverings in public, introduced in France by law in 2010. By prohibiting everyone from wearing clothing designed to conceal the face in public places, the respondent State had to a certain extent restricted the reach of pluralism, since the ban prevented certain women from expressing their personality and their beliefs by wearing the full-face veil in public. However, the Government had indicated that it was a question of responding to a practice that the State deemed incompatible, in French society, with the ground rules of social communication and the requirements of “living together”. From that perspective, the respondent State had sought to protect a principle of interaction between individuals, which in its view was essential for the expression not only of pluralism, but also of tolerance and broadmindedness, without which there was no democratic society. It could thus be said that the question of whether or not individuals should be permitted to wear the full-face veil in public places constituted a choice of society.

In such circumstances, the Court had a duty to exercise a degree of restraint in its review of Convention compliance, since such review would lead it to assess a balance that had been struck by means of a democratic process within the society in question. In matters of general policy, on which opinions within a democratic society might reasonably widely differ, the role of the domestic policymaker had to be given special weight. In the present case, France thus had a wide margin of appreciation and the choice of its legislator did not violate the Convention.

8 *S.A.S. v. France* [GC], no. 43835/11, 1 July 2017.

Having read the judgments in *Lautsi* and in *S.A.S.*, one might say that the tradition of keeping crucifixes in Italian classrooms or introducing bans on full-face veils in public to maintain social communication in French society are part of the constitutional identity of these two States. However, resorting to such an argument would not have strengthened these two judgments. To the contrary, it would blur the clear analysis of the core of the issue provided by the Grand Chamber in each of these judgments by hiding it behind a vague concept.

A similar approach was chosen by the Court in the case I have already referred to – *Humpert and Others v. Germany* [GC] – in which the Grand Chamber found no violation with respect to disciplinary sanctions on teachers with civil-servant status for participating during their working hours in strikes organised by their trade union, in breach of the constitutional ban on civil servants striking (by 16 votes to 1). While the ban on strikes for public servants is inextricably linked with the constitutional regulation of public service in Germany and could, in principle, be considered as part of that country’s constitutional identity, the Court chose not to engage with this argument. Instead, it carried out a careful analysis of the specific circumstances of the case and found that the impugned measure did not render trade-union freedom of civil servants devoid of substance, and rather reflected a proper balancing and weighing-up of different, potentially competing, constitutional interests. The margin of appreciation afforded to the respondent State therefore had not been exceeded.

Let me turn now to the cases against Latvia, starting with *Savickis* – the judgment in which the concept of constitutional identity as explained by the Constitutional Court of Latvia plays an important role. It has been hotly debated inside the Court, as evidenced by a powerful joint dissenting opinion by Judges O’Leary, Grozev and Lemmens; and outside of it, including by academic commentators.

In this respect, I find myself in a curious (albeit not uncomfortable) position of sharing the key concerns expressed by the dissenters but agreeing, nevertheless, with the conclusions reached by the majority.

As I have already made abundantly clear, I am not supportive of invoking the concept of “constitutional identity” to justify violation of the Convention rights. However, *Savickis* is precisely a case where the notion of “identity” is appropriate – although the meaning of it is rather different. In the Latvian context, we are dealing not so much with *constitutional identity* in the sense of Article 4(2) of the Treaty on European Union, but with the *international legal identity* of a State that has been a victim of foreign aggression and long-lasting occupation. To provide

correct answers to various human rights challenges that Latvia and other States in an analogous situation have faced since the restoration of their independence, the European Court of Human Rights as an international judicial institution must engage in a fully-fledged international legal analysis of the context, such as the transfer of population by the Occupying Power. It is this background that should, in my view, be included in assessing the compliance of the solutions found by the State concerned with the Convention and the Court's case law.

Curiously, the legal commentaries to even more recent Chamber judgments in the so-called “linguistic cases” *Valiullina and Others v. Latvia*⁹ and *Džibuti and Others v. Latvia*¹⁰ tend to have focused on the notion of “constitutional identity” (associating the case with *Savickis and Others v. Latvia* [GC]). In reality, the concept was mentioned in *Valiullina and Others* only in passing (§§ 195 and 208), where the Chamber commented “*that the questions pertaining to the need to protect and strengthen the State language go to the heart of the constitutional identity of the State, and it is not the Court's role to question the assessment made by the Constitutional Court in that regard unless it was arbitrary, which the Court does not find in the present case.*”

The “linguistic cases” concern linguistic rights under the Convention, in particular the right to education in a minority language. The judgments, which became final earlier this month, are fully consistent with the Court's case-law, the Court having found a violation in such cases (of Article 2 of Protocol No. 1, either alone or in conjunction with Article 14) in rather excessive situations. For example: where there was no possibility of teaching in the minority language (*Belgian linguistic case*¹¹ in respect of some aspects of the system); where there was no appropriate secondary-school facilities available to children in their mother tongue (Greek) despite primary education having been in Greek (*Cyprus v. Turkey* [GC]¹²); and where there was forced closure of schools (*Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia* [GC]¹³). It is also noteworthy that when ruling on these cases, the Latvian Constitutional Court assessed the scope of the constitutional rights of minorities taking into account relevant international-law standards. Arguably, the concept of constitutional identity was not at all decisive in these cases – one can confirm only that the protection of state language goes to the heart of a State's identity.

9 *Valiullina and Others v. Latvia*, no. 56928/19 et al., 14 September 2023.

10 *Džibuti and Others v. Latvia*, no. 225/20 et al., 16 November 2023.

11 Case “*relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*” (Merits, Plenary Court), no. 1474/62 et al., 23 July 1968.

12 *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, 10 May 2001.

13 *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia* [GC], no. 43370/04 et al., 19 October 2012.

My conclusions on this subject are hopefully clear. From the perspective of the European Court of Human Rights, it is essential to investigate the concrete issues and interests at stake when assessing whether a State has overstepped its margin of appreciation. In these circumstances, it is necessary to fully engage with the relevant international legal context and to take a balanced view rather than apply a concept of constitutional identity as an umbrella term that may purport to justify deviations from the rights enshrined in the Convention and protocols thereto.

These conclusions reflect, in my view, the approach taken by the Strasbourg Court.

I look forward to hearing the contributions of the next distinguished speakers and I would like to thank the Constitutional Court of Latvia once again for the opportunity to take part in today's Conference.



Peter M. Huber

Professor of the Faculty of Law at the Ludwig-Maximilians-University

Thank you for inviting me again to Riga. I always like to be here, and I think it is the eighth or ninth time I have come to your beautiful city. I am most grateful to the Constitutional Court of Latvia that you continue reflecting on constitutional identities. There may be some among us who think that it is not worth our time because they, in Luxembourg or in Strasbourg, do not listen anyway. And it is rather detrimental to their approach of imposing their solutions on Member States, courts, and judicial systems. But I think, in the long run, there is no alternative other than listening to each other, learning from each other and even correcting one's position after having learnt something. This does not apply only to national constitutional courts, such as the *Bundesverfassungsgericht*, of which I was a member until last year for 12 years, but it also applies to our friends in Luxembourg, or in Strasbourg, in Riga and to other courts. Having said this, I want to quote the Minister, who said that the European Union has not come upon us like somebody who occupied our countries, but we went there voluntarily. You 20 years ago, we 70 years ago. However, it always was on the basis of freely adopted treaties, applied and approved by parliamentary laws. This leads me to a slight contradiction which I'll present to you and to my esteemed Dutch colleague.

I think most Member States have the approach that Union law is not applied because there is some strange or external power that is imposing it. However, it is within and on the basis of the limits of the respective Constitutions, and there

are also the limits that Constitutions put on European integration. The German Basic Law is quite clear which orders Germany to participate in the European Union. There are, however, limits of what we call our eternity clause, and has been reframed, renamed as the constitutional identity of the Basic Law. It is expressly stated that Article 79, Paragraph three, is a definite limit to European integration, as for the Constitutional amending legislator, and this means that stipulation of an unlimited primacy cannot fall on fertile ground in Karlsruhe. We therefore translate primacy as precedence of application because this does not entail the hierarchical perception of primacy. Primacy is applied in Germany, which is a federal state between the law of the Federation and the law of the Länder. The European Court of Justice's precedence of application means that in specific case the Union law prevails. This is something different. These are not just words, Hegel once said that words counted, and what you cannot put into terms does not exist.

Against this backdrop, I think there should be no need for reconciling constitutional identities and European shared values, as the European Union is a creation of the High Contracting Parties and the High Contracting Parties share the common values laid down in Article 2 of the Treaty of the European Union. It is evident that we all stick to the rule of law, human dignity, democracy, social welfare and the other values that are laid down there. *Bundesverfassungsgericht* has realized this in a case I prepared three years ago. I have quoted it in my paper in German. We call it *Öcotox Daten – Ecotox Data*. It was on the approval of a veterinary device in Germany, which had already been approved in Britain at that time, the German administration made some mistakes and the question was –under which standards should these mistakes be judged? According to the European Charter of Fundamental Rights or according to the Basic Law? In the first case, it would have been Article 16 of the Charter of Fundamental Rights, in the other case, Article 12 of the Basic Law, Freedom of Profession. And we found out that no matter which norm we applied, the outcome would have always been the same.

Going back to the Charter of the United Nations of 1946, there is a link between human dignity and fundamental rights, at least freedom and equality. There is a similar structure, as far as the scope of protection, infringements, proportionality are concerned. There is a core guarantee, which we call *Wesentlichkeitgarantie*. So, putting it under an abstract and academic point of view, you find out that the common values as far as basic rights are concerned in this case, but the same applies to the general values. The rule of law and democracy should be more or less the same. There is a certain scope of concretization, I would call it. Not a margin of appreciation,

but a scope of concretization, because our 27 states are quite different and so are their legal traditions and academic reasoning. Some are monarchies and others have the republican form of government, which in France or Italy, for example, is part of the national constitutional identity, pursuant to Article 89, Paragraph five, I think, of the French Constitution, and a similar provision is found in the Italian one. In Germany, we are a federal state. We have experienced federalism since the 13th century, and perhaps, therefore, we insist on the vertical distribution of power and its observance more than other Member states have to and have, perhaps, more sensibility for relevance of competences that other legal orders may have.

The tension and difference between the national identities is not very big. I do not speak of abuse. You mentioned the ban on strikes. I sat on the bench in this case, in which we did not apply Article 79, Paragraph three because it was not relevant. The guarantees for the public service in Germany are laid down in Article 33. They are not part of the constitutional identity. The legislator, amending the Constitution, would be able to abolish public service as it is in the present. Therefore, it would have been an abuse to refer to the constitutional identity in this case. Problems arise because we are all human beings. If you put three lawyers on a bench, we have got four opinions at how the case has to be solved. There is never one right solution. Unfortunately, there is only one authoritative answer to the solution of a case. And this makes things different because if human beings are involved, it is obvious that also vanities, prestigious thinking, convictions, socialization, bonding and other things, everything arbitrary.

It enters into our decisions, even if we are not aware of it. And, therefore, it is also obvious that if the same value, let me stick to the example of *Ecotox Data* - if the same value as freedom of profession is concretized in Luxembourg, they might come to a different result than if we concretize the same value, the Dutch, or if the European Court of Human Rights does. So, the question is less how the values have to be reconciled, but how we get along with the natural and unavoidable tensions that arise from the mere fact that there are so many courts involved. If we had only one court, the Constitutional Court or only the court in Luxembourg, if I quote Mr. Lenaerts, then there would not be any problem. We would have one solution, and this would be authoritative. And this leads me to the reflection that we have to put a bigger emphasis on and pay more attention to the intertwining and cooperation between the responsible courts, the constitutional courts, the Court of Justice and the Court of Human Rights. All is theoretically, settled by law. But as you, Mrs. Minister, have said, the European Convention for the Protection of Human

Rights and Fundamental Freedoms, and the same applies to the Treaties, are living instruments. If they are living instruments, they may develop into a completely different way than what the Founding Fathers or the masters of the Treaty had in mind. And this will probably lead to tension. This is also what my court had to deal with, as far as Luxembourg has been concerned, for the last 15 years. The question is, is the concretization of a treaty conceived as a living instrument still acceptable or not? How far does it go? Looking at the jurisprudence of the Court of Justice, I have made the observation that the instruments that have been developed for the single market, precedence of application, the principle of equivalence, *effet utile* and others have been perfectly developed and imposed. But if you look in the treaties, we find that there are other principles that provide for variety within the unity, such as the principle of conferral, which, according to my observation, does not play a major role. The principle of proportionality, which, according to my observation, does not play in practice a decisive role in the distribution of competences between the Union and the Member States, the principle of subsidiarity and others. So, I think there is a certain tension, within which our friends in Luxembourg must rethink their line and must, perhaps, develop further their dogmatics, if you may call it that way. As far as the relationship between the Union's legal order and the legal order of the Member States is concerned, the solution 'we decide and you obey' is no solution at all.

