

TIESU VARAS LOMA EIROPAS CILVĒKTIESĪBU TIESAS SPRIEDUMU IZPILDĒ



THE ROLE OF THE JUDICIARY IN EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

2023
Rīga

STARPTAUTISKĀ KONFERENCE
INTERNATIONAL CONFERENCE

**Tiesu varas loma
Eiropas Cilvēktiesību tiesas
spriedumu izpildē**

**The Role of the Judiciary
in Execution of Judgments
of the European Court
of Human Rights**



Latvijas Nacionālā bibliotēka
Mūkusalas iela 3, Rīga
2023. gada 21. septembris

National Library of Latvia
3 Mūkusalas Street 3, Rīga
21 September 2023, Riga

Rīga

Izdevumā ietverti 2023. gada 21. septembra Starptautiskās konferences
"Tiesu varas loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē"
dalībnieku priekšlasījumi un to tulkojumi.

The publication contains presentations and their translations of
the participants of the 21 September 2023 International Conference
"The Role of the Judiciary in Execution of Judgments of
the European Court of Human Rights".

- © Autori, teksts un tulkojumi, 2023
- © Aleksandrs Kravčuks, foto, 2023
- © Kristaps Zvaigznīte, vāks, 2023
- © Kristaps Zvaigznīte, dizains un makets, 2024
- © Satversmes tiesas izdevums, 2025

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

ISBN: 978-9934-627-05-7

Satura rādītājs

Konferences atklāšana	8
Aldis Laviņš , Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs	8
Aigars Strupiņš , Latvijas Republikas Augstākās tiesas priekšsēdētājs	10
Lauma Paegļkalna , Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas parlamentārā sekretāre	13

PLENĀRSĒDE

Tiesu varas loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē	17
Šifra O'Lirija , Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētāja	18
Ineta Ziemeļe , Eiropas Savienības Tiesas tiesnese	32
Bašaka Čali , Starptautisko tiesību profesore (<i>Hertie School</i>)	40
Marialena Cirli , Eiropas Cilvēktiesību tiesas sekretāre	43
Anita Kovaļevska , Latvijas Republikas Augstākās tiesas senatore	50
Petrš Angjaloši , Čehijas Republikas Augstākās tiesas priekšsēdētājs	52
Eva Šiškova , Čehijas Republikas Augstākās tiesas Analītikas un salīdzinošo tiesību departamenta padomniece	52
Kanstantins Dzehtsiarovs , Cilvēktiesību profesors (Liverpūles Universitāte)	63
Emanuela Bribosjē , Beļģijas Konstitucionālās tiesas tiesnese un <i>Université Libre de Bruxelles</i> profesore	65
Aldis Laviņš , Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs	77
Jeirs Ulfsteins , Oslo Universitātes Publisko un starptautisko tiesību katedras emeritētais profesors	79
Mārtiņš Mits , Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis	87

I PARALĒLĀ SESIJA

<i>Res iudicata</i> un tiesas procesu atjaunošana pēc ECT spriedumiem un ECT loma tās spriedumu izpildes uzraudzībā	91
Jānis Pleps , Latvijas Republikas Augstākās tiesas senators	92
Helēna Jederbluma , Zviedrijas Augstākās administratīvās tiesas priekšsēdētāja	99
Antuāns Bause , Nīderlandes Cilvēktiesību institūta direktors, Utrehtas Universitātes profesors	103
Mārtiņš Mits , Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis	106

II PARALĒLĀ SESIJA

Valstu pasākumu ECT spriedumu izpildei uzraudzība un varas dalīšana; nacionālā konstitucionālā identitāte kā kavēklis ECT spriedumu izpildē.	111
Artūrs Kučs , Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesis	112
Jergs Polakevičs , Eiropas Padomes Juridisko konsultāciju un publisko starptautisko tiesību direktorāta direktors, juridiskais padomnieks	116
Heinrihs Amadejs Volfs , Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas tiesnesis	123
Olga Papadopulu , Valsts padomniece (Grieķijas Valsts padome).	129
Konferences noslēgums.	133
Aigars Strupišs , Latvijas Republikas Augstākās tiesas priekšsēdētājs	133
Aldis Laviņš , Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs	135

Table of Content

Opening of the Conference	140
Aldis Laviņš , President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia	140
Aigars Strupišs , President of the Supreme Court.	143
Lauma Paegļkalna , Parliamentary Secretary of the Ministry of Justice of the Republic of Latvia	146
PLENARY SESSION	
Res judicata and reopening of proceedings after ECtHR judgments	149
Síofra O'Leary , President of the European Court of Human Rights	150
Ineta Ziemeļe , Judge of the Court of Justice of the European Union	165
Başak Çalı , Professor of International Law (Hertie School)	173
Marielena Tsirli , Registrar of the European Court of Human Rights.	177
Anita Kovalevska , Senator of the Supreme Court of the Republic of Latvia	185
Petr Angyalossy , President of the Supreme Court of the Czech Republic.	187
Eva Šišková , Adviser of the Department of Analytics and Comparative Law of the Supreme Court of the Czech Republic.	187
Kanstantsin Dzehtsiarou , Professor in Human Rights Law at the University of Liverpool.	199
Emmanuelle Bribosia , Judge of the Constitutional Court of Belgium, Professor at the <i>Université Libre de Bruxelles</i> .	201
Aldis Laviņš , President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia	214
Geir Ulfstein , Professor (emeritus), Department of Public and International Law, University of Oslo	216
Mārtiņš Mits , Judge of the European Court of Human Rights	225

BREAK OUT SESSION I

Res judicata and reopening of proceedings after ECtHR judgments and the role of the ECtHR in the supervision of the execution of its judgments. 229

Jānis Pleps, Senator of the Supreme Court of the Republic of Latvia 230

Helena Jäderblom, President of the Supreme Administrative Court of Sweden. . . 238

Antoine Buyse, Director of the Netherlands Institute of Human Rights,
Professor of the Utrecht University 242

Mārtiņš Mits, Judge of the European Court of Human Rights 246

BREAK OUT SESSION II

Supervision of national measures of execution of judgments of ECtHR and separation of powers; national constitutional identity as obstacle to execution . . . 253

Artūrs Kučs, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia 254

Jorg Polakiewicz, Legal Adviser, Council of Europe. 259

Heinrich Amadeus Wolff, Justice of the Federal
Constitutional Court of Germany. 266

Olga Papadopoulou, Councilor of State, Council of State of Greece 272

Conclusion of the Conference. 276

Aigars Strupišs, President of the Supreme Court. 276

Aldis Laviņš, President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia . . . 278

STARPTAUTISKĀ KONFERENCE

**Tiesu varas loma
Eiropas Cilvēktiesību tiesas
spriedumu izpildē**



Latvijas Nacionālā bibliotēka
Mūkusalas iela 3, Rīga
2023. gada 21. septembris



Aldis Laviņš

Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs

Konferences atklāšana

Cienījamā Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētājas kundze!

Godātais Augstākās tiesas priekšsēdētāja kungs!

Cienījamie kolēģi, tiesneši un konferences dalībnieki!

Esiet sveicināti Latvijas galvaspilsētā Rīgā Satversmes tiesas un Augstākās tiesas sarīkotajā starptautiskajā konferencē “Tiesu varas loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē”! Ar šim tematom veltītu konferenci mēs sekmējam to vērtību aizsardzību, uz kurām nu jau vairāk nekā 70 gadus balstās Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija un tās piemērošana.

Eiropas Padome ir miera un cilvēces saglabāšanas projekts, kurā cilvēkus apvieno tādas vērtības kā brīvība, labklājība un drošība un kura mērķis ir pasargāt Eiropu no atkārtotiem kariem un totalitāro režīmu šausmām. Šīs vērtības tiek balstītas uz trim savstarpēji atkarīgiem un citam citu papildinošiem pamatprincipiem – demokrātiju, tiesiskumu un cilvēktiesībām. Jebkurš no minētajiem pilāriem ar savu noturību sekmē arī abu pārējo pilāru stabilitāti.

Latvija par vienu no mērķiem savas prezidentūras laikam Eiropas Padomes Ministru Komitejā ir izvirzījusi tiesiskuma kā Eiropas kopīgo vērtību aizsardzības garanta stiprināšanu.

Visu Eiropas Padomes dalībvalstu institucionālā sistēma ir balstīta uz varas dalīšanas principu, tādējādi tiesiskais valsts princips un neatkarīgas tiesu varas princips raksturo un veido Eiropas identitāti. Tieši tāpēc arī tiesu nolēmumu efektīva izpilde kā tiesību uz taisnīgu tiesu neatņemams elements ietilpst Eiropas identitātes saturā. Tā ir mūsu kopīgā atbildība – nodrošināt tiesu nolēmumu izpildi, jo bez tās tiesības uz taisnīgu tiesu kļūtu tikai šķietamas un zaudētu savu jēgu. Jāņem vērā, ka tiesu nolēmumu neizpilde var apdraudēt arī demokrātisko iekārtu un novest pie autoritāru, totalitāru un secīgi arī starptautiski agresīvu režīmu iedibināšanās. Piemēri, kad tiesiskuma apdraudējuma rezultātā tiek veikta demokrātijas dekonstrukcija, nav tālu jāmeklē. Krievijā tā sākās ar nacionālo tiesu neatkarības marginalizēšanu un atteikšanos izpildīt Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus. Tāpēc šeit vietā būtu atgādināt tēzi, ka nedemokrātiskas, taču it kā tiesiskais valstis ir utopija un tā dēvētās labās diktatūras neeksistē.

Garantējot tiesības uz taisnīgu tiesu, ne vienmēr ir iespējams nolēmumu izpildīt pēc standartizētas un precīzas instrukcijas. Tas ir liels izaicinājums – panākt saskaņotu darbību nolēmumu izpildē attiecībā uz arvien pieaugošu skaitu nozīmīgu lietu, kurās iespējamie risinājumi ir politiski un juridiski sarežģīti un prasa izvērstu sistēmisku pieeju. Tāpēc arī tiesu nolēmumu izpildē ir nepieciešams uz savstarpēju cieņu un lojalitāti balstīts visu iesaistīto pušu – Eiropas Cilvēktiesību tiesas, Eiropas Padomes Ministru Komitejas un nacionālo tiesību sistēmu pārstāvošo institūciju – dialogs.

Nacionālajai tiesai, meklējot izskatāmajā lietā piemērotāko risinājumu, ir svarīgi saskatīt plašāko kontekstu, proti, vērtēt, vai likumdevējs ir dinamiski attīstījis tiesisko regulējumu citstarp arī atbilstoši tām atziņām, kuras Eiropas Cilvēktiesību tiesa izteikusi pret citām valstīm ierosinātās lietās, un domāt par to, kā šīs atziņas būtu piemērojamas ikvienas valsts tiesību sistēmā. Tādējādi nacionālās tiesas tiesnesis atrodas pa vidu starp nepieciešamību sekot līdzi jaunākajām Konvencijas normu konkretizācijas tendencēm un risku ietiekties likumdevēja vai izpildvaras kompetences jomā.

Lai stiprinātu tiesiskumu Eiropā, Latvijas augstāko tiesu varas institūciju organizētajā konferencē diskutēsim par spriedumu izpildes uzraudzības pasākumiem un nacionālo tiesu lomu Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmumu izpildē, lai ieguvējs būtu ikviens no Konvencijas aizsargātajiem vairāk nekā 600 miljoniem eiropiešu. Novēlu konferences dalībniekiem veiksmi, apzinot iespējas stiprināt tiesiskumu Eiropas kultūrtelpā!



Aigars Strupiņš

Latvijas Republikas Augstākās tiesas priekšsēdētājs

Konferences atklāšana

Demokrātijas mehānismi jādarbina saprātīgi

Mēs tiekamies tikai piecus mēnešus pēc Reikjavīkas samita, kurā īpaši uzsvērta Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas loma kopējo pamattiesību standartu garantijai. Konvencija ir dokuments, kura iedzīvināšana ikdienā ir ne vien Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT), bet arī mūsu nacionālo tiesu rokās.

I

Eiropas Cilvēktiesību tiesas kolēģi savos nolēmumos atgādina, ka ECT nav ceturtā instance. ECT funkcija nav aizstāt nacionālās tiesas, bet gan vērtēt atbilstību cilvēktiesību standartiem. Vienlaikus ECT nav skatāma atrauti no nacionālajām tiesām, jo tā papildina nacionālo tiesu kvalitatīvu funkcionēšanu. Ir aplami raudzīties uz ECT kā uzraugu, no kura nacionālajām tiesām jābaidās. Runa ir par sinerģiju, kuras rezultātā ieguvēji ir visi, un galvenais – cilvēki. Bet pamatā mēs pildām vienu funkciju.

Jurisprudencē bez zināmas formālisma devas nevar iztikt. Tomēr ir jāsaprot, ka pārmērīgs juridiskais formālisms, aiz kura pazūd sprieduma būtība, degradē tiesu varu un tiesiskumu. Arī Latvijā ir bijušas diskusijas par spriedumu, tostarp

Satversmes tiesas spriedumu, formālu izpildi, būtībā neatrisinot spriedumā norādīto problēmu. Iemesli pretestībai pret spriedumu adekvātu izpildi pasaulē ir dažādi – politiski, ekonomiski, sociālpsiholoģiski, paretam pat diemžēl šķiet, ka arī psihiski.

Strīdi un konflikti cilvēku sabiedrībā ir dabiska lieta, un no tiem mēs nekad neizvairīsimies. Tiesas tos risina – individuāli, vienu pēc otra. Bet valstij ir arī atbildība iespēju robežās novērst destruktīvu konfliktu cēloņus, un te ir jārūnā ne tikai par spriedumu formālu izpildi, bet par spriedumu KVALITATĪVU izpildi. Ar kvalitatīvu izpildi saprotu tādu izpildi, kura ne vien izšķir konkrēto strīdu starp konkrētajiem subjektiem, bet dod pienesumu tiesiskuma attīstībai plašākā kontekstā. Tāpēc uzskatu, ka lielāka loma jāpievērš ne vien tiešai spriedumu izpildei, bet arī, un pat it īpaši, izpildes kvalitātei.

II

Vienlaikus ir jāsaprot, ka mēs nevaram runāt par vienādu situāciju visā Eiropā. Jāņem vērā, ka atšķirībā no mūsu Rietumeiropas partneriem mēs Latvijā un citās Austrumeiropas valstīs dzīvojam blakus agresīvam kaimiņam un blakus karam, kuru šis kaimiņš ir izraisījis. Nacionālās tiesas atrodas vienotā tiesiskajā sistēmā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesu. Taču nedrīkst aizmirst, ka mēs šobrīd dzīvojam aktīva hibrīdkara apstākļos un tos nepārtraukti uztur mūsu agresīvais kaimiņš – Krievija. Austrumeiropas sabiedrība vairāk jūt objektīvu apdraudējumu un nepieciešamību aizsargāties nekā Rietumeiropas cilvēki, kuriem ikdienā nav jāsastopas ar šiem draudiem. Tas, protams, nepazemina cilvēktiesību standartus, taču tiesām nepieciešama diferencēta pieeja risku izvērtēšanai valsts drošības kontekstā. Runa ir par paš aizsargājošas demokrātijas fenomenu. Demokrātijas paradokss ir tas, ka tā šķietami rada priekšnoteikumus savam galam, ļaujot pretiniekiem aktīvi darboties pret to. Taču demokrātijas mehānismi jādarbina saprātīgi, jo tie nedrīkst novest pie demokrātijas demontāžas! Un te milzīga, varbūt pat noteicoša loma ir tiesai, kura ir pēdējais tiesiskuma bastions.

III

Šodien intervijā Latvijas Radio man tika uzdots jautājums – ko darīt, ja politiķi atsakās pildīt Cilvēktiesību tiesas vai Satversmes tiesas spriedumus. Diemžēl nācās atbildēt, ka gadījumā, ja valsts nepilda tai adresētos spriedumus, atbildība var būt tikai valstij, politiķi nevar ielikt cietumā par to. Un tas nav grozāms. Bet varbūt šodien mēs nāksim klajā ar jaunām idejām un alternatīvām?

It īpaši svarīgi tas ir attiecībā uz šābrīža aktuālajiem jautājumiem par karā pārvietoto bērnu tiesībām uzaugt ģimenē, par cietušo personu tiesībām uz juridisko palīdzību mantojuma, ģimenes un īpašuma tiesību jautājumos. Šo jautājumu aktualitāti redzam izceltu arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas prezidentes Šifras O'Līrijas paziņojumā septembra sākumā saistībā ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 70. gadadienu.

Paldies jums visiem, ka atradāt iespēju piedalīties šajā konferencē! Es to patiesi augstu novērtēju.



Lauma Paegļkalna

Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas parlamentārā sekretāre

Konferences atklāšana

Ļoti cienījamā Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētāja O'Lirijas kundze!

Augsti godātais Satversmes tiesas priekšsēdētāj Laviņa kungs!

Augsti godātais Augstākās tiesas priekšsēdētāj Strupiša kungs!

Augsti godātais Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesi Mīta kungs!

Ļoti cienījamā Eiropas Savienības Tiesas tiesnese Ziemeles kundze!

Cienījamie konstitucionālo un augstāko tiesu priekšsēdētāji,

tiesneši un tiesu varas pārstāvji!

Dāmas un kungi!

Tieslietu ministre Inese Lībiņa-Egnere izsaka nožēlu par to, ka neatliekamam budžeta sarunu dēļ šodien nevar piedalīties konferencē, un novēl, lai konference būtu nozīmīgs ieguldījums tiesiskuma stiprināšanā un demokrātijas aizsardzībā jo īpaši šajos hibriddraudu apstākļos. Ministre izsaka pateicību par to, ka esat šeit un vēltāt laiku mūsu kopīgo Eiropas vērtību efektīvākai aizsardzībai.

Man ir patiess gandarījums ministres vārdā jūs šodien sveikt un uzrunāt.

Viena no svarīgākajām Latvijas prezidentūras prioritātēm ir demokrātijas un tiesiskuma stiprināšana. Pirms desmit dienām Rīgā notika Eiropas Padomes tieslie-

tu ministru sanāksme, kurā tika panākta vienošanās par Rīgas principiem attiecībā uz jaunā Eiropas Padomes Zaudējumu reģistra, kurā tiks fiksēti Krievijas agresijas pret Ukrainu radītie zaudējumi darbību ar īpašu uz cietušajām personām vērstu pieeju.

Mums visiem kopā ir jāpanāk taisnība un jānovērš nesodāmība starptautiskajā un nacionālajā līmenī.

Mēs apzināmies, ka starptautiskā tiesiskā kārtība un cilvēka cieņas aizsardzība kopumā ir apdraudētas ar tiešiem un netiešiem militāriem un hibrīda draudiem.

Šodienas Eiropa nav tā Eiropa, kas bija pirms vairākiem gadiem, jo šodien kā nekad iepriekš mums kopīgi ir jāaizstāv Eiropas Padomes vērtības. Eiropā šobrīd ir karš. Karš, kuru īsteno ANO Drošības padomes pastāvīgā locekle pret suverēnu valsti Ukrainu.

Krievija šobrīd brutāli uzspļauj Eiropas Padomes aizsargātajām vērtībām un slepkavo cilvēkus Eiropā. Šīs agresijas sekas izpaužas visā pasaulē dažādos veidos.

Mēs – Ukrainas sabiedrotie cīnā par neatkarību un starptautiskās tiesiskās kārtības atjaunošanu – šobrīd atrodamies hibrīddraudu apstākļos, ko rada agresorvalsts un tās atbalstītāji.

Pirms divām dienām valdība nolēma slēgt vienu no robežkontroles punktiem ar Baltkrieviju, jo Krievijas sabiedrotā valsts arvien vairāk organizē un virza nelegālo imigrantu plūsmas pāri mūsu robežām.

Vienlaikus dzirdam kārtējo gadījumu kādā Latvijas pilsētā, kad ukraiņu bēgļa automašīnas stikls ir izsists un uz automašīnas ir uzzīmēts “Z” burts.

Sabiedriskās domas pētījumi arvien uzrāda šokējoši augstu Latvijas iedzīvotāju atbalstu Krievijas karam Ukrainā, neskatoties uz brīvi pieejamu informāciju par zvērībām, ko pastrādā Krievijas teroristi.

Notiek nepārtraukta cīņa pret demokrātisko valstu sabiedrības noturību, lai lauztu tās pretestību un pakļautu tās gribu, vairojot agresorvalsts ietekmi.

Starptautiskās tiesības ir paredzētas, lai veicinātu drošību, taisnīgumu, sadarbību, paredzamību un kopīgas vērtības, taču hibrīdajām darbībām ir pretēja loma.

Šādos hibrīdkara un hibrīddraudu apstākļos nacionālā drošība un sabiedrības drošība ir kļuvusi par likumdevējvaras un izpildvaras galveno izaicinājumu. Izaicinājumu, kur arī tiesu varai ir ļoti būtiska loma. Tiesu varai pieder galavārds par to, vai un kādu sodu piemērot ukraiņu bēgļa mašīnas demolētājam un “Z” burta zīmētājam.

Tiesu varas rokās ir spēja nodrošināt cilvēktiesību ievērošanu, iestāties par demokrātiskas valsts valstiskumu un aizsargāt sabiedrības drošību ar tiesiskiem li-

dzekļiem, īpašu uzmanību pievēršot soda preventīvajai funkcijai.

Tiesu varas nolēmumi lielā mērā ietekmē un veido sabiedrības izpratni par pieļaujamu un nepieļaujamu rīcību.

Tiesas noteiktais sods ir ziņa sabiedrībai par konkrētā nodarījuma kaitīgumu mums kā sabiedrībai un valstij.

“Z” burta uzzīmēšana uz automašīnas šobrīd nav vērtējama tāpat kā “Z” burta uzzīmēšana uz automašīnas pirms pieciem gadiem.

Tam šobrīd ir cits konteksts, cits mērķis un cits kaitējums. Tāpat kā Krievijas Federācijas karoga slavināšana, dažādu militāru simbolu lietošana.

Kopīgiem spēkiem nodrošinot tiesiskumu, mēs vairojam sabiedrības uzticēšanos valstij, institūcijām, starptautiskajām organizācijām. Mums nepieciešama kopīga rīcība gan starptautiskajā, gan nacionālajā dimensijā.

Mums jāaizstāv Eiropas Padomes vērtības ne tikai abstrakti, bet ņemot vērā arī kontekstu, kādā šīs vērtības tiek apdraudētas.

No mūsu spējas aizsargāt cietušos ir atkarīgs tas, vai sabiedrība uzticas valstij. Jo vairāk tā uzticēsies valstij, jo noturīgāka tā būs pret agresora veikto hibrīdkaru.

Tiesiska valsts ir stipra valsts un tāpēc šāda valsts ir spēcīgs ierocis pati par sevi, lai pretdarbotos hibrīddraudiem.

Tiesneši!

Dāmas un kungi!

Eiropas Padomes svarīgākais mērķis ir aizsargāt cilvēktiesības, demokrātiju un tiesiskumu.

Šīs vērtības aizsargā Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija un tās protokoli, savukārt Eiropas Cilvēktiesību tiesa un nacionālās tiesas, kā arī likumdevējs un izpildvara ir tie, kas palīdz iedzīvotājiem šīs Eiropas vērtības ikviena cilvēka dzīvē.

Ļoti liela nozīme ir tam, kā valstis ievieš Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus gan likumos, gan to piemērošanas praksē.

Tāpēc augsti vērtējams ir dialogs starp tiesām un pārējiem varas atzariem, jo tas palīdz veicināt savstarpējo izpratni par to, kā vēl labāk nodrošināt tiesiskumu.

Aplūkojot šodienas bagāto darba kārtību, nav šaubu par to, ka savstarpējā izpratne tiks veicināta.



PLENĀRSĒDE

**Tiesu varas loma
Eiropas Cilvēktiesību tiesas
spriedumu izpildē**



Šifra O'Lirija (Síofra O'Leary)

Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētāja

ECT spriedumu izpilde un tiesiskums

*Priekšsēdētāja Laviņa kungs,
Priekšsēdētāja Strupiša kungs,
Tiesneši,
Dāmas un Kungi!*

Man ir patīšams prieks šodien šeit pārstāvēt Eiropas Cilvēktiesību tiesu.

Ļaujiet man sākt ar pateicību Latvijai –prezidējošajai valstij – par to, ka starp tās prezidentūras prioritātēm ir iekļauts svarīgais un reizē sarežģītais izpildes jautājums¹ un ka ir noorganizēta šī konference.

Man nav jāatgādina šai auditorijai, ka Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija, kas stājas spēkā pirms vairāk nekā 70 gadiem, ir visattīstītākā pārnacionālā cilvēktiesību aizsardzības sistēma, kas dod indivīdiem tiesības vērsties starptautiskā tiesā. Augstās līgumslēdzējas puses katra uzņemas pienākumu efektīvi aizsargāt Konvencijā noteiktās tiesības un brīvības, piekrītot Tiesas starptautiskajai uzraudzībai un vienlaikus respektējot tās autoritāti, neatkarību un autonomiju, kā arī tās spriedumu un lēmumu juridisko spēku. Gan šis pienākums, gan

¹ Ministru Komiteja, Latvijas prezidentūras Eiropas Padomes Ministru Komitejā prioritātes (2023. gada 17. maijs – 15. novembris).

Tiesas jurisdikcijas atzišana neizbēgami izriet no Konvencijas 1., 19., 32., 34. un 46. panta; šis aspekts pēdējā laikā dažās aprindās tiek ignorēts gan attiecībā uz Tiesas spriedumiem, gan pagaidu pasākumiem.

Kā Tiesa atgādināja Reikjavīkas samita memorandā, vairāk nekā sešdesmit gadu pastāvēšanas laikā ir izskatīts vairāk nekā miljons pieteikumu, un to rezultātā pieņemti vairāk nekā 26 000 spriedumu. Šie spriedumi un lēmumi ir snieguši nozīmīgu ieguldījumu to standartu izstrādē un nostiprināšanā, kas nepieciešami, lai garantētu, ka mūsu demokrātijas pamatā ir un paliek tiesiskuma ievērošana.

Pēdējais ir viens no trim pīlāriem, uz kuriem tika dibināta Eiropas Padome un kurus tai bija paredzēts aizsargāt, kā tas izriet no Eiropas Padomes Statūtu preambulas un no 3. pantā noteiktajām dalības prasībām. Tiesiskuma ievērošana ir priekšnoteikums, lai valstis varētu pievienoties organizācijai, un, ja dalībvalsts atkārtoti neievēro tiesiskumu, tai var tikt apturētas tiesības vai izbeigta dalība saskaņā ar 8. pantu, ja ir pieļauti nopietni vai sistemātiski pārkāpumi.

Atēnu demokrātijas tēvs Solons apgalvoja, ka “sabiedrība ir labi pārvaldīta, ja tās iedzīvotāji paklausa tiesnešiem, un tiesneši – likumam”.

Ja Tiesas spriedumi un lēmumi netiek izpildīti, tiek apdraudēta visas sistēmas – gan valsts, gan Eiropas – integritāte un darbība. Un būsīm atklāti – pašreizējās problēmas, ar kurām saskaras Konvencijas sistēma, ir īpaši satraucošas, jo Eiropas plurālistisko demokrātiju vērtības atrodas zem ārējo draudu āmuru un uz demokrātijas valsts iekšienē erozijas laktas.

Tiesiskā valstī galīgie un saistošie valsts tiesu spriedumi ir jāizpilda bez izņēmumiem un savlaicīgi.

Tāda pati prasība attiecas uz Strasbūras tiesas spriedumiem, kas pieņemti attiecībā uz atbildētājām valstīm. Augsto līgumslēdzēju pušu nespēja izpildīt Tiesas spriedumus grauj tās Konvencijas sistēmas autoritāti un uzticamību, kurai tās ir suverēni pievienojušās.

Tiesas spriedumu izpilde ir sarežģīta un daudzpusīga. Tiesa konstatē plašu pārkāpumu klāstu saistībā ar dažādiem Konvencijas pantiem. Viens piemērs neder visiem. Turklāt attiecībā uz līgumslēdzējām pusēm nepastāv vienots īstenošanas modelis, bet ir lielas atšķirības atkarībā no tā, kā Konvencija ir iekļauta valsts tiesību sistēmā un vai ir jāiesaista viens vai vairāki dalībnieki, piemēram, valdība, tiesu iestādes, vietējās iestādes vai pat likumdevēja vara.²

2 Sk. arī H. Keller un C. Marti, “Īstenošanas koncepcijas maiņa: ECT spriedumu izpildes judikalizācija” (“Reconceptualising Implementation: The Judicialisation of the Execution of the ECtHR’s Judgments”) (2015) 26 EJIL 829-850, 830.

Šorīt atvēlētajā laikā es, pirmkārt, norādišu uz šķēršļiem, kas kavē lojālu un savlaicīgu izpildi (1), otrkārt, sīkāk paskaidrošu, kā nepilnīga izpilde apdraud Konvencijas sistēmu gan no juridiskā, gan praktiskā viedokļa (2), turpinājumā īsi aplūkošu, kā tas ietekmē arī plašāku Eiropas tiesiskuma kontekstu (3), un, visbeidzot, aplūkošu, kā reaģēt uz nepilnīgu izpildi gan Strasbūras, gan valstu līmenī (4).

1. Šķēršļi ECT spriedumu izpildei

Saskaņā ar 2022. gada ziņojumu par spriedumu un lēmumu izpildes uzraudzību Ministru Komiteja pagājušajā gadā, pēc tam, kad atbildētājas valstis pieņēma individuālus un/vai vispārējus pasākumus, pabeidza 880 lietu, tostarp 200 galveno lietu³, izpildes uzraudzību.

Lai gan spriedumu neizpildes problēma joprojām nav līdz galam atrisināts jautājums, un tieši tādēļ arī esam pulcējušies šeit, Rīgā, ir svarīgi atcerēties, ka lielākā daļa spriedumu attiecībā uz lielāko daļu valstu tiek izpildīti apmierinoši. Labs piemērs ir Latvija, kur 2022. gadā tika slēgtas piecas lietas un kopumā aptuveni 94 procenti no Ministru Komitejai nodotajām lietām ir slēgtas jau iepriekš.⁴

Lai gan 2022. gadā palielinājās kopējais spriedumu skaits, kas patlaban gaida pilnīgu izpildi (6081 spriedums salīdzinājumā ar 5533 spriedumiem 2021. gada decembrī), tas atspoguļo to, ka tajā pašā laikā posmā Tiesa ir palielinājusi savu tiesvedības darba apjomu. Kopējais neizskatīto lietu skaits joprojām ir viens no zemākajiem kopš 2007. gada.⁵

Dažas no lietām 2022. gadā tika veiksmīgi pabeigtas pēc nozīmīgām likumdošanas reformām administratīvajā praksē Armēnijā, Horvātijā, Grieķijā, Latvijā, Lietuvā un Turcijā, ja minam tikai dažas no tām.

Aptuveni var identificēt četrus dažādus izpildi kavējošu šķēršļu veidus: (i) apzināta politiska pretestība, (ii) praktiskas un/vai finansiālas grūtības, (iii) efektīva izpildes mehānisma trūkums valsts līmenī un (iv) pretestība, kas citstarp izriet no paļaušanās uz nacionālo (konstitucionālo) identitāti.

Apzinātas politiskās opozīcijas gadījumi ir visjutīgākie, bet, ciktāl tie ir atkarīgi no politiska lēmuma un ne vienmēr prasa smagas strukturālas reformas un/vai ievērojamu finanšu resursu piešķiršanu, tiem vajadzētu būt visvieglāk atrisināmiem. Saskaņā ar Statūtiem un Tiesas judikatūru Konvencija 46 valstu kopienā atspoguļo

3 Ministru Komiteja, 16. ikgadējais ziņojums par Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu un lēmumu izpildes uzraudzību (2022) 12.

4 Eiropas Padomes Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes departaments, fakto lapa par izpildi Latvijā.

5 Ministru Komiteja, 16. ikgadējais ziņojums par Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu un lēmumu izpildes uzraudzību (2022) 12.

tādu kopīgu Eiropas vērtību kā tiesiskums, sakarā ar ko dalība ir atkarīga no cieņas pret šo vērtību un tās ievērošanas.

Pirmajās divās lietās, kurās Ministru Komiteja sāka 46. panta 4. punktā paredzēto pienākumu neizpildes procedūru, – *Ilgar Mammadov pret Azerbaidžānu*⁶ un *Kavala pret Turciju*⁷ – bija politiska rakstura iebildes pret precīzu Tiesas galveno spriedumu izpildi. Abas lietas attiecās uz pieteicēju patvaļīgu aizturēšanu, un sprieduma motīvu daļas un/vai tā rezolutīvās daļas tekstā bija skaidrs norādījums likt nekavējoties atbrīvot aizturētos.

Attiecībā uz spriedumu lietā Kavala kopš Tiesas galvenā sprieduma šajā lietā ir pagājuši vairāk nekā 45 mēneši, un vēl 14 mēneši kopš sprieduma, kurā konstatēts pārkāpums. Pirms divām dienām Ministru Komiteja saskaņā ar 46. panta 5. punktu apsprieda, kādi turpmāki pasākumi ir nepieciešami, ņemot vērā to, ka Kavalas (Kavala) kungs joprojām nav atbrīvots. Cik man zināms, lēmums vai atjauninājums tiks pieņemts rīt.

Tiesu spriedumu savlaicīgas izpildes trūkumi var būt saistīti arī ar praktiskām un/vai finansiālām grūtībām. Tas parasti notiek gadījumos, kad vispārējiem pasākumiem, kas vajadzīgi, lai izpildītu valsts saistības saskaņā ar Konvenciju, ir nepieciešami ievērojami resursi. Piemēram, 2021. gadā Ministru Komiteja izbeidza izpildes uzraudzību lietā *Oyal pret Turciju*⁸, kurā citstarp tika konstatēti tiesību uz dzīvību un necilvēcīgas izturēšanās aizlieguma pārkāpumi saistībā ar nolaidību veselības aprūpē, kas valsts slimnīcās tika pieļauti laikā no 1996. gada līdz 2008. gadam.

Pēc pirmā Tiesas sprieduma pasludināšanas šajā grupā 2010. gadā iestādes īstenoja nozīmīgas reformas, lai uzlabotu veselības aprūpes pakalpojumu kvalitāti un kapacitāti, tostarp palielinot slimnīcu un medicīnas darbinieku skaitu, kā rezultātā citstarp samazinājās jaundzimušo un māmiņu mirstības rādītāji. Citi pasākumi ietvēra pacientu uzņemšanu slimnīcu neatliekamās palīdzības dienestos neatkarīgi no viņu sociālā nodrošinājuma statusa un bez priekšapmaksas, centrālās koordinācijas sistēmas izveidi starp slimnīcām, lai nodrošinātu ātru piekļuvi veselības aprūpei ārkārtas situācijās, un ziedoto asiņu testēšanas standartu uzlabošanu, lai novērstu inficēšanos.

Citi saskaņotu mēģinājumu piemēri izpildīt pilotspriedumus un kvazipilotspriedumus par ieslodzījuma apstākļiem, izmantojot valsts ieguldījumus ieslodzījuma vietu sektorā, ir vērojami, piemēram, Horvātijā, kur pēc Tiesas sprieduma lietā

6 *Ilgar Mammadov pret Azerbaidžānu* (pārkāpuma procedūra) (Lielā palāta), Nr. 15172/13, 2019. gada 29. maijs.

7 *Kavala pret Turciju* (pārkāpuma procedūra) (Lielā palāta), Nr. 28749/18, 2022. gada 11. jūlijs, 169. un 170. punkts

8 *Oyal pret Turciju*, Nr. 4864/05, 2010. gada 23. marts.

*Cenbauer pret Horvātiju*⁹ (2006) tika pieņemti vairāki pasākumi, tostarp vairāku ieslodzījuma vietu atjaunošana. Ministru Komiteja lietu slēdza 2020. gadā.

*Lietas Torreggiani un citi pret Itāliju*¹⁰ vai *Vasilescu pret Beļģiju*¹¹ ir vēl citi piemēri, kad izpilde ir vai nav pabeigta atkarībā no tā, vai joprojām pastāv konstatētās strukturālās problēmas.

Vēl viens šķērslis savlaicīgai vai pareizai Tiesas spriedumu izpildei var būt efektīva strukturāla izpildes mehānisma trūkums valsts līmenī. Tas lielākoties ir saistīts ar to, ka trūkst administratīvās koordinācijas starp attiecīgajām iestādēm, un ne vienmēr tas ir saistīts ar apzinātu valdības rīcību vai bezdarbību.

Ar atbilstošu politisko gribu šāda veida grūtības var atrisināt samērā viegli. Slovēnija tam ir uzskatāms piemērs. 2015. gadā tā izveidoja starpministriju darba grupu Tiesas spriedumu izpildei, bet nākamajā gadā Tieslietu ministrijā tika izveidota projektu nodaļa, kuras uzdevums bija ierosināt un koordinēt izpildes pasākumus visās attiecīgajās iestādēs. Tas, ka Slovēnijai pašlaik ir viens no labākajiem izpildes rādītājiem, jo 98 procenti no Ministru Komitejā izskatītajām lietām ir pabeigtas¹², noteikti nav noticis nesaistīti ar šo faktu.

Iespējams, visjutīgākais jautājums attiecībā uz izpildi ir pretestība, kas izriet no paļaušanās uz nacionālo (konstitucionālo) identitāti. Šo aspektu šorīt un vēlāk šodien paneldiskusijā sīkāk aplūkos tiesnese Ineta Ziemele.

Ļaujiet man teikt tikai dažus vārdus, lai izklāstītu kontekstu, aplūkojot Vācijas gadījumu. Vācijai ir ļoti labi rādītāji attiecībā uz Tiesā iesniegtajiem pieteikumiem – 0,06 pieteikumi uz 10 000 iedzīvotāju, salīdzinot ar vidēji 0,54 pieteikumiem dalībvalstīs¹³. Izpildes ziņā pašlaik Ministru Komitejā vēl nav izskatīti tikai pieci procenti no kopējā uzraudzībai nodoto lietu skaita¹⁴. Vācijas augstākas instances tiesas ir iesaistījušās pastāvīgā un auglīgā dialogā ar Tiesu, un šis dialogs ir palīdzējis pārvarēt tradicionālo pretestību, kuru izrāda piemēram, Federālās Konstitucionālā tiesa jomās, ar dziļām tradīcijām Vācijas tiesībās.

Tomēr pat tādā valstī kā Vācija, kurai ir labi rādītāji Konvencijas izpildē, mēs redzam, kā divdomīgs valsts tiesas paziņojumus var pārņemt un izmantot citos kontekstos, lai pretotos 46. panta saistību ievērošanai. Lietā *Görgülü pret Vāciju*¹⁵

9 *Cenbauer pret Horvātiju*, Nr. 73786/01, 2006. gada 9. marts.

10 *Torreggiani un citi pret Itāliju*, Nr. 43517/09 un 6 citas, 2013. gada 8. janvāris.

11 *Vasilescu pret Beļģiju*, Nr. 64682/12, 2014. gada 25. novembris.

12 Eiropas Padomes Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes departaments, faktu lapa par izpildi Slovēnijā.

13 ECT, 2022. gada statistikas analīze (2023. gada janvāris), 14. lpp.

14 Eiropas Padomes Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes departaments, faktu lapa par izpildi Vācijā.

15 *Görgülü pret Vāciju*, Nr. 74969/01, 2004. gada 26. februāris.

Tiesa konstatēja 8. panta pārkāpumu tiesvedībā par aizgādību un saskarsmi ar pieteicēja ārvalstī dzimušo bērnu. Pēc šī sprieduma Federālā Konstitucionālā tiesa piešķīra pieteicējam apmeklējuma tiesības, tādējādi pievienojoties Strasbūras spriedumam.¹⁶ Tomēr savā 2004. gada spriedumā Federālā Konstitucionālā tiesa *obiter dictum* uzsvēra, ka attiecībā uz valsts konstitucionālo suverenitāti tā saglabā pēdējo vārdu: “Pamatlikuma mērķis ir integrēt Vāciju miermīlīgu un brīvu valstu tiesiskajā kopienā, taču tas neatsakās no suverenitātes, kas pēdējā instancē ir ietverta Vācijas konstitūcijā. Tāpēc nav pretrunu ar starptautisko tiesību ievērošanas mērķi, ja likumdevējs izņēmuma kārtā neievēro starptautisko līgumu tiesības, ja vien tas ir vienīgais veids, kā var novērst konstitucionālo pamatprincipu pārkāpumu.”¹⁷

Fakts, ka Strasbūras tiesas un valstu konstitucionālo tiesu starpā nepastāv nehierarhiska veida dialogs, pats par sevi nav problemātisks. Patiešām, sistēma, kas balstīta uz kopīgu atbildību, ir atkarīga no šāda dialoga un pieļauj to. Tomēr vērts atzīmēt, ka uz Federālās Konstitucionālās tiesas lēmumu¹⁸ *Görgülü* lietā atsaucās Krievijas Konstitucionālā tiesa savā 2015. gada nolēmumā, kad tā nolēma, ka Krievijas Konstitūcijai ir augstāks spēks nekā Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai.¹⁹ Šo principu pārņēma arī Polijas Konstitucionālā tiesa savā 2022. gada 10. marta spriedumā²⁰, kurā tā konstatēja, ka daži Tiesas judikatūras aspekti par 6. pantu un tiesu neatkarību, kas izriet no spriedumiem lietās *Broda un Bojara pret Poliju*²¹ un *Reczkowicz pret Poliju*²² ir neatbilstoši Polijas Konstitūcijai.

Uz kopīgu atbildību balstīta sistēma ir atkarīga ne tikai no paļaušanās, ka Strasbūras tiesa saglabā ierādību pret valstu kultūru un konstitucionālo mantojumu – kā tas vienmēr ir pierādījies²³, bet arī no apņemšanās kopīgi aizstāvēt kopējās Eiropas vērtības, tostarp arī attiecībā uz tiesiskuma ievērošanu, nevis būvēt valstu konstitūcijas kā šķēršļus, kas kavē valstu saistību ievērošanu saskaņā ar starptautiskajām tiesībām.

Tādēļ Tiesa tikai izņēmuma gadījumos var pieņemt konstitucionālo mantojumu vai “identitāti” un iekļaut to valstīm piešķirtajā rīcības brīvībā kā leģitīmu pamatu, lai konstatētu, ka nav pārkāpuma situācijās, kas citādi saskaņā ar Konvenciju būtu problemātiskas. Kā es kopā ar kolēģiem tiesnešiem Grozevu [Grozev] un

16 Vācijas Federālā Konstitucionālā tiesa, Otrā senāta 2004. gada 14. oktobra rīkojums, 2 BvR 1481/04.

17 Turpat, 35. punkts.

18 Sk. Stefanie Schmahl, “Eiropas Cilvēktiesību tiesa – vai panākumu var būt par daudz? Komentārs” (“The European Court of Human Rights – Can there be too much Success? A Comment”) (2022) 14(1) Journal of Human Rights Practice 191-203.

19 Krievijas Federācijas Konstitucionālā tiesa, 2015. gada 14. jūlija spriedums Nr. 21-P/2015.

20 Polijas Konstitucionālais tribunāls, 2022. gada 10. marta spriedums, K 7/21.

21 *Broda un Bojara pret Poliju*, Nr. 26691/18 un 27367/18, 2021. gada 29. jūnijs.

22 *Reczkowicz pret Poliju*, Nr. 43447/19, 2021. gada 22. jūlijs.

23 Sk. nesen pieņemto spriedumu lietā *Valiullina un citi pret Latviju*, Nr. 56928/19 un 2 citus, 2023. gada 14. septembris.

Lemmensu [Lemmens] mēģināju paskaidrot mūsu kopīgajās atsevišķajās domās spriedumam lietā *Savickis un citi pret Latviju* [GC]²⁴, pats konstitucionālās identitātes jēdziens ir jāinterpretē šauri, saistot to ar valsts politiskajām un konstitucionālajām pamatstruktūrām. Pretējā gadījumā mēs varam nonākt uz ļoti slidenas nogāzes Konvencijas sistēmā, kas apkalpo 46 pietiekami dažādas valstis, no kurām katrai ir sava vēsture un tās atstātās pēdas.

2. Neizpilde un Konvencijas sistēmas darbība

Kā jau es iepriekš teicu, Tiesas spriedumu un lēmumu saistošais juridiskais spēks neizbēgami izriet no Konvencijas 1., 19., 32., 34. un 46. panta. Tiesas spriedumu neizpilde ne tikai ir pretrunā ar Konvencijas pamatkonstrukciju, bet arī būtiski vājina 34. pantā ietvertās individuālās pieteikuma tiesības, kas ir sistēmas stūrakmens.

Ja mēs velkam paralēles ar valsts dimensiju, kā Tiesa to ir vairākkārt paskaidrojusi, Konvencijas 6. panta 1. punkts aizsargā galīgo, saistošo tiesas lēmumu izpildi.²⁵ Lietā *Scordino pret Itāliju* virspalāta secināja, ka tiesības panākt, ka šādi lēmumi tiek izpildīti, ir neatņemama “tiesību uz tiesu” sastāvdaļa.²⁶

Kopš lietas *Golder pret Apvienoto Karalisti* 1975. gadā²⁷ un, kā tas nesen tika parādīts lietā *Grzęda pret Poliju*²⁸, Tiesa ir noteikusi tiešu saikni starp tiesībām uz tiesas pieejamību, kas, kā mēs tikko redzējām, ietver tiesības uz galīgo saistošo lēmumu izpildi, un tiesiskuma un patvaļas novēršanas principiem, kas lielā mērā ir Konvencijas pamatā.

Galīgo un saistošo tiesas nolēmumu neizpilde grauj jebkuras tiesu sistēmas uzticamību un autoritāti, un, galu galā, arī valsts vai sistēmas, kurai attiecīgā tiesa kalpo, uzticamību un autoritāti. Kāda jēga būtu ieviest sistēmu, kas ļautu cilvēkiem saukt valsts iestādes pie atbildības tiesās, ja šo tiesu lēmumi paliktu neefektīvi? Tas pats *mutatis mutandis* attiecas arī uz Konvenciju, kā to citstarp pierāda 1., 19., 34. un 46. panta noteikumi.

Savā spriedumā pārkāpuma Lielās palātas lietā *Kavala pret Turciju* Tiesa uzsvēra, ka visa Konvencijas struktūra balstās uz vispārēju pieņēmumu, ka dalībvalstu valsts iestādes rīkojas godprātīgi. Šī struktūra ietver arī uztraudzības procedūru, lai spriedumu izpilde notiktu labticīgi un saskaņā ar Tiesas sprieduma “secinājumiem un garu”.²⁹

24 *Savickis un citi pret Latviju* [Lielā palāta], Nr. 49270/11, 2022. gada 9. jūnijs.

25 Sk., piemēram, lietu *Ouzounis un citi pret Grieķiju*, Nr. 49144/99, 2002. gada 18. aprīlis, 21. punkts.

26 *Scordino pret Itāliju* (Nr. 1) [Lielā palāta], Nr. 36813/97, 2006. gada 29. marts, 196. punkts.

27 *Golder pret Apvienoto Karalisti*, Nr. 4451/70, 1975. gada 21. februāris, 29.-36. punkts.

28 *Grzęda pret Poliju* [Lielā palāta], Nr. 43572/18, 2022. gada 15. marts, 342. un 343. punkts.

29 *Kavala pret Turciju* (pārkāpuma procedūra) [Lielā palāta], Nr. 28749/18, 2022. gada 11. jūlijs, 169. punkts, Gan *Kavala* lietā, gan *Ilgar Mammadov* lietā labas ticības pienākuma nozīme bija ārkārtīgi svarīga, jo galvenajos spriedumos tika konstatēti 18. panta, kura mērķis un uzdevums ir aizliegt ļaunprātīgu varas izmantošanu, pārkāpumi.

No praktiskā skatpunkta raugoties, par nepilnīgu Tiesas spriedumu izpildi divu gadu desmitu laikā ir konsekventi liecinājusi mūsu lietu skaita attīstība; šo aspektu Interlakenas reformas procesa laikā viens pēc otra ir uzsvēruši vairāki Tiesas priekšsēdētāji.³⁰

Aptuveni 80 procentus no mūsu pašreizējā lietu saraksta veido pieteikumi par jautājumiem, attiecībā uz kuriem Tiesai ir iedibināta judikatūra vai atkārtotas lietas. Pēdējie ir gadījumi, kad līgumslēdzējas puses nav veikušas efektīvus pasākumus, lai novērstu sistēmiskas vai strukturālas problēmas, kuras iepriekš un bieži vien atkārtoti konstatējusi Tiesa. Tā rezultātā ievērojama daļa no Tiesas jau tā ierobežotajiem resursiem tiek novirzīta, lai izskatītu tūkstošiem pieteikumu, kas joprojām tiek iesniegti nepilnīgas iepriekšējo spriedumu izpildes dēļ, un tas kaitē stratēģiski svarīgu un savlaicīgu prioritāro un “ietekmes” lietu izskatīšanai.

Ja sistēmiskas problēmas pamatcēlonis valsts līmenī netiek novērsts, Tiesa turpina saņemt pieteikumus – bieži vien to skaits mērāms simtos vai tūkstošos – un turpina konstatēt pārkāpumus, kas izriet no šīs sistēmiskās vai strukturālās problēmas, tādējādi radot apburto loku ar negatīvu ietekmi uz efektīvu Konvencijas sistēmas darbību.

Kā Tiesa norādīja Reikjavīkas memorandā un kā es atkārtotu Ministru Komitejā, pašreizējā situācija nav ilgtspējīga ne saskaņā ar subsidiaritātes un dalītas atbildības principu, ne atbilstoši tam, kā uz to raugās tiesa, kas cenšas pietiekami ātri reaģēt uz jauniem un sarežģītiem jautājumiem, ko rada pārmaiņas mūsu sabiedrībās, demokrātijās, klimatā un konfliktos.

3. Izpildes nozīme plašākā Eiropas tiesiskuma kontekstā

Kā jau to uzsvēru ievadā, tiesiskums ir viens no trim pilāriem, uz kuriem balstās Eiropas Padome un Konvencijas sistēma.

Tā ir arī vērtība, kas tagad noteikta Līguma par Eiropas Savienību 2. pantā. Lieki piebilst, ka, runājot par tiesiskuma ievērošanu, Strasbūrā notiekošo ļoti rūpīgi uzrauga Luksemburgā un Briselē, un otrādi. Izskatot lietas, kas saistītas ar tiesu iestāžu neatkarību vai tādu savstarpējas atzišanas instrumentu kā EAO darbību, Tiesa plaši atsaucas uz Strasbūras tiesas iedibināto judikatūru saskaņā ar Konvencijas 6. pantu. Patiešām, ir pārsteidzoši, cik lielā mērā Tiesas 1975. gadā pieņemtā

³⁰ Sk., piemēram, priekšsēdētāja Žana Pola Kostas runu Eiropas Cilvēktiesību tiesas svinīgajā sēdē par godu tiesas darba gada atklāšanai 2010. gadā un priekšsēdētāja Dīna Spilmana runu Eiropas Cilvēktiesību tiesas svinīgajā sēdē par godu tiesas darba gada atklāšanai 2015. gadā.

sprieduma *Golder* lietā³¹ gars ir atspoguļots nesen pieņemtajos Eiropas Savienības Tiesas (EST) spriedumos par nosacītības režīmu, kas tika taisīti pēc Polijas un Ungārijas celtajām atcelšanas prasībām.³²

Tā kā Luksemburgas tiesa ir izstrādājusi savu judikatūru saistībā ar LES 2. pantu un 19. panta 1. punktu un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pantu, Strasbūrā var saskatīt skaidru sinerģiju ar atsaucēm uz šo pašu judikatūru.

Papildus abu Eiropas tiesu mijiedarbībai, aizstāvot tiesiskumu, Eiropas Komisija, vērtējot ES dalībvalstu atbilstību 2. panta vērtībām un tiesiskumam, pievērš uzmanību to rādītājiem Konvencijas izpildē. Tas ir pilnīgi loģiski, ja atceramies deviņdesmito gadu sākumu un dramatiskās ģeopolitiskās pārmaiņas, ko piedzīvoja Eiropa, kad Eiropas Savienības, kura šādu nosaukumu tolaik bija ieguvusi pavisam nesen, kaimiņos izveidojās jaunas demokrātijas. ES pievienošanās kritēriji paredz stingrus nosacījumus pievienošanās procesā ar jaunpievienoto LES 2. un 7. pantu, kas ir izstrādāti, lai veicinātu kritēriju ievērošanu arī pēc pievienošanās. Jaunajām un arī vecajām dalībvalstīm ir jānodrošina to iestāžu stabilitāte, kas garantē demokrātiju, tiesiskumu un cilvēktiesības.³³ Dalība Eiropas Padomē un Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (ECPAK) ratifikācija šajā ziņā ir ļoti svarīga, jo, kā saka viens ES tiesību komentētājs:

“ECT un arī citu starptautisko iestāžu galvenais uzdevums ir kontrolēt Eiropas tiesisko kārtību”³⁴. Strasbūras tiesas pirmajā desmitniekā, kurā iekļautas valstis pēc izskatāmo pieteikumu skaita, joprojām atrodas piecas ES dalībvalstis; divas no tām ir pirmajā piecniekā. Kopš pagājušā gada Komisija savos ikgadējos ziņojumos par tiesiskumu norāda uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi kā uz svarīgu rādītāju, kas liecina par tiesiskuma darbību aptaujātajās ES dalībvalstīs.³⁵

31 Sk. spriedumu lietā *Golder pret Apvienoto Karalisti*, Nr. 4451/70, 1975. gada 21. februāris, 34. punkts: “[...] Preambulā [...] norādīts, ka [tiesiskums] ir viena no Eiropas Padomes dalībvalstu kopējā garīgā mantojuma iezīmēm. [...] būtu kļūdaini šajā atsaucē saskatīt tikai “vairāk vai mazāk retorisku atsauci”, kurai nav nekādas nozīmes attiecībā uz Konvencijas interpretētājiem. Viens no iemesliem, kāpēc parakstītāju valdības nolēma “spert pirmos soļus, lai kopīgi īstenotu dažas no Vispārējā deklarācijā noteiktajām tiesībām”, bija to dziļā ticība tiesiskumam.”

32 Sk., piemēram, EST spriedumu lietā C-157/21, *Polija pret Eiropas Parlamentu un Padomi*, EU:C:2022:98, 264. punkts: “[...] 2. pants nav tikai politikas pamatnostādņu vai nodomu izklāsts, bet tajā ir ietvertas vērtības, kas [...] ir neatņemama Eiropas Savienības kā kopējas tiesiskās kārtības identitātes sastāvdaļa, vērtības, kuras ir konkrētizētas principos, kas ietver juridiski saistošus pienākumus dalībvalstīm”.

33 Sk. arī C. Hillion, “Kopenhāģenas kritēriji un to rezultāts” (“The Copenhagen Criteria and their Progeny”) C. Hillion (red.), ES paplašināšanās: Juridiska pieeja (EU Enlargement: A Legal Approach) (Hart Publishing, 2004) un D. Kochenov, “EKP nosacītība: atkārtotas pirmsuzņemšanas kļūdas” (“The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated”) L. Delcour un E. Tulmets (red.), *Celmlauze Eiropa. ES ārpolitikas pārbaude kaimiņvalstīs* (Pioneer Europe. Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood) (Nomos, 2008).

34 Sk. D. Kochenov, “ES tiesības bez tiesiskuma: vai autonomijas pielūgsmē ir tā vērtība?” (“EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?”) (2015) 34(1) Eiropas tiesību gadagrāmata (Yearbook of European Law) 1-23, 10.

35 Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai, 2023. gada ziņojums par tiesiskumu, Brisele, 2023. gada 5. jūlijs, COM(2023) 800, final. Skat. 26. lappusi. Saskaņā ar 2023. gada ziņojumu dalībvalstīs joprojām ir atšķirīgi rezultāti. Kopumā aptuveni 40 procenti no galvenajiem ECT spriedumiem, kas attiecas uz ES dalībvalstīm pēdējo 10 gadu laikā, nav izpildīti.

Tas pats rādītājs, domājams, būs ārkārtīgi svarīgs astoņām Eiropas Padomes dalībvalstīm, kas šobrīd ir ES kandidātvalstis.³⁶

Mans mērķis šeit nav detalizēti aplūkot tiesiskuma sinerģiju, kas ir veiksmīgi attīstījusies starp ES un Eiropas Padomes sistēmām, bet gan uzsvērt centrālās veida spriedzi un sekas, ko valstu nespēja izpildīt Strasbūras tiesas spriedumus rada gan Konvencijas sistēmas ietvaros, gan ārpus tās.

4. Reakcija uz nepilnīgu izpildi gan starptautiskā, gan valsts līmenī

Kas līdz šim ir darīts, lai novērstu nepilnīgu Tiesas spriedumu izpildi?

Politiskā līmenī ne reizi vien ir uzsvērtā kritiskā problēma, kas saistīta ar nepilnīgu Tiesas spriedumu izpildi.³⁷ Maijā Reikjavīkas deklarācijā valstu un valdību vadītāji atzina, ka galvenā atbildība par to, lai nodrošinātu atbilstību starptautiskajām juridiskajām saistībām, kuras dalībvalstis ir apņēmušās suverēni pildīt, gulstas uz valsts demokrātiskajām un tiesu sistēmām.³⁸ Viņi atkārtoti apliecināja, ka Tiesas spriedumi un lēmumi ir saistoši, un divkāršoja centienus, lai pilnībā, efektīvi un ātri izpildītu spriedumus, kas, viņuprāt, ir ļoti svarīgi, “lai nodrošinātu Konvencijas sistēmas ilgtspēju, integritāti un uzticamību ilgtermiņā”.

Cerams, ka viens no 4. samita rezultātiem būs vairāk uz sadarbību vērsta, iekļaujošāka un, ja nepieciešams, politiskas pieejas izveide, kas balstīta uz dialogu starp valstīm un attiecīgajiem Eiropas Padomes institucionālajiem dalībniekiem. Skaidrs, ka ir iespējams vēl vairāk stiprināt sinerģiju starp Tiesas kanceleju un Spriedumu izpildes departamentu. Šajā sakarā martā Tiesā tika organizēts seminārs, kurā, lai meklētu veidus, kā to veicināt, tika vienkopus sapulcētas dažādas izpildes jomā ieinteresētās personas – tiesneši, vēstnieki, izpildes departamenta darbinieki, Ministru Komitejas sekretariāta un Tiesas kancelejas locekļi.

Tiesu līmenī nepilnīgu Tiesas spriedumu izpildi var risināt un patiešām risina gan Strasbūrā, gan valstu līmenī.

Strasbūras līmenī pēdējo divdesmit gadu laikā Tiesa ir uzņēmusies lielāku atbildību izpildes procesā, īpaši – sniedzot norādes par konkrētiem individuāliem un/vai vispārējiem pasākumiem, kas jāveic saskaņā ar Konvencijas 46. pantu, lai iz-

36 Turpat, 33. lpp., ar atsaucēm uz Ukrainu, Moldovu un Gruziju.

37 Sk., piemēram, ECT, Augusta līmeņa konference par Eiropas Cilvēktiesību tiesas nākotni, Braitonas deklarācija, 20. punkts. Sk. arī Ministru Komiteja, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas ilgtermiņa efektivitātes nodrošināšana, Hamburga, 2021. gada 21. maijs, CM/Del/Dec(2021)131/3.

38 Eiropas Padome, Reikjavīkas deklarācija “Vienoti ap mūsu vērtībām”, Reikjavīkas samits, 2023. gada 16.-17. maijs, 17. lpp.

beigtu situāciju, kuru tā ir atzinusi par Konvencijas pārkāpumu.³⁹ Līdz 2023. gada jūnijam šādas norādes bija vairāk nekā 300 spriedumos.

Tiesas prakses mērķis ir ne tikai sniegt norādījumus valsts iestādēm, bet arī atvieglot Ministru Komitejas lomu izpildes procesa uzraudzībā, paturot prātā, ka galīgais lēmums par veicamajiem izpildes pasākumiem (ja tiek ievērots sprieduma secinājums un būtība) paliek attiecīgās valsts rīcības brīvības robežās.

Es negribētu šodien veltīt daudz laika atsevišķu pasākumu īpatnībām. Tie pēc definīcijas ir specifiski konkrētai lietai un bieži tiek norādīti lietās, kas saistītas ar konkrētiem Konvencijas noteikumiem, īpaši 5. pantu⁴⁰ un 6. pantu⁴¹. Jāatzīst, ka Tiesa nav kautrējusies norādīt individuālus pasākumus arī cita veida lietās, ja vien tas ir nepieciešams. Kā piemēru varu minēt lietu *H.F. un citi pret Franciju*⁴² par Francijas iestāžu atteikumu izskatīt lūgumu repatriēt Sīrijas no metnēs aizturētos Francijas pilsoņus. Konstatējusi 4. protokola 3. panta 2. punkta pārkāpumu, Tiesa norādīja, ka Francijas valdībai bija “nekavējoties jāpārskata šie pieprasījumi, vienlaikus nodrošinot, ka tiek sniegtas atbilstošas garantijas pret patvaļu”⁴³.

Attiecībā uz vispārējiem pasākumiem Tiesa var uzskatīt par lietderīgu vai pat nepieciešamu tos norādīt, ja tā ir konstatējusi, ka līdzīgās situācijās notiek vai var notikt Konvencijas pārkāpums. Attiecīgi pasākumiem ir jābūt tādiem, lai novērstu Tiesas konstatēto pārkāpumu attiecībā uz tiesību aktu vai pat vispārējās prakses esību vai neesību, lai Konvencijā noteikto sistēmu neapdraudētu liels skaits viena un tā paša iemesla dēļ iesniegtu atkārtotu pieteikumu.

Tiesas veiktās pārbaudes dinamiskais raksturs ir ietverts pilotspriedumu un kvazipilotspriedumu procedūrās, kurām es vēlos uz brīdi pievērst uzmanību. Domāju, ka šīs procedūras jums ir labi zināmas, un mans nodoms nav kavēties pie tām.⁴⁴ Es drīzāk vēlos tos pieminēt, lai piedāvātu dažas pārdomas par izpildes procesa “ju-

39 Informāciju par iepriekšējo piesardzīgo pieeju attiecībā uz Tiesas iesaistīšanos izpildes procesā sk. *Soering pret Apvienoto Karalisti*, 1989. gada 7. jūlijs, 127. punkts, A sērija Nr. 161: “Saskaņā ar Konvenciju Tiesa nav pilnvarota sniegt papildu norādījumus, kādus pieprasa pieteicējs (sk. *mutatis mutandis* 1983. gada 24. februāra spriedumu lietā *Dudgeon*, A sērija Nr. 59, 8. lpp., 15. punkts). Saskaņā ar 54. pantu atbildība par Tiesas sprieduma izpildes uzraudzību gulstas uz Eiropas Padomes Ministru Komitejas pleciem.”

40 *Assanidze pret Gruziju* (Lielā palāta), Nr. 71503/01, ECHR 2004-II, 2004. gada 8. aprīlis.

41 *Sejdovic pret Itāliju* (Lielā palāta), Nr. 56581/00, ECHR 2006-II, 2006. gada 1. marts.

42 *H.F. un citi pret Franciju* (Lielā palāta), Nr. 24384/19 un 44234/20, 2022. gada 14. septembris.

43 Turpat, 295. punkts.

44 Sk. tālāk: ECT, Pilotsprieduma procedūra: Sekretāra izdots informatīvais paziņojums; ECT, Preses faktu lapa – Pilotspriedumi (abi pieejami www.echr.coe.int); Leach et al. *Reakcija uz sistēmiskiem cilvēktiesību pārkāpumiem: Eiropas Cilvēktiesību tiesas ‘Pilotspriedumu’ un to ietekmes valsts līmenī analīze* (*Responding to systemic human rights violations: an analysis of ‘Pilot Judgments’ of the European Court of Human Rights and their impact at national level*) (*Intersentia*, 2010); Haider, *Eiropas Cilvēktiesību tiesas pilotspriedumu procedūra* (*The pilot-judgment procedure of the European Court of Human Rights*) (Brill, 2013).

dikalizāciju”⁴⁵ un “konstitucionalizējošo ietekmi”, ko šādi procesi var radīt.⁴⁶ Ļaujiet man paskaidrot.

Saistībā ar pilotprocedūrām un kvazipilotprocedūrām Tiesa turpina uzraudzīt valsts līmenī veiktos pasākumus, lai novērstu pilotspriedumā vai vadošajā spriedumā konstatētos trūkumus. Pieņemto pasākumu atbilstību pārbauda ne tikai Ministru Komiteja, bet arī Tiesa, un šajā pārbaudē izmantotie standarti ir Konvencijas juridiskās prasības. Mēs esam redzējuši, kā tas darbojas dažos iepriekš minētajos piemēros, piemēram, *Torreggiani un citi pret Itāliju* vai *Văleanu un citi pret Rumāniju*.

Līdz ar to Tiesa ir vairāk iesaistīta izpildes procesā un zināmā mērā notiek šī procesa “judikalizācija”, kas nozīmē arī to, ka, uzraugot valsts līmenī pieņemtos pasākumus, Tiesa rūpējas par plašāku kopainu, proti, par valsts sistēmu, nevis tikai par nepieciešamību izskatīt atsevišķu lietu.

Tādējādi uzsvars tiek pārcelts no Tiesas “spriešanas lomas” uz tās “konstitucionālo lomu”⁴⁷, kuras mērķis ir precizēt Konvencijas saistības, aizsargāt sasniegto Konvencijas tiesību un brīvību līmeni un vajadzības gadījumā turpināt attīstīt Konvencijas standartus.

Tāpēc plašāka pilotspriedumu un kvazipilotspriedumu procedūru izmantošana var būt efektīvs instruments, lai risinātu problēmu, kas saistīta ar lielo lietu skaitu, kuras patlaban tiek izskatītas Tiesā, identificējot “konstitucionāli” nozīmīgas lietas un saīsinātā veidā izskatot citas atkārtotas lietas. Vienlaikus šīs procedūras varētu nodrošināt efektīvu valsts līmenī veikto reformu tiesu iestāžu uzraudzību un tādējādi uzlabot Tiesas spriedumu izpildi.