The legal solution must be convincing. It must be coherent. There must be arguments that you do not have to share as a national justice or judge, but which must at least be plausible. As long as this is not the case, and if this is not the case, we have a difficulty. Ineta and myself with two other colleagues have made a proposal for how to reconcile the different thinking, in a Congress like ours which is a place for mutual understanding and learning. One thing would be that the Court of Justice of the European Union should listen more to the constitutional courts. My observation is that it prefers to cooperate with lower ordinary courts as they more easily obey. Their cases mostly do not have this political dimension. There is less power play in their midst if they deal with civil or administrative courts. But if cases come from a constitutional court, they, mostly, are more difficult. I do not want to return to the cases I have prepared on the European Central Bank, I could talk for an hour at least about them. However, I think this is a principal issue.

The proposal that I have made is – why not give a say to the national courts? According to Article 24 of the statute of the Court of Justice of the European Union, this would be possible already now, and at least some of the colleagues in

Luxembourg share this opinion. But one could also change the treaties and introduce a sort of preliminary request reversed, which in one case, which is still pending at the *Bundesverfassungsgericht*, would have made things much easier. Most of you may know the Egenberger case. This was a case on whether the Protestant Church in Germany could require from somebody whom they wanted to employ to be a member of the Church where the employee was meant to prepare a paper for a governmental procedure. The Court of Justice held that this was not necessary. They forced, more or less, the Protestant Church to employ Mrs. Egenberger, although she was not a member of the Church. Well, church-state relations are a big issue, whether it is constitutional identity – I am not so sure that the court will decide on that. But these issues are very sensitive in many countries of Europe. Germany has had two Constitutional Assemblies, one was the *Weimarer Nationalversammlung* in 1919 and the other one - *Parlamentarische Rat* in 1948/49 whose solution I set aside by the Court of Justice without further ado.

The solutions of 1919 and 1948/49 were a difficult compromise between the self-determination of the church and relationships with the state. Putting that aside, ignoring in the case, that the German government had argued that what the Federal Court of Labour had said was not true is either a sign of a lack of competence or of arrogance. The case went back and the Church made a constitutional complaint to the *Bundesverfassungsgericht*, which is still pending. Had the Court of Justice asked Karlsruhe what the right interpretation of church-state relations was in Germany, even in an abstract way, the enlightenment would have been greater. There are other devices that could be improved to increase the readiness of the Court of Justice of the European Union to enter into a dialogue. It is detrimental that the term of office of six years can be renewed once and again so that people stay in the Court for almost 30 years. In all other courts like Strasbourg it has been reduced to nine years, in council it's 12. If you have someone on the bench for 30 years, he or she gets very powerful. She outwits the rest of her colleagues. And this is not good for the openness to new insights, new ideas, and even new ideas of cooperation. I would have some other suggestions, but we might discuss them on the panel then.



Panel discussion II

**European consensus shaping
the European public order**



Artūrs Kučs

Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

The issues related to the application of the European Consensus at the Latvian Constitutional Court

The concept of “European consensus” is the creation of the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR) and has been long used by the Court as an element of the doctrine of the Convention as a living instrument. However, the methodology of how the Court discovers the existence of consensus and what are the consequences once the consensus is established are issues requiring more clarity. This is relevant for national judges to avoid coming to different conclusions than the ECtHR as regards the scope of certain rights. Moreover, a clear methodology for the use of the consensus analysis would allow the ECtHR to reduce criticism for its judicial activism. This is especially so in times when, as stated by the former President of the Court Robert Spano, states are increasingly dissatisfied that international courts decide on national issues.

I will look at the issue of the European consensus from the perspective of a judge of the Constitutional Court, addressing the following two issues:

Firstly, the role the European consensus plays in the European system for the protection of fundamental rights: namely in the case-law of the ECtHR and Court of Justice of the European Union (hereinafter – CJEU);

Secondly, the way we use the analogy of consensus in the jurisprudence of our court.

As judges of the highest courts of European Union Member States, when deliberating upon the interpretation and application of fundamental rights, we find ourselves in the multi-level system of fundamental rights protection. We cannot afford a fundamental rights protection lower than the one provided by the ECtHR or, when the case involves the application of the European Union law, a lower level of protection than provided by the European Union Charter of Fundamental Rights (hereinafter - CFR) or the European Union law more generally.

What role does the European consensus play in this multi-level system and interplay between different national and transnational courts?

The European consensus serves as a tool for the convergence of fundamental rights within this multi-level system which is based on shared European values.

The idea of consensus reflects these common values shared by the European Union, the Council of Europe and national states. Generally speaking, I could mention democracy, the rule of law and human rights. a more specific example would be the independence of the judiciary as evidenced by recent case-law of the CJEU or the ECtHR.

However, differences arise when we come to the interpretation of the scope of existing rights, for instance, the right to inviolability of private life and legal recognition of same-sex couples, or when we decide on emerging or contested rights that often entail sensitive public moral issues, such as the issue of life and death and access to euthanasia or access to abortion or surrogacy.

The European consensus is a part of the dialogue and interaction between the courts. If the Court, by analysing developments in the domestic systems of Member States, finds a common ground and evidence of changing societal values it uses evolutive interpretation of the Convention and narrows down the margin of appreciation for states. At the same time, the Court recognizes the potentially sensitive moral or ethical issues that a case may present at the national level and where consensus has not been reached, thereby allowing for a greater margin of appreciation for states. An example is the recent ECtHR judgment in case *Y. v. France* where the Court, acknowledging the lack of the European consensus, refrained from imposing an obligation on the French legislature to ensure the possibility of registration of a third gender category.

As to the CJEU, there has been at least one example – Case C-550/07 – where the CJEU looked at the developments and constitutional traditions within all

27 European Union Member States as a source of European Union law. However, the question of why there are so few references to the concept of common constitutional traditions and whether there are any references at all after the adoption of the Charter of Fundamental Rights is a matter I shall leave for our distinguished colleague, the First Advocate General of the CJEU, Maciej Szpunar to elaborate.

I will proceed with a few examples related to the search for consensus from the case-law of the Latvian Constitutional Court.

Comparative analysis is not used by the Court very often. However, occasionally we do refer to analysis of the legal developments in the other Member States of the Council of Europe and the European Union. This may serve two purposes. First, while developments in other Member States are not decisive for the conclusions of the Court since societal, historical and, today, also geopolitical contexts may differ, the Court may use the findings of this analysis as one of the elements in reaching conclusions.

Second, such analysis may enhance the legitimacy of our judgement. This is particularly relevant if the Court must revise its prior jurisprudence due to changes in society.

I will mention two recent examples where we looked for consensus and one which illustrates some unclarity regarding the establishment of consensus.

The first case was related to a ban for soldiers who are in professional military service to join political parties. We looked at the ECtHR case-law and legal regulation of Council of Europe Member States and found a wide variety of regulations. Considering this finding alongside several other factors, including the need to maintain a politically impartial military within the present geopolitical context, we found that such a ban did not violate the applicant's right to freedom of association.

The second recent case concerns a prohibition for members of the Parliament, who have refused to receive the Covid19 vaccination, to participate in the parliamentary meetings, including those conducted online.

We examined the legislation and case-law of the Council of Europe Member States and concluded that we were unique with such a far-reaching measure. Although the practices of other European states were not decisive, well-founded reasons would be required to explain the need for such a far-reaching restriction. Indeed, it is true that Latvia faced significant challenges at one point, experiencing the highest Covid-19 death rate in Europe and a very low vaccination level. These circumstances may be reasons for a different approach. However, the Court found that imposing such a far-reaching restriction on the rights of the elected

parliamentarian was disproportionate. The Court stressed the significance of allowing different views held by parliamentarians and people on this issue to be voiced and presented in the parliamentary debate.

The third case relates to the Court's recognition of the right of one parent in a same-sex family to a parental leave, which also addresses the broader issues of legal recognition of same-sex couples. This judgment has been very fiercely criticised by a part of the society and some politicians who have claimed that the Court has engaged in legal activism and has overstepped its competence.

In this case, the Court grounded its judgement on the notions of human dignity and non-discrimination, recognizing that the legislator should establish a legal framework for recognition and protection of socio-economic rights of same-sex couples while leaving the precise content and mechanisms of such regulation to the Parliament. It remains an open question whether the use of the consensus method in this case would have enhanced the legitimacy and wider acceptance of the judgement.

This case also illustrates the issue we as national judges might occasionally face – difficulty to establish when the Strasbourg Court formulates a new standard under the Convention based on the European consensus.

The judgment of the Latvian Constitutional Court was adopted just two years before the fundamental ECtHR judgement in the case of *Fedotova v. Russia*, where the ECtHR found a clear ongoing trend as regards the obligation of states to legally recognize same-sex couples.

Had the Constitutional Court decided that the non-recognition of same-sex couples did not violate the Constitution, it might have resulted in a violation of the Convention. However, at the time of the Constitutional Court's decision, the existing case-law of the ECtHR had not clearly established whether the European consensus on this issue existed.

So, there are a number of questions regarding the methodology and criteria by which the ECtHR establishes the existence of the European consensus. For instance, how many states count or which legal sources (international treaties) should be taken into account. Establishing clear criteria would help both to avoid potential conflicts and would provide more sound ground for this concept.

In conclusion, I would like to refer to the former President of the German Constitutional Court *Andreas Voßkuhle*, who said that the emergence of the European consensus is not a one-way process with national courts asking questions to the ECtHR or the CJEU. The present multi-level system of fundamental rights

protection requires all actors, including the national courts and the European ones, to refrain from an isolationist approach and embrace openness and dialogue. The highest national courts should and indeed do interpret the rights in line with societal changes, thereby not only ensuring an effective protection of human rights at the national level but also influencing the emergence of the European consensus.



Maciej Szpunar

First Advocate General of the Court of Justice of
the European Union

Introduction

The title of this panel is “European consensus shaping the European public order” and my impression is that – as a Member of the Court of Justice of the European Union (hereinafter – CJEU) – I am primarily asked to deal with the issue of “how is the (changing) European consensus accommodated within the legal system of the European Union”?

My presentation will be divided into two parts. In the first, I will address the specificity of the Union law in the context of the formation of this consensus. This will require taking into account the specific role of the CJEU, for which the interpretation of fundamental rights is not self-standing. As President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia aptly put: the Charter of Fundamental Rights is the “shadow” of European Union law. It is only binding on the (courts of the) Member States ‘when they are implementing Union law’. It is fair to say that the first part will be more descriptive and deal with what is already known (which is not to say that these issues are not without controversy).

In the second part, I will address a particular issue that illustrates an aspect of consensus building that is not obvious and that is also related to the specificity of the Union – as a supranational polity. I will refer to a case that is currently underway

and in which I act as an Advocate General. I usually avoid discussing such cases, but this time I will make an exception. My opinion in this case has already been given. I would like to share with you not so much what I am proposing in this opinion but the challenges this case poses to the CJEU.

First part

As already stated, I do not intend to delve into the details of the concept of the European consensus resorted to by the European Court of Human Rights when interpreting the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – ECHR). Suffice it to state here that the Strasbourg court, with the concept of the European consensus, developed, refined and calibrated over the years an interpretative tool which involves considering the common ground in laws and practices of Member States on a specific issue. The Strasbourg Court resorts to it when the ECHR is unclear (i.e. when the Convention itself is unclear or lacks established precedent, the Court may consider Member State practices)

My – on no account – revolutionary point of departure is that, historically, in the EU law in the early decades there was no need for the CJEU to search for a European consensus when handing down judgments. In this respect, the legal order of the EU fundamentally differs from the ECHR, as I shall try to explain.

The Strasbourg Court is, put in figurative terms, the judicial monitoring mechanism of the ECHR. Interpreting fundamental rights, because of their very nature, is, by definition an extremely sensitive task. Probably more than most other areas of law, fundamental rights are a direct emanation of history, values and societal considerations. These differ from region to region and from state to state. Ergo, finding a European consensus is part and parcel for a transnational Court such as the European Court of Human Rights. If the ECHR is to set certain standards across the – now – 46 Member States of the Council of Europe, common denominators must be found, while at the same time leaving states enough room of manoeuvre to pursue their policies.

I would argue that the Union and, in particular, its precursors – the European Economic Community and the European Community did not have this issue. Here, a number of states got together to pursue a list of aims, defined in the Treaties. On these aims there was (and is) consensus: the creation of a customs union, of an internal market, a liberal competition policy, etc. In the early days, whenever Member States wanted to deviate from this consensus, it was for the Court, when called upon to do so, to adjudicate. In particular, via the principle of proportionality,

the Court found solutions. This was often a difficult exercise. But it was easier than having to define a European consensus, as that consensus was – more or less – defined in the Treaties.

Over time, however, things changed. The reasons for this change are twofold, though they both have the same root: it is what political scientists would call the functional spill-over effect. Or put differently: the Union and its precursors – the European Economic Community and the European Community – were victims of their own success.

First, the framework, as provided by the initial treaties, expanded and started to “breathe”. Increasingly, economic and other operators – in large part thanks to the principles of primacy and direct effect, established by the CJEU at the beginning of the 1960s, – invoked “their” economic freedoms against Member States. All of a sudden, the Court had to deal with things which were no longer internal market in the narrow sense of the term but rather ‘way of life’ questions, questions of governance and how to run societies. Thus, just to take two striking examples out of many, the Court was asked questions as tricky as Sunday trading (under the heading ‘free movement of goods’) or abortion (under the heading ‘freedom to provide services’). How did the Court deal with such cases? [I am speaking under the authority of the President now]. The Court dealt with these cases in a pragmatic manner which can be described as ‘hands off’. Rather than seeking a European consensus, it found that these cases did not fall into the scope of application of the EU law, or more precisely, the respective fundamental freedoms of the internal market. Thus, in the seminal *Keck* case, the Court found that selling arrangements (such as Sunday trading) were, in principle, not caught by the free movement of goods. In the equally important *Grogan* case, the Court established that there was ‘too tenuous a link’ between the measure in question (an advertising campaign in Ireland for abortion clinics in the United Kingdom) and the freedom to provide services. It is probably fair to assert that the Court judged wisely at the time. There was – and still is – no consensus on either of the two questions given in my examples. Why should the EU law prescribe things which would be hard to follow for (some) Member States?

Secondly, as of the Single European Act in 1987, the Union’s competences continuously expanded with each Treaty revision. In particular, the area of freedom security and justice (which is a short form for the conditions of movement *into* the Union and freedom of movement *within* the Union) brought questions which are by definition sensitive into the realm of the EU law: asylum and immigration policy, a coordinated policy of return, the European Arrest Warrant, to name just a few.

In addition, the entry into force of the Charter contributed to this development, as any situation falling within the scope of the EU law must comply with – and therefore, if need be, be measured against the EU Charter of Fundamental Rights.

Furthermore, we should keep in mind, as I hinted in the introduction, that – contrary to the Strasbourg Court, the CJEU is not a human rights court in the narrow sense of the term. Its primary mission is not to “protect fundamental rights” but, as stated in Article 19 of the Treaty of European Union, to “ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed”. It is obvious that fundamental rights often play a role when the Court carries out its mission. But they are only one aspect out of many.

Next, I would like to illustrate the challenges the Court is faced with when it has to find a European consensus on certain matters. The *Achbita and Bougnaoui* of 2017 was about a general ban, by a private employer, on visible religious symbols in the workplace.

It should be stressed here that – contrary to the Strasbourg Court – the CJEU could not simply afford the Member State in question a ‘large margin of appreciation’. This is so because the CJEU is – we already saw Article 19 of the Treaty of European Union – the ultimate authority in interpreting EU law and *in casu* the Employment Equality Directive.¹⁴ The Court therefore had no choice but to lay down, in an autonomous and uniform manner, the correct meaning of religious discrimination under the Directive. This implied that it was for the CJEU to determine, for the entire Union and in detail, the correct balance between the two individual rights that were implicated, that is, the right not to be discriminated against on the basis of religion and the freedom to conduct a business. Admittedly, the application of the equilibrium to the facts of the two cases was left to the national courts, but all relevant questions of law were comprehensively and uniformly decided by the CJEU itself.

In interpreting the Employment Equality Directive, the Court acknowledged the possibility of justifying a ban under strict conditions: (1) Neutrality towards customers: The company must demonstrate a genuine need for neutrality in interaction with customers, and the ban must be applied objectively and proportionally to all religious symbols, not just headscarves; (2) Specific job requirements: The ban might be justified for a specific position if it can be proven to be objectively necessary for the specific tasks performed, not based on general assumptions or stereotypes.

14 Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

I believe that this case struck a very good balance between two seemingly competing visions on how to deal with the question of religion in the non-private sphere: the French approach of *laïcité* and – let’s call it the German approach – of neutrality. In the end, Member States just as private employers do have a considerable margin of bringing conflicting fundamental rights into line, as long as they pursue an objective policy and manage to reason in a convincing way. This is, in my view, the most appropriate way to finding a European consensus: allowing for a certain flexibility, as long as the principle of proportionality is respected.

A further example which is insightful in finding a European consensus is the seminal *Melloni* case. Mr. Melloni was an Italian citizen who faced criminal charges in Italy. He failed to appear in court for his trial. The Italian authorities issued a European Arrest Warrant (hereinafter - EAW) seeking Mr. Melloni’s surrender from another EU Member State. a judge from Spain, the state executing the EAW, sought clarification from the ECJ on whether it could review the Italian judgment *in absentia* before surrendering him. The question was, in other words, whether Spain could apply a higher fundamental rights standard than Italy. The CJEU ruled that the executing state could not review the convicting judgment before surrender. It held that Article 53 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union allowed Member States to apply higher fundamental rights standards (typically deriving from their national constitutions) than those of the Charter when the European Union legal act called for national implementing measures. Regarding the EAW, by contrast, no such implementing measures were provided. Member States must execute without there being any further leeway. Ergo, Spain could not apply a higher fundamental rights standard. Again, the European consensus was laid down, exhaustively, in the European Union legal act in question, the EAW.

As a last example of the first part of this intervention, I would like to have a quick look at the *Jeremy F.* case. Again, the case was about the EAW. a British citizen named Jeremy F. was charged with child abduction in the United Kingdom. Authorities issued a EAW for his arrest, which led to his capture in France. Mr. F. agreed to be surrendered to the United Kingdom but raised concerns about the “speciality rule” being applied. This rule protects individuals surrendered under an EAW from additional charges not related to the original offence. Mr. F. wanted to appeal the decision to surrender him without the guarantee that the speciality rule would be upheld. The case centred on whether EU law (the EAW framework decision) allowed Member States to offer appeals in such situations, even if it delayed the execution of the surrender. The CJEU ruled that the framework decision did not

prevent Member States from offering appeals, even if they affected the timing of the surrender process. This was because that framework decision did leave the possibility for Member States to adopt further implementing measures. The CJEU held that, and I quote, “in the absence of further detail in the actual provisions of the Framework Decision, and having regard to former Article 34 TEC, which leaves to the national authorities the choice of form and methods needed to achieve the desired results of framework decisions, it must be concluded that the Framework Decision leaves the national authorities a discretion as to the specific manner of implementation of the objectives it pursues, with respect inter alia to the possibility of providing for an appeal with suspensive effect against decisions relating to a European arrest warrant.”

To sum up, the *Jeremy F.* case allowed for a certain diversity and different levels of fundamental rights protection between the Member States. Is there a contradiction with *Melloni*? I would claim: not at all. It’s merely a question of the extent of harmonisation chosen by the European Union legislature.

Second part

This brings me to the second part: *Real Madrid Club de Fútbol* (further - *Real Madrid* case).

The newspaper *Le Monde* published an article in which a journalist claimed that the football clubs Real Madrid and FC Barcelona had been involved in doping. Real Madrid and its medical chief sued *Le Monde* for defamation. After lengthy proceedings, the Spanish courts found in favour of the claimants and awarded EUR 390 000 to Real Madrid and EUR 33 000 to a member of the club’s medical team in 2014.

In 2018, Real Madrid and its medical chief sought the execution of the Spanish judgment before the courts of Paris. The president of the Court of first instance allowed the execution, but the Paris Court of Appeal overturned this decision on the grounds “that the penalties at issue had a deterrent effect on the involvement of the defendants in the public discussion of matters of community interest” so that it manifestly infringes French international policy. Interestingly, the Court of Appeal did make reference to the French law or Article 10 (freedom of expression) of the ECHR, but only made direct reference to Article 11 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, even though the substance of the case did not touch upon EU law.

Real Madrid appealed to the French Court of Cassation, which in essence asked the CJEU through a preliminary reference whether some provisions of the Brussels I bis Regulation (Article 45(1)(b), read in conjunction with Article 34(1)

and Article 45(2)), and Article 11 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union must be interpreted as meaning that a Member State can refuse the enforcement of a judgment for breach of the freedom of expression guaranteed in Article 11 of the Charter.

This pending case is, of course, extremely complex – it concerns a variety of issues pertaining to the notion of public order, mutual trust, fundamental rights and the interplay between various levels of fundamental rights protection (European Union, ECHR, national constitutions). And – as I said – I am rather prevented here from dwelling upon my proposals contained in the opinion read on 8 February of this year.

Let me therefore present some challenges that this case poses with regard to the European consensus and shaping the public order of the European Union.

In a nutshell, we are dealing here with a question of whether a Member State can invoke the public policy clause in order to refuse the enforcement of a judgment rendered in another Member State that allegedly infringes upon the freedom of media (i.e., a fundamental right protected by the ECHR, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and national constitutions).

1. This picture is complicated by the fact that there is another fundamental right that pleads in favour of the enforcement.

According to the case-law of the European Court of Human Rights, Article 6(1) of the ECHR (to which the second paragraph of Article 47 of the Charter corresponds), is applicable to the execution of foreign final judgments¹⁵ and the refusal to authorise the execution of such a judgment may amount to an interference with the applicant's right to a fair hearing.¹⁶

2. Another element that pleads in favour of the enforcement is mutual trust. Mutual trust, which the Member States accord to one another's legal systems and judicial institutions. This mutual trust means that, in the event of the misapplication of national law or the EU law, the system of legal remedies in each Member State, together with the preliminary ruling procedure

15 ECtHR, 23 May 2016, *Avotiņš v. Latvia* (CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, 'the judgment in *Avotiņš v. Latvia*', paragraph 96 and the case-law cited).

16 The ECtHR recognised in its judgment of 29 April 2008, *McDonald v. France* (CE:ECHR:2008:0429DEC001864804) that the refusal to authorise the execution of the judgments at issue had amounted to an interference with the applicant's right to a fair hearing, guaranteed in Article 6(1) of the ECHR. It also held in its judgment of 3 May 2011, *Négrépon-tis-Giannis v. Greece* (CE:ECHR:2011:0503JUD005675908, paragraphs 89 to 92) that the refusal to recognise the adoption of a child, which was ordered in the United States, on the ground that it was contrary to public policy in the Member State in which recognition was sought, had entailed a violation of Articles 8 and 14 and Article 6(1) of the ECHR. More specifically, after finding a violation of those first two provisions, the ECtHR simply observed that the interpretation of the concept of 'public policy' by the court of the Member State in which recognition is sought must not be arbitrary and disproportionate.

provided for in Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, affords a sufficient guarantee to individuals.

The Brussels I bis Regulation is one of many instruments based on this principle. Individuals are required, in principle, to use all the legal remedies made available by the law of the Member State of origin. Save where specific circumstances make it too difficult or impossible to make use of the legal remedies in the Member State of origin, the individuals concerned must avail themselves of all the legal remedies available in that Member State with a view to preventing a breach of public policy before it occurs (for your information – in the case at hand, defendants tried unsuccessfully to challenge the decision of the Spanish court in European Court of Human Rights).

Therefore Art.46 (2) says: Under no circumstances may the foreign judgment be reviewed as to its substance.

3. Finally, what also speaks in favour of the enforcement is the presumption of equivalent protection.

According to the well-known presumption of 'equivalent protection', which stems from the case-law of the European Court of Human Rights and is applicable to the Member States, action taken by a Member State in compliance with obligations resulting from its membership of the European Union is justified where, in the light of the ECHR, the European Union protects fundamental rights in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the ECHR provides.

4. Before I turn to the analysis of the content of the European Public Order (public policy), let me draw your attention to one important aspect illustrating the complexity of application of the Charter. In the case at hand, there is no doubt that ECHR was applicable in its entirety in the proceedings before both the Spanish and the French courts. The problem from the point of view of the Charter of Fundamental Rights is more complex.

On the one hand, the Charter of Fundamental Rights did not apply at all in the proceedings before the Spanish courts. Simply because the protection of personal rights, including the protection against defamation, is totally outside the scope of the EU law.

On the other hand, once the application for enforcement has been lodged before the French courts, the Charter of Fundamental Rights becomes applicable. The EU law, i.e. Brussels I bis Regulation, constitutes a legal base

for the enforcement of the decision of Spanish courts. We are therefore within the scope of EU Law and we must apply the Charter of Fundamental Rights.

5. This means that the French courts are under the obligation to apply the Charter when they are considering the recourse to public policy in order to refuse the application for the enforcement of the Spanish decision.

Is public policy purely national?

6. In this case, I reiterated a thesis that I had been defending in some of my previous opinions.

In the current development of the EU law, we are faced with the formation of a European public policy. a secondary issue is whether it stands alone or is part of the public policy of the Member States. What is important is that the concept of public policy is shaped by the CJEU and, in certain situations, Member States may be obliged to invoke this public policy in order to refuse the recognition or enforcement of a judgement rendered in another Member State.

As is confirmed by Article 2 of the Treaty on European Union, there is a common core of values shared, respected and protected by the Member States, which define the very identity of the European Union as a common legal order.¹⁷ It is difficult to find a more representative example of the values shared by the Member States than those reflected in the Charter. Sometimes it is referred to as “EU identity” along the lines of “national identity” mentioned in Art. 4(2) of the Treaty on European Union.

Conclusion

I have no doubt that a certain consensus on the protection of fundamental rights is an essential element in the functioning of the European legal space. Its necessity manifests itself in many dimensions. It is a matter for discussion – in a group such as ours – to determine how we should co-shape this concept of consensus.

¹⁷ See, to that effect, judgment of 16 February 2022, *Hungary v Parliament and Council* (C156/21, EU:C:2022:97, paragraph 127).