Patlaban Tiesa ir iekšējo pārdomu procesā par to, kā turpmāk plašāk izmantot pilotspriedumu un kvazipilotspriedumu procedūras.

Jebkādi centieni izpildīt Tiesas spriedumus ir ļoti atkarīgi no nacionālo tiesu iesaistīšanās. Tām ir jārikojas kā “uzticamiem Konvencijas standartu un vērtību sargiem”⁴⁸. To uzdevums ir nodrošināt, lai Konvencija tiktu pienācīgi īstenota valsts rīkojumos.

Tomēr nacionālo tiesu līmenī, kā jau minēju iepriekš, dažādas pakāpes nevēlēšanās izpildīt Tiesas spriedumus var izrietēt no paļaušanās uz dalībvalsts

45 Sk. arī H. Keller un C. Marti, “Īstenošanas koncepcijas maiņa: ECT spriedumu izpildes judikalizācija” (“Reconceptualising Implementation: The Judicialisation of the Execution of the ECtHR’s Judgments”) (2015) 26 EJIL 829-850, 829.

46 Sk., piemēram, Sadurski, *Partnerattiecību veidošana ar Strasbūru: Eiropas Cilvēktiesību tiesas konstitucionalizācija, Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu pievienošanās Eiropas Padomei un pilotspriedumu ideja* (*Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*), (2009) 9(3) HRLR 397-453.

47 Par Tiesas “konstitucionālo” un “spriešanas” lomu sk. arī Greer un Wildhaber, “Debašu par Eiropas Cilvēktiesību tiesas ‘konstitucionalizāciju’ pārskatīšana” (“Revisiting the Debate about ‘constitutionalising’ the European Court of Human Rights”) (2012) 12(4) HRLR 655-687.

48 Sk. arī Borge, *ECPAK piemērošana valsts iekšienē: Tiesas kā uzticamas pilnvarotās personas* (*Domestic Application of the ECHR: Courts as Faithful Trustees*) (OUP, 2015).

konstitucionālajām tradīcijām vai identitāti.⁴⁹ Ir svarīgi atcerēties, ka atklāta konflikta gadījumi var būt īpaši būtiski, taču tie ir reti. Gluži pretēji, spēcīgais un nepārtrauktais institucionālais dialogs starp Strasbūras tiesu un nacionālajām augstāka līmeņa tiesām turpina nest augļus.

Attiecībā uz valstu tiesnešu lomu, kad runa ir par izpildi, kā uzskatāmas var minēt neseno Francijā un Latvijā izskatīto lietu sekas.

Lietā *J.M.B. un citi pret Franciju*⁵⁰, kurā lēmums tika pieņemts 2020. gada janvārī, Tiesa konstatēja 3. un 13. panta pārkāpumu sakarā ar neatbilstošiem ieslodzījuma apstākļiem Francijas cietumos un ieslodzītajiem pieejamo efektīvu tiesību aizsardzības līdzekļu trūkumu.

Tā paša gada jūlijā Francijas kasācijas instances tiesa nepārprotami atsaucās uz spriedumu lietā *J.M.B. un atzina*, ka pat pirms nepieciešamo izmaiņu veikšanas likumos tiesnešiem jābūt iespējai izbeigt ieslodzījuma apstākļus, kas ir pretrunā 3. pantam. Pēc dažiem mēnešiem Francijas Konstitucionālā tiesa, pamatojoties uz kasācijas instances tiesas lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par atbilstību konstitūcijai (*question préjudicielle de constitutionnalité*), nolēma atcelt attiecīgos Kriminālprocesa kodeksa noteikumus, kas liedza pirmstermiņa atbrīvošanu gadījumā, kad apcietinājuma apstākļi nav savienojami ar cilvēka cieņu. Šī savlaicīgā Strasbūras tiesas un Francijas augstāko tiesu tiesiskā dialoga rezultātā pēc dažiem mēnešiem tika pieņemti tiesību aktu grozījumi, lai panāktu atbilstību spriedumam lietā *J.M.B.*⁵¹

Attiecībā uz Latviju es vēlos pieminēt lietu *Ēcis pret Latviju*⁵², kas attiecās uz vispārēju aizliegumu augstākā drošības līmeņa ieslodzījuma vietās vīriešu dzimuma ieslodzītajiem īslaicīgi atstāt brīvības atņemšanas vietu, individuāli neizvērtējot šāda aizlieguma samērīgumu. Palātas vairākums konstatēja 14. panta pārkāpumu saistībā ar 8. pantu.

Šo lietu 2022. gada septembrī Ministru Komiteja⁵³ noslēdza pēc tam, kad Soduzpildes kodeksā tika veikti grozījumi, ar kuriem ieslodzītajiem tika ieviesta iespēja iesniegt pieteikumu par tuva ģimenes locekļa bērnu ceremonijas organizēšanu cietuma telpās. Tajā pašā gadā ar vēl vienu grozījumu tika ieviesta iespēja piešķirt līdzjūtības atvaļinājumu uz laiku līdz divām dienām. Vēlos uzsvērt, ka pēc Strasbūras tie-

49 Sk. Polijas Konstitucionālā tribunāla 2022. gada 10. marta spriedumu K 7/21, minēts iepriekš.

50 *J.M.B. un citi pret Franciju*, Nr. 9671/15 un 31 citu, 2020. gada 30. janvāris.

51 Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention. Jāņem vērā, ka izpildes procedūra vēl nav pabeigta Ministru Komitejā, jo vēl nav zināms, kā reformas tiks īstenotas valsts līmenī, tostarp – vai minētie tiesību aktu grozījumi tiks īstenoti praksē. Šajā sakarā sk. Ministru Komitejas 2022. gada 8. decembra lēmumu CM/Del/Dec(2022)1451/H46-11.

52 *Ēcis pret Latviju*, Nr. 12879/09, 2019. gada 10. janvāris.

53 Sk. Ministru Komitejas 2022. gada 22. septembra Rezolūciju CM/ResDH(2022)206.

sas sprieduma un pirms attiecīgajiem likumdošanas grozījumiem Latvijas Satversmes tiesa bija atzinusi, ka valsts tiesību norma, kas liedza visiem ieslodzītajiem, kuri izcieš sodu slēgta tipa cietumos, lūgt līdzjūtības atvaļinājumu, neatbilst Satversmei.

Visbeidzot, ļaujiet man atzīmēt, ka attiecībā uz valstu tiesnešu lomu saistībā ar izpildi un subsidiaritāti 46. panta 1. punkts uzliek valstij pienākumu izpildīt šajā sakarā pasludināto spriedumu. Tomēr Tiesas spriedumiem piemīt arī *res interpretata* spēks attiecībā uz tiesām un iestādēm valstīs, kas nav tiesvedības puses. Tas ir viens no vissvarīgākajiem instrumentiem, kas ne tikai stiprina subsidiaritāti, bet arī ierobežo Tiesā iesniegto pieteikumu skaitu.

Visbeidzot, Konvencijas sistēmas panākumi ir sasniegti, apvienojot centienus gan valsts, gan starptautiskā līmenī. Konvencija jāīsteno ar kopīgiem valdību, parlamentu, valsts tiesu, pilsoniskās sabiedrības un, protams, Strasbūras tiesas centieniem.

Šodien es kā priekšsēdētāja pārstāvu Eiropas Cilvēktiesību tiesu, kuras izskatīšanā pašlaik ir aptuveni 75 600 pieteikumu, no kuriem 80 procenti ir atkārtotas lietas vai lietas, attiecībā uz kurām ir skaidri nostiprināta judikatūra.

Ar to saistītā jautājuma risināšana attiecībā uz iztiesājamo lietu sarakstu un izpildi ir ļoti svarīga ne tikai atsevišķiem pieteicējiem, bet arī Konvencijas sistēmas spējai darboties ilgtermiņā un tās spējai risināt daudzās nopietnās un jaunās problēmas, kas saistītas ar cilvēktiesību, demokrātijas un tiesiskuma ievērošanu mūsu sabiedrībā.

Es ar nepacietību gaidu nākamo cienājamo runātāju uzstāšanos un esmu pateicīga par iespēju šodien šeit, Rīgā, runāt kopīgajā Tiesas vārdā.



Ineta Ziemele

Eiropas Savienības Tiesas tiesnese

Spriedumu izpilde un nacionālā identitāte

Ievads tēmā

Mana runa varētu būt visīsākā no šādās reizēs teiktajām runām, jo ir gandrīz triviāli teikt, ka spriedumu izpilde ir tiesiskuma principā balstītu valstu nacionālās identitātes elements, ja vien mēs piekrītam, ka nacionālā identitāte neaprobežojas tikai ar nācijas kultūru, valodu un dominējošo vēstures stāstu, bet ietver arī demokrātijas un tiesiskuma principus. Manuprāt, ir pamatots iemesls neizmantot tikai socioloģisku pieeju, lai saprastu, kas ir nacionālā identitāte, jo, piemēram, Līguma par Eiropas Savienību (turpmāk – LES) 4. panta 2. punktā nacionālā identitāte ir definēta kā neatņemama ES dalībvalstu politisko un konstitucionālo struktūru sastāvdaļa. Eiropas izpratnē nacionālo identitāti vismaz daļēji nosaka konstitucionālās tiesības, jo tieši konstitucionālās tiesības nosaka nacionālos simbolus un ņem vērā katras nācijas sabiedriskā līguma īpatnības. Dažās konstitucionālajās doktrīnās nacionālo identitāti mēdz juridiski definēt caur konstitucionālās identitātes perspektīvu, citās – kā vispārēju konstitucionālo tiesību principu kā tādu. Tā vai citādi, konstitucionālajām jurisdikcijām periodiski var rasties nepieciešamība pievērsties attiecīgajās konstitūcijās ietvertajiem nacionālās identitātes elementiem.

Periodiski valstis izmanto argumentus, ka spriedumus nevar izpildīt, jo tie būtu pretrunā valstu nacionālajai identitātei. Šie argumenti ir pazīstami gan Eiropas, gan valstu līmenī, piemēram, šeit, Latvijā. Tāpēc, dziļāk pārdomājot, šis jautājums nav triviāls un noteikti nav vienkāršs. Par to ir vērts nopietni diskutēt.

Ļaujiet man īsumā iepazīstināt ar faktoriem, kas ir veicinājuši to, ka attiecības starp nacionālo identitāti un tiesām ir kļuvušas neveiklas, kā tas atspoguļojas grūtībās vai iebildumos pret Eiropas Cilvēktiesību tiesu (ECT), kā arī Eiropas Savienības Tiesu (EST) un dažos gadījumos, lai gan retāk, konstitucionālo tiesu spriedumu izpildi. Pirmkārt, mēs dzīvojam digitālajā laikmetā, kurā mēs tiekam ne tikai informēti, bet arī maldināti. Otrkārt, globalizācija un krīzes laikmets pastiprina nedrošību sabiedrībā. Tā ir auglīgāka augsne šauri nacionālām, nevis eiropeiskām vai starptautiskām jūtām. Treškārt, ļoti atšķirīgie vēstures stāsti Eiropā un to savstarpējā nezināšana telpā, par kuru tiek apgalvots, ka tā ir vienotāka nekā citas pasaules telpas. Man ir ieradums pajautāt kolēģiem no citām Eiropas daļām, cik daudz par Baltijas valstu vēsturi viņi ir mācījušies skolā. Atbildi visdrīzāk jau ziniet. Visbeidzot, mēs arī dzīvojam laikmetā, kad cilvēku attiecības tiek vēl nebijušos apmēros risinātas tiesās. Ja ir domstarpības par kopīgām vērtībām, mēs varam vienoties par vienu lietu, proti, ka mēs vēršamies pie trešās personas un taisnīgā procedūrā nosakām, kam ir taisnība un kam ne. Mēs pieņemam rezultātu, jo uzticamies neatkarīgai un objektīvai procedūrai. Tiesas, kuru kompetencē ir ar vērtībām saistītu strīdu izšķiršana, un tiesas, kas izskata cilvēktiesību jautājumus, ir šādas vērtības izvērtējošas tiesas, kuras ir kļuvušas arī par nozīmīgām sabiedrisko procesu veicinātājām, un tas ir diezgan atšķirīgi no sākotnējās lomas, kas tiesām tika piedēvēta Ž.Ž. Ruso (*Jean Jacques Rousseau*) un Monteskjē (*Montesquieu*)⁵⁴ darbos. Šie Eiropas kultūrtelpai svarīgie domātāji uzskatīja, ka tiesneši ir vienīgi likuma mute konkrēta strīda atrisināšanas vajadzībām. Viņi gan apzinājās, ka nav acīmredzams tas, ka tiesnešiem ir tikai šaurs uzdevums – piemērot un pasludināt, kas ir likums. Es domāju, ka sabiedrības būtība ir tāda, ka dažādas sabiedrības organizēšanās formas un valsts institūcijas veicina nepārtrauktu sabiedrības pašveidošanās procesu, un tiesas nav izņēmums. Ir nepieciešams to godīgi atzīt.

Tagad detalizētāk aplūkošu savas tēmas galvenos jēdzienus.

Vispirms pievērsīšos galvenajiem principiem, kas ir spriedumu izpildes jēdziena pamatā. Pēc tam es izpētišu apgalvojumu, ka spriedumu izpilde ir daļa no tiesiskuma principa un līdz ar to demokrātiskas tiesiskas valsts nacionālās identitātes. Nobeigumā es jautāšu, vai ir kādi leģitīmi apsvērumi, kas saistīti ar nacionālo identitāti, kas var būt pretrunā ar spriedumu izpildes principu.

54 Šarls Lui de Segondā, Labrēdas un Monteskjē barons (*Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu*).

Svarīgi ir arī piebilst, ka mums ir skaidri jāsaprot, par ko mēs runājam, kad atsaucamies uz spriedumu izpildi. Vai runa ir par rezolutīvās daļas izpildi vai rezolutīvās daļas izpildi un motīviem, vai atbilstību judikatūrai?

Spriedumu izpilde

Ņemot vērā Latvijas prezidentūras Eiropas Padomē mērķus risināt grūtības, kas rodas saistībā ar ECT spriedumu izpildi, daži apsvērumi un komentāri šajā kontekstā. Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (turpmāk – ECK vai Konvencija) 46. pants paredz ECK dalībvalstu pienākumu izpildīt Tiesas spriedumus un nosaka šim nolūkam attiecīgu mehānismu. Iespējams, ir lietderīgi atcerēties, ka, neraugoties uz spriedumu izpildes grūtībām, īpaši kopš Eiropas Padomes bezprecedenta paplašināšanās 90. gados, šis mehānisms joprojām ir vispilnīgākais un veiksmīgākais *valsts atbildību* īstenojošs mehānisms starptautiskajās tiesībās. Jāatceras, ka ECT spriedums, kurā konstatēts dalībvalsts pārkāpums Konvencijas pārkāpums, nozīmē, ka šī valsts ir izdarījusi starptautisko tiesību pārkāpumu. Saskaņā ar valsts atbildības mehānismu šāds pārkāpums ir jānovērš. Starptautisko tiesību vispārējais princips ir tāds, ka valstij, kas ir atbildīga par starptautiski prettiesisku darbību, ir pienākums pilnībā atlīdzināt nodarīto kaitējumu. Atlīdzības mērķis ir “izlabot” prettiesiskās darbības rezultātā cietušajai pusei nodarīto un radīt tādus apstākļus, lai pēc iespējas atjaunotu stāvokli, kādos tā atrastos, ja pārkāpums nebūtu noticis.

Gadiem ejot ECK izpildes mehānisms ir virzījies uz to, lai pilnībā aptvertu pašu *restitutio in integrum* ideju, jo bieži vien taisnīgas atlīdzības maksājums saskaņā ar ECK 41. pantu neatbilda *restitutio in integrum* kritērijam, un ievērojamā rīcības brīvība kaitējuma atlīdzināšanas noteikšanā, kas sākotnēji bija atstāta dalībvalstīm, praksē nenodrošināja starptautisko tiesību vispārējo principu, īpaši – ņemot vērā ļoti svarīgo Konvencijas priekšmetu, proti, cilvēktiesību un brīvību aizsardzību. Jāatgādina, ka ilgu laiku atsaukšanās uz ECK 41. pantu bija dominējošā pieeja attiecībā uz atbildības noteikšanu par Konvencijas pārkāpumiem. Pants nosaka, ka “ja attiecīgās Augstās Līgumslēdzējas Puses iekšējie tiesību akti pieļauj tikai daļēju kompensāciju, Tiesa, ja nepieciešams, piešķir cietušajai pusei taisnīgu kompensāciju”. Konvencijā ir prezumēta *labas ticības* un *pacta sunt servanda* principa ievērošana. Panta pamatā gulusī oriģinālā ideja ir, ka Tiesas noteikta taisnīga kompensācija var tikt noteikta pēc tam, kad izņēmuma kārtā dalībvalsts nav nodrošinājusi pilnīgu restitūciju. Dzīve un pieredze ir mainījusi sākotnējo izpratni par valsts atbildības darbību saskaņā ar Konvenciju. Tiesa ir konstatējusi, ka tai valstīm ir jāsniedz lielāks skaits norādījumu. Saskaņā ar šo loģiku ECK 46. panta judikatūras attīstība, kas norāda uz vispārēju pasākumu un

dažkārt arī individuālu pasākumu nepieciešamību, ir ļoti nozīmīga, lai pilnībā aptvertu pienācīgu valsts atbildības īstenošanu Konvencijas sistēmā. Manuprāt, tas ir bijis izšķirošs pavērsiens, kas balstīts uz vispārējiem starptautisko līgumtiesību un valstu atbildības principiem, ja vēlamies, lai Konvencijas sistēma arī turpmāk būtu tik efektīva, cik vien iespējams. Esmu pārliecināta, ka ir daudz darāmā saistībā ar detaļām, bet jau tagad lietderīgi ir tādi pasākumi kā iztiesāšana par sistēmiskām problēmām un vispārīgi pasākumi, pilotspriedumu procedūra, pat konsultatīvā procedūra, un Eiropas Padomes politiskajās struktūrās ir veikti patiešām ievērojami pasākumi, lai uzlabotu spriedumu izpildes *savstarpējā spiediena principu*. Cilvēces vēsturē īsā laika posmā spriedumu izpilde ECK sistēmā ir ievērojami attīstījusies.

Tomēr pēc būtības sistēmas panākumi joprojām ir atkarīgi no dalībvalstu godprātības, vai nu izpildot spriedumus vai īstenojot savstarpēju spiedienu Eiropas Padomē, un tas ir balstīts uz to, ka tās ir *līdzīgi domājošas valstis*. Citiem vārdiem, tām ir kopīgas organizācijas statūtos un ECK preambulā noteiktās vērtības, tostarp starptautiskās atbildības uzņemšanās, un gala beigās – pieņemtā Tiesas sprieduma izpilde. Tas ir starptautisko tiesību tiesiskuma jautājums, un ECK sistēma pretendē uz to, ka tā ir vislabākais piemērs tam, kā var darboties tiesiskums starptautiskajās tiesībās, taču ir arī atzīts, īpaši kopš 2009. gadā Interlakenā uzsāktā ciešāku konsultāciju procesa starp valdībām un Tiesu, ka ECT noteiktās starptautiskās atbildības sekas nevar pilnībā risināt bez attiecīgas valsts reakcijas valstu tiesās, parlamentos un valdībās.

Latvijā tiesas ir daudz darījušas, lai integrētu ECK un Tiesas judikatūru un, protams, pilnībā īstenotu spriedumu *erga omnes* raksturu. Attiecībā uz pēdējo Latvija varētu tikt uzskatīta par lideri. Šeit būtu jānorāda ļoti svarīgs aspekts. Lai gan ir skaidrs, ka visām dalībvalstīm ir jāizpilda sprieduma rezolutīvā daļa lietās, kurās attiecīgā valsts ir atbildētāja, man ir aizdomas, ka Tiesas konstatējumu *erga omnes* raksturs jebkurā tās spriedumā joprojām ir strīdīgs jautājums. Vēsturiski Konvencija nebija iecerēta, lai atsevišķos Konvencijas interpretācijas aspektos noteiktu vispārējus *erga omnes* pienākumus. Tomēr neviena tiesību sistēma nav statiska; tā nevar tāda būt, jo attīstās līdz ar sabiedrību. Mūsdienās starptautiskajās tiesībās ir atzīts, ka ir normas, kas pēc savas būtības rada *erga omnes* saistības, un starp tām ir arī cilvēktiesību normas. Konvencijā ir elementi, piemēram, starpvalstu sūdzības, kas paredzētas ECK 33. pantā, kas norāda uz Konvencijas *erga omnes* raksturu starp valstīm. Lai vai kā, ir skaidrāka izpratne par to, ka Konvencijas *lex interpretata* būtu jāievēro visām tās dalībvalstīm. Kas attiecas uz Latviju, tiesām nav problēmu ar Tiesas judikatūras izmantošanu un piemērošanu, un ne tikai lietās pret Latviju kā daļu no spriedumu izpildes *stricto sensu*.

Līdzīgi kā ar Satversmes tiesas spriedumu izpildi, arī izpildvaras un likumdošanas jomā Latvijā vēl ir iespējams uzlabot ECT nolēmumu izpildi. Manuprāt, valdībā ir nepieciešama patstāvīga struktūra ar atbilstošām darba metodēm, iespējams, Valsts kancelejas līmenī ar horizontālu pārklājumu starp ministrijām, kas pārraudzītu Satversmes tiesas (ST) un ECT spriedumu izpildi. Atsaucoties uz 2009. gadā pieņemto spriedumu lietā *Opuz pret Turciju*, es sniegšu piemēru. Tiesa atkārtoti uzsvēra, ka tiesības uz dzīvību “ietver valsts primāro pienākumu nodrošināt tiesības uz dzīvību, ieviešot efektīvas krimināltiesību normas, lai atturētu no noziedzīgu nodarījumu pret personu izdarīšanas, ko papildina tiesībaizsardzības mehānismi šādu normu pārkāpumu novēršanai, apkarošanai un sodīšanai. Attiecīgos apstākļos tas attiecas arī uz pozitīvu iestāžu pienākumu veikt preventīvus operatīvos pasākumus, lai aizsargātu personu, kuras dzīvība ir apdraudēta, no citas personas noziedzīgām darbībām [...]”⁵⁵. Tādējādi Tiesa uzskata, ka [...]iestādēm, kas veic kriminālvajāšanu, bija jābūt iespējai turpināt tiesvedību sabiedrības interesēs neatkarīgi no tā, ka cietušie ir atsaukuši sūdzības (šajā saistībā sk. Ministru Komitejas Rec(2002)5 80.–82. punktu)”⁵⁶. Šobrīd, protams, Eiropas Padomes Konvencijā par vardarbības pret sievietēm un vardarbības ģimenē novēršanu un apkarošanu (Stambulas konvencija) ir kodificēta gan šī judikatūra, gan valstu vienošanās. Es ceru, ka Latvija beidzot pievienosies šai Konvencijai.⁵⁷ Taču 2023. gadā Latviju bija satricinājis vardarbības ģimenē gadījums identiskos apstākļos, un attiecīgās iestādes rīkojās tieši tāpat kā Turcijas iestādes *Opuz* lietā. Protams, Latvijai bija pietiekami daudz laika, lai izveidotu efektīvu tiesībaizsardzības mehānismu, kas aizsargātu personu, kuras dzīvība ir apdraudēta, no citas personas rīcības, ievērojot ECT judikatūras principus, tostarp *Opuz* sprieduma norādes. Bet pieejami mehānismi acīmredzot nebija efektīvi un neatkarīgi no Latvijas pievienošanās Stambulas konvencijai šāda situācija bija pretrunā ECK. Citiem vārdiem, ja ņemtu, piemēram, jaunākos Tiesas paziņojumus presei un uz to pamata apzinātu Tiesas principiālos konstatējumus attiecībā uz Konvencijas interpretāciju un salīdzinātu tos ar Latvijas tiesību aktiem un praksi, varētu samērā vienkārši nonākt pie konkrētiem likumdošanas priekšlikumiem vai izpildvarai darāmiem darbiem, kas lielā mērā palīdzētu novērst Latvijā Konvencijas ievērošanas problēmas. Tieši tā arī būtu jādara Latvijas un citu Eiropas Padomes dalībvalstu izpildvaras līmenī, lai ne tikai palīdzētu izpildīt spriedumus, bet arī padarītu efektīvāku Konvencijas sistēmas darbību vēl pirms ECT ir nonākusi līdz

55 ECT spriedums *Opuz pret Turciju*, 2009, 128. punkts.

56 Turpat, 145.punkts

57 Latvija pievienojās Stambulas konvencijai 2023. gada beigās.

sprieduma taisīšanai. Esmu pārliecināta, ka dažām valstīm preventīva darbošanās izdodas labāk nekā citām, un varētu būt lietderīgi Eiropas Padomes Ministru Komitejā apmainīties ar labās prakses piemēriem.

Spriedumu izpilde kā tiesiskuma pamatelements

Iepriekš es minēju ECT spriedumu izpildi, salīdzinot to ar starptautisko tiesību normās ietvertu valsts atbildības mehānismu. No konstitucionālo tiesību perspektīvas spriedumu izpilde ir būtisks tiesiskuma principa elements. Tas piešķir jēgu varas dalīšanas un līdzsvara un atsvara principiem. Ja valdībai būtu atļauts neizpildīt tiesu, tostarp Eiropas tiesu, spriedumus, tiktu pārkāpta pati varas dalīšanas un līdzsvara un atsvara ideja. Šāda prakse ievērojami grauj demokrātiju un ir zīme, kas liecina par tās lejupslīdi.

Raugoties no ECT perspektīvas, Tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka “tiesības uz jebkuras tiesas pieņemtu saistošu lēmumu izpildi ir neatņemama “tiesību uz tiesu” sastāvdaļa”⁵⁸. Pretējā gadījumā ECK 6. panta 1. punkta noteikumiem tiktu liegta jebkāda lietderīga iedarbība⁵⁹. Tiesības uz taisnīgu tiesu saskaņā ar 6. pantu ir tiesiskuma izpausme. “Viens no tiesiskuma pamata aspektiem ir tiesiskās palāvības princips⁶⁰, kas citstarp nosaka, ka gadījumos, kad tiesas ir galīgi izlēmušas kādu jautājumu, to nolēmums nebūtu apšaubāms⁶¹.”

Raugoties no Eiropas Savienības (ES) tiesību perspektīvas, kā tas vispārīgi zināms, Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pants savā tvērumā ietver Konvencijas 6. panta judikatūru. Paturot to prātā, tiesiskums kā ES kopējā vērtība tiek konkretizēts, lai citstarp ietvertu arī neatkarīgu un objektīvu tiesu pieņemtu galīgo saistošo spriedumu izpildi. Pēdējā laikā ir bijuši vairāki gadījumi, kad arī EST bija atkārtoti jāuzsver tiesiskuma un tiesību uz taisnīgu tiesu nozīme neatkarīgās un objektīvās tiesās.

No tiesu prakses izriet, ka Eiropas Padomes dalībvalstīs, bet vēl jo vairāk tajās dalībvalstīs, kas ir arī ES dalībvalstis, tiesiskuma princips paredz, ka neatkarīgu un objektīvu tiesu pieņemtie galīgie saistošie spriedumi ir jāizpilda atbilstošos termiņos. Tas ir obligāts noteikums, lai uzturētu demokrātiju un cilvēku uzticību demokrātiskai tiesiskai valstij. Šā noteikuma minimums jeb pati būtība ir sprieduma rezolutīvās daļas izpilde. Tomēr visbiežāk augstāko tiesu spriedumi savos motīvos paredz vai atklāj vispārējus tiesību principus, kas arī ir juridiski saistoši. *Lex interpretata* ir jāuztver nopietni, kad likumdevēja vara un izpildvara izpilda galīgos saistošos tiesu spriedumus.

58 ECT spriedums *Scordino pret Itāliju* (Nr. 1) (Lielā palāta), 2006, 196. punkts.

59 ECT spriedums *Burdov pret Krieviju*, 2002, 34. un 37. punkts.

60 ECT spriedums *Guðmundur Andri Ástráðsson pret Islandi* (Lielā palāta), 2020, 238. punkts.

61 ECT spriedums *Brumărescu pret Rumāniju* (Lielā palāta), 1999, 61. punkts.

Tiesiskums un nacionālā identitāte

Nacionālās identitātes jēdziens pats par sevi ir abstrakts un atvērts jēdziens. Piemēram, Latvijas Republikas Satversme nosaka, ka Latvija ir nacionāla valsts, ko veido latvieši un lībieši, un visi pilsoņi, un ka demokrātiskais diskurss notiek latviešu valodā. Visu attiecīgo principu, tostarp nacionālas valsts un tiesiskuma principa, mijiedarbība un līdzsvars ir noteikts *Satversmes* ievadā. Tā 4. rindkopa nosaka: “Latvija kā demokrātiska, tiesiska, sociāli atbildīga un nacionāla valsts balstās uz cilvēka cieņu un brīvību, atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības un ciena mazākumtautības. Latvijas tauta aizsargā savu suverenitāti, Latvijas valsts neatkarību, tās vienotību un demokrātisko valsts iekārtu.”

A priori ir grūti iedomāties jebkādu konfliktu starp demokrātiskas nacionālas valsts vērtībām un tiesiskumu, ja tiesiskums ietver valstu un Eiropas tiesu galīgo spriedumu izpildi. Pirmkārt, ECK atzīst valstu īpatnības un pieļauj rīcības brīvību Konvencijā noteikto tiesību ievērošanā, un, otrkārt, Eiropas Savienība ar LES 4. panta 2. punktu pat aizsargā valstu identitāti. Taču vērtības un mehānismi ir tikusi konfrontēti gan attiecībā uz ECT un EST, gan valstu konstitucionālajām tiesām. Gadījumi, kas nāk prātā, nav līdzīgi. Ir gadījumi, kad tiesvedībā saduras ES tiesību pārākuma princips, *pacta sunt servanda* un suverēna prerogatīvas; tas ir jautājums, kas jārisina tiesām patiesa dialoga un labas ticības garā. Ir gadījumi, kad pastāv patiesas domstarpības par vērtību apjomu, un tas manuprāt patiešām ir daudz nopietnāks jautājums. Tieši šādā gadījumā ļoti uzmanīgi ir jārikojas tiesvedības sākumā un, pats galvenais, lietas iztiesāšanas posmā. No ECK skatpunkta iztiesāšanas stadijā svarīga kļūst subsidiaritātes perspektīva, kā tas redzams tādās lietās kā *Animal Defenders International pret Apvienoto Karalisti*⁶² un *S.A.S. pret Franciju*⁶³. No EST perspektīvas, kad ir jāsaglabā ES kopējās tiesību sistēmas pārākums un autonomija, ir vairākas iespējas, kā to pierāda spriedums lietā *Omega*⁶⁴ un nesenākais spriedums lietā *Boriss Čilevičs u.c.*⁶⁵. Visi minētie spriedumi ir piemērs tam, cik svarīgi ir saglabāt jūtīgumu pret nacionālajām īpatnībām, kas ietvertas konstitucionālās identitātes jēdzienā un labticīgi atspoguļotas tiesu dialogā.

62 ECT spriedums *Animal Defenders International pret Apvienoto Karalisti* (Lielā palāta), 2013.

63 ECT spriedums *S.A.S. pret Franciju* (Lielā palāta), 2014.

64 EST 2004. gada 14. oktobra spriedums lietā *Omega*, C-36/02.

65 EST 2022. gada 7. septembra spriedums (virspalāta) lietā *Boriss Čilevičs u.c.*, C-391/20.

Secinājumi

Demokrātijas, tiesiskuma un cilvēktiesību aizsardzības principi ir savstarpēji saistīti. Tiem ir jābūt līdzsvarā, un, manuprāt, līdzsvars šodien ir svarīgāks nekā jebkad agrāk. Indivīda tiesības ar dažiem izņēmumiem valstī nav absolūtas, demokrātiskā vairākuma tiesības nav absolūtas, tāpat kā tiesnešiem ne vienmēr ir taisnība. Mūsu kopīgo Eiropas vērtību spēks atklājas to mijiedarbībā un dialektikā. Līdzsvars dažādās sabiedrībās var būt atšķirīgs to vēstures, kultūras, ģeogrāfijas dēļ, kamēr vien tiek vispārēji garantēts Eiropas minimālais kodols, kā to nosaka ECK. ES ietvaros, ņemot vērā ES tiesību aktu pārākumu un autonomiju, ir piemērojama cita loģika, taču tās rezultāts ir tas pats, proti, kopīgo vērtību sargāšana. Beigās es nonāku pie teikuma, ar kuru es sāku, proti, nacionālo identitāti nevar pretstatīt tiesiskumam un tā galvenajam elementam – galīgo saistošo spriedumu izpildei, kas ir daļa no nacionālās identitātes Eiropas Padomes valstīs un, protams, ES dalībvalstīs. Tomēr īpaši tiesām, kas ir attālinātas no nacionālajiem vēstījumiem un identitātēm, ir obligāti uzmanīgi jāuzklausā pušu paskaidrojumi un argumenti. Kā jau minēts, arī nacionālo identitāšu aizsardzība ir Eiropas vērtība, taču tā aptver arī valstu dalību kopējā Eiropas cilvēktiesību arhitektūrā, kuras mērķis mūsdienās ir nodrošināt vienu no spēcīgākajām Eiropas indivīdu un tautu aizsardzības sistēmām.



Bařaka Ćali (*Bařak Ćalı*)

Starptautisko tiesību profesore (*Hertie School*)

Replika

Pateicos par uzaicinājumu sniegt īsu repliku šīs svarīgās konferences “Tiesu varas loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē” atklāšanas sesijā, kas tika organizēta Latvijas prezidentūras Eiropas Padomē ietvaros.

Ar repliku bieži vien saprot atbildi, vēlams, asu. Vispirms man jāteic, ka, jau vairāk nekā divdesmit gadus būdama zinātniece Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes jomā, es piekrītu daudziem svarīgiem jautājumiem, kurus šodien šeit Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētāja tiesnese O’Līrija izvirzīja saistībā ar to, cik būtiska nozīme Tiesas spriedumu izpildē ir visas sistēmas veselībai un ilgtspējai kopumā.

Es arī apziņos, ka akadēmiķu uzdevums tādās svarīgās sanāksmēs kā šī, kurā piedalās Eiropas Padomes augstāko tiesu instanču tiesneši, ir sniegt zinātniskas un kritiskas pārdomas par Eiropas cilvēktiesībām un praksi, vēlams, to uzlabošanas nolūkā. Ņemot to vērā, es vēlos runāt par trim jautājumiem. Lai uzlabotu spriedumu cilvēktiesību jomā izpildi, visus trīs punktus noslēgšu ar konkrētiem ieteikumiem.

Pirmkārt, atkāpjoties no Eiropas Cilvēktiesību tiesas iedibinātās judikatūras, mēs bieži norādām, ka Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija ir dzīvs instruments. Ar to mēs domājam arī to, ka Konvencijai ir jānodro-

šina efektīva tiesību izmantošana reālajā laikā. Tomēr Konvencija var kļūt par dzīvu instrumentu tikai tad, ja attiecīgo valstu tiesas, valstu parlamenti un izpildvaras izpilda tās spriedumus. To apstiprina arī ECPAK 46. pants. Taču ar vienošanos juridiskā tekstā nepietiek, lai katrā spriedumā efektīvi īstenotu 46. pantu.

Šī vienošanās ir faktiski jāīsteno katru reizi, kad tiesa pasludina spriedumu. Tāpēc mums ir rūpīgi jāpārdomā, kā nodrošināt, lai ECPAK 46. pants darbotos kā “dzīvs instruments”, kas nodrošina reālu un efektīvu atbildzinājumu cilvēktiesību pārkāpumu upuriem un pasākumus, lai novērstu līdzīgu pārkāpumu atkārtēšanos nākotnē. Tam nepieciešama plaša sadarbība un nepārtraukti un godprātīgi centieni no daudzu dalībnieku puses. Īstenošanā, protams, galvenā nozīme ir attiecīgo valstu tiesnešiem, taču tie nav vienīgie dalībnieki.

Turklāt attiecīgo valstu tiesnešiem ir nepieciešama spēcīga un viegli īstenojama ekosistēma. Atkāpjoties no šī apgalvojuma, sniegšu pirmo ieteikumu. Mums ir sistemātiskāk jādomā par to, kā atbalstīt attiecīgo valstu tiesnešus gan pašu valstī, gan Eiropas Padomes līmenī. Piemēram, visiem Ministru Komitejas priekšsēdētājiem cilvēktiesību spriedumu izpilde savas prezidentūras laikā būtu jāuzskata par prioritāti. Tas ir tāpēc, ka spriedumu cilvēktiesību jomā izpilde nav tikai viens no daudziem jautājumiem, uz kuriem prezidējošai valstij ir jāvērs uzmanība, tā ir transversāla problēma, un tai ir nozīme visas sistēmas veselībā. Es gribētu spert vēl vienu soli tālāk un ierosināt, ka 46. pantam kā dzīvam instrumentam vajadzētu būt arī ierastam darba kārtības punktam Eiropas tiesu un Eiropas Padomes sarunās ar visām attiecīgo valstu tiesām.

Otrkārt, daudzi varētu domāt, ka 46. pants ir skaidrs un tiešs Konvencijas noteikums, un, protams, mēs visi zinām, ka galīgie spriedumi ir saistoši un tie jāīsteno Ministru Komitejas uzraudzībā. Tomēr kā akademiķe, kas pēdējās divās desmitgadēs pētījusi ECPAK 46. pantu, es apgalvoju, ka 46. panta judikatūru ne vienmēr pilnībā izprot visi attiecīgo valstu tiesneši.

Man prātā nāk vismaz divi iemesli. Pirmkārt, tradicionāli, izplatot zināšanas par Eiropas Cilvēktiesību tiesu attiecīgo valstu tiesnešiem, galvenā uzmanība tika pievērsta Tiesas judikatūrai pēc būtības. Otrkārt, Ministru Komitejas darbs, kas veido nozīmīgu judikatūru par individuāliem un vispārējiem pasākumiem, ir ļoti atdalīts no attiecīgo valstu tiesnešiem. Es varu iedomāties, ka daudzi no klātesošajiem, piemēram, ir labi iepazinušies ar HUDOC tīmekļvietni, kurā ir apkopota Tiesas judikatūra, bet mazāk – ar HUDOC-EXEC tīmekļvietni, kurā galvenā uzmanība pievērsta Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildei. Tas ir būtisks trūkums, jo Ministru Komiteja bieži aicina konkrētas attiecīgo valstu tiesas rīkoties, lai izpildītu

spriedumus. Taču mani bieži interesē, vai attiecīgo valstu tiesas konsekventi apzinās šos aicinājumus. Tādēļ pastāv būtiska saikne starp attiecīgo valstu tiesnešiem un izpildes procesu, ko veic Ministru Komiteja. Šeit ir otrs ieteikums. Mums ir jādomā, kā mazināt plaisu starp attiecīgo valstu tiesnešiem un Ministru Komitejas veikto individuālo un vispārējo pasākumu izpildes uzraudzību. Piemēram, attiecīgo valstu tiesneši būtu regulāri jāinformē par izpildes prasībām lietās, kurās viņi ir pieņēmuši lēmumu un kuras ir beigušās ar spriedumu par pārkāpumu, lai viņi varētu kļūt par reāliem partneriem šo spriedumu izpildē.

Treškārt, es domāju, ka mūsu analizē par attiecīgo valstu tiesu spriedumu izpildi būs lietderīgi pievērst uzmanību atšķirīgajām lomām, kādas attiecīgo valstu tiesnešiem ir individuālu pasākumu un vispārēju pasākumu izpildē. Laika trūkuma dēļ manas pēdējās piezīmes būs veltītas tikai attiecīgo valstu tiesnešu lomai atsevišķu pasākumu izpildē.

Atsevišķu pasākumu gadījumā attiecīgo valstu tiesām ir ļoti skaidra un neapstrīdama loma. Tiesu prakse tiesiskās aizsardzības jomā nepārprotami pieprasa *restitutio ad integrum* privātpersonām. Citiem vārdiem sakot, ir jānovērš viss cilvēktiesību pārkāpuma radītais kaitējums, lai nodrošinātu, ka tiek atjaunots indivīda stāvoklis, kāds tas bija pirms pārkāpuma. Vienīgā atkāpe no šī standarta attiecas uz situācijām, kad nav iespējams labticīgi atjaunot izpildi, piemēram, nav iespējams nodrošināt bērna un vecāku atkalapvienošanos, jo bērns ir sasniedzis 18 gadu vecumu, tātad vairs nav bērns. *Restitutio ad integrum* pieprasa, lai nelikumīgi aizturētu personu atbrīvotu, nelikumīgi krimināli sodītu personu attaisnotu un tā tālāk.

Kad Eiropas tiesas spriedums ir galīgs, par restitūcijas nodrošināšanu individuālajiem prasītājiem galvenokārt ir atbildīgas vietējās tiesas. Individuālu attiecīgo valstu tiesu veikto pasākumu izpilde nav un nevar būt pakļauta atkārtotai izvērtēšanai. Šis attiecīgo valstu tiesas lomas aspekts ir jāuzsver nepārtraukti, lai Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumi būtu nozīmīgi individuāliem no cilvēktiesību pārkāpumiem cietušajiem. Arī šī iemesla dēļ tad, ja Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumā ir konstatēts pārkāpums un tas ir galīgs, individuālos pasākumus, kas nepieciešami sprieduma izpildei, nevar *ex post facto* pārvērtēt, izmantojot konstitucionālās identitātes argumentu. Un šeit ir mans trešais un beidzamais ieteikums, ņemot vērā Eiropas Cilvēktiesību tiesas nozīmīgo lomu, kas tai ir, sniedzot norādījumus attiecīgo valstu tiesnešiem par to, kā interpretēt Konvenciju, tostarp tās 46. pantu. Eiropas Cilvēktiesību tiesa var darīt un tai ir jādara vairāk, lai palīdzētu attiecīgo valstu tiesnešiem nodrošināt, ka viņi pilnībā izprot un izpilda katrā spriedumā noteiktos individuālos pasākumus.



Marialena Cirli (Marialena Tsirli)

Eiropas Cilvēktiesību tiesas sekretāre

Dialogs starp Eiropas Cilvēktiesību tiesu un valstu tiesnešiem Tiesas spriedumu izpildē

I. Ievads

Ļaujiet man sākt ar pateicību Latvijas varas iestādēm par uzaicinājumu uz šo svarīgo starptautisko konferenci un par ārkārtīgi sirsnīgo viesmīlību Rīgā. Man kā Eiropas Cilvēktiesību tiesas sekretārei ir patiess prieks un liels gods šorīt uzrunāt jūs šajā plenārsēdē.

“Nevar būt spēcīgākas apņemšanās attiecībā uz daudzpusēju sistēmu un Konvencijas vērtībām, kā nodrošināt visu Tiesas spriedumu izpildi.” Tie ir vēstnieka Kārklīņa vārdi, kas ierakstīti gada pārskata par Tiesas spriedumu izpildi priekšvārdā.⁶⁶ Es tam pilnībā piekritu. Strasbūras tiesas tiesneši savā memorandā Reikjavīkas samitam – vēsturiskajam 4. valstu un valdību vadītāju samitam – īpaši aicināja dalībvalstis vēlreiz apliecināt savu apņemšanos ievērot Tiesas spriedumu un lēmumu saistošo raksturu.

Latvijas prezidentūra Ministru Komitejā, kas par vienu no savām prioritātēm ir izvirzījusi šajā samītā pieņemto lēmumu īstenošanu, iezīmējas kritiskā Eiropas Padomes vēstures posmā. Šeit es runāju konkrēti par Krievijas karu Ukrainā, tam sekojošo tūlītējo izslēgšanu no Eiropas Padomes un no izslēgšanas izrietošo ietekmi

uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas darbu. Līdztekus konfliktam vispārējas demokrātijas lejupeļsmes rezultātā var novērot arī izaicinājumus Konvencijas sistēmai un liberālajai, uz noteikumiem balstītajai kārtībai. Jūsu uzdevums nav viegls, un Eiropas Padomes loma šobrīd ir svarīgāka nekā jebkad agrāk.

Reikjavīkā pieņemtās Deklarācijas IV pielikumā atgādināts, ka “*izpildvaras, valsts un vietējās iestādes, **valstu tiesas** un valstu parlamenti ir atbildīgi par Konvencijas īstenošanu un Tiesas spriedumu izpildi*”.

Šodien jūsu konferencē, piedaloties konstitucionālo un augstāko tiesu tiesnešiem, tiek pētīta valstu tiesu īpašā loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē.

Es domāju, ka jūsu vēstījums ir ļoti spēcīgs. Rūpēm par Cilvēktiesību aizsardzību ir jābūt visu eiropiešu kopīgajam uzdevumam. Svarīgi īstenošanas procesa dalībnieki ir arī tiesneši un tiesas. Kāda ir jūsu loma šajā procesā? Kā jūs varat labāk pildīt šo lomu? Šie ir jautājumi, kurus jūs pētīsiet šodien, it īpaši vēlāk sekcijas sēdē.

Pirms es sāku runāt par valstu tiesnešu lomu izpildes procesā, ļaujiet man piekrist jautājumam par to, kā mēs Eiropas Cilvēktiesību tiesā novērtējam un aktīvi veicinām valstu tiesnešu lomu Konvencijas sistēmā, kas balstās uz kopīgu atbildību. Tas nozīmē, ka Strasbūras tiesa nav vienīgā, kas atbild par cilvēktiesību aizsardzību un veicināšanu Eiropas tiesiskajā telpā. Tā kopā ar dalībvalstīm ir atbildīga, un tas savu kārt nozīmē, ka Strasbūrā esošais tiesnesis nav galvenais cilvēktiesību aizsardzības dalībnieks; katrs tiesnesis savā vietējā tiesā faktiski ir pirmais tiesnesis cilvēktiesību jomā.

II. Tiesu iestāžu dialogs

Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka, pateicoties jūsu tiešajam un pastāvīgajam kontaktam ar jūsu valstu vitālajiem spēkiem, vietējās iestādes labāk nekā starptautiskā tiesa spēj novērtēt daudzus ar katru gadījumu saistītos faktorus. Tāpēc jums, vietējiem tiesnešiem, galvenokārt ir jāidentificē un jākompensē iespējamie cilvēktiesību pārkāpumi katrā konkrētā gadījumā. Tādējādi jūsu darbam ir gan profilaktiska, gan korigējoša loma. Piemērojot Eiropas Konvenciju vietējā līmenī, jūs savā valstī darbojaties kā Strasbūras tiesas tiesnesis. Ja Konvencijas tiesības ir efektīvi ņemtas vērā valsts līmenī, bieži vien nav vajadzības vērsties Strasbūrā, vai arī, ja pieteikums tiek iesniegts, Tiesa var to izskatīt mazāk analītiski. Tā ir abpusēji izdevīga situācija gan procesa pusēm, gan mums.

Tādēļ būtisks mūsu Tiesas darba aspekts ir tiesu iestāžu dialoga ar valstu tiesām veicināšana. Tiesu iestāžu dialogam ir dažādas formas: konsultatīvie atzinumi saskaņā ar 16. protokolu, dalība Augstāko tiesu tīklā, kas nodrošina dialoga struktūru, un Zināšanu apmaiņas platforma Tiesas tīmekļvietnē, kas nodrošina privilēģētu piekļuvi analītiskām un atjauninātām judikatūras zināšanām.

Ļaujiet man sākt ar konsultatīvajiem atzinumiem, kuru mērķis saskaņā ar 16. protokola preambulu ir uzlabot Tiesas un valstu iestāžu sadarbību.

Procedūras mērķis patiešām ir sniegt palīdzību dalībvalstīm, lai novērstu turpmākus pārkāpumus, atvieglotu pareizu Konvencijas interpretāciju valstu tiesību sistēmās un šajā kontekstā veicinātu tiesu iestāžu dialogu. Kopš 16. protokola stāšanās spēkā ir sniegti septiņi konsultatīvie atzinumi. Tiesa 13. oktobrī organizē semināru, lai atzīmētu 16. protokola spēkā stāšanās 5. gadadienu, un uz to ir uzaicināti visi augstāko un konstitucionālo tiesu priekšsēdētāji. Mērķis ir apmainīties viedokļiem par protokolu no valsts un starptautiskās perspektīvas; noskaidrot, kas darbojas labi un ko varētu uzlabot. Es zinu, ka šajā pasākumā Strasbūrā mēs redzēsimies ar daudziem no jums, un es vēlos pateikties jums par atbalstu šim pasākumam.

Tomēr, neraugoties uz to, ka šajā procedūrā nepastāv sacīkstes princips, tā prasa laiku un resursus: vispirms, lai virspalātas kolēģija pieņemtu lūgumu, un pēc tam – lai virspalāta sniegtu konsultatīvo atzinumu. Tāpēc nevar gaidīt, ka to izmantos kā parastu lietu. Šeit ir vieta, kur noder citi dialoga rīki.

Es, protams, domāju par Augstāko tiesu tīklu (SCN), kurš tika izveidots 2015. gadā un kurā šobrīd ir 104 tiesas no 45 dalībvalstīm. Tādējādi tas ir kļuvis par lielāko augstāko tiesu tīklu pasaulē, un mēs ar to ļoti lepojamies.

SCN izveides galvenais mērķis bija sniegt *konkrētu operatīvu atbalstu* valstu tiesām un piedāvāt šīm tiesām saziņas kanālu, kurā Eiropas Tiesa reāllaikā skaidro savu judikatūru. Savukārt valstu tiesas sniedz mūsu Tiesai ieskatu par savām attiecīgajām jurisdikcijām, sniedzot vērtīgu ieguldījumu mūsu salīdzinošajā darbā. Zināšanu un juridiskās zināšanas apmaiņa neformāli notiek ierobežotas piekļuves platformā, tīmekļa semināros un personīgi kontaktējoties apmeklējumu laikā. Tiklā sniegtie materiāli ir vērsti tieši uz dalībvalstu tiesu pieprasītajiem tematiem, kas parasti attiecas uz to jurisdikcijā esošiem jautājumiem. Tāpēc attiecīgā Konvencijas judikatūra primārajam Konvencijas piemērotājam ir sniegta izšķirošajā posmā.

Šobrīd es vēlos dalīties ar jums arī informācijā par jaunu nodaļu mūsu SCN projektā, kas ir mūsu *viesprofesionāļu programma*. Esam sākuši uzņemt profesionāļu grupas no mūsu dalībvalstu tiesu kancelejām, lai dalītos pieredzē par lietu apstrādi, dokumentu pārvaldību, zināšanu pārvaldību, kā arī IT rīkiem. Šie tiesas apmeklējumi jau ir ļoti populāri.

SCN patiešām ir “subsidiaritāte” darbībā, pateicoties cilvēciskam kontaktam, ko tas nodrošina, un dažādām funkcijām, īpaši Zināšanu apmaiņas platformai. Šī platforma ir bijusi tikla juridiskā dialoga stūrakmens, taču mūsdienās tās ietekme sniedzas tālu ārpus tiesu sistēmas.

2022. gada 18. oktobrī man bija tas gods kopā ar bijušo Tiesas priekšsēdētāju, ģenerālsēkretāru vietnieku un Eiropas Padomes Cilvēktiesību un tiesiskuma ģenerāldirektoru uzsākt ārējo zināšanu apmaiņas platformu abās Tiesas oficiālajās valodās – angļu un franču.

Mēs uzskatām, ka šī bezmaksas piekļuve visiem praktizējošiem juristiem, tiesniešiem un advokātiem patiesi ļaus iegūt zināšanas par Tiesas judikatūru. Nākamajos gados, ja to ļaus budžets, mēs plānojam to izveidot vairākās valodās, kas nav oficiālās valodas.

Plašākā kontekstā Augstāko tiesu tikls un Zināšanu apmaiņas platforma ir divi no trim elementiem, kas ir mūsu Tiesas un Cilvēktiesību un tiesiskuma ģenerāldirektorāta kopīgā projekta “Subsidiaritātes stiprināšana” sastāvdaļa. Trešais komponents ir tieši vērsts uz valstu tiesām. Šeit es runāju par BRANT (*Broad Rights and Navigation Tool*), kura mērķis ir integrēt zināšanu apmaiņu IT rīkos, ko izmanto valstu tiesas, un tas kalpos kā līdzeklis agrīnai cilvēktiesību jautājumu identificēšanai un klasificēšanai, pamatojoties uz Konvenciju; tādējādi tas palīdzēs valsts tiesai vadīt lietas atbilstoši Konvencijai.

Visbeidzot, vēl viena svarīga tiesu dialoga izpausme ir ikgadējais Tiesas rīkotais tiesnešu seminārs. Tajā pulcējas Eiropas Padomes dalībvalstu augstāko un konstitucionālo tiesu priekšsēdētāji, lai diskutētu par izvēlēto tematu. Šis pasākums ir viens no vissvarīgākajiem Tiesas kalendārā. Nākamajā seminārā, kas notiks 2024. gada 26. janvārī, tiks aplūkots subsidiaritātes jēdziens dalītas atbildības laikmetā. Šis temats ir ārkārtīgi interesants, un mums jau ir četri izcili runātāji.

Tomēr jāuzsver, ka tiesu dialoga nenotiek tikai ar augstāko tiesu tiesnešiem. Tiesa atzinīgi vērtē tiesnešu delegācijas no visām Eiropas Padomes tiesiskās telpas tiesām. Tie nav tikai pieklājības apmeklējumi, tiem ir liela nozīme Konvencijas sistēmas ilgtspējīgas leģitimitātes nodrošināšanā. Tie bieži vien ir organizēti Eiropas Padomes sadarbības projektu ietvaros, lai veicinātu informētību par Tiesas spriedumiem. Tiesa nodrošina mācību programmu, kas ietver tikšanās ar tiesas tiesnešiem un kancelejas juristiem, iespēju piedalīties atklātā tiesas sēdē, ja tas ir iespējams, un klātienē iepazīties ar tiesas darbu.

Protams, vissvarīgākā juridiskā dialoga izpausme ir Strasbūras un valstu tiesu spriedumi Konvencijas tiesību jomā. Tas mani aizved uz nākamo manas šārīta uzstāšanās daļu.

III. Kā Tiesa sazinās ar valstu tiesnešiem, izpildot Tiesas spriedumus

Saskaņā ar Konvencijas 46. panta 2. punktu “Tiesas galīgais spriedums [kurā konstatēts Konvencijas vai tās protokolu pārkāpums] tiek nosūtīts Ministru Komi-

tejai, kas uzrauga tā izpildi”. Ministru Komitejas pienākums ir nodrošināt, lai atbildētāja valdība pilnībā izpildītu spriedumu. Pats fakts, ka Konvencijā ir paredzēts šāds mehānisms, uzsver Tiesas spriedumu efektīvas īstenošanas nozīmi.

Ļaujiet man sākt šo savas uzstāšanās trešo sadaļu, uzsverot svarīgu aspektu: kopumā Tiesas spriedumu izpilde ir veiksmīga. 2022. gadā Ministru Komiteja slēdza 880 lietas, no kurām 200 bija galvenās lietas. Jāteic gan, ka šobrīd ir vairāk spriedumu, kas gaida pilnīgu izpildi, nekā pirms gada. Viens no iemesliem ir tas, ka Tiesa izpildei Ministru Komitejai nosūta lielāku skaitu spriedumu, un daudzas no tām Tiesas ietekmes stratēģijas iedarbības rezultātā ir kļuvušas sarežģītas lietas.

Kāda ir šī stratēģija? Cenšoties sasniegt mērķi “Tiesa, kam ir nozīme”, mēs esam ieviesuši mērķtiecīgāku un efektīvāku lietu izskatīšanas politiku. Tā ir balstīta uz prioritāšu politiku, kas ir spēkā jau kopš 2009. gada. Tā saucamās vadošās lietās (impact cases) netiek attiecinātas uz pašām svarīgākajām tiesībām, proti, Konvencijas 2. pantā (tiesības uz dzīvību) un 3. pantā (spīdzināšanas aizliegums) aizsargātajām tiesībām, un šī iemesla dēļ tās ir prioritāras. Tomēr tajā ir izvirzīti ļoti svarīgi juridiski jautājumi, kas ir būtiski attiecīgajai atbildētājai valstij vai Konvencijas sistēmai kopumā. Stratēģijas mērķis ir nodrošināt ātru identifikāciju un ātrāku lietu izskatīšanu, nekā tas bija līdz šim.

Kā jau teicu, saskaņā ar Konvencijas 46. panta 2. punktu Tiesas spriedumu izpildes uzraudzība ir Ministru Komitejas kompetencē. Ņemot to vērā, Tiesa jau ir iedibinājusi praksi noteiktās lietās norādīt, kāda veida izpildes pasākumi, pēc tās domām, būtu lietderīgi. Taču pat gadījumos, kad Tiesa nav sniegusi norādes saskaņā ar 46. pantu, parasti joprojām ir nepieciešami individuāli un vispārēji pasākumi. Izpildes pasākumiem vispirms ir jāpārtrauc pārkāpums un, ciktāl iespējams, jānovērš tā negatīvās sekas attiecībā uz pieteicēju. Tie ir individuālie pasākumi. Spriedumu izpildei nepieciešami arī vispārēji pasākumi, lai novērstu pārkāpumus, kas ir līdzīgi Tiesas konstatētajiem (mainot tiesību aktus, tiesu praksi vai veicot cita veida pasākumus).

Viens no visātrākajiem un visefektīvākajiem veidiem, kā nodrošināt Tiesas spriedumu izpildi, notiek tiesu iestādēm piešķirot minētajiem spriedumiem tiešu iedarbību – proti, tā ir iespēja veikt spriedumu izpildi bez nepieciešamības veikt izmaiņas tiesību aktos. Patiešām, dažkārt nepieciešamās izmaiņas ir vieglāk veikt valstu tiesām, nevis parlamentiem, protams, atkarībā no katras valsts tiesību sistēmas. Kā savā tematiskajā faktu lapā par konstitucionālajām lietām norādījis Tiesu spriedumu izpildes departaments⁶⁷, daudzas konstitucionālās tiesas valsts tiesību aktus, tostarp konstitūciju, ir interpretējušas atbilstoši Konvencijai Tiesas spriedu-

67 <https://rm.coe.int/thematic-factsheet-constitutional-matters-eng/16809e512a>.

mu izpildes kontekstā. Šeit es nerunāšu par valsts tiesvedības atjaunošanu vispārīgi. Šis ir temats, kas šajā programmā tiks aplūkots vēlāk.

Faktu lapā, ko tikko minēju, ir sniegti daudzi piemēri par dažādām tēmām, piemēram, patvērumu, aizturēšanu, efektīvu tiesu sistēmas darbību, privātās dzīves aizsardzību, vārda brīvību un biedrošanās brīvību. Šādos gadījumos konstitucionālās tiesas vai augstākās tiesas ir pieņēmušas lēmumus, lai saskaņotu attiecīgo tiesu judikatūru ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru.

Ļaujiet man tagad minēt dažus piemērus no konkrētām lietām. Katrā no šīm lietām vispirms bija Strasbūras tiesas spriedums, kurā konstatēts Konvencijas panta pārkāpums, kam sekoja valsts augstākās tiesas spriedums un pēc tam – Ministru Komitejas galīgā rezolūcija, ar kuru tiek pabeigta lietas uzraudzība.

Pirmā lieta, *Saber un Boughassal pret Spāniju* 2018. gadā attiecās uz izraidīšanas rīkojumiem pret diviem Marokas pilsoņiem pēc viņu notiesāšanas par noziedzīgiem nodarījumiem Spānijā. Jautājums bija par to, vai demokrātiskā sabiedrībā bija nepieciešami izraidīšanas rīkojumi saskaņā ar Konvencijas 8. pantu (tiesības uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību).

Tiesa konstatēja, ka, lai izvērtētu izraidīšanas un izraidīšanas rīkojumu nepieciešamību, valsts iestādes nav pārbaudījušas attiecīgo kriminālsodāmību raksturu un smagumu, kā arī citus kritērijus, kas noteikti tās iepriekšējā judikatūrā (sk., piemēram, *Maslov pret Austriju* un *Üner pret Nīderlandi*).

Kāda bija sprieduma ietekme vietējā līmenī?

2020. gadā Spānijas Augstākā tiesa pieņēma divus svarīgus spriedumus, kuros tika iekļauti mūsu tiesas apstiprinātie principi. Augstākā tiesa 2020. gada 4. marta spriedumā (Nr. 321/2020) saskaņoja savu judikatūru par valsts tiesību piemērošanu ar Eiropas Savienības Tiesas judikatūru un spriedumu *Saber un Boughassal* lietā.

Ar šo spriedumu tika izbeigta līdzšinējā automātiskā prakse, kura bija noteikta tiesību aktos un saskaņā ar kuru par kriminālsodāmību, kas ilgāka par vienu gadu, tika izdots rīkojums par izraidīšanu ar atkārtotas ieceļošanas aizliegumu. Augstākā tiesa vēlreiz apstiprināja, ka ir ļoti svarīgi izvērtēt pastāvīgo iedzīvotāju personīgos apstākļus un konkurējošo interešu līdzsvarošanu, kas tiek prasīta saskaņā ar mūsu Tiesas judikatūru. Tā arī skaidri minēja personiskos elementus, kas būtu jāņem vērā, kā mūsu Tiesa norādīja savā iepriekšējā spriedumā. Šīs svarīgās izmaiņas valsts tiesību aktu interpretācijā un piemērošanā vēlāk tika apstiprinātas ar vēl vienu Augstākās tiesas spriedumu, kas tika pieņemts 2020. gada 23. jūlijā.

Saskaņā ar Spānijas Civill kodeksu divos Augstākās tiesas spriedumos ir noteikta judikatūra, kas jāievēro zemākas instances tiesām. Šis fakts ļāva Ministru Komitejai

2022. gada 4. maija sanāksmē izbeigt *Saber un Boughassal* lietas izpildes uzraudzību.

Mans otrais piemērs ir ņemts no Slovēnijas lietas, kurā tika aplūkota līdzsvara nodrošināšana starp vārda brīvību, no vienas puses, un tiesībām uz reputāciju, no otras puses. Tā ir 2014. gada lieta *MLADINA d.d. Ļubļana pret Slovēniju*. Pieteicēja izdevniecība sūdzējās par to, ka valsts tiesa tai piespriedusi atlīdzināt zaudējumus parlamentārietim par viņa aizskaršanu rakstā, kas bija veltīts debatēm parlamentā par viendzimuma attiecību juridisko atzīšanu. Mūsu Tiesa konstatēja 10. panta pārkāpumu, jo Slovēnijas tiesas nebija atradušas pareizo līdzsvaru starp izdevēja tiesībām uz vārda brīvību un parlamentāriešu tiesībām uz viņa reputācijas aizsardzību rakstā, kurā kritizēta viņa homofobiskā uzvedība. Slovēnijas Konstitucionālā tiesa, reaģējot uz šo spriedumu un lemjot par līdzīgām konstitucionālajām sūdzībām, mainīja savu judikatūru. Konkrētāk, 2014. gada 22. maija lēmumā tā līdzīgā lietā konstatēja vārda brīvības pārkāpumu un, tieši atsaucoties uz mūsu judikatūru, nodeva lietu zemākas instances tiesai jaunai izskatīšanai. Ministru Komiteja 2017. gadā izbeidza šī sprieduma izpildes uzraudzību, pamatojoties uz to, ka Konstitucionālā tiesa ir izstrādājusi savu judikatūru un skaidri saskaņojusi to ar mūsu judikatūru.

Par ko liecina šie piemēri? Daudzas konstitucionālās tiesas ir interpretējušas valsts tiesību aktus, tostarp Konstitūciju, atbilstoši Konvencijai, un tādējādi tām ir bijusi būtiska loma Tiesas spriedumu izpildē. Protams, dažos gadījumos tiesu un izpildvaras iestādēm var nebūt iespējas tieši izpildīt Tiesas spriedumus. Šajā situācijā visizplatītākais risinājums ir veikt likumdošanas pasākumus, tostarp, ja nepieciešams, grozījumus pašā konstitūcijā. Lai vai kā, iepriekš minētie piemēri parāda konstitucionālo interpretāciju darbībā.

Secinājumi

Pilnīga Tiesas spriedumu izpilde ir svarīga ne tikai pieteicējam konkrētajā lietā vai Tiesas neizskatīto lietu atlikumam; tā galvenokārt ir svarīga Konvencijas sistēmas uzticamībai kopumā, un par to, kā jau teikts, mēs visi esam atbildīgi.

Šodienas notikuma vēstījums ir svarīgs. Pienākums izpildīt spriedumus neattiecas tikai uz vienu subjektu – izpildītāju. Citiem valsts atzariem, piemēram, tiesu iestādēm, ir nozīmīga loma, un tiem būtu jāuzskata sevi par ietekmīgiem procesa dalībniekiem.

Lai jūs kā valstu tiesneši varētu pildīt savus pienākumus, mums ir jānodrošina, ka jūs saņemat atbilstošu apmācību par Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju, piemēram, izmantojot pieejamās apmācības par Konvenciju HELP programmas ietvaros, un ka jūsu mijiedarbība ar mums Eiropas Cilvēktiesību tiesā ir dinamiska un pastāvīga. Mēs darīsim visu iespējamo, lai to nodrošinātu.



Anita Kovaļevska

Latvijas Republikas Augstākās tiesas senatore

Replika Marialenas Cirli runai

Šodien jau vairākkārt tika norādīts, ka atbildība par Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) spriedumu izpildi un īstenošanu ir ne tikai nacionālās valsts izpildvarai, bet arī tiesu varai. Marialena Cirli ne tikai pastāstīja lielus piemērus, kas parāda, kā nacionālā tiesa var nodrošināt ECT spriedumu īstenošanu, bet arī sniedza plašu pārskatu par nacionālo tiesu dialoga iespējām ar ECT. Es pilnīgi piekrītu tam, ka visas šīs dialoga iespējas var palīdzēt ECT spriedumu īstenošanā. Kā nacionālās tiesas tiesnese novērtēju, cik ļoti pēdējos gados dialoga iespējas ar ECT ir attīstītas, un augstu vērtēju visas šīs iespējas.