George Letsas

Professor of the Philosophy of Law at the University College London

Common Values, Not Consensus

I am very honoured to participate in this distinguished event, which very aptly describes the role of courts as that of ‘concretizing the shared values uniting Europe’. It is a very timely topic since the values uniting Europe, as well as the role of courts in upholding them, are under considerable threat. European institutions have been founded on three interrelated values: Democracy, Human Rights, and the Rule of Law. But several factors in the last fifteen years have produced circumstances in which elected politicians in many European states have acquired powerful incentives to circumvent these values. These factors include the financial crisis that started in 2008, the increased number of migrants seeking to come to Europe from Asia and Africa, as well as migration within Europe, and, more recently, the pandemic. The combination of these factors has contributed to a climate of uneasiness and insecurity on the part of the electorate and given rise to populist political parties. One distinguishing characteristic of this rise of political populism is the deliberate attempt to bypass institutional checks, not only those imposed by representative democracy but also by the judiciary.

So, when we ask what role should constitutional courts play in concretizing European values, we must begin with the challenge that many people, across the political spectrum, increasingly raise against courts: why should courts have any

role in the first place? This is not an academic question. States can in principle decide to withdraw from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – ECHR) or the European Union (as United Kingdom did) and constitutional amendments to restrict constitutional review are possible in many European states and have been used by some. In academic debates, the challenge has also been raised forcibly by Jeremy Waldron: insofar as there is reasonable disagreement about rights, why should a bunch of unelected judges decide and all of us, through our representatives? If we can answer this more fundamental question, about why courts must have an important role in interpreting rights, then we are in a better position to answer the question about how courts should go about making European values more specific.

Indeed, it seems to me that the current debate about the role of the European Court of Human Rights (hereinafter – Strasbourg Court, Court) in particular, is shaped by widespread scepticism about whether the Strasbourg Court should have a major role to play. The first thing commentators hasten to mention in these debates is the fact that the Strasbourg Court is an international court receiving applications from 46 countries, with different political cultures, histories, and identities. The starting point, in other words, is that the legitimacy of the Court is from the start fragile and reduced. The reason typically given is that, unlike domestic constitutional courts, contracting states can escape the jurisdiction of the Strasbourg Court by withdrawing from the ECHR or – perhaps worse – remaining within it but refusing to execute its judgments, undermining the whole system. Moreover, it is widely held that the Strasbourg Court cannot be seen to be imposing the values of some contracting states over others. It must respect equally all contracting states by drawing on the values they all share.

It is these fears about its legitimacy that have led the Strasbourg Court to develop its well-known doctrines of consensus and the margin of appreciation. The doctrine of consensus is a response to the perceived need to tackle disagreement both within and across contracting states. And the doctrine of the margin of appreciation is a response to the need to respect the identity of each contracting state and avoid imposing on some states the values of others.

In my own work, for some twenty-odd years now, I have been a very vocal critic of the Court's use of consensus and the margin of appreciation as interpretive tools. But today I want to try and explain why the threats to the Court's legitimacy are more perceived than real, and why the Court must have the last word on what Europe's common values are. As I will seek to explain, the idea of common European values is not the same as the European consensus and should be distinguished.

I want to begin with an old case, *Tyrer v UK*. More than 50 years ago, in 1972, Anthony Tyrer, a 15-year-old boy, walked into the local police station in the Isle of Man in the United Kingdom accompanied by his father. He was made to take down his trousers and underpants and bend over a table. Two policemen held him, as a third one started to administer strokes using a birch rod. The birching was so hard that pieces of the rod fell off. The boy's father could not bear to watch and attacked one of the policemen, trying to stop them. The boy had earlier been caned by his school and then pleaded guilty before a juvenile court for assaulting another pupil. He was sentenced to three strokes of birch. When the case (*Tyrer v UK*) reached the European Court of Human Rights in Strasbourg, the Court held that the boy's human rights had been violated because birching amounted to degrading punishment. Later, in 1983, the Strasbourg Court held (in *Campbell and Cosans v UK*) that corporal punishment used in British schools as a disciplining method, such as belting and caning, also amounted to a human rights violation. Thanks to those two judgments, corporal punishment was eventually fully abolished in all United Kingdom schools and children's rights became a Europewide legislative priority.

I chose this case because, by today's standards, it appears an uncontroversial violation of human rights. We now take it for granted that the law prohibits it. But in the early 70s, this was not the case. Many states, like the United Kingdom, hadn't yet abolished corporal punishment. Indeed, as the Attorney-General for the Isle of Man submitted in this case, corporal punishment did not outrage public opinion in the Isle of Man. Yet, it seems to me obvious that corporal punishment was no less incompatible with the values of human rights in 1972 than it is now. Indeed, the Court made the obvious point that corporal punishment was used for deterrence in the United Kingdom precisely because it was degrading, and hence people sought to avoid it. In other words, British schools and criminal authorities used corporal punishment as an expedient tool to promote discipline and order amongst children. The rationale for its use had nothing to do with the values of human rights.

However, and this is the crucial point, if the Court in *Tyrer* had sought to examine European consensus on the prohibition of corporal punishment, it would have found none. And this is no accident. Consensus operates at the level of a concrete legislative rule that grants an enforceable right. And a number of political defects, endemic in European democracies, typically stand in the way of legislating to stop a practice that violates human rights. Here are four endemic political effects that are found in all European democracies:

The first and least objectionable one is political inertia. Reforms, such as abolishing a widespread practice like corporal punishment, take considerable legislative effort and a ruling party must invest a lot of resources to see it through in one electoral term. In any electoral cycle, the priorities of any government typically concern the economy and dealing with immediate societal concerns. Even if the electorate, in its majority, becomes supportive of the reform, this typically takes place much later, after many electoral cycles.

The second and most common defect is electoral cost. Ending a widespread practice is bound to frustrate the expectations of some voters, simply because they must adjust their practices. A ruling party will typically lose more votes by launching a new legislative reform than by tolerating a practice that is incompatible with human rights. Importantly, this happens even when the majority of people are in favour of a reform, on the basis that it is required by human rights.

Third, many pressing human rights are not even on the political agenda. The electorate has no idea about them because the victims lack political representation. This is typically the case with immigrants and refugees, children, prisoners, people with mental illness and many other categories. Often, the human rights issues in these cases are not brought to the attention of the legislature, let alone solved through legislative action.

Fourth, it is possible that a government might choose to unravel well-established rights to pursue short-term political gains, as the UK government is doing at the moment with its Rwanda plan. Overnight, European consensus over a human right (such as the right to non-refoulement) may evaporate simply because some states seek to exploit the electorate's uneasiness about immigration.

I mention just these four endemic political defects (there are more) to make the point that a lack of consensus at the level of legislation or public opinion is to be expected. But, and this is my point, it need not reveal any deeply-rooted, or reasonable disagreement in Europe about the values of human rights, of the kind that should make the Strasbourg Court worried about its legitimacy or reluctant to intervene. It wasn't evaluative disagreement about the right not to be subjected to inhuman and degrading treatment that stood in the way of abolishing corporal punishment. The Court in *Tyler*, rightly, did not even seek to examine how many states had abolished corporal punishment before it ruled that it constituted inhuman and degrading punishment.

So, what we normally have, at any given time, is a substantial lag between what the values of human rights require and what degree of consensus can be found in

the legislation and public opinion of contracting states. Given this discrepancy, we must ask: should the Court wait for an explicit consensus to be formed in all, or most states? Or should the Court step ahead and rule the violation, leading the way and calling on states to address it appropriately?

My own view is that the Court must lead the way. One important reason why I believe this is that there is no other way to cure the above political defects of majoritarian democracies. For if these defects were allowed to prevent the ruling of a violation, then the values of human rights and the Rule of Law would suffer irreparably. The Court would be denying applicants the rights they have because of arbitrary factors. It is arbitrary, for example, that one's protection against inhuman degrading treatment should depend on whether the electoral politics of most European states have finally converged to legislate against it. It would be arbitrary for Anthony Tyrer to have lost his case simply because he applied a decade early.

The value of the Rule of Law requires courts to follow consistently certain principles of law, as recognized in the relevant sources. The Strasbourg Court is bound by the values and principles expressed in the abstract language of the Convention. It is nowhere written therein that these values and principles are subject to a proviso that there should be consensus about each and every case that comes before the Court. If contracting states wanted the Court to refrain from concretizing the values of the Convention, then they would not have used the abstract language found in the text. They would, instead, have provided a list of concrete and narrowly tailored rights. It would offend the Rule of Law if interpretation were required by the relevant legal principles that the Court has developed, yet the Court rejects it because public opinion or elected politicians won't support it. That latter consideration is not legally relevant.

But there is a more general point here about the role of courts in any democracy which I wish to make. Any court, be it international or constitutional, develops through its case-law substantive legal principles about the values of the rights that they interpret. It is, in other words, part of their role that they should concretize the abstract values of the legal order. This is because the other branch of government, the legislature, cannot perform this function. By its very nature, legislation is patchy, contradictory, selective and slow in the making. No legislative record of any country will display a good uniformity between the values of the legal order and the rules that have been enacted in legislation. Only courts, through interpretation, can ensure the consistent application of the values of a legal order, promoting evaluative coherence and extending them to cases where the legislator has neglected, or deliberately omitted to legislate for party-political gains. This is what the value of

the Rule of Law requires of courts, even of international courts like Strasbourg. The ultimate basis of its legitimacy is not the will of contracting states, but the value of the Rule of Law.

I want now to go further and make the stronger point, that the Strasbourg Court already orients itself towards common values rather than consensus, albeit not consistently. The Court has ignored consensus in numerous landmark cases. It has recognized, for instance, the following rights: the right of children born out of wedlock to be treated on equal terms with children born in wedlock (*Marckx v. Belgium*), the right of homosexuals to engage in sexual activities free from criminal prosecution (*Dudgeon v. UK*), the right of post-operation transsexuals to have their new gender recognized by law (*Goodwin and I v. UK*), the right of religious minorities to practice their religion free from criminal persecution (*Kokkinakis v. Greece*), the right of homosexuals to be eligible for single-parent adoption on equal terms with heterosexuals (*E.B. v. France*), the right of prisoners not to lose the right to vote indiscriminately and automatically upon conviction (*Hirst v. UK*) and many other cases.

Now, in some of these cases, the Court will note that consensus is ‘emerging’ or that it is found in most states, or that it is found in international agreements outside the ECHR or in international law as a whole. But all this is simply paying lip service to the idea of consensus. Emerging consensus is not consensus at all. Nor is a headcount of how many states recognize a right a form of consensus. It is a form of majority rule with insurmountable difficulties: how many states should be on board? The absolute or the relative majority of states in the Council of Europe? Or the majority of states in which this violation occurs? Or the majority of states in which some debate or legislative action has taken place? These are not legal questions to which the Court may properly apply itself. They have no basis in the text of the Convention or any connection to recognizable legal principles.

Moreover, even when the Court looks at whether the majority of contracting states have recognized a right in domestic law, consensus does not in essence play *any* role in its reasoning. The Court typically proceeds with a long and substantive legal analysis of the issues and, only at the end of its legal reasoning, adds – as an afterthought – that there is evidence of the European consensus. Consensus is simply added to the mix to address the worry about its legitimacy. And if its legitimacy is grounded on the value of the Rule of Law, like that of any court, then this worry is unfounded. By fleshing out the principles underpinning human rights, the Court is performing its legal role, which is to ensure that the values of human rights benefit all individuals in Europe. No individual human right should be

hostage to the vicissitudes of electoral politics if it is clearly founded on the legal principles of the Court's case-law.

To summarize my argument today: Consensus is typically thought to be a solution to a problem. The problem is meant to be that the Strasbourg Court lacks legitimacy to concretize the abstract values of the ECHR. By tracking consensus, the Court refers back to the contracting states, from which it is thought to derive its legitimacy. I have sought to argue, however, that this is a pseudo-problem and that the proposed solution undermines, rather than serves, European values. The ultimate basis for the Court's legitimacy is not the ephemeral electoral majorities of contracting states or of public opinion, but the value of the Rule of Law – itself a pillar of our shared European tradition. Consensus, as an interpretive tool, is pernicious because there is an inevitable lag between what our common European values require and how much consensus can be found in the legislative record of contracting states. By tracking consensus, the Court risks offending the values of the ECHR and, hence, violating the Rule of Law. At a time when European institutions are under so much threat, it is to courts – both supranational and domestic – that we must turn to as the ultimate guardian of our common values.



Elīna Luīze Vītola

Deputy Agent of the Government before
the European Court of Human Rights

From the outset, I would like to wholeheartedly thank the organisers of this conference for bringing the subjects of constitutional identities and European consensus into the limelight. Today, when Europe is a battlefield not only in its primary meaning, but also, to some extent, a battlefield between values, discussions about these subjects are essential in forming our shared understanding for the way forward.

Being the last speaker on this panel, and actually both panels today, I was tempted by the idea to look at the relationship and synergy between both notions that we discuss today. Namely, what is the relationship between the European consensus as a notion that stands for the common standards and values of the Contracting Parties and constitutional identity as a notion that represents the values of each of those Contracting Parties.

I think there should be no surprise that it is Riga that hosts this conference since the Court's latest case law in respect of Latvia delves deeper into the actually organic relationship between the European consensus and the constitutional identity of a State. Although not all of the cases I will highlight have directly referred to "European consensus" in interpreting the obligations of the Contracting Parties under the Convention or the Contracting Parties' margin of appreciation in

fulfilling these obligations, the cases of *Savickis and Others*,¹⁸ *Valiullina and Others*¹⁹ and *Džibuti and Others*²⁰ are among just a handful of cases where the specific concept of “constitutional identity” has been absorbed in the Court’s assessment, when examining questions with both a clear European consensus, and where there is none. That said, of course, the Court has previously referred to notions such as “constitutional values”, “constitutional importance”, “fundamental principles of the State”, among others when speaking about the State’s national flag, territory, language, respect for human dignity, or the principle of secularism.²¹

But before I look at those cases, from a general point of view, I can just thank the previous speakers who have elegantly described the Court’s different approaches in using the concept of “European consensus” as an interpretative tool, as a tool to legitimise the Court’s findings (or perhaps not?),²² or to formulate the general standards under the Convention system. From what has been said, one thing is clear, European consensus is one of the elements that lie at the heart of the evolutive “living instrument” doctrine. As expressed for the first time in the *Tyrer v. the United Kingdom*:

“[...] the Convention is a living instrument which [...] must be interpreted in the light of present-day conditions. [...] and The] Court cannot but be influenced by the developments and commonly accepted standards in the [...] member States of the Council of Europe. [...]”²³

However, this finding as such does not refer to the practice or legislative acts of the Contracting Parties in their domestic legal systems alone. Neither does the Court’s subsequent practice confirm that the consensus would be built solely on the practice of the Contracting Parties. Instead, the Court refers to “commonly accepted standards”. This, by its very nature, should be perceived as a wider concept that requires more than a comparative analysis of the domestic legal framework in an undefined number of Contracting Parties that would somehow consolidate a consensus. Although, without a doubt, both, the parties to the proceedings and the Court, use comparative analysis as one of the ways to find a particular standard to exist, in the most sensitive cases, which I have in mind, a significant role in the Court’s jurisprudence is also played by the evolving standards in the international

18 *Savickis and Others v. Latvia* (application no.49270/11), Grand Chamber judgment of 9 June 2022.

19 *Valiullina and Others v. Latvia* (applications nos.56928/19, 7306/20 and 11937/20), judgments of 14 September 2023.

20 *Džibuti and Others v. Latvia* (applications nos.225/20, 11642/20 and 21815/20), judgment of 16 November 2023.

21 Among many other authorities in different contexts, *Mentzen v. Latvia* (application no.71074/01), decision of 7 December 2004, paragraph 2b; *Beizaras and Levickas v. Lithuania* (application no.41288/15), judgment of 14 January 2020, paragraph 117; *Leyla Sahin v. Turkey* (application no.44774/98), Grand Chamber judgment of 10 November 2005, paragraph 114.

22 Considering that some speakers also expressed critique towards the concept of “European consensus”.

23 *Tyrer v. the United Kingdom* (application no.5856/72), judgment of 25 April 1978, paragraph 31.

fora, the political decisions and declarations at the Council of Europe level, views of other international bodies, but, most importantly, by the underlying values of the Convention system. As recently reiterated in the case of *M.L. v. Poland*,

“[...] the rule of law is inherent in all the Articles of the Convention and the whole Convention draws its inspiration from that principle. The provisions of the Convention must be interpreted in the light of the Preamble to the Convention, which, in its relevant part, declares the rule of law to be part of the common heritage of the Contracting States.”²⁴

One of the somewhat recent examples of the methods used by the Court in establishing a consensus and underlining in that assessment the fundamental importance of the values protected by the Convention system can be seen in the case of *Fedotova and Others v. Russia*. In particular, the Grand Chamber noted that, by the time of the examination of that case, 30 Contracting Parties to the Convention had recognised the obligation to provide a legal framework allowing same-sex couples to be granted adequate recognition and protection of their relationship.²⁵ This led the Court to establish a clear ongoing trend. Noting that I do not attempt to somehow draw a distinction between the linguistic meanings of “consensus” and “ongoing trend”, it has to be underlined that the Court did not stop at the point of a comparative analysis of the practice in the Contracting Parties. It went on to note other developments that would consolidate this trend. In particular, it referred to the findings of the United Nations (UN) and Council of Europe High Commissioner for Human Rights, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Council of Europe Committee of Ministers and Parliamentary Assembly recommendations, the European Union Charter of Fundamental rights and the case law of the Court of Justice of the European Union, and even the practice of the Inter-American Court of Human Rights. Ultimately finding that there was a sufficient consensus among the Contracting Parties to recognise and protect the relationship of same-sex couples, the Court also linked this finding to the need to safeguard the values of the “democratic society” that are promoted by the Convention, foremost among which are pluralism, tolerance and broadmindedness because, as the Court put it, “any interpretation of the rights and freedoms guaranteed has to be consistent with the general spirit of the Convention, an instrument designed to maintain and

24 *M.L. v. Poland* (application no.40119/21), judgment of 14 December 2023, paragraph 167.

25 *Fedotova and Others v. Russia* (applications nos.40792/10, 30538/14 and 43439/14), Grand Chamber judgment of 17 January 2023, paragraph 177.

promote the ideals and values of a “democratic society”²⁶. Moreover, this finding also warranted the Court’s rejection of Russia’s arguments that feelings of the majority of the Russian population and the perceived need to protect minors from promotion of homosexuality justified its failure to ensure recognition of the rights of same-sex couples.

Against this background, it seems rather obvious that whenever we talk about European consensus, in sensitive cases, it almost always comes down to the fundamental values that the Convention strives to protect. Regardless of whether the consensus follows directly from measures already adopted at the domestic level and their comparative analysis, or from the values more generally protected by the Convention, they always come under this larger umbrella of shared values among the Contracting Parties.

On the other hand, it follows from the Court’s case law that even where the practice of States is homogenous, which, in principle, would warrant a conclusion that a consensus exists and the margin of appreciation accordingly is narrow, the Court may still, based on the finding that the case concerns an indisputably sensitive area of law or interests of the Contracting Party, conclude that this consensus leaves space for the values underpinning domestic legal system to enter the assessment of the State’s margin of appreciation. A case in point is the *A, B and C v Ireland*.²⁷ Briefly, the proceedings were instituted by three women who argued that the impossibility to obtain an abortion in Ireland, except for cases that threatened the expectant mother’s life, had been in violation of their right to respect for their private life under Article 8 of the Convention. The Court noted the sensitivity of the moral and ethical issues raised by the question of abortion and found that a broad margin of appreciation should be accorded to the Irish State in determining the question whether a fair balance was struck between the competing interests. At the same time, the Court also found that Ireland was the only Contracting Party to the Convention which, at the time, allowed abortion solely where there was a risk to the life of the expectant mother. Yet, this did not lead the Court to conclude that the margin of appreciation for the Irish State should be narrowed down. And the practice in Latvian cases affirms that the same approach, exceptionally, may be applied to expand the narrow margin of appreciation that exists based on a common standard among the Contracting Parties if it does not contradict the fundamental values of the Convention.

²⁶ Ibid., paragraph 179.

²⁷ *A, B, and C v. Ireland* (application no.25579/05), Grand Chamber judgment of 16 December 2010.

I think it goes without saying that whenever an aspect of the State's constitutional identity comes into play in a given case that case undoubtedly touches upon a delicate question. This also follows from the Court's case law for example in the case of *Mentzen v Latvia*,²⁸ and has been recognised by the president of the Court during her speech in Riga last September.²⁹ In such cases, the Court has to be mindful of this sensitivity, and Contracting Parties should trust the Court that it will be mindful of it. This is precisely what happened in *Savickis, Valiullina and Džibuti*.³⁰ The Court was mindful in respecting the constitutional identity of Latvia in the determination of its margin of appreciation.

In the case of *Savickis and Others* the applicants claimed that they had suffered discrimination with respect to their right to peaceful enjoyment of possessions as protected by Article 1 of Protocol No.1 to the Convention on account of their status in Latvia as non-citizens. The Grand Chamber, by a majority of 10 to 7, overturned its previous findings in *Andrejeva*,³¹ and found that there had been no violation of the applicants' rights. In particular, on the one hand, the Court reiterated its well-established case law that where "nationality", or rather the absence thereof, is the sole criterion for the distinction, very weighty reasons must be adduced to justify a difference in treatment.³² Now, although the judgment itself does not mention "consensus" regarding this, it is clear that the determination of the margin of appreciation was, first, based on the values-oriented European consensus which required those very weighty reasons, and accordingly afforded a very narrow margin of appreciation for the Contracting Parties. On the other hand, the Court took note that the doctrine of State continuity, which was at the core of that case, formed the constitutional foundation of Latvia following the restoration of its independence after 50 years of occupation by the USSR. Having recognised that the legitimate aim for the difference in treatment of non-citizens was based on an aspect of the constitutional identity of Latvia, the Court decided to examine the very weighty reasons requirement against the background of an intrinsically sensitive legitimate aim, the constitutional identity of Latvia, and the historical background of the case. Thus, the margin of appreciation afforded to Latvia was wider.

28 *Mentzen v. Latvia* (application no.71074/01), decision of 7 December 2004.

29 *Conference on the Role of the Judiciary in Execution of Judgments of the European Court of Human Rights: Execution of ECHR judgments and the Rule of Law*, speech by Siofra O'Leary, Riga, 21 September 2023, available at: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/speech-20230921-oleary-conference-role-judiciary-execution-riga-eng>.

30 *Savickis and Others v. Latvia* (application no.49270/11), Grand Chamber judgment of 9 June 2022; *Valiullina and Others v. Latvia* (applications nos.56928/19, 7306/20 and 11937/20), judgments of 14 September 2023; *Džibuti and Others v. Latvia* (applications nos.225/20, 11642/20 and 21815/20), judgment of 16 November 2023; see, more recently concerning the same topic, *Djeri and Others v. Latvia* (applications nos.50942/20 and 2022/21), judgment of 18 July 2024.

31 *Andrejeva v. Latvia* (application no.55707/00), Grand Chamber judgment of 18 February 2009.

32 *Ibid.*; see also among other authorities *Biao v. Denmark* (application no.38590/10), Grand Chamber judgment of 24 May 2016, paragraph 93; *Gaygusuz v. Austria* (application no.17371/90), judgment of 16 September 1996, paragraph 42.

Similarly, but perhaps from the first glance less evidently, the constitutional identity aspect had an effect in the *Valiullina and Džibuti* judgments, which entered into force just recently. In those cases, the Court examined complaints by parents and children regarding the increase of the Latvian language as the language of instruction in education in public and private schools in Latvia. As a result of this increase, the proportion of Russian, which was the language used by the applicants and their children in education, was reduced. Before the Court, the applicants claimed that the measures in question had been discriminatory against them as before their adoption the applicants had obtained education in Russian, their mother tongue, in a larger proportion. However, before turning to the alleged discrimination, the Court examined whether there was a consensus that would recognise a right to obtain education in a language other than the official language (State language) of the Contracting Party. The Court noted that the principle of mother tongue instruction has been recommended by some international bodies, however, it did not represent a common European consensus in the field of education. Importantly, in this conclusion the Court also relied on the Government's argument that only in a handful of States such a right had been provided, and the assessment of the Constitutional Court of Latvia finding that there was no consensus among the Contracting Parties, including under other relevant international instruments, in this field. This finding accordingly led the Court to conclude not only that Article 2 of Protocol No.1 to the Convention did not guarantee a right for minorities to receive education in a language of their choice, but also that the Contracting Parties' generally wide margin of appreciation in organising their educational systems was particularly wide as regards the language of instruction.

Although not expressly, the fact that Latvian language is an aspect of Latvia's constitutional identity, as acknowledged in the Court's previous case law, came into play at every stage of the Court's assessment. First, it was recognised as a legitimate aim, *inter alia* referencing the conclusions of the Court of Justice of the European Union in the *Cīlēvičs and Others*.³³ Further, in its proportionality analysis, the Court acknowledged that Latvia had to take steps to correct factual inequalities so that Latvian-speaking individuals could regain their right to use Latvian in all spheres of daily life, including their right to education in the official language of the State. This conclusion did not hinge on the generally wide margin of appreciation of States when it comes to organising their education systems alone. Seeing that the judgments in *Valiullina* and *Džibuti*

33 Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, *Boriss Cīlēvičs et al.*, ECLI:EU:C:2022:638.

often circle back to the findings of the Constitutional Court, which, in turn, assessed the relationship of the Latvian language as a constitutional value and the international consensus at length, although not explicitly, the judgment as such embodies the interaction between the European consensus and the constitutional identity of Latvia.