Saistībā ar Cirli kundzes minētajām dialoga iespējām es redzu, ka vienu no tām, proti, Konvencijas 16. protokolā paredzēto iespēju nacionālajai tiesai lūgt ECT sniegt konsultatīvu atzinumu par Konvencijas un tās protokolu interpretāciju, Konvencijas dalībvalstis noteikti nav izmantojušas pietiekami. Šis protokols šobrīd ir ratificēts 21 valstī. Tas nozīmē, ka vairāk nekā 20 valstis protokolu nav ratificējušas, to vidū diemžēl arī Latvija. Kā nacionālās tiesas tiesnese es priecātos, ja arī Latvijā tiesai būtu pieejams šis instruments, kas ļauj uzsākt dialogu ar ECT par Konvencijā garantētajām tiesībām, pirms vēl konkrētas lietas izskatīšana nacionālā līmenī ir noslēgusies. Manuprāt, šis instruments var palīdzēt samazināt ECT izskatāmo lietu

skaitu. Līdz ar to es aicinātu gan Latvijas, gan citu valstu atbildīgās amatpersonas nopietni izvērtēt iespēju ratificēt 16. protokolu.

Otrs aspekts, kur es saskatu iespēju pilnveidot un attīstīt nacionālo tiesu dialogu ar ECT, ir jautājums par ECT noteikto atlīdzinājuma apmēru lietās, kurās ir konstatēts cilvēktiesību pārkāpums. Šajā sakarā vispirms vēlos norādīt, ka Latvijas tiesību sistēmu raksturo atvērtība starptautiskajām tiesībām, un viens no konstitūcijas interpretēšanas principiem ir tāds, ka Latvijas konstitūcija – Satversme – ir pēc iespējas jāinterpretē atbilstoši Latvijas starptautiskajām saistībām. Tiesu darbā tas nozīmē, ka Latvijas tiesas seko līdzi un cenšas īstenot ne tikai lietās pret Latviju, bet arī pret citām valstīm taisītos ECT spriedumus. Ja nacionālā tiesa, ņemot vērā arī ECT atziņas, ir konstatējusi, ka konkrētā gadījumā ir pārkāptas cilvēktiesības, tad nereti tiesai ir jālemj arī par atlīdzinājuma noteikšanu par šo pārkāpumu. ECT ir atzinusi, ka persona zaudē upura statusu un iespēju vērsties ECT tikai tad, ja nacionālās tiesas piešķirtā atlīdzinājuma apmērs nav ievērojami zemāks par to, ko parasti piešķir ECT par šādu pārkāpumu.⁶⁸ Līdz ar to, lai pilnībā īstenotu ECT spriedumus, nacionālajām tiesām ir svarīgi spēt noteikt, kādu atlīdzinājumu parasti noteiktu ECT. Taču kā nacionālās tiesas tiesnese varu teikt, ka to izdarīt bieži vien ir ļoti grūti, jo ECT ne savos spriedumos, ne arī ar citām dialoga metodēm nav skaidrojusi, kā tā nosaka atlīdzinājuma apmēru konkrētās lietās. Līdz ar to es novērtētu, ja ECT attīstītu dialogu ar nacionālajām tiesām šajā jautājumā un atrastu veidu, kā izskaidrot vismaz atlīdzinājuma noteikšanas pamatprincipus.

68 Piemēram, ECT 2010. gada 20. jūlija sprieduma lietā *Ciorap v. Moldova* (No. 2), iesnieguma Nr. 7481/06, 24. un 25. punkts.



Petr Angjaloši (Petr Angyalossy)

Čehijas Republikas Augstākās tiesas priekšsēdētājs

Eva Šišková (Eva Šišková)

Čehijas Republikas Augstākās tiesas Analītikas un
salīdzinošo tiesību departamenta padomniece

Res iudicata un tiesvedības atjaunošana pēc ECT spriedumiem

I. Ievads

Pirmkārt, vēlos pateikties jums par uzaicinājumu un par šī pasākuma organizēšanu par tēmu “Tiesu varas loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē”. Man ir liels gods, ka varu runāt jūsu priekšā un klausīties jūsu uzstāšanās, kas sniedz interesantu pieredzi un svarīgas atziņas.

Šīs paneldiskusijas tēma ir *res iudicata*, kā arī tiesvedības atjaunošana pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izpildes, un es vēlētos izklāstīt šo jautājumu no Čehijas tiesneša perspektīvas.

Savu uzstāšanos esmu sadalījis divās galvenajās daļās. Pirmajā daļā es aplūkošu vispārīgos noteikumus, kas reglamentē Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi lietās, kurās Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatē Konvencijas pārkāpumu. Šajā daļā es vēlētos galvenokārt iepazīstināt jūs ar Čehijas valsts tiesisko regulējumu par atkārtotu lietas izskatīšanu, kas var būt salīdzinoši noderīgi arī jūsu praksē. Otrajā daļā es snieg-

šu konkrētus piemērus, kā Čehijas tiesas ir risinājušas ar lietas atkārtotu izskatīšanu saistītus jautājumus. Tāpēc es izmantošu konkrētas lietas, lai parādītu, ar kādu tiesvedību bija saistīts strīds, kā Eiropas Cilvēktiesību tiesa pieņēma lēmumu un, kas notika ar strīdu valsts līmenī pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma pasludināšanas.

Bez papildu runām un liekas kavēšanās pievērsīsimies šim jautājumam.

II. Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes principi

1. Vispārīgi noteikumi, kas reglamentē Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi

Kā jau minēju, es sākšu ar vispārējiem noteikumiem, kas reglamentē Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi. Domājams, nav lieki jāatgādina, ka Konvencijas 46. pantā līgumslēdzējas valstis apņēmas ievērot Eiropas Cilvēktiesību tiesas galīgos spriedumus visās lietās, kurās tās ir puses. Izpildi uzrauga Ministru Komiteja. No tā citstarp izriet, ka spriedums, kurā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatē Konvencijas pārkāpumu, uzliek atbildētājai valstij juridisku pienākumu ne tikai izmaksāt piešķirto taisnīgo atlīdzību, bet arī pienākumu pieņemt vispārējus vai individuālus pasākumus. Šādu pasākumu mērķis ir izbeigt Eiropas Cilvēktiesību tiesas konstatēto pārkāpumu un maksimāli novērst tā sekas.

Pēdējo gadu laikā Eiropas Cilvēktiesību tiesa arvien biežāk iesaka valstīm, kādi pasākumi būtu jāveic, izpildot tās spriedumus, lai ievērotu visas Konvencijā paredzētās saistības. Klasisks piemērs ir gadījums, kad Eiropas Cilvēktiesību tiesa secina, ka pieteicējs valsts līmenī ir notiesāts kriminālprocesā, kura izskatīšanas gaitā nav ievērotas viņa tiesības uz taisnīgu tiesu. Eiropas Cilvēktiesību tiesai principā nav tiesību tieši uzdot atbildētājai valstij atjaunot tiesvedību. Ja agrāk tā vienkārši, pamatojoties uz šo iemeslu, noraidīja jebkuru pieteicēja lūgumu, tad tagad tā savu pieeju ir mainījusi. Tādējādi 2000. gadā Ministru Komiteja pieņēma ieteikumu, kurā tā neapstrīdēja, ka atbildētājas valsts kompetentajām iestādēm ir jānosaka, kādi pasākumi ir vispiemērotākie, lai atjaunotu *status quo ante*. Tomēr tā norādīja, ka tās pašas pieredze, īstenojot savas pilnvaras uzraudzīt spriedumu izpildi, liecina, ka lietas atkārtota izskatīšana vai tiesvedības atjaunošana varētu būt visefektīvākais vai pat vienīgais iespējamais veids, kā atjaunot *status quo ante*. Arī šajā gadījumā visbiežāk tiesvedības atjaunošana valsts tiesās parasti tiek ierosināta gadījumos, kad kriminālsods vēlāk kādu iemeslu dēļ ir izrādījies neatbilstošs tiesību uz taisnīgu tiesu prasībām.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa no Konvencijas nekad nav skaidri atvasinājusi pieteicēja tiesības uz atkārtotu lietas izskatīšanu valsts tiesās, attiecībā uz ko Strasbūrā

ir konstatēts, ka ir pārkāptas garantētās tiesības un brīvības. Tādējādi tas, ka pārskatīšana nav notikusi vai nu tāpēc, ka valsts tiesību akti vispār nepieļauj šādu procedūru, vai arī tāpēc, ka pārskatīšanas pieprasījums kādu iemeslu dēļ ir ticis noraidīts, nav uzskatāms par Konvencijas pārkāpumu.

2. Čehijas prakse attiecībā uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi

Ja runājam par lietu atkārtotu izskatīšanu, jāteic, ka iespēja atjaunot tiesvedību, kurā ir pieņemts galīgā spēkā stājies nolēmums, ir paredzēta daudzu valstu tiesību aktos, lai gan noteiktos aspektos tie var atšķirties. Kā jau minēju ievadā, es pievērsīšos Čehijas praksei.

Vienkārši runājot, lai varētu vērsties Eiropas Cilvēktiesību tiesā, ir jāizmanto visi pieejamie valsts tiesiskās aizsardzības līdzekļi saskaņā ar vispāratzītām starptautisko tiesību normām. Čehijas tiesību aktos noteikts, ka pieteikumu Eiropas Cilvēktiesību tiesā parasti, bet ne obligāti, iesniedz pirms konstitucionālās sūdzības, par ko lemj Konstitucionālā tiesa. Šajā sakarā 2013. gadā ar grozījumiem Konstitucionālās tiesas likumā Čehijas tiesību sistēmā tika ieviesta tiesvedības atjaunošana Konstitucionālajā tiesā.

Lai pilnībā izprastu šo jautājumu, jāņem vērā, ka tiesvedības atjaunošana faktiski ir nolēmuma, kas ieguvis galīgu spēku, atcelšana, ja atklājas jauns fakts, un ka tā rada pretrunu starp tiesisko noteiktību un taisnīguma vērtību. Un šajā gadījumā lielāka nozīme tiek piešķirta taisnīguma vērtībai.

Saskaņā ar Konstitucionālās tiesas likumu nosacījumi pieteikuma par tiesvedības atjaunošanu iesniegšanai ir šādi:

- a) pirmkārt, ir jābūt starptautiskas tiesas lēmumam, ko Čehijas tiesību sistēma uzskata par starptautisku iestādi, kuras lēmumi Čehijas Republikai ir saistoši saskaņā ar starptautiskiem līgumiem, kas ir tās tiesību sistēmas sastāvdaļa.⁶⁹ Eiropas Cilvēktiesību tiesa atbilst šim nosacījumam;
- b) otrkārt, persona, kas ir tiesīga iesniegt pieteikumu par atkārtotu lietas izskatīšanu, ir persona, kura bijusi puse sākotnējā tiesvedībā Konstitucionālajā tiesā un kurai par labu ir lēmusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa;⁷⁰
- c) treškārt, termiņš pieteikuma iesniegšanai par atkārtotu lietas izskatīšanu Konstitucionālajā tiesā ir seši mēneši no dienas, kad starptautiskās tiesas nolēmums ir kļuvis galīgs.⁷¹

69 Čehijas Republikas Konstitucionālās tiesas likums Nr. 182/1993, 117. pants.

70 Iepriekš minētais Konstitucionālās tiesas likums, 119. panta 2. punkts.

71 Iepriekš minētais Konstitucionālās tiesas likums, 119. panta 2. punkts.

Turklāt, lūguma iesniegšana par atkārtotu lietas izskatīšanu nav pieļaujama, ja cilvēktiesību vai pamatbrīvību pārkāpuma sekas vairs nepastāv un ir pietiekami novērstas saskaņā ar starptautiskās tiesas lēmumu vai ja tiesiskās aizsardzības līdzeklis ir panākts citādi. Izņēmums attiecībā uz šo noteikumu ir gadījums, kad sabiedrības intereses atkārtotā lietas izskatīšanā ir augstākas par pieteicēja interesēm.⁷²

Atjaunotajā tiesvedībā papildus personai, kas iesniegusi pieteikumu par atkārtotu lietas izskatīšanu, piedalās arī personas, kas bija puses sākotnējā tiesvedībā, kurā tika izskatīta konstitucionālā sūdzība.⁷³

Lietas izskatīšana Konstitucionālajā tiesā notiek bez uzklausišanas mutvārdos⁷⁴, un tās mērķis ir ļaut Konstitucionālajai tiesai labot situāciju no sākotnējās tiesvedības, kurā tā nepamatoti liegusi pieteicējam cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzību. Lietas izskatīšana ir sadalīta divās daļās: vispirms Konstitucionālā tiesa izvērtē sava sākotnējā lēmuma atbilstību starptautiskās tiesas lēmumam, un pretrunu gadījumā tai ir pienākums savu lēmumu atcelt. Konstitucionālās tiesas lēmuma atcelšanas rezultātā tiek veikta jauna procedūra par sākotnējo pieteikumu, kas veido atkārtotas lietas izskatīšanas procedūras otro daļu. Pieteicējs nevar celt jaunus iebildumus, kas tam bija pienācīgi jāceļ, iesniedzot konstitucionālo sūdzību. Konstitucionālajai tiesai ne vienmēr ir pienākums automātiski atcelt savu sākotnējo lēmumu. Sākotnējais lēmums bieži tiek saglabāts lietās, kurās starptautiskā tiesa Konvencijas pārkāpumu konstatējusi pašas Konstitucionālās tiesas lēmumā, nevis vispārējās jurisdikcijas tiesu lēmumos.

Konkrētas lietas attiecībā uz Čehijas Republiku un lūgums par atkārtotu lietas izskatīšanu

Pēc ievada par atkārtotu lietas izskatīšanu Čehijas Konstitucionālajā tiesā es vēlētos pievērsties konkrētām lietām, kurās šāda tiesvedības atjaunošana ir vai nav notikusi. Es izklāstīšu lietas hronoloģiskā secībā. Nolēmu to darīt, jo pirmās lietas, kuras Konstitucionālā tiesa atļāva atjaunot, var būt ļabi piemēri, lai parādītu, kā laika gaitā ir mainījusies Konstitucionālās tiesas pieeja. Pēc tam es pievērsīšos *beneficium cohaesionis* principa piemērošanai, runājot par lietām, kurās Konstitucionālā tiesa ir vai nav apmierinājusi lūgumu par atkārtotu lietas izskatīšanu arī attiecībā uz pusi, kas nebija sūdzības iesniedzēja Eiropas Cilvēktiesību tiesā. Šo lietu sēriju es noslēgšu ar vienu nesenu Čehijas lietu – *Tempel* –, kas Čehijas tiesiskajā vidē ieviesa būtiskas izmaiņas.

72 Iepriekš minētais Konstitucionālās tiesas likums, 119.a pants.

73 Iepriekš minētais Konstitucionālās tiesas likums, 119. panta 5. punkts.

74 Iepriekš minētais Konstitucionālās tiesas likums, 119.b pants.

1. *Krčmář un citi pret Čehijas Republiku*⁷⁵ – “lieta, kas atklāja, ka nav noteikuma par tiesvedības atjaunošanu Konstitucionālajā tiesā”

Ņemot to vērā, es sāksu ar vēsturē pirmo lietu, kas izcēla Čehijas tiesību sistēmas trūkumu. Tas attiecas uz lietu *Krčmář u.c. pret Čehijas Republiku*. *Krčmář* lieta Eiropas Cilvēktiesību tiesa secināja, ka Konstitucionālā tiesa ir pārkāpusi Konvencijas 6. panta 1. punktu, pieprasot noteiktus dokumentārus pierādījumus, bet iepriekš neinformējot par to pieteicēju un nedodot viņam iespēju sniegt savus komentārus. Pēc tam pieteicējs, kurš bija guvis panākumus tiesvedībā Eiropas Cilvēktiesību tiesā, iesniedza pieteikumu par atkārtotu lietas izskatīšanu. Konstitucionālā tiesa secināja, ka atkārtota lietas izskatīšana nav pieļaujama pat situācijā, kad Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir konstatējusi Konvencijas pārkāpumu. Tā savu argumentāciju pamatoja ar to, ka Konstitucionālā tiesa ir īpaša iestāde, kuras uzdevums ir aizsargāt konstitucionalitāti. Saskaņā ar Eiropas Padomes Ministru Komitejas ieteikumu atkārtota lietas izskatīšana ir pieļaujama, ja cietusī puse turpina ciest no smagām negatīvām sekām, kuras izraisījis valsts lēmums un kuru novēršana nav pietiekama, lai sniegtu taisnīgu apmierinājumu. Konstitucionālā tiesa secināja, ka šajā lietā Konstitucionālajā tiesā notikušajā tiesvedībā bija tikai procesuāli trūkumi, kuru dēļ nevar apstrīdēt valsts tiesā notikušās tiesvedības iznākumu. Pēc Konstitucionālās tiesas ieskata, Komitejas ieteikums bija tikai deklaratīva rakstura aicinājums likumdevējam. Fakts, ka dokumenti nav atklāti, nevarēja likt apšaubīt apstrīdētā lēmuma saturisko pareizību pēc būtības. Tādēļ Konstitucionālā tiesa noraidīja pieteikumu par atkārtotu lietas izskatīšanu, pamatojoties uz to, ka mūsdienu tiesību akti attiecībā uz tiesvedību Konstitucionālajā tiesā neparedzēja procedūru lūguma iesniegšanai par atkārtotu lietas izskatīšanu.

Tādējādi *Krčmář* lietā Čehijas Konstitucionālā tiesa pirmo reizi saskārās ar problēmu, kā novērst Konvencijas pārkāpumu, no kura cietušās personas neuzskatīja, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas piespriestais taisnīgais apmierinājums – atlīdzība – ir pietiekams līdzeklis. Izskatot pieteikumu par lietas atkārtotu izskatīšanu Konstitucionālajā tiesā, tika atklātas būtiskas nepilnības valsts tiesību aktos. *Krčmář* lieta parādīja arī Konstitucionālās tiesas ierobežoto pieredzi atsevišķu, ar būtību nesaistītu Konvencijas noteikumu piemērošanā. Tomēr, ņemot vērā subsidiaritātes principu, Konstitucionālā tiesa joprojām ir galvenā iestāde, kas ir atbildīga par Konvencijas ievērošanas nodrošināšanu. Šo nepilnību novērsa 2013. gadā, ieviešot atkārtotas lietas izskatīšanas institūtu.⁷⁶

75 Lieta *Krčmář un citi pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 35376/97.

76 Malenovský J., *Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva*. Právník 12/2001, s. 1241.

2. *Chmelīř pret Čehijas Republiku*⁷⁷ un *Balšán pret Čehijas Republiku*⁷⁸ – "pirmās lietas, kurās tika atļauta atkārtota lietas izskatīšana"

Pēc grozījumiem Konstitucionālās tiesas likumā atkārtotas lietas izskatīšanas institūts vēsturiski pirmo reizi tika izmantots lietās *Chmelīř pret Čehijas Republiku* un *Balšán pret Čehijas Republiku*. *Chmelīř* lietā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka pieteicēja apelācijas sūdzību par pirmās instances tiesas notiesājošo spriedumu izskatīja tiesa, kuru šādos apstākļos nevar uzskatīt par objektīvu, kā tas noteikts Konvencijas 6. pantā. Tas pats noteikums tika pārkāpts arī *Balšán* lietā, pamatojoties uz to, ka pieteicēja notiesāšana balstījās gandrīz tikai uz tāda līdzapsūdzētā liecībām, kuru pieteicējam nebija iespējas iztaujāt nevienā no procesa posmiem, jo līdzapsūdzētais vēlāk bija izmantojis savas tiesības klusēt. Pirms pieteikuma iesniegšanas Eiropas Cilvēktiesību tiesā pieteicēji vērsās Konstitucionālajā tiesā, kas viņu sūdzības noraidīja kā acīmredzami nepamatotas.

Pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma par labu pieteicējiem Konstitucionālā tiesa nolēma, ka abas lietas jāizskata atkārtoti. Tika izpildīti visi Konstitucionālās tiesas likuma jaunieviestajā normā paredzētie nosacījumi, un Konstitucionālās tiesas plēnums par šo lūgumu lēma saskaņā ar likumu. Pirmais nosacījums tika izpildīts, jo Eiropas Cilvēktiesību tiesu var uzskatīt par starptautisku tiesu, kuras lēmumi ir saistoši Čehijas Republikai. Arī otrais nosacījums tika izpildīts, jo lūgumu iesniedza persona, kura bija Konstitucionālajā tiesā izskatāmās lietas puse un kurai par labu lēma starptautiskā tiesa. Arī trešais nosacījums tika izpildīts, jo starptautiskās tiesas lēmums kļuva galīgs un pieteikums par atkārtotu lietas izskatīšanu tika iesniegts nākamo sešu mēnešu laikā. Tāpēc lūgums nebija noraidāms, jo aizvien pastāvēja pārkāpuma sekas. Konstitucionālā tiesa norādīja, ka "*tiesiskās aizsardzības nodrošināšana pieteicēja, kurš bija krimināli sodīts vispārējās jurisdikcijas tiesās, lietā ir iespējama, tikai no jauna izskatot sākotnējo konstitucionālo sūdzību, ņemot vērā Eiropas Cilvēktiesību tiesas izdarītos secinājumus. Pieteicēja gadījumā joprojām pastāv jebkāda cilvēktiesību vai pamatbrīvību pārkāpuma sekas, jo viņš tiek uzskatīts par izdarījušu noziedzīgu nodarījumu un notiesāts ar galīgo spriedumu uz beznosacījumu brīvības atņemšanu.*"

Pēc atļaujas izskatīt lietu atkārtoti Konstitucionālā tiesa vēlreiz izskatīja sākotnējo konstitucionālo sūdzību, taču šoreiz tai bija jābalstās uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas pausto juridisko viedokli. Tā uzskatīja, ka atjaunotajā tiesvedībā nav nepie-

77 *Chmelīř pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 64935/01.

78 *Balšán pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 1993/02.

ciešams atkārtoti izskatīt lietas apstākļus, jo tas paplašinātu jau tā ārkārtējo iejaukšanos suverēnas valsts iestādes pieņemtā galīgā lēmumā. Lieta tika nodota atpakaļ Augstākajai tiesai atkārtotai apelācijas izskatīšanai.

3. *Melich un Beck pret Čehijas Republiku*⁷⁹ – “atteikums veikt atkārtotu lietas izskatīšanu, pamatojoties uz jaunu iesniedzēja lūgumraksta formulējumu”

Lai pierādītu, ka Konstitucionālā tiesa nevar lemt par jaunu lūgumrakstu atjaunotā procesā, es vēlētos norādīt uz lietu *Melich un Beck pret Čehijas Republiku*. Šajā lietā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka valsts tiesā notikusi tiesvedība bija radījusi iespaidu, ka apsūdzēto vaina ir atzīta uz pieņēmumu pamata. Pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma un lūguma par atkārtotu lietas izskatīšanu iesniegšanas Konstitucionālā tiesa faktiski atļāva izskatīt lietu atkārtoti. Atjaunotajā tiesvedībā tā atteicās lemt par prasītāja prasījuma jauno formulējumu. Šajā kontekstā Konstitucionālā tiesa atgādināja, ka pieteikums par atkārtotu lietas izskatīšanu bija paredzēts, lai sākotnējo konstitucionālo sūdzību varētu izskatīt saskaņā ar starptautiskās tiesas juridisko viedokli, nevis lai ierosinātu jaunu konstitucionālo sūdzību. Konstitucionālā tiesa bez atkārtota mutvārdu procesa atkārtotas lietas izskatīšanas ietvaros pilnībā apmierināja sūdzību un nosūtīja lietu atpakaļ apelācijas instances tiesai jaunai izskatīšanai. Apelācijas instances tiesai jaunajā procesā bija jāizskata pieteicēju apelācijas sūdzība, pienācīgi ievērojot Konvencijas 6. pantu. Tiesa lietu izskatīja atkārtoti un vēlreiz noraidīja prasītāju apelācijas sūdzību, taču detalizētāk izklāstīja iemeslus, kuru dēļ pirmās instances tiesa bija pieņēmusi pareizu lēmumu. Apelācijas instances tiesa uzskatīja, ka pirmās instances tiesas faktiski konstatētie fakti ir pilnīgi, pareizi un pamatoti ar pierādījumiem. Prasītāji apstrīdēja jauno lēmumu, iesniedzot konstitucionālo sūdzību, apgalvodami, ka apelācijas instances tiesa nebija novērsusi Eiropas Cilvēktiesību tiesas konstatētās kļūdas. Konstitucionālā tiesa šo sūdzību neapmierināja. To neapmierināja arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa, kas nolēma, ka, papildinot savus secinājumus ar paskaidrojumiem, apelācijas instances tiesa ir pietiekami ņēmusi vērā lielāko daļu kritikas, kas tika konstatēta tās iepriekšējā spriedumā.

79 *Melich un Beck pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 35450/04.

4. *Heglas pret Čehijas Republiku*⁸⁰ – “pieteicēja līdzzinātāja iesniegtā lūguma par atkārtotu lietas izskatīšanu noraidīšana”

Saistībā ar nākamo lietu es vēlētos pievērsties procesuālajai subjektivitātei. Kā jau minēju sākumā, lūgumu par atkārtotu lietas izskatīšanu var iesniegt pieteicējs, kurš Strاسبūrā ir uzvarējis paša uzsāktajā lietā. Tomēr netiek pieļauts izņēmums gadījumā, kad lūgumu iesniedz konstitucionālās tiesvedības puse, kas nav vērsusies Strاسبūrā. Šajās situācijās Konstitucionālā tiesa lemj, vai piemērot vai nepiemērot *beneficium cohaesionis* principu.

Vispirms es runāšu par *Heglas* lietu, kurā Konstitucionālā tiesa noraidīja lūgumu par atkārtotu lietas izskatīšanu, pamatojoties uz to, ka sūdzības iesniedzējs nebija tas, par labu kuram starptautiskā tiesa bija pieņēmusi spriedumu. *Heglas* lietā persona tika notiesāta par laupīšanu, pamatojoties uz personas un tās līdzdalībnieka telefonsarunu izdruku pārskatīšanu. Pēc notiesātās personas pieteikuma Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina, ka telefonsarunu izdruku izmantošana ir iejaukšanās pieteicēja tiesībās uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību. Pieteikumu par atkārtotu lietas izskatīšanu iesniedza notiesātās personas līdzdalībnieks. Atjaunotajā tiesvedībā Konstitucionālā tiesa konstatēja, ka sūdzības iesniedzējam kā pieteicēja līdzdalībniekam nebija tiesību iesniegt lūgumu par atkārtotu lietas izskatīšanu, jo viņš pats nebija pieteicējs Eiropas Cilvēktiesību tiesas procesā. Tādējādi sūdzības iesniedzējs bija persona, kurai nebija tiesību atjaunot tiesvedību Konstitucionālajā tiesā, un Konstitucionālajai tiesai nebija citas izvēles, kā vien noraidīt viņa lūgumu, pēc būtības nepārbaudot tā nepieņemamību. Pat tad, ja Konstitucionālā tiesa būtu piekritusi, ka, interpretējot noteikumus par aktīvo tiesvedību, būtu piemērojams zināms *beneficium cohaesionis*, šādas prasības apmierināšanai, visticamāk, nebūtu izredžu, jo Eiropas Cilvēktiesību tiesa nekonstatēja tiesību uz taisnīgu tiesu pārskatīšanu, un bija pietiekami ar mutisku apmierinājumu. Pieteicējs, kurš uzvarēja Konstitucionālajā tiesā, pats neiesniedza pieteikumu.

5. *Janýr un citi pret Čehijas Republiku*⁸¹ – “lūguma par atkārtotu lietas izskatīšanu apstiprināšana, piemērojot *beneficium cohaesionis*”

Lietā *Janýr u.c.* pret Čehijas Republiku Konstitucionālā tiesa nonāca pie cita secinājuma. Sākotnējā tiesvedībā divas personas tika apsūdzētas krāpšanā. Pēc dažādu tiesiskās aizsardzības līdzekļu izmantošanas apsūdzētie vērsās Konstitucionālajā

80 *Heglas pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 5935/02.

81 *Janýr un citi pret Čehijas Republiku*, pieteikumi Nr. 12579/06, 19007/10, 34812/10.

tiesā, kas viņu sūdzības neapmierināja. Viens no pieteicējiem aizstāvējās pret valsts lēmumiem, iesniedzot Eiropas Cilvēktiesību tiesai pieteikumu, kas tika apmierināts.

Pēc tam pieteicējs vērsās Konstitucionālajā tiesā ar prasību par atkārtotu lietas izskatīšanu. Atkārtotajā tiesvedībā Konstitucionālā tiesa secināja, ka no atkārtotas lietas izskatīšanas pamatojuma labumu gūst arī otrs apsūdzētais, kurš nebija vērsies Eiropas Cilvēktiesību tiesā. Tāpēc, pamatojoties uz *beneficium cohaesionis* principu, Konstitucionālā tiesa atcēla lēmumus arī attiecībā uz otru apsūdzēto. Atjaunotajā tiesvedībā Konstitucionālā tiesa secināja, ka pamattiesības nav pārkāptas.

6. Tempel pret Čehijas Republiku⁸² – “jaunākā lieta, nepamatoti ilga tiesvedība”

Noslēdzot lietu uzskaitījumu, es pabeigšu ar neseno spriedumu *Tempel* lietā, kurā Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina, ka tiesvedības termiņš, kas pārsniedza 10 gadus, nebija saprātīgs. Šo kavēšanos no valsts iestāžu puses ar savu rīcību izraisīja apelācijas instances tiesa, kas atkārtoti atcēla pirmās instances tiesas attaisnojošo spriedumu un nosūtīja lietu atpakaļ jaunai izskatīšanai. Pamatojoties uz Kriminālprocesa kodeksa noteikumiem, apelācijas instances tiesa arī noteica, ka pēc pirmās instances tiesas lēmuma atcelšanas lieta ir jāizskata un lēmums jāpieņem tai pašai tiesai citā sastāvā. Vēlāk – pat citai pirmās instances tiesai. Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas viedokli pieteicējs, kuram draudēja mūža ieslodzījums, noteikti izjuta satraukumu un nedrošību par tiesvedības iznākumu. Eiropas Cilvēktiesību tiesa uzskata, ka otra tiesa, kurai lieta tika nodota izskatīšanai, iespējams, ir tikusi ietekmēta, jo tā uzskatījusi, ka vienīgais iznākums, ko apelācijas instances tiesa bija gatava pieņemt, bija prasītāja atzīšana par vainīgu. Pēc tam, kad Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka ir pārkāptas pieteicēja tiesības, Konstitucionālajā tiesā tika atjaunota tiesvedība. Konstitucionālā tiesa atcēla vispārējās jurisdikcijas tiesas lēmumus, ar kuriem tika pārkāptas pieteicēja pamattiesības uz tiesas aizsardzību un uz likumīgu tiesnesi, un nodeva lietu izskatīšanai apelācijas instancē. Pēc tam Augstākā tiesa pieņēma lēmumu par apelācijas sūdzību, noraidot prokurora iesniegto apelāciju. Tādējādi prasītājs tika attaisnots, pamatojoties uz *in dubio pro reo*.

Konstitucionālās tiesas spriedums lietā *Tempel* atkārtotās lietas izskatīšanas procesā noteica konstitucionālos nosacījumus, lai piemērotu Kriminālprocesa kodeksa noteikumus, kas apelācijas instances tiesai dod iespēju nodot lietu izskatīšanai citam tās pašas tiesas sastāvam vai pat citai pirmās instances tiesai. Tādējādi situācija,

82 *Tempel pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 44151/12.

kas radās *Tempel* lietā, nākotnē vairs neatkārtosies. Praksē šādas situācijas rodas reti, un Konstitucionālā tiesa ir noteikusi detalizētus noteikumus un skaidras robežas.

III. Statistika – lietu skaits pret Čehijas Republiku 2022. gadā⁸³

Pirms noslēdzu savu uzstāšanos, vēlos jums minēt dažus statistikas datus par 2022. gadu. 2022. gadā Ministru Komiteja no Eiropas Cilvēktiesību tiesas saņēma sešas lietas pret Čehijas Republiku, lai veiktu to izpildes uzraudzību – salīdzinājumā ar četrām lietām 2021. gadā un trim lietām 2020. gadā.

Čehijas Republikā 2022. gada 31. decembrī bija septiņas lietas, kuru izpilde vēl nebija pabeigta⁸⁴, no kurām viena bija galvenā lieta, kas kvalificēta saskaņā ar uzlaboto procedūru⁸⁵, un trīs bija galvenās lietas, kas kvalificētas saskaņā ar standarta procedūru. Vienīgā nozīmīgākā lieta saskaņā ar uzlaboto procedūru tiek izskatīta jau vairāk nekā piecus gadus. Neizskatīto lietu skaitā ir lietas par romu bērnu segregāciju izglītībā⁸⁶ vai par kriminālprocesa netaisnīgumu⁸⁷. No jaunajiem pārkāpumiem, ko Tiesa konstatēja 2022. gadā, daži no tiem attiecas uz kompensācijas izmaksu par at-savināto īpašumu⁸⁸ vai pārmērīgi ilgu aizturēšanas laiku, gaidot izdošanu.⁸⁹

2022. gadā Ministru Komiteja izskatīja un pieņēma lēmumus par vienu galveno lietu saskaņā ar uzlaboto procedūru. Komiteja slēdza piecas atkārtotas lietas saskaņā ar standarta uzraudzību. Iestādes iesniedza divus rīcības ziņojumus un vienu paziņojumu.

Visbeidzot, deviņās lietās tika reģistrēts pilnīgs Tiesas piešķirtās taisnīgas atli-dzības maksājums.

IV. Secinājumi

Kopumā nav nekādu šaubu, ka līgumslēdzējām valstīm ir pienākums izpildīt Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus. Lai gan Eiropas Cilvēktiesību tiesai nav pilnvaru tieši pavēlēt atbildētājam valstij atjaunot tiesvedību, principā tas bieži vien ir vienīgais veids, kā izpildīt Strasbūras spriedumu.

Līdz 2013. gadam Čehijas tiesību sistēmā šajā jomā pastāvēja juridiska nepilnība. Kā es jau nodemonstrēju, *Krčmář* lietā vispār nebija iespējams ierosināt atkārtotu

83 Gada pārskati – Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes departaments (coe.int).

84 Salīdzinājumā ar sešām lietām 2021. gadā un četrām lietām 2020. gadā.

85 Salīdzinājumā ar 2021. gadu un 2020. gadu skaits nav mainījies.

86 *D. H. un citi pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 57325/00.

87 Iepriekš minētā *Tempel pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 44151/12.

88 *Pálka un citi pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 30262/13.

89 *Komissarov pret Čehijas Republiku*, pieteikums Nr. 20611/17.

lietas izskatīšanu. Līdz ar grozījumiem Konstitucionālās tiesas likumā šī pieeja tika mainīta, un Konstitucionālā tiesa varēja un var lemt par tiesvedības atjaunošanu Konstitucionālajā tiesā. Pirmo reizi tas tika izdarīts *Chmelíř* un *Balšán* lietās, kurās Konstitucionālā tiesa atzina, ka sākotnējais lēmums bijis pretrunā Eiropas Cilvēktiesību tiesas atzinumam. Tādēļ tā atsāka tiesvedību un izskatīja lietu atkārtoti. Tomēr Konstitucionālajai tiesai joprojām ir saistoši konstitucionālās sūdzības sākotnējie teksti, kurus puses nevar paplašināt atjaunotajā procesā. Es arī pievērsu uzmanību *beneficium cohaesionis* principa piemērošanai, kas ir izņēmums noteikumam, ka puses atjaunotajā tiesvedībā ir tikai pieteicēji, kuri iesnieguši pieteikumu Eiropas Cilvēktiesību tiesā. Tomēr šis princips nav automātiski piemērojams visām pusēm. Visbeidzot, es minēju *Tempel* lietu par nepamatotu tiesvedības ilgumu, kas izraisīja būtisku attīstību Čehijas praksē. Individuālie pasākumi, ko Čehijas Republika veica pēc šīs lietas, nodrošināja, ka līdzīgs scenārijs nākotnē neatkārtosies.

Cienījamie kolēģi, es ceru, ka savas uzstāšanās ietvaros man ir izdevies norādīt uz interesantākajiem aspektiem, ar kuriem Eiropas Cilvēktiesību tiesas lēmumu izpildē ir saskārusies Čehija. Paldies par jūsu uzmanību!



Kanstantsins Dzehtsiarovs (*Kanstantsin Dzehtsiarou*)

Cilvēktiesību profesors (Liverpūles Universitāte)

Replika

Vispirms es vēlos pateikties organizatoriem par uzaicinājumu uzstāties šajā augsta līmeņa forumā. Es pateicos arī priekšsēdētājam Angjaloši par to, ka viņš savlaicīgi nosūtīja man savu runu un ļāva man sagatavoties un, cerams, izteikt saprātīgu repliku.

Man ir tikai piecas minūtes, lai pēc šīs daiļrunīgās un informatīvās priekšsēdētāja Angjaloši prezentācijas pateiktu kaut ko nozīmīgu. Būtu ambiciozi no manas puses diskutēt par Čehijas tiesību interpretāciju, par kuru man ir ļoti ierobežotas zināšanas, turklāt to ļoti kompetenti izklāstīja valsts augstākās tiesas priekšsēdētājs. Tā vietā es pievērsīšu uzmanību trim jautājumiem, no kuriem divi ir saistīti ar Konvencijas interpretāciju, bet viens ir saistīts ar Čehijas Republikas nostāju attiecībā uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) spriedumu izpildi.

Ir grūti apstrīdēt to, ka Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā (ECPAK) tiesības uz atkārtotu lietas izskatīšanu nav tiešā veidā paredzētas, bet, kā minēja priekšsēdētājs Angjaloši, ja, piemēram, persona ir notiesāta procesā, kura gaitā ir pārkāpts 6. pants, ECT var norādīt, ka atkārtota lietas izskatīšana vai tiesvedības atjaunošana, ja to pieprasa, principā ir piemērots pārkāpuma novēršanas veids. Un tad uz tiesvedības atjaunošanu varētu attiekties ECPAK 46. pantā noteiktais pienākums pat bez skaidras atsauces uz 6. pantu.

Tomēr, kā pareizi norādīja priekšsēdētājs Angjaloši, šādas tiesvedības atjaunošanas kārtība paliek dalībvalstu kompetencē.

ECT gadu gaitā patiešām ir mainījusi savu pieeju atkārtotiem pārkāpumiem un kļuvusi atvērtāka attiecībā uz tādu pieteikumu pieņemšanu, kuros apgalvots, ka pēc ECT sprieduma valsts līmenī tiesvedība nav atjaunota. Es teiktu, ka Tiesa bija spiesta to darīt, jo dažas valstu tiesas atteicās pārskatīt acīmredzamus pārkāpumus vai apšaubāmu pamatojumu šādos spriedumos. Viens no maniem iecienītākajiem piemēriem šajā sakarā ir lieta *Bochan pret Ukrainu Nr. 2*, kurā ECT norādīja, ka “Augstākā tiesa atgādināja, ka šī Tiesa ir konstatējusi, ka valsts tiesu lēmumi pieteicējas lietā ir bijuši likumīgi un pamatoti un ka viņai ir piešķirta taisnīga atlīdzība par “saprātīga termiņa” garantijas pārkāpumu, taču šie apgalvojumi ir acīmredzami nepareizi”.⁹⁰ Šādi valsts tiesa ir uzdevusi melnu par baltu un izlikusies, ka tas ir pieņemami. Šķiet, ka ECT uz šādu lietu bija jāreaģē, un tā atkal konstatēja ECPAK pārkāpumu.

Tātad runa ir ne tikai par tiesvedības atjaunošanu, bet arī par to, kāds būs šādas tiesvedības atjaunošanas rezultāts. Šim rezultātam ir pienācīgi jāatvieglo ECT lēmuma pieņemšana. Paturot to prātā, es nolēmu aplūkot Čehijas Republikas spriedumu izpildes vēsturi attiecībā uz ECT spriedumiem, kurus priekšsēdētājs Angjaloši ir tik daiļrunīgi aprakstījis. Man jāsaka, ka šis rādītājs ir ļoti iespaidīgs un tas neatstāj man iespēju plaši izteikties: vairākums lietu ir izpildītas. Neizskatītās lietas lielākoties ir jaunākās, kas ierosinātas 2022. vai 2023. gadā. Jau ilgu laiku neatrisināta ir lieta *D. H. un citi pret Čehijas Republiku*⁹¹, taču tajā ir izvirzīti citi jautājumi, kas nav saistīti ar tiesvedības atjaunošanu.

Tādējādi šķiet, ka priekšsēdētāja Angjaloši aprakstītā atkārtotas izskatīšanas sistēma praksē darbojas diezgan efektīvi, un to parasti akceptē Ministru Komiteja. Pat *Tempel*⁹² lietu, ko tikko pieminēja priekšsēdētājs Angjaloši, Ministru Komiteja slēdza šā gada aprīlī.

90 *Bochan pret Ukrainu* (Nr. 2) (Lielā palāta), Nr. 22251/08, 63. punkts.

91 *D. H. un citi pret Čehijas Republiku* (Lielā palāta), Nr. 57325/00.

92 *Tempel pret Čehijas Republiku*, Nr. 44151/12.



Emanuela Bribosjē (Emmanuelle Bribosia)

Beļģijas Konstitucionālās tiesas tiesnese un
Université Libre de Bruxelles profesore

ECT spriedumu izpildes valsts pasākumu uzraudzība un varas nodalīšana

Kā šorīt savā uzrunā norādīja Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētāja Šifra O'Līrija, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpilde kā pēdējais solis Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (ECPAK) īstenotajā kontroles mehānismā ir izšķirošs aspekts šīs tiesību un brīvību aizsardzības sistēmas efektivitātē un, plašākā nozīmē, valstu tiesiskuma ievērošanā Eiropā.

Ir atzīts, ka, ņemot vērā ECPAK aizsardzības sistēmas subsidiāro raksturu, ECT pieņemtajiem spriedumiem galvenokārt ir deklaratīvs raksturs⁹³. Citiem vārdiem, līgumslēdzēju valstu pienākums ievērot Tiesas spriedumus, kuros konstatēts pārkāpums, kā paredzēts ECPAK 46. pantā⁹⁴, ir uz rezultātiem balstīts pienākums. No valsts tiek sagaidīts, ka tā savā tiesību sistēmā novērsīs Konvencijas pārkāpumu. Šim nolūkam valstij principā ir iespēja Ministru Komitejas uzraudzībā izvēlēties līdzekļus⁹⁵.

93 ECPAK sistēma atšķiras no Starpameriku Cilvēktiesību konvencijas sistēmas, kas saskaņā ar tās 63. panta 1. punktu pilnvaro Tiesu "lemt par to, ka ir jānovērš sekas, ko radījis pasākums vai situācija, kas ir [Konvencijas noteikuma] pārkāpums". Tādējādi Starpameriku Cilvēktiesību tiesā var uzdot atbildētājam valstij veikt konkrētus pasākumus, lai novērstu konstatēto pārkāpumu.

94 ECPAK 46. pants (Spriedumu saistošais spēks un to izpilde):
"1. Augstās Līgumslēdzējas Puses apņemas ievērot galīgos Tiesas spriedumus ikvienā lietā, kurā tās ir puses.
2. Galīgais Tiesas spriedums tiek nodots Ministru Komitejai, kura uzrauga tā izpildi."

95 Papamichalopoulos un citi pret Grieķiju, pieteikums Nr. 14556/89, 34. punkts.

No pienākuma izpildīt Tiesas spriedumu var izrietēt trīs pasākumu kategorijas, tādējādi valstij ir ne tikai pienākums samaksāt pieteikuma iesniedzējam Tiesas piespriesto summu kā taisnīgu atlīdzību, bet arī savas iekšējās tiesiskās kārtības ietvaros veikt individuālus pasākumus (tiesvedības valstī atjaunošana, uzturēšanās atļaujas piešķiršana utt.) un/vai vispārējus pasākumus (izmaiņas tiesību aktos, tiesu praksē utt.), lai novērstu konstatēto pārkāpumu nākotnē un nodrošinātu atlīdzību⁹⁶.

Man uzticētais temats ir saistīts ar to ECT spriedumu izpildi, kuros ir nepieciešams pieņemt vispārējus pasākumus, un ar valsts tiesas lomu šajā sakarā, īpaši attiecībā uz likumdevēja veikto izpildes uzraudzību, ja likumdevējs daļēji nepilda spriedumus vai pat pieļauj bezdarbību. Ja ECPAK pārkāpums izriet no strukturālas problēmas, kas, iespējams, ir uzsvērta, ECT, pieņemot pilotspriedumu, sprieduma izpildei ir nepieciešams pieņemt vispārējus pasākumus, īpaši likumdošanas jomā. Viens no izvirzītajiem jautājumiem ir par koordināciju un iespējamo saspīlējumu starp valsts tiesneša kā ECT spriedumu izpildītāja lomu, lai nodrošinātu tiesību un brīvību efektivitāti, un varas dalīšanas principu, kam ir prioritāte vietējos tiesību aktos.

Šīs tēmas uzticēšana man kā Beļģijas Konstitucionālās tiesas tiesnesei noteikti nav nejaušība, jo Beļģijā ir bijušas divas revolucionāras lietas, kas ir būtiskas attiecībā uz ECT spriedumu tiešo piemērojamību un valsts tiesneša lomu šajā saistībā.

Tādējādi 1991. gadā, kad tika pieņemts spriedums lietā *Vermeire pret Beļģiju*⁹⁷, ECT atteicās no savas tradicionālās atturības un savas lomas subsidiārā rakstura spriedumu izpildē, pieprasot Beļģijas tiesu iestādēm tieši īstenot ECPAK noteikumus, ko Tiesa pirms divpadsmit gadiem interpretēja slavenajā *Marckx* spriedumā (1979)⁹⁸.

Jāatgādina, ka spriedums lietā *Marckx* attiecās uz Beļģijas tiesību aktos konstatēto diskrimināciju pret ārvalstīs dzimušiem bērniem, konkrētāk, uz mantošanas tiesībām. *Marckx* sprieduma pieņemšanas laikā šī diskriminācija tika atzīta par pretēju ECPAK 8. un 14. pantam. Tomēr likuma izmaiņas, kas prasīja Civilt kodeksa reformu, tika ieviestas tikai 1987. gadā, t. i., gandrīz astoņus gadus pēc ECT sprieduma. Tomēr *Vermeire* lietā Beļģijas tiesas (Apelācijas tiesa un Kasācijas tiesa) bija noraidījušas pirms tiesību aktu izmaiņām uzsāktajā mantojuma procedūrā ārvalstīs dzimušos bērnus pielīdzināt valstī dzimušajiem. Šāda noteiktu Beļģijas tiesnešu attieksme, ko pamatoja ar pienākumu ievērot likumu un varas nodalīšanu, bija par iemeslu otram spriedumam pret Beļģiju, kas tika pasludināts 1991. gadā, kad tika pieņemts spriedums *Vermeire* lietā. Eiropas Tiesa

96 Ilgar Mammadov pret Azerbaidžānu, pieteikums Nr. 15172/13 (Lielā palāta), 147. punkts.

97 *Vermeire pret Beļģiju*, pieteikums Nr. 12849/87.

98 *Marckx pret Beļģiju*, pieteikums Nr. 6833/74.

tajā apgalvo, ka valstij atstāto līdzekļu izvēle neļauj tai apturēt Konvencijas īstenošanu, kamēr tiek gaidīta plaša mēroga tiesību aktu reformas īstenošana. Ja sprieduma rezolutīvā daļa ir pietiekami skaidra un precīza, tiesneša pienākums ir to ievērot, negaidot tiesību aktu reformu⁹⁹.

Kā savā rakstā, pārskatot *Marckx* un *Vermeire* spriedumu sekas, uzsver Žeraldīne Rozū (*Géraldine Rosoux*): “valsts tiesneša amats pamattiesību aizsardzībā sakņojas *Marckx* un *Vermeire* lietas spriedumos, kā arī tiešās iedarbības un pozitīvo pienākumu jēdzienu apvienojumā”. Tādējādi, lai nodrošinātu pamattiesību efektivitāti, ECT nosaka, ka valsts tiesnesis ir “potenciālais papildu likumdevējs”¹⁰⁰, norādot, ka, lai konstatētu visas Konvencijas pārkāpuma sekas, tas ne tikai atceļ tiesību normu, kas ir pretrunā ECPAK, bet arī, ja piemērojams, attiecina tiesību aktu priekšrocības uz citiem labuma guvējiem, kas šajā konkrētajā gadījumā nozīmēja laulībā dzimušo bērnu mantošanas sistēmas attiecināšanu arī uz ārļaulībā dzimušajiem bērniem.

Šāda nostāja, ko Eiropas Cilvēktiesību tiesa aizstāvēja, pamatojoties uz tās spriedumu efektivitāti un, plašākā nozīmē, pamattiesībām, tajā laikā varēja radīt pretrunas ar varas dalīšanas principu¹⁰¹. Turklāt tā varēja izrādīties īpaši revolūcionāra valstīm, kurās “parlamentārā likumdošana bija neaizskarama”¹⁰².

Minot Beļģiju kā piemēru, esmu mēģinājusi iezīmēt dažādos veidus, kā var rīkoties valsts tiesnesis – konstitucionālās vai parastās tiesas tiesnesis, un dažādās lomas, ko viņš/viņa var uzņemties, izpildot ECT spriedumus, kad nepieciešams īstenot vispārējus likumdošanas pasākumus. Katrā no šiem gadījumiem mēs kā vadlīnijas aplūkosim iespējamās pretrunas starp prasībām, kas saistītas ar pamattiesību efektivitāti un Beļģijas starptautiskajām saistībām izpildīt Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus, no vienas puses, un prasībām, kas attiecas uz varas nodalīšanu, no otras puses.

Vēlos precizēt, ka šajā rakstā neesmu paredzējusi pievērsties ECPAK 16. protokola ietekmei, ņemot vērā, ka tā nesenā ratifikācija Beļģijā vēl nav ļāvusi šim nolūkam izmantot lietderīgu novērtējuma periodu.

99 “Vispārēja tiesību aktu pārskatīšana ar mērķi veikt visaptverošus un konsekventus grozījumus visā likumā par piederību un mantošanu pēc likuma vispār nebija nepieciešama kā būtisks priekšnoteikums, lai panāktu atbilstību Konvencijai, kā to interpretējusi Tiesa *Marckx* lietā. Valstij dotā izvēles brīvība attiecībā uz līdzekļiem, ar kādiem tā izpilda savas saistības saskaņā ar 53. pantu (53. pants, jaunajā redakcijā 46. pants), nevar tai ļaut apturēt Konvencijas piemērošanu, gaidot, kad šāda reforma tiks pabeigta, tādā mērā, lai piespiestu Tiesu 1991. gadā attiecībā uz mantošanas tiesībām, kas stājās spēkā 1980. gada 22. jūlijā, noraidīt sūdzības, kas ir identiskas tām, kuras tā atbalstīja 1979. gada 13. jūnijā” (26. punkts).

100 G. Rosoux, “Les droits fondamentaux dessinés par le juge constitutionnel belge. L’héritage de l’arrêt *Marckx* dans la jurisprudence constitutionnelle des droits fondamentaux”, In *La Cour constitutionnelle - De l’art de modeler le Droit pour préserver l’Egalité - Actes du colloque du 28 avril 2016 organisé par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège*, Limal, Anthemis, 75.–144. lpp.

101 Šo saspiļējumu skaidri uzsvēra Olivjē de Šutērs (*Olivier de Schutter*) 1997. gada rakstā (O. De Schutter, O. De Schutter, “La coopération entre la Cour européenne des droits de l’homme et le juge national” (“Sadarbība starp Eiropas Cilvēktiesību tiesu un valsts tiesnesi”), *Revue belge de droit international*, 1997/1, 21.–68. lpp.

102 S. Lambrehta (S. Lambrecht), *Convention through States’ eyes: Embedding of the European Convention on Human Rights in States Parties* (“Konvencija valstu acīm raugoties: Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas iekļaušana dalībvalstīs”), 2022. gada 31. maijā iesniegtā doktora disertācija, Antverpenes Universitāte, 2022, 228. lpp.

A. Konstitucionālās tiesas loma

Beļģijā Konstitucionālajai tiesai saistībā ar ECT spriedumu izpildi var būt dubulta loma. Pirmkārt, tā var pastiprināt konstatējumu par ECPAK pārkāpumu, dubultojot to ar konstatējumu par neatbilstību konstitūcijai (1.). Otrkārt, tā var atzīt likumdevēja bezdarbību par tiesību normu pārkāpumu, ja šī bezdarbība šķietami ir pretrunā ar to, kas nepieciešams ECT sprieduma izpildei (2.).

1. Konstitucionālā tiesa kā Konvencijas pārkāpuma konstatēšanas pastiprinātāja

Kopš deviņdesmito gadu sākuma Konstitucionālā tiesa ir izstrādājusi un īsteno uz iedibināto judikatūru balstītu metodi, ar kuras palīdzību tā kontrolē tai iesniegtos tiesību aktus, ņemot vērā ne tikai Konstitūcijā nostiprinātās pamattiesības, bet arī Beļģijai saistošos starptautiskos un Eiropas noteikumus. Tie attiecas uz divkāršu konstitucionālo noteikumu lasīšanas metodi kopā ar starptautisko līgumu noteikumiem.¹⁰³ Tādējādi ECPAK noteikumiem, kā tos interpretējusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa, ir svarīga nozīme netiešajos atsauces noteikumos, ko Tiesa izmanto, veicot kontroli attiecībā uz atbilstību konstitūcijai¹⁰⁴. Konstitucionālajai tiesai ir tāda reputācija, ka tā Konvencijā noteiktās tiesības uztver nopietni. Tā atzīst ECT spriedumu interpretācijas autoritāti, ko tā bieži izmanto savā judikatūrā. Doktrīna ir paudusi šādu attieksmi, atsaucoties uz Konstitucionālās tiesas “Konvencijai labvēlīgo” nostāju¹⁰⁵.

Attiecībā uz konstitucionālā tiesneša lomu saistībā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izpildi var paredzēt vairākus scenārijus.

103 A. Alens un V. Vereidts (A. Alen & W. Verrijdt), “The Rule of Law in the Case Law of the Belgian Constitutional Court: History and Challenges” (“Tiesiskums Beļģijas Konstitucionālās tiesas judikatūrā: Vēsture un izaicinājumi”), Slovēnijas Konstitucionālās tiesas 25. gadadiena, Bleda, Slovēnija, 2016. gada jūnijs.

M.-F. Rigaux et B. Renaud, *Cour constitutionnelle*, Répertoire Pratique du Droit belge, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 322-325; G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, 157.–180. lpp. Kombinētā metode ir īpaši jāvusi Konstitucionālajai tiesai, izmantojot vienlīdzības un nediskriminācijas principu (Konstitūcijas 10. un 11. pants), iekļaut konstitucionalitātes kontrolē visas tiesības un brīvības, ko garantē Beļģijai saistošās starptautisko tiesību normas (sk. CC, 1990. gada 23. maija spriedumu Nr. 18/90, B.11.3; 2003. gada 22. jūlija spriedumu Nr. 106/2003, B.4.2; 2018. gada 4. oktobra spriedumu Nr. 126/2018). Tā sauktā “nedalāmā veseluma” metode tika uzsvēta 2004. gada 22. jūlija spriedumā Nr. 136/2004. Ja Beļģijai saistoša līguma noteikuma tvērums ir līdzīgs vienam vai vairākiem tās pārraudzībā esošiem konstitucionālajiem noteikumiem, tas nozīmē, ka šajā līguma noteikumā ietvertās garantijas ir uzskatāmas par nedalāmu kopumu ar attiecīgajos konstitucionālajos noteikumos noteiktajām garantijām. Šādā gadījumā Konstitucionālā tiesa, veicot uzraudzību, ņem vērā starptautiskos noteikumus, kas garantē līdzīgas tiesības vai brīvības (B.5.2. līdz B.5.4. punkts) (Konstitucionālās tiesas 2005. gada 14. decembra spriedums Nr. 189/2005).

104 G. Schaiko, P. Lemmens & K. Lemmens, “Chapter 3 - Belgium” (“3. nodaļa – Beļģija”) J. Gerards & J. Fleurens (red.), *Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas un ECT spriedumu izpilde nacionālajā judikatūrā (Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECHR in national case-law)*. Salīdzinošā analīze, Kembridža, Antverpene, Portlenda, Intersentia, 2014., 95.–143. lpp., 119. lpp.

105 Kasācijas tiesa skaidri atzina Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu interpretācijas pilnvaras (sk. F. Tulkens & S. Van Drooghenbroeck, “La Cour de cassation et la Cour européenne des droits de l’homme. Les voies de la banalisation”, in *Imperat Lex. Liber amicorum Pierre Marchal*, Ghent, Larcier, 2003. gads, 121.–141. lpp.), un šādas pilnvaras netieši izriet no Konstitucionālās tiesas judikatūras (G. Schaiko, P. Lemmens & K. Lemmens, cit. iepriekš, 123.–127. lpp.).

Pirmajā hipotēzē paralēli Eiropas Cilvēktiesību tiesā ierosinātajai lietai, kuras rezultātā tiek atzīts, ka Beļģija ir izdarījusi pamattiesību pārkāpumu, Konstitucionālajai tiesā var ierosināt prejudiciālā nolēmuma procedūru, kas vērsta uz tādas tiesību normas atzīšanu par neatbilstošu konstitūcijai, kas izriet no konstitucionālo un līgumisko noteikumu, kā arī tiesību normas kombinācijas, šai normai turklāt ir jābūt Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmuma pamatā. Šajā gadījumā ir iespējams, ka Konstitucionālā tiesa, piemērojot divkāršās kombinācijas metodi, atzīs tiesību normas neatbilstību konstitūcijai¹⁰⁶. Konvencijas pārkāpums, kas atbilstoši pieņemumam ir ietverts valsts tiesību normā, ir arī līdzīgu Konstitūcijas normu pārkāpums vai arī pārkāpums kopā ar diskriminācijas aizliegumu. Tādējādi Tiesa apstiprina un vienlaikus pastiprina Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumā izdarīto secinājumu. Tādējādi ECPAK pārkāpums ir papildināts ar neatbilstību konstitūcijai. Papildus tam, kā šāds lēmums prejudiciālā nolēmuma procedūrā ietekmēs lietu, ko izskata valsts tiesnesis, kuram ir pienākums ievērot Konstitucionālās tiesas nostāju, šāda konstatācija ietekmēs termiņa atjaunošanu, lai iesniegtu prasību atcelt tiesību aktu, kas atzīts par antikonstitucionālu¹⁰⁷. Tas pastiprina Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izpildi, vēl vairāk ierobežojot likumdevēju un paātrinot ECPAK pārkāpjošās normas atcelšanu iekšējā tiesību sistēmā.

Jau aprakstītā *Marckx* lieta un tās sekas tam vēlreiz piedāvā lielisku ilustrāciju. Tā Konstitucionālā tiesa, vadot prejudiciālā nolēmuma tiesvedību citā lietā par ārvalstī dzimušu bērnu diskrimināciju lietās, kas saistītas ar viņu izcelsmi, tās plaši pamatoja ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu *Marckx* lietā¹⁰⁸. Vispirms tā uzskatīja, ka ar 1987. gada 31. marta likumu par bērna izcelsmi kopumā ir izbeigta līdz tam konstatētā diskriminācija pret ārvalstī dzimušiem bērniem. Fakts, ka pārejas noteikums saglabā diskriminējošo mantojumu sistēmu, kas bija atvērta pirms likuma stāšanās spēkā, tiek uzskatīts par antikonstitucionālu. Tomēr var redzēt, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums *Marckx* lietā ir izšķirošais punkts attiecībā uz šīs neatbilstības konstitūcijai ietekmi laika gaitā. Tāpēc mantošanas sistēmu, kurā tiek nošķirti laulībā vai ārvalstī dzimuši bērni, nevar piemērot mantojuma lietām,

106 Atšķirību starp Eiropas Cilvēktiesību tiesu, kas *in concreto* lemj par indivīda tiesību pārkāpumu konkrētā situācijā, un Konstitucionālo tiesu, kas lemj par tiesību aktu atbilstību pamattiesībām *in abstracto*, šajā gadījumā mazīna tas, ka mēs rīkojamies, balstoties uz hipotēzi, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas konstatētais pārkāpums ir konstatēts tiesību normā un tādēļ ir nepieciešams pieņemt vispārējus likumdošanas pasākumus, lai to izbeigtu. Tādējādi Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums ir tuvs spriedumam, kas pieņemts par tiesību akta atbilstību ECPAK noteiktajām pamattiesībām.

107 Kopš 2003. gada spriedumiem, ar kuriem konstatēts Konstitūcijas pārkāpums, uz ko norādīts prejudiciālajā nolēmumā, ir pastiprināta *res iudicata* iedarbība. Patiešām, lai kompensētu to, ka prejudiciālajā nolēmumā konstatētajam nekonstitucionalitātes konstatējumam nav *erga omnes* spēka, 1989. gada 6. janvāra īpašā likuma 4.2. pantā ir noteikts jauns sešu mēnešu termiņš, kurā ikviens fiziskā vai juridiskā persona, kas izrāda ieinteresētību, var iesniegt prasību par tiesību akta atcelšanu (G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, cit. iepriekš, 727. un turpmākās lpp. [sic]).

108 Konstitucionālās tiesas 1991. gada 4. jūlija spriedums Nr. 18/91.

kas uzsāktas no 1979. gada 13. jūnija, kad tika pieņemts spriedums *Marckx* lietā, kurā šī diskriminācija tika atzīta par Konvencijai pretrunā esošu¹⁰⁹.

Otrajā hipotēzē Konstitucionālā tiesa var iejaukties *ex post*, kamēr likumdevējs rīkojas, lai izpildītu Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu, kurā ir atzīts Beļģijas pārkāpums. Šādā gadījumā atcelšanas prasību var iesniegt Konstitucionālajai tiesai, pēc kuras var sagaidīt, ka tā noteiks, vai likumdevēja izvēle patiešām atbilst Konstitūcijai, lasot to kopsakarā ar ECPAK normām, kā tās ir interpretējusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa.

Tādējādi, kā uzsver M.–F. Rigo (*M.–F. Rigaux*) un B. Reno (*B. Renaud*), var rasties savstarpējas atsauces starp Eiropas Cilvēktiesību tiesas un Konstitucionālās tiesas praksi, kas var spēcīgāk aizsargāt atbildētāju. Piemēram, savā pilotspriedumā, kas pieņemts lietā *W.D. pret Beļģiju*, "lietā par personu pamattiesību pārkāpumu attiecībā uz personām ar garīga rakstura traucējumiem, kuras tur ieslodzījuma vietās, lai gan tās būtu jāievieto piemērotās veselības aprūpes iestādēs, Eiropas Tiesa atsauca uz Konstitucionālās tiesas spriedumu (spriedums Nr. 142/2009), kurā konstatēts ECPAK 5. panta pārkāpums, jo piemērotās iestādēs trūka vietu. Tā kā Konstitucionālajā tiesā tika iesniegta prasība atcelt tiesību aktu, kas vērsta pret turpmāko tiesību aktu reformu, Konstitucionālā tiesa ievērojamā apjomā izmantoja Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru un uzstāja, ka valstij tā ir jāievēro (spriedums Nr. 80/2018)"¹¹⁰.

Abās hipotēzēs šī konstitucionālā tiesneša pastiprinošā loma nostiprina pamattiesību efektivitāti neatkarīgi no to formālā avota, neradot pretrunas ar varas dalīšanas principu. Patiešām, šajā lietā Konstitucionālā tiesa izpilda savu pienākumu uzraudzīt likumdevēju varu. Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumos gūtās pieredzes ņemšana vērā palīdz veidot auglīgu dialogu ar Eiropas Cilvēktiesību tiesu, kas Beļģijai attiecīgā gadījumā palīdz izvairīties no jebkādiem turpmākiem ECPAK pārkāpumiem.

109 Šajā saistībā skatīt G. Rosoux, "Les droits fondamentaux dessinés par le juge constitutionnel belge (...)", cit. iepriekš, 37. un 38. punkts. Varētu minēt arī citus piemērus ar vēlāk skatītām lietām, kurās skatītas sūdzības par pamattiesību pārkāpumiem, kas atzīti gan Konstitūcijā, gan ECPAK, pamatojoties uz tiem pašiem nacionālajiem tiesību aktiem, un kas iesniegtas attiecīgi Konstitucionālajā tiesā un Eiropas Cilvēktiesību tiesā, kas iesaistās neformālā dialogā, veicinot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu darbību. Tā, piemēram, Konstitucionālā tiesa piekrita grozīt iepriekšējo judikatūru, ko ECT atzina par pretrunā esošu ar ECPAK (ECT, 1995. gada 20. novembra spriedums lietā *Pressos Compania Naviera* un citi pret Beļģiju, pieteikums Nr. 17849/91): "Konstitucionālā tiesa nevilcinās grozīt savu judikatūru, ja ECT ir konstatējusi, ka tā ir pretrunā ar ECPAK. 1995. gada lietā saistībā ar Beļģijas likumu, kas ar atpakaļejošu spēku izslēdza pilotu pakalpojumu organizatoru atbildību par zaudējumiem, kas, pildot funkcijas, radušies pilotu nolaidības rezultātā, Konstitucionālā tiesa nolēma, ka tikai iegūtajam ipašumam ir piemērojama ipašuma tiesību aizsardzība, ko garantē Konstitūcijas 16. pants un 1. protokola 1. pants (CC, 1995. gada 5. jūlijs, 25/1995). Turpmākajā tiesvedībā ECT prasījāji atsauca uz 1. protokola 1. panta pārkāpumu, ko ECT atzina par pamatotu. Kopš tā laika Konstitucionālā tiesa ir atzinusi, ka noteiktos apstākļos uz finanšu prasību var attiekties 1. protokola 1. pants (Konst. tiesas 2004. gada 21. decembra spriedums, Nr. 210/2004)" (G. Schaiko, P. Lemmens & K. Lemmens, "3. nodaļa – Beļģija" ("Chapter 3 - Belgium"), cit. iepriekš, 127. lpp.).