From what I have said, it seems to me that European consensus, which is built on the shared values of the Contracting Parties to the Convention, and the constitutional identity as a value for a particular Contracting Party are not something that should clash. They are, in principle, two sides of the same coin, and in the Court's case law they should create a synergy. Mutual respect for both sets of values that make up the Convention system, one being based on the other, is crucial to ensure a long-lasting understanding of the system and the way forward. At the same time, this means that there is a delicate line to be drawn. It has been noted that sometimes Contracting Parties invoke constitutional identities to circumvent the fundamentals of the Convention system that are based on the shared values of all Contracting Parties. So, one might ask who and how is the first to draw this delicate line. In my view, the answer lies in another fundamental principle underpinning the Convention system – the principle of subsidiarity³⁴ – and a substantive dialogue between different courts, which is demonstrated by *Savickis*, *Valiullina* and *Džibuti*. The European Court respected the findings of the Constitutional Court of Latvia, where the latter had explained in detail Latvia's constitutional identity and the need to protect this identity under the umbrella values that the Convention system safeguards. Only where this assessment is based on the pillars of democracy, rule of law, pluralism, respect for human dignity, will the value that is the constitutional identity find its place in the broader European consensus.

In conclusion, I think it is important to recall that asking questions is a sign of a healthy mind; so, to conclude, perhaps it is worth asking, whether there might be a European consensus that when a constitutional identity of a Contracting Party enters into play in a given case, there might be a wider margin of appreciation afforded to them, provided that in the interpretation and application of the many facets of those identities the Contracting Parties respect and ensure the underlying values of the Convention system?

34 See, in particular, the text of the Preamble of the Convention following the entry into force of Protocol No.15 to the Convention, paragraph 7; The Court has previously described the principle of subsidiarity as follows: "The Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in the Convention and the Protocols thereto, and in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the Court. Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to evaluate local needs and conditions and to decide what is in the public interest [...]" (see, among many other authorities *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) v. Switzerland* (application no.21881/20), Grand Chamber judgment of 27 November 2023, para.160).



Kanstantsin Dzehtsiarou

Professor in Human Rights Law at the University of Liverpool

The topic of this panel discussion is “European Consensus shaping the European Public Order”; and it is very much in line with my own research agenda. I published two long monographs, one on the European Consensus and another one on the European Public Order. I just need to summarise these two books for you in 15 minutes and my task is done. Well – what can be easier?

In this short presentation, I will start with the European Consensus, its methodology and its role in the case-law of the European Court of Human Rights (hereinafter – the Court, ECtHR), then I will move on to discussing the European Public Order and, finally, I will look into something that I did not do in my previous books, namely, merge these two phenomena and see whether there is any connection between the European Public Order and Consensus in the case-law of the Court.

First, let’s look at the European Consensus. In the book from 2015, I argued that the European Consensus could enhance the legitimacy of the Court and its judgments. In order to achieve this, the European Consensus should be based on real evidence and it should be consistently applied in the case-law. The European Consensus is a tool of interpretation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – the Convention) that the Court uses in its decision-making. The reason for the application of the European Consensus is that the meaning of the Convention can be linked to how human

rights issues are dealt with by the Contracting Parties. The European Consensus can be conceptualised as a tool of interpretation of the Convention which prioritises a particular solution to a complex human rights issue if this solution is supported by the majority of the 46 Contracting Parties. This support for a particular solution is identified through comparative analysis of the laws and practices of the Contracting Parties and international law. The European Consensus is a rebuttable presumption, which means that the Contracting Parties are presumed to be in violation of the Convention if their solution diverges from the solution adopted by the majority, unless they can provide sufficient and weighty reasons for such divergence.

The judgment in the case of *Bayatyan v Armenia* can serve as an example of how the European Consensus is operationalised in practice. The Court was considering whether the prosecution for conscientious objections to military service was contrary to Article 9 of the Convention. Prior to this case, the Court answered negatively to a similar question but here, in order to change its approach, the Court established that there were only two countries in Europe which criminalised conscientious objections and did not offer an alternative military service. For that reason, the Court found a violation of Article 9.

Unlike some learned colleagues, I think that the European Consensus is a useful tool of interpretation of the Convention but one of the core issues of contestation even between supporters of the Consensus is the methodology. In other words, how can one establish consensus? Identification of the European Consensus can be divided into three stages: preliminary stage, stage of assessment, and stage of deployment. In the first stage, the Court prepares comparative law materials that describe the laws and practices of the Contracting Parties. It is a comparative exercise which happens behind the scenes, and the Court usually only includes a very short summary of often quite lengthy reports prepared by the Registry of the ECtHR. The Court's approach to comparative law has become much more professional in the last 20 years. The Court has invested resources in the creation and development of the Research Division within the Court's Registry, which prepares independent comparative law reports upon the request of the judge-rapporteur in cases of high importance. In my monograph, I proposed that the Court contacts apex national courts with questions about their national law. The Court has accepted this idea (it is also possible they came up with it independently) and those working in apex courts and are members of the so-called superior courts network have to answer the requests on their national law.

At the second stage, the Court analyses the outcome of a comparative study and decides whether consensus can be established. The Court does not need nigh

unanimity to establish consensus. In a number of cases, a trend in a particular direction has been enough to trigger the European Consensus argument. This stage is not automatic, and the judges have to decide on a number of dilemmas, including whether the number of States is enough to constitute consensus and the level of abstraction that the European Consensus should be established on. The European Consensus is possible on the level of principles or rules. If consensus is established at the level of principles, it reflects a general agreement of the Contracting Parties in relation to a certain fundamental issue that might need further interpretation. For example, the Contracting Parties might agree that national minorities must be protected but this principle can lead to various, even sometimes mutually exclusive rules that ensure such protection. In contrast, rules offer much more precise regulations that prescribe certain behaviour. The level at which consensus or the lack thereof is established might have a direct impact on the following stage because consensus on the level of rules is much more straightforward and can claim a higher degree of persuasiveness in comparison with consensus on the level of principles.

At the stage of deployment, the Court considers whether consensus or lack thereof should influence the outcome of the case. It is argued here that the European Consensus establishes a rebuttable presumption in favour of the regulation adopted by the majority of the Contracting Parties. This means that the European Consensus is not applied automatically, and the ECtHR judges retain a great deal of discretion in applying it. Having said that, the Court should not apply consensus arbitrarily, and if the Court decides not to follow consensus it has to explain its reasons clearly and convincingly.

Second, the European Public Order. My take on the European Public Order is more pessimistic than on the European Consensus. My interest in this concept was sparked by an oft-repeated phrase of the Court that the European Convention is a constitutional instrument of the European Public Order. The Court said it in *Loizidou* and many other cases. Some judges of the Court, especially Judge Paulo Pinto de Albuquerque, liked including this concept in their dissenting opinions too. My genuine question was – what exactly the European Public Order is, what legal consequences references to it might have, and how the Court can shape it.

The core argument of my monograph looking at the European Public Order was twofold. First, I argued that it was hardly possible to define the European Public Order and, therefore, using this notion in the Court's judgments was not helpful for the clarity of the Court's reasoning. If one accepts the fact that clarity is one of the factors that affects the legitimacy of the Court's judgments then such

fundamentally vague notions can undermine such legitimacy. Under the European Public Order as legal concept, I mean that it is deployed by the ECtHR in its case-law as a justification for a certain outcome. For example, in some early cases, the Court declared an application inadmissible in accordance with Article 35 of the Convention and then stated that no reasons of the European Public Order would justify declaring it admissible. In these cases, the Court treated the European Public Order as an argument that could justify a departure from the strict interpretation of the wording of the Convention. Where the Court uses the European Public Order in a legal sense, it needs to establish some applicable scope and common understanding of this concept; in other words, such utilisation requires a clear meaning. However, it has never been done and I argued that the deployment of the European Public Order in this legal sense in the case-law of the Court should be avoided.

Secondly and conversely, the European Public Order can be used as a descriptive notion which is not expected to lead to any legally significant outcomes. Here, the European Public Order is seen as a set of fundamental values shared by the contracting parties to the Convention. In this respect, the monograph argues that the ECtHR does impact the understanding of these shared values and standards but such impact cannot and should not be a strategic aim of the Court.

Here, I also argued that the Court is not a strategic actor. It can come up with a certain short-term strategy, for instance, in relation to the case processing, etc., but it can hardly act strategically in its substantive decision-making and this makes it difficult for the Court to impact the European Public Order, even understood as a descriptive concept. In other words, the Court impacts the European Public Order at times by solidifying and confirming that the issue at hand forms part of the European Consensus but this is a side effect of contentious cases it has in front of it.

Finally, where does it get us? The meaning of the European Consensus can be quite vague at times but not as vague and imprecise as the meaning of the European Public Order. That is why I argued that the Court should continue using the former as a legal concept and stop deploying the latter. However, it would be hypocritical to say that they are completely disconnected, at least they do not look as such. One can hypothesise as to how they can be connected.

First, the European Consensus is, in fact, a representation of the European Public Order. If that was correct, the Court would use the European Public Order and it would have been identified through the European Public Order. This is perhaps an appealing argument but the Court almost never uses the European Public Order and the European Consensus in the same judgment, let alone within

the scope of the same argument. I used the keywords “European Public Order” and “European Consensus” in HUDOC database and it gave me 5 judgments as a result and in none of them these two concepts appear in the same paragraph. Of course, my search was a bit rushed and not very rigorous but this throws some doubts on the proposition that the European Consensus is a representation of the European Public Order.

Second, the European Consensus is not the same as the European Public Order but rather the tool by which the Court tries to solidify the European Public Order in this particular area. The challenge here is that the Court seems to think that the European Public Order comprises the most fundamental values. For instance, in a recent case the Court stated: “as the Convention is a constitutional instrument of European public order, the States Parties are required, in that context, to ensure a level of scrutiny of Convention compliance which, at the very least, preserves the foundations of that public order. One of the fundamental components of European public order is the principle of the rule of law, and arbitrariness constitutes the negation of that principle”.³⁵ Having said that, the European Consensus is not always connected to the issue of principles. As I argued, it is perhaps more convincing when it is concerned with very clear rules. This makes this link also quite challenging to establish.

My final hypothesis is that the Court sees either no or little connection between the European Consensus and the European Public Order. This reading is quite appealing not only because these concepts do not meet in the reasoning of the Court that much but also because their route to the case-law was very different – they appeared in different cases at different times.

If we forget about the Court’s case-law for a second and think about these two concepts ourselves, the link between the European Public Order and the European Consensus is intuitively appealing. They both, perhaps, need to reflect some European values. I would argue that they come to these values through different paths: the European Consensus through comparative law, and the European Public Order through the perceptions and feelings of the judges sitting on the bench.

35 *M.L. v. Poland*, para 166.



Ineta Ziemele

Judge of the Court of Justice of the European Union

Future Outlook for Europe: Values and European Judiciary

Introduction

There are many things in Europe that we take for granted. Even the war waged by the Russian Federation against Ukraine, i.e., the war on the European continent, has not much affected this feeling of general peace in Europe, of the kind of permanence of human rights, democracy and rule of law on the large part of our continent. Most of the time, we do not reflect back on the history and the sacrifices that have allowed Europe to, first, conceive the ideas of human rights, democracy and rule of law, and, second, to have rules and mechanisms that enable the practical implementation of these ideas. The fact remains that modern-day Europe with effective regional organizations, such as the Council of Europe and the European Union as well as plenty of sub-regional organizations, is an outcome of some of the deadliest wars Europe had experienced over the centuries and the ensuing promise – never again. Values at the centre of European identity are the result of its long and violent history. The search of European intellectuals for alternative ideas to aggressive power also contributed to this particular understanding of the European identity. There is, indeed, a European identity, even if today the panels have focused more on

differences and have brought to the forefront concerns that these may somehow been affected by what I call a European identity. I will address the relationship between European identity and national identities and will share my view on the role of courts in Europe in this regard which, of course, requires defining what is a European court. We define identities through values that unite a people at a national level but today we also define Europe, based on values that are common to European nations. This values-based interaction between different nations is a particularly complex choice that we have come to make in Europe and so the question really is how you come to share the same values among peoples who themselves are shaped by their different histories, languages, nature and climate, geography. Is this choice sustainable both from within but also against the attacks from outside?

European identity

European identity is best described in the Preamble of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – ECHR) as well as in the Statute of the Council of Europe. The ECHR confirms the profound belief of Europeans that fundamental rights and freedoms are the foundation of justice and peace in the world and are best maintained, on the one hand, by an effective political democracy and, on the other, by a common understanding and observance of the human rights. It actually points out that European countries are like-minded and have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law. According to the Statute of the Council of Europe, peace is based upon justice and international co-operation, while the true source of individual freedoms, political liberty of peoples and the rule of law are the common spiritual and moral values of European nations. It is primarily a European view that democracy, development, rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually supporting and reinforcing. Even if this view has also been placed at the centre of the human rights work of the United Nations since the World Conference on Human Rights in 1993, international law as such does not impose a particular form of government on States. The requirement that a State must be democratic with strong independent courts is precisely a matter of European law comprising both the Council of Europe standards as well as the EU law. It is this understanding that reflects the European identity.

The European Union has gone beyond the idea of international co-operation and represents the next level of integration of 27 European nations. It is important to

keep in mind that at some point during the process of building a common market, as the original aim of the European Communities at the time, those in charge of this process had realized that the common market was not neutral in terms of value choices. We may take the example of one of the earliest fields of case law of the Court of Justice of the European Union. That is to say, the businesses would probably survive with considerable differences between workers having permanent contracts and those with fixed-term and part-time contracts. However, something in the European culture was telling that we were not too pleased with leaving the matter completely in the hands of raw market forces and so the legislator at the time of the EC and subsequently the Court addressed the matter in terms of equal rights. The European continent is historically characterised by distinctions, as to the extension of the rights available, between different peoples in Europe, e.g., men and women, property owners and those without, citizens and non-citizens, people of colour, etc., and that this distinction, mostly based in stereotypes and fears, have fairly often led to the most horrible crimes, which, as it was mentioned above, stimulated the necessity to create European law and legal mechanisms, since in Europe of today we still look with great suspicion at any distinctions that lead to tensions. It is precisely due to this experience in the field of common single market the integration of the nations soon moved into the search for and agreement on common values which are now contained in Article 2 the Treaty on European Union as follows:

“The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”

The institutionalisation of these values, which find their concretization also in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, has given rise to important case-law holding the EU institutions and States accountable for non-compliance with Article 2 values.³⁶ This accountability process both increases the rights of individuals and improves the rule of law in Europe. The EU has clearly confirmed that economic integration and free market also require common values that are legally binding and transcend common economic solutions. Such a view of the functioning of markets also characterizes European identity.

36

See CJUE judgment in case C-156/21 Hungary v Parliament and Council, para 127. The Court held that Article 2, which enshrines the rule of law, is an adjudicating issue: ‘The values contained in Article 2 TEU have been identified and are shared by the Member States. They define the very identity of the European Union as a common legal order. Thus, the European Union must be able to defend those values, within the limits of its powers as laid down by the Treaties’.

The formation of European identity has been a long, multifaceted process. The roots are in the history of ideas that have been responding to all the events in the European history generated by men within the States and as between the States. The identity has been shaped by national constitutional traditions and through inter-governmental processes and negotiations. I should say that European identity has been hard-tested and truly has its legitimacy.

I have argued elsewhere that the legitimacy of the European identity cannot be taken for granted either. It requires constant attention by all those competent to pronounce on it. First of all, it is the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. Most notable judicial pronouncements on European identity happen when the European Court of Human Rights, as part of the method of interpretation of the Convention, takes stock of the existing European consensus. It is true that, on the one hand, the European consensus is a technique of application of a treaty over time, in view of the fact that society is a living body and therefore evolves constantly. On the other hand, it reflects common values that evolve and even change over time and in that the European consensus describes European identity of the moment within the ever-changing societal processes. Within the European Union, the very engine of the integration is fuelled by the dialectics of the relationship between the diversity of the EU Members States and their unity. This dialectics lies in the heart of the EU law. Common constitutional traditions of the States as a source of general principles of the EU law as well as the means of interpretation of the Charter of Fundamental Rights of the EU, which includes the examination of the legitimate aim and the proportionality, also contributes to embody the identity of the EU. In all of these legal concepts both of the ECHR system and the EU law one sees the connection with processes in the European societies and that ensures legitimacy of the regional or supranational decisions.

National identities as part of European identity

The fact that national identities are to be respected and are, in fact, part of what makes Europe what it is today, is best reflected in Article 4 of the Treaty on European Union. It follows that:

- “1. In accordance with Article 5, competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.
2. The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It

shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.

3. Pursuant to the principle of sincere cooperation, the Union and the Member States shall, in full mutual respect, assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties.”

In the ECHR system, such principles as margin of appreciation and subsidiarity, as well as the very principle of the accepted restrictions of human rights where a legitimate aim and proportionality have been respected give space to national identities subject to verifications by the European Court of Human Rights, as the case may be. It is therefore obvious that what makes European identity are national identities and the fine dialectics between maintaining differences and building on common values. This is a fundamental part of the legitimacy of the entire European project.

European judiciary

The idea of dispute resolution by an independent, authoritative party also accompanies the development of modern Europe. However, submitting modern States to permanent international courts is to be seen as an ultimate achievement in the evolution of ideas and a counterpoint to the idea of absolute sovereignty, especially insofar as such management of disputes is considered essential for the maintenance of peace. This aspect, too, is vital for the European identity.

I have suggested to conceptualize the approach of the European courts and their role with a specific term of “European judiciary”, it denotes all the courts in Europe that form a web of judicial interrelations within a common European legal space.³⁷ The notion of European courts refers to international or supranational courts in Europe. And the notion of courts in Europe refers to the numerous individual and specialised courts that are essential to the functioning of the European system of governance.

A truly important layer of courts belonging to this crowded house of the European judiciary is the national constitutional and supreme courts. The EU Court of Justice’s interpretation of Article 267 of the Treaty on European Union,

37 For more details see Ziemele, Ineta, ‘European Judiciary’, in Anne van Aaken, and others (eds), *The Oxford Handbook of International Law in Europe* (online edn, Oxford Academic, 20 June 2023), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198865315.013.24>, accessed 23 Oct. 2024. The notion of ‘a common European legal space’ refers to, first, the Council of Europe standards as a common minimum denominator for rule of law and human rights among 46 Member States of the organisation and, second, the European Union law applicable in 27 Member States of the Union which are also members of the Council of Europe. Moreover, some treaties concluded within the Council of Europe are the minimum legal standard within the EU legal order.

which enshrines the preliminary reference procedure, and Article 19, ‘which gives concrete expression to the value of the rule of law stated in Article 2 of the Treaty on European Union, entrusts the responsibility for ensuring judicial review in the EU legal order not only to the Court of Justice but also to national courts and tribunals’.³⁸ Consequently, the courts can ‘no longer operate in isolation but carry a common legal responsibility for the European legal space’.³⁹ For that reason, the principles and standards applicable to the functioning and composition of the courts have gained preeminent importance. Their independence and impartiality have become vital elements of European judicial architecture, as a consequence a common standard of independence and impartiality of the judiciary has been reinforced.⁴⁰

The regional courts’ role and interaction with national courts have reached another level in Europe; it can, indeed, be designated as a ‘union of courts with constitutional jurisdiction’, or, the term conceived by the former President of the German Constitutional Court A. Voßkuhle – *Verfassungsgerichtsverbund*; into this union we include as well all the other courts applying the EU law with legal responsibility for European legal space.⁴¹ Because of these developments, we can now talk about a web of close mutual relations between courts through formal and informal procedures and communications, i.e., judicial dialogue among courts in Europe, which forms a real and complex architecture of what can be termed the “European judiciary”, which has a primary aim of protecting individuals against abuses of power and protecting individuals from each other to ensure long-term peace and development. It has been rightly pointed out that:

“Europeani[s]ation has reshaped courts performing constitutional adjudication and continues to do so. Today, these courts are not only responsible for securing the respect for the domestic constitution within their own legal order—though this remains their main task and the basis of their legitimacy—but are also called upon to contribute to the orderly functioning of the European legal space as a whole.”⁴²

Considering that any national court may refer questions about the interpretation of an EU legal act to the Court of Justice, and the national courts may be called to settle the dispute in front of them while also taking into account the case law of

38 CJUE judgment in case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

39 Armin von Bogdandy, Huber Peter M., and Christoph Grabenwarter (eds), *Constitutional Adjudication: Common Themes and Challenges*, Oxford University Press, 2023, (n 5), 4.

40 Among the CJUE judgments with regard to the situation in Poland, see, e.g. Case C-791/19 *Commission v Poland* (on Disciplinary Chamber of the Supreme Court), also: C-157/21 *Poland v Parliament and Council*, para 150. Generally, Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

41 Op. cit. von Bogdandy and others (n 5) 8. This concept was developed by Professor Andreas Voßkuhle, former President of the German Constitutional Court.

42 Op. cit. von Bogdandy and others (n 5) 4.

the European Court of Human Rights, it is fair to say that Europeanisation, a shared responsibility for a common European legal space, has affected national courts of all levels and competencies.

Constitutional courts and supreme courts, performing constitutional adjudication, have a particular responsibility within, and in the name of, the European judiciary, since they have the final say in triggering the dialogue mechanisms therein. That is of crucial importance for the development and viability of the European judiciary.

It is in this context that the idea that courts, performing constitutional adjudication both at the European and national levels, should engage properly with the protection of Article 2 of the Treaty on European Union values, will require further elaboration. The Court of Justice in cases C-156/21 and C-157/21, the so-called conditionality cases, explained that the protection of the rule of law, as one of the common values enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union, permitted the Commission to suggest other measures alongside the procedures on the sanctioning of a Member state for non-compliance with the fundamental EU rules provided under Article 7 of the Treaty on European Union. While setting strict requirements for the resort to such measures, the Court explained that the foundation for its analysis lay in the very concept of the EU identity, which was summarised as follows by the Court of Justice: “The shared values, as stated under Article 2 of the Treaty on European Union, define and layout the very identity of the European Union as a common legal order”.⁴³ In its reasoning, the Court stated that the EU, in case of breach, should be able to defend these values. This is the basis for the proposition that constitutional courts and other national courts also have the competence to ensure that foundational EU values are respected if the case in front of a court raises that issue. The idea of a shared responsibility on an equal rather than hierarchical footing⁴⁴ for the implementation of common European values emanating from the EU Treaties and the ECHR is, in fact, the core function of the European judiciary and the necessary substantive element in addition to the procedural elements that consolidate the close web of courts in Europe.

Conclusions

Europe shows how the evolution of ideas about better ways of societal governance

43 Case C-156/21, *Hungary v Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2022:97, para 127. Also: Case C-157/21, *Poland v Parliament and Council*, ECLI:EU:C:2022:98

44 Koen Lenaerts, ‘Concluding Remarks’ (Conference Proceedings, EU united in diversity: between common constitutional traditions and national identities, Riga, 2-3 September 2021) 231-2.

to ensure peace between nations materialises in several general principles of law, such as human rights, the rule of law, and separation of powers, of which implementation requires an independent and impartial judiciary.⁴⁵ Moreover, the European legal space has responded to historical challenges by creating a house with several supreme courts which overlap in their jurisdiction. This has given ground to arguments that ‘[t]he mutual relationships among these courts are not satisfactorily, clearly, and convincingly established, as each of them belongs to a different legal order and system.’⁴⁶ Indeed, in principle, none of the courts is a supreme court of Europe. That is not the idea characterising European legal space. Rather, Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union as well as the principle of subsidiarity which transcends both the Convention system and the EU legal system make all courts in Europe responsible for upholding common values. Europe’s foundational idea of unity in diversity is the balance that each court must strive to achieve when carrying out its respective competence. This is both a challenge at a technical level of adjudication of a dispute, but it is also a unique opportunity because, for the first time in Europe, the centuries-old idea of the unity of European States takes place in reality and the courts have been elevated to play a major role. The European judiciary has taken a central stage along with political and legislative processes in Europe in substantiating and implementing the idea of Europe as a space of peace, prosperity, and values. This takes place through the search and deduction of general principles of law. It can be argued that the principle of mutual trust, which was created within the framework of the EU law, requiring further conceptualisation, has the potential to explain the relations within a European judiciary and among the EU Member States and impact wider Europe in ways that bring forward the construction of a united Europe more than ever before.⁴⁷ If we accept that mutual trust derives from ‘the foundations of the EU legal structure,’⁴⁸ then we can see that the European Union has added a new layer to the principle of State consent as the basis for the construction of international law.⁴⁹ Europe constructs common rules

45 See further Martti Koskenniemi, *To the Uttermost Parts of the Earth. Legal Imagination and International Power 1300–1870*. Cambridge University Press; 2021, (n 2).

46 David Sehnálek, ‘Normative Approach to the Interplay between the CCC and the CJEU/ECTHR: Judicial Dialogue or a Dictate?’ (2022) 1 *Law, Identity and Values*, 204 <www.doi.org/10.55073/2022.1.203-223> accessed 11 October 2022.

47 Koen Lenaerts and others (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas* (Hart Publishing 2019).

48 Christiaan Timmermans, ‘How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited’, in Koen Lenaerts and others (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas* (Hart Publishing 2019), 27.

49 According to Timmermans, mutual trust “has a special dimension [...]. It has a certain emotional connotation, which fits well in a constitutional language attempting to qualify the implications of the interrelationships between the Member States in the EU legal order”. Christiaan Timmermans, ‘How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited’, in Koen Lenaerts and others (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas* (Hart Publishing 2019), 29.

not only because it is in the self-interest of each State to do so but also because there is mutual trust in each other in that they share a common view of how the rights of citizens should be protected and mutual interactions strengthened. Formal and informal dialogues within the European judiciary are, therefore, required to adapt to this new paradigm. Mutual trust paradigm cannot be achieved without strong national courts protecting human rights and the rule of law as well as the ECHR system which ensures that a minimum common European human rights standard is observed. These are the foundation blocks for the new kind of legal space in Europe in which a new kind of legal order of the EU is a leading key element. The leap from cooperation of States to mutual trust, as experienced by the EU, is not easy; it requires a considerable evolution of the culture of true belief in equality among States, irrespective of their size or history, as well as a fundamental acceptance that there will be important differences, but they should not affect mutual trust.

The challenges are numerous.

The next stage of the European judiciary's evolution would be to fully and on the principled level accept that it is a single and unique web of different but interlinked courts with the same purpose to ensure peace, protection of human rights and prosperity in a common European legal space.