110 M.–F. Rigaux un B. Renaud, *Cour constitutionnelle*, cit. iepriekš, 333. lpp. "Ņemot vērā Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu, kas neattiecas uz Beļģiju, interpretācijas autoritātes atzišanu, ir iespējams arī neformāls dialogs starp Konstitucionālo tiesu un Eiropas Cilvēktiesību tiesu pēc sprieduma, kas pieņemts pret citu valsti un attiecas uz likumu, kura mērķis ir panākt atbilstību šim spriedumam. Tā tas notika, kad Konstitucionālajā tiesā tika iesniegta prasība atcelt tā saukto "Salduz" likumu, kura mērķis bija saskaņot Beļģijas tiesību sistēmu ar ECPAK un jo īpaši ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu lietā *Salduz pret Turciju*. Lai pārskatītu atbilstību konstitūcijai, Konstitucionālā tiesa plaši izmantoja Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu lietā *Salduz pret Turciju*, kas tai jāva preventīvi ierobežot risku, ka Beļģija varētu tikt notiesāta par ECPAK pārkāpumu".

2. Konstitucionālā tiesa kā institūcija, kas nosaka tiesiskās sekas likumdevēja bezdarbības gadījumā, lai izbeigtu ECPAK pārkāpumu

Sarežģītāka situācija ir tad, ja Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumā konstatētais ECPAK pārkāpums izriet no likumdevēja bezdarbības attiecībā uz strukturālas problēmas risinājumu. Konstitucionālajai tiesai nav piešķirta formāla kompetence paredzēt likumdevējam tiesiskas sekas par bezdarbību vai tā pieļautiem trūkumiem Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmuma izpildē¹¹¹. Tomēr tā ir izstrādājusi judikatūru, kurā tā ir noteikusi tiesiskās sekas par neatbilstību konstitūcijai, kas izriet nevis no tiesību normām, kas ir iesniegtas pārbaudei prejudiciālajā procedūrā, bet gan no tiesību aktu nepilnības¹¹².

Nieidziļinoties šīs judikatūras detaļās, jāatzīmē, ka šādi konstatēto likumdošanas nepilnību rezultātā saskaņā ar Ž. Rosū piedāvāto izteicienu veidojas “dialogs starp konstitucionālo tiesnesi, likumdevēju un parasto tiesnesi”¹¹³, kas varētu radīt jautājumus par viņu lomām un varas nodalīšanu.

Šajā saistībā jāatzīmē, ka, pamatojoties tieši uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas *Vermeire* judikatūru, Konstitucionālā tiesa precizēja, – ja likuma robs ir pietiekami precīzi un pilnīgi identificēts, tas ir jāaizpilda valsts tiesai¹¹⁴.

Tādējādi redzams, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma *Vermeire* lietā sekas ir pamats Konstitucionālās tiesas judikatūrai par tiesas veiktu likuma roba aizpildīšanu un vispārējās jurisdikcijas tiesu pilnvaru apmēra noteikšanu, saskaroties ar tiesisko vakuumu, kas ir pretrunā pamattiesībām. Tādējādi Konstitucionālā tiesa aicināja Kasācijas tiesu pārskatīt savu argumentāciju un piekrist pašai novērst Konstitucionālās tiesas norādīto trūkumu, kam tajā pašā gadā pieņemtajā spriedumā piekrita Kasācijas tiesa¹¹⁵.

Prejudiciālā nolēmuma procedūrā Konstitucionālā tiesa pati nenovērs tiesību aktu nepilnības, tādēļ principā nepastāv tieša pretruna ar varas dalīšanas principu.

111 Saskaņā ar tradicionālo priekšstatu par konstitucionālā tiesneša pilnvarām viņa misija ir negatīva likumdevēja misija, kuram ir tikai pilnvaras nokritizēt likumu, bet ne to izstrādāt vai norādīt likumdevējam veikt konkrētu darbību.

112 Šajā sakarā sk.: M. Melchior and Cl. Courtoy, “L’omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle”, *J.T.*, 2008, 669.–678. lpp.; G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, cit. iepriekš, 736.–748. lpp. Vēl retāk Tiesa ir paplašinājusi šo “likumdevēja roba” judikatūru saistībā ar prasībām atcelt tiesību aktu. Sk. arī J.-Cl. Scholsem, “La Cour d’arbitrage et les lacunes législatives”, in *Les rapports entre la Cour d’arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d’Etat*, Bruxelles, La Charte, 2006, 213.–237. lpp.

113 G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, cit. iepriekš, 741. lpp.

114 Tā 2008. gada 31. jūlija spriedumā Nr. 111/2008 Konstitucionālā tiesa, lemjot par kasācijas instances tiesas uzdoto prejudiciālo jautājumu, uzsvēra iespēju, ka tiesnesis var novērst nepilnību, ja šī nepilnība ir pašlabojoša: “B.10. Visbeidzot, attiecībā uz Ministru padomes novērojumu, saskaņā ar kuru Tiesa var konstatēt tiesību akta nepilnību, bet nevar to novērst, konstatējot Tiesai iesniegtajā tekstā nepilnību, zemākas instances tiesas tiesneša ziņā ir novērst tās konstatēto neatbilstību Konstitūcijai, ja vien šis konstatējums ir izteikts pietiekami precīzi un skaidri, lai attiecīgo noteikumu varētu piemērot saskaņā ar Konstitūcijas 10. un 11. pantu (komp. ECT, *Vermeire pret Belgiju*, 25. punkts)”.

115 Kas., 2008. gada 14. oktobris, Nr. P08.1329.N: “Ja ir iespējams izbeigt neatbilstību konstitūcijai, vienkārši papildinot tiesību normu tā, lai tā vairs nebūtu pretrunā Konstitūcijas 10. un 11. pantam, tiesnesim ir pilnvaras un pienākums to darīt”; sk. arī Kas., 2016. gada 5. februāris, ko komentē G. Rosoux, “Les droits fondamentaux dessinés par le juge constitutionnel belge (...)”, cit. iepriekš, 92.–93. lpp. (“Tiesneša pienākums ir novērst jebkādas tiesību aktu nepilnības, kuru neatbilstību konstitūcijai ir konstatējusi Konstitucionālā tiesa, vai nepilnības, kas izriet no tiesību aktu normas, kas atzīta par neatbilstošu konstitūcijai, ja viņš/viņa var šo nepilnību novērst spēkā esošo tiesību normu ietvaros, lai attiecīgo tiesību aktu saskaņotu ar Konstitūcijas 10. un 11. pantu”).

Tomēr nevar izslēgt, ka šāds saspilējums var rasties saistībā ar vispārējās jurisdikcijas tiesu pienākumu pašām veikt likuma roba, kas ir atzīts par pretēju konstitūcijai, aizpildīšanu, līdz brīdim, kamēr likumdevējs pieņem regulējumu.

Šādi tiek pārskatīta vispārējās jurisdikcijas tiesu loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē (B.).

B. Vispārējās jurisdikcijas tiesu loma

Šī raksta ietvaros turpinājumā tiks īsi aplūkota vispārējās jurisdikcijas tiesu loma Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildē, pirmkārt, tās ir atbildīgas par tiesu minētās tiesas spriedumu izpildi (3.) un, otrkārt, tā nosaka tiesiskās sekas atbildīgajam valsts likumdevējam par neatbilstošu rīcību vai bezdarbību (4.).

3. Vispārējās jurisdikcijas tiesu atbildība par tiesu Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi

Ievadā minēju, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumā lietā *Vermeire pret Beļģiju* tika uzsvērts tiesas pienākums izpildīt minētās tiesas spriedumus un izbeigt Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā norādītos pārkāpumus, ja nepieciešams, noraidot pret-runā ar ECPAK esoša likuma piemērošanu vai novēršot likumdošanas aktu nepilnības.

Kamēr sprieduma rezolutīvā daļa ir pietiekami skaidra un precīza, ECT spriedumi ir saistoši valsts tiesām, kurām tie ir jāievēro līdz iespējamai tiesību aktu reformai. Arguments, ka pastāv varas dalīšanas principa pārkāpuma risks, faktiski netiek uzskatīts par attaisnojumu, lai kavētu tiesai uzliktos pienākumus izpildīt Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus, kuros ir atzīti Beļģijas izdarīti pārkāpumi.

Kā piemēru šādai tiesas iespējai paredzēt tiesību aktu reformu, kas nepieciešama Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izpildei, var minēt Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma sekas lietā *Lachiri pret Beļģiju*. Šīs lietas centrā bija Tiesu iekārtas kodeksa noteikums (759. pants), kas bija pieņemts 19. gadsimtā un noteica, ka “persona, kas piedalās tiesas sēdē, noņem galvassegu, uzvedas ar cieņu un klusi”. Eiropas Cilvēktiesību tiesa 2018. gada 18. septembrī pasludinātajā palātas spriedumā lēma pret Beļģiju saistībā ar ECPAK 9. pantā nostiprinātās reliģijas brīvības pārkāpumu. Personas, kura bija nolēmusi iesniegt civilprasību, izraidīšana no tiesas sēžu zāles, pamatojoties uz viņas atteikšanos noņemt hidžābu, nav attaisnojama ar leģitīmo mērķi “aizsargāt kārtību” un novērst necienīgu izturēšanos pret tiesu iestādi un/vai pienācīgas tiesas sēdes norises traucēšanu¹¹⁶. Līdz tiesību aktu izmaiņām, kas notika

116 *Lachiri pret Beļģiju*, Nr. 3413/09.

2021. gada novembrī¹¹⁷, "Tiesu kolēģijas priekšsēdētājs bija lūdzis izplatīt sprieduma atziņas visiem tiesas tiesnešiem, un Tiesnešu mācību institūts šo spriedumu iekļāva deontoloģijas un ētikas apmācībā, lai atkārtoti uzsvērtu, ka nepastāv skaidri aizliegumi privātpersonām tiesas sēdēs nēsāt reliģiskos simbolus, neraugoties uz gadījumiem, kad tiek traucēta pienācīga tiesas sēžu norise, kas varētu attaisnot izslēgšanu"¹¹⁸.

Nemot vērā tās spriedumu tiešo piemērojamību, starp Eiropas Cilvēktiesību tiesu un valstu tiesnešiem ir izveidojies sava veida neformāls dialogs. Ja tiesas iejaukšanās nepārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai nodrošinātu pietiekami skaidru un precīzu Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu efektivitāti, varas dalīšanas princips nav šķērslis tam, lai šādi iejauktos ar mērķi izpildīt minētās tiesas spriedumus, kamēr likumdevējs nav pieņēmis lēmumu. Tomēr, ja likumdevēja rīcība ir būtiska, bezdarbības vai neatbilstošas rīcības gadījumā būs iespējams lūgt tiesnesi atsaukties uz likumdevēja valsts atbildību.

4. Vispārējās jurisdikcijas tiesa kā institūcija, kas nosaka likumdevēja valsts atbildību par neatbilstošu rīcību vai bezdarbību

Dažos gadījumos Eiropas Cilvēktiesību tiesas konstatēto ECPAK pārkāpumu nevar tiešā veidā izpildīt tiesa, un ir nepieciešama likumdevēja rīcība. Ja tas nav rīkojies vai ir rīkojies neatbilstoši prasībām, kas izriet no Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izpildes, vispārējās jurisdikcijas tiesā var iesniegt prasību, lai sauktu likumdevēja valsti pie atbildības par neatbilstošu rīcību vai bezdarbību. Šo iespēju saukt pie atbildības likumdevēju valsti apstiprināja Kasācijas tiesa 2006. gada 28. septembra spriedumā pēc būtiskām izmaiņām tiesu praksē¹¹⁹. At-

117 Ar 2021. gada 28. novembra likuma 22. pantu (publicēts 30. novembrī) tika grozīts Tiesu iekārtas kodeksa 759. pants, kurā bija noteikts: "Persona, kas piedalās tiesas sēdē,ņem galvassegu, uzvedas ar cieņu un klusi: viss, ko tiesnesis nosaka kārtības uzturēšanai, tiek izpildīts precīzi un nekavējoties." Tika svītroti vārdi "ņem galvassegu", lai tie vairs neattiektos uz "neapsegto galvu" (dažu tiesnešu rīkojumi medicīnisku iemeslu dēļņemmt hidžābu, kipu vai galvas segu), Beļģijas varasiestādes nodrošināja pastāvīgu risinājumu mācībām par *Lachiri* lietas spriedumu ([118 Beļģija, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpilde. Galvenie sasniegumi dalībvalstīs, <https://rm.coe.int/ma-belgium-fra/1680a2a377>
Cits piemērs sk. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1995. gada 20. novembra sprieduma lietā *Pressos Compania Naviera un citi pret Beļģiju* izpildi. Pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma valstu tiesas vispirms grozīja savu judikatūru un pārtrauca piemērot apstrīdētos noteikumus, kas tika ieviesti 1988. gadā, un ar atpakaļejošu spēku atbrīvoja valsti no atbildības par zaudējumiem, kas radušies jūras negadījumos un ko izraisījusi jūras loču nolaidība. Pirmo reizi likums par jūras kuģu vadišanu tika grozīts 1996. gadā, lai svītrotu atsauci uz valsts atbrīvojumu no atbildības attiecībā uz ločiem, pirms tika uzsākta un 2002. gadā pabeigta vispārēja jūras kuģu vadīšanas tiesību aktu reforma \(<https://rm.coe.int/ma-belgium-fra/1680a2a377>\).](https://www.coe.int/fr/web/execution/-/belgique-modification-du-code-judiciaire-ayant-pour-effet-de-renforcer-la-liberte-de-religion#:~:text=Une%20loi%20du%2028%20novembre,et%20à%20%27instant%20»).</p></div><div data-bbox=)

119 Komentārus par šo kasācijas instances tiesas spriedumu sk. S. Van Drooghenbroeck, "La responsabilité de l'Etat du fait du législateur", in S. Van Drooghenbroeck (sous la dir.), *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 2014, 409.–420. lpp.

zīmēsim, ka lieta bija saistīta ar saprātīga termiņa pārsniegšanu civilprocesā saistībā ar neizskatīto lietu uzkrājumu Briselē, tādējādi pārkāpjot ECPAK 6. panta 1. punktu. Tas attiecās uz tiesvedību, kurā Eiropas Cilvēktiesību tiesa vairākkārt bija nosodījusi Beļģiju un kuru pastāvīgi uzraudzīja Ministru Komiteja, līdz tika pieņemti strukturāli pasākumi, kas bija paredzēti, lai atrisinātu pārmērīgi ilgas tiesvedības problēmas¹²⁰.

No šīs judikatūras izriet, ka saistībā ar starptautisko tiesību vai Eiropas tiesību normas neievērošanu, kas ir notikusi likumdevēja darbības vai bezdarbības dēļ, var iestāties valsts atbildība. Lai gan tas ir svarīgs faktors, novērtējot valsts atbildību, šādas neievērošanas konstatēšana ar Eiropas vai starptautiskas tiesas lēmumu nav būtisks priekšnoteikums, lai iestātos šāda atbildība¹²¹. Lai gan varas dalīšanas princips ilgu laiku tika uzskatīts par nepārvaramu šķērslī, kas liedz tiesnesim uzraudzīt likumdevēju un lemt, vai tā rīcība ir bijusi piesardzīga vai neapdomīga, nolaidīga vai uzmanīga, Kasācijas tiesa galu galā “šķērso Rubikonu”, kā teicis S. Van Droogenbroeck (S. Van Drooghenbroeck), un apgalvo, ka ne varas dalīšanas princips, ne likumdevēja varas neatkarības princips nav šķērslis likumdevēja valsts atbildībai tā neatbilstošas darbības vai bezdarbības rezultātā¹²².

Saistībā ar Beļģijas tiesu un Eiropas Cilvēktiesību tiesas neformālo dialogu un Eiropas aizsardzības mehānisma subsidiāro raksturu jāatzīmē, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa pirmajā instancē uzskatīja, ka kompensācijas tiesiskās aizsardzības līdzeklis par saprātīga termiņa pārsniegšanu, tiklīdz tas ir ieguvis pietiekamu nozīmīgumu, ir efektīvs tiesiskās aizsardzības līdzeklis ECPAK 13. panta izpratnē. Tāpēc saskaņā ar prasību par valsts tiesiskās aizsardzības līdzekļu izmantošanu, ir jāizmanto visi tiesiskās aizsardzības līdzekļi, pirms lietas nodošanas Eiropas

120 Sk. Pagaidu rezolūciju (CM/ResDH(2021)103), ko Ministru Komiteja 2021. gada 9. jūnijā pieņēma lietā *Bell pret Beļģiju* (Nr. 44826/05, 2008. gada 4. novembris) (<https://rm.coe.int/0900001680a2ba5b>).

121 S. Van Drooghenbroeck, “La responsabilité de l’Etat du fait du législateur”, cit. iepriekš, 416.–420. lpp.

122 “Varas dalīšanas princips, kura mērķis ir nodrošināt līdzsvaru starp dažādām valsts varām, nenozīmē, ka valsts ir vispārīgi atbrīvota no pienākuma atbildēt kaitējumam, kas nodarīts citiem tās pašas vai tās likumdošanas funkciju īstenojošo iestāžu vainas dēļ. Ne šis princips, ne Konstitūcijas 33., 36. un 42. pants neliedz tiesai konstatēt šādu vainu, uzdodot valstij novērst radušās kaitīgās sekas. Izvērtējot likumdevēja varas kaitīgās rīcības prettiesisko raksturu, šī tiesa neiejaucas likumdošanas funkcijās vai politiskajos likumu izstrādes procesos, bet gan pilda savu tiesu varas misiju aizsargāt pilsoņu tiesības” (“Le principe de séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l’Etat, n’implique pas que celui-ci serait, de manière générale soustrait à l’obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l’exercice de la fonction législative. Ni ce principe ni les articles 33, 36 et 42 de la Constitution ne s’opposent à ce qu’un tribunal de l’ordre judiciaire constate pareille faute pour condamner l’Etat à réparer les conséquences dommageables qui en sont résultées. En appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du pouvoir législatif, ce tribunal ne s’immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politiques de l’élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils”).

Cilvēktiesību tiesai¹²³. Tomēr jāatzīmē, ka nesen pieņemtajā 2023. gada 5. septembra spriedumā lietā *Van den Kerkhof pret Beļģiju* Eiropas Tiesa, gluži pretēji, uzskatīja, ka nav nepieciešams vispirms iesniegt civilprasību par saprātīga termiņa pārkāpumu, jo Beļģijas valdība nav pierādījusi šī tiesiskās aizsardzības līdzekļa efektivitāti¹²⁴.

Ko šī kartēšana atklāj par dažādaļām tiesas lomām, izpildot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus, kas nosaka, ka nepieciešams pieņemt vispārējus likumdošanas pasākumus?

Pirmajā gadījumā no tiesas tiek gaidīts, ka konstatējot Konvencijas pārkāpumu, tā rīkosies un norādīs sekas konkrētajā lietā, kas ir vispārējās jurisdikcijas tiesas atbildība saskaņā ar tiešo starptautisko tiesību piemērojamību, vai pastiprinās atzīto Konvencijas pārkāpumu, atzīstot papildu neatbilstību Konstitūcijai, kas ir Konstitucionālās tiesas atbildība.

Otrajā gadījumā no tiesas var sagaidīt tiesisko seku paredzēšanu likumdevējam par sprieduma neizpildi. Konstitucionālā tiesa, izskatot lietu prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā, var konstatēt neatbilstību konstitūcijai, kas izriet no likuma nepilnības. Kas attiecas uz vispārējās jurisdikcijas tiesu, tā var lemt par likumdevēja valsts atbildību, kas izriet no neatbilstošas darbības vai bezdarbības, izpildot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu.

Kā ar iespējamām pretrunām starp prasībām, kas izriet no pamattiesību efektivitātes, no vienas puses, un prasībām, kas saistītas ar varas dalīšanu, no otras puses?

Beļģijas tiesību sistēmā panāktais progress liecina par to, ka nav reālu pretrunu starp varas dalīšanu un dažādaļām lomām, kas ECT spriedumu izpildes ietvaros var būt konstitucionālajiem vai tiesas tiesnešiem. Patiesībā tā ir varas dalīšanas principa interpretācija, kas neietver striktu nodalīšanu, bet drīzāk veicina savstarpēji atkarīgas varas attiecības, izmantojot kontroles un līdzsvara mehānismus. Kā savā 2015. gada atzinumā uzsvērusi Eiropas Tiesnešu konsultatīvā padome¹²⁵, “šīs trīs

123 Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2007. gada 15. maija spriedums lietā *Depauw pret Beļģiju*. Tiesa apstiprināja šo judikatūru vairākās vēlākās lietās (īpaši sk. *Nagler un Nalimmo B.V.B.A. pret Beļģiju*, Nr. 40628/04, 2007. gada 17. jūlijs, *De Saeleleer pret Beļģiju*, Nr. 27535/04, 2007. gada 24. jūlijs, *De Turck pret Beļģiju*, Nr. 43542/04, 2007. gada 25. septembris, un *Raway un Wera pret Beļģiju*, Nr. 25864/04, 2007. gada 27. novembris).

Turklāt attiecībā uz lietu grupas *Vasilescu pret Beļģiju* (2014. gada 25. novembris) izpildi. ([https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"excididentifier":\["004-1263"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{)) par ieslodzījuma vietu pārpildījumu un efektīvas tiesiskās aizsardzības līdzekļu trūkumu Ministru Komiteja 2021. gadā uzsvēra, ka tā ar interesi atzīmēja kompensācijas tiesiskās aizsardzības līdzekļu attīstību praksē, vienlaikus ar bažām norādot, ka nav nekāda būtiska progressa, kas liecinātu par efektīvu preventīvo tiesiskās aizsardzības līdzekļu esību.

124 Nobeigumā Tiesa norāda, ka valdība, kurai ir pierādīšanas pienākums, nav pierādījusi, ka šīs lietas konkrētajos apstākļos, kas attiecas uz vēl nepabeigtu tiesvedību civillietā (pretēji, sk. *Coussios pret Beļģiju* (Dec.), Nr. 23104/08, 29.-37. punkts, 2015. gada 15. septembris), uz Civilt kodeksa 1382. pantu balstītais kompensējošais tiesiskās aizsardzības līdzeklis atbilda efektivitātes prasībām, kas noteiktas, lai iesniegtu sūdzību par iesniedzēja ierosinātā procesa pārmērīgo ilgumu (Eiropas Cilvēktiesību tiesa, *Van den Kerkhof pret Beļģiju*, 2023. gada 5. septembris, 83. punkts).

125 Eiropas Tiesnešu konsultatīvās padomes atzinums Nr. 18 (2015) “Tiesu sistēmas vieta un tās attiecības ar citām valsts varām modernā demokrātijā”.

varas darbojas kā savstarpēja kontrole, kas nozīmē, ka tām sabiedrības interesēs jābūt savstarpēji atbildīgām. Tāpēc būtu lietderīgi pieņemt, ka zināma spriedze starp demokrātiskas valsts varām ir neizbēgama. Ja tā kļūst par “radošu spriedzi”, tas pierāda, ka katra vara pilda sargsuņa lomu attiecībā uz pārējiem un tādējādi palīdz saglabāt labu līdzsvaru”.

Protams, līdzsvars ir nestabils un provizorisks, un tas nekādā ziņā nav pasargāts no šāda veida jautājumu vai doktrinālo vai politisko nostādņu atdzimšana, pretstatot tiesneša un likumdevēja lomu un kritizējot tiesu aktivitāti tautas suverenitātes vārdā¹²⁶.

Tomēr spēkā paliek tas, ka šis elastīgais varas dalīšanas modelis, kas ietver uzticamu sadarbību, šķiet vispiemērotākais, lai nodrošinātu pamattiesību aizsardzības efektivitāti un to, ka Beļģija izpilda saistības Eiropas un starptautiskā līmenī.

126 Serge Gutwirth & Paul De Hert, “De stem van het volk laten primeren op justitie? Die boemerang kan je snel in je gezicht krijgen”, De Knack, 2023. gada 12. augusts, ‘De stem van het volk laten primeren op justitie? Die boemerang kan je snel in je gezicht krijgen’ (knack.be).



Aldis Laviņš

Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs

Replika

Paldies Bribosjē kundzei par ārkārtīgi sensitīva temata aplūkošanu un, ja es tā varētu teikt, receptes iedošanu, par piemēriem, kā Beļģijas tiesiskajā sistēmā tiek risināti tie gadījumi, kad mēs varam redzēt – no vienas puses, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums, kur tiek konstatēts valsts pārkāpums, jo nav veikts valsts pozitīvais pienākums, un no otras puses – kā tagad tiesai rīkoties, konkrētās valsts tiesai rīkoties pēc šā sprieduma. Un vēl pastāv jautājums – kā pārējām tiesām Eiropas padomē lūkoties uz šo spriedumu.

Replikā gribu uzsvērt dažas lietas.

Pirmām kārtām, man ārkārtīgi simpatizēja norāde par to, ka mums ir jālūkojas Eiropas Cilvēktiesību tiesas attiecīgajā spriedumā, kurā ir konstatēts pārkāpums, – vai tajā ir precīzi un skaidri definēti tie tiesiskās aizsardzības līdzekļi, kuri varētu aizstāt likumdošanas aktu trūkumus. Ja tā tas ir, tad nacionālajam tiesnesim ne tikai tajā konkrētajā jurisdikcijā, bet arī pārējās, ja viņš saskaras ar līdzīga rakstura lietu, principā būtu jāskatās, vai šo trūkumu viņš pats nevarētu noteiktā mērā novērst. Un uzsvars ir uz to vai spriedumā ir precīzi un skaidri definēti tiesiskās aizsardzības līdzekļi. Ja tie nav definēti precīzi vai tiesnesis saka: “Es to novērtēju kā tādu, kas man ne līdz galam parāda, kā man vajadzētu rīkoties”, es gribētu uzsvērt, un to uzsvēra jau mana kolēģe Kovaļevskas kundze, – tas ir būtisks trūkums.

Piemēram, ja mēs Latvijā būtu saskārušies ar šādu situāciju, mēs izmantojot 16. protokolā dotās iespējas, vērstos Eiropas Cilvēktiesību tiesā un vaicātu, kas tieši ir domāts ar šiem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem. Vai mūsu situācijā, kur, piemēram, spriedums ir bijis, kā es teicu, tikai kā piemērs – pret Itāliju, vai šie paši kritēriji būtu piemērojami arī Latvijas situācijā. Tāpēc joprojām man jāteic (pirmajā dienas daļā mums bija klāt arī izpildvaras pārstāvji), ka Latvijai noteikti būtu vairāk jādōmā par to, kā mēs varētu 16. protokolu ratificēt un iegūt vienu papildinstrumentu, kā šādas situācijas risināt.

Un, kolēģi, katrs nacionālais tiesnesis, kā te izskanēja, ir vienlaikus gan Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas piemērošanas tiesnesis, gan Eiropas Savienības tiesību piemērošanas tiesnesis, gan arī nacionālo tiesību piemērošanas tiesnesis. Redzat, kādā tiesiskajā vidē mums ir jāstrādā un tāpēc, es teiktu, pietiekami sarežģītas ir šīs situācijas, kad mēs varam konstatēt normatīvā akta trūkumus un valsts pārkāpumu.

Lai jūs, kolēģi, labāk izprastu, ko es mēģinu pateikt, paņemsim par piemēru Kriminālprocesu un Krimināllikumu. Es palūkojos: piemēram, 2002. gadā jau tika konstatēts, ka pārmērīgi ilgu procesu dēļ Latvijai ir konstatēts 6. panta pārkāpums. 2005. gadā Kriminālprocesa likumā jau bija norāde par to, ka, ja lietas ilgums ir pārmērīgs, tad varētu būt sankciju samazināšana. Krimināllikumā tikai 2010. gadā tas tika ieviests. Šie skaidrie tiesiskās aizsardzības līdzekļi, kas varētu kalpot par pamatu tam, lai novērstu šādu trūkumu, manuprāt, Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā bija. Un, manā skatījumā, tiesnesis laikā, kamēr no Kriminālprocesa likuma, kas 2005. gadā jau paredzēja noteikt līdzekļus, kā tiesa varētu rīkoties, ja procesa izskatīšana ir par ilgu, varēja rīkoties mazliet aktīvāk un varēja negaidīt to, ka 2010. gadā Krimināllikums tiek papildināts. Kolēģi, šis ir tas piemērs, ar kuru es mēģināju parādīt, ka tiesnesim ir ārkārtīgi trausla tā robeža – palikt varas dalīšanas principā un tiesas kompetences ietvaros vai jau ietiekties, iespējams, likumdevēja vai izpildvaras kompetencē. Un tiklīdz tiesu vara, kā jūs zināt no pasaules piemēriem, ietiecas likumdevēja lauciņā, mēs vienmēr redzam ļoti asu pretreakciju. Tas protams nav vajadzīgs. Un te es atkal nonāku pie tā, ka vienmēr dialogs mums palīdz šādus sa-
spilējumus risināt.



Jeirs Ulfsteins (Geir Ulfstein)

Oslo Universitātes Publisko un starptautisko tiesību katedras
emeritētais profesors

Nākotnes perspektīvas: paredzamās problēmas saistībā ar ECT spriedumu izpildi

Ievads

Ši ir bijusi interesanta diena, kurā tika iegūts daudz noderīgas informācijas un vielas pārdomām. Esmu lūgts sniegt dažas pārdomas par tēmu “Nākotnes perspektīvas: paredzamās problēmas saistībā ar ECT spriedumu izpildi”. Vēlos uzsvērt vārdu “paredzamās”. Eiropā esam pieredzējuši vairākus negaidītus pavērsienus un, iespējams, tas arī turpināsies. Taču mēs – un es – varam izmantot pašreizējo situāciju un tendences, kā arī izteikt dažas kvalificētas prognozes par nākotnes izaicinājumiem.

Laika gaitā uzmanība ir nedaudz mainījusies. Vairākās Interlakenas ministru konferencēs, tostarp Braitonā un Kopenhāgenā, tika uzsvērts, ka Tiesā ir daudz neizskatītu lietu un pret Tiesu vērsto pretdarbību, tostarp debates par rīcības brīvības robežas plašumu.

Tagad uzmanība tiek vērsta Tiesas spriedumu izpildes problēmām. Kā norādīja Augsta līmeņa pārdomu grupa:

“Ir vērojamas pazīmes, ka dalībvalstīs *aizvien biežāk* netiek ievēroti Organizā-

cijas cilvēktiesību pamatstandarti, un tas nozīmē, ka Eiropas Padomes kolektīvajā sistēmā ir jāpievērš nopietna uzmanība un jāīsteno apņēmīgāka rīcība no valstu puses.”¹²⁷

To apstiprina arī Ministru Komitejas (MK) 2022. gada ziņojums par uzraudzību. Tajā teikts:

“2022. gada beigās bija *jauns rekordliels lietu skaits* – 2257 lietas (lielākais skaits kopš 2011. gada), par kurām atbildētājas valstis nav iesniegušas Ministru Komitejai informāciju par taisnīgas atbildības izmaksu (...). Turklāt 2022. gadā *palielinājās kavēšanās* ar valstu rīcības plānu un informācijas iesniegšanu noteiktajos termiņos.”¹²⁸

Vispirms norādīšu dažādas paredzamās nākotnes problēmas, bet pēc tam attiecīgi apspriedīšu Tiesas, Ministru Komitejas un valstu tiesu iestāžu lomu šo problēmu risināšanā.

Kādas ir paredzamās nākotnes problēmas?

Starpvalstu un kvazi starpvalstu lietas

Ļaujiet man vispirms sākt ar starpvalstu un kvazi starpvalstu lietām. Ilgu laiku šķita, ka starpvalstu lietas, tostarp senās lietas pret Grieķiju un Turciju, pieder vēsturei. Tomēr tās ir atjaunotas pēc Krievijas īstenotās agresijas pret kaimiņvalstīm, kā arī dažos citos konfliktos starp valstīm, piemēram, *Armēnija pret Azerbaidžānu un Lihtenšteina pret Čehijas Republiku*. Kopumā tiek izskatītas 13 starpvalstu lietas (kopā 17 pieteikumi).¹²⁹ Turklāt aptuveni 10 000 individuālo pieteikumu ir saistīti ar pašlaik notiekošiem konfliktiem.¹³⁰

Šīs lietas ne tikai sagādā īpašas problēmas, piemēram, faktu noskaidrošanu, bet arī prasa daudz resursu no Tiesas, kā arī rada jautājumus par starpvalstu lietu un ar konfliktiem saistīto individuālo pieteikumu, t. i., kvazi starpvalstu lietu, saistību. Krievijas izslēgšana no Eiropas Padomes nozīmē, ka nebūs jaunu Krievijas lietu, taču joprojām būs jāpievērš uzmanība neizskatītajām starpvalstu un kvazi starpvalstu lietām. Turklāt mēs nevaram izslēgt, ka nākotnē konfliktsituācijās starp valstīm būs vairāk starpvalstu lietu.

Iekšējie strukturālie izaicinājumi

Tagad pievērsīsimies iekšējiem strukturālajiem izaicinājumiem. Tiesa ir risinājusi strukturālās problēmas dalībvalstīs, kurās notiek pāreja no komunisma, izman-

127 Eiropas Padome (2022). Eiropas Padomes Augsta līmeņa pārdomu grupas ziņojums (izcēlums pievienots).

128 Eiropas Padome (2023). Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu un lēmumu izpildes uzraudzība 2022. gadā (izcēlums pievienots).

129 Jautājumi un atbildes par starpvalstu lietām (2023. gada 18. jūlijs).

130 O’Lirija, Š. (2023). Šifras O’Lirijas runa, svinīgā sēde.

tojoj pilotspriedumus atkārtotās lietās un zināmā mērā izmantojot *Burmych lietas* pieeju attiecībā uz turpmākiem pasākumiem pēc neveiksmīgiem pilotspriedumiem. Pilotspriedumi pirmo reizi dažās Polijas lietās tika izmantoti 2004. un 2006. gadā. Šādi spriedumi dod iespēju sniegt atbildētājam valstij vispārīgas norādes par to, kā atrisināt strukturālās problēmas, un Tiesa līdzīga rakstura lietas atliks, līdz strukturālā problēma tiks atrisināta. Vēlākajos gados pilotspriedumi tika izmantoti arī pret Itāliju, Vāciju, Grieķiju, Apvienoto Karalisti, Apvienoto Karalisti un Beļģiju, un, iespējams, tie būs nepieciešami arī nākotnē.

Demokrātijas atkāpšanās

Tiesas priekšsēdētāja Šifra O'Līrija savā svinīgajā uzrunā šogad uzsvēra nepieciešamību nostiprināt demokrātiju un cīnīties pret demokrātijas atkāpšanos.¹³¹ Populisma un autoritārisma pieaugums dalībvalstīs ir jauns, bet nopietns drauds Konvencijas aizsargājamajām vērtībām. Ir arī norādīts, ka autoritārie režīmi nepareizi izmanto cilvēktiesību valodu, lai sasniegtu savus mērķus, bet patiesībā "parasti cenšas mainīt vai atcelt iepriekšējos cilvēktiesību sasniegumus un saistības"¹³². Šāda notikumu attīstība ne tikai apdraud cilvēktiesību vērtības, bet, ja tā mazina cilvēktiesību efektīvu aizsardzību no valsts tiesu iestāžu puses, var tikt izraisīts jauns lietu pieplūdums Tiesā.

Tiesas īstenotā galveno pilsonisko un politisko tiesību aizsardzība ir būtiska, lai novērstu demokrātijas lejupslīdi. Priekšsēdētāja īpaši izcēla četrus spriedumus, kas 2022. gadā pasludināti saistībā ar tiesiskuma krīzi Polijā. Viņa arī uzsvēra Strasbūras tiesas un Eiropas Savienības Tiesas sinerģiju cīņā pret šādām tendencēm.

Negodprātīga īstenošana (18. pants)

Jauna iezīme Tiesas judikatūrā ir 18. panta negodprātīga izmantošana Konvencijas īstenošanā. Tas ir līdzeklis, lai novērstu dažu valstu nevēlēšanos godprātīgi īstenot Konvenciju. Līdz 2022. gada beigām "tika izskatītas 13 lietas par sešām valstīm (salīdzinājumā ar piecām 2021. gadā), kurās Tiesa bija konstatējusi Konvencijas 18. panta pārkāpumus". Šīs sešas lietas attiecās uz Azerbaidžānu, Bulgāriju, Gruziju, Krieviju, Turciju un Ukrainu.¹³³ Diemžēl šīs problēmas var turpināties un pat palielināties.

Pastāvīga neīstenošana

Vēl viens jaunums ir tas, ka gadījumos, kad dalībvalstis nopietni un ilgstoši

131 O'Līrija, Š. (2023). Šifras O'Līrijas runa, svinīgā sēde.

132 de Burca, G. un K.G. Young (2023). "Cilvēktiesību (ne)piesavināšanās, ko veic jaunās globālās tiesības: levads simpozijā." ("The (mis)appropriation of human rights by the new global right: An introduction to the Symposium.") International journal of constitutional law 21(1): 205-223. lpp.

133 Eiropas Padome (2023). Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu un lēmumu izpildes uzraudzība 2022. gadā.

nepilda tiesību aktus, Ministru Komiteja pret tām izmanto pārkāpumu procedūru. Līdz šim šī procedūra ir izmantota tikai divos gadījumos – *Mammadov pret Azerbaidžānu* un *Kavala pret Turciju*. Nākotnē arī pārkāpuma procedūra var tikt izmantota aizvien biežāk.

Iekšējā pretreakcija

Visbeidzot, ir gadījumi vai tematiskās jomas, kurās pret Tiesas praksi ir izrādīta pretestība, kas nav tik dramatiska kā 18. panta izmantošana lietās. Kā jau minēts, Braitonas un Kopenhāgenas ministru sanāksmēs liela uzmanība tika pievērsta tam, vai Tiesa savā efektīvajā un dinamiskajā (evolutīvajā) Konvencijas interpretācijā nav aizgājusi pārāk tālu – līdz iespējamai rīcības brīvības paplašināšanai. Iespējams, ka šodien opozīcija ir mazāk izteikta, taču atsevišķās jomās pretestība var saglabāties, piemēram, imigrācijas vai LGBTI tiesību jautājumos, vai pat pieaugt.

Tiesas loma

Ļaujiet man sākt ar to, kā Tiesai būtu jārisina šīs problēmas. Reikjavīkas deklarācijā teikts:

“Tiesas pašreizējie resursi *nav pietiekami un ilgtspējīgi*, lai pienācīgi apstrādātu jauno un izskatāmo pieteikumu pieplūdumu, tostarp starpvalstu pieteikumus, kas izriet no konfliktiem, no kuriem daudzi attiecas uz sarežģītiem juridiskiem, politiskiem un sociāliem jautājumiem, kā arī uz atkārtotām lietām, kas rada ievērojamu slogu Tiesai”.

Tiesa saskaras ar jauna veida cilvēktiesību jautājumiem, no kuriem visnozīmīgākie varētu būt mākslīgā intelekta (AI) un klimata pārmaiņu lietas. Tomēr pastāvīga uzmanība jāpievērš arī tradicionālajiem jautājumiem. Neizpildes rādītāji, šķiet, nesamazinās, drīzāk gluži pretēji. Tiesas 2022. gada pārskatā norādīts, ka 2021. gada beigās Tiesā izskatīšanas procesā bija 70 150 lietas, bet 2022. gada beigās – 74 650 lietas. 74 procenti no izskatāmajām lietām attiecas uz piecām valstīm: Turciju, Krieviju, Ukrainu, Rumāniju un Itāliju.

Tiesai 14. protokolā ir piešķirti instrumenti, lai risinātu lietu pieplūduma problēmu, un tā pati pēc Interlakenas procesa ir īstenojusi plašus efektivitātes pasākumus. Kādus papildu pasākumus var apsvērt?

Pirmkārt, pastāvīga dilemma ir līdzsvars starp Tiesas kompetenci izvēlēties lietas un tādējādi izskatīt tikai precedenta lietas un vissvarīgākās lietas, no vienas puses, un tiesībām iesniegt individuālus pieteikumus, no otras puses. Reikjavīkā dalībvalstis atkārtoti apstiprināja savu “stingro piesaisti tiesībām iesniegt individuālus pieteikumus Tiesā kā Konvencijā noteikto tiesību un brīvību aizsardzības sistēmas stūrakmenim”. Tomēr pieņemamības prasības, Tiesas procesuālie mehānismi un

prioritātes politika šo problēmu zināmā mērā ir mazinājuši.

Otrkārt, Tiesa varētu kļūt mazāk aktīva, nodrošinot efektīvu un dinamisku (evolutīvu) Konvencijas interpretāciju, un tā varētu paplašināt rīcības brīvību – un tādējādi būt mazāk uzbāzīga pret dalībvalstīm. Akadēmiskā līmenī notiek debates par to, cik lielā mērā Tiesa savā uzraudzībā jau ir ieņēmusi aizsargājošu pozīciju. Tomēr Tiesas uzdevums ir nodrošināt efektīvu Konvencijā noteikto tiesību kontroli.

Būtu jāturpina pilotspriedumu pieņemšana, atstājot iespēju Ministru Komitejai dialogā ar attiecīgo valsti rast konstruktīvus risinājumus strukturālām problēmām un tādējādi ierobežot lietu atkārtošanos.

Tiesa pastāvīgi saskarsies arī ar dilemmu par to, cik konkrēti rīkojumi vai ieteikumi tai būtu jāsniedz par to, kā izpildīt savus spriedumus. No vienas puses, Tiesai kā subsidiaritātes principa aspekts būtu jāievēro dalībvalstu tiesības izvēlēties piemērotus pasākumus. No otras puses, lielāka Tiesas konkrētība var būt noderīga gan attiecīgajai valstij, gan Ministru Komitejai, veicot izpildes uzraudzību. Mēs esam redzējuši, ka Tiesa sniedz šādas norādes gan pilotspriedumos, gan tā sauktajos 46. panta spriedumos. Ir arī interesanti sociālo zinātņu pētījumi par dažādu aizsardzības līdzekļu efektivitāti.¹³⁴

Būtu jāturpina izmantot 18. pantu par negodprātīgu īstenošanu, taču selektīvi un kā galējais līdzeklis.

Tika arī apgalvots, ka Tiesai savos rīkojumos, kas norādīti spriedumos par pārkāpumiem, vajadzētu būt konkrētākai.¹³⁵

Visbeidzot, dalībvalstis varētu apsvērt, vai Tiesai būtu jādod iespēja piemērot sankcijas naudas sodu veidā pret nepakļāvīgām dalībvalstīm.¹³⁶ Varētu mācīties no Eiropas Savienības Tiesas pieredzes par šādu naudas sodu piemērošanu.

Tomēr ir svarīgi, lai Tiesa nepievērstu pārāk lielu uzmanību neizskatīto lietu skaitam. Tiesas iespējas rīkoties, ja valstis nepilda tās spriedumus, ir ierobežotas. Tiesas uzticamība galu galā balstās uz tās spriedumu kvalitāti. Tāpēc nedrīkst pieļaut, ka Tiesas efektivitāte ir svarīgāka par tās lēmumu kvalitāti.

134 Stiansen, O. (2019). "Kavēta, bet ne zaudēta: tiesību aktu atbilstība Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem." ("Delayed but not derailed: legislative compliance with European Court of Human Rights judgments"). *The international journal of human rights* 23(8): 1221-1247. lpp.

135 Gali, B. (2023). "Pašreizējā un turpmākā pārkāpumu tiesvedība: lietā Kavala pret Turciju gūtā pieredze." ("The present and the future of infringement proceedings: lessons learned from Kavala v Türkiye."), *E.H.R.L.R.*(2): 156-162. lpp.

136 Keller, H. un V. Gurash ibid. "'Prognozējamības uzlabošana': pārskatot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi" ("Upping the ante": rethinking the execution of judgments of the European Court of Human Rights"). 149-155. lpp.

Ministru Komitejas loma

Dalībvalstis Reikjavīkā atgādināja, ka “lielākā daļa spriedumu ir pilnībā izpildīti”, taču tās “bija nobažījušās arī par nepietiekamu iesaistīšanos, kavēšanos un trūkumiem atsevišķu spriedumu izpildē, kas grauj Tiesas autoritāti un nopietni apdraud Konvencijas efektivitāti”.

Ministru Komiteja 2022. gada uzraudzības ziņojumā secināja, ka “ir palielinājies to spriedumu kopējais skaits, kas pašlaik gaida pilnīgu izpildi (6081 spriedums salīdzinājumā ar 5533 spriedumiem 2021. gada decembrī)”. Tajā bija norādīts, ka Komitejas galvenie uzdevumi ir divi: no vienas puses, Ministru Komitejas izskatāmo jautājumu politiskā un juridiskā sarežģītība un jutīgums turpina pieaugt; no otras puses, šo sarežģīto situāciju vēl vairāk pasliktina lielais skaits ieilgušu sistēmisku vai sarežģītu problēmu, kuras attiecīgās valstis nav atrisinājušas un kuras komiteja turpināja izskatīt 2022. gadā.

Ministru Komiteja saskaras ar šādiem izaicinājumiem:

Pirmkārt, starpvalstu un kvazi starpvalstu lietas joprojām būs problemātiskas ne tikai Tiesai. Spriedumu izpilde pret valstīm, kas nevēlas to darīt, un ne tikai pret Krieviju, var radīt nopietnas problēmas.

Jāatbalsta pragmatiska pieeja iekšzemes strukturālajām problēmām. Augsta līmeņa reformu grupa norādīja, ka, iespējams, ir jāmaina paradigma:

“Tiesas spriedums nav jāuztver kā procesa beigas, kura rezultātā tiek vainota valsts, bet drīzāk kā *iespeja* ar Eiropas Padomes palīdzību veikt *uzlabojumus*, pamatojoties uz Tiesas un uzraudzības iestāžu veikto precīzo vajadzību novērtējumu. Tam *nevajadzētu mazināt* Tiesas spriedumu galīgo un saistošo raksturu vai atcelt visu dalībvalstu pienākumu ievērot Tiesas spriedumus.”

Es uzskatu, ka pēdējā daļa ir jāuzsver: spriedumi ir juridiski saistoši, un tie ir jāievēro. Tomēr tas neliedz sniegt konsultācijas un palīdzību attiecībā uz to, kā vislabāk izpildīt spriedumus.

Reikjavīkas deklarācija ir Augsta līmeņa reformu grupas priekšlikuma turpinājums:

“Mēs turpināsim atbalstīt efektīvu un savlaicīgu Tiesas reaģēšanu uz izskatāmajiem pieteikumiem un divkāršosim centienus, lai spriedumi tiktu izpildīti pilnībā, efektīvi un ātri, tostarp izstrādājot uz *dialogu balstītu, uz sadarbību balstītu, iekļaujošu un politisku pieeju*.”¹³⁷

Pozitīvi ir tas, ka Ministru Komiteja 2022. gada uzraudzības ziņojumā “atzina

137 Uzsvērums pievienots.

to Ukrainas iestāžu sasniegumus, kuras 2022. gada laikā ārkārtīgi sarežģītos apstākļos turpināja uzraudzīt spriedumu pret Ukrainu izpildi, demonstrējot apņemšanos ievērot Konvencijas sistēmu, daudzās izskatāmajās lietās iesniedzot rīcības plānus un ziņojumus”.

Tomēr izpilde var būt sarežģītāka, ja Ministru Komiteja saskaras ar politiskiem izaicinājumiem. Augsta līmeņa reformu grupa norādīja:

“Neatkarīgi no šķēršļu rakstura un izpildes kavējumu iemesliem ir nepieciešama *politiskāka pieeja*, īpaši gadījumos, kad izpildei trūkst politiskās gribas.”

Reikjavīkas deklarācijā dalībvalstis:

“Apstiprina, ka uzraudzības procesā ir nepieciešama uz dialogu balstīta, uz sadarbību un iesaisti vērsta pieeja, lai palīdzētu valstīm izpildīt Tiesas spriedumus; [un]

Aicina Ministru Komiteju turpināt darbu, lai *uzlabotu pieejamos instrumentus* spriedumu izpildes uzraudzībā, Tiesas galīgo spriedumu neizpildes vai neatlaidīga to izpildes atteikuma gadījumā atbilstoši un elastīgi paredzot *skaidrus un paredzamus, pakāpeniskus pasākumus*, ņemot vērā katras lietas specifiku.”

Šādi politiskie izaicinājumi var kļūt vēl svarīgāki, jo Eiropā arvien vairāk vērojama demokrātijas un tiesiskuma lejupslīde. Šie notikumi var būt pamats plašāk izmantot pārkāpumu procedūru. Taču tas arī rada jautājumus par to, cik tālu dalībvalstis ir gatavas iet, lai aizstāvētu Konvencijā noteiktās tiesības un palielinātu Izpildes departamenta ierobežotos resursus.

Valsts tiesu sistēmas loma

Valstu tiesas piemēro savas konstitūcijas un tiesību aktus. Dilemmas var rasties, ja pastāv pretrunas starp valsts tiesību aktiem un ECPAK. Šajā konferencē galvenā uzmanība tika pievērsta jautājumiem, kas saistīti ar konstitucionālās identitātes aizsardzību un valstu spriedumu *res iudicata* statusu.

Valstu tiesām būtu jārīkojas kā starpvalstu starpniekiem starp valsts un starptautisko tiesību sistēmu, līdzsvarojot ECT, valsts likumdevēja un valsts tiesu attiecīgās lomas. Tomēr jāuzsver, ka valsts tiesu varai ir būtiska loma, lai novērstu atkāpšanos no demokrātijas, aizsargājot pilsoniskās un politiskās tiesības un tiesiskumu.

Secinājumi

Eiropas cilvēktiesību sistēmai šis ir sarežģīts laiks. Pašreizējie uzbrukumi, visticamāk, turpināsies un, iespējams, pat pastiprināsies. Lai risinātu šos izaicinājumus, nepieciešama apņēmība un jaunas atbildes. Taču nesen izdotajā mācību grāmatā par

ECPAK ir teikts, ka “tieši bezprecedenta krīzes laikos Eiropai ir visvairāk vajadzīga starptautiska cilvēktiesību tiesa”, un es gribētu piebilst, ka tikpat nepieciešama ir arī spēcīga ECT spriedumu izpildes sistēma.¹³⁸

Atsauces

1. Ģali, B. (2023). Pašreizējā un turpmākā pārkāpumu tiesvedība: lietā *Kavala pret Turciju* gūtā pieredze. E.H.R.L.R.(2): 156–162.
2. Eiropas Padome (2022). Eiropas Padomes Augsta līmeņa pārdomu grupas ziņojums.
3. Eiropas Padome (2023). Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu un lēmumu izpildes uzraudzība 2022. gadā.
4. De Burca, G. un K. G. Young (2023). Cilvēktiesību (ne)piesavināšanās, ko veic jaunās globālās tiesības: Ievads simpozijā. (The (mis)appropriation of human rights by the new global right: An introduction to the Symposium.) *International journal of constitutional law* 21(1): 205–223.
5. Harris, D. J., M. O’Boyle, E. P. Bates un C. M. Buckley (2023). Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas tiesības (Law of the European Convention on Human Rights). Oxford, Oxford University Press.
6. Keller, H. un V. Gurash (2023). Prognozējamības uzlabošana: pārskatot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi (“Upping the ante”: rethinking the execution of judgments of the European Court of Human Rights). E.H.R.L.R.(2): 149–155.
7. O’Lirija, Š. (2023). Šifras O’Lirijas runa, svinīgā sēde.
8. Stiansen, Ø. (2019). Kavēta, bet ne zaudēta: tiesību aktu atbilstība Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem. (Delayed but not derailed: legislative compliance with European Court of Human Rights judgments). *The international journal of human rights* 23(8): 1221–1247.

¹³⁸ Harris, D. J., M. O’Boyle, E. P. Bates un C. M. Buckley (2023). Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas tiesības (Law of the European Convention on Human Rights). Oxford, Oxford University Press, priekšvārds.



Mārtiņš Mits

Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis

Konferences noslēguma piezīmes

- Spriedumu izpilde ir neatņemama tiesību uz taisnīgu tiesu sastāvdaļa, bet taisnīga tiesa ir tiesu iestāžu prerogatīva – tās ir neatkarīgas un nošķirtas no likumdevējvaras un izpildvaras, un tās nodrošina likumu ievērošanu. Tādējādi spriedumu izpilde ir būtisks tiesiskuma elements.
- Ja tiesas spriedumi un lēmumi netiek izpildīti, tiek apdraudēta jebkuras tiesību sistēmas – gan valsts, gan Eiropas – integritāte un darbība.
- Saskaņā ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju izveidotais mehānisms tiek uzskatīts par visefektīvāko cilvēktiesību aizsardzības mehānismu pasaulē. To veido starptautiskas tiesas nolēmums, kura izpildi uzrauga politiska struktūra – Eiropas Padomes Ministru Komiteja.
- 2022. gadā Ministru Komiteja pabeidza vairāk nekā 880 spriedumu izpildi, kas ietvēra aptuveni 200 galvenos spriedumus.
- Tomēr arī labākajiem mehānismiem ir savas vājās puses. Konferencē tika minēti četri šķēršļu veidi, kas kavē Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi:
 - politiskā opozīcija;
 - finansiālas vai citas praktiskas grūtības;
 - efektīva izpildes mehānisma trūkums valsts līmenī;
 - arguments, kas sakņojas konstitucionālajā identitātē.

- Katrs no tiem izpildes procesā var radīt nopietnu izaicinājumu, taču konferencē galvenā uzmanība tika pievērsta pēdējam elementam – konstitucionālajai identitātei.
- Tomēr, vai tas patiešām ir šķērslis?
- Konferencē tika uzsvērts, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmumu ieviešana un izpilde ir daļa no Eiropas Padomes sastāvā esošo Eiropas valstu konstitucionālās identitātes, un tam būtu grūti nepiekrīst.
- Diskusijā par konstitucionālo identitāti daudz kas ir atkarīgs no tā, kā mēs saprotam šos jēdzienus un, kas ir svarīgi, kā tos saprot attiecīgie dalībnieki
- valstu un starptautiskie tiesneši. Kā likums, pie atšķirīgiem rezultātiem valsts un Eiropas līmenī drīzāk var novest nevis tieša vērtību sadursme, bet gan tas, ka, veicot interešu līdzsvarošanu, valsts un Eiropas tiesneši piešķir atšķirīgu nozīmi dažādiem faktoriem, kas jāņem vērā.
- Ja tā ir vērtību sadursme, var rasties nopietna problēma. Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā ir atrodamī tādī piemēri kā pilnīgs homoseksuālu personu aizsardzības trūkums Krievijā vai likumdevējvaras un izpildvaras iejaukšanās tiesu varas neatkarībā Polijā.
- Šajā kontekstā tika arī norādīts, ka spriedumu izpildei var būt nepieciešams dialogs, kas, un tas ir svarīgi, balstīts labā ticībā. Dialogs, kas ir plašāks par regulāro dialogu starp Ministru Komiteju un dalībvalsti, kas ir daļa no Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes uzraudzības procesa. Šis regulārais dialogs, kuram citi iesaistītie dalībnieki nepiešķir pienācīgo vērtību, liecina par Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas plašo ietekmi uz valstu tiesību sistēmām vairāku gadu garumā, īpaši – pieņemot vispārējos pasākumus spriedumu izpildei.
- Ir nepieciešams labā ticībā balstīts patiess dialogs – Eiropas Cilvēktiesību tiesai tas nozīmē, ka ir nepieciešams iedziļināties valsts specifikā, lai redzētu visu kontekstu, kurā jāveic juridiskais novērtējums, un valstu tiesām
- vienlīdz dziļi izprast Eiropas cilvēktiesību standartu vienotību un rūpīgi līdzsvarot iesaistītās intereses, ņemot vērā šos standartus.
- Papildus dialogam ir vēl viena iespēja – tiesvedība saskaņā ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 46. pantu. Ministru Komiteja jautājumu par Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu neizpildi šajā tiesā ir izvirzījusi tikai divas reizes. Aizvadīto četru gadu laikā tas ir noticis pret Azerbaidžānu un Turciju, un abos gadījumos tika pārkāpts arī 18. pants, proti, valsts vara tika izmantota, lai ierobežotu cilvēktiesības slēptos

nolūkos, nevis ar Konvencijā noteikto mērķi. Šai procedūrai ir spēcīga politiskā dimensija, kas veicina spriedumu izpildi.

- Konferencēs laikā vairākkārt tika uzsvērtā ideja par valsts tiesnesi kā starpnieku starp Eiropas Cilvēktiesību tiesu un valsts likumdevēju. Tādi piemēri kā tiesu kompetences tvēruma izpratnes evolūcija Beļģijā, detalizēta Čehijas tiesu iesaistīšanās tiesvedības atjaunošanā vai tiesību aizsardzība ar tiesu starpniecību Latvijā gadījumos, kad likumdevējs nav nodrošinājis attiecīgo regulējumu, liecina par laika gaitā pieaugošo tiesu varas lomu cilvēktiesību aizsardzības nodrošināšanā.
- Šādu pašu viedokli, šķiet, atbalsta arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa. Konvencijas 6. pantā paredzēto tiesību uz taisnīgu tiesu pārkāpuma konstatēšana dažkārt tiek papildināta ar norādi par individuāliem šīs tiesas pasākumiem – ka vispiemērotākais tiesiskās aizsardzības veids būtu tiesvedības atjaunošana valsts tiesā.
- Gandrīz visas 46 Eiropas Padomes dalībvalstis paredz iespēju atjaunot tiesvedību krimināllietās, un lielākā to daļa šādi rīkojas arī civilīlētās. Tomēr var apgalvot, ka vispārējā tendence drīzāk ir vērsta uz likuma varas nodrošināšanu, nevis tiesiskās noteiktības, tostarp *res iudicata*, principa aizsardzību, kad šie principi ir jādīdzsvaro saistībā ar tiesvedības atjaunošanu pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmuma par pārkāpumu.
- Vispārēju pasākumu veikšana pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem, kas pieņemti pret citām dalībvalstīm, vai attiecībā uz personām, kuras nav iesniegušas savas lietas Tiesā, bet kuras ir līdzīgā situācijā kā sūdzības iesniedzēji, piedāvā lielu potenciālu, lai novērstu jaunu pārkāpumu konstatēšanu. Institucionalizētā veidā vai arī atzīstot Tiesas nolēmumu *erga omnes* spēku, turpmāki pasākumi šādās situācijās arī samazinātu Eiropas Cilvēktiesību tiesā iesniegto pieteikumu skaitu.
- Apskatītie piemēri saistībā ar *res iudicata* principu un *erga omnes* spēku liecina, ka, paturot prātā likumdevēja kompetenci, šeit ir vieta tiesu interpretācijai. Piemēram, Latvijā tiesas neapšaubā Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras saistošo *erga omnes* spēku. Tiesneši Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildes procesā ir ļoti svarīgi dalībnieki.
- Kādas ir Eiropas Cilvēktiesību tiesas nākotnes izredzes, ņemot vērā, ka tiek izskatīti aptuveni 75 000 pieteikumu, no kuriem 80 procenti ir atkārtotas lietas? Konferencē tika identificētas vairākas potenciālās jomas – piemēram, Tiesas judikatūras *erga omnes* spēka atzīšana valstu tiesās, individuālo pasākumu piemērošana pēc analogijas personām, kas atrodas līdzīgās situācijās,

vispārēju pasākumu veikšana pēc spriedumiem, kas pasludināti pret citām valstīm, tostarp ierosinājums to darīt institucionāli, biežāka Konvencijas 46. pantā paredzētās procedūras izmantošana Ministru Komitejā – kurās spriedumu izpilde un mijiedarbība ar Tiesas judikatūru plašākā nozīmē varētu sekmēt jaunu pieteikumu skaita samazināšanos. Vienlaikus konferencē tika uzsvērtā arī patiesa padziļināta dialoga nozīme, kas gadījumā, ja to īsteno pašreizējā individuālo pieteikumu modeļa ietvaros, uz kura balstās Konvencijas mehānisms, ļautu nodrošināt niansētu kopējo Eiropas cilvēktiesību standartu piemērošanu saskaņā ar subsidiaritātes principu, savukārt šī pieeja neveicinātu sūdzību skaita samazināšanos.



I PARALĒLĀ SESIJA

***Res iudicata* un tiesas
procesu atjaunošana pēc
ECT spriedumiem un ECT loma
tās spriedumu izpildes
uzraudzībā**



Jānis Pleps

Latvijas Republikas Augstākās tiesas senators

Tiesas procesu atjaunošana pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem: Latvijas piemērs

I

Raksta mērķis ir sniegt ieskatu Latvijas praksē, saskaroties ar nepieciešamību atjaunot tiesas procesus pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem. Vispārēji situāciju šajā jomā Latvijā varētu raksturot kā labu.¹³⁹

Tiesas procesu atjaunošana, lai pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem pārskatītu spēkā stājušos tiesu nolēmumus, Latvijas tiesiskajā sistēmā ir pienācīgi regulēta un tiesību praksē nerada lielas problēmas. Latvijas tiesisko sistēmu kopumā raksturo atvērtība cieņpilnam dialogam ar Eiropas Cilvēktiesību tiesu un respekts pret tās lemto.

Lai šo tēzi iztīrātu, rakstā secīgi tiks aplūkots normatīvais regulējums un tā piemērošanas prakse, īpaši izceļot atsevišķus Senāta nolēmumus, kuros konceptuāli risināti attiecīgie jautājumi.

¹³⁹ Konferencē arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas priekšsēdētāja Šifra O'Līrija (*Siofra O'Leary*) uzsvēra, ka Latvija ir piemērs labai Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildei. Sk.: Latvija ir piemērs labai ECT spriedumu izpildei, atzist tiesas vadītāja. <https://www.delfi.lv/193/politics/55961284/latvija-ir-piemers-labai-ect-spridumu-izpildei-atzist-tiesas-vaditaja>. Līdzīgi arī Liverpūles universitātes profesors Kanstantsins Dzehtsiarovs (*Kanstantsin Dzehtsiarou*) no tiesību zinātnes perspektīvas situāciju ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi Latvijā raksturoja kā garlaicīgu.

Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi ietekmē izpratne par šo spriedumu saistošo spēku un vietu Latvijas tiesību avotu sistēmā, kas attīstīta Latvijas tiesību teorijā.

Nepieciešams uzsvērt, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksei Eiropas Padomes Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) normu interpretācijā un cilvēktiesību satura noteikšanā Latvijas tiesiskajā sistēmā ir liela ietekme. Eiropas Cilvēktiesību tiesas autoritāti vēsturiski veidojusies tradīcija, kuru īpaši sekmējusi tiesību zinātne, kā arī Satversmes tiesas un Senāta prakse.¹⁴⁰

Visi Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumi (ne tikai Latvijas lietās pieņemtie) un tajos sniegtā Konvencijas normu interpretācija Latvijas tiesiskajā sistēmā atzīta par vispārsaistošu un obligātu.¹⁴¹ Tas nozīmē, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumi Latvijas tiesiskajā sistēmā ir nevis tiesību palīgavoti, bet gan patstāvīgie tiesību avoti. Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse jeb judikatūra ir gandrīz tikpat saistoša kā normatīvie tiesību akti vai vispārējie tiesību principi. Tiesām konkrētās lietās ir jāpiemēro šis tiesību avots, un tiesas nevar atkāpties no Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumos lemtā.¹⁴²

Šāda tiesību teorijas nostādne rada noteiktas tiesiskas sekas Latvijas tiesiskajā sistēmā.

Pirmkārt, ikvienam tiesību piemērotājam, un jo īpaši tiesām, ir pienākums konkrētās lietās ņemt vērā un piemērot Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus.

Otrkārt, ar atsauci uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas lemto var pamatot un izspriest konkrētu lietu.

Treškārt, tiesību normas, kuras interpretētas Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumos, nevar interpretēt pretēji Eiropas Cilvēktiesību tiesas lemtajam, un Eiropas Cilvēktiesību tiesas lemto nevar ignorēt.

Satversmes tiesas praksē šī nostādne attīstīta kā Satversmes labvēlība jeb atvērtība Latvijas starptautisko saistību, jo īpaši Konvencijas, priekšā.¹⁴³ Satversmes

140 Plašāk sk.: Mits M. *European Convention on Human Rights in Latvia. Impact on Legal Doctrine and Application of Legal Norms*. Lund: Media Tryck, 2010.

141 Kā norādījusi Satversmes tiesa, "Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse [...] ir obligāta attiecībā uz Konvencijas normu interpretāciju, un šī prakse ir izmantojama arī attiecīgo Satversmes normu tulkošanai." Sk. Satversmes tiesas 2000. gada 30. augusta sprieduma lietā Nr. 2000-03-01 secinājumu daļas 5. punktu.

142 Rezevska D. Judikatūra kā tiesību avots: izpratne un pielietošana. *Augstākās Tiesas Biļetens*, 2010, novembris, Nr. 1, 31. lpp. Plašāk sk.: Sniedzīte G. *Tiesnešu tiesības. Jēdziens un nozīme Latvijas tiesību avotu doktrīnā*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2013.

143 Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 5. punkts. Kā norādījis Satversmes tiesa "Likumdevēja mērķis nav bijis pretstatīt Satversmē ietvertās cilvēktiesību normas starptautiskajām cilvēktiesību normām, bet bijis gluži pretējs – panākt šo normu savstarpēju harmoniju. Gadījumos, kad ir šaubas par Satversmē ietvertu cilvēktiesību saturu, tās tulkojamas pēc iespējas atbilstoši interpretācijai, kāda tiek lietota starptautisko cilvēktiesību normu piemērošanas praksē." Sk. Satversmes tiesas 2000. gada 30. augusta sprieduma lietā Nr. 2000-03-01 secinājumu daļas 5. punktu. Plašāk sk.: Pleps J. *Satversmes iztulkošana*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, 236.-240. lpp.

tiesa tādā veidā veikusi Satversmes un Konvencijas normu harmonizāciju, lai maksimāli samazinātu iespēju, ka Satversme varētu tikt interpretēta pretēji Konvencijas interpretācijai Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksē. Lai šo interpretatīvo harmoniju nodrošinātu, Eiropas Cilvēktiesību tiesas lemtais ir obligāti ievērojams un piemērojams konkrētās lietās.

III

Līdz ar to tiesību piemērotājs Latvijas tiesiskajā sistēmā nemaz nedrīkstētu nonākt pretrunā ar Konvenciju un Eiropas Cilvēktiesību tiesas lemto. Ja attiecīgajā procesā vai nolēmumā nav ievērota Konvencija un Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse, tas nozīmē kļūdu tiesību normu piemērošanā.

Kļūdas tiesību normu piemērošanā ir iespējamās. Esot Konvencijas dalībvalstij un atzīstot Eiropas Cilvēktiesību tiesas jurisdikciju, ikvienai valstij jāreķinās, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa var konstatēt Konvencijas pārkāpumu konkrētā lietā. Tiesiskajā sistēmā ir jābūt efektīviem procesuāliem mehānismiem, kas palīdz reaģēt uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu un to izpildīt. Atsevišķos gadījumos tas var prasīt arī spēkā stājušos tiesu nolēmumu pārskatīšanu.

Godprātīga un efektīva tiesas spriedumu izpilde ir viens no tiesiskas valsts un tiesību varas (*rule of law*) pamatiem. Ikviens spēkā stāties tiesas spriedums ir saistošs un izpildāms. Nevienam nav pāri tiesībām, un neviens nevar paziņot, ka spēkā stājušos spriedumu nepildīs, pildīs tikai sev vēlamā apjomā vai atzīs kādu konkrētu spriedumu par pareizu tikai līdz noteiktam punktam. Tiesiskā valstī tā vienkārši nedara.¹⁴⁴

Līdz ar to tiesiskā valstī nav vietas t. s. Zorkina “doktrīnai” par iespējam nepildīt Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus, atzīstot tos par pieņemtiem *ultra vires* vai konceptuāli nesaderīgiem ar konstitūciju.¹⁴⁵

Galīgais Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums valstij ir saistošs, un tas tai ir godprātīgi jāizpilda.¹⁴⁶ Ja gribam sagaidīt cieņu un respektu pret spēkā stājušos tiesas spriedumu, valstij pašai ir jārada attiecīgā priekšzīme.

144 Jo īpaši tas attiecas uz tiem spriedumiem un tajos ietverto tiesību normu interpretāciju, kuri Latvijas tiesiskajā sistēmā tiek atzīti par patstāvīgajiem tiesību avotiem. Tādi ir Eiropas Cilvēktiesību tiesas, Eiropas Savienības Tiesas un Satversmes tiesas spriedumi. Sk. arī: Valsts prezidents sagaida Varakļānu novada jautājuma risinājumu atbilstoši Satversmei. <https://www.president.lv/lv/jaunums/valsts-prezidents-sagaida-varaklanu-novada-jautajuma-risinajumu-atbilstosi-satversmei>.

145 Plašāk sk.: Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Trešais izdevums ar Daiņa Iļvāna priekšvārdu. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2021, 200.-201. lpp. Sal.: Rudevskis J. Subsidiaritātes princips Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2020. https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/52394/298-77154-Rudevskis_Juris_TieZB95010.pdf.

146 Konvencijas 46. pants.

IV

Latvijas tiesiskajā sistēmā procesuālie likumi paredz iespēju lietu, kurā tiesas spriedums vai lēmums stāties spēkā, izskatīt no jauna sakarā ar jaunatklātiem apstākļiem. Visi procesuālie likumi kā vienu no jaunatklātiem apstākļiem, kas var būt par iemeslu lietas jaunai izskatīšanai, atzīst Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu.¹⁴⁷

Attiecīgā procedūra paredzēta gan kriminālprocesā¹⁴⁸ un administratīvā pārkāpuma procesā¹⁴⁹, gan civilprocesā¹⁵⁰ un administratīvajā procesā.¹⁵¹

Civilprocesa likumā un Administratīvā procesa likumā tiek prasīts konstatēt, ka no Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izriet, ka konkrētajā lietā tiesvedība jāuzsāk no jauna.¹⁵² Savukārt Kriminālprocesa likumā un Administratīvās atbildības likumā tiek prasīts konstatēt, ka no Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izriet, ka konkrētajā lietā pieņemtais nolēmums, kas stāties spēkā, neatbilst Latvijai saistošiem starptautiskiem normatīvajiem aktiem, šajā gadījumā – Konvencijai.¹⁵³

Neraugoties uz atšķirībām normu formulējumos, procesuālajam regulējumam ir viena un tā pati jēga un mērķis. Ja konkrētā lietā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatē cilvēktiesību pārkāpumu, Latvijas tiesiskajā sistēmā tiek nodrošināts procesuāls mehānisms, kas palīdz pārskatīt šajā lietā spēkā stājušos tiesas nolēmumu.

V

Interesanti, ka Administratīvā procesa likums visos gadījumos pat neprasa obligātu tiesas procesu, ja pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma jāpārskata konkrētā administratīvā lieta. Arī iestādē saskaņā ar likumu var uzsākt administratīvo procesu no jauna, ja no Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma izriet, ka tas jādara.¹⁵⁴

Vēl jo vairāk – iestādei pašai ir pienākums uzsākt administratīvo procesu no jauna, lai izpildītu šajā lietā pieņemtu Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmumu.¹⁵⁵

147 Vienīgais process, kurā nav paredzēti jaunatklāti apstākļi pēc sprieduma vai lēmuma spēkā stāšanās, ir Satversmes tiesas process. Lielā mērā tas saistāms ar to, ka šajā procesā nenotiek klasiska tiesību piemērošana un konkrētas lietas izspriešana, bet gan drīzāk "negatīva likumdošana" Hansa Kelzena (*Hans Kelsen*) izpratnē, proti, tiesību normas konstitucionalitātes pārbaude. Plašāk sk.: Garlicki L. Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1, January 2007, pp.44-68.

148 Kriminālprocesa likuma 62. nodaļa.

149 Administratīvās atbildības likuma 32. nodaļa.

150 Civilprocesa likuma 59. nodaļa.

151 Administratīvā procesa likuma 39. nodaļa.

152 Civilprocesa likuma 479. panta 6. punkts un Administratīvā procesa likuma 353. panta 6. punkts.

153 Kriminālprocesa likuma 655. panta 5. punkts un Administratīvās atbildības likuma 248. panta 5. punkts.

154 Administratīvā procesa likuma 87. panta 3. punkts. Sk. arī: Paparinskis M. Lietas jauna izskatīšana pēc sprieduma vai lēmuma stāšanās spēkā. Grām.: *Administratīvais process tiesā*. Autoru kolektīvs Dr. iur. J. Briedes vispārīgā zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006, 650.-651. lpp.

155 Administratīvā procesa likuma 88. panta 2. punkts.

Kā norādījis Senāts, šāds regulējums administratīvajā procesā ieviests, lai Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumi tiktu izpildīti pēc iespējas ātrāk un efektīvāk, jo tiesas process parasti ir dārgāks un garāks.¹⁵⁶

Šajā administratīvajā lietā Senāts arī iedibinājis principu, ka procesuālais regulējums pēc iespējas interpretējams teleoloģiski – atbilstoši tā jēgai un mērķim – nodrošināt efektīvu un reālu iespēju atjaunot lietas izskatīšanu un spēkā stājušos tiesas nolēmumu pārskatīšanu pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma.¹⁵⁷

VI

Senāta praksē niansēti vērtēta civillietu izskatīšana no jauna pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma. Judikatūru par šo jautājumu Senāts veidojis, atsaucoties uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksi un arī uz Eiropas Padomes Ministru Komitejas 2000. gada 19. janvāra rekomendāciju Nr. R2000(2) dalībvalstīm “Par noteiktas kategorijas lietu atkārtotu izskatīšanu vai procesa atjaunošanu nacionālajā līmenī pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma pasludināšanas”.

Senāts atzinis, ka pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma civillietās principā nav izslēdzama iespējamība pārskatīt spēkā stājušos tiesas nolēmumu. Vienlaikus Senāts norādīja uz nepieciešamību respektēt *res iudicata* principu un jo īpaši – citu šīs civillietas dalībnieku, kuri paļāvušies uz spēkā stājušos tiesas nolēmumu, legītīmās intereses.¹⁵⁸

Senāts secinājis, ka Civilprocesa likums un Konvencija neparedz, ka visos gadījumos, kad Eiropas Cilvēktiesību tiesa taisījusi kādu nolēmumu, ar kuru atzīts Konvencijas pārkāpums, automātiski būtu jāatceļ spriedums, kas bija pamats sūdzības iesniegšanai Eiropas Cilvēktiesību tiesā.¹⁵⁹ Pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma jautājums par tiesvedības jaunu uzsākšanu ir jāizlemj nacionālajai tiesai, atkarībā no

156 Kā norādījis Senāts: “Administratīvā procesa likuma 88. panta trešā daļas pirmais teikums nosaka: “Iestādei ir pienākums uzsākt administratīvo procesu no jauna tajā pašā lietā tad, ja tas nepieciešams, lai izpildītu šajā lietā pieņemtu Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmumu”. Tātad likums ļauj attiecīgo jautājumu izlemt arī iestādei. Tiesas process parasti ir dārgāks un garāks, tādēļ tas nepieciešams tikai tad, ja no lietas būtības izriet, ka iepriekš pieņemtais nacionālās tiesas [...] spriedums ietver kādu norādījumu (*res iudicata*), kas neļauj iestādei pašai jautājumu izlemt.” Sk. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004. gada 10. augusta lēmuma lietā Nr. SJA-6 11. punktu.

157 Turpat, 14. punkts. Tajā laikā Administratīvā procesa likuma 354. panta trešā daļa paredzēja, ka pieteikumu par jaunatklātiem apstākļiem nevar iesniegt, ja kopš sprieduma vai lēmuma spēkā stāšanās pagājuši vairāk nekā trīs gadi. Attiecīgajā lietā bija pagājuši vairāk nekā trīs gadi, bet Senāts attiecīgo normu uzskatīja par nepiemērojamu gadījumos, kad jaunatklāts apstāklis ir Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums. Kā norādīja Senāts, “Administratīvo lietu departaments uzskata, ka likumdevējs nav ņēmis vērā faktu, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesā lietas izskatīšana parasti ilgst vairāk nekā trīs gadus. Tādēļ, interpretējot šo normu pēc teleoloģiskās metodes, proti, ka likumdevējs Eiropas Cilvēktiesības tiesas spriedumu uzskata par jaunatklātu apstākli, departaments secina, ka 354. panta trešā daļa nav piemērojama 353. panta 6. punktā paredzētajiem gadījumiem.” Likumdevējs pēc tam grozīja Administratīvā procesa likuma 354.panta trešo daļu, tiesību normā pārņemot Senāta interpretāciju.

158 Senāta Civillietu departamenta 2023. gada 26. jūnija rīcības sēdes lēmuma lietā Nr. SKC-620/2023 5. punkts.

159 Augstākās tiesas Civillietu departamenta 2016. gada 31. marta lēmuma Nr. SJ-13/2016 4. punkts.

konkrētās lietas apstākļiem nosakot pareizo līdzsvaru starp taisnīguma atjaunošanu un *res iudicata* respektēšanu.¹⁶⁰

Šajā ziņā Senāts izcēla divus novērtējamus jautājumus.

Pirmkārt, Senāts vērsa uzmanību uz to, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa pati spriedumā var norādīt tieši, ka piemērotākais līdzeklis sprieduma izpildei būtu atkārtota lietas izskatīšana. Tāpēc pievēršama īpaša uzmanība tam, vai Eiropas Cilvēktiesību tiesa spriedumā *expressis verbis* prasa atjaunot iepriekšējo stāvokli un izskatīt lietu no jauna.¹⁶¹

Otrkārt, Senāts norādīja uz tiesas pienākumu arī izvērtēt, vai konkrētajā gadījumā nepieciešams nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu (*restitutio in integrum*) un novērst negatīvās sekas, kas nav pienācīgi atlīdzinātas ar taisnīgu atlīdzību un nevar tikt izlabotas citādi, kā vien ar lietas atkārtotu izskatīšanu.¹⁶²

Tas nozīmē, ka pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma nacionālā tiesa izvērtē katru konkrēto gadījumu, lemjot par nepieciešamību atjaunot procesu.

VII

Eiropas Padomes Ministru Komitejas rekomendāciju un Eiropas Cilvēktiesību tiesas atziņas Senāts līdzīgi izmantojis arī kriminālprocesā, lemjot par lietas izskatīšanu no jauna pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma.¹⁶³

Senāts norādīja, ka “izlemjot jautājumu par tiesvedības izskatīšanu no jauna, nacionālā tiesa vadās no kritērija, vai lietas atkārtota izskatīšana spēs nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu un novērst negatīvās sekas, kas nav pienācīgi atlīdzinātas un nevar tikt izlabotas citādi, kā vienīgi atkārtoti izskatot lietu”.¹⁶⁴

160 Augstākās tiesas Civillietu departamenta 2016. gada 31. marta lēmuma Nr. SJC-13/2016 4. punkts.

161 Turpat.

162 Senāts atzina: “Lietu atkārtotas izskatīšanas vai procesa atjaunošanas nepieciešamības galvenais kritērijs ir saistīts ar iespēju nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu (*restitutio in integrum*), proti, ja izņēmuma apstākļos lietas atkārtota izskatīšana vai procesa atjaunošana ir visefektīvākā vai vienīgā iespēja nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu [...]. Lietu atkārtota izskatīšana vai procesa atjaunošana ieteikta lietās, kurās cietusī puse turpina ciest ļoti nopietnas negatīvas sekas, kas nav pienācīgi atlīdzinātas ar taisnīgu atlīdzību un nevar tikt izlabotas citādi, kā vien izskatot lietu atkārtoti, un ja nacionālās tiesas nolēmumā vai procesā ir pieļauti smagi Konvencijas pārkāpumi [...]. Tādējādi nacionālā tiesa, izlemjot jautājumu par tiesvedības uzsākšanu no jauna, vadās no kritērija, vai lietas atkārtota izskatīšana spēs nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu un novērst negatīvās sekas, kas nav pienācīgi atlīdzinātas ar taisnīgu atlīdzību un nevar tikt izlabotas citādi, kā vien izskatot lietu atkārtoti.” Sk. turpat.

163 Senāts norādījis: “Rekomendācijā Nr. R(2000)2 Ministru Komiteja aicina dalībvalstis pārliecināties par iespēju atbilstoši pārskatīt lietas (tai skaitā atjaunojot tiesvedību) gadījumos, kad Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzinusi, ka ir pārkāptas Konvencijā garantētās tiesības, īpaši gadījumos, kad: 1) valsts iestādes pieņemtais lēmums, ar ko pārkāptas personas cilvēktiesības, joprojām šai personai rada būtiskas nelabvēlīgas sekas, kuras nav pienācīgi novēršamas, izmaksājot kompensāciju, un kuras nav iespējams novērst citādi, kā vien pārskatot lietu vai atjaunojot tiesvedību; 2) Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums apliecina, ka: a) apstrīdētais valsts iestādes lēmums pēc būtības ir pretrunā ar Konvenciju vai b) konstatētais Konvencijas pārkāpums izriet no procesuālām kļūdām vai nepilnībām, kas ir tik būtiskas, ka rada nopietnas šaubas par apstrīdētās konkrētajā valstī īstenotās procedūras iznākuma pareizību.” Senāta Krimināllietu departamenta 2021. gada 8. jūnija lēmuma lietā Nr. SKK-J-88/2021 13. punkts.

164 Turpat. Senāts arī uzsvēra, ka “pamatkritērijs, lai lietu izskatītu no jauna, ir iespēja nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu (*restitutio in integrum*), proti, ja izņēmuma apstākļos lietas atkārtota izskatīšana vai procesa atjaunošana ir visefektīvākā vai vienīgā iespēja nodrošināt sākotnējā stāvokļa atjaunošanu”.

Šajā lietā Eiropas Cilvēktiesību tiesa spriedumā nebija tieši norādījusi, ka piemērotākais atbildzinājuma veids būtu kriminālprocesa atjaunošana. Tomēr Senāts secināja, ka konkrētajā gadījumā kriminālprocesa atjaunošana ir nepieciešama, jo ar lietā piemēroto mantas konfiskāciju kā papildsodu tika pārkāptas personas tiesības uz īpašumu, ko konstatēja Eiropas Cilvēktiesību tiesa.¹⁶⁵

Lai arī tikai viens no konkrētajā krimināllietā notiesātajiem bija vērsies Eiropas Cilvēktiesību tiesā, Senāts lēma atjaunot kriminālprocesu arī attiecībā uz otru tajā pašā procesā notiesāto personu, kura pati nebija vērsusies Eiropas Cilvēktiesību tiesā. Kā norādīja Senāts, “no krimināltiesisko attiecību taisnīga noregulējuma prasības izriet nosacījums, ka nedrīkst radīt tādu tiesisko situāciju, kurā salīdzināmos apstākļos personai tiek paredzēta mazāka tās tiesību aizsardzība.”¹⁶⁶ Tas tika pamatots arī ar atziņu, ka “gadījumos, kad spēkā stājušies tiesas nolēmumi, visticamāk, var tikt uzskatīti par netaisnīgiem, priekšroka dodama taisnīguma principam, nevis tiesiskās noteiktības principam”.¹⁶⁷

VIII

Res iudicata princips Latvijas tiesiskajā sistēmā tiek respektēts un nodrošināts, bet tas nav pašmērķīgs un absolūts.

Res iudicata princips ir ierobežojams gadījumā, ja konkrētā lietā Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir konstatējusi cilvēktiesību pārkāpumu un taisnīguma atjaunošanai ir nepieciešama konkrētās lietas pārskatīšana.

Gan likumdevējs, gan tiesību piemērotāji Latvijas tiesiskajā sistēmā respektē tās atvērtību Konvencijai un Eiropas Cilvēktiesību tiesas lemtajam. Procesuālajos likumos ir paredzēti nepieciešamie mehānismi lietu pārskatīšanai pēc Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumiem. No Senāta judikatūras izriet skaidri un precīzi definēti kritēriji, kas vērsti uz reālu Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildi un taisnīguma atjaunošanu. Tas padara cilvēktiesību aizsardzību Latvijā iedarbīgāku un efektīvāku un stiprina tiesisku valsti un likuma varu.

165 Senāta Krimināllietu departamenta 2021. gada 8. jūnija lēmuma lietā Nr. SKK-J-88/2021 14. punkts.

166 Turpat, 19. punkts.

167 Turpat, 13. punkts.



Helēna Jederbluma (*Helena Jäderblom*)

Zviedrijas Augstākās administratīvās tiesas priekšsēdētāja

Tiesas procesu atjaunošana valsts līmenī

Lai atjaunotu tiesas procesu valsts līmenī pēc tam, kad ECT ir konstatējusi pārkāpumu lietās, kurās valsts tiesas ir atrisinājušas strīdu ar galīgo nolēmumu, galvenais vispārējais priekšnoteikums ir tāds, ka lieta tiek iesniegta attiecīgajā valsts tiesā saskaņā ar valsts procesuālajiem noteikumiem.

Ja runa ir par vienkāršu atmaksu vai naudas kompensāciju, šo situāciju alternatīvi risina tieši valdība, un tā nav jārisina tiesā.

Manā valstī, Zviedrijā, kā arī dažās citās Konvencijas valstīs, piemēram, Latvijā, par pamatotu ārkārtas pārskatīšanas iemeslu var uzskatīt jaunu apstākļu iestāšanos starptautiskas tiesas sprieduma veidā. Lielākajā daļā Konvencijas valstu tiesību aktos ir skaidri paredzētas tiesības pieprasīt *kriminālprocesa* pārskatīšanu vai atjaunošanu, pamatojoties uz starptautiskās tiesas konstatētu pārkāpumu, lai gan šīm tiesībām var būt noteikti nosacījumi, piemēram, termiņu ievērošana.¹⁶⁸

Jāatceras, ka atjaunošanas nosacījumi var atšķirties atkarībā no tā, vai ECT ir konstatējusi “procesuālu pārkāpumu”, pamatojoties uz 2., 3., 6. vai 8. pantu, vai ja runa ir par “būtisku pārkāpumu”.

¹⁶⁸ Moreira Ferreira pret Portugāli (Nr. 2), 34-39. punkts.

Daži ārkārtas pārskatīšanas piemēri Zviedrijā notika pirms dažiem gadiem pēc ECT sprieduma *Zolothukin* lietā, kurā *ne bis in idem* princips tika piemērots tādā veidā, kas – saskaņā ar Zviedrijas tiesu un vēlāk arī ECT¹⁶⁹ viedokli – nozīmēja iepriekšējās uztveres maiņu gadījumos, kad kriminālatbildība par krāpšanu nodokļu jomā tika saistīta ar nodokļu piemaksām. Šajā gadījumā attiecīgi Augstākajā administratīvajā tiesā un Vispārējā augstākajā tiesā tika iesniegti un apmierināti vairāki pieteikumi par ārkārtas pārskatīšanu lietās, kurās principa pārkāpums bija noticis pēc sprieduma *Zolothukin*¹⁷⁰ lietā. Kā iestarpinājumu varētu minēt, ka Eiropas līmeņa diskusijās par *ne bis* nekad netika aplūkots jautājums par *lis pendens* principu ievērošanas sarežģītību.

Situācijā, kad ir acīmredzams, ka ECT spriedumā konstatētais pārkāpums skar arī citas personas, tiesības uz atjaunošanu ārkārtas iemeslu dēļ ir mazāk acīmredzamas.

Problēma rodas tad, ja sprieduma, kas ir stājies likumīgā spēkā, apstrīdēšana negatīvi ietekmē citas personas un iepriekšējā valsts tiesas procesā iesaistītās pušes. Šādās situācijās saskaņā ar valsts tiesību aktiem var nebūt iespējams atcelt iepriekšējo spriedumu, tostarp ņemot vērā turpmāko notikumu attīstību (piespiedu adopcija, sociālo dienestu piespiedu aizbildnība par bērnu: bērna vislabākajās interesēs) vai citu pušu tiesību ievērošanu (*ne bis in idem* princips, ja kāds ir attaisnots, pārkāpjot cietušo un viņu radnieku procesuālās tiesības saskaņā ar 2. pantu), un vienīgā iespēja tad būtu zaudējumu atlīdzināšana.

Norādes par veicamajiem pasākumiem, kas noteikti ECT spriedumos

Būtībā ECT spriedumi ir deklaratīvi tādā nozīmē, ka tajos ir konstatēts, vai Tiesa ir vai nav konstatējusi Konvencijas pārkāpumu. Tie nav saistoši valstu tiesām, un valstij pašai ir pienākums pildīt savus pienākumus saskaņā ar Konvencijas 46. pantu. ECT nav jurisdikcijas izdot rīkojumu par tiesas procesa atjaunošanu.¹⁷¹ Tomēr tas var norādīt, ka gadījumos, kad tiek konstatēts 6. panta pārkāpums, lietas atkārtota izskatīšana vai atjaunošana principā ir piemērots veids, kā novērst pārkāpumu.

Atbilstoši šim pamatprincipam ikviens, kurš ir Konvencijas pārkāpuma upuris, ir jāatjauno stāvoklī, kāds bija pirms pārkāpuma izdarīšanas – *restitutio in integrum* – un, ja tas nav iespējams, ir jāpiešķir taisnīga atlīdzība saskaņā ar 41. pantu.

169 *Lucky Dev* pret Zviedriju.

170 Tomēr kā iestarpinājums: spriedums lietā *A un B* pret Norvēģiju, iespējams, atkal ir mainījies *ne bis* situāciju.

171 Iepriekš minētais spriedums lietā *Moreira Ferreira* (Nr. 2), 48. punkts.

Kopš 20. gadsimta 20. gadu sākuma ECT spriedumu pamatojumā (bet vēl ne rezolutīvajā daļā) sāka noteikt atkārtotas lietas izskatīšanas klauzulas, sākotnēji vairākās Turcijas lietās par 6. pantu (*Gencel* klauzula, vēlāk – *Öcalan* lieta). Vēlāk ECT norādīja, ka valsts tiesas procesu atjaunošana ir “galvenais līdzeklis”, lai pienācīgi izpildītu spriedumus, vienlaikus ievērojot “Konvencijā paredzētās procesuālās garantijas”¹⁷². Turpmākā attīstība ir tāda, ka ECT spriedumu rezolutīvajā daļā ir noteiktas īpašas atkārtotas lietas izskatīšanas klauzulas (t. sk. *Lungoci* un *Maaksimov*).

Mana pieredze liecina, ka ECT ir piesardzīga, ņemot vērā problēmas, kas var rasties. Tomēr šādas norādes acīmredzami ir noderīgas, lai Ministru Komiteja varētu uzraudzīt spriedumu izpildi.

Spriedumā pret Ukrainu (2013. gadā) lietā *Volkov* ECT nolēma nepieprasīt tiesas procesa atjaunošanu valsts līmenī lietā, kurā iesniedzējs tika atlaists no tiesneša amata Augstākajā tiesā un kurā ECT konstatēja 6. un 8. panta pārkāpumus. Iemesls bija tāds, ka atjaunotā lieta, visticamāk, netiks izskatīta saskaņā ar Konvencijas principiem, un tāpēc ECT uzskatīja, ka valstij ir jānodrošina iesniedzēja atjaunošana amatā pēc iespējas ātrāk. Tas izrādījās problemātiski, lai gan galu galā tas tika īstenots. Var jautāt, vai ECT paredzēja, ka šāda atjaunošana amatā varētu būt juridiski iespējama, nepārkāpjot citu tiesnešu tiesības.

ECT loma tās spriedumu izpildes uzraudzībā

Formāli ECT nav neatkarīgas lomas savu spriedumu izpildē. Īstenošanas mehānisms ir pilnībā politiskā līmenī, un to pārrauga Ministru Komiteja. Tomēr Tiesu var iesaistīt saskaņā ar 46. pantu, ja Ministru Komiteja uzskata, ka valsts atsakās pildīt spriedumu. Līdz šim tas ir noticis reti – ir bijuši tikai divi spriedumi, no kuriem pēdējais ir spriedums lietā *Kavala pret Turciju* (2022) par 5. panta pārkāpumiem. Pirmais spriedums tika pasludināts 2019. gadā lietā *Ilgar Mammadov pret Azerbaidžānu*, kurā Tiesa konstatēja pārkāpumus, jo netika izpildīts spriedums, ar kuru konstatēti 5. un 6. panta pārkāpumi (atjaunošana netika uzdots).

Ņemot to vērā, ECT ir labi informēta par izpildi vai tās trūkumu turpmākajās lietās, kas attiecas uz to pašu tematu, un tāpēc var to ņemt vērā un pat uzsvērt jaunajos nolēmumos.

172 Verein gegen Tierfabriken VgT pret Šveici (Nr. 2), (lielā palāta), pieteikums nr. 32772/02.

Secinājumi

Manuprāt, *res iudicata* principa ievērošanu valsts līmenī neierobežo ECT spriedumos ietvertās klauzulas par atjaunošanu neatkarīgi no tā, vai tās ir iekļautas motīvu daļā vai rezolutīvajā daļā. Valsts tiesa nevar atturēties no likumības izvērtēšanas saskaņā ar valsts tiesību aktiem un principiem, lai lietu izskatītu atkārtoti. Jāatzīmē, ka ECT konstatēts pārkāpums nav automātiski jāuzskata par jaunu apstākli, kas ļautu iesniegt ārkārtas pārsūdzību, it īpaši situācijās, kad tiktu negatīvi ietekmētas privātas trešās personas.

Tas tiek teikts ar atrunu, jo līdz šim nav bijusi neviena ECT sprieduma pārkāpumu tiesvedība, kurā būtu izskatīts jautājums par spriedumu, ar kuriem “uzdots” atjaunot lietas izskatīšanu, neizpildi. Ja sprieduma rezolutīvajā daļā ir uzdota šāda atjaunošana, atkarībā no tā, kā to uztvert, var pastāvēt risks, ka sprieduma neizpilde būs pārkāpumu tiesvedības priekšmets.



Antuāns Bause (Antoine Buyse)

Nīderlandes Cilvēktiesību institūta direktors,
Utrehtas Universitātes profesors

Valsts tiesas procesu atjaunošana: juridisks kairinātājs vai cilvēktiesību garantija?

Ļaujiet man sākt, pievienojoties saviem kolēģiem runātājiem, un pateikties gan Satversmes tiesai, gan Augstākajai tiesai par viesmīlību šeit, Rīgā, un par to, ka šeit sapulcināti visi šie cienījamie tiesneši, Eiropas Padomes pārstāvji un tāda baltā vārņa, kā es akadēmiķa statusā. Paldies!

Savā īsajā runā es pievērsīšos tam, kas, manuprāt, ir šīs paneldiskusijas temata būtība, proti, spriedzei starp labi izstrādātu un saskaņotu valsts tiesību sistēmu ar tās tiesiskās noteiktības vēlmēm, no vienas puses, un efektīvu cilvēktiesību aizsardzību ar tās Eiropas garšu, no otras puses. Es vēlos norādīt uz trim aspektiem, kas saistīti ar sarežģīto mijiedarbību starp Eiropas un valsts iekšējo tiesisko kārtību, ko rada tiesas procesu atjaunošana. Šie aspekti ir saistīti ar: 1) valsts iekšējo problēmu *veidu*, kas izraisa Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumus un tiem sekojošu tiesas procesu atjaunošanu; 2) to, cik *sarežģīta* ir tādu procesu atjaunošana, kas valstī tika uzskatītas par *res iudicata*; 3) funkciju, ko atjaunošana var pildīt *plašākā cilvēktiesību ekosistēmā*.

Tātad, pirmais punkts ir valsts iekšējās cilvēktiesību problēmas, kuru dēļ var tikt ierosināta tiesvedības atjaunošana. Ja mēs domājam par lietu veidiem kā par slidošu

pieaugošas sarežģītības skalu, tad salīdzinoši vienkāršākās lietas ir tās, kurās valsts tiesas lietas atjaunošanu izraisa individuāla novirze: tā sakot, vienreizēja kļūda vai neveiksme. Piemēram, atsevišķa tiesas lieta, kurā konkrētam tiesnesim trūka objektivitātes.

Lietas atjaunošana šādos gadījumos apdraud tikai citu lietas dalībnieku *intereses* šajā konkrētajā lietā un tikai šīs konkrētās lietas *galīgumu*, parasti ar zināmu Strasbūras norādījumu par to, kuras kļūdas nevajadzētu atkārtot. Šādā gadījumā spriedze ir salīdzinoši neliela, lai gan nav tā, ka tās pavisam nav.

Daudz sarežģītākas ir tās lietas, kuru atjaunošanu rosinātu pastāvošās plašāka mēroga vai sistēmiskas problēmas, piemēram, nepilnības tiesnešu iecelšanā vai garantiju trūkums juridisko pierādījumu vākšanā. Šajā gadījumā ar lietas atjaunošanu konkrētā gadījumā nepietiek. Vajadzīgas plašākas, dažkārt ļoti sarežģītas juridiskas vai praktiskas reformas valsts limenī, no kurām ne visas ir tiesu iestāžu rīcībā. Turklāt būs jāatbild arī uz jautājumu, ko darīt ar līdzīgām valsts tiesu lietām, kuras nav nonākušas Strasbūrā, bet kurās ir tā pati sistēmiskā problēma. Šādos gadījumos spriedze, visticamāk, ir vislielākā.

Šī vidējā kategorija pārtop trešajā, vēl sarežģītākā kategorijā. Un tā ir tāda, kurā sistēmiskā problēma, kas lika Eiropas Tiesai norādīt, ka valsts tiesas lietas atjaunošana ir piemērots tiesiskās aizsardzības līdzeklis Konvencijas pārkāpuma gadījumā, ir negodprātīga nolūka izraisīta problēma. Situācijas, kurās, piemēram, patvaļīgi aresti un cilvēktiesību aizstāvju notiesāšana ir daļa no valdības rīcības modeļa, kas rada biedējošu ietekmi. Eiropas Tiesa savā spriedumā, iespējams, ir skaidri norādījusi, ka valsts ir pārkāpusi ar to saistīto ECPAK 18. panta noteikumu. Vai pat vēl sliktāk – valsts īsteno vajadzīgos pasākumus tik lēni vai nepietiekami, ka ir uzsākta pārkāpumu tiesvedība, kas novedusi pie otra Eiropas sprieduma tajā pašā lietā. Ironiskā kārtā, šajā gadījumā valsts tiesību sistēmā spriedze nav tik ļoti jūtama, jo valsts iestādes šādos gadījumos bieži vien ir izvēlējušās ignorēt Eiropas Tiesas norādes, citiem vārdiem sakot, apzināti izliekas kurlas pret Strasbūras prasībām.

Otrais punkts attiecas uz šo procesu atsākšanas jebkurā valsts iekšējā sistēmā “sarežģītību”. Sarežģīti, jo šāda atjaunošana, kā jau minēts, var apdraudēt gan tiesiskās noteiktības principu, vājinot spriedumu galīgumu (*res iudicata*), gan arī trešo personu godprātību un intereses. Lietas atjaunošana var nozīmēt taisnīgumu vienai personai, bet Pandoras lādes atvēršanu citai. Šajā gadījumā var noderēt jēdziens “juridisks kairinātājs” (*legal irritant*).

To ir radījis slavenais tiesību sociologs Gunters Teibners. Viņš to iecerēja, lai pētītu juridisko jēdzienu vai principu pārņemšanu no starptautiskās tiesiskās kārtības valsts iekšējā tiesiskajā kārtībā. Kā viņš rakstīja, citēju: “Kad vietējai kultūrai tiek uzspiesta sveša kārtība, tā netiek pārstādīta citā organismā, tas vairāk darbojas kā fundamentāls

kairinātais, kas izraisa virkni jaunu un negaidītu notikumu. Tas kairina likuma saistošos noteikumus ar citām sociālajām nozarēm.” (Citāta beigas.) Tagad, protams, ECPAK nav uzspiesta – galu galā valstis pašas sev uzliek saistības, taču jēdziens “juridiskais kairinātais” labi raksturo satraukumu par valsts iekšējā *res iudicata* atcelšanu Strasbūrā pieņemto lēmumu dēļ. Patiešām, šādas atjaunošanas sekas ne vienmēr ir viegli prognozējamas, un tāpēc aicinājums atjaunot procesu bieži sastapsies ar pretestību.

Trešais punkts ir plašākas cilvēktiesību ekosistēmas nozīme. Daudzi pētījumi liecina, ka Strasbūras spriedumu efektīva īstenošana nav atkarīga tikai no Konvencijas dalībvalstu rīcības. Pilsoniskajai sabiedrībai, sākot no cilvēktiesību organizācijām un aizstāvjiem un beidzot ar plašsaziņas līdzekļiem, var būt svarīga mobilizējoša loma, lai nodrošinātu, ka valstis nopietni uztver ECPAK un Tiesas spriedumu saistošo raksturu. Tādējādi norāde par valsts tiesiskās aizsardzības līdzekļu atjaunošanu kā atbilstošu *restitutio in integrum* nav tikai jautājums, kas jāuzrauga Ministru Komitejai, un tādējādi arī valstīm savā starpā. Pēdējos gados pilsoniskajai sabiedrībai ir dota iespēja sniegt savu ieguldījumu šajā jautājumā, vispamanāmāk – izmantojot 9. noteikuma procedūru. Tādējādi pilsoniskā sabiedrība cieši uzrauga arī to, vai un kā notiek lietas atjaunošana valsts līmenī. Pati lietas atjaunošana, jo īpaši sistēmisku problēmu gadījumā, ir arī iespēja pilsoniskajai sabiedrībai mēģināt pievērst lielāku politisko vai plašsaziņas līdzekļu uzmanību nepieciešamībai veikt plašākas reformas, un tā var rosināt akadēmisko aprindu un juridisko profesiju pārstāvju, piemēram, mūsu, kas šodien esam sapulcējušies šajā zālē, uzmanību. Tādējādi tiesvedības atjaunošanas redzamībai var būt darba kārtības noteicēja loma. Papildus valsts, iesniedzēja un Strasbūras iestāžu trijstūrim šī plašākā cilvēktiesību ekosistēma ir būtiska efektīvai cilvēktiesību aizsardzībai.

Nobeigumā es mēģināju parādīt – ar akadēmiskā novērotāja aci – ka šķietami ļoti tehnisks procesuālo tiesību juridisks jautājums ir arī prizma, caur kuru aplūkot Strasbūras un nacionālo cilvēktiesību jautājumu mijiedarbību.

Iespējams, ka spriedze starp sprieduma *res iudicata* valsts tiesību sistēmā un Eiropas cilvēktiesību aizsardzības garantiju ne vienmēr ir tik liela, kā šķiet. Un, iespējams, ka tiesvedības atjaunošanai valsts iekšienē ir pozitīvs blakusefekts ārpus konkrētās lietas un ārpus konkrētās tiesas zāles, kurā tā notiek. Iespējams, ka Strasbūras sistēmas uzsāktā lietu atjaunošana patiešām nav tikai juridisks kairinātais, bet, precīzāk formulējot, ir *vēlams* juridisks kairinātais.



Mārtiņš Mits

Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis

***Res iudicata* un tiesas procesu atjaunošana**

- Savā prezentācijā koncentrēšos uz diviem aspektiem:
 - 1) dažādas *res iudicata* principa izpausmes situācijā, kad Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (Konvencija) pārkāpumu ir izraisījis tiesnešu iecelšanas procedūras pārkāpums;
 - 2) Eiropas Cilvēktiesību tiesas (Tiesa) kompetence izskatīt atkārtotas sūdzības saistībā ar Konvencijas pārkāpumiem, ko Tiesa jau konstatējusi.
- Ir svarīgi atzīmēt, ka es šos jautājumus aplūkošu no Tiesas veiktās Konvencijas piemērošanas perspektīvas, kas tomēr nozīmē, ka pienācīga uzmanība ir jāpievērš ietekmei valsts līmenī.
- Pēdējos gados Tiesa ir izskatījusi vairākas lietas, kuras ir saistītas ar būtisko tiesnešu iecelšanas jautājumu, pārkāpjot iecelšanas procedūru, un par sekām, ko šis pārkāpums rada tiesas procesa taisnīgumam.
- Lietā *Gudmundur Andri Astradsson pret Islandi*, ko Lielā palāta iztiesāja 2020. gadā, Tiesa konstatēja Konvencijas 6. panta pārkāpumu, jo iesniedzēja tiesvedību vadīja tiesnešu kolēģija, kuras sastāvā bija tiesnesis, kas iecelts, pārkāpjot valstī noteikto procedūru. Problēma būtībā bija tāda, ka tieslietu ministrs bija nomainījis četrus kandidātus, kurus bija paredzēts iecelt par apelācijas instances tiesas tiesnešiem, nesniedzot atbilstošu paskaidrojumu.

- Islandes Augstākā tiesa atzina, ka iecelšanas procedūrā ir pieļauti pārkāpumi. Tomēr tā uzskatīja, ka iecelšana “ir kļuvusi par realitāti” un ka iesniedzēja lietas apstākļos viņam tika nodrošinātas tiesības uz lietas izskatīšanu neatkarīgi un objektīvā “tiesā”, ko īstenoja attiecīgā tiesnešu kolēģija. Tāpēc līdzsvars nosvērās par labu tiesiskajai noteiktībai un spriedums tika atstāts spēkā.
- Tiesa savukārt uzskatīja, ka Augstākā tiesa nav panākusi pareizo līdzsvaru starp tiesiskās noteiktības principa saglabāšanu, no vienas puses, un likuma prasību (uz likuma pamata izveidotu tiesu) ievērošanu, no otras puses. Patiesām, ja tiesnešu iecelšanas procedūras pārkāpumi, neatkarīgi no tā, cik nopietni tie būtu, tiek akceptēti un tiek tikai pārbaudīti, vai konkrētajā lietā tiesas kolēģija ir rīkojusies neatkarīgi un objektīvi, tas leģitimizētu valdības un/vai parlamenta iejaukšanos tiesu varā un nodarītu tālejošu kaitējumu tiesiskumam un sabiedrības uzticībai tiesu varai. Tādējādi uz spēle ir likti tiesu varas neatkarības, varas dalīšanas un likuma varas pamatprincipi.
- Tiesas praksē ir skaidri noteikts, ka juridiskā noteiktība paredz, ka tiek ievērots *res iudicata* princips, kas kalpo tiesu sistēmas stabilitātes nodrošināšanai un veicina sabiedrības uzticēšanos tiesām.
- Tomēr izskatāmajā lietā Tiesai bija jāpanāk līdzsvars starp tiesiskās noteiktību un tiesnešu neatsaucamības principiem, no vienas puses, un likuma prasību tiesnešu iecelšanai ievērošanu, no otras puses.
- Tiesa uzskatīja, ka pārkāpumi iecelšanas procedūrā bija acīmredzami, tie attiecās uz procedūras būtiskiem noteikumiem, un valsts tiesas efektīvi nenovērsa tos nenovērsa, tāpēc šie smagie pārkāpumi nosvēra svaru kausus no tiesiskās noteiktības un tiesnešu neatsaucamības principa par labu likuma prasību ievērošanai.
- Konstatējot 6. panta pārkāpumu, Tiesa saskaņā ar 46. pantu tomēr īpaši norādīja, ka valsts pienākums ir izdarīt nepieciešamos secinājumus un veikt vispārējus pasākumus, lai atrisinātu problēmas, bet 6. panta pārkāpuma konstatēšana neuzliek pienākumu atjaunot tiesvedību visās līdzīgās lietās, kas kopš tā laika ir kļuvušas *res iudicata*.
- Attiecībā uz individuālajiem pasākumiem, kas tika veikti pēc sprieduma paskaidrošanas, prasītājam tika samaksāti Tiesas piespriešie izdevumi un izmaksas, un viņš nebija iesniedzis pieteikumu par tiesvedības atjaunošanu, lai gan šāda iespēja pastāvēja.
- Attiecībā uz vispārējiem pasākumiem – tieslietu ministrs atkāpās no amata, četri tiesneši, kas iecelti nelikumīgā procedūrā, pārtrauca piedalīties lietu

izskatīšanā. Apelācijas instances tiesas darbība tika apturēta uz nedēļu, un, kad tā atsāka darbu, tika veikti pagaidu pasākumi, lai uz laiku ieceltu četrus citus tiesnešus, kas nodrošinātu tiesas darbību. Trīs no četriem nelikumīgi ieceltajiem tiesnešiem pieteicās uz jaunām vakancēm, kas laika gaitā atbrīvojās, un viņi tika iecelti likumīgā procedūrā. Četriem kandidātiem, kurus ministrs svītroja no saraksta, tika izmaksātas kompensācijas par morālo kaitējumu, un divi no viņiem vēlāk tika iecelti par tiesnešiem.

- Valdība neplānoja atjaunot tiesvedību visās lietās, kurās piedalījās kāds no četriem nelikumīgi ieceltajiem tiesnešiem. Tomēr pusēm šajās lietās bija iespēja pieprasīt atjaunošanu. Turklāt dažas lietas ir nonākušas Tiesā un, saskaņā ar valdības sniegto informāciju, sagaidāms, ka tiks panākts mierizlīgums vai iesniegtas vienpusējās deklarācijas.
- Ņemot vērā veiktos pasākumus, Ministru Komiteja 2022. gada martā izbeidza sprieduma izpildes uzraudzību šajā lietā.
- Šī lieta, citstarp parāda nopietnās sekas, kādas var radīt tiesnešu iecelšanas procedūras pārkāpums, kā arī šo seku ierobežošanu, veicot rūpīgu līdzsvarošānu, kur tiesiskās noteiktības principam, tostarp *res iudicata* principam, ir svarīga nozīme, un to, ka šādai problēmai var rast pragmatisku risinājumu.
- Otrā lieta, kuru es vēlētos apspriest, ir *Bochan pret Ukrainu Nr. 2*, ko 2015. gadā arī izlēma Lielā palāta, un tā attiecas uz jaunām sūdzībām par Tiesas jau konstatētajiem Konvencijas pārkāpumiem.
- Iesniedzējs bija iesaistīts strīdā par īpašumu, un lietā *Bochan pret Ukrainu Nr. 1* Tiesa konstatēja 6. panta pārkāpumu. Pieteikuma iesniedzējs iesniedza “ārkārtas sūdzību” Augstākajā tiesā uzraudzības kārtībā, atsaucoties uz Tiesas nolēmumu kā jaunatklātu apstākli, tomēr Augstākā tiesa šo apelācijas sūdzību noraidīja, būtībā argumentējot, ka valsts iekšējie lēmumi bija pareizi un pamatoti.
- Iesniedzējs iesniedza jaunu sūdzību Tiesā, vēlreiz apgalvojot, ka ir pārkāpts 6. pants, jo Augstākā tiesa, noraidot viņa ārkārtas sūdzību: 1) nav ņēmusi vērā spriedumā *Bochan Nr. 1* izdarītos secinājumus un 2) Augstākās tiesas argumentācija, ar kuru tika noraidīta viņa sūdzība, bija pretrunā ar šo Tiesas spriedumu.
- Lai gan Tiesas spriedumu izpildi uzrauga Ministru Komiteja, saskaņā ar iedibināto tiesu praksi Tiesa ir kompetenta izskatīt jaunu sūdzību par pasākumiem, ko veikusi atbildētāja valsts, izpildot spriedumu, ja šajā sūdzībā ir iekļauta jauna būtiska informācija par jautājumiem, kas nav izlemti ar sākotnējo spriedumu.

- Ņemot vērā lietas faktiskos apstākļus, iesniedzēja iebildumus par to, ka Augstākā tiesa nav pārvērtējusi to pierādījumu pamatotību, uz kuriem tā balstījās pārsūdzētajos vecajos nolēumos, Tiesa noraidīja kā nepieņemamus *ratione materiae*, jo Tiesa nevar izskatīt sūdzības par to, ka nav novērstās jau konstatēts pārkāpums.
- Tomēr pārējās sūdzības par ārkārtas tiesvedības taisnīgumu, kas sekoja pēc sākotnējās tiesvedības un bija atšķirīgas, tika atzītas par pieņemamām, jo tajās bija ietverta jauna informācija par šajā spriedumā neizlemtajiem jautājumiem.
- Jo īpaši Augstākā tiesa bija norādījusi, ka *Bochan Nr. 1* spriedumā Tiesa bija atzinusi valsts tiesu lēmumus par likumīgiem un pamatotiem un piešķirusi taisnīgu atlīdzību par “saprātīga laika” garantijas pārkāpumu, lai gan faktiski šo sūdzību Tiesa bija noraidījusi kā acīmredzami nepamatotu, un tika konstatēts objektīvas tiesas pārkāpums. Tiesa kvalificēja šādu valsts tiesas vērtējumu kā “rupji patvaļīgu” un “taisnīgumu noliedzošu”, jo *Bochan Nr. 1* sprieduma sagrozītais izklāsts liedza iesniedzējam iespēju izskatīt viņa īpašuma prasību, ņemot vērā Tiesas nospriesto, tādejādi radot jaunu 6. panta pārkāpumu.
- Attiecībā uz individuāliem sprieduma izpildes pasākumiem, iesniedzējam tika izmaksāta kompensācija par morālo kaitējumu 10 000 EUR apmērā, viņa lieta tika atkārtoti izskatīta un valsts tiesas novērsa gan *Bochan Nr. 1*, gan *Bochan Nr. 2* spriedumā konstatētos pārkāpumus.
- Notika arī izmaiņas attiecībā uz vispārējiem pasākumiem – 2017. gadā tika grozīti procesuālie tiesību akti, izveidojot mehānismu ar galīgo spriedumu izbeigtu civillietu un krimināllietu pārskatīšanai, lai ņemtu vērā tieši Tiesas konstatētos Konvencijas pārkāpumus.
- Šā sprieduma izpildes procedūru Ministru Komiteja izbeidza 2022. gada februārī.
- Kā liecina šī lieta, Tiesai nav kompetences izskatīt sūdzības par tās pašas spriedumu neizpildi, ja vien šādu jautājumu Tiesā nav izvirzījusi Ministru Komiteja Konvencijas 46. panta 4. daļā paredzētajā procedūrā. Tajā pašā laikā, ja valsts tiesību akti paredz iespēju atjaunot tiesvedību sakarā ar Tiesas konstatētajiem Konvencijas pārkāpumiem, Tiesai var būt kompetence lemt, vai jaunais process atbilst taisnīgas tiesas garantijām. Tādējādi var apgalvot, ka Tiesa var netieši veicināt savu spriedumu izpildi.
- Tiesvedības atjaunošana valsts tiesā, pamatojoties uz Tiesas konstatētu pārkāpumu, ir “visefektīvākais, ja ne vienīgais veids”, kā īstenot *restitutio in integrum* principu. Tiesai nav kompetence “likt” atjaunot tiesvedību, tomēr,

kā Tiesa norādīja 2017. gadā lietā *Moreira Ferreira pret Portugāli* Nr. 2, gandrīz visas (tajā laikā) 47 Eiropas Padomes dalībvalstis paredz šādu iespēju krimināltiesību jomā.

- Var pat būt situācija, kad valsts tiesību akti tieši paredz vai var tikt interpretēti kā tādi, kas pieļauj iespēju atjaunot tiesvedību, ja Tiesa nav konstatējusi pārkāpumu attiecībā uz konkrēto personu, tomēr šīs personas lieta ir līdzīga tai, par kuru Tiesa ir lēmusi (piemēram, citas personas, uz kurām arī attiecas prettiesiskais normatīvais akts, tika atbrīvotas pēc Tiesas sprieduma lietā *Rio Del Prada pret Spāniju*). Tajā pašā laikā, kā mēs redzējām *Astradsson* lietā, valsts iestādēm nav pienākuma atjaunot tiesvedību visās līdzīgās lietās, kas ir noslēgtas saskaņā ar *res iudicata* principu.
- Ņemot to vērā, piešķirot kompensāciju saskaņā ar 41. pantu un gadījumos, kad tas ir lietderīgi, Tiesa bieži izmanto vispārīgu formulu, ka “vispiemērotākais kompensācijas veids principā būtu atkārtota iztiesāšana vai tiesvedības atjaunošana, ja tāda tiek pieprasīta”.
- Civillietās strīda izšķiršana, piemērojot pušu sacīkstes principu, nozīmē, ka *res iudicata* princips ir spēcīgāks. Ir vairākas valstis, kas neparedz iespēju atjaunot tiesas procesu pēc tam, kad Tiesa ir konstatējusi Konvencijas pārkāpumu (piemēram, Austrija, Beļģija, Grieķija, Francija, Īrija, Malta, Polija, Slovēnija).
- Eiropā atšķiras tiesību tradīcijas un doktrīnas. Kamēr Tiesa veic interešu līdzsvarošanu, nodrošinot Konvencijā noteikto tiesību aizsardzību un nepamatoti neiejaucoties valstu tiesību sistēmās, valstu augstākās tiesas veic interešu līdzsvarošanu, ievērojot Konvencijas standartus un tajā pašā laikā respektējot valsts varu, jo īpaši likumdevēja varas, kompetenci. Tomēr vispārējā tendence Konvencijas dalībvalstīs ir piešķirt *restitutio in integrum* principam jēgpilnu nozīmi, vai nu izveidojot mehānismus, kas paredz atjaunot tiesvedību, vai arī interpretējot esošos procesuālos noteikumus ar tādu pašu mērķi.



II PARALĒLĀ SESIJA

**Valstu pasākumu ECT spriedumu
izpildei uzraudzība un varas
dalīšana;
nacionālā konstitucionālā
identitāte kā kavēklis
ECT spriedumu izpildē**



Artūrs Kučs

Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesis

Es runāšu latviski, jo latviešu valoda ir dārga mums visiem Latvijā. Latviešu valodas apdraudējums okupācijas laikā bija viens no galvenajiem jautājumiem astoņdesmito gadu beigās, kad notika demonstrācijas pret padomju režīmu. Kā Satversmes tiesa ir vairākkārt atzinusi, valsts valoda Latvijā ir daļa no Latvijas konstitucionālās identitātes. Ierobežotā laika dēļ es savā runā fokusēšos uz paneļa otro tēmu – nacionālā konstitucionālā identitāte kā šķērslis Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) spriedumu izpildei. Savā uzrunā es vēlētos vērst uzmanību uz trīs aspektiem:

- 1) ieskicēt Latvijas tiesību sistēmas atvērtību Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai (ECPAK) un ECT nolēmumu īstenošanai;
 - 2) nacionālās konstitucionālās identitātes jēdzienu un tā ietekmi uz ECT lomu un ECT spriedumu izpildi;
 - 3) identificēt riskus nacionālās identitātes koncepta paplašinātai lietošanai, kā arī ECT un nacionālo tiesu rīcībā esošos līdzekļus, lai izvairītos no savstarpējās ignorēšanas.
- 1) Latvijas Republikas Satversmes 89. pants paredz Latvijas tiesību sistēmas atvērtību starptautiskajām cilvēktiesībām. Satversmes tiesa ir uzsvērusi: Satversmes 89. pants noteic, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem.

No šā panta redzams, ka likumdevēja mērķis nav bijis pretstatīt Satversmē ietvertās cilvēktiesību normas starptautiskajām cilvēktiesību normām, bet bijis gluži pretējs – panākt šo normu savstarpēju harmoniju.¹⁷³

Tiesa ir arī uzsvērusi, ka gadījumos, kad ir šaubas par Satversmē ietverto cilvēktiesību normu saturu, tās tulkojamas pēc iespējas atbilstoši interpretācijai, kāda tiek lietota starptautisko cilvēktiesību normu piemērošanas praksē. Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse, kas saskaņā ar saistībām, ko Latvija uzņēmusies ir obligāta attiecībā uz ECPAK normu interpretāciju un šī prakse izmantojama arī attiecīgo Satversmes normu tulkošanai.¹⁷⁴

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka Satversme nevar paredzēt mazāku pamattiesību aizsardzības standartu nekā ECPAK.¹⁷⁵ Satversmes atvērtības starptautiskām tiesībām princips izpaužas arī tādejādi, ka gandrīz ikvienā Satversmes tiesas nolēmumā mēs, Satversmes tiesas tiesneši, atsaucamies vai ņemam vērā ECT judikatūru. Konvencijas izmantošana (atšķirībā, piemēram, no Eiropas Savienības Pamattiesību hartas) mūsdienās ir vispārpieņemta prakse vispārējās jurisdikcijas un administratīvajās tiesās. Var, protams, uzdot jautājumu, kā Satversmes atvērtības starptautiskajām tiesībām princips ietekmētu ECT nolēmumu izpildi, ja ECT lemtu pretēji Satversmes tiesai. Bet vismaz pagaidām šāds jautājums ir hipotētisks, tādēļ es par to neizteikšos plašāk.

- 2) Nacionālās konstitucionālās identitātes jēdziens un tā ietekme uz ECT lomu un ECT spriedumu izpildi.

Nacionālās konstitucionālās identitātes jēdziens vēsturiski vairāk ir ticis lietots diskursā par Eiropas Savienības tiesību pārkuma principu (*supremacy of EU law*) attiecībās starp Eiropas Savienības Tiesu un konstitucionālajām tiesām, bet mazāk ECT un nacionālo tiesu attiecībās. Taču ideja par to, ka konstitūcijas normas vai konstitūcijā ietvertās vērtības var būt pamats ECT nolēmumu neizpildei, nav jauna. Vācu tiesību zinātnieks Martins Breiers (*Martin Breuer*) jau 2019. gadā runāja par tā saucamo principiālo pretošanos (*principle resistance*) ECT spriedumiem – proti, situācijām, kurās pamatā tiesas spriedumu neizpildei ir nevis politiski apsvērumi, bet konstitucionālo vai augstāko tiesu nolēmumi, kas liedz likumdevējam, pat ja likumdevējs vēlētos to darīt, izpildīt ECT nolēmumu.¹⁷⁶

173 Satversmes tiesas 2000. gada 30. augusta sprieduma lietā Nr. 2000-03-01 secinājumu daļas 5. punkts.

174 Turpat.

175 Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005020106 10. punkts.

176 Breuer M. (Ed.) *Principled Resistance to ECtHR Judgments: A New Paradigm?* Berlin: Springer, 2019.

Kas šodien ietekmē šo diskursu? Es minēšu vienu apstākli, kas manuprāt, ir nozīmīgs. Kā mēs, nacionālie tiesneši, skatāmies uz ECPAK un ECT lomu – vai ECPAK ir kā sava veida Eiropas konstitūcija un ECT ir sava veida konstitucionālā tiesa? Argumenti tiesību doktrīnā par labu šādam pieņēmumam ir vairāki.¹⁷⁷ Pirmkārt, visas Eiropas Padomes dalībvalstis ir atzinušas ECT jurisdikciju, dodot tiesības ikvienam dalībvalsts pilsonim vērsties ECT. Otrkārt, ECPAK ir inkorporēta vairumā dalībvalstu tiesību sistēmu, dažkārt pat ar konstitūcijai pielīdzināmu rangu. Treškārt, ECPAK ikdienā izmanto nacionālās tiesas. Visbeidzot, ECT vērtē tiesību evolūciju visās 46 dalībvalstīs un, pamatojoties uz to, lemj par kādas cilvēktiesības aizsardzības tvēruma paplašināšanu (piemēram, nesenā lieta *Fedotova pret Krieviju*¹⁷⁸).

Taču šis diskursus par Konvencijas un ECT konstitucionāliem orgāniem pielīdzināmu lomu bija izteikts gadus desmit iepriekš. Tādēļ jautājums klātesošajiem – vai mēs šodien redzam ne tikai nacionālo konstitucionālo identitāti, bet arī Eiropas Padomes valstu kopēju konstitucionālo identitāti, kas atspoguļojas tostarp ECPAK? Vai ECT loma ir būt par Eiropas konstitucionālo vērtību veidotāju un sargātāju?

Kāpēc šis jautājums ir aktuāls šodien? Atsaucoties uz bijušā ECT priekšsēdētāja Spano (*Róbert Spanó*) teikto – mēs arvien vairāk piedzīvojam situācijas, kurās valstis nevēlas, lai starptautiskās institūcijas, tostarp ECT vai Eiropas Savienības Tiesa, lemj par valsts iekšējām lietām.

- 3) Identificēt riskus nacionālās identitātes koncepta paplašinātai lietošanai, kā arī ECT un nacionālo tiesu rīcībā esošos līdzekļus, lai izvairītos no savstarpējās ignorēšanas.

Vai nacionālā konstitucionālā identitāte var būt šķērslis ECT spriedumu izpildei? Kā starptautisko publisko tiesību profesoram Latvijas Universitātē mana atbilde būtu vienkārša – atbilstoši Vīnes Konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 27. pantam nacionālās tiesības nevar pamatot valsts starptautisko saistību neizpildi.

Taču, skatoties no konstitucionālās tiesas tiesneša perspektīvas, konstitucionālās tiesas loma ir sargāt konstitūciju un konstitucionālo identitāti. Konstitucionālā tiesa nedrīkst ļaut pārkāpt konstitūcijas kodolu, pat ja tas ir saistīts ar ECT nolēmuma izpildi.

177 Ulfstein, Geir, The European Court of Human Rights as a Constitutional Court? (March 19, 2014). Festschrift to the 40th Year Anniversary of the Universität der Bundeswehr, Munich: 'To Live in World Society – To Govern in the World State', Forthcoming, PluriCourts Research Paper No. 14-08, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2419459>.

178 Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2021. gada 13. jūlija spriedums lietā *Fedotova pret Krieviju*, pieteikums Nr. 40792/10.

Tādēļ atbildes nav vienkāršas un, manuprāt, ir meklējamas nacionālo tiesu un ECT savstarpējā cieņā un konstruktīvā dialogā. Šeit kā piemēru es vēlos nosaukt ECT spriedumu lietā *Savickis pret Latviju*¹⁷⁹. Šajā lietā ECT Lielā palāta mainīja tiesas iepriekšējo judikatūru, kas bija nostiprināta lietā *Andrejeva pret Latviju*¹⁸⁰, tostarp, ņemot vērā Satversmes tiesas nolēmumu Savicka lietā¹⁸¹. Tas pierāda, ka nacionālās tiesas argumentācija var mainīt arī ECT praksi turpmākajās lietās.

Var diskutēt, vai instrumenti tiesu savstarpējam dialogam ir pietiekami. Tā, piemēram, profesors Džozefs Veilers (*Joseph Weiler*) ir izteicis ideju par nacionālo konstitucionālo tiesnešu iesaisti ECT Lielās palātas sēdēs lietās, kur ir jāizlemj jautājumi, kas skar vienas vai vairāku valstu konstitucionālo identitāti.¹⁸²

Secinājumi:

ECPAK un ECT judikatūra ir būtiski veicinājušas to, lai Latvija un arī virkne citu jauno demokrātiju nostiprinātu tās vērtības, kas ir Eiropas Padomes dibināšanas pamatā – demokrātija, cilvēktiesības un tiesiskums. Manuprāt, ECT spriedumu ignorēšana vai ECT kompetences apšaubīšana ir ceļš uz izolāciju un dialoga beigām. Spriedumu neizpilde apdraud ECT leģitimitāti un autoritāti, un es teiktu plašāk – to vērtību, kas ir Eiropas Padomes dibināšanas pamatā, īstenošanu visās dalībvalstīs. Tādēļ, kā uzsvēris bijušais Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas tiesnesis Andrēass Pauluss (*Andreas Paulus*), konstitucionālās identitātes koncepts ir jāpiemēro ļoti uzmanīgi. Vācijas Konstitucionālā tiesa, kas šo konceptu radīja, līdz šim to nekad nav piemērojusi attiecībā uz ECT.

Tādēļ mūsdienu daudzlīmeņu konstitucionālajā sistēmā (*multilevel constitutional system*) gan nacionālajiem tiesnešiem ir jācenšas novērst kolīzijas ar ECT nolēmumiem, piemērojot saprātīgu interpretāciju, gan ECT tiesnešiem jāņem vērā apskatāmo jautājumu jutīgums un ietekme uz valsts konstitucionālajiem pamatiem.

179 Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2022. gada 9. jūnija spriedums lietā *Savickis v. Latvia*, pieteikums Nr. 49270/11.

180 Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2009. gada 18. februāra spriedums lietā *Andrejeva v. Latvia*, pieteikums Nr. 55707/00.

181 Satversmes tiesas 2011. gada 17. februāra spriedums lietā Nr. 2010-20-0106.

182 Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe. European Convention on Human Rights and national constitutions. Report, Doc. 15741, 11 April 2023. Pieejams: pace.coe.int.



Jergs Polakevičs (Jörg Polakiewicz)

Eiropas Padomes Juridisko konsultāciju un publisko starptautisko tiesību direktorāta direktors, juridiskais padomnieks

Ievads

Man ir liels prieks būt Rīgā. Esmu īpaši pateicīgs organizatoriem par to, ka viņi mani uzaicināja.

Esmu ieradies tieši no CM DH sanāksmes, kas veltīta ECT spriedumu izpildes uzraudzībai. Taču šodien es vēlos pievērsties valstu tiesu un tiesu iestāžu lomai, kas ir manas doktora disertācijas, ko iesniedzu 1992. gadā Heidelbergā, temats.

Jāuzsver, ka tas, ar ko es ar jums dalos, ir tikai mans personīgais viedoklis.

Tiesu spriedumi starp nacionālajām un starptautiskajām tiesībām

Galvenais secinājums manā 1992. gada disertācijā bija, ka ECT spriedumi ir tieši saistoši valstu tiesām un tiesu iestādēm.

Kā starptautiskie spriedumi var kļūt tieši izpildāmi saskaņā ar valsts tiesību aktiem?

46 dalībvalstīm nav vienotas atbildes. Ņemot vērā pastāvošo konstitucionālo daudzveidību visā Eiropā, pamatojums ne vienmēr ir identisks, taču tas vienmēr ir balstīts uz ECPAK kā līguma saistošā spēka kombināciju apvienojumā ar valsts tiesību aktiem vai likumiem, ar kuriem ratificēta Konvencija, vai dažos gadījumos ar īpašiem tiesību aktiem, ar kuriem konvencija iekļauta valsts tiesību aktos,

piemēram, 1998. gada Cilvēktiesību likumu Apvienotajā Karalistē vai 2003. gada Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas likumu Īrijā.

Galvenais arguments ir tas, ka, ratificējot ECPAK, tiek garantētas materiālās tiesību normas, tiesības un brīvības, kā arī spriedumu saistošais spēks. Atbilstoši 46. panta 1. daļai, ir kļuvis tieši piemērojams valsts tiesību aktos.

Šis ECT spriedumu saistošais spēks ir spēkā tikai katra sprieduma personiskajās, materiālajās un laika robežās.

Es vēlētos to paskaidrot, sīkāk aplūkojot trīs piemērus, kas īpaši attiecas uz valstu tiesām un tiesu iestādēm.

Aizturēšanas turpināšana

Šis ir paradigmatisks gadījums, kad pārkāpums turpinās, ja aizturēšana turpinās, pamatojoties uz tiem pašiem iemesliem, kurus ECT bija atzinusi par Konvencijas pārkāpumu. Šādā gadījumā iesniedzēja aizturēšana ir “Tiesas spriedumā konstatēto pārkāpumu nepārtraukta paplašināšana un turpināšana”¹⁸³.

Jau 1953. gadā tika teikts, ka “tas ir pašas cilvēktiesību starptautiskās aizsardzības idejas izsmieklis, ja iedomājamies, ka cietušais paliek ieslodzījumā, pamatojoties uz valsts augstākās tiesas spriedumu, kas, iespējams, balstīts uz parlamenta aktu, kurš ir pretrunā Eiropas Konvencijai, kamēr valdība maksā zaudējumu atlīdzību”¹⁸⁴.

Tipiski piemēri ir pirmstiesas apcietinājuma turpināšana vai apcietinājums, kas saskaņā ar ECT tika piemērots ar atpakaļejošu spēku pēc notiesāšanas par noziedzīgu nodarījumu, ECPAK 7. panta pārkāpumu, vai par izteikumiem, kas tika atzīti par likumīgu vārda brīvības īstenošanu.

Viens no piemēriem, kas tika izskatīts šīs nedēļas CM DH sanāksmē, ir Osmana Kavalas gadījums, kurš atrodas nepārtrauktā apcietinājumā kopš 2017. gada 18. oktobra. Apsūdzēts par mēģinājumu gāzt valdību 2013. gada Gezi parka notikumu laikā un par konstitucionālās iekārtas gāšanu 2016. gada jūlija apvērsuma mēģinājuma kontekstā, ECT 2019. gada 10. decembrī konstatēja, ka viņa apcietināšana un pirmstiesas apcietinājums tika veikts bez jebkādiem pierādījumiem, kas apliecinātu pamatotas aizdomas, ka viņš ir izdarījis noziedzīgu nodarījumu (ECPAK 5. panta 1. daļas pārkāpums) un ka kriminālvajāšana tika veikta ar slēptiem motīviem, proti, lai viņu apklusinātu un iebiedētu citus cilvēktiesību aizstāvjus (ECPAK 18. panta pārkāpums saistībā ar 5. panta 1. daļu).

183 Kavalas pret Turciju lietas Cilvēktiesību komisāra 9. noteikuma 13. punkts.

184 Barna Horvath “The European Court of Human Rights”, OZor 5 (1953) 166, 179. un 180. lpp.

Pārkāpumu tiesvedībā ECT 2022. gada 11. jūlijā konstatēja, ka atbildētāja valsts nav izpildījusi savus pienākumus saskaņā ar ECPAK 46. panta 1. daļu. Tā uzskatīja, ka “18. panta pārkāpuma konstatēšana kopā ar 5. pantu ir padarījusi spēkā neesošas visas darbības, kas izriet no apsūdzībām saistībā ar notikumiem Gezi parkā un apvērsuma mēģinājumu” (145. un 172. punkts).

Neraugoties uz šiem secinājumiem, 2022. gada 25. aprīlī Kavala galu galā tika notiesāts uz mūža ieslodzījumu par mēģinājumu gāzt valdību. Viņa apelācijas sūdzības kasācijas instances tiesā (notiesājošais spriedums) un konstitucionālajā tiesā (apcietinājums) joprojām tiek izskatītas.

Bērnu aizbildnība

Šie ir īpaši sāpīgi gadījumi, kas ir steidzami jārisina arī tāpēc, ka efektīvu tiesisko aizsardzību var nodrošināt tikai līdz brīdim, kad bērns sasniedz 18 gadu vecumu. Tās ir arī īpaši sarežģītas lietas, kas ietver “multipolāru pamattiesību situāciju”: bioloģiskā tēva vai mātes tiesības, kam prettiesiski liegta saskarsme ar bērnu vai aizgādība pār bērnu, bērna tiesības un audžuvecāku vai adoptētāju tiesības.

Vienā no šādām lietām – *Görgülü* – pieteikuma iesniedzējam bija divas reizes jāgriežas Vācijas Federālajā Konstitucionālajā tiesā, lai izpildītu ECT spriedumu. Ne tikai pirmās instances tiesnesis, bet arī apelācijas instances tiesa uzskatīja, ka ECT nosaka tikai starptautiskajās tiesībās paredzētos pienākumus valdībām¹⁸⁵.

Es pilnībā piekritu Vācijas Federālajai Konstitucionālajai tiesai šajā kontekstā pārlicinoši paustajai idejai, ka valstu tiesnešiem nekad nevajadzētu “formāli” piemērot ECT spriedumus. Tāpat kā visās lietās, kas saistītas ar bērniem, bērna intereses, kā arī bērna un viņa audžuvecāku vai adoptētāju sarežģītās emocionālās attiecības prasa visaptverošu situācijas izvērtējumu ne tikai no bioloģiskā tēva vai mātes viedokļa un ne tikai no juridiskā, bet arī no psiholoģiskā viedokļa. Šādus novērtējumus var veikt tikai kompetentās valsts iestādes, un to rezultāti laika gaitā noteikti mainīsies.

Tiesību akta, kas atzīts par ECPAK pārkāpumu, turpināta piemērošana

Deklaratīvie ECT spriedumi galvenokārt attiecas uz konkrēta tiesību akta piemērošanu pieteikuma iesniedzējam, nevis uz pašu tiesību aktu. Atsevišķos pieteikumos ECT izskata tiesību aktu piemērošanu konkrētajā lietā. Tāpēc deklaratīvo spriedumu saistošais spēks tikai izņēmuma kārtā attiecas arī uz attiecīgajā gadījumā

185 Oberlandesgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 14 WF 64/04).

piemērotajām tiesību normām. Tas var notikt, ja *in concreto* piemērošana obligāti ietver secinājumu izdarīšanu par konkrētām tiesību normām. Tādēļ ir rūpīgi jāanalizē spriedums, ne tikai tā rezolutīvā daļa, bet arī motīvu daļa.

Šādā izņēmuma gadījumā, lai izvairītos no starptautiskās atbildības, nevar atsaukties uz valsts noteikumiem par pilnvaru sadalījumu starp konstitucionālajām iestādēm. Pat ja tikai likumdevējam ir pilnvaras pieņemt vajadzīgos jaunus tiesību aktus, valsts tiesas rīkosies prettiesiski, ja tās turpinās piemērot tiesību aktus, kurus ECT ir nepārprotami atzinusi par neatbilstošiem ECPAK. Šis pienākums, kas ir tikpat skaidrs, cik beznosacījumu, ir saistošs visām valsts iestādēm, kā, piemēram, Vācijā saskaņā ar Pamatlikuma 20. panta 3. daļu.

Tomēr es nevēlos noniecināt problēmas, ar kurām valsts tiesneši var saskarties konkrētās lietās, jo īpaši, ja runa ir par lietām, kurās ECT konstatē, ka nav atbilstoša tiesiskā regulējuma noteiktiem cilvēktiesību iejaukšanās gadījumiem (piemēram, uzraudzības pasākumiem), vai atzīst tiesību aktus par diskriminējošiem. Šādos gadījumos likumdevējam parasti ir dažādas iespējas, un viņam ir "rīcības brīvība", kā labot situāciju, un tiesneši nedrīkst ietekmēt šādus parlamenta lēmumus.

Tajā pašā laikā turpināt piemērot tiesību normu, kas atzīta par diskriminējošu, ir pretrunā ar Konvenciju, kā ECT nolēma *Vermeire* lietā.

Tilts

Saskaņā ar starptautiskajām tiesībām nav pieļaujams atsaukties uz valsts tiesību aktu noteikumiem, lai attaisnotu starptautisko saistību neizpildi (Vīnes Konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 27. pants).

Lielākajā daļā valsts konstitūcija ir valsts augstākās pakāpes tiesību akts. Tai parasti ir prioritāte arī pār starptautiskiem nolīgumiem, kuriem ir tikai parastā likuma spēks.

Starptautisko tiesību pārkums pret konstitucionālo pārkumu – kas ir noteicošais?

Kolēģi no ES tiesību jomas izmanto tilta analogiju. Kad valstis ir ratificējušas ES līgumus, tās ir pārgājušas pāri tiltam, un atpakaļceļš vairs nav; tikai Luksemburgas tiesas ir kompetentas autoritatīvi interpretēt ES tiesību aktus un lemt, vai ES tiesību akti ir pieņemti *ultra vires* vai ne.

Lai kāda būtu tās nozīme ES tiesībās, šī analogija noteikti nav piemērojama, ciktāl tas attiecas uz ECPAK. ECPAK nav izveidojusi pārnacionālu tiesisko kārtību, bet "ECT ir cilvēktiesību aizsardzības sistēmas nervu centrs, kas apstaro praktiski visu Eiropas valsts iekšējās tiesību sistēmas. Tā nosaka juridiskos standartus,

kas caurvij līgumslēdzēju valstu tiesisko kārtību, standartus, kuri ietekmē un veido valstu iekšējos tiesību aktus un praksi” (“Izvērtēšanas grupas ziņojuma Ministru Komitejai par ECPAK” priekšvārds, 2001. gada 27. septembris).

Vēlos minēt piemēru par ĢS ziņojumu saskaņā ar ECPAK 52. pantu par Polijas Konstitucionālā tribunāla divu lēmumu – K6/21 un K7/21 – sekām.

Šajos spriedumos Konstitucionālais tribunāls atzina, ka ECPAK, jo īpaši tās 6. pants, kas garantē lietas taisnīgu izskatīšanu (kā to interpretējusi ECT), nav saderīgs ar Polijas konstitūciju. Polijas Konstitucionālais tribunāls savos spriedumos ne tikai pieņēma *ultra vires* pārbaudi, bet arī atsaucās uz konstitucionālo identitāti kā šķērslī ECPAK īstenošanai, runājot par “tiesībām uz pretošanos”, kad saduras iekšējie un starptautiskie standarti.

Savā ziņojumā, kas publicēts 2022. gada 23. novembrī, ĢS secināja, ka šie divi spriedumi liek apšaubīt ECT iedibināto un ekskluzīvo kompetenci piemērot un interpretēt Konvencijas tiesības. Mūsu kontekstā galvenais ir 25. punkts: “Konvencijas 19., 32. un 46. pants atspoguļo to, ka Augstās Līgumslēdzējas Puses (HCP) atzīst Eiropas Tiesu kā neatkarīgu tiesu iestādi, kurai ir galīgā vara nodrošināt konsekventu Konvencijas interpretāciju un piemērošanu starp visām Augstajām Līgumslēdzējām Pusēm.”

Ministru Komiteja apstiprināja ĢS secinājumus. Lēmumos, kas pieņemti 1468. DH sanāsmē 2023. gada jūnijā, Ministru Komiteja īpaši “uzsvēra, ka saskaņā ar Eiropas Konvencijas 46. pantu Polijas brīvprātīgi uzņemtais pienākums ievērot Eiropas Tiesas spriedumus ir saistošs un beznosacījumu, un tāds tas paliek neatkarīgi no jebkādiem šķēršļiem, kas var pastāvēt valsts tiesiskajā regulējumā”. Ministru Komiteja atgādināja, ka šāda pieeja ir pretrunā ne tikai Polijas pienākumam “ievērot Tiesas galīgo spriedumu, bet arī tās pienākumam saskaņā ar 1. pantu nodrošināt Konvencijā noteiktās tiesības un brīvības, ko Eiropas Tiesa autoritatīvi interpretējusi saskaņā ar 32. pantu”.

Vai tas nozīmē, ka tilta analogija attiecas arī uz ECPAK? Konstitūcijai vai pat konstitucionālajai identitātei saskaņā ar ECPAK nav nozīmes?

Šī aina nebūtu pilnīga, ja nepieminētu divus spriedumus attiecībā uz Latviju – *Savickis un citi* [2022] un *Valiullina un citi* [2023].

Abi spriedumi ir nedalāmi saistīti ar Latvijas vēsturi, ko raksturo valodas un kultūras izdzīvošana, neraugoties uz brutālo padomju okupāciju, un galu galā valstiskuma atjaunošana 1991. gadā. Tieši šajā kontekstā ECT izskatīja padomju okupācijas laikā iegūtās tiesības uz pensiju vai Latvijas krievvalodīgās minoritātes tiesības uz izglītību.

Savicka lietā ECT norādīja, “ka būtisks šajā sakarā ir (...) Latvijas Republikas konstitucionālais pamats pēc neatkarības atjaunošanas”. Šajā kontekstā izvirzītais mērķis, proti, izvairīties no nelikumīgās okupācijas un aneksijas laikā īstenotās imigrācijas politikas seku apstiprināšanas ar atpakaļejošu spēku, bija saskaņā ar centieniem atjaunot valsts dzīvi pēc neatkarības atjaunošanas.

Valiullinas lietā ECT atzina, ka valsts valoda ir “viena no konstitucionālajām pamatvērtībām tāpat kā valsts teritorija, valsts organizatoriskā struktūra un valsts karogs”.

Konstitucionālās identitātes prasību ievērošana nav bez apdraudējumiem, tā var būt “potenciāli bīstama un slidena”, kā norāda tiesneši O’Lirija, Grozevs un Lemmenss savā kopīgajā atšķirīgajā viedoklī Savicka lietā.

Galu galā svarīgi ir tas, kā šīs pilnvaras tiek īstenotas; jebkurai konstitucionālās identitātes principu piemērošanai jābalstās uz kopīgām vērtībām, kas tiek saprastas saskaņā ar kopīgiem Eiropas standartiem, kā noteikts ECPAK un valstu konstitūcijās.

ECPAK noteikti nav vienvirziena tilts. Tā ir stabila tikai tad, ja balstās uz diviem vienlīdz svarīgiem pilāriem – starptautiskā un nacionālā. Kā atgādināja ģenerālsekretārs Braitonā, “efektīva cilvēktiesību aizsardzība sākas un beidzas mājās. Tiesas mērķis nekad nav bijis pārņemt atbildību no valstu tiesām”.

Tieši tas, ka starptautisko tiesību absolūtā prioritāte, no vienas puses, un konstitūcija, no otras puses, ir savstarpēji izslēdzošas, ir šo attiecību ģenialitāte. Ne abstrakti atrisināt spriedzi, bet gan izmantot to radoši un produktīvi, lai ņemtu vērā visas konfliktējošās intereses un leģitīmās intereses – tas ir tas, kas raksturo tiesneša lomu funkcionējošā konstitucionālā demokrātijā.

Mobili elementi

Tilta vietā es dodu priekšroku “mobilā elementa” tēlam, ko ieviesa bijušais Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas prezidents, Andrēass Voskūle (*Andreas Voßkuhle*) savā runā ECT 2014. gada janvārī, lai izskaidrotu attiecības starp Eiropas un augstākajām un konstitucionālajām tiesām. Tā vietā, lai rotētu ap savām asīm, tās “ir atkarīgas no pastāvīga dialoga, lai koordinētu pamattiesību aizsardzību daudzlīmeņu sistēmā”. Jebkura pēkšņa viena vai vairāku mobilu elementu kustība noteikti ietekmē sistēmu kopumā.

Daudzveidība ir dziļi iestrādāta mūsu Eiropas konstitucionālajā ainavā. Eiropas līmeņa juridiskais diskurss reti kad sasniedz tādu vērīenu un dziļumu kā valsts līmenī, kas, kā atzīmēja Dīters Grims, notiek daudz ciešākā līdzdalības un atbildības kontekstā¹⁸⁶.

186 Grimm D. Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, C.H. Beck München, second edition 2016, p. 171.

Starptautiskie tiesneši zināmā mērā bauda lielāku brīvību nekā viņu nacionālie kolēģi un tādējādi līdzsvaro šo faktu, respektējot nacionālo tiesu identitāti. Tas atspoguļojas ECT atsaucē uz rīcības brīvību un subsidiaritātes principu.

Secinājumi

Nepārspilēsim nesaderības gadījumus: “krītošs koks rada lielāku troksni nekā augošs mežs”. Kopumā konstitucionālajām un augstākajām tiesām, kas strādā ciešā sadarbībā un dialogā ar ECT, ir daudz kopīga.

Lai saglabātu uzticību, Eiropas projektam jābalstās uz savstarpēju cieņu un uzticēšanos, labu gribu un sadarbību. Lai “mobilie elementi” turpinātu funkcionēt un lai tiktu saglabāts kopējais līdzsvars, katrai sistēmas daļai ir jāveic savs uzdevums ar izpratni.

Tas viss prasa no visiem iesaistītajiem dalībniekiem ne tikai sirsnīgu dialogu un gatavību būtiski un pārredzami iesaistīties citu tiesu izmantotajos argumentos, bet arī atzīt noteiktus kopējus (minimālos) standartus, kas pārsniedz nacionālās un pārnacionālās tiesību sistēmas robežas.



Heinrihs Amadejs Volfs (*Heinrich Amadeus Wolff*)

Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas tiesnesis

A. Ievads

Man ir liels gods šodien atkal būt šeit. Es labi atceros, kā pagājušajā gadā runāju ar jums par Latvijas Republikas Satversmes un Satversmes tiesas gadadienu. Minēju, kā kāds mans īru draugs teica, ka mana angļu valoda ir tik smieklīga, ka es varētu nopelnīt daudz naudas, uzstājoties televīzijā, ja vien es neuzlabotu savas angļu valodas prasmes. Tā kā šī nauda man galu galā varētu būt vajadzīga nākotnē, esmu darījis visu iespējamo, lai izpildītu šo nosacījumu. Tāpēc man vēlreiz jālūdz jūsu pacietība attiecībā uz manām angļu valodas prasmēm.

Pagājušajā gadā mani šokēja lielais taimēris, kas rādīja atlikušo runas laiku. Šogad esmu ieradies sagatavojies. Man ir desmit minūtes, bet, ja precīzi deviņas minūtes un desmit sekundes, lai detalizēti izklāstītu otrās paralēlās sesijas tematu “Valstu pasākumu ECT spriedumu izpildei uzraudzība un varas dalīšana: nacionālā konstitucionālā identitāte kā izpildes kavēklis EST spriedumu izpildē”.

B. Pamata jautājumi

I. Konvencijas juridiskais statuss Vācijā

Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (turpmāk – Konvencija) ļauj līgumslēdzējām pusēm pašām izlemt, kā tās pildīs savu pienākumu

ievērot Konvencijas noteikumus.¹⁸⁷ Vācijā Konvencija ir tieši piemērojams federālais likums.¹⁸⁸ Tomēr tam ir tikai parasta federālā likuma statuss. Līdz ar to Konvencijai parasti nevar piešķirt prioritāti pār citiem federālajiem likumiem, kas ir jaunāki vai specifiskāki.¹⁸⁹ Vācijas Federālā Konstitucionālā tiesa cenšas kompensēt šo nedaudz neveiklo situāciju, pirmkārt, interpretējot jaunākus federālos likumus, ņemot vērā Konvenciju, un, otrkārt, interpretējot Vācijas pamattiesības, ņemot vērā Konvenciju, un izvērtējot attiecīgo likumu atbilstoši šim pielāgotajam standartam.¹⁹⁰ Praksē, interpretējot Vācijas pamattiesības Konvencijas izpratnē, Federālā Konstitucionālā tiesa bieži vien izvērtē, vai rezultāts, kas iegūts, pamatojoties uz Vācijas pamattiesībām, ir saderīgs ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksi¹⁹¹ (turpmāk – Tiesa). Turklāt Federālā Konstitucionālā tiesa “lasīs starp rindiņām”, lai atklātu garantijas, kas nav skaidri noteiktas Vācijas Pamatlikumā, piemēram, jo īpaši nevainīguma prezumpciju,¹⁹² tiesības uz taisnīgu tiesu¹⁹³ un pārmērīgi ilga tiesas procesa aizliegumu¹⁹⁴.

II. Lietas, kurās Tiesa ir pieņēmusi spriedumu pret Vāciju

Jautājums par Konvencijas juridisko statusu Vācijas tiesību aktos ir diezgan būtisks, jo, neraugoties uz būtiskām līdzībām, saglabājas atšķirības gan attiecībā uz formulējumu, gan interpretāciju. Tiesa ir pieņēmusi spriedumus pret Vāciju lietās, kas citstarp attiecas uz:

- bieži vien pārmērīgu tiesvedības ilgumu;
- Vācijas valsts dienesta darbinieku stingro lojalitāti pret Konstitūciju;¹⁹⁵
- bioloģiskā, bet ne juridiskā tēva vājo stāvokli Vācijas ģimenes tiesībās;¹⁹⁶

187 Federālās Konstitucionālās tiesas (BVerfGE) lēmumi, - BVerfGE 111, 307 <316>; BVerfGE 128, 326 <367>; BVerfGE 148, 296 (Civildienesta ierēdņu streiki), 127. punkts.

188 BVerfGE 74, 358 <370>; BVerfGE 82, 106 <120>; BVerfGE 111, 307 <316 f.>; BVerfGE 128, 326 <367>; BVerfGE 148, 296 (Civildienesta ierēdņu streiki), 127. punkts.

189 BVerfGE 138, 296, 248. punkts.

190 BVerfGE 128, 326 <369>: Pamatlikuma saturiskā fokusēšanās uz cilvēktiesībām izpaužas Vācijas tautas neaizskaramo un neatņemamo cilvēktiesību atzīšanā, kas jo īpaši ietverta Pamatlikuma 1. panta 2. daļā. Pamatlikuma 1. panta 2. daļā ir paredzēta īpaša aizsardzība pamata cilvēktiesībām. Kopā ar Pamatlikuma 59. panta 2. daļu šis noteikums ir pamats konstitucionālajam pienākumam izmantot Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju tās konkrētajā izpaušmē kā interpretācijas vadlīniju pat Vācijas pamattiesību piemērošanā. Tādējādi Pamatlikuma 1. panta 2. daļa nav vārti, kas Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai piešķirtu tiešu konstitucionālu rangu, taču šis noteikums ir vairāk nekā nesaistošs programmatiskais paziņojums, jo tas paredz Pamatlikuma interpretācijas principu un paskaidro to, ka tā pamattiesības ir jāsaprot arī kā vispārējo cilvēktiesību izpaušme un ir iestrādājis tās kā minimālo standartu (sk. BVerfGE 74, 358 <370>; 111, 307 <329>; [...]).

191 BVerfGE 160, 79, 101. punkts.

192 BVerfGE 82, 106, 86. punkts; BVerfGE 74, 358, 35. punkts.

193 BVerfGE 110, 339, 10. punkts.

194 Federālā konstitucionālā tiesa, Sūdzību palātas 2015. gada 20. augusta rīkojums - 1 BvR 2781/13 - Vz 11/14 -, 29. punkts.

195 CT, 1995. gada 26. septembra spriedums - 17851/91, NJW 1996, 375 ff.

196 ECT 2004. gada 26. februāra spriedums lietā *Görgülü pret Vāciju*, iesniegums Nr. 74969/01; BVerfGE 111, 307 <330 ff.> - Görgülü; sk. arī BVerfGE 127, 132, 74. punkts.

- slavenību personības jeb publicitātes tiesību aizsardzību;¹⁹⁷
- aizsardzību pret reformu un preventīvo pasākumu piemērošanu likumpārkāpējiem ar atpakaļejošu spēku;¹⁹⁸
- sekām, ko rada slepeno policistu un provokatoru nelikumīga izmantošana kriminālprocesā;¹⁹⁹
- nepieļaujamību lietot piespiedu vemšanas līdzekļus potenciālajiem narkotiku tirgotājiem;²⁰⁰
- un nākotnē, iespējams, arī attiecībā uz civildienesta ierēdņu streikiem.

III. Pienākums ievērot Tiesas judikatūru

Ja Tiesa konstatē, ka Vācijas tiesas lēmums nav saderīgs ar Konvenciju, tas vien nenozīmē, ka lēmums zaudē spēku valsts līmenī. Iemesls tam ir tāds, ka Tiesas spriedumiem ir deklaratīvs raksturs un tie ir adresēti Vācijas Federatīvajai Republikai kā līgumslēdzējai pusei.

Tomēr, neraugoties uz to, ka konkrētā tiesvedība valsts līmenī bija kļuvusi galīga, pastāv iespēja izpildīt Tiesas lēmumu, jo Vācijas procesuālajās tiesībās ir paredzēts atbilstošs tiesiskais pamats tiesvedības atjaunošanai.²⁰¹

Turklāt Federālā Konstitucionālā tiesa ir ieviesusi konstitucionālu pienākumu ņemt vērā tiesas lēmumus.²⁰² Ja Vācijas tiesa pienācīgi neņem vērā attiecīgo Tiesas praksi tādā veidā, kas atbilst starptautisko tiesību atvērtības principam, tas var būt patstāvīgs pamattiesību pārkāpums, par kuru var iesniegt konstitucionālo sūdzību

197 ECT 2004. gada 24. jūnija spriedums lietā *von Hannover pret Vāciju*, iesniegums Nr. 59320/00, 64. punkts; sk. arī ECT 2004. gada 16. novembra spriedumu lietā *Karhuvaara und Itälehiti pret Somiju*, iesniegums Nr. 53678/00, 45. punkts; BVerfGE 101, 361 <390 ff.> - Caroline II; jau agrāk BVerfGE 34, 269 <283>; BVerfGE 120, 180 <220 f.> - Caroline III.

198 Pamatojoties uz ECT, *Mücke pret Vāciju*, 2009. gada 17. decembra spriedums, Nr. 19359/04; BVerfGE 109, 133 <159> (Preventīvā aizturēšana I); BVerfGE 128, 326 <370> (Preventīvā aizturēšana II).

199 ECT, 2014. gada 23. oktobra spriedums 54648/09, NJW 2015, 3631; ECT, 2020. gada 15. oktobra spriedums - 40495/15, NJW 2021, 3515; vēl citādi Federālā konstitucionālā tiesa, 2014. gada 18. decembra rīkojums par nepielaišanu - 2 BvR 209/14 -, juris, NJW 2015, 1083 ff.

200 ECT, *Jalloh pret Vāciju*, 2006. gada 11. jūlija spriedums lietā Nr. 54810/00, NJW 2006, 3117 ff.

201 Civilprocesa kodeksa 580. panta 8. daļa; Administratīvo tiesu procesa kodeksa 153. pants saistībā ar Civilprocesa kodeksa 580. panta 8. daļu; Darba tiesu likuma 79. pants saistībā ar Civilprocesa kodeksa 580. panta 8. daļu; Fiskālo tiesu procesa kodeksa 134. pants saistībā ar Civilprocesa kodeksa 580. panta 8. daļu.

202 BVerfGE 128, 326 <368 f.>. "Izmantojot Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju kā interpretācijas vadlīnijas, Federālā konstitucionālā tiesa ņem vērā arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas lēmumus, pat ja tie neattiecas uz to pašu jautājumu. Tas pamatojas uz faktisko virzības un norādījumu funkciju, kas ir saistīta ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru attiecībā uz Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas interpretāciju, arī ārpus konkrētas lietas lēmuma (attiecinā uz šo norādījumu funkciju sk. BVerfGE 111, 307 <320>; Federālās konstitucionālās tiesas palātas lēmumus, Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - BVerfGK 10, 66 <77 f.>; 10, 234 <239>; katrā no tiem ir papildu atsaucies). Tā kā Pamatlikuma mērķis ir izvairīties no pretrunām starp valsts tiesību aktiem un Vācijas saistībām saskaņā ar starptautiskajām tiesībām, ja iespējams, un ņemot vērā starptautisko tiesu iestāžu lēmumu vismaz faktisko precedenta raksturu, Eiropas Cilvēktiesību tiesas lēmumu ietekme valstu līmenī šajā ziņā nav ierobežota ar pienākumu, kas izriet no Pamatlikuma 20. panta 3. daļas saistībā ar 59. panta 2. daļu, ņemt vērā šos lēmumus tikai attiecībā uz apstākļiem, uz kuriem pamatoti konkrētie lēmumi (sk. BVerfGE 109, 13 <23 f.>; 109, 38 <50>; 111, 307 <318, 328>; 112, 1 <25>; 123, 267 <344 ff., 347>; BVerfGK 9, 174 <193>). Tādējādi Konstitūcijas atvērtība starptautiskajām tiesībām pauž izpratni par suverenitāti, kas ne tikai atbalsta integrāciju starptautiskajā un pārnacionālajā kontekstā un to turpmāku attīstību, bet arī to prasa un sagaida. Ņemot to vērā, pat Vācijas konstitūcijas "pēdējais vārds" nav pretrunā starptautiskajam un Eiropas tiesu dialogam, bet gan nodrošina tā normatīvo pamatu. Sk. arī BVerfGE 148, 296 (Civildienesta ierēdņu streiki), 130. punkts.

Federālajā Konstitucionālajā tiesā.²⁰³ Pienākuma ņemt vērā Tiesas praksi obligātums ir atkarīgs no tā, cik lielā mērā šī judikatūra attiecas uz izskatāmo lietu.²⁰⁴

C. Ierobežojumi attiecībā uz pienākumu ņemt vērā Tiesas judikatūru

Saistībā ar ierobežojumiem attiecībā uz pienākumu ievērot Konvencijas noteikumus un Tiesas lēmumus var nošķirt šī pienākuma maigā un stingrā relativizāciju.

IV. Maigie adaptācijas līdzekļi

1. Saskaņošana, kas vērsta uz iznākumu

Tā kā Konvencija ir saistoša, ir ļoti svarīgi, cik vien iespējams, izvairīties no jebkādam pretrunām attiecībā uz galīgo rezultātu. Tomēr tas neprasa terminu vai juridisko doktrīnu saskaņotību vai identiskumu. Federālā Konstitucionālā tiesa lieto frāzi, ka saskaņošana ir “vērsta uz iznākumu”.²⁰⁵ Galvenais mērķis ir izvairīties no starptautisko līgumu pārkāpumiem.²⁰⁶

Tas ir īpaši svarīgi, kad Federālā Konstitucionālā tiesa mēģina retrospektīvi pielāgot konstitucionālos noteikumus pēc tam, kad Tiesa ir pieņēmusi Vācijai nelabvēlīgu spriedumu, lai izvairītos no atkārtota nosodījuma. Piemēram, tas, ka Tiesa atzina, ka pārkāpējiem piemēroto labošanas un preventīvo pasākumu pagarināšana ar atpakaļejošu spēku pārkāpj atpakaļejošo sodu aizliegumu, kas paredzēts Konvencijas 7. pantā²⁰⁷, nebija par iemeslu tam, ka Federālā konstitucionālā tiesa kvalificēja labošanas un preventīvos pasākumus kā sodu. Tā drīzāk piemēroja vispārīgo atpakaļejoša spēka aizliegumu, kas izriet no tiesiskuma principa un attiecas uz visiem ierobežojošiem pasākumiem, īpaši stingri piemērojot to labošanas un preventīviem pasākumiem, tādējādi nonākot pie tā paša secinājuma, pie kāda tā būtu nonākusi, ja būtu piemērojams krimināltiesību aktu atpakaļejoša spēka aizliegums.²⁰⁸

203 BVerfGE 111, 307 <329 f.>; Federālā konstitucionālā tiesa, Otrā Senāta otrās palātas 2014. gada 18. decembra rīkojums - 2 BvR 209/14, 41. punkts; sk. arī BVerfGE 128, 326 <368>.\=

204 BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 129., 132. un 173. punkts; BVerfGE 128, 326, 89. punkts.

205 BVerfGE 128, 326 <369>: “Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas izmantošana par Pamatlikuma noteikumu interpretācijas vadlīniju ir vērsta uz iznākumiem, tāpat kā pati Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija attiecībā uz tās īstenošanu valsts līmenī: tās mērķis nav shematiski paralēli saskaņot atsevišķas konstitucionālās koncepcijas, bet gan novērst starptautisko tiesību pārkāpumus. Lai gan bieži vien var būt vieglāk novērst vai izvairīties no starptautisko tiesību pārkāpumiem, ja valsts tiesību akti ir saskaņoti ar Konvenciju, saskaņā ar starptautiskajām tiesībām tas nav obligāti: Konvencija ļauj līgumslēdzējām pusēm pašām izlemt, kādā veidā izpildīt savu pienākumu ievērot Konvencijas noteikumus (sk. BVerfGE 111, 307 <316> ar turpmākām atsaucēm un <322>; sk. arī ECT 2000. gada 13. jūlija spriedumu lietā Nr. 39221/98 un Nr. 41963/98, *Scozzari un Giunta pret Itāliju*, para. 249; *Tomuschat*, German Law Journal, Volume 5 [2011], p. 513 [517 f.] attiecībā uz principu, ka dalībvalstij, kuru ECT ir notiesājusi, ir tiesības brīvi izvēlēties līdzekļus, lai izpildītu savus pienākumus saskaņā ar ECPAK 46. pantu).” Sk. BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 130. punkts.

206 BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 131. punkts.

207 ECT, 2011. gada 24. novembra spriedums - Lieta Nr. 4646/08 - *O.H. pret Vāciju*, 103. punkts.

208 BVerfGE 128, 326, 87. punkts; BVerfGE 134, 33 86. punkts.

2. Interpretācija atkarībā no konteksta

Turklāt Federālā Konstitucionālā tiesa arī norāda, ka jebkura adaptācija ir jāizvērtē, ņemot vērā konkrēto kontekstu.²⁰⁹ Tas nozīmē, ka Tiesas judikatūra pēc iespējas rūpīgāk jāintegrē esošajā valsts tiesību sistēmā.²¹⁰

Tāpēc starptautisko tiesību jēdzienus nedrīkst pieņemt bez izšķirības. Dažu tiesību normu formulējumu līdzības nedrīkst aizklāt atšķirības, kas izriet no tiesību sistēmu konteksta: attiecīgā starptautiskā līguma cilvēktiesību saturs aktīvā (atzīšanas) procesā ir “jāpielāgo” saņēmējas konstitucionālās sistēmas kontekstam.²¹¹

No Pamatlikuma viedokļa raugoties, jo īpaši ņemot vērā Tiesas vērtējumus, samērīguma princips tiek ņemts vērā kā neatņemams konstitucionāls princips. Tas īpaši attiecas uz gadījumiem, kad tekstuāli līdzīgu garantiju gadījumā Tiesas autonomi izstrādātā jēdziena interpretācija atšķiras no attiecīgā jēdziena interpretācijas saskaņā ar Pamatlikumu.²¹²

V. Ievērošanas pienākuma stingrie ierobežojumi

Federālā Konstitucionālā tiesa arī uzsver, ka pastāv ierobežojumi valsts tiesību sistēmas un Konvencijas tuvināšanas iespējām. Federālā konstitucionālā tiesa tos sauc par šķēršļiem starptautisko tiesību atzīšanai.²¹³ Federālā Konstitucionālā tiesa ir noteikusi šādus skaidrus ierobežojumus²¹⁴:

- pamattiesību interpretācija tādā veidā, kas ir atvērta Konvencijai, nedrīkst ierobežot pamattiesību aizsardzību, ko citiem nodrošina Pamatlikums. Tas var kļūt nozīmīgi multipolārās pamattiesību attiecībās;
- pamattiesību interpretācijai, kas atbilst Konvencijai, ir jāpaliek atzītu tiesību aktu interpretācijas metožu robežās. Vācijas tiesām ir pienākums dot priekšroku interpretācijai saskaņā ar Konvenciju tikai tiktāl, ciktāl pastāv

209 BVerfGE 128, 326 <369>: “Ņemot to vērā, ir jākonstatē, ka normu tekstu līdzība nedrīkst aizklāt atšķirības, kas izriet no tiesību sistēmu konteksta. Tas attiecas uz Pamatlikuma jēdzienu interpretāciju, kas ir atvērta starptautiskajām tiesībām, un līdzīgā veidā uz interpretāciju, kas balstīta uz konstitūciju salīdzinošo analīzi. Attiecīgā starptautiskā līguma cilvēktiesību saturs aktīvā (atzīšanas) procesā ir “jāpielāgo” uzņemotās konstitucionālās sistēmas kontekstam” (sk. *Häberle*, *Europäische Verfassungslehre*, 7th Edition 2011, p. 255 f.; sk. arī *Dreier*, GG, Volume 1, 2nd Edition 2004, Art. 1(2), 20. punkts). Sk. BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 131. punkts.

210 BVerfGE 128, 326<370>; BVerfGE 111, 307<327>; BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 135. punkts.

211 BVerfGE 128, 326<370> ar atsauci uz *Häberle*, *Europäische Verfassungslehre*, 7th Edition 2011, 255. lpp.

212 BVerfGE 128, 326<370>; BVerfGE 111, 307<324>; BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 153. punkts; BVerfGE 3, 4 <8 ff.>).

213 BVerfGE 128, 326 <370>; BVerfGE 137, 273, 130. punkts

214 BVerfGE 128, 326 <370>; “f) Starptautisko tiesību interpretācijas robežas izriet no Pamatlikuma. Pirmkārt, pamattiesību interpretācija, kas ir atvērta starptautiskajām tiesībām, nedrīkst novest pie pamattiesību aizsardzības, ko nodrošina Pamatlikums, ierobežošanas; to izslēdz arī pati Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (sk. ECPAK 53. pantu; sk. BVerfGE 111, 307 <317>). Šis starptautisko tiesību atzīšanas šķērslis var kļūt nozīmīgs multipolārās pamattiesību attiecībās, kurās brīvības palielināšana vienam pamattiesību subjektam nozīmē brīvības samazināšanu otram (sk. *Wahl/Masing*, JZ 1990, p. 553 ff.; *Hoffmann-Riem*, EuGRZ 2006, p. 492; *Callies*, in: *Merten/Papier*, HGR, Volume II, 2006, punkts 44 para. 18 ff. ar turpmākām atsaucēm). Konvencijā paredzētās interpretācijas iespējas beidzas, ja šāda interpretācija vairs nav pieņemama saskaņā ar atzītajām likumu un konstitūcijas interpretācijas metodēm (sk. BVerfGE 111, 307 <329> [...]”); sk. arī BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 132. punkts; BVerfGE 137, 273, 129. punkts.

interpretācijas un līdzsvarošanas iespējas. Precedents beidzas, ja Tiesas lēmuma ievērošana pārkāptu skaidri pretējus federālos tiesību aktus vai Vācijas konstitucionālos noteikumus;

- visbeidzot, nedrīkst pārkāpt konstitucionālās identitātes kodola absolūto robežu.²¹⁵

Līdz šim praksē šie ierobežojumi nav tikuši pārsniegti. Tomēr Federālā Konstitucionālā tiesa savā lēmumā par ierēdņu streiku aizliegumu preventīvi ir skaidri norādījusi, ka tā, visticamāk, nepielāgos iekšzemes konstitucionālo kārtību, ja Tiesa konstatēs, ka ir pārkāpts Konvencijas 11. pants.²¹⁶ Vēl nav zināms, kā Tiesa nolems.

Kas zina, varbūt nākamgad es atkal stāvēšu šeit, lai ziņotu par Tiesas lēmuma ietekmi.

215 S. BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 172. punkts.

216 BVerfGE 148, 296 (Ierēdņu streiki), 172. punkts: "Konkrēti, šobrīd nav nepieciešams precizēt, vai aizliegums ierēdņiem streikot, kas ir karjeras civil dienesta sistēmas tradicionāls princips un Vācijas valsts struktūras tradicionāls elements, arī ir konstitucionāls pamatprincips (atbrīvots no adaptācijas interpretācijas ceļā)"



Olga Papadopulu (*Olga Papadopoulou*)

Valsts padomniece (Grieķijas Valsts padome)

Spriedze dialogā starp tiesniešiem: pārdomas, pamatojoties uz kādas lietas izpēti

(I) Dažās tiesību sistēmās ECPAK ir infrakonstitucionāls statuss. Šajās sistēmās attiecības starp ECPAK, kā to interpretē Strasbūras tiesa, un valsts konstitūciju ne vienmēr var būt pilnīgi harmoniskas; šī spriedze var rasties ne tikai lietās ar lielu politisku nozīmi, bet arī parastākās lietās, jo īpaši, ja ir stingri nostiprināta valsts judikatūra, kas balstīta uz valsts iekārtas pamatprincipiem, kļūst nesavienojama ar ECPAK tās mainīgās interpretācijas dēļ.

Reakcija un jautājumi, kas izriet no nacionālajām tiesām to jurisdikcijas virsotnē [konstitucionālajām tiesām vai augstākajām tiesām], līgumslēdzējās valstīs, kuras ievēro tiesiskumu un cilvēktiesību aizsardzības standartus, kā tie formulēti Strasbūras tiesas judikatūrā, manuprāt, ir visinteresantākie un pelnījuši lielāku uzmanību. Reakcija ir balstīta galvenokārt uz juridiskiem argumentiem, proti, uz attiecīgās valsts konstitūcijas specifiskajām iezīmēm, kas jo īpaši attiecas uz organizatoriskiem administratīvās rīcības un pārskatīšanas tiesā principiem.

(II) Turpmākai diskusijai es piedāvāju Grieķijas gadījumu, kas parāda, kā valsts konstitucionālās normas, jo īpaši noteikumus par varas dalīšanu un tiesu

varas organizāciju, valsts tiesnesis var uzskatīt par šķērslī Strasbūras tiesas judikatūras pilnīgai īstenošanai.

Izskatāmā lieta attiecas uz Grieķijas tiesību aktiem, kas paredz izvairīšanās no nodokļu maksāšanas apkarošanu. Saskaņā ar tiesību aktiem gadījumā, ja kompetentā administratīvā iestāde ir pienācīgi konstatējusi pārkāpumu, tiek piemērots naudas sods; nopietni pārkāpumi saistībā ar izvairīšanos no nodokļu maksāšanas ir likumā definēti arī kā noziedzīgi nodarījumi. Administratīvās sankcijas ir pakļautas tiesas kontrolei, ko veic administratīvās tiesas un *Valsts padome*; kriminālpārkāpumi ir krimināltiesnešu jurisdikcijā. Saskaņā ar Grieķijas Valsts padomes pastāvīgo judikatūru, administratīvais process ir atšķirīgs un neatkarīgs no kriminālprocesa; krimināltiesas galīgais spriedums, ar kuru apsūdzētā persona tiek attaisnota, tāpēc nav saistošs administratīvajam tiesnesim, tomēr viņam ir pienākums ņemt vērā šo spriedumu un ar to saistītos konstatējumus.

Šī tiesu prakse kļuva apšaubāma, kad prasītāji sāka atsaukties uz *ne bis in idem* principa pārkāpumu, kā to interpretējusi Strasbūras tiesa. 2015. gadā Valsts padome plēnuma lēmumā CE 1741/2015 nolēma, ka iepriekš minētā valsts tiesu prakse nepārkāpj *ne bis in idem* principu; pēc tiesnešu domām, administratīvā sankcija, kas kalpo citam mērķim un ko piemēro atšķirīgas iestādes, un procesuālie noteikumi neatbilst Engela lietā atvasinātajiem lēmuma kritērijiem, un tāpēc nevar tikt kvalificēta kā "kriminālsods" Strasbūras tiesu prakses izpratnē.

Valsts padome pārskatīja savu iepriekšējo nostāju 2020. gadā (plēnuma lēmums CE 359/2020) un, piemērojot Engel lietas kritērijus administratīvā soda kvalifikācijai, nolēma, ka šie kritēriji ir izpildīti izskatāmajā nodokļu nemaksāšanas lietā; tika pārskatīts apelācijas administratīvās tiesas lēmums, kas tika apstrīdēts Grieķijas Valsts padomē; administratīvā tiesa nebija ņēmusi vērā krimināltiesas pasludināto attaisnojošo spriedumu attiecībā uz prasītāju. Galvenie argumentācijas punkti ir šādi:

(a) saskaņā ar Grieķijas Konstitūciju nodokļu nemaksāšanas apkarošana un administratīvo sankciju piemērošana, kas kalpo sabiedrības interesēm, ir viens no nodokļu administrācijas pamatuzdevumiem, kas savukārt ir pakļauts tiesas kontrolei, ko veic administratīvās tiesas. Konstitucionālie noteikumi par krimināltiesu jurisdikciju neizslēdz administratīvās sankcijas ar krimināltiesisku raksturu ECT judikatūras izpratnē. No otras puses, saskaņā ar ECT un ESTpraksi ECPAK un ES primārie tiesību akti neaizliedz dalībvalstu administratīvajām iestādēm piemērot naudas sodus par pārkāpumiem saistībā ar nodokļiem vai muitas nodevām. Valsts likumdevējam ir rīcības brīvība (*in abstracto*) kvalificēt nodokļu krāpšanas un izvairīšanās no nodokļu

maksāšanas gadījumus, ja tie ir smagi, gan kā administratīvos, gan krimināltiesiskos pārkāpumus, ņemot vērā pārkāpuma smagumu un pārkāpuma apstākļus, ja ir nepieciešamas papildu sankcijas, lai efektīvi novērstu un labotu attiecīgo rīcību;

(b) saskaņā ar konstitucionālo varas dalīšanas principu administratīvo tiesību aktu izpilde ir daļa no izpildvaras funkcijām; administratīvās sankcijas ir pakļautas administratīvās tiesas tiesneša kontrolei, kurš ierasti ir tiesnesis strīdos, kas rodas starp valsti un nodokļu administrācijas izdoto aktu adresātiem. Tādēļ dubultais (administratīvais un kriminālais) process, kas paredzēts tiesību aktos, lai apkarotu izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, likumdevējam būtu jāorganizē tā, lai krimināltiesas tiesnesis tiktu aicināts īstenot savu kompetenci pēc tam, kad administratīvās tiesas tiesnesis ir pieņēmis galīgo spriedumu lietā; Konstitūcija nepieļauj citādu sistēmu, padarot administratīvās varas vai administratīvās judikatūras prakses īstenošanu atkarīgu no nodokļu maksātāja iepriekšējās kriminālsodīšanas par sodāmu pārkāpumu – izvairīšanos no nodokļu maksāšanas vai kontrabandu; tā nepieļauj arī sistēmu, kurā inkriminētā persona tiek atzīta par vainīgu nodokļu nemaksāšanā un notiesāta krimināltiesā, bet vēlāk administratīvās tiesas tiesnesis, izmantojot savu kompetenci, nolēm, ka administratīvais akts ir nelikumīgs;

(c) tomēr šobrīd, ja par vienu un to pašu pārkāpumu likumā ir paredzētas administratīvās sankcijas un kriminālsankcijas, Konstitūcija neliedz piemērot tiesību principus, kā tas ir noteikts ECPAK 7. protokola 1. panta 4. daļā, kas attiecas uz galīgo krimināltiesisko spriedumu ietekmi uz attiecīgo administratīvo procesu un tiesvedību;

(d) ciktāl šādi noteikumi paredz saistošu spēku galīgajam krimināltiesas spriedumam attiecībā uz lietas būtību, administratīvajai tiesai – ierastajam tiesnesim administratīvo aktu tiesiskuma pārbaudei tie būtu jāinterpretē šauri. Tā ka kriminālprocess principā paredz, ka attiecīgo administratīvo sankciju, kam ir likumības prezumpcija, atceļ tikai administratīvais tiesnesis, kurš ir ierastais administratīvās darbības likuma un būtības tiesnesis.

Neilgi pēc Valsts padomes lēmuma publicēšanas tika pieņemti jauni tiesību akti, ar kuriem valsts tiesiskajā regulējumā tika ieviesti principi, kas izriet no Konstitūcijas, kā formulēts Augstākās administratīvās tiesas spriedumā. Ļoti iespējams, ka jauno tiesību aktu atbilstību ECPAK apstrīdēs ieinteresētie iesniedzēji, un radīsies jaunas debates.

(III) Nosacījumi, kas jāizpilda, lai atsāktu tiesvedību, ja Strasbūras tiesa ir atzinusi, ka valsts tiesas spriedums neatbilst ECPAK, kā noteikusi Grieķijas Valsts padome plēnuma lēmumā CE 2208/2020, atsaucoties uz citu Eiropas valstu tiesu praksi,

ietver šādus divus kritērijus: (a) ciktāl iespējams, ir jānodrošina saskaņota valsts konstitucionālo normu un ECPAK (kā to interpretē Strasbūras tiesa) interpretācija; tomēr, Strasbūras tiesas lēmuma īstenošana nedrīkst izraisīt valsts konstitucionālo noteikumu pārkāpumu; (b) ņemot vērā īpašos lietas apstākļus, Strasbūras tiesas lēmuma īstenošana nedrīkst būt pretrunā ar pārliecinošām sabiedrības interesēm, kam tiks piešķirta dominējoša pozīcija, veicot vērtēšanu.

Minētie nosacījumi liecina par valsts tiesneša vilcināšanos pilnībā atzīt ECT prioritāti gadījumā, ja iespējama spriedze starp attiecīgajām tiesību sistēmām.

(IV) Panākt līdzsvaru starp ECPAK kā dzīva cilvēktiesību un brīvību efektīvas aizsardzības instrumenta īstenošanu, no vienas puses, un konkrētu valsts konstitucionālo pamatu aizsardzību, no otras puses, dažkārt liberāli demokrātiskās tiesiskajās sistēmās ir izrādījies delikāts uzdevums pat tiem valstu tiesnešiem, kuri respektē Konvenciju un Strasbūras interpretāciju. Patiess dialogs starp tiesnešiem, kas balstīts uz savstarpēju cieņu un sapratni, abu dalībnieku argumentu un raižu izpratni, kā arī vēlmi dot ieguldījumu kopīga mērķa sasniegšanā, ir viens no akademiķu un tiesnešu ierosinātajiem ieteikumiem, lai ierobežotu konfliktus un mazinātu spriedzi. Tas šķiet viegls uzdevums, taču no pieredzes mēs zinām, ka tas tā nav.



Aigars Strupiņš

Latvijas Republikas Augstākās tiesas priekšsēdētājs

Konferences noslēguma uzruna

Noslēgumā manas pārdomas saistībā ar ievadrunā teikto, ka dzīvojam neparedzamos apstākļos, konkrēti, Latvija – blakus agresorvalstij Krievijai. Uzmanību piesaistīja kolēģes Jautrītes Briedes replika diskusijā, pieminot Ždanokas lietu, kurā ar 7:8 balsīm – kā caur adatas aci – Latvijas valsts uzvarēja. Labi, ka tā. Bet baisi, cik tuvu tas bija, īpaši tajos apstākļos.

Šis piemērs tika minēts konstitucionālās identitātes kontekstā. Konstitucionālā identitāte ir ļoti plašs jēdziens, kas daļēji rada problēmu, jo tas ir arī diezgan abstrakts un neitrāls jēdziens. Tas ietver tik daudzus aspektus, ka varbūt ne visi izprot faktisko situāciju, un tādēļ daļai nerodas bažas. Piemēram, valodas lietošana. Šķiet – kādas gan tur problēmas? Bet ja ieliekam tā vietā jēdzienu “draudi nācijas pastāvēšanai”, kas arī ir konstitucionālās identitātes jautājums? Pamēģiniet jēdzienu “konstitucionālā identitāte” aizstāt ar “draudi nācijas pastāvēšanai”. Uzreiz cita aina veidojas. Tas parāda, ka situācijas ir dažādas, un katra jāvērtē individuāli.

Otra frāze, kas piesaistīja uzmanību, ir kolēģes Inetas Ziemeles sacītais, ka tiesnešiem ne vienmēr ir taisnība. Ko darīt, lai mazinātu sekas, kas rodas, ja nesaprotam kontekstu? Eiropas cilvēktiesību dialektika ir tāda: Eiropas valstis un tautas dzīvo

dažādos ģeopolitiskos un ekonomiskos apstākļos, bet mūs vieno kopīgi principi. Bet rodas konflikts starp kopīgiem principiem un dažādiem apstākļiem.

Tiesību attīstības dialektika – tiesību attīstības dzinējspēks ir konflikts. Patiesi – tiesības veidojas cīņā. Taču to līdz galam var saprast, vien nonākot saistībā ar tiesībām. Tiesu lietās tiesājas divas puses, un konfliktā starp tām veidojas tiesības. Tāpat arī nacionālo tiesu un Eiropas Cilvēktiesību tiesas attiecības veicina tiesību attīstību. Taču nav jābaidās, ka nonākam domstarpībās. Konstruktīvs konflikts nav briesmīgs. Briesmīgs ir destruktīvs konflikts.

Lai konflikti nebūtu destruktīvi, recepte ir vienkārša: dialogs, ieklausīšanās, atvērts prāts un empātija. Šādā veidā varam sarunāties un tuvināt izpratni par nacionālajām tiesībām. Mums tas īpaši vajadzīgs saistībā ar karu Ukrainā.

Nav lielu problēmu ar pirmajiem diviem nosacījumiem – dialogu un ieklausīšanos. Mēs runājam un veidojam šo dialogu. Sarežģītāk ir ar atvērto prātu un empātiju – ir grūti saprast to, ko paši neesam piedzīvojuši. Tādēļ runājamies un cenšamies saprast otru. Iespējams, vajadzīga ilgāka runāšanās un rūpīgāka ieklausīšanās.

Prieks, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa un Eiropas Savienības Tiesa arvien vairāk respektē valstu nacionālās īpatnības. Pats zinu, cik grūti šo izpratni bija sasniegt pirms 10–20 gadiem. Ja tas mainās, tas nozīmē, ka mūsu darbiem un sarunām ir rezultāts. Tas darbojas, un tas ir mūsu visu kopējs nopelns.



Aldis Laviņš

Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājs

Noslēguma runa

Konferences noslēgumā no visas sirds Satversmes tiesas saimes vārdā vēlos pateikties ikvienam no jums, kas piedalījās diskusijā. Es no sirds vēlos pateikties galvenajiem runātājiem, diskusiju dalībniekiem, moderatoriem, visiem par ieguldīto darbu, ļaujot konferencē rasties augstvērtīgām atziņām, kuras vēlāk noderēs tam, lai mēs kopīgiem spēkiem stiprinātu tiesiskumu. Visas šīs augstvērtīgās atziņas, kā ierasts Satversmes tiesā, tiks apkopotas grāmatā un katram no jums tā tiks nosūtīta, lai atgādinātu par diskusijām šajā konferencē.

Vēlos pateikt paldies arī Latvijas Nacionālajai bibliotēkai par šīs konferences uzņemšanu mūsu skaistajā, Latvijas tautai nozīmīgajā Gaismas pilī, kur varējām diskutēt par mums nozīmīgiem jautājumiem un šajā zālē ar lielisko akustiku izbaudīt brīnišķīgo kora “Kamēr” priekšnesumu, par kuru kolēģi teica, ka tas aizkustinājis līdz asarām. Paldies korim par maģisko priekšnesumu!

Es vēlos no sirds pateikties savai nenogurstošajai Satversmes tiesas komandai un arī Augstākās tiesas kolēģiem par konferences organizēšanu. Esmu saņēmis daudz labu vārdu par to, cik konference ir labi noorganizēta.

Visa gada garumā abu tiesu kolektīvi darbojās kā vienota komanda un, jāteic bez pārspīlējumiem, beidzamās dienas – teju dienu un nakti.

Es noteikti gribu pateikt paldies savai komandai, Juridiskajam departamentam un tā vadītājam Kristapam Tamužam, kurš ir devis lielu ieguldījumu tajā, lai šī konference arī saturiski tiktu sagatavota.

Vēlos teikt paldies visai Satversmes tiesas Kancelejai, kura spēja visus jautājumus, kas saistīti ar tehnisko nodrošinājumu, perfekti nokārtot. Paldies.

Personisks paldies tiesas izpilddirektoram Ainaram Stintmanim, kas ir visu ar konferences norisi saistīto procesu pārraudzības garants. Paldies, Ainar!

Un paldies arī mūsu tulkiem par nerimtīgu tulkošanu. Visas runas ir iztulkošanas, un tas ir palīdzējis mums vienam otru šodien labāk saprast.

Īpašs paldies Ksenijai Vitolai, Satversmes tiesas Sabiedrisko attiecību un protokola nodaļas vadītājai, kas visu informāciju par konferenci ievietoja dažādās platformās, lai par to zinātu pēc iespējas plašāka Latvijas un arī ārvalstu sabiedrība.

Un visbeidzot es gribu teikt arī personisku paldies Satversmes tiesas Administrācijas vadītājai Marikai Laizānei-Jurkānei. Visa komunikācija, visa konferences organizēšanas pārraudzība bija Marikas pārziņā, un ir prieks, ka tas viss ir lieliski izdevies. Visa komunikācija ar tik lielu konferences dalībnieku skaitu noteikti nav vienkārša. Es novērtēju ieguldīto darbu, tik lielu lojalitāti un uzticēšanos.

Un vēlos teikt paldies arī savam padomniekam Andrejam Stupinam par to, ka viņš ikreiz ir bijis blakus visos brīžos, kad ir bijis nepieciešams kāds atbalsts konferences laikā. Paldies!

Paldies saku visiem šiem cilvēkiem, kuri ir piedalījušies konferences organizēšanā, – viņi visi ir pelnījuši jūsu sirsnīgus aplausus (*Aplausi.*)

Augstākās tiesas priekšsēdētājs minēja dažas pārdomas, un arī es pavisam īsi dalīšos ar divām pārdomām par saturu.

Pirmkārt, kolēģi, ja mēs vēlamies stiprināt tiesiskumu Eiropas kultūrtelpā, tad mums katram pašam sev ir jāatbild uz jautājumu, vai patiesi katrs no mums ir arī Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas piemērošanas tiesnesis? Vai katrs no mums ir arī Eiropas Savienības tiesību piemērošanas tiesnesis? Vai katrs no mums ir nacionālo tiesību piemērošanas tiesnesis? Ja mēs varam atbildēt uz šiem trim jautājumiem ar “jā” attiecīgi savā darbā tam pievēršam uzmanību, tiesiskuma standartu, es domāju, arvien augs.

Un otrkārt – nevar noliegt, ka mēs Eiropā šobrīd dzīvojam ļoti turbulentā, trauksmainā laikā, tā ir mūsu realitāte. Tādēļ Eiropai ir nepieciešama vienotība. Jo tad, kad esam vienoti, mēs esam spēks un varam pieveikt arī agresoru. Un šajā ziņā mani ārkārtīgi uzrunāja kora dziedātās dziesmas vārdi. Dziesma bija ārkārtīgi aizkustinoša. Un šajā brīdī es gribu teikt: “Lec, saulīte, tumsu šķel, vieno visus eiropiešus!”

Paldies, kolēģi!

Uz tikšanos citos pasākumos! Novēlu izbaudīt rudenīgi silto Rīgu šovakar un arī piektdien! Paldies.

INTERNATIONAL CONFERENCE

**The Role of the Judiciary
in Execution of Judgments
of the European Court
of Human Rights**



National Library of Latvia
3 Mūkusalas Street 3, Rīga
21 September 2023, Rīga



Aldis Laviņš

President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

Opening of the Conference

*Honourable Madam President of the European Court of Human Rights,
Esteemed President of the Supreme Court,
Honourable colleagues, judges, and participants of the Conference,*

Welcome to Riga, the capital of Latvia, at the conference, organised by the Constitutional Court and the Supreme Court of the Republic of Latvia, “The Role of the Judiciary in Execution of Judgements of the European Court of Human Rights”. By selecting such themes for the Conference, we facilitate the protection of the values, on which the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the application thereof has rested for more than 70 years already.

The Council of Europe is a project for the preservation of peace and humanity, in which people are united by such values as freedom, welfare, and security, so that Europe would not re-experience the past horrors of wars and totalitarian regimes. These values are founded on three interdependent and complementary basic principles – democracy, the rule of law, and human rights. The resilience of any of these pillars facilitates the stability of the others.

For its period of Presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Latvia has set the strengthening of the rule of law as a safeguard for the protection of shared European values as one of the aims.

The entire institutional system of the States Parties to the Council of Europe is based on the principle of separation of powers, therefore the European identity is characterised and shaped by the principle of a State governed by the rule of law and independent judiciary. This is exactly the reason why effective execution of rulings as an inalienable element in the right to a fair trial belongs to the content of the European identity. We share the responsibility for ensuring the execution of court rulings because, in the absence of it, also the right to a fair trial becomes merely apparent and loses its meaning. It should be taken into account that failure to execute court rulings may jeopardize the democratic order and lead to authoritarian, totalitarian and, successively, also aggressive regimes. There is no need to look far for examples when due to endangering the rule of law democracy is being deconstructed. In Russia, it began with marginalisation of the independence of national courts and non-execution of the judgements of the European Court of Human Rights. Therefore, it is appropriate to recall the thesis that non-democratic but supposedly legal states are a utopia and so-called “good dictatorships” do not exist.

In guaranteeing the right to a fair trial, it is not always possible to execute rulings in accordance with a standardised and accurate instruction. It is a major challenge – to achieve concerted actions in executing rulings, involving increasingly more significant cases, whereas the possible solutions are politically and legally complicated and require an extensive systemic approach. Therefore, also in the execution of court rulings, on the basis of mutual respect and loyalty, a dialogue between the involved parties is necessary, i.e., between the European Court of Human Rights, the Committee of Ministers, as well as the institution representing the national judicial system.

It is important that the national court, while searching for the most appropriate solution in the case under review, sees the wider context, i.e., whether the legislator has developed legal regulation dynamically, in compliance with, *inter alia*, those findings that the European Court of Human Rights has expressed in cases against other states, and considers how these findings should be applied in the legal systems of all States. Thus, the national judge stands in the middle between activism, following the most recent trends in specifying the provisions of the Convention, and the risk to interfere in the area of the competence of the legislator or the executive power.

Dear colleagues,

To strengthen the rule of law in Europe, at the Conference, organised by the supreme judicial institutions of Latvia, we shall discuss measures for supervising the execution of judgements and the role of national courts in executing rulings of the European Court of Human Rights, so that everyone among more than 600 million Europeans who enjoy the protection by the Convention would benefit. I wish the participants of the Conference success, in identifying the possibilities for reinforcing the rule of law in the European cultural area.



Aigars Strupišs

President of the Supreme Court

The Mechanisms of Democracy must be Operated Reasonably

Opening address

We meet just five months after the Reykjavik Summit, which highlighted the role of the European Convention on Human Rights in guaranteeing common standards of fundamental rights. The Convention is a document whose day-to-day implementation is not only in the hands of the European Court of Human Rights (ECtHR), but also in the hands of our national courts.

I

In their rulings, colleagues of the European Court of Human Rights remind us that the ECtHR is not a fourth instance. The ECtHR's function is not to replace national courts, but to assess compliance with human rights standards. At the same time, the ECtHR cannot be seen in isolation from national courts, as it complements the qualitative functioning of national courts. It would be wrong to see the ECtHR as a watchdog that national courts should fear. It is about the synergies that benefit all parties and, most importantly, people. But basically, we fulfil a single function.

Jurisprudence cannot do without a certain amount of formalism. However, it must be understood that excessive legal formalism, which obscures the substance of the judgment, degrades the judiciary and the rule of law. In Latvia, too, there have been discussions about the formal implementation of judgments, including those of the Constitutional Court, without, in fact, addressing the root of the problem identified in a judgment. The reasons for resistance to the adequate enforcement of sentences around the world are manifold – political, economic, socio-psychological, and sometimes, unfortunately, even psychiatric...

Disputes and conflicts are natural in human society, and we will never escape them. The courts deal with them – individually, one by one. But the state also has a responsibility to prevent, as far as possible, the causes of destructive conflicts, and this is not just about formal enforcement of judgments, but about QUALITY enforcement of judgments. By quality enforcement, I mean enforcement that not only resolves the specific dispute between the entities concerned, but also contributes to the development of the rule of law in a broader context. I therefore believe that greater importance should be attached not only to the direct enforcement of judgments but also, and especially so, to the quality of enforcement.

II

At the same time, we need to understand that we cannot talk about the same situation across Europe. It should be borne in mind that, unlike our Western European partners, we in Latvia and other Eastern European countries live next to an aggressive neighbour and next to a war that this neighbour has provoked. National courts are part of the same legal system as the European Court of Human Rights. But we should not forget that we are currently living in a state of active hybrid war, which our aggressive neighbour, Russia, is ceaselessly working to sustain. Eastern Europeans feel more threatened and need to protect themselves more than Western Europeans, who do not have to face these threats on a daily basis. This certainly does not lower human rights standards, but it does require a differentiated approach by the courts to assess risks in the context of national security. It is about the phenomenon of militant democracy. The paradox of democracy is that it seems to create the conditions for its own end by allowing its opponents to actively work against it. But the mechanisms of democracy must be operated sensibly, because this must not lead to the dismantling of democracy! And here the court, the last bastion of the rule of law, has a major, if not decisive, role to play.

III

Today, in an interview on Latvian Radio, I was asked a question – what to do if politicians refuse to comply with the judgments of the Court of Human Rights or the Constitutional Court. Unfortunately, the answer was that if the state does not comply with the judgments addressed to it, only the state can be held responsible, and politicians cannot be jailed for it. And this cannot be changed. But maybe today we can come up with new ideas and alternatives?

This is particularly important in today's topical issues of the rights of children displaced by war to grow up in a family, the rights of victims to legal aid in matters of inheritance, family and property law. We also see the relevance of these issues highlighted in a statement by the President of the European Court of Human Rights, Siofra O'Leary, in early September on the occasion of the 70th anniversary of the European Convention on Human Rights.

IV

Thank you all for finding the opportunity to participate in this conference, I really appreciate it.

Good luck to all of us today!



Lauma Paegļkalna

Parliamentary Secretary of the Ministry of Justice of
the Republic of Latvia

Opening of the Conference

*Honourable Mrs O'Leary, President of the European Court of Human Rights,
Mr Laviņš, President of the Constitutional Court,
Mr Strupišs, Honourable President of the Supreme Court,
Honourable Mr. Judge Mita, European Court of Human Rights,
Honourable Mrs Ziemele, Judge of the Court of Justice of the EU,
Dear Presidents of Constitutional and High Courts,
Judges and Representatives of the Judiciary,
Ladies and Gentlemen,*

Minister of Justice Inese Libiņa-Egnere regrets that due to urgent budget negotiations she is unable to attend the conference today and hopes that the conference serves as an important contribution to strengthening the rule of law and safeguarding democracy, especially in these times of hybrid threats. Thank you for being here and for taking the time to protect our shared European values more effectively.

It gives me great pleasure to welcome and address you today on behalf of the Minister.

Strengthening democracy and the rule of law is one of the key priorities of the Latvian Presidency. Ten days ago, the Ministers for Justice of Council of Europe met

in Riga and agreed on the Riga Principles for the operation of the new Council of Europe Register of Damages caused by the Russian aggression against Ukraine, with a specific victim-centred approach.

Together, we must achieve justice and end impunity at both the international and the national levels.

We are aware that the international legal order and the protection of human dignity in general are under threat from direct and indirect military and hybrid threats.

Today's Europe is not the Europe of years ago because today more than ever we must stand together for the values of the Council of Europe. Europe is currently at war. A war waged by a permanent member of the UN Security Council against the sovereign state of Ukraine.

Russia is brutally scorning the values protected by the Council of Europe and murdering people in Europe. The consequences of this aggression are manifesting themselves in different ways around the world.

We, who are Ukraine's allies in its struggle for independence and the restoration of the international rule of law, are now facing a hybrid threat from an aggressor state and its supporters.

Two days ago, the government decided to close one of the border checkpoints with Belarus because the Russian ally is increasingly organising and directing the flow of illegal immigrants across our borders.

At the same time, we hear of yet another case in a Latvian town where the windscreen of a Ukrainian refugee's car was smashed and the letter "Z" was painted on it.

Public opinion polls continue to show a shockingly high level of support among Latvians for Russia's war in Ukraine, despite freely available information and the atrocities committed by Russian terrorists.

There is a constant struggle against the resilience of democratic societies to break their resistance and subdue their will, increasing the power of the aggressor.

International law is designed to promote security, justice, cooperation, predictability and shared values, but hybrid actions play the opposite role.

In this context of hybrid war and hybrid threats, national security and public safety have become a major challenge for the legislative and executive branches.

A challenge where the role of the judiciary is also crucial. It is up to the judiciary to have the final say on whether to impose punishment, and what sort of punishment, on the person who drew the "Z" on the Ukrainian refugee car.

The judiciary has the power to ensure respect for human rights, to uphold

the rule of law in a democratic country and to protect public security through legal means, including a special focus on the deterrent function of punishment.

Judicial decisions have a major impact on and shape public perceptions of what is permissible and what is not.

The punishment handed down by a court sends a message to society about the harmfulness of a particular offence to us as a society and as a country.

Drawing a “Z” on a car now is not the same as drawing a “Z” on a car five years ago.

It now has a different context, serves a different purpose and causes different harm. Like the glorification of the flag of the Russian Federation, the use of various military symbols.

Together, we are ensuring the rule of law, building public trust in the state, institutions and international organisations. We need joint action at both international and national levels.

We need to defend the values of the Council of Europe not only in the abstract sense, but also in the context in which these values are under threat.

Society’s trust in the state depends on our ability to protect victims. The more society trusts the state, the more resilient it will be to hybrid warfare perpetrated by an aggressor.

A state governed by the rule of law is a strong state and, therefore, a strong weapon in itself to counter hybrid threats.

Honourable Judges,

Ladies and Gentlemen,

The Council of Europe’s main objective is to protect human rights, democracy and the rule of law.

The European Convention on Human Rights and its Protocols protect these values, and it is the European Court of Human Rights and national courts, as well as the legislature and the executive, that help make these European values a reality in everyone’s lives.

How countries implement the judgments of the European Court of Human Rights, both in law and in practice, is very important.

Dialogue between the courts and the other branches of government is, therefore, highly valued, as it helps to foster mutual understanding on how to better ensure the rule of law.

Looking at today’s diverse agenda, there is no doubt that mutual understanding will be improved.



PLENARY SESSION

***Res judicata* and reopening
of proceedings after
ECtHR judgments**



Síofra O'Leary

President of the European Court of Human Rights

Execution of ECtHR Judgments and the Rule of Law

President Laviņš,

President Strupišs,

Dear Judges,

Ladies and Gentlemen,

It gives me real pleasure to represent the European Court of Human Rights here today.

Let me begin by thanking the Latvian Presidency for including the important and, at times, complex issue of execution amongst the priorities of its Presidency¹ and for organising this conference.

I don't need to remind this audience that the European Convention on Human Rights, which entered into force over 70 years ago, represents the most advanced supranational system for the protection of human rights, giving individuals the right to take a case before an international court. The High Contracting Parties, for their part, assume the obligation to effectively protect the rights and freedoms

¹ Committee of Ministers, Priorities of the Latvian Presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe (17 May–15 November 2023).

enshrined in the Convention, accepting international monitoring by the Court, while respecting its authority, independence and autonomy, as well as the binding legal force of its judgments and decisions. Both this obligation and acceptance of the Court's jurisdiction flow inexorably from Articles 1, 19, 32, 34 and 46 of the Convention; a point ignored of late in certain quarters when it comes both to judgments of the Court and interim measures.

As the Court recalled in its Memorandum for the Reykjavik Summit, over a million applications have been processed in more than sixty years of its existence, resulting in over 26,000 judgments. Those judgments and decisions have rendered major services to the development and consolidation of the standards necessary to guarantee that our democracies are and remain underpinned by respect for the rule of law.

The latter is one of the three pillars on which the Council of Europe was founded and which it was designed to safeguard, as transpires from the preamble of the Council of Europe Statute and from the requirements for membership enshrined in Article 3 thereof. Respect for the rule of law is a precondition for the accession of States to the organisation and repeated failure by a Member State to uphold the rule of law may trigger suspension of rights or cessation of membership in accordance with Article 8, in the face of serious or systemic violations.

According to the father of Athenian democracy, Solon, "society is well governed when its people obey the magistrates, and the magistrates obey the law".

When Court judgments and decisions are not executed it is the integrity and functioning of the whole system – whether national or European – which is undermined. And let us be clear, the challenges facing the Convention system at present are particularly concerning, with the values held dear by European pluralist democracies squeezed between the hammer of external threats and the anvil of internal democratic erosion.

In a State governed by the rule of law, final and binding judgments of national courts must be executed without exception and in a timely manner.

The same requirement applies to the judgments issued by the Strasbourg Court in relation to respondent States. Failure by the High Contracting Parties to execute the Court's judgments undermines the authority and credibility of the Convention system to which they have sovereignly subscribed.

The implementation of the Court's judgments is complex and multi-faceted. The Court finds a wide range of different violations in relation to different Convention articles. One size does not fit all. In addition, as regards the Contracting Parties, there is no single model of implementation but, instead, a wide variance

depending on how the Convention is incorporated in the national legal order and whether one or a plurality of actors, such as the government, the judiciary, local authorities or even the legislative branch need to be implicated.²

In the time available this morning, I'll set out some of the recurring obstacles to loyal and timely execution (1), further illustrate how deficient execution undermines the Convention system from both a legal and practical perspective (2), briefly explore how it also impacts the broader European rule of law context (3) and finally look at how to respond to deficient execution both at Strasbourg and domestic levels (4).

1. Obstacles to execution of the Court's judgments

According to the 2022 Annual Report on the Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, the Committee of Ministers closed the supervision of execution of 880 cases last year, including 200 leading cases³, following the adoption by respondent States of individual and/or general measures.

Although failure to execute remains an intractable problem, which is why we are gathered here in Riga, it is important to remember that the great majority of judgments in relation to the majority of States are executed satisfactorily. Latvia is a good case in point, with five cases closed in 2022 and generally around 94% of cases transmitted to the Committee of Ministers having been closed in the past.⁴

Although 2022 saw an increase in the total number of judgments currently pending full execution (6,081 compared to 5,533 in December 2021), this is a reflection of the increased judicial output of the Court during the same period. The total number of pending cases remains one of the lowest since 2007.⁵

Some of the cases successfully closed in 2022 followed significant legislative reforms in administrative practice in Armenia, Croatia, Greece, Latvia, Lithuania and Türkiye, to name but a few.

Four different types of obstacles to execution can roughly be identified: (i) deliberate political opposition, (ii) practical and/or financial difficulties, (iii) the absence of an effective execution mechanism at domestic level and (iv) resistance derived from, amongst others, reliance on national (constitutional) identities.

2 See further H. Keller and C. Marti, "Reconceptualising Implementation: The Judicialisation of the Execution of the ECtHR's Judgments" (2015) 26 EJIL 829-850, 830.

3 Committee of Ministers, 16th Annual Report on the supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights (2022) 12.

4 Council of Europe Department for the Execution of Judgments of the ECtHR, Execution Factsheet Latvia.

5 Committee of Ministers, 16th Annual Report on the supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights (2022) 12.

Cases of deliberate political opposition are the most sensitive but, to the extent that they turn on a political decision and do not necessarily require heavy structural reforms and/or the commitment of significant financial resources, they should be the easiest to resolve. As per the Statute and the case-law of the Court, the Convention translates common European values, such as the rule of law, in a community of 46 States whereby membership is contingent on respect for and adherence to those values.

Behind the first two cases which saw the Committee of Ministers trigger the infringement action provided by Article 46 § 4 – *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*⁶ and *Kavala v. Türkiye*⁷ – lay political opposition to faithful execution of the Court’s principal judgments. Both cases concerned the arbitrary detention of the applicants and a clear instruction to order immediate release either in the body of the judgment and/or its operative part.

As regards *Kavala*, more than 45 months have passed since the Court’s principal judgment; and a further 14 months since the judgment finding an infringement. Two days ago, the Committee of Ministers has discussed, under Article 46 § 5, what further measures are required given that Mr Kavala has still not been released. I understand it will issue a decision or update tomorrow.

Deficiencies in the timely execution of Court judgments may also be due to practical and/or financial difficulties. This is typically the case where the general measures necessary to comply with a State’s obligations under the Convention require the commitment of significant resources. In 2021, for instance, the Committee of Ministers ended its supervision of execution of the *Oyal v. Türkiye*⁸ group of cases in which violations, amongst others, of the right to life and the prohibition of inhuman treatment had been found on account of medical negligence in State-run hospitals between 1996 and 2008.

Following the delivery of the first Court judgment in this group in 2010, the authorities implemented significant reforms to increase the quality and capacity of health care services, including an increase in the number of hospitals and medical staff, leading, *inter alia*, to a decrease in new-born and maternal mortality rates. Other measures included the admission of patients to emergency care services of hospitals irrespective of their social security status and without pre-payment, the establishment of a central coordination system between hospitals to ensure rapid

6 *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan* (infringement proceedings) [GC], no. 15172/13, 29 May 2019.

7 *Kavala v. Türkiye* (infringement proceedings) [GC], no. 28749/18, 11 July 2022, §§ 169-170.

8 *Oyal v. Turkey*, no. 4864/05, 23 March 2010.

access to health care in emergency situations, and improvement of the standards of testing in blood donations to prevent contamination.

Other examples of concerted attempts to execute pilot and quasi-pilot judgments on conditions of detention via State investment in the prison sector can be seen for instance in Croatia, where, following the Court's judgment in *Cenbauer v. Croatia*⁹ (2006), several measures were adopted, including the renovation of a number of prison facilities. The Committee of Ministers closed the case in 2020.

*Torreggiani v. Italy*¹⁰ or *Vasilescu v. Belgium*¹¹ are further examples where execution has been closed, or not, depending on whether the structural problems identified persist.

Another barrier to the timely or correct execution of Court judgments may be the absence of an effective structural execution mechanism at domestic level. This is mostly due to the lack of administrative coordination between relevant authorities and does not necessarily derive from conscious government actions or omissions.

With the correct political will, this type of difficulty can be remedied relatively easily. Slovenia is a case in point. In 2015, it set up an inter-ministerial working group on the execution of the Court's judgments, followed the next year by the creation of a project unit within the Ministry of Justice tasked with proposing and coordinating execution measures across all relevant authorities. The fact that Slovenia now has one of the best records in terms of execution, with 98% of closed cases before the Committee of Ministers¹², is surely not unrelated.

Probably, the most sensitive issue when it comes to execution is resistance that derives from reliance on national (constitutional) identity. This aspect will be addressed further by Judge Ineta Ziemele this morning and in a panel later today.

Let me just say a few words here to set out the context by looking at the case of Germany. Germany has a very good record in terms of applications before the Court, with 0.06 applications per 10,000 inhabitants, against a member State average of 0.54¹³. In terms of execution, it currently has only 5% of the total number of cases transmitted for supervision still pending before the Committee of Ministers¹⁴. German superior courts have engaged in constant and fruitful dialogue with the

9 *Cenbauer v. Croatia*, no. 73786/01, 9 March 2006.

10 *Torreggiani and Others v. Italy*, nos. 43517/09 and 6 others, 8 January 2013.

11 *Vasilescu v. Belgium*, no. 64682/12, 25 November 2014.

12 Council of Europe Department for the Execution of Judgments of the ECtHR, Execution Factsheet Slovenia.

13 ECtHR, Analysis of statistics 2022 (January 2023) 14.

14 Council of Europe Department for the Execution of Judgments of the ECtHR, Execution Factsheet Germany.

Court and this dialogue has managed to overcome some traditional resistance of, for example, the Federal Constitutional Court in areas which were deeply rooted in German legal tradition.

However, even with a State like Germany, with a good Convention record, we see how ambivalent domestic court statements can be picked up and used in other contexts to resist abiding by Article 46 obligations. In a case called *Görgülü v. Germany*¹⁵, the Court found a violation of Article 8 in proceedings relating to the custody and access to the applicant's child, who had been born out of wedlock. Following that judgment, the Federal Constitutional Court granted visiting rights to the applicant, thereby aligning itself with the Strasbourg judgment.¹⁶ However, in its 2004 judgment the Federal Constitutional Court emphasized in an *obiter dictum* that it retained the last word on national constitutional sovereignty:

“[t]he Basic Law aims to integrate Germany into the legal community of peaceful and free states, but does not waive the sovereignty contained in the last instance in the German constitution. There is therefore no contradiction with the aim of commitment to international law if the legislature, exceptionally, does not comply with the law of international agreements, provided this is the only way in which a violation of fundamental principles of the constitution can be averted.”¹⁷

The absence of a non-hierarchical dialogue between the Strasbourg Court and national constitutional courts is not in itself problematic. Indeed, a system based on shared responsibility depends on and accommodates such dialogue. However, it is noteworthy that the Federal Constitutional Court's decision¹⁸ in *Görgülü* was referred to by the Russian Constitutional Court in its 2015 decision when it ruled that the Russian Constitution had supremacy over the European Convention on Human Rights.¹⁹ It was picked up again by the Constitutional Court of Poland in its judgment of 10 March 2022²⁰ where it found certain aspects of the Court's case-law on Article 6 and judicial independence stemming from the judgments in *Broda and Bojara v. Poland*²¹ and *Reczkowicz v. Poland*²² to be incompatible with the Polish Constitution.

15 *Görgülü v. Germany*, no. 74969/01, 26 February 2004.

16 BVerfG, Order of the Second Senate of 14 October 2004, 2 BvR 1481/04.

17 *Ibid.*, § 35.

18 See Stefanie Schmahl, “The European Court of Human Rights – Can there be too much Success? A Comment” (2022) 14(1) *Journal of Human Rights Practice* 191-203.

19 Constitutional Court of the Russian Federation, Judgment of 14 July 2015, No. 21-/2015.

20 Constitutional Tribunal of Poland, Judgment of 10 March 2022, K 7/21.

21 *Broda and Bojara v. Poland*, nos. 26691/18 and 27367/18, 29 June 2021.

22 *Reczkowicz v. Poland*, no. 43447/19, 22 July 2021.

A system based on shared responsibility depends not just on trust that the Strasbourg court remains sensitive to national culture and constitutional heritage – as it has always proven to be²³ – but also on a commitment to standing together in defence of common European values, not least respect for the rule of law, rather than erecting national constitutions as obstacles to compliance with State obligations under international law.

This is why 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. As I tried to explain, together with my colleagues Judges Grozev and Lemmens, in our joint dissenting opinion in the case of *Savickis and Others v. Latvia* [GC]²⁴, 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.

2. Failure to execute and the functioning of the Convention system

As I said before, the binding legal force of the Court’s judgments and decisions flows inexorably from Articles 1, 19, 32, 34 and 46 of the Convention. Failure to execute the Court’s judgments not only contradicts the basic Convention construct but fundamentally weakens the right of individual application, embedded in Article 34, which is the cornerstone of the system.

If we draw a parallel with the domestic dimension, as the Court has repeatedly explained, Article 6 § 1 of the Convention protects the implementation of final, binding judicial decisions.²⁵ In *Scordino v. Italy* (no. 1) the Grand Chamber concluded that the right to see such decisions executed was an integral part of the “right to a court”.²⁶

Since *Golder v. the United Kingdom* in 1975,²⁷ and as illustrated more recently in *Grzęda v. Poland*²⁸, the Court has established a direct link between the right of access to a tribunal, which, as we have just seen, includes the right to the execution

23 See recently the judgment in *Valiullina and Others v. Latvia*, nos. 56928/19 and 2 others, 14 September 2023.

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

25 See, for example, *Ouzounis and Others v. Greece*, no. 49144/99, 18 April 2002, § 21.

26 *Scordino v. Italy* (no. 1) [GC], no. 36813/97, 29 March 2006, § 196.

27 *Golder v. the United Kingdom*, no. 4451/70, 21 February 1975, §§ 29-36.

28 *Grzęda v. Poland* [GC], no. 43572/18, 15 March 2022, §§ 342-343.

of final binding decisions, and the principles of the rule of law and the avoidance of arbitrariness which underpin much of the Convention.

Failure to execute final and binding judicial decisions undermines the credibility and authority of any judicial system, and, in the end, of the State or system which a given court serves. What would be the point of putting in place a system where people can hold public authorities accountable before the courts if the decisions of those courts remain ineffective? The same applies, *mutatis mutandis*, when it comes to the Convention, as demonstrated by the terms, *inter alia*, of Articles 1, 19, 34 and 46.

In its infringement judgment in *Kavala v. Türkiye* [GC], the Court emphasised that the whole structure of the Convention rested on the general assumption that public authorities in the member States acted in good faith. That structure includes the supervision procedure, such that the execution of judgments should also involve good faith and take place in a manner compatible with the “conclusions and spirit” of the Court’s judgment.²⁹

From a practical perspective, deficient execution of the Court’s judgments has been consistently evidenced over two decades by the evolution in our caseload; a point made throughout the Interlaken reform process by successive Court Presidents.³⁰

Around 80% of our present docket is composed of applications concerning questions in relation to which the Court has well-established case-law or repetitive cases. The latter are cases where the Contracting Parties have failed to take effective steps to remedy the underlying systemic or structural problems previously, and often repeatedly, identified by the Court. As a consequence, a significant part of the Court’s already scarce resources is diverted to deal with thousands of applications which continue to be lodged as a result of deficient execution of previous judgments, to the detriment of strategically important and timely processing of priority and “impact” cases.

Where the root cause of a systemic problem at the national level remains untreated, the Court continues to receive applications – often in their hundreds or thousands – and continues to find violations which stem from that systemic or structural problem, thus creating a vicious circle with negative effects on the effective functioning of the Convention system.

29 *Kavala v. Türkiye* (infringement proceedings) [GC], no. 28749/18, 11 July 2022, § 169. The importance of the good faith obligation was paramount in both *Kavala* and *Ilgar Mammadov* because the principal judgments had found violations of Article 18, the object and purpose of which is to prohibit the misuse of power.

30 See, for example, the speech by President Jean-Paul Costa at the Solemn hearing of the European Court of Human Rights on the occasion of the opening of the judicial year 2010 and the speech by President Dean Spielman at the Solemn hearing of the European Court of Human Rights on the occasion of the opening of the judicial year 2015.

As the Court pointed out in its Reykjavik Memorandum, and I have repeated before the Committee of Ministers, the present situation is unsustainable, both from the perspective of the principles of subsidiarity and shared responsibility and from the perspective of a court seeking to respond sufficiently quickly to the new and difficult questions to which changes in our societies, democracies, climate and conflict give rise.

3. The relevance of execution to the broader European rule of law context

As I emphasised in my introduction, the rule of law is one of the three pillars on which the Council of Europe and the Convention system are based.

It is also a value now enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union. Needless to say, when it comes to respect for the rule of law, what happens in Strasbourg is monitored very closely in Luxembourg and Brussels and *vice versa*. When adjudicating cases relating to the independence of the judiciary or the operation of mutual recognition instruments such as the EAW, the Court of Justice refers extensively to the well-established case-law of the Strasbourg Court under Article 6 of the Convention. Indeed, the extent to which the spirit of the *Golder* judgment, handed down by the Court in 1975,³¹ is reflected in the recent conditionality judgments of the CJEU in annulment actions brought by Poland and Hungary, is striking.³²

As the Luxembourg court has developed its case-law in relation to Articles 2 and 19 § 1 TEU and Article 47 of the EU Charter, clear synergies can also be seen in Strasbourg references to that same case-law.

Beyond interaction between the two European courts in defence of the rule of law, the European Commission, in its assessment of EU Member State compliance with Article 2 values and the rule of law, looks to their Convention record. This makes perfect sense if one looks back to the early nineties and the dramatic geo-political changes which Europe was undergoing with new democracies emerging on the doorstep of the newly baptised EU. EU accession criteria firmly anchor conditionality into the accession process, with the newly added Articles 2 and 7 TEU designed to

31 See *Golder v. the United Kingdom*, no. 4451/70, 21 February 1975, § 34: “[...] the Preamble [...] points to [the rule of law] as being one of the features of the common spiritual heritage of the member States of the Council of Europe. [...] it would be a mistake to see in this reference a merely “more or less rhetorical reference”, devoid of relevance for those interpreting the Convention. One reason why the signatory Governments decided to “take the first steps for the collective enforcement of certain of the Rights stated in the Universal Declaration” was their profound belief in the rule of law. [...]”

32 See, for example, CJEU Case C-157/21, *Poland v. European Parliament and Council*, EU:C:2022:98, § 264: “[...] Article 2 is not a mere statement of policy guidelines or intentions, but contains values which [...] are an integral part of the very identity of the European Union as a common legal order, values which are given concrete expression in principles comprising legally binding obligations for the Member States”.

encourage adherence thereafter. New Member States, and indeed older ones, are required to ensure the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law and human rights.³³ Membership of the Council of Europe and ratification of the ECHR are key in this regard because, in the words of one EU legal commentator:

“it is the key task of the EC[t]HR, among other international institutions, to keep European legal orders in check”.³⁴

Five EU Member States still feature on the Strasbourg Court’s top ten list of States ranked per number of pending applications; two feature in the top five. In its annual Rule of Law Report since last year, the Commission refers to the execution of judgments of the European Court of Human Rights as an important indicator of the functioning of the rule of law in surveyed EU Member States.³⁵

The same indicator will presumably be of paramount importance for the eight Member States of the Council of Europe which are now candidates for the EU accession.³⁶

My purpose here is not to address in detail the rule of law synergies which have successfully developed between the EU and Council of Europe systems but to highlight the type of centrifugal tensions and consequences that failure by States to execute Strasbourg Court judgments create both within the ambit of the Convention system and beyond.

4. Responding to deficient execution both at international and domestic levels

What has been done so far to address deficient execution of the Court’s judgments?

At the political level, the critical problem of deficient execution of the Court’s judgments has been highlighted time and time again.³⁷ In the Reykjavik Declaration in May, the Heads of State and Government acknowledged that the primary responsibility for ensuring compliance with international legal obligations, to which

33 See further C. Hillion, “The Copenhagen Criteria and their Progeny” in C. Hillion (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach* (Hart Publishing, 2004) and D. Kochenov, “The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated” in L. Delcour and E. Tulmets (eds.), *Pioneer Europe. Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood* (Nomos, 2008).

34 See D. Kochenov, “EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?” (2015) 34(1) *Yearbook of European Law* 1-23, 10.

35 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, ECOSOC and the Committee of the Regions, 2023 Rule of Law Report, Brussels, 5 July 2023, COM(2023) 800 final. See in particular page 26. According to the 2023 report, performance continues to vary between Member States. Overall, around 40% of the leading judgments of the ECtHR relating to EU Member States from the last 10 years have not been implemented.

36 Ibid, at page 33 with references to Ukraine, Moldova and Georgia.

37 See, for example, ECtHR, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Brighton Declaration, at point 20. See also, Committee of Ministers, Securing the long-term effectiveness of the European Convention on Human Rights, Hamburg, 21 May 2021, CM/Del/Dec(2021)131/3.

Member States have sovereignly committed, is borne by domestic democratic and judicial systems.³⁸ They recommitted to the binding nature of the Court's judgments and decisions and to redoubling their efforts for the full, effective and rapid execution of judgments, which they considered of fundamental importance "to ensure the long-term sustainability, integrity and credibility of the Convention system".

It is hoped that one of the fruits of the 4th Summit will be the development of a more co-operative, inclusive and, where needed, a political approach to execution based on dialogue between States and relevant Council of Europe institutional actors. There is clearly room for further strengthening of synergies between the Registry of the Court and the Department for the Execution of Judgments. In this respect, at a seminar organised at the Court in March, different execution "stakeholders" – Judges, Ambassadors, staff from the execution department, members of the Committee of Ministers' Secretariat and the Court's Registry – were brought together to look at ways to promote this.

At judicial level, the deficient execution of the Court's judgments can be and is indeed tackled both in Strasbourg and at the national level.

At Strasbourg level, over the course of the last twenty years, the Court has assumed more responsibility in the execution process, notably, by giving indications as to the specific individual and/or general measures to be taken under Article 46 of the Convention in order to put an end to a situation which it has found to be in violation of the Convention.³⁹ As of June 2023, more than 300 judgments contained such indications.

The Court's practice is intended not only to guide national authorities but also seeks to facilitate the Committee of Ministers' role in supervising the execution process, bearing in mind that the ultimate choice of execution measures to be taken (provided the conclusion and spirit of the judgment is respected) remains within the margin of appreciation of the State concerned.

I would not wish to take much of our time today dwelling on the specificities of individual measures. They are by definition case-specific and frequently indicated in cases involving specific provisions of the Convention, notably, Articles 5⁴⁰ and 6.⁴¹ It has to be said, the Court has not shied away from indicating individual measures

38 Council of Europe, Reykjavik Declaration "United around our values", Reykjavik Summit, 16-17 May 2023, 17.

39 For the previous more cautious approach regarding the Court's engagement in the execution process see *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 127, Series A no. 161: "The Court is not empowered under the Convention to make accessory directions of the kind requested by the applicant (see, *mutatis mutandis*, the Dudgeon judgment of 24 February 1983, Series A no. 59, p. 8, § 15). By virtue of Article 54 (art. 54), the responsibility for supervising execution of the Court's judgment rests with the Committee of Ministers of the Council of Europe."

40 *Assanidze v. Georgia* [GC], no. 71503/01, ECHR 2004-II, 8 April 2004.

41 *Sejdovic v. Italy* [GC], no. 56581/00, ECHR 2006-II, 1 March 2006.

in other types of cases too when required. I can mention *H.F. and Others v. France*⁴² as an example, concerning the refusal of the French authorities to consider a request to repatriate French nationals detained in camps in Syria. After finding a breach of Article 3 § 2 of Protocol No. 4, the Court indicated that the French Government had to “re-examine those requests, in a prompt manner, while ensuring that appropriate safeguards [were] afforded against any arbitrariness”⁴³.

With regard to general measures, the Court may find it useful or even necessary to indicate them where it has found that the violation of the Convention is occurring or is likely to occur in similar situations. Accordingly, the measures should be such as to remedy the Court’s finding of a violation in respect of the existence or non-existence of legislation, or even a general practice, so that the system established by the Convention is not compromised by a large number of repetitive applications stemming from the same cause.

The dynamic nature of the Court’s review is implicit in the pilot and quasi-pilot judgment procedures, to which I want to turn for a moment. I believe these procedures are well known to you and my intention is not to dwell on their mechanics.⁴⁴ I would rather want to mention them with a view to offer some reflections on a “judicialization”⁴⁵ of the execution process and the “constitutionalising effect” which such processes can produce.⁴⁶ Let me explain.

In the context of the pilot and quasi-pilot procedures the Court remains in control of the supervision of measures taken at the domestic level to address the deficiencies identified in the pilot or leading judgment. The adequacy of the measures adopted is not under the sole scrutiny of the Committee of Ministers, but under the judicial scrutiny of the Court and the standards used for that scrutiny are legal requirements set in the Conventional. We have seen how that works in some of the examples I mentioned earlier, such as *Torreggiani and Others v. Italy* or *Văleanu and Others v. Romania*.

Consequently, there is a greater involvement of the Court in the execution process and, to an extent, a form of “judicialization” of that process. This “judicialization” also means that in its supervision of the measures adopted at the domestic level

42 *H.F. and Others v. France* [GC], nos. 24384/19 and 44234/20, 14 September 2022.

43 *Ibid.*, § 295.

44 See further: ECtHR, The Pilot-Judgment Procedure: Information note issued by the Registrar; ECtHR, Press Factsheet – Pilot judgments (both available at www.echr.coe.int); Leach et al, *Responding to systemic human rights violations: an analysis of ‘Pilot Judgments’ of the European Court of Human Rights and their impact at national level* (Intersentia, 2010); Haider, *The pilot-judgment procedure of the European Court of Human Rights* (Brill, 2013).

45 See also H. Keller and C. Marti, “Reconceptualising Implementation: The Judicialisation of the Execution of the ECtHR’s Judgments” (2015) 26 *EJIL* 829-850, 829.

46 See, for instance, Sadurski, *Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, (2009) 9(3) *HRLR* 397-453.

the Court is concerned with a broader picture – namely, the national system – rather than just the necessity to adjudicate an individual case.

The emphasis is, therefore, shifted from the Court’s “adjudicative role” to its “constitutional role”⁴⁷, which is to clarify Convention obligations, protect the achieved level of Convention rights and freedoms and, where needed, further develop Convention standards.

A more extensive use of the pilot and quasi-pilot judgment procedures therefore has the potential to be an effective tool to tackle the problem of the high number of cases currently pending before the Court by identifying the cases of “constitutional” relevance and dealing with other repetitive cases in a more summary way. At the same time, these procedures could ensure effective judicial oversight of the reforms carried out at the domestic level and thus enhance the execution of the Court’s judgments.

The Court is currently in the process of internal reflections as regards the further enhanced use of pilot and quasi-pilot judgment procedures.

Any effort in the execution of the Court’s judgments critically depends on the involvement of national courts. They must act as “faithful guardians” of Convention standards and values.⁴⁸ They have the task of ensuring that the Convention is duly implemented in their domestic orders.

However, at national judicial level, as I mentioned before, a varying degree of reluctance in executing the Court’s judgments may stem from reliance on Member State constitutional traditions or identity.⁴⁹ It is important to remember that cases of open conflict may be high profile – but they are rare. On the contrary, the strong and continued institutional dialogue between the Strasbourg Court and national superior courts continues to bear fruit.

For the role of national judges when it comes to execution, the aftermath of recent French and Latvian cases are illustrative.

In *J.M.B. and others France*,⁵⁰ decided in January 2020, the Court found a violation of Articles 3 and 13 on account of inadequate conditions of detention in French prisons and the lack of effective remedies available to prisoners.

In July of the same year, the French Court of Cassation explicitly relied on the *J.M.B.* judgment and found that, even before the requisite legislative changes

47 On the Court’s “constitutionalist” and “adjudicative” roles, see further Greer and Wildhaber, “Revisiting the Debate about ‘constitutionalising’ the European Court of Human Rights” (2012) 12(4) HRLR 655-687.

48 See further, Bjorge, *Domestic Application of the ECHR: Courts as Faithful Trustees* (OUP, 2015).

49 See Constitutional Tribunal of Poland, Judgment of 10 March 2022, K 7/21, mentioned above.

50 *J.M.B. and Others v. France*, nos. 9671/15 and 31 others, 30 January 2020.

were made, judges should be able to put an end to conditions of detention contrary to Article 3. A few months later, the French Constitutional Court, on the basis of a priority preliminary ruling (*question préjudicielle de constitutionnalité*) requested by the Court of Cassation, decided to repeal the relevant provisions of the Code of Criminal Procedure which precluded early release in case of conditions of detention incompatible with human dignity. This timely sequence of judicial dialogue between the Strasbourg Court and the French superior Courts culminated in the adoption, a few months later, of legislative amendments seeking to comply with the *J.M.B.* judgment.⁵¹

As regards Latvia, the case that I would like to mention is *Ēcis v. Latvia*⁵², which concerned a blanket ban on prison leave for male prisoners in maximum security prisons without any individual assessment of the proportionality of such a prohibition. A majority of the Chamber found a violation of Article 14 in conjunction with Article 8.

The case was closed by the Committee of Ministers in September 2022⁵³, following an amendment of the Code for the Enforcement of Sentences which introduced the possibility for prisoners to apply for the organisation of a funeral service for a close family member within the prison premises. In the same year, a further amendment introduced the possibility to grant compassionate leave for up to two days. I would like to emphasise that, following the judgment of the Strasbourg Court, and before the relevant legislative amendments, the Constitutional Court of Latvia had found that the provision of domestic law which precluded all prisoners serving their sentences in closed-type prisons from requesting compassionate leave, was incompatible with the Constitution.

Lastly, allow me to note that in terms of the role of national judges when it comes to execution and subsidiarity, Article 46 § 1 imposes on the State an obligation to execute a judgment handed down in its regard. However, there is also a *res interpretata* effect of the Court's judgments for courts and authorities in States other than those which are party to proceedings. This is one of the most important tools reinforcing subsidiarity but also limiting the number of applications before the Court.

In conclusion, the success of the Convention system has been achieved through a combination of efforts both domestically and at international level. Implementing

51 Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention. Note that the execution proceedings are still pending before the Committee of Ministers due to the fact that it still remains to be seen how the reforms are carried out at the domestic level, including if the noted legislative amendments will actually be implemented in practice. In this regard, see Committee of Ministers, Decision CM/Del/Dec(2022)1451/H46-11 of 8 December 2022.

52 *Ēcis v. Latvia*, no. 12879/09, 10 January 2019.

53 See Committee of Ministers, Resolution CM/ResDH(2022)206 of 22 September 2022.

the Convention must be a joint effort of governments, parliaments, domestic courts, civil society and, of course, the Strasbourg Court.

I stand before you today as President of a human rights court which currently has some 75,600 pending applications, 80% of which are repetitive cases or cases in relation to which the case-law is well-established.

Tackling the related question of the docket and execution is critical not only for the sake of individual applicants but also for the long-term health of the Convention system and its ability to tackle the many grave and new challenges to respect for human rights, democracy and the rule of law emerging in our societies.

I am impatient to hear the contributions of the next distinguished speakers and I am grateful to have had the opportunity to transmit the Court's collective voice here in Riga today.



Ineta Ziemele

Judge of the Court of Justice of the European Union

Execution of Judgments and National Identity

Setting the stage

My speech could be the shortest ever of the speeches at such occasions, since it is almost trivial to say that execution of judgments forms an element of national identity in States that function in accordance with the principle rule of law, provided we agree that national identity is not limited to culture, language and the main historical narrative of a nation but also captures democracy and rule of law. I think there is a good reason not to take solely a sociological approach in comprehending what national identity is since, e.g., Article 4, para 2, of the TEU defines national identity as inherent in political and constitutional structures of, EU Member States. From the European point view, national identity, at least in some part, is defined by constitutional law, as it is constitutional law defining national symbols and taking stock of particularities of a social contract of each society. In some constitutional doctrines, national identity can be legally defined through the perspective of constitutional identity, in others, as a general principle of constitutional law per se. One way or another, every now and then constitutional jurisdictions may need to engage with elements of national identity embodied in constitutions concerned.

Every now and then, States use arguments that execution of judgments cannot take place since it would be contrary to their national identity. These arguments are familiar at European and national levels, e.g. here in Latvia. Upon a more profound reflection, therefore, the matter is not trivial and certainly not simple. It merits a serious discussion.

Let me briefly introduce the factors that have contributed to the evolution of the unease in the relationship between national identity and courts as reflected in the difficulties of or opposition to execution of judgments of European Court of Human Rights (ECtHR) as well as Court of Justice of the European Union (CJEU) and on some occasions, albeit more rarely, constitutional courts.

First, we live in the digital age. It has the incredible capacity to inform but also to misrepresent. Second, globalization and the age of crisis, reinforce considerably insecurity in human society. That is a more fertile ground for a narrow national rather than European or international feelings. Third, very different historical narratives in Europe and the lack of their knowledge within a space, which claims to be more united than other spaces in the world. I have a habit to ask my colleagues from the other parts of Europe, how much of history of the Baltic States they have learned at school. I suppose you know the answer already. Finally, we also live in the age of incredible judicialization of human relations. Where there is a disagreement on common values, we can agree on one thing, i.e., that we go to a third party and in a fair procedure determine who is right and who is wrong. We accept the result because we trust the procedure, which is independent and impartial. The courts with the competence to determine value disputes, and the courts which adjudicate human rights are such value courts, have become important contributors to societal processes and that is rather different from the perceived original role attributed to the courts in writings of J.J. Russo and Montesquieu. Both of these thinkers, essential for the cultural space of Europe, believed that judges were merely mouthpieces of the law for the resolution of a particular dispute. They were perfectly aware nevertheless that it is not evident to assign judges with a narrow role of applying and pronouncing what the law is. I think the nature of a society is such that all forms of societal organization and State institutions contribute to continuous self-constituting process of that society and the courts are not an exception. It is honest and necessary to recognize that.

I will now address in some more detail the key notions of my theme.

I will first address the main principles that underlie the notion of execution of judgments. I will then investigate the proposition that execution of judgments forms part of the principle of rule of law and, therefore the national identity of a democratic rule of law-

based State. I will ask in the end whether there are any legitimate considerations pertaining to national identity that may conflict with the principle of execution of judgments.

It is also important to point out that we need to be clear as to what are we talking about when we refer to execution of judgments. Is it about execution of the operative part, execution of the operative part and the motives, or compliance with case law?

Execution of judgments

In view of the aims of the Latvian Presidency in the Council of Europe to address the difficulties arising in the context of the execution of the judgments of the European Court of Human Rights, I have prepared my observations with the view of this aim. Article 46 of the European Convention on Human Rights (hereinafter - ECHR or the Convention) provides for the obligation of States parties to the ECHR to execute judgments of the Court and sets up a mechanism for that purpose. It is probably useful to not lose the sight of the fact that, despite the difficulties with the execution of judgments, especially since an unprecedented enlargement of the Council of Europe in the 90ties, this mechanism remains the most complete and successful implementation of *State responsibility* in international law. It should be remembered that a judgment of the ECtHR which establishes a violation of the Convention by a State Party means that an internationally wrongful act has been committed by that State. According to the mechanics of State responsibility such a violation must be repaired. It is a general principle of international law that a State responsibility for an internationally wrongful act must make full reparation of the injury caused. Reparation is intended to make the party injured by the illegal act “whole” and, as much as possible, create conditions where the position of the applicant would be restored as it would have been, had the breach not occurred.

Over the years, the ECHR execution mechanism has been moving to embrace fully the very idea of *restitutio in integrum* since oftentimes the payment of just satisfaction in accordance with Article 41 ECHR did not meet the criteria of *restitutio in integrum* and the considerable discretion to determine the compensation left originally to States parties in practice did not do justice to the general principle of international law, especially in view of the very important objective of the Convention, i.e., protection of human rights and freedoms. It should be recalled that for a long time Article 41 ECHR was the dominant approach to responsibility for Convention violations. The Article states that “and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.” The original idea behind the Article is that fair compensation, as determined by the Court,

can be ordered after a Member State has exceptionally failed to provide full restitution. Life and experience has amended original conception of the functioning of State responsibility under the Convention. The Court has found out that it needs to give more guidance to the States. Along this logic, the development of Article 46 ECHR case law which indicates the need for general measures and sometimes also individual measures goes a long way to fully embrace a proper implementation of State responsibility in the system of the Convention. I think this has been a crucial development based in general principles of treaty law and State responsibility, if the Convention system is to continue to stay as effective as it can be. I am sure there is plenty of work on details but already the steps such as adjudication on systemic problems and general measures, pilot judgment procedure, even advisory procedure is helpful, and, indeed, considerable steps have been taken in the political bodies of the Council of Europe to improve on a *peer pressure principle* of execution of judgments. Within a short period, as far as human history is concerned, execution of judgments in the ECHR system has matured considerably.

That said, in its very essence the success of the system continues to be dependent on the good faith of Member States either when they execute judgments or exercise the peer-pressure in the Council of Europe and that is based on the fact that these are *like-minded States*. In other words, they do share the values of the Statute of the organization and those spelled out in the Preamble of the ECHR, including acceptance of international responsibility, as it were, and in the end of the day the execution of a resulting judgment of the Court. **This is a matter of rule of law in international law** and the ECHR system claims to be the best example how the rule of law can function in international relations, but, and it has been recognized, especially since the closer consultation process between the governments and the Court begun in Interlaken in 2009, the consequences of international responsibility as determined by the ECtHR cannot fully be addressed without relevant domestic reactions in domestic courts, parliaments and governments.

In Latvia, a lot has been done by domestic courts in **internalizing the ECHR** and the ECtHR case law and certainly giving full effect to *erga omnes* character of the judgments. With respect to the latter, Latvia could be considered a front-runner. A very important point ought to be made here. While it is clear that all States parties must execute the operative part of the judgment in cases where the State concerned is a respondent, I suspect that the *erga omnes* character of the findings of the Court in any of its judgments remains a controversial matter. Historically, the Convention was not conceived to set forth general *erga omnes* obligations concerning certain aspects of the interpretation of the Convention. However, no legal system is static; it cannot be since it evolves along with

human society. Today international law recognizes that there are rules that by their very nature give rise to *erga omnes* obligations and among them are the rules of human rights law. There are elements in the Convention, such as inter-State complaints provided for in Article 33 ECHR, that indicate towards *erga omnes* character of the Convention as between States. Be it as it may, there is a more clear understanding that *lex interpretata* of the Convention ought to be followed by all States parties. As far as Latvia is concerned, the courts have no issue with the use and application of the case law of the Court as such and not only in the cases against Latvia as part of execution of judgments *stricto sensu*.

Similarly to the execution of the judgments of the Constitutional Court, in Latvia (hereinafter - CCL) there is a room for better compliance with the rulings of the ECHR as far as executive and legislative steps are concerned. I think that a permanent structure in the government, probably at the level of State Chancellery with its horizontal reach across the ministries, which oversees execution of judgments of the CCL and ECtHR, is necessary with appropriate working methods. With reference to *Opuz v Turkey* judgment adopted in 2009, I shall provide an example. The Court then reiterated that the right to life “[...] involves a primary duty on the State to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions. It also extends in appropriate circumstances to a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual [...]”⁵⁴. The Court thus considers that “[...] the prosecuting authorities should have been able to pursue the proceedings as a matter of public interest, regardless of the victims’ withdrawal of complaints (see, in this respect, Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of the Ministers, paragraphs 80-82 above)”⁵⁵. The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (the Istanbul Convention)-has codified both the case law and the agreement among States. I am hopeful that Latvia will finally join the Convention⁵⁶. But in 2023, Latvia had been shocked by a case of domestic violence in identical circumstances and the relevant authorities had acted exactly same way as Turkish authorities in *Opuz* case. Surely, Latvia had plenty of time to put in place effective law-enforcement machinery to protect an individual whose life was in danger from acts of another individual following the principles of the ECtHR case

54 *Opuz v. Turkey*, 2009, para 128.

55 *Ibid*, para 145.

56 Latvia joined the Istanbul Convention in the end of 2023.

law, including the indications from the already mentioned Opuz case. Yet the available mechanisms turned out to be ineffective and, regardless of Latvia's accession to the Istanbul Convention, this situation was contrary to the ECHR. In other words, if one were to take, for example, the Court's most recent press releases, on that basis, identify the Court's principled statements regarding the interpretation of the Convention, and compare them with Latvian law and practice, one could quite easily arrive at concrete legislative proposals or things to do by the executive branch. That would go a long way to remedying Latvia's compliance problems with the Convention. It is this that has to be done somewhere within the executive branch in Latvia and elsewhere in all of the member States of the Council of Europe which would not only help execution of judgments but would make the functioning of the Convention system more effective, even before ECtHR comes to adopting a judgment. I am sure that some States are more successful on a preventive level than others and an exchange on good practices in the Committee of Ministers of the Council of Europe might be an idea.

Execution of judgments as a core element of rule of law

Previously, I referred to the execution of ECHR judgments against a blueprint of State responsibility rules in international law. From a constitutional law perspective, the execution of judgments is a crucial element of the rule of law principle. It gives meaning to the principles of separation of powers and checks and balances. If the government was allowed not to execute judgments of the courts, including European courts, that would infringe upon the very idea of separation of powers and check and balances. Such practice greatly undermines democracy and is a sign of its backsliding.

From the perspective of the ECHR, and the Court has repeatedly stated that "The right to execution of binding decisions, given by any court, is an integral part of the "right to a court"⁵⁷. Otherwise, the provisions of Article 6 § 1 would be deprived of all useful effect"⁵⁸. The right to a fair hearing under Article 6 is an expression of the rule of law. "One of the fundamental aspects of the rule of law is the principle of legal certainty"⁵⁹, which requires, *inter alia*, that where the courts have finally determined an issue, their ruling should not be called into question"⁶⁰.

From the perspective of the European Union (EU) law, as generally known, Art 47 of the EU Charter of Fundamental Rights incorporates Art 6 case law within

57 *Scordino v. Italy* (no. 1) [GC], 2006, para 196.

58 *Burdov v. Russia*, 2002, paras 34 and 37.

59 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], 2020, para 238.

60 *Brumărescu v. Romania* [GC], 1999, para 61.

its scope. With this in mind, the rule of law as a common value of the EU is also concretised to comprehend, inter alia, the execution of binding final judgments of independent and impartial courts. Recently there have been several occasions where also the CJEU had to reiterate the importance of the rule of law and the right to a fair trial by independent and impartial courts.

It derives from the case law that in the Council of Europe Member States, but even more in those Member States which are also members of the EU, the principle of the rule of law requires execution of final binding judgments rendered by independent and impartial courts within appropriate time limits. It is imperative rule so as to uphold democracy and the trust of people in a democratic rule of law-based State. The minimum or the very core of this rule is the execution of operative part of a judgment. However, most often judgments of the highest courts in their motives provide or disclose general principles of law, which, too, are legally binding. *Lex interpretata* should be approached seriously, when legislative and executive power execute the final binding judgments of the courts.

Rule of law and national identity

The notion of national identity as such is an abstract and rather open-ended notion. For example, *Satversme* (Constitution of the Republic of Latvia) spells out that Latvia is a nation-state which is formed of Latvians and Livs and all the citizens and that democratic discourse takes place in the Latvian language. The inter-play and balance between all relevant principles, including the principle of a nation State and the rule of law, are prescribed in the Introduction of the *Satversme*. Its paragraph 4 states that: “Latvia as democratic, socially responsible and national state is based on the rule of law and on respect for human dignity and freedom; it recognises and protects fundamental human rights and respects ethnic minorities. The people of Latvia protect their sovereignty, national independence, territory, territorial integrity and democratic system of government of the State of Latvia.”

A priori it is hard to imagine any conflict between values of a democratic nation-state and the rule of law where the latter includes execution of final judgments of national and European courts. First, the ECHR accepts national particularities and allows for margin of appreciation in complying with the Convention rights and, second, the EU even protects national identities in Art 4.2 TEU. But values and mechanisms have been confronted both in respect to the ECtHR and CJEU and national constitutional courts. The cases that come to mind are not of the same nature. There are cases in which primacy or *pacta sunt servanda* and sovereign adjudication are confronted; that is

a matter between the courts to solve in the spirit of genuine dialogue and good faith. There are cases in which a genuine disagreement as to the scope of values exists and that for me is, indeed, a more serious matter. It is in the latter cases that one should proceed with great care in the early stages of the judicial proceedings and, most importantly, in the adjudication stage. From the perspective of the ECHR at the adjudication stage subsidiarity perspective becomes important, as demonstrated in such cases as the *Animal Defenders v the United Kingdom*⁶¹ and *S.A.S. v France*⁶². From the perspective of CJEU where the primacy and autonomy of the EU legal order must be preserved there are several options, as demonstrated by the earlier *Omega*⁶³ and more recent *Cilevičs and Others*⁶⁴ judgments. All the mentioned judgments exemplify the importance of sensitivity towards national particularities embodied in the notion of constitutional identity and presented through the dialogue of courts in good faith.

Conclusions

The principles of democracy, rule of law and protection of human rights are intertwined. They are meant to be in balance and I think the balance today is more important than ever. The rights of an individual as such in a State are not absolute, with few exceptions, the right of a democratic majority is not absolute, nor are judges always right. Strength of our common European values are discovered through their interplay and dialectics. Balance can be different in different societies due to their histories, cultures, geographies, for as long as the minimum European core, as determined by ECHR, is universally guaranteed. {Within the EU, different logic applies in view of primacy and autonomy of the EU law, however the result is the same, it's the preservation of the common values. In the end I come to the sentence that I started with, i.e., national identity cannot be confronted with the rule of law and its core element – execution of final binding judgments –, the latter is part of national identity in the Council of Europe states and, certainly, the EU Member States. It is imperative, however, especially for the courts that are removed from national narratives and identities to listen carefully to the explanations and arguments provided by the parties. As said, protection of national identities too is a European value but so is the membership in common European human rights architecture, which is meant to offer one of the strongest protections to Europeans and European nations today.

61 *Animal Defenders International v. The United Kingdom*, [GC], 2013.

62 *S.A.S. v France*, [GC], 2014.

63 CJEU judgment, 14 October 2004, *Omega*, C-36/02.

64 CJEU judgment (grand chamber), 7 september 2022, *Boris Cilevičs e.a.*, C-391/20.



Başak Çalı

Professor of International Law (Hertie School)

Rejoinder

Thank you for inviting me to provide a brief rejoinder at the opening session of this important conference on ‘The Role of the Judiciary in Execution of Judgments of the European Court of Human Rights’ organized, in the context of the Latvian Presidency of the Council of Europe.

A rejoinder is often understood as a reply, preferably a sharp one. I must say at the outset that, as a scholar of the European Convention on Human Rights and the implementation of the judgments of the European Court of Human Rights for well over twenty years, I find myself in agreement with many of the important points raised by Judge O’Leary, the President of the European Court of Human Rights, here today on how central the implementation of the Court’s judgments is for the health and longevity of the system as a whole.

I am also aware that the role of the academics in important gatherings such as this one, bringing together apex court judges from across the Council of Europe, is to provide scholarly and critical reflections on the European human rights law and practice, preferably with a view to improve it. With this in mind, I have three points I would like to raise. In the spirit of improving the execution of human rights judgments, I will end all three points with concrete recommendations.

First, we often state, departing from the well-established case law of the European Court of Human Rights, that the European Convention on Human Rights is a living instrument. By this we also mean that the Convention should ensure effective enjoyment of rights in real time. The Convention, however, can only become a living instrument through the implementation of its judgments by domestic courts, national parliaments and executives. Article 46 ECHR also confirms this. But having agreement in legal text is not enough for the effective realization of Article 46 in each and every judgment.

This agreement must be effectively realized each time a judgment is delivered by the Court. We, therefore, need to think carefully about how to ensure Article 46 ECHR operating as a 'living instrument', providing real and effective redress for victims of human rights violations and measures to prevent the repetition of similar violations in the future. This requires broad co-operation and continuous good faith efforts by many actors. Domestic judges are, of course, central to implementation, but they are not the only actors.

In addition, domestic judges need to be surrounded by a strong and implementation-friendly eco-system. Departing from this diagnosis, here is my first recommendation. We must think more systematically about how domestic judges can be supported both at home and at the level of the Council of Europe. All Presidents of the Committee of Ministers, for example, should treat the implementation of human rights judgments as a regular priority item during their presidency. This is because the implementation of human rights judgments is not just one of many to issues pick and focus on for any presidency, but it is a cross-cutting problem and is of systemic importance for the health of the system. I would take it one more step further and suggest that Article 46 as a living instrument should also be a regular agenda item in the European Court's and Council of Europe's exchanges with all domestic courts.

Second, many may think that Article 46 is a clear and straight forward provision of the Convention, and, of course, we all know that final judgments are binding and must be implemented under the supervision of the Committee Ministers. As an academic studying Article 46 ECHR over the past two decades, however, I would argue that Article 46 jurisprudence is not always fully understood by all domestic judges.

I can think of at least two reasons for this. First, traditionally, the focus concerning the dissemination of knowledge about the European Court of Human Rights to domestic judges has been on the Court's substantive case law. Second, the work of the Committee of Ministers, creating an important jurisprudence on individual and general measures, is far removed from domestic judges.

I can imagine that many of the audience here, for example, are highly familiar with the HUDOC website of the Court's case law, but less familiar with the HUDOC-EXEC website, focusing on the execution of the judgments of the European Court of Human Rights. This is an important gap because the Committee of Ministers often calls on specific domestic courts to take action to implement judgments. But I often wonder whether the domestic courts are consistently aware of these calls. There is, therefore, an important disconnection between domestic judges and the execution process carried out by the Committee of Ministers. Here is then a second recommendation. We need to think about ways of closing the gap between domestic judges and the monitoring of the execution of individual and general measures by the Committee of Ministers. Domestic judges, for example, should be routinely informed about the execution requirements in cases they decided and which ended up with a violation judgment so that they can become effective partners in the execution of these judgments.

Third, I think that our analysis of the execution of judgments by domestic courts will be well served by focusing on the different roles the domestic judges have in the execution of a) individual measures and b) general measures. My final remarks, due to shortage of time, will only focus on the role of domestic judges in the execution of individual measures.

In the case of individual measures, domestic courts have a very clear and non-negotiable role. The remedial jurisprudence clearly requires *restitutio ad integrum* for individuals. In other words, all the harm of any human rights violation must be removed to ensure the reinstatement of the individual's situation as it was prior to the violation. The only deviation from this standard concerns situations of good faith material impossibility of performance reinstitution, such as the impossibility of ensuring a child-parent reunification because the child is over 18, so no longer a child. *Restitutio ad integrum* requires an unlawfully detained person to be released, unlawfully criminalized person to be acquitted, and so on.

Once a European judgment is final, domestic courts are principally Court's in charge of securing restitution for the individual applicants. The execution of individual measures by domestic courts is not and cannot be up for re-assessment. This aspect of the role of the domestic court cannot be emphasized enough to make the judgments of the European Court of Human Rights count for individual victims of human rights violations. It is also for this reason that once a judgment of the European Court of Human Rights finds a violation and its final, individual measures that are required to execute the judgment cannot be reevaluated through

a constitutional identity argument *ex post facto*. And here is then my third and final suggestion, given the important role that the European Court of Human Rights has in guiding domestic judges to interpret the Convention, including its Article 46. The European Court of Human Rights can and must do better to help guide domestic judges to ensure that they fully understand and execute the individual measures required in each violation judgment.



Marialena Tsirli

Registrar of the European Court of Human Rights

The Dialogue between the European Court of Human Rights and National Judges in the Implementation of the Court's Judgments

I. Introduction

Let me begin by thanking the Latvian authorities for their invitation to this important international conference and for their extremely warm hospitality in Riga. It is a real pleasure and a great honour for me as the Registrar of the European Court of Human Rights to address you in this Plenary session this morning.

“There can be no more powerful commitment to the multilateral system and the Convention values than by ensuring all judgments of the Court are executed”. These are the words of Ambassador Karklins in the preface to the annual report on the execution of the Court’s judgments.⁶⁵ I could not agree more. Indeed, the judges of the Strasbourg Court specifically called upon member States, in their memorandum for the Reykjavik Summit, the historic 4th Summit of Heads of State and Governments, to reaffirm their commitment to the binding nature of the Court’s judgments and decisions.

65 <https://rm.coe.int/annual-report-2022/1680aad12f>

The Latvian Presidency of the Committee of Ministers, which has set as one of its priorities the implementation of the decisions taken at that Summit, comes at a critical junction in the history of the Council of Europe. Obviously, here I am referring, in particular, to Russia's war in Ukraine, its subsequent immediate expulsion from the Council of Europe and the consequent implications for the European Court of Human Rights and its work. In addition to conflict, challenges to the Convention system and to a liberal rules-based order can also be witnessed as a result of a general democratic backsliding. Your task is not an easy one and the role of the Council of Europe is more important now than ever.

Appendix IV of the Declaration adopted in Reykjavik recalls that “*executive, national and local authorities, national courts and national parliaments bear responsibility for implementing the Convention and complying with the judgments of the Court.*”

Your conference today, in the presence of judges of constitutional and supreme courts, explores the particular role of national courts in the execution of the judgments of the European Court of Human Rights.

I think that the message you are sending is a very strong one. Human rights protection for all Europeans is – and should be – our *collective* concern. Judges and courts are also important actors in the implementation process. What is your role in that process? How can you better perform that role? These are the questions which you will be exploring today and, particularly, in the break-out session later.

Before I begin discussing the role of national judges in the execution process, let me touch upon how we, at the European Court of Human Rights, value and promote actively the role of national judges within the Convention system, a system which is based on shared responsibility: This means that the Strasbourg Court is not the only one responsible for protecting and promoting human rights in the European legal space. It shares this responsibility with the Member States, which, in turn, means that the Judge sitting in Strasbourg is not the primary actor in human rights protection; each judge sitting in his or her local court is in reality the first human rights judge.

II. Judicial dialogue

Let me explain. By reason of your direct and continuous contact with the vital forces of your countries, the European Court of Human Rights has repeatedly stated that domestic authorities are better placed than an international court to assess the multitude of factors surrounding each case. It is therefore primarily for you, domestic judges, to identify and afford redress for possible infringements of human rights in each particular case. In this way you have both a preventive and corrective

role to play. By applying the European Convention at the domestic level you act as a “Strasbourg Court” judge in your country. If Convention rights have been effectively taken into account at the domestic level there is often no need to come to Strasbourg, or if the application does come, the Court is able to deal with it in a less analytical way. It is a win-win situation, for the parties to the proceedings and for us.

For this reason, a crucial aspect of the work of our Court is to enhance judicial dialogue with national courts. Judicial dialogue takes a number of forms: (i) Advisory opinions in accordance with Protocol No. 16, (ii) membership of the Superior Courts Network which provides structure for the dialogue, and (iii) the Knowledge Sharing platform on the Court’s website, which provides privileged access to analytical and updated case-law knowledge.

Let me start by the **advisory opinions** whose aim according to the preamble to Protocol No. 16 is to enhance the interaction between the Court and national authorities.

Indeed, the aim of the procedure is to provide assistance to Member States so as to avoid future violations, facilitate the correct interpretation of the Convention within national legal orders and, in this context, enhance judicial dialogue. Since the entry into force of Protocol No. 16, seven Advisory opinions have been delivered. The Court is organising a half-day seminar on 13 October to mark the 5th anniversary of the coming into force of Protocol No. 16 and all Supreme and Constitutional Court Presidents have been invited. The idea is to exchange views on the Protocol from a national and international perspective; to see what is working well and what could be improved. I know that we will see a number of you in Strasbourg on that occasion and I would like to thank you for supporting this event.

However, despite its non-adversarial nature, this procedure requires time and resources: first, for a request to be accepted by the Panel of the Grand Chamber, and then for the Grand Chamber to deliver the advisory opinion. It, therefore, cannot be expected to be used as a matter of routine. This is where other tools of dialogue come into play.

I am thinking, of course, of the Superior Courts Network which was established in 2015 and which now counts 104 member courts from 45 Member States. As such, it has become the largest superior court network in the world and we are very proud of it.

The core objective in creating the SCN was to provide *concrete operational* support to the national jurisdictions and to offer member courts a channel of communication whereby the European Court explains its jurisprudence in real

time. National courts, in turn, provide our Court with insight into their respective jurisdictions, making valuable input into our comparative work. The exchange of knowledge and judicial know-how takes place informally on the network's restricted access platform, at webinars and through personal contact during visits. Materials provided through the network focus precisely on subjects requested by the member courts, typically concerning issues pending before their jurisdictions. The relevant Convention case-law is therefore provided at the crucial stage to the primary Convention actor.

At this point, I would also like to share with you a new chapter in our SCN journey, which is our *Visiting Professionals Scheme*. We have started receiving groups of professionals from the registries of our member courts to share our know-how in case-processing, document management, knowledge-management as well as IT tools. These visits to the Court are already proving very popular.

The SCN is really “subsidiarity” in action, thanks to the human contact it enables and various features, notably the **Knowledge Sharing Platform**. This platform has been a cornerstone element of judicial dialogue within the network, but nowadays its impact is going far beyond the judiciary.

On 18 October 2022, I had the honour to launch, together with the former President of the Court, the Deputy Secretary General and the Director General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, the External Knowledge Sharing Platform in both official languages of the Court, English and French.

We believe that this free access for all legal practitioners, judges and lawyers, will genuinely transform the dissemination of the knowledge about the Court's case-law. Our plan for the coming years, budget permitting, is to duplicate it in a number of non-official languages.

Operating in a broader context, the Superior Courts Network and the Knowledge Sharing Platform are two of the three components of the joint project of our Court with the Directorate General of Human Rights and Rule of Law, called “Enhancing subsidiarity”. The third component is directly focused on the national courts: I am here referring to BRANT (Broad Rights and Navigation Tool), which aims at integrating the Knowledge Sharing into IT tools employed by national judiciaries and will serve as a means for an early identification and classification of human rights issues based on the Convention; it will thus assist a national court with case-management in a Convention compliant manner.

Finally, another important manifestation of judicial dialogue is the Court's annual judicial seminar. It gathers Presidents of the Supreme and Constitutional

courts of Council of Europe Member States for a half-day of discussions on a chosen theme. This event is one of the most important in the Court's calendar. Our next seminar, which will take place on 26 January 2024, will look at the notion of subsidiarity in the age of shared responsibility. This should be an extremely interesting topic and we already have four excellent speakers.

However, I should stress that judicial dialogue does not just take place with judges from superior courts. The Court welcomes delegations of judges from all courts across the Council of Europe legal space. These are not simply courtesy visits; they are of great importance for the sustained legitimacy of the Convention system. They have often been organized within the context of the Council of Europe cooperation projects on raising awareness about Court judgments. The Court provides a training program which includes meetings with Court Judges and Registry lawyers, the opportunity to attend a public hearing where possible and to see firsthand how the Court works.

Of course, the most important manifestation of judicial dialogue occurs through the judgments of the Strasbourg and the national courts in the field of Convention rights. This takes me to the next part of my intervention this morning.

III. How does the Court converse with national judges in implementing the judgments of the Court

According to Article 46 § 2 of the Convention, “[t]he final judgment of the Court [finding a breach of the Convention or its Protocols] shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution”. It is the Committee of Minister's responsibility to ensure that the judgment is fully implemented by the respondent government. The mere fact that the Convention establishes such a mechanism emphasises the importance of the effective implementation of the Court's judgments.

Let me begin this third section of my intervention by underlining an important point: overall, the implementation of Court judgments is a successful process. In 2022, the Committee of Ministers closed 880 cases of which 200 were leading cases. It is true that there are more judgments pending full execution now than there were a year ago. One reason for that is that the Court is transmitting more judgments for execution to the Committee of Ministers and many are complex cases as a result of the Court's impact strategy having an effect.

What is that strategy? Aiming for “A Court that matters” we have put in place a more targeted and effective case-processing policy. It builds on the priority policy which has already been in place since 2009. Impact cases do not concern core

rights, such as those protected by Articles 2 (right to life) and 3 (prohibition of torture) of the Convention and prioritised for that reason. They, nonetheless, raise very important legal issues of relevance for the respondent State in question or for the Convention system as a whole. The purpose of the strategy is to ensure rapid identification and more expeditious case-processing than was previously the case.

As I said, it is the Committee of Ministers which is competent for the supervision of the execution of the Court's judgments under Article 46 § 2 of the Convention. That being so, the Court has now a well-established practice of indicating, in certain cases, what type of execution measures it thinks would be useful. But even in cases where there are no Article 46 indications given by the Court, individual and general measures are still usually needed: Execution measures must first put an end to the violation and remedy, as far as possible, its negative consequences for the applicant. These are the individual measures. Execution of judgments also requires general measures to prevent violations similar to those found by the Court (whether through changes of legislation, case law or through other kinds of measures).

One of the fastest and most efficient ways to ensure the execution of the Court's judgments has been for the judicial authorities to give them direct effect – implementing them without the need for legislative changes. Indeed, it is sometimes easier for national courts, rather than Parliaments, to make the changes needed depending, of course, on the legal systems in place in each country. As noted by the Department for the Execution of Judgments in their thematic factsheet on constitutional matters⁶⁶, many constitutional courts have interpreted domestic law, including the constitution, in a Convention-compliant manner in the context of the execution of the Court's judgments. Here I will not be speaking of the issue of reopening of domestic judicial proceedings *per se*. That is a topic which will be dealt with later on in the programme.

The factsheet I just mentioned gives a wealth of examples under different themes, for example, regarding asylum, detention, the efficient running of justice, protection of private life, freedom of expression and association. In these cases Constitutional Courts or Supreme Courts have taken decisions to align their domestic case-law with that of the European Court of Human Rights.

Let me now give you a couple of examples from concrete cases. Each case started with a judgment from the Strasbourg Court finding a violation of an Article of the Convention, followed by a judgment of a superior domestic Court, and then a final

⁶⁶ <https://rm.coe.int/thematic-factsheet-constitutional-matters-eng/16809e512a>

Resolution of the Committee of Ministers, closing their supervision of the case.

The first case, *Saber and Boughassal v. Spain*, from 2018, concerned expulsion orders against two Moroccan nationals following their convictions for criminal offences in Spain. The question was whether the expulsion orders were necessary in a democratic society under Article 8 of the Convention (right to respect for private and family life).

The Court found, in particular, that the national authorities had failed to examine the nature and seriousness of the criminal convictions in question, as well as the other criteria established by its previous case-law (see f.i. *Maslov v. Austria* and *Üner v. the Netherlands*), in order to assess the necessity of the expulsion and exclusion orders.

What was the impact of the judgment at the domestic level?

In 2020, the Supreme Court of Spain adopted two important judgments which incorporated the principles affirmed by our Court. In a judgment of 4 March 2020 (No. 321/2020), the Supreme Court aligned its jurisprudence on the application of domestic law to the case-law of the European Court and its judgment in the *Saber and Boughassal* case.

That judgment put an end to the previous automatic practice, as set out in the legislation, whereby a criminal conviction of more than one year led to an expulsion order with a ban on re-entry. The Supreme Court reaffirmed the necessity and importance of assessing the personal circumstances of long-term residents and the balancing of competing interests required under our Court's case-law. It also mentioned explicitly the personal elements that should be taken into account, as indicated by our Court in its prior judgment. This important change in the interpretation and application of national law was later confirmed by a further judgment of the Supreme Court, issued on 23 July 2020.

According to the Spanish Civil Code, two judgments from the Supreme Court establish case-law which the lower courts must follow. This fact permitted the Committee of Ministers to close the supervision of the execution of the *Saber and Boughassal* case at its meeting on 4 May 2022.

My second example is drawn from a Slovenian case which looked at the balancing of freedom of expression, on the one hand, and the right to reputation on the other. The case is *MLADINA d.d. Ljubljana v. Slovenia*, from 2014. The applicant publishing company complained that it was ordered by the national courts to pay damages to a parliamentarian for insulting him in an article concerning a parliamentary debate on the legal recognition of same-sex relationships. Our Court found

a violation of Article 10 as the Slovenian courts had failed to strike the correct balance between a publisher's right to freedom of expression and a parliamentarian's right to protection of his reputation in an article criticising his homophobic behaviour. In response to this judgment, the Slovenian Constitutional Court changed its case-law when deciding on similar constitutional complaints. In particular, in a decision dated 22 May 2014, it found in a similar case a violation of freedom of expression and, referring directly to our case-law, remitted the case to the lower court for a new ruling. The Committee of Ministers closed their supervision of the execution of that judgment in 2017 on the basis that the Constitutional Court had developed its jurisprudence and expressly aligned it with that of ours.

What do these examples show us? Many Constitutional Courts have interpreted domestic law, including the Constitution, in a Convention-compliant manner and, thus, played a crucial role in the execution of the Court's judgments. In some cases, of course, it may not be possible for the judicial and executive authorities to give direct effect to the Court's judgments. The most common solution in this situation is to take legislative action including, where necessary, amendments to the Constitution itself. Be that as it may, the above examples demonstrate constitutional interpretation in action.

Conclusion

Full execution of the Court's judgments is not just important for the applicant in a given case, nor for the Court's backlog; it is mainly important for the credibility of the Convention system as a whole, for which, as said, we're all responsible.

The message from today's event is an important one. The duty to execute judgments does not just fall upon one actor – the executive. Other branches of the State have important roles to play, such as judicial stakeholders, and should see themselves as powerful actors in the process.

For you as national judges to fulfil your role we need to ensure that you have adequate training in the European Convention, for example, through accessible training on the Convention by way of the HELP programme, and that your interaction with us, at the European Court of Human Rights, is a dynamic and continuing one. We will do everything we can to ensure that that is the case.



Anita Kovalevska

Senator of the Supreme Court of the Republic of Latvia

Rejoinder to Marialena Tsirli's speech

It has been pointed out several times today that the responsibility for the execution and implementation of the judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR) lies not only with the national executive, but also with the judiciary. Marialena Tsirli not only gave excellent examples of how national courts can ensure the implementation of ECtHR judgments, she also provided a broad overview of the possibilities for a dialogue between national courts and the ECtHR. I fully agree that all these opportunities for a dialogue can help in the implementation of ECtHR judgments. As a national court judge, I appreciate how much the opportunities for a dialogue with the ECtHR have developed in recent years, and I value all these opportunities for a dialogue.

With regard to the possibilities for a dialogue mentioned by Mrs Tsirli, I see that one of them has certainly not been sufficiently exploited by the States Party to the Convention. Namely, the possibility, provided for in Protocol 16 to the Convention, for a national court to request the ECtHR to give an advisory opinion on the interpretation of the Convention and its Protocols. The Protocol has now been ratified by 21 countries. This means that more than 20 countries have not ratified the Protocol, including, unfortunately, Latvia. As a judge of a national court,

I would be happy if the Latvian court also had access to this tool, which enables it to open a dialogue with the ECtHR on the rights guaranteed by the Convention before a particular case is even heard at the national level. I believe that this instrument can help to reduce the number of cases pending before the ECtHR. I would, therefore, urge the responsible officials of Latvia and other countries to seriously consider ratifying Protocol 16.

Another aspect where I see room for improvement and development of the dialogue between national courts and the ECtHR is the issue of the amount of compensation ordered by the ECtHR in cases where a human rights violation has been established. In this regard, I would first like to point out that the Latvian legal system is characterised by openness to international law, and one of the principles of constitutional interpretation is that the Latvian Constitution –should be interpreted in accordance with Latvia’s international obligations as much as possible. In judicial work, this means that Latvian courts follow and try to implement not only ECtHR judgments against Latvia, but also judgments against other countries. If a national court has found that human rights have been violated in a particular case, taking into account the ECtHR, it often has to decide on the remedy for the violation. The ECtHR has recognised that a person loses his or her victim status and the possibility of applying to the ECtHR only if the amount of compensation awarded by the national court is not significantly lower than the amount normally awarded by the ECtHR for such a violation⁶⁷. To fully implement ECtHR judgments, it is, therefore, important for national courts to be able to determine what the ECtHR would normally award. But as a national court judge, I can say that this is often very difficult to do, because the ECtHR has not explained in its judgments, or through other dialogue methods, how it determines the amount of compensation in specific cases. I would, therefore, appreciate it if the ECtHR would develop a dialogue with the national courts on this issue and find a way to at least clarify the basic principles for determining reparation.

67 *Ciorap v. Moldova* (No. 2), No. 7481/06, paras 24, 25.



Petr Angyalossy

President of the Supreme Court of the Czech Republic

Eva Šišková

Adviser of the Department of Analytics and Comparative Law of
the Supreme Court of the Czech Republic

***Res judicata* and Reopening of Proceedings after ECHR Judgments**

I. Introduction

First of all, I would like to thank you for inviting me and for organising this event on the topic of The Role of the Judiciary in Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. It is an honour to be able to speak in front of you here and to hear your contributions presenting interesting experience and important insights.

The topic of this panel is *res judicata*, together with the reopening of proceedings after enforcement of a European Court of Human Rights judgment, and I would like to present this issue from the perspective of a Czech judge.

I have divided my contribution into two main parts. In the first part, I will discuss the general rules governing the enforcement of European Court of Human Rights judgments in cases where the European Court of Human Rights finds

a violation of the Convention. In this part, I would like to mainly present to you the Czech national rules on retrial, which may be of comparative benefit also for your own practice. In the second part, I will demonstrate concrete examples in which Czech courts have dealt with retrial. Thus, I will use specific cases to show which proceedings the dispute involved, how the European Court of Human Rights ruled and, in particular, what happened with the dispute at the national level after the European Court of Human Rights judgment was delivered.

Without further ado, let's dive straight into the issue.

II. Principles of enforcement of European Court of Human Rights judgments

1. General rules governing the enforcement of European Court of Human Rights judgments

As I have mentioned, I will start with the general rules governing the enforcement of European Court of Human Rights judgments. It probably does not need long reminding that in Article 46 of the Convention the Contracting States undertook to comply with the final judgments of the European Court of Human Rights in all cases to which they are parties. Enforcement is supervised by the Committee of Ministers. It follows (*inter alia*) that a judgment in which the European Court of Human Rights finds a violation of the Convention imposes on the respondent State a legal obligation not only to pay the just satisfaction awarded but also an obligation to adopt general or individual measures. Such measures have, as their objective, putting to an end the violation found by the European Court of Human Rights and remedying its consequences to the maximum extent possible.

In recent years, the European Court of Human Rights has become more and more accustomed to suggesting to States what steps they should take in implementing its judgments in order to comply with all their obligations implicit in the Convention. A classic example is where the European Court of Human Rights concludes that an applicant has been convicted at the national level in criminal proceedings in the course of which his or her right to a fair trial was not respected. The European Court of Human Rights does not, in principle, have the power to command the respondent State directly to reopen proceedings. Whereas in the past it used to simply reject any request by the applicant on this ground, it has since changed its approach. Indeed, in 2000, the Committee of Ministers adopted a recommendation in which it did not dispute that it was for the competent authorities of the respondent State to determine what measures were most

appropriate to restore the *status quo ante*. It noted, however, that its own experience in exercising its power to supervise the enforcement of judgments indicated that the re-examination of a case or reopening of proceedings might be the most effective or even the only possible way of restoration to the *status quo ante*. Again, the most common cases that generally call for the reopening of domestic proceedings are those of criminal convictions that have subsequently proved for some reason not to meet the requirements of the right to a fair trial.

The European Court of Human Rights has never expressly derived from the Convention the applicant's right to a retrial of domestic proceedings which have been found in Strasbourg to violate guaranteed rights and freedoms. Thus, the fact that there has been no review, either because domestic law does not allow such a procedure at all or because the request for review was rejected for some reason, should not constitute a violation of the Convention.

2. Czech practice concerning the enforcement of European Court of Human Rights judgments

If we now turn our attention to the retrial itself, it must be said that the possibility of reopening proceedings which have become final is provided for in the legislations of many countries, although they may differ in certain aspects. As I mentioned in my introduction, I will focus on the Czech practice.

Simply speaking, in order to access the European Court of Human Rights, all available domestic remedies must be exhausted in accordance with generally recognised rules of international law. In the Czech law, an application to the European Court of Human Rights is typically, but not necessarily, preceded by a constitutional complaint, which is decided by the Constitutional Court. In this regard, the reopening of proceedings before the Constitutional Court was introduced into the Czech legal system by an amendment to the Constitutional Court Act in 2013.

To understand the whole issue, we have to bear in mind that the reopening of proceedings is actually a reversal of a final decision if a new fact appears and that it involves a conflict between legal certainty and the value of justice. And in this case, greater weight is given to the value of justice.

According to the Constitutional Court Act, the conditions for filing an application for the reopening of the proceedings are as follows:

- a) First, there must be a decision of an international court, which the Czech legal system considers to be an international body whose decisions are binding on

the Czech Republic under international treaties forming a part of its legal system.⁶⁸ This condition is met by the European Court of Human Rights.

- b) Second, the person entitled to file a motion for the retrial is the person who was a party to the original proceedings before the Constitutional Court. It must also be the person in whose favour the European Court of Human Rights has ruled.⁶⁹
- c) Third, the time limit for filing a motion for a retrial before the Constitutional Court shall be six months from the date on which the decision of the international court has become final.⁷⁰

Furthermore, the filing of a motion for a retrial is not admissible if the consequences of the violation of human rights or fundamental freedoms no longer persist and have been sufficiently remedied by the satisfaction granted by the international court or if the remedy has otherwise been achieved. An exception to this rule is made where the public interest in the retrial exceeds the interests of the applicant.⁷¹

The parties to the reopened proceedings are, in addition to the person who applied for the retrial, also those who were parties to the original proceedings on the constitutional complaint.⁷²

Proceedings before the Constitutional Court are held without oral hearings.⁷³ Its purpose is to enable the Constitutional Court to remedy the situation from the original proceedings where it wrongly denied the applicant the protection of human rights and fundamental freedoms. It is divided into two parts: in the first place, the Constitutional Court assesses the consistency of its original decision with the decision of the international court, and in the event of a conflict it is obliged to annul its decision. The annulment of the decision of the Constitutional Court results in a new procedure on the original application which constitutes the second part of the retrial proceedings. The applicant may not raise new objections which he or she should have properly raised when filing his or her constitutional complaint. The Constitutional Court is not always obliged to automatically overturn its original decision. The original decision is often maintained in cases where the international court found the violation of the Convention in the decision of the Constitutional Court itself, not in the decisions of the general courts.

68 Section 117 of the Constitutional Court Act, No. 182/1993 Coll.

69 Section 119 (2) of the Constitutional Court Act, No. 182/1993 Coll.

70 Section 119 (2) of the Constitutional Court Act, No. 182/1993 Coll.

71 Section 119a of the Constitutional Court Act, No. 182/1993 Coll.

72 Section 119 (5) of the Constitutional Court Act, No. 182/1993 Coll.

73 Section 119b of the Constitutional Court Act, No. 182/1993 Coll.

Specific cases concerning the Czech Republic and a motion for retrial

After the introduction to the retrial before the Czech Constitutional Court, I would now like to focus on specific cases where such a reopening has or has not occurred. I will present the cases in chronological order. I have decided to do so because the first cases where the Constitutional Court allowed the renewal can serve well to demonstrate how the approach of the Constitutional Court has evolved in time. I will subsequently focus on the application of the principle of *beneficium cohaesionis* talking about cases where the Constitutional Court has or has not granted a retrial also in relation to a party who was not a complainant before the European Court of Human Rights. I will conclude this series of cases with one recent Czech case, *Tempel*, which introduced important changes to the Czech legal environment.

1. *Krčmář and Others v. the Czech Republic*⁷⁴ – “case which revealed the absence of a provision on the reopening of proceedings before the Constitutional Court”

With that being said, I cannot start with anything other than the first ever case that pointed out a gap in the Czech legal system. It concerns the case of *Krčmář and Others v. the Czech Republic*. In *Krčmář*, the European Court of Human Rights concluded that the Constitutional Court had violated Article 6 (1) of the Convention by requesting certain documentary evidence but had not informed the applicant in advance and had not given him the opportunity to offer his or her comments. Subsequently, the applicant, who had been successful in the proceedings before the European Court of Human Rights, filed an application for a retrial. The Constitutional Court concluded that the retrial was not admissible, even in a situation where the European Court of Human Rights had found a violation of the Convention. It based its reasoning on the fact that the Constitutional Court is a special body whose task is to protect constitutionality. According to the recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe, a retrial should be admissible where the injured party continues to suffer serious negative consequences caused by the national decision, the remedying of which is not sufficient to provide just satisfaction. The Constitutional Court concluded that in the present case, there were purely procedural defects in the proceedings before the Constitutional Court, which could not call into question the outcome of the domestic proceedings.

74 Case of *Krčmář and Others v. the Czech Republic*, application No. 35376/97, judgment of the European Court of Human Rights of 3 March 2000.

In the opinion of the Constitutional Court, the Committee's recommendation was merely an appeal to the legislature of a declaratory nature. The fact that the documents have not been disclosed could not lead to call into question the substantive accuracy of the contested decision. Therefore, the Constitutional Court rejected the application for a retrial on the ground that the contemporary legislation on proceedings before the Constitutional Court did not allow for a procedure on the motion for a retrial.

In the *Krčmář case*, the Czech Constitutional court was, thus, confronted for the first time with the problem of how to remedy a violation of the Convention whose victims did not consider the just satisfaction awarded by the European Court of Human Rights to be a sufficient measure. The hearing of the application for a retrial before the Constitutional Court revealed a significant gap in the national law. The *Krčmář case* also demonstrated the Constitutional Court's limited experience in applying certain, non-substantive, provisions of the Convention. However, given the principle of subsidiarity, the Constitutional Court remains to be the main body responsible for ensuring compliance with the Convention. This gap was remedied by the introduction of the institute of retrial in 2013.⁷⁵

2. *Chmelíř v. the Czech Republic*⁷⁶ and *Balšán v. the Czech Republic*⁷⁷ – “historically the first case where the retrial was granted”

Following the amendments of the Constitutional Court Act, the institute of retrial was historically first used in the cases of *Chmelíř v. the Czech Republic* and *Balšán v. the Czech Republic*. In the *Chmelíř case*, the European Court of Human Rights found that the applicant's appeal against the conviction of the court of first instance had been decided by a court which, in such circumstances, could not be regarded as impartial as required by Article 6 of the Convention. The same provision was also violated in the *Balšán case*, on the ground that the applicant's conviction rested almost exclusively on the testimony of a co-accused whom the applicant had not had the opportunity to question at any stage of the proceedings, since the co-accused had subsequently exercised his right to remain silent. Before submitting their application to the European Court of Human Rights, the applicants applied to the Constitutional Court, which rejected their complaints as manifestly ill-founded.

75 Malenovský J., *Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva*. Právník 12/2001, s. 1241.

76 *Case of Chmelíř v. the Czech Republic*, application No. 64935/01, judgment of the European Court of Human Rights of 7 June 2005.

77 *Case of Balšán v. the Czech Republic*, application No. 1993/02, judgment of the European Court of Human Rights of 18 July 2006.

Following the European Court of Human Rights judgment in favour of the applicants, the Constitutional Court subsequently decided to grant a retrial in both cases. All the conditions under the newly introduced provision of the Constitutional Court Act for such a step were fulfilled and the plenary session of the Constitutional Court decided on the motion in accordance with the law. The first condition was met because the European Court of Human Rights can be considered an international court whose decisions are binding on the Czech Republic. The second condition was also met because the motion was filed by the person who was a party to the proceedings before the Constitutional Court and in whose favour the international court had ruled. The third condition was also met because the decision of the international court became final and the motion for a retrial was filed within the following six months. Therefore, the motion was not inadmissible as the consequences of the violation were still present. The Constitutional Court stated, that *“the redress in the case of the applicant, who was criminally convicted in the proceedings before the ordinary courts, can only be achieved by a new examination of the original constitutional complaint, taking into account the conclusions reached by the European Court of Human Rights. In the applicant’s case, the consequences of any violation of a human right or fundamental freedom remain being present since he is regarded as having committed a criminal offence and as having been sentenced with the final effect to an unconditional prison sentence.”*

After allowing the retrial, the Constitutional Court re-examined the original constitutional complaint, but this time it had to rely on the legal opinion expressed by the European Court of Human Rights. It held that in the reopened proceedings it was not necessary to re-examine the circumstances of the case, as this would extend the already extraordinary interference with a final decision taken by a body of a sovereign state. The case was referred back to the High Court for a new hearing of the appeal.

3. *Melich and Beck v. the Czech Republic*⁷⁸ – “refusal of the retrial on the basis of the new formulation of the petitioner’s claim”

To demonstrate that the Constitutional Court cannot rule on a new petition in a renewed proceeding, I would like to point to the *Melich and Beck v. the Czech Republic*. In that case, the European Court of Human Rights found that the domestic proceedings gave the impression of presumptive conviction of the defendants’ guilt. Following the judgment of the European Court of Human Rights and the filing of the

⁷⁸ Case of *Melich and Beck v. the Czech Republic*, application No. 35450/04, judgment of the European Court of Human Rights of 24 July 2008.

motion for retrial, the Constitutional Court, in fact, granted the retrial. In the reopened proceedings, it refused to rule on the new formulation of the applicant's claim. In this context, the Constitutional Court recalled that the application for retrial was intended to enable the original constitutional complaint to be decided in accordance with the legal opinion of the international court, not to give rise to a new constitutional complaint. The Constitutional Court, without an oral hearing in the retrial, granted the complaint in full and returned the case to the Court of Appeal for a new hearing. It was for the Court of Appeal to consider the applicants' appeal in the new proceedings with due regard for Article 6 of the Convention. The Court of Appeal re-heard the case and dismissed the applicants' appeal again but set out in more detail grounds on which the Court of First Instance had decided correctly. According to the Court of Appeal, the factual findings of the Court of First Instance were complete, correct and supported by the evidence. The applicants challenged the new decision by means of a constitutional complaint, arguing that the Court of Appeal had failed to remedy the errors found by the European Court of Human Rights. The Constitutional Court did not uphold this complaint. Neither did the European Court of Human Rights which ruled that by adding explanations to its conclusions, the Court of Appeal had sufficiently addressed most of the criticism found by its previous judgment.

4. *Heglas v. the Czech Republic*⁷⁹ – “refusal of a motion for retrial introduced by the applicant's accomplice”

In the next case, I would like to focus on the procedural subjectivity. As I mentioned at the beginning, the motion for retrial can be introduced by the applicant who won his or her case in Strasbourg. However, it is not an exception that the motion is introduced by the party to the constitutional proceedings who did not bring the case to Strasbourg. In those situations, the Constitutional Court is deciding whether to apply the principle *beneficium cohaesionis* or not.

Firstly, I will speak about the *Heglas* case where the Constitutional Court rejected the motion for retrial on the grounds that the complainant was not the one in whose favour the international court had ruled. Mr. Heglas had been convicted of the offence of robbery on the basis of a review of telephone calls made between him and his accomplice. Following Mr. Heglas' application, the European Court of Human Rights held that the use of the phone records constituted an interference with the applicant's right to respect for private and family life. The motion for retrial

⁷⁹ *Case of Heglas v. the Czech Republic*, application No. 5935/02, judgment of the European Court of Human Rights of 1 March 2007.

was introduced by the accomplice of Mr. Heglas. In the reopened proceedings, the Constitutional Court found that the complainant, as the applicant's accomplice, did not have a standing to bring the motion for retrial, as he was not himself an applicant in the proceedings before the European Court of Human Rights. Thus, the complainant was a person who was not entitled to reopen the proceedings before the Constitutional Court and the Constitutional Court had no choice but to reject his motion without a substantive examination for inadmissibility. It should be added that even if the Constitutional Court had accepted that a certain *beneficium cohaesionis* would apply in the interpretation of the provisions on active standing, such a claim would probably have had no chance of success, since the European Court of Human Rights did not find a violation of the right to a fair trial and verbal satisfaction was sufficient. The successful applicant himself did not apply to the Constitutional Court.

5. *Janýr and Others v. the Czech Republic*⁸⁰ – “approval of motion for retrial by application of *beneficium cohaesionis*”

In *Janýr and Others* the Constitutional Court came to a different conclusion. In the original proceedings, two persons were charged with the crime of fraud. After using various legal remedies, the defendants reached the Constitutional Court, which did not uphold their complaints. One of the applicants defended himself against the national decisions by lodging an application to the European Court of Human Rights which was successful.

The applicant subsequently applied to the Constitutional Court for a retrial. In the retrial proceedings, the Constitutional Court concluded that the grounds for retrial also benefited the second defendant, who had not applied to the European Court of Human Rights. Therefore, based on the principle of *beneficium cohaesionis*, the Constitutional Court annulled the decisions in question in relation to the second defendant as well. In the reopened proceedings, the Constitutional Court concluded that there had been no violation of fundamental rights.

6. *Tempel v. the Czech Republic*⁸¹ – “the most recent case, unreasonable length of the proceedings”

To conclude the list of the cases, I will finish with the recent decision in *Tempel* case, in which the European Court of Human Rights found that the length of

80 *Case of Janýr and Others v. the Czech Republic*, applications No. 12579/06, 19007/10, 34812/10, judgment of the European Court of Human Rights of 13 October 2011.

81 *Case of Tempel v. the Czech Republic*, application No. 44151/12, judgment of the European Court of Human Rights of 25 June 2020.

the proceedings, which lasted over 10 years, was not reasonable. This delay on the part of the public authorities was caused, in particular, by the actions of the Court of Appeal, which repeatedly annulled the acquittal of the Court of First Instance and sent the case back for a new hearing. On the basis of the provisions of the Code of Criminal Procedure, the Court of Appeal also ordered that, following its annulment of the decision of the Court of First Instance, the case should be heard and decided by another panel of the same Court. Later on, even by another first-instance court. According to the European Court of Human Rights, the applicant must have felt anxiety and uncertainty about the outcome of the proceedings when he was facing a life sentence. In the European Court of Human Rights' view, the second court to which the case was assigned may have been influenced in its approach, as it may have considered that the only outcome that the Court of Appeal was willing to accept was a finding of guilt against the applicant. Following the finding of a violation of the applicant's rights by the European Court of Human Rights, the proceedings before the Constitutional Court were reopened. The Constitutional Court annulled the decisions of the ordinary courts which had infringed the applicant's fundamental rights to judicial protection and to a lawful judge and remitted the case to the appeal stage. Subsequently, the High Court ruled on the appeal, dismissing the appeal brought by the public prosecutor. This gave effect to the acquittal of the applicant on the basis of *in dubio pro reo*.

The ruling of the Constitutional Court in the *Tempel* retrial established the constitutional conditions for the application of the provisions of the Code of Criminal Procedure granting the Court of Appeal the possibility of assigning the case to another panel of the same court or even to another first-instance court. The situation which arose in the *Tempel* case will thus not arise again in the future. Such situations rarely occur in practice and the Constitutional Court has set detailed rules and clear boundaries.

III. Numerical statistics – number of cases against the Czech Republic in 2022⁸²

Before concluding, I would like to mention to you some numerical statistics dating back to 2022. In 2022, the Committee of Ministers received from the European Court of Human Rights 6 cases against the Czech Republic for supervision of their enforcement – compared to 4 in 2021 and 3 in 2020.

82 Annual Reports - Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (coe.int)

On 31 December 2022, the Czech Republic had 7 cases pending enforcement⁸³, of which one was a leading case classified under enhanced procedure⁸⁴, and 3 were leading cases classified under standard procedure. The only leading case under enhanced procedure has been pending for more than 5 years. The pending caseload includes cases concerning segregation of Roma children in education⁸⁵, or unfairness of criminal proceedings⁸⁶. Of the new violations found by the Court in 2022, some of them concerned the payment of compensation for expropriated property⁸⁷ or excessive length of detention on remand pending extradition.⁸⁸

In the course of 2022, the Committee of Ministers examined and adopted decisions in respect of one leading case under enhanced procedure. The Committee closed 5 repetitive cases under standard supervision. The authorities submitted 2 action reports and one communication.

Finally, full payment of the just satisfaction awarded by the Court was registered in 9 cases.

IV. Conclusion

Overall, there is certainly no doubt that Contracting States have an obligation to implement the judgments of the European Court of Human Rights. While the European Court of Human Rights does not have the power to command the respondent State directly to reopen proceedings, in principle, it is often the only way to comply with a Strasbourg judgment.

Until 2013, there was a legal gap in this respect in the Czech legal system. As I have demonstrated, in the *Krčmář* case, it was not possible to initiate a retrial at all. With the amendment to the Constitutional Court Act, this approach was changed, and the Constitutional Court could and can decide on the reopening of proceedings before the Constitutional Court. This was first done in the *Chmelíř* and *Balšán* cases, where the Constitutional Court held that the original decision was contrary to the opinion of the European Court of Human Rights. It therefore reopened the proceedings and decided the case again. However, the Constitutional

83 Compared to 6 in 2021 and 4 in 2020.

84 Number unchanged in comparison with 2021 and with 2020.

85 *Case of D. H. and Others v. the Czech Republic*, application No. 57325/00, judgment of the European Court of Human Rights of 13 November 2007.

86 *Case of Tempel v. the Czech Republic*, application No. 44151/12, judgment of the European Court of Human Rights of 25 June 2020.

87 *Case of Pálka and Others v. the Czech Republic*, application No. 30262/13, judgment of the European Court of Human Rights of 24 March 2022.

88 *Case of Komissarov v. the Czech Republic*, application No. 20611/17, judgment of the European Court of Human Rights of 3 February 2020.

Court is still bound by the original texts of the constitutional complaint, which cannot be extended by the parties in the renewed proceedings. I have also focused on the application of the principle of *beneficium cohaesionis*, which constitutes an exception to the rule that only applicants who have lodged an application with the European Court of Human Rights are parties to the renewed proceedings. However, this principle does not automatically apply to all parties. Finally, I mentioned the *Tempel case* concerning unreasonable length of proceedings, which caused a major development in the Czech practice. The individual measures taken by the Czech Republic in the wake of this case ensured that a similar scenario would not be repeated in the future.

Dear colleagues, I hope that in my contribution I have been able to point out the most interesting aspects that the Czech practice has encountered in the enforcement of European Court of Human Rights decisions. Thank you for your attention.



Kanstantsin Dzehtsiarou

Professor in Human Rights Law at the University of Liverpool

Rejoinder

First of all, I would like to thank the organisers for their invitation to speak at this high-profile forum. I also thank President Angyalossy for sending his speech to me on time and allowing me to prepare and, hopefully, make more sense in my rejoinder.

I have only five minutes to say something meaningful after this eloquent and informative presentation by President Angyalossy. It would be ambitious of me to discuss the interpretation of Czech law, of which I have very limited knowledge, and it was expertly outlined by the president of the apex court of the country. So, instead, I will make three points, two of which are related to interpretation of the Convention and one on the position of the Czech Republic in relation to execution of the judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR).

It is difficult to dispute that there is no explicit right to a re-trial provided in the European Convention on Human Rights (ECHR) but, as mention by President Angyalossy, where, for example, an individual has been convicted following proceedings in breach of Article 6, the ECtHR may indicate that a retrial or the reopening of the case, if requested, represents in principle an appropriate way of redressing the violation. And then reopening might fall within the obligation under

Article 46 of the ECHR even without an explicit reference to Article 6. Having said that, the modalities of such reopening remain within the authorities of the member states as President Angyalossy rightly noted.

The ECtHR has, indeed, changed its approach to repeated violations over the years and became more open to accepting the applications alleging failure to re-open national proceedings following the ECtHR judgment. I would say that the Court was forced into this by the refusal to reconsider flagrant violations or questionable reasoning in such judgments by some national courts. One of my favourite examples of this is the case of *Bochan v Ukraine No 2* where the ECtHR stated that “the Supreme Court recounted that this Court had found that the domestic courts’ decisions in the applicant’s case had been lawful and well founded and that she had been awarded just satisfaction for the violation of the “reasonable time” guarantee, these being affirmations that are palpably incorrect”.⁸⁹ So, the national court switched black to white and pretended that this was fine. It seems that the ECtHR had to react to such a case and it did finding the violation of the ECHR again.

So, it is not only about re-opening but also about the outcome of such reopening. This outcome needs to facilitate the decision of the ECtHR properly. With this in mind, I decided to look at the implementation record of the Czech Republic vis-à-vis the ECtHR judgments which President Angyalossy has so eloquently outlined. I have to say that this record is very impressive and did not offer me a lot to say: execution of the majority of cases is closed. The pending cases are mostly the recent ones from 2022 or 2023. The one which is outstanding for a long period of time is the case of *DH v Czech Republic*⁹⁰ but it raises other issues than the ones related to reopening of cases.

So, it seems that the system of reopening that was described by President Angyalossy works quite effectively in practice and is habitually accepted by the Committee of Ministers. Even the case of *Tempel*⁹¹ that President Angyalossy has just mentioned was closed by the Committee of Ministers in April of this year.

89 *Bochan v. Ukraine* (no. 2) [GC], no. 22251/08, ECHR 2015, para. 63.

90 *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, ECHR 2007-IV.

91 *Tempel v. the Czech Republic*, no. 44151/12, 25 June 2020.



Emmanuelle Bribosia

Judge of the Constitutional Court of Belgium,
Professor at the *Université Libre de Bruxelles*

Supervision of National Measures of Execution of Judgements of ECtHR and Separation of Powers

As set out by Madame President of the European Court of Human Rights, Sioffra O’Leary in her contribution this morning, the execution of judgments of the European Court of Human Rights, as the last step of the control mechanism implemented by the European Convention on Human Rights (hereafter: ECHR), is a crucial aspect in the effectiveness of this system for the protection of rights and freedoms and, more broadly, the respect of the State for the rule of law in Europe.

In a nutshell, it is acknowledged that, given the subsidiary nature of the ECHR’s system of protection, judgments rendered by the ECtHR are primarily of a declaratory nature⁹². In other words, the obligation of the contracting States to abide by Court judgments in which a violation is established, as provided for in Article 46

92 The ECHR’s system differs from that of the Inter-American Convention on Human Rights, which authorises the Court, under its Article 63 § 1, to “rule that the consequences of the measure or situation that constituted the breach [of the provision of the Convention] be remedied”. The Inter-American Court can thus order the defending State to take specific measures to remedy the breach found.

of the ECHR⁹³, is a results-based obligation. The State is expected to remove the breach of the Convention from its legal system. To this end, the State has, in principle, a choice of means, under the supervision of the Committee of Ministers⁹⁴.

Specifically, three categories of measures may arise from the obligation to execute a Court judgment: the State is thus not only bound to pay the applicant the sums allocated by the Court as just satisfaction but also, within its internal legal order, to take individual measures (reopening of the domestic judicial procedure, granting of a residence permit, etc.) and/or general measures (changes to laws, case law, etc.), to put an end to the breach found in the future and to ensure reparation is made⁹⁵.

The topic that has been assigned to me relates to the execution of judgments of the ECtHR that require the adoption of general measure, and to the role of the national judge in this regard, particularly, as regards oversight of the execution by the legislator, in the case of partial non-performance or even inaction by the latter. When the violation of the ECHR arises from a structural problem, potentially highlighted by the adoption of a pilot judgment by the ECtHR, the execution of the judgment requires the adoption of general measures, particularly of a legislative nature. One of the questions raised is that of coordination and possible tensions between the role of the national judge as the executing agent of the judgments of the ECtHR to ensure the effectiveness of the rights and freedoms, and the principle of the separation of powers, which takes precedence in domestic law.

It is certainly not by chance that this topic has been entrusted to me as a judge of the Belgian Constitutional Court as there have been two ground-breaking Belgian cases which are key as to the direct applicability of ECtHR judgments and as to the role of the national judge in this respect.

Thus, at the time of the *Vermeire v. Belgium* judgment rendered in 1991⁹⁶, the ECtHR abandoned its traditional reserve and the subsidiary nature of its role in the execution of judgments by requiring the Belgian judicial authorities to directly implement the provisions of the ECHR as interpreted by the Court twelve years earlier in the famous *Marckx* judgment (1979)⁹⁷.

As a reminder, the *Marckx* judgment related to discrimination under Belgian law regarding children born in or out of wedlock as regards, in particular, inheritance

93 Article 46 of the ECHR (Binding force and execution of judgments)
"1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties.
2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution."

94 ECtHR, *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, 31 October 1995, Application no. 14556/89, § 34.

95 ECtHR (GC), *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, 29 May 2019, Application no. 15172/13, § 147.

96 ECtHR, *Vermeire v. Belgium*, 29 November 1991, Application no. 12849/87.

97 ECtHR, *Marckx v. Belgium* 13 June 1979, Application no. 6833/74.

rights. At the time of the *Marckx* judgment, this discrimination was condemned as contrary to Articles 8 and 14 of the ECHR. However, the law change, which required a reform to the Civil Code, was not implemented until 1987, i.e., nearly eight years after the ECtHR judgment. Yet, in the *Vermeire* case, the Belgian courts (Court of Appeal and Court of Cassation) had refused to place illegitimate children on an equal footing with legitimate children in inheritances opened prior to the law change. This attitude of certain Belgian judges, justified by the obligation to abide by the law and the separation of powers, gave rise to a second conviction against Belgium at the time of the *Vermeire* judgment rendered in 1991. The European Court asserts therein that the choice of means left to the State does not allow it to suspend the implementation of the Convention while waiting for wide-ranging legislative reform to be introduced. Provided that the operative part of the judgment is sufficiently clear and precise, the judge is obliged to conform thereto without waiting for legislative reform⁹⁸.

As emphasised by Géraldine Rosoux in an article in which she revisits the legacy of the *Marckx* and *Vermeire* judgments: “the office of the national judge in the protection of fundamental rights thus has its roots in the *Marckx* and *Vermeire* judgments, and in the combination of notions of direct effect and positive obligations”. For the purpose of ensuring the effectiveness of fundamental rights, the ECtHR thus establishes the national judge as a “potential co-legislator”⁹⁹, requiring, in order to eliminate all consequences of the violation of the Convention, that s/he not only remove a legislative rule contrary to the ECHR but also, where applicable, extend the benefit of legislation to other beneficiaries, in this particular case, this meant extending the inheritance system for legitimate children to illegitimate children.

Such a position asserted by the European Court of Human Rights on the grounds of the effectiveness of its judgments and, more broadly, fundamental rights, was likely at the time to lead to tension with the principle of the separation

98 “An overall revision of the legislation, with the aim of carrying out a thoroughgoing and consistent amendment of the whole of the law on affiliation and inheritance on intestacy, was not necessary at all as an essential preliminary to compliance with the Convention as interpreted by the Court in the *Marckx* case. The freedom of choice allowed to a State as to the means of fulfilling its obligation under Article 53 (art. 53, new Art. 46) cannot allow it to suspend the application of the Convention while waiting for such a reform to be completed, to the extent of compelling the Court to reject in 1991, with respect to a succession which took effect on 22 July 1980, complaints identical to those which it upheld on 13 June 1979” (§ 26).

99 G. Rosoux, “Les droits fondamentaux dessinés par le juge constitutionnel belge. L’héritage de l’arrêt *Marckx* dans la jurisprudence constitutionnelle des droits fondamentaux”, In *La Cour constitutionnelle - De l’art de modeler le Droit pour préserver l’Egalité - Actes du colloque du 28 avril 2016 organisé par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège*, Limal, Anthemis, pp. 75-144.

of powers¹⁰⁰. In addition, it could turn out to be especially revolutionary for States in which “parliamentary legislation was inviolable”¹⁰¹.

By using Belgium as a case study, I have attempted to map the various ways the national judge, whether a constitutional judge or a judicial judge, may act, and the various roles that s/he can play in the execution of judgments of the ECtHR that require the adoption of general legislative measures. In each of these instances, we will consider, as a guiding thread, the potential tensions between the requirements related to the effectiveness of fundamental rights and Belgium’s international obligations to execute the judgments of the European Court of Human Rights, on the one hand, and those pertaining to the separation of powers on the other.

I would like to clarify that, within the limited framework of this contribution, I have not envisaged the impact of Protocol 16 of the ECHR, given that the recent ratification by Belgium has not yet allowed for a useful period of assessment for this purpose.

A. Role of the constitutional judge

In Belgium, the Constitutional Court may play a double role linked to the execution of judgments of the ECtHR. First of all, it can reinforce the finding of a breach of the ECHR by doubling up with a finding of unconstitutionality (1.). Then it can sanction the legislator’s inaction, as a shortcoming, when this inaction appears to violate what is required for the execution of a judgment of the ECtHR (2.).

1. The constitutional judge, as reinforcer of the finding of a breach of the Convention

Since the beginning of the 1990s, the Constitutional Court has developed and implements a technique, based on established case law, with by it exerts its control over legislative rules that are submitted to it not only with a view to fundamental rights enshrined in the Constitution but also with a view to the international and European rules that are binding upon Belgium. These relate to a two-fold method of reading

100 This tension was clearly highlighted by Olivier de Schutter in a long-standing contribution dating back to 1997 (O. De Schutter, O. De Schutter, “La coopération entre la Cour européenne des droits de l’homme et le juge national” (“Co-operation between the European Court of Human Rights and the national judge”), *Revue belge de droit international*, 1997/1, pp. 21-68.

101 S. Lambrecht, *Convention through States’ eyes: Embedding of the European Convention on Human Rights in States Parties*, PhD submitted on 31 May 2022, University of Antwerp, 2022, p. 228.

constitutional provisions in combination with international treaty provisions.¹⁰² The provisions of the ECHR, as interpreted by the European Court of Human Rights, thus play an important role in the indirect rules of reference used by the Court in its control of constitutionality¹⁰³. The Constitutional Court has a reputation for taking the Convention's rights seriously. It recognises the interpretative authority of the judgments of the ECtHR, which it frequently makes use of in its case law. Doctrine has conveyed this attitude by referring to a "Convention-friendly" stance of the Constitutional Court¹⁰⁴.

With regard to the role of the constitutional judge in connection with the execution of a judgment of the European Court of Human Rights, several scenarios may be envisaged.

In the first hypothesis, in parallel to a case brought before the European Court of Human Rights leading to Belgium being condemned for violating fundamental rights, a preliminary ruling proceeding may be referred to the Constitutional Court, targeting the unconstitutionality, deriving from a combination of constitutional and treaty provisions, of a legislative rule that is, moreover, at the centre of the ruling of the European Court of Human Rights. In this hypothesis, it is likely that the Constitutional Court will recognise the unconstitutionality of the legislative rule through the application of the two-fold combination method¹⁰⁵. The breach of the Convention that by assumption resides in a national legislative rule also constitutes a breach either of similar rules of the Constitution or through a combination

-
- 102 A. Alen & W. Verrijdt, "The Rule of Law in the Case Law of the Belgian Constitutional Court: History and Challenges", 25th Anniversary of the Constitutional Court of Slovenia, Bled, Slovenia, June 2016.
- M.-F. Rigaux et B. Renaud, *Cour constitutionnelle*, Répertoire Pratique du Droit belge, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 322-325 ; G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 157-180. The combination method has, in particular, enabled the Constitutional Court to integrate into its control of constitutionality, through the principle of equality and non-discrimination (Articles 10 and 11 of the Constitution), all rights and freedoms guaranteed by the rules of international law binding upon Belgium (see CC, judgment no. 18/90 of 23 May 1990, B.11.3; judgment no. 106/2003 of 22 July 2003, B.4.2; judgment no. 126/2018 of 4 October 2018). The so-called "indivisible whole" technique was highlighted in judgment no. 136/2004 of 22 July 2004. When a treaty provision that binds Belgium is similar in scope to one or more of the constitutional provisions under its supervision, this entails considering the guarantees enshrined in this treaty provision as constituting an indivisible whole with the guarantees set out in the constitutional provisions in question. In such a case, the Constitutional Court, as part of its oversight, takes into account the international provisions that guarantee similar rights or freedoms (B.5.2 to B.5.4) (Const. Ct., judgment no. 189/2005, 14 December 2005).
- 103 G. Schaiko, P. Lemmens & K. Lemmens, "Chapter 3 – Belgium", in J. Gerards & J. Fleurens (Eds.), *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECHR in national case-law. A comparative analysis*, Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia, 2014, pp. 95-143, p. 119.
- 104 The Court of Cassation expressly recognised the interpretative authority of the judgments of the European Court of Human Rights (see F. Tulkens & S. Van Drooghenbroeck, "La Cour de cassation et la Cour européenne des droits de l'homme. Les voies de la banalisation", in *Imperat Lex. Liber amicorum Pierre Marchal*, Ghent, Larcier, 2003, pp. 121-141) and such authority is implicitly derived from the case law of the Constitutional Court (G. Schaiko, P. Lemmens & K. Lemmens, *op. cit.*, pp. 123-127).
- 105 The difference between the European Court of Human Rights, which rules *in concreto* on violation of individual rights in a particular situation, and the Constitutional Court, which rules on the conformity of legislative Acts with fundamental rights *in abstracto*, is in this case mitigated by the fact that we are proceeding from the hypothesis that the breach established by the European Court of Human Rights is found in a legislative provision and requires the adoption of general legislative measures to put an end to it. In this way, the judgment rendered by the European Court of Human Rights is close to a judgment rendered on the conformity of a legislative Act with the ECHR's fundamental rights.

with the prohibition of discrimination. In so doing, the Court confirms and simultaneously reinforces the finding resulting from the judgment of the European Court of Human Rights. An unconstitutionality is thus added to the breach of the ECHR. In addition to the impact that such a decision in the preliminary ruling proceeding will have on the case before the national judge, bound to adhere to the stance of the Constitutional Court, such a finding will have the effect of reopening the deadline with a view to bringing an action for annulment of the legislative act found to be unconstitutional¹⁰⁶. This reinforces the execution of the judgment of the European Court of Human Rights, by tightening the screw around the legislator and fast-tracking the removal of the rule violating the ECHR in the internal legal order.

The *Marckx* case and its aftermath, as already described, once again offers an excellent illustration. Thus, the Constitutional Court, examining a preliminary proceeding in another case concerning discrimination against illegitimate children in matters of filiation, broadly established its grounds on the *Marckx* judgment of the European Court of Human Rights¹⁰⁷. As such, it first considered that the law of 31 March 1987 on matters of filiation had generally put an end to reported discrimination against children born out of wedlock. The fact that a transitional provision maintains the discriminatory system for inheritances opened before the law came into force is deemed unconstitutional. However, it can be seen that the *Marckx* judgment of the European Court of Human Rights is a pivotal date as regards the effect of this unconstitutionality over time. Therefore, the inheritance system differentiating between children born in or out of wedlock cannot be applied to inheritances opened as of 13 June 1979, the date of the *Marckx* judgment, which declared this discrimination contrary to the Convention¹⁰⁸.

106 Since 2003, judgments establishing a breach of the Constitution rendered in a preliminary ruling have an enhanced authority of *res judicata*. Indeed, to offset the lack of *erga omnes* effect of a finding of unconstitutionality rendered in a preliminary ruling, Article 4.2 of the special law of 6 January 1989 sets a new six-month deadline to institute an action for annulment for any person - natural or legal - demonstrating an interest (G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, op. cit. p. 727 et seq. [sic])

107 Const. Ct, judgment no. 18/91, 4 July 1991.

108 In this regard, see G. Rosoux, «Les droits fondamentaux dessinés par le juge constitutionnel belge (...)», op. cit. §§ 37 and 38. It would be possible to mention other examples of successive cases relating to the claims of a breach of a fundamental right recognised both by the Constitution and by the ECHR through the same national legislation brought respectively before the Constitutional Court and the European Court of Human Rights, which engage in an informal dialogue contributing to the effectiveness of the judgments of the European Court of Human Rights. So for example, the Constitutional Court agreed to amend previous case law that was deemed contrary to the ECHR by the ECtHR (ECtHR, Judgment *Pressos Compania Naviera and others v. Belgium*, 20 November 1995, Application no. 17849/91): "The Constitutional Court does not hesitate to modify its case-law where this has been found by the ECtHR to be in violation of the ECHR. In a 1995 case relating to a Belgian statute, which retroactively excluded the liability of organisers of pilot services for damage resulting from negligence by pilots in the exercise of their functions, the Constitutional Court ruled that only acquired property enjoyed the protection of the right of property, guaranteed by Article 16 of the Constitution and Article 1 of Protocol nr 1 (CC, 5 July 1995, 25/1995). In the subsequent proceedings before the ECtHR, the applicants invoked a violation of Article 1 of Protocol n 1, which the ECHR held to be well founded. Since then the Constitutional Court has accepted that a financial claim may, under certain circumstances, fall within the scope of Article 1 of Protocol No 1 (Const. Ct, 21 December 2004, no. 210/2004)" (G. Schaiko, P. Lemmens & K. Lemmens, "Chapter 3 – Belgium", op. cit. p. 127).

In a second hypothesis, the Constitutional Court may intervene *ex post*, while the legislator intervened in order to execute a judgment of the European Court of Human Rights condemning Belgium. In this case, an action for annulment may be brought to the Constitutional Court, whereupon it may be expected to determine whether the choices made by the legislator are, indeed, compliant with the Constitution, read in combination with the provisions of the ECHR, as interpreted by the European Court of Human Rights.

Thus, as emphasised by M.-F. Rigaux and B. Renaud, cross-references may arise between the case law of the European Court of Human Rights and that of the Constitutional Court, leading to stronger protection of the defendants. For example, in its pilot judgment rendered in the *W.D. v. Belgium* case, “in the matter of a breach of the fundamental rights of persons with mental disorders held in prisons even though they should have been placed in suitable health care institutions, the European Court cites a judgment of the Constitutional Court (judgment no. 142/2009), which found a breach of Article 5 of the ECHR due to the lack of space available in suitable institutions. As an action for annulment targeting the subsequent legislative reform was brought before the Constitutional Court, the latter, in turn, made substantial use of the case law of the European Court of Human Rights and insisted on the need for the State to abide by the latter (judgment no. 80/2018)”¹⁰⁹.

In both hypotheses, this enhancing role of the constitutional judge reinforces the effectiveness of fundamental rights, regardless of their formal source, without causing tension with the principle of separation of powers. Indeed, the role played in this case by the Constitutional Court falls within the scope of its office and task of supervising the legislative power. Consideration of the lessons learned from the judgments of the European Court of Human Rights contributes to a fruitful dialogue with the European court, which helps, where applicable, to avoid any future breaches of the ECHR by Belgium.

109 M.-F. Rigaux and B. Renaud, *Cour constitutionnelle*, op. cit., p. 333. “In view of the recognition of the interpretative authority of judgments of the European Court of Human Rights that do not concern Belgium, it is also possible that informal dialogue takes place between the Constitutional Court and the European Court of Human Rights following a judgment rendered against another State and regarding a law intended to comply with it. This is what occurred with the action for annulment brought before the Constitutional Court against the so-called “Salduz” law, which aimed to bring the Belgian legal system into line with the ECHR and, in particular, the judgment of the European Court of Human Rights in the *Salduz v. Turkey* case. To perform its review of constitutionality, the Constitutional Court made ample use of the judgment of the European Court of Human Rights in the *Salduz v. Turkey* case, enabling it to preventively limit the risks of a conviction against Belgium for a breach of the ECHR”.

2. The constitutional judge as the body sanctioning the failure of the legislator to act in putting an end to a breach of the ECHR

It is a more complex situation when the breach of the ECHR found in the judgment of the European Court of Human Rights results from the failure of the legislator to act in order to tackle a structural problem. The Constitutional Court has not been granted formal jurisdiction to sanction legislator's inaction as such or the shortcoming of the latter in executing a ruling of the European Court of Human Rights¹¹⁰. It has nevertheless developed case law in which it sanctions unconstitutionality that derives not from provisions submitted to it in preliminary proceedings but rather from a legislative gap¹¹¹.

Without going into the details of this case law here, it should be noted that legislative gaps thus found result, according to the expression offered by G. Rosoux, in a "dialogue between the constitutional judge, the legislator and the ordinary judge"¹¹², which could raise questions concerning their respective roles and the separation of powers.

In this regard, it should be noted that, based explicitly on the *Vermeire* case law of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court specified that, when a gap is identified in a sufficiently precise and complete manner, it must be filled in by the national judge¹¹³.

It can thus be seen that the legacy of the *Vermeire* judgment of the European Court of Human Rights is the basis of the Constitutional Court's case law on self-repairing gaps and the determination of the ordinary judge's power when faced with a legal vacuum contrary to fundamental rights. The Constitutional Court thus invited the Court of Cassation to revisit its reasoning and agree to fill in itself

110 According to a traditional notion of the mandate of the constitutional judge, his/her mission is that of a negative legislator who only has the power to censure the law but not to draft it or direct the legislator to act in a given sense.

111 In this regard, see: M. Melchior and Cl. Courtoy, "L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle", *J.T.*, 2008, pp. 669-678 ; G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 736-748. More rarely, the Court has extended this "gap" case law in the context of actions for annulment. Also see J.-Cl. Scholsem, "La Cour d'arbitrage et les lacunes législatives", in *Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat*, Bruxelles, La Charte, 2006, pp. 213-237)

112 G. Rosoux, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 741.

113 Thus, in a judgment of 2008 (judgment no. 111/2008 of 31 July 2008), the Constitutional Court, deciding on a preliminary question raised by the Court of Cassation, highlighted the possibility of a gap being filled in by the judge when this gap is self-repairing: "B.10. Finally, with regard to the observation of the Council of Ministers according to which the Court may detect a legislative gap but cannot fill it in, it is up to the judge of the lower court, if the gap is found in the text submitted to the Court, to put an end to the unconstitutionality found by the latter, provided that this finding is expressed in terms that are sufficiently precise and clear to enable the provision in question to be applied in accordance with Articles 10 and 11 of the Constitution (comp. ECtHR, *Vermeire v. Belgium*, § 25)".

the gap identified by the constitutional judge, which the Court of Cassation agreed to do in a judgment rendered in the same year¹¹⁴.

As part of a preliminary ruling proceeding, the Constitutional Court does not itself fill in the legislative gap; consequently, there is, in principle, no direct tension with the principle of the separation of powers. Nevertheless, one cannot exclude that such tension may arise due to the obligation of the judicial judge to fill in the self-repairing gap, deemed unconstitutional, pending intervention by the legislator.

This leads to the review of the judicial judge's role in the execution of the judgments of the European Court of Human Rights (B.).

B. Role of the judicial judge

Within the limits of this contribution, shall provide brief assessment of the role of the judicial judge in the execution of judgments of the European Court of Human Rights, firstly as responsible for direct implementation of the judgments of the said Court (3.) and, secondly, as sanctioning the responsible legislating State due to its inappropriate action or failure to act (4.).

3. The judicial judge as responsible for direct implementation of the judgments of the European Court of Human Rights,

In the introduction, I mentioned that the *Vermeire v. Belgium* judgment of the European Court of Human Rights highlighted the obligation of the judge to execute the judgments of the said Court and to put an end to the breaches pointed out in the case law of the European Court of Human Rights, if necessary, by rejecting the application of the law that is contrary to the ECHR or by filling a legislative gap.

As long as the operative part of the judgment is sufficiently clear and precise, the judgments of the ECHR are binding upon national judges, who are obliged to abide by them pending possible legislative reform. The argument that there is a risk of a breach of the separation of powers is not, in principle, regarded as a means of obstructing the obligations imposed on the court to give effect to judgments, by the European Court of Human Rights condemning Belgium.

114 Cass. 14 October 2008, no. P.08.1329.N: "If it is possible to put an end to the unconstitutionality by simply supplementing the legal provision so that it is no longer contrary to Articles 10 and 11 of the Constitution, the judge has the power and duty to do this"; also see Cass., 5 February 2016, commented upon by G. Rosoux, "*Les droits fondamentaux dessinés par le juge constitutionnel belge (...)*", *op. cit.*, pp. 92-93. ("The judge is obliged to remedy any legal gaps whose unconstitutionality has been detected by the Constitutional Court, or those resulting from a provision of law judged unconstitutional, when s/he can address this shortcoming within the scope of existing legal provisions to bring the law into line with Articles 10 and 11 of the Constitution").

As an illustration of this possibility of the judge to anticipate the legislative reform required to execute a judgment of the European Court of Human Rights, we can cite the consequences of the judgment of the European Court of Human Rights in the *Lachiri v. Belgium* case. At the centre of this case was a provision of the Judicial Code (Article 759) dating back to the 19th century, establishing that “the person who attends a hearing stands uncovered, respectful and quiet (...)”. In its Chamber judgment rendered on 18 September 2018, the European Court of Human Rights ruled against Belgium for a breach of religious freedom enshrined in Article 9 of the ECHR. The exclusion of Mrs Lachiri, who had decided to file a civil suit, from the hearing chamber of a court on the ground of her refusal to remove her hijab is not justified by the legitimate aim of “protection of order”, and of preventing disrespectful behaviours with regard to the judicial institution and/or disruptive to the proper conduct of a hearing¹¹⁵. Pending the legislative change, which took place in November 2021¹¹⁶, the “President of the College of Courts and Tribunals had asked to disseminate the lessons of the judgment to all magistrates of the court and the Judicial Training Institute integrated this judgment into their training in deontology and ethics, in order to reiterate that there were no express prohibitions on religious symbols worn in court hearings by private individuals, notwithstanding cases of disruption of the proper conduct of such hearings which could justify exclusion”¹¹⁷.

In light of the direct applicability of its judgments, a kind of informal dialogue is established between the European Court of Human Rights and national judges. Provided that the judge’s intervention does not exceed what is necessary to ensure

115 ECtHR, judgment of 18 September 2018, no 3413/09, *Lachiri v. Belgium*.

116 Article 22 of the Law of 28 November 2021 (published on 30 November) amended Article 759 of the Judicial Code, which stated as follows: “The person who attends a hearing stands uncovered, respectful and quiet: all that the judge orders to maintain order is enforced punctually and instantly”. By removing the word “uncovered” so as to no longer refer to “uncovered head” (orders of certain magistrates to remove a hijab, kippah or head covering for medical reasons), the Belgian authorities provided a permanent solution to the lessons of the *Lachiri* judgment (

117 Belgium, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights. Main achievements in the Member States, <https://rm.coe.int/ma-belgium-fra/1680a2a377>

For another example, see the execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Pressos Compania Naviera and others v. Belgium*, of 20 November 1995. Following the judgment of the European Court of Human Rights, the national courts first modified their case law and stopped enforcing the contested provisions that had been introduced in 1988 and retroactively exempted the State from its liability for damages caused by accidents at sea resulting from negligence by marine pilots. The law on piloting of seagoing vessels was amended for the first time in 1996 to remove the reference to the State’s exemption from liability for pilots before a global reform of the laws on piloting of seagoing vessels was undertaken and completed in 2002 (<https://rm.coe.int/ma-belgium-fra/1680a2a377>).

the effectiveness of sufficiently clear and precise judgments of the European Court of Human Rights, the principle of the separation of powers does not pose an obstacle to such intervention intended to execute the judgments of the said Court pending action by the legislator. If, however, legislator's action is essential, it will be possible to ask the judge, in the case of inaction or inappropriate action, to invoke the liability of the legislating State.

4. The judicial judge as body sanctioning the liability of the legislating State due to its inappropriate action or failure to act

In some cases, the finding of a breach of the ECHR by the European Court of Human Rights cannot be executed directly by the judge and requires action by the legislator. In the case of inaction by the latter or action that is not compliant with the requirements deriving from execution of the judgment of the European Court of Human Rights, an action may be brought before the judicial judge to hold the legislating State liable due to inappropriate action or failure to act. This possibility of holding the legislating State liable was validated by the Court of Cassation, following a significant change in its jurisprudence, in a judgment of 28 September 2006¹¹⁸. We will note that the case related to the reasonable time limit being exceeded in a civil proceeding, due to the backlog of court cases in Brussels, in violation of Article 6, § 1 of the ECHR. This related to litigation in which Belgium had been condemned on several occasions by the European Court of Human Rights, and which was the subject of constant monitoring by the Committee of Ministers, pending the adoption of structural measures intended to resolve the problems of the excessive duration of proceedings¹¹⁹.

It follows from this case law that disregard of a rule of international or European law on human rights by a legislative action or omission may incur the State's liability. Although it is an important factor in assessing the State's liability, the finding of such disregard through a European or international decision is not an essential prerequisite for incurring such liability¹²⁰. Even though the principle of the separation of powers had long been considered an insurmountable barrier preventing the judge from supervising the legislator and ruling on the latter's conduct

118 For comments on this judgment of the Court of Cassation, see S. Van Drooghenbroeck, "La responsabilité de l'Etat du fait du législateur", in S. Van Drooghenbroeck (sous la dir.), *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 409-420.

119 In particular, see Interim Resolution (CM/ResDH(2021)103), adopted on 9 June 2021 by the Committee of Ministers as part of the *Bell v. Belgium* case (no. 44826/05, 4 November 2008) (<https://rm.coe.int/0900001680a2ba5b>)

120 S. Van Drooghenbroeck, "La responsabilité de l'Etat du fait du législateur", *op. cit.*, pp. 416-420.

as to whether it was prudent or imprudent, negligent or attentive, the Court of Cassation eventually “crosses the Rubicon”, as expressed by S. Van Drooghenbroeck, and asserts that neither the principle of the separation of powers nor the principle of independence of the legislative branch are an obstacle to the liability of the legislating State as a result of its inappropriate action or inaction¹²¹.

As part of the informal dialogue between the Belgian courts and the European Court of Human Rights and the subsidiary nature of the European protection mechanism, it should be noted that the latter considered in the first instance that a compensatory remedy for exceeding a reasonable period, once it had acquired a sufficient degree of certainty, was an effective remedy within the meaning of Article 13 of the ECHR. All remedies, therefore, had to be exhausted, pursuant to the requirement of exhaustion of domestic remedies, before referring the case to the European Court of Human Rights¹²². However, it is noted that in a recent judgment of 5 September 2023, rendered in the *Van den Kerkhof v. Belgium* case, the European Court conversely considered that prior exhaustion of the liability claim for breach of reasonable period in a civil proceeding was not required, due to the Belgian government’s failure to prove the effectiveness of this remedy¹²³.

What does this mapping reveal about the different roles that the judge may play in the execution of judgments of the European Court of Human Rights that require the adoption of general legislative measures?

In the first type of role, the judge is expected to give effect to the finding of a breach of the Convention by eliminating the consequences of a particular case,

121 “The principle of the separation of powers, which tends to provide balance between the different powers of the State, does not mean that the latter is broadly exempt from remedying the damage caused to others by its own fault or that of its bodies exercising the legislative function. Neither this principle nor Articles 33, 36 and 42 of the Constitution prevent a court of law from finding such fault when ordering the State to remedy the resulting harmful consequences. By assessing the wrongful nature of the harmful behaviour of the legislative branch, this court is not interfering with the legislative function or the political processes for drafting laws but is abiding by its mission as judicial power to protect civil rights” (“Le principe de séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l’Etat, n’implique pas que celui-ci serait, de manière générale soustrait à l’obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l’exercice de la fonction législative. Ni ce principe ni les articles 33, 36 et 42 de la Constitution ne s’opposent à ce qu’un tribunal de l’ordre judiciaire constate pareille faute pour condamner l’Etat à réparer les conséquences dommageables qui en sont résultées. En appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du pouvoir législatif, ce tribunal ne s’immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politiques de l’élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils”).

122 European Court of Human Rights, decision *Depauw v. Belgium* of 15 May 2007. The Court confirmed this case law in several later cases (in particular, see *Nagler and Nalimmo B.V.B.A. v. Belgium*, no. 40628/04, 17 July 2007, *De Saedeleer v. Belgium*, no. 27535/04, 24 July 2007, *De Turck v. Belgium*, no. 43542/04, 25 September 2007, and *Raway and Wera v. Belgium*, no. 25864/04, 27 November 2007). In addition, with regard to the execution of the group of cases *Vasilescu v. Belgium* (25 November 2014,) in matters of overcrowding in prisons and the lack of effective remedy, the Committee of Ministers stressed, in 2021, that it had noted with interest the development, in practice, of a compensatory remedy while noting, with concern, the lack of any relevant progress testifying to the existence of an effective preventive remedy.

123 “In conclusion, the Court notes that the Government - which bears the burden of proof - has not shown that, under the specific circumstances of this case relating to a civil judicial proceeding that is still pending (conversely, see *Coussios v. Belgium* (Dec.), no. 23104/08, §§ 29-37, 15 September 2015), the compensatory remedy based on Article 1382 of the Civil Code met the requirements of effectiveness required to file a complaint regarding the excessive duration of the proceeding initiated by the applicant” (European Court of Human Rights, *Van den Kerkhof v. Belgium*, 5 September 2023, § 83).

which is the responsibility of the judicial judge in accordance with the direct applicability of international law, or by reinforcing it by recognition of an additional unconstitutionality, which is the responsibility of the Constitutional Court.

In the second type of role, the judge may be expected to sanction the legislator for failure to execute. The Constitutional Court, hearing a preliminary ruling proceeding, may detect an unconstitutionality resulting from a legislative gap. As for the judicial judge, s/he may rule on the liability of the legislating State resulting from inappropriate action or inaction in the execution of a judgment of the European Court of Human Rights.

What about the possible tensions between the requirements deriving from effectiveness of fundamental rights, on the one hand, and those related to the separation of powers on the other?

The progress that has taken place in the Belgian legal system tends to show the absence of any real tension between the separation of powers and the different roles that may be played by the constitutional or judicial judges in the framework of the execution of ECHR judgments. In reality, this is an interpretation of the principle of the separation of powers which does not involve – strict separation but rather fosters relationships of interdependency between powers by means of checks and balances. As highlighted by the Consultative Council of European Judges, in an opinion of 2015¹²⁴, “the three powers act as checks on one another, which means they must be accountable to each other in the interest of society. It would therefore be useful to accept that a certain level of tension is inevitable between the powers of a democratic State. If this becomes a ‘creative tension’, it proves that each power is playing the role of watchdog over the others and thus helps to maintain a good balance (...)”.

Of course, the balance is precarious and provisional and is by no means immune to a resurgence of these kinds of questions or doctrinal or political stances opposing the role of the judge and the role of the legislator and criticising judicial activism in the name of popular sovereignty¹²⁵.

The fact nevertheless remains that this flexible design of the separation of powers involving faithful cooperation between them seems to be the most suitable fit for ensuring the effectiveness of the protection of fundamental rights and of Belgium’s European and international commitments.

124 Consultative Council of European Judges, opinion no. 18 (2015) “The place of the judicial system and its relations with the other powers of the State in a modern democracy”

125 Serge Gutwirth & Paul De Hert, “De stem van het volk laten primeren op justitie? Die boemerang kan je snel in je gezicht krijgen”, *De Knack*, 12 August 2023, ‘De stem van het volk laten primeren op justitie? Die boemerang kan je snel in je gezicht krijgen’ (knack.be)



Aldis Laviņš

President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

Rejoinder

Thank you, Mrs Bribosias, for dealing with an extremely sensitive subject and, if I may say so, for giving us a recipe for how, for example, the Belgian legal system deals with issues where we can see, on the one hand, a judgment of the European Court of Human Rights finding a breach by the State because it has not fulfilled its positive obligation, and, on the other hand, how the court – the national court of a given country – should now act on that judgment. And the question remains how other courts in the Council of Europe should view this judgment

So I want to underline a few things in my rejoinder.

First of all, I was extremely sympathetic to the point that we should look to the relevant judgment of the European Court of Human Rights, which has found an infringement, to see whether it defines precisely and clearly the remedies that might be available to make up for the lack of legislation. If this is the case, the national judge, not only in that particular jurisdiction, but also in others where he is faced with a case of a similar nature, should in principle look at whether he himself could remedy the deficiency to a certain extent. And the emphasis is, now a very important point, the emphasis on whether the judgment is precise and clear as to what those remedies are. If it is not explicit or if the judge says: “I

treat it as not fully showing me how I should act“. The first thing I would like to stress here, and this has already been stressed by my colleague Mrs Kovaļevska, who said that this is a fundamental flaw. For example, in the Latvian situation, if we were faced with a situation where we were using the possibilities under Protocol 16, we would go to the European Court of Human Rights and ask what exactly is meant by these remedies. In our situation, where, for example, the judgment was, as I said, by way of example only, against Italy, would the same situation with these criteria be applicable in the Latvian situation? So I still have to say, in the first part of the day we had representatives of the executive, Latvia should definitely think more about how we could ratify Protocol 16 and get one additional tool for dealing with such situations.

And, dear colleagues, every national judge, as has been mentioned here, is also a judge applying the European Convention on Human Rights and a judge applying of European Union law and a judge applying national law. You see what a legal environment we have to operate in and that is why, well, I would say that these situations are difficult enough, where we can establish that there is a lack of legislation, or rather a lack of a legislative enactment, and there has been a breach on the part of the state.

Just for a minute, colleagues, perhaps to better understand what I am trying to say, let us take the example of the Criminal Procedure Law and the Criminal Law. I mean, for example, in 2002 it was already established that Latvia had been found in breach of Article 6 because of excessive length of procedures. In 2005, the Criminal Procedure Law already referred to the possibility of reducing sanctions if the duration of a case was excessive. It was only in 2010 that it was introduced in the Criminal Law. These clear remedies, which could serve as a basis to remedy such a lack of action by the court, were, in my view, present in the case law of the European Court of Human Rights. And in my view, while the Criminal Procedure Law, which in 2005 already provided for the means by which a court could act if a trial was taking too long, could have been a little more proactive, the judge could have done so without waiting for the fact that the Criminal Procedure Law was amended in 2010. But, dear colleagues, this is the example where I tried to show that the line a judge has to walk is extremely fragile – to remain within the principle of the separation of powers and within the competence of the court – or to encroach, perhaps, on the competence of the legislature or the executive. And as soon as the judiciary – as you may know from examples from around the world – enters the legislative arena, we always see a very strong reaction in return. Of course, this is unnecessary. And here I come back to the fact that dialogue always helps us to resolve such tensions.



Geir Ulfstein

Professor (emeritus), Department of Public and International Law, University of Oslo

Future Outlook: Foreseeable Challenges with Regard to the Execution of Judgments of the ECtHR

Introduction

This has been an interesting day with a lot of useful information and food for thought. I have been asked to present some reflections about “Future outlook: foreseeable challenges with regard to the execution of judgments of the ECtHR”. I would like to emphasize the word “foreseeable”. We have seen several unexpected developments in Europe and may continue to do so. But what we – and I – can do, is to use the current situation and trends, and make some qualified predictions about future challenges.

The focus of the attention has shifted somewhat over the years. Several of the Interlaken Ministerial Conferences – including Brighton and Copenhagen – emphasized the Court’s backlog of pending cases and the backlash against the Court – including the debate on the breadth of the margin of appreciation.

Now, the attention