Mārtiņš Pāparinskis

Professor of Public International Law at the University College London

Concluding remarks of the conference

It is a great honour and privilege to be introduced by the president of the Constitutional Court and to be on the stage with the former President of the Constitutional Court. I have, of course, been given an impossible mandate. We have heard discussion of incredible richness, interrogated, pushed and evaluated within particular panels. Conferences have layers, as onions and perhaps other less aesthetically appealing creatures, for those who appreciate the reference. In my 19 minutes, I will try to tease out the differences and identify things that struck me as particularly important for further reflections. As Ms. Vītola noted, asking questions is a sign of a healthy mind (although I cannot help but feel that sometimes the content of the questions might also be a relevant consideration there). I propose to share with you six groups of questions. First, in relation to metaphors speakers were wonderfully poetic, and I think it does tell us quite a lot about both the type of reasoning that is engaged in these issues, and the sort of broader mental map on which we can situate these important considerations. I will then say something about vagueness, again, a concept that ran through our considerations. I'll have three particular things to say about the panels, and then I will have three issues to leave to you in conclusion.

So let me start with metaphors. It is perhaps not surprising that they were so rich. Professor Huber reminded us that we are building almost a millennium of discussion of the great questions of political theory and philosophy about the ordering of institutions in Europe.

So it is not surprising that there is a rich pedigree and heritage within which we can situate ourselves. Some of them related to transport. Judge Kuijer spoke about the metaphor of a navigator, somebody who can guide us and sometimes tell us that we should turn back. Although, of course, in the context of this particularly well-equipped conference that has driven us around, there's also the possibility of a metaphor of a person who is seated in a car and has only a choice to command the driver, so there might be a challenge explored in that regard as well. Judge Kučs spoke about consensus not being a one-way street, an important proposition, although, as we know, one-way streets also serve a good function – they can lead to such wonderful venues as this one. They may also lead to dialogue between drivers. My good colleague and friend, Professor Letsas, noted the perils of that perspective, although that, of course, also depends on the institution. We spoke about courts. But courts are not the only way of settling disputes also at the international level. And there may be institutions that are more dialogic than confrontational.

Judge Kuijer also made a metaphor of a translator and a hinge, which struck me as very insightful, and I will return to it at the very end.

It is an important proposition. We all translate. We all speak somebody's foreign language, so there needs to be both sensitivity and subtlety in that process. We spoke about courts. There are many judges here, and I think it is important to clarify and confirm that Professor Dzehtsiarou's reference to false friends does not relate to courts. Courts are only true friends to each other. Many metaphors fell on anthropomorphic conceptions, on concepts and institutions. Professor Huber spoke of having two hearts, one is reminded, I suppose, of Ernst Kantorowicz's famous work on *The King's Two Bodies*, *Body Natural* and *Body Politic*. Professor Huber again has noted rightly that we were only human. At the same time, deciding on matters gives us sovereign powers. Judge Kuijer spoke of institutional personnel. I suppose international lawyers in the audience might think of George Scelle's famous notion of the *dédoublement fonctionnel*. One of the most prestigious books to be read at the moment is Săn Tî, the famous *Three-body Problem* book. And of course, Ms. Vitola reminded us of two sides of the same coin, although I do wonder whether in the banking metaverse that we were told of, there will still be two sides of the same coin. It's almost a Zen kind of question whether one hand can clap,

whether one court or coin can interact with each other. So that's about metaphors. And I think when speaking about dogmatics and finer legal points, it is worth also stepping back into art history and reflecting on these broader issues.

The second bigger theme, a metaphor of sorts as well, relates to vagueness. This is something that Judge Laviņš began with, and Judge Gnatowski talked about a lot. Professor Huber, with a nod to the important aspect of multilingualism and European judicial architecture, mentioned importance of constitutions to be quite obscure, and Professor Dzhetsiarou spoke about the degrees of vagueness. In discussion of vagueness, I have often found it helpful to distinguish between two meanings of vagueness. Ambiguity of vagueness, if you will, vagueness as something opposed to concreteness, and vagueness as something opposed to the ability to convey meaning. These are different things. There are things that can be concrete and lacking in meaning, and there are things that can be lacking in concreteness and very meaningful. So I think if we think through challenges of vagueness, we have to be clear which of those we are reflecting on. Vagueness is not necessarily a bad thing. Timothy Endicott has famously argued for the value of vagueness. Vagueness is wonderful. I argued last summer in the International Law Commission to my colleagues to reflect on the value of vagueness and cautioned against refinement of taxonomy for its own sake. I have to say, on the particular point, my colleagues did not follow my suggestion, but I think that the point stands, nevertheless.

Now, one response to vagueness is dialogue. Judge Laviņš invited us to a dialogue, and of course, this is a wonderful dialogue. There are also some challenges raised by other speakers, so dialogue requires speakers. Judge Kuijer noted that the Dutch constitution is sometimes a bit taciturn. So can we have a dialogue when one side is slightly understated? German Constitution, we heard, speaks, so there are variety of dialogues going on in Europe. Another concept of a certain degree of vagueness is legitimacy. The great and much missed James Crawford warned us about the caution of legitimacy speak, if it is something that is a slightly fuzzier notion of law that we feel a bit more comfortable with and a bit less precise with. I don't think that that is the way how it was used, but I think it is worth noting nevertheless that legitimacy is not a free for all. It is a normative conception that requires normative justification and explanation. And of course, dialogue can give an answer to some questions. The philosophy of language teaches us that there are concepts that are essentially contested, where the exercise of contestation is part of the concepts themselves, we feel deeply about them. We are angry when we are challenged on them, and we will not reach a consensus. It is precisely greater disagreement that

is a reflection on these matters. And on some of these points, it strikes me that we are speaking about essentially contested concepts on constitutional identity. They might be going back to the very foundation in late medieval Italian northern towns of the autonomous identity not governed by singular, secular or religious authority. Judge Ziemele just noted that for the first time in Europe, the centuries-old idea of European states takes place in reality, and the courts have been elevated to play a major role. Now, without taking a position on the argument, if that is right, we should not be surprised that the contestation will be a fundamentally contested one. Indeed, disagreement is precisely what should be taking place. We are doing exactly what the broader argument pushes us to do.

Let me now move on and say a few things about the first panel on the national constitutional identities and the variety of ways in which they can become relevant. Judge Kuijer said that it is important how constitutional identities are invoked. He was pushed somewhat by Judge Jočienė on whether it meant that the identities were not important, and he explained that that was not what he meant. They were important, but hard to pin down and varied from country to country. Therefore, dialogue, interaction between institutions, deference. Judge Gnatovskyy referred to margin of appreciation, I have jotted down, as everything that we have for addressing certain issues would be one way of looking at it. So an institutional relationship rather than necessarily the content of the rule.

Advocate General Szpunar suggested that courts, if they want to be more influential in the European space, should refer more cases, and Judge Petrucelli supported that call. Some people were not enlightened by the discussion. Professor Dzehtsiarou felt particularly unenlightened. Professor Letsas even thought the concept either superfluous or pernicious. Judge Kuijer explained the concept as going, I think, to certain foundational assumptions, perhaps a sort of the background rules of the constitutional order, which struck me as somewhat similar to the expression that the International Law Commission chose when explaining general principles found within the international legal order, using the adjective intrinsic – principles intrinsic to the international legal order. So perhaps that is one way of looking at it. Judge Jočienė had a clear answer. In Lithuania, constitutional identity is listed in the Constitution, and Judge Ziemele also explained the fine dialectics that are foundational in that project. There are other ways of looking at it. Judge Gnatovskyy noted that, at the end of the day, the constitutional law argument does not excuse a breach of international law, and Judge Kuijer noted, I think similarly, if expressed as an argument of sovereignty, something distinct from constitutional identity, it is

inadmissible, and that must be plainly right as a matter of public international law. In the customary law expressing principle in Article 3 of the 2001 International Law Commission's Articles on State Responsibility. Although it is worth remembering commentary seven of the article – domestic law is irrelevant for international responsibility unless international law makes it itself relevant. Judge Gnatovskyy also spoke about the importance of translating constitutional identity arguments into something that can be understood within the parlance of the European Court of Human Rights. a very important point, and I will return it to the very end. And he called for broader engagement with other rules of international law. The Strasbourg court, he suggested, was an international court with which I would agree. But also international courts have limited jurisdiction, as we were reminded on the 2nd of February by another court based in the European continent. And of course, constitutional identities may be formal sources of international law. General principles. Customary law. Interpretation. Judge Ziemele already referred to that.

Let me move on now to my fourth point, and I think this one I can make fairly briefly, and it is just to say, perhaps with a degree of caution, about defining European values as such that are peculiar to the European region. I think the sense that a peaceful settlement of disputes, human rights and justice are unfamiliar or not foundational in other regions and other regional organizations might be something that we should pause before considering. I was just having a look at the foundational documents of the Inter-American, African and ASEAN regimes, and I don't think that that is something that would be entirely right.

Let me now move to the second panel that is in our vivid memory, and that spoke about consensus.

And of course, from a public international law perspective, there are many ways in which consensus can be captured in internationally relevant terms. Judge Ziemele has written a very influential piece a couple of years ago on how, within the Strasbourg setting, consensus could perhaps be conceptualized as a rule of regional, particular customary law, and within the International Law Commission, certainly, consensus is of great value. I was quite pleased at last year as a chairperson of the drafting committee, we did manage to adopt all the conclusions by consensus, and that is something that states appreciated. So there are also contexts where the precisely right answer might be less valuable than the broadness of endorsement and the weight of authority. Again, of course, the International Law Commission is not a court, but it is something that is not entirely in some respects unlike a court.

There were many subtle points made in the second panel. I think if I can draw all of them together, for me, the takeaway was that consensus works in wonderfully different ways. Its wonders to perform, it may work differently in different institutions, at different periods of time, in relation to different subject matters and different issues. There was deep but very respectful disagreement between Professors Dzhetsiarou and Letsas. Judge Kučs explained the domestic perspective on these matters, Advocate General Szpunar, the Luxembourg perspective. And Professor Letsas and Ms. Vitola spoke about the Strasbourg perspective. So, again, a great deal of overlap, a great deal of subtle interrogation of particular cases and conceptual aspects.

All right. Well, I have been making wonderful time. I have three minutes and I am with my concluding points, which will be three. Two will be serious, one will be not. But I will leave it for you to decide which one is which. First, I think that one broader takeaway is that we spoke today about Europe in her shared values and in her infinite variety. That, I think, is not a contradiction. They were very different views on what it is that is shared. Values, at least a certain degree of abstraction, certain institutions, certainly ways of thinking and reasoning about things. Clarity about questions, but equally acceptance of the possibility of both. Respectful, as I suggested in the beginning, very heated disagreement. There's nothing wrong about heated disagreement when we talk about issues that we are concerned about. Deeply clinical removal from things that matter is not what lawyers necessarily should be about. For example, I thought that it was very interesting to note the different reactions to the invocation of the work of von Bogdandy. Judge Pitruccello and Judge Ziemele were approving, and Professor Huber significantly less so. So these are hard questions. On an entirely different topic, I was reminded of a remark by James Crawford that where he stands depends on where he sits. But that is a different discussion.

The second point I want to make is an expression that some of you may be familiar with, and that was perhaps a slight danger of some arguments, the so-called law of the horse. And I quote from a particular article, "lots of cases deal with sales of horses. Other cases deal with people kicked by horses. Still more deal with the licensing and racing of horses or with the care veterinarians give to horses, or prizes at horse shows. Any effort to collect these strands into a course on the law of the horse is doomed to be shallow and to miss unifying principles. And that, I think, is one way of looking at the disagreement in these panels between those speakers who felt that possibly there was an element of the law of the horse going on in their assignment. Judge Gnatovskyy, I thought, was a particularly strong exponent

of that thought on the first panel. And Advocate General Szpunar and Ms. Vitola, particularly on the other. And others felt that this was a coherent subject matter. And I think that there are reasonable ways of thinking about it, but that is a helpful way of doing it.

Thirdly, and the final point is that law is a language and a style of argumentation. And here I come back to Judge Kuijer's point about translators and hinges on what the system turns on.

There are arguments that work in some courts, but not in others. Fitzmaurice in Tyrer case, did not work at all, while worked in the International Law Commission or International Court of Justice. And again, it is such an honour to be on the stage with Judge Ziemele, who has excelled in her legal argumentation in three courts.

So let me finish on the last paragraph. Oscar Wilde's Gwendoline in "The Importance of Being Earnest" said that, in matters of great importance, style, not sincerity, is the main thing. And then she added that absence of belief in the man did not affect the wonderful beauty of his answer. Oscar Wilde, I think, may have slightly overstated it, but I think what we have heard from today is that both style and substance are important, and what is particularly important is the place of judges and law and courts in the evolving society. I could not agree more with Professor and Judge Ziemele's concluding words about the place of law in an evolving society, and I can finish with what strikes me as the most poignant last sentence in an international law book. In Vaughan Lowe's International Law, "when all is said and done, sometimes it's better to ask for assistance not from a lawyer, but from a priest, a doctor or a plumber".

Thank you, President Laviņš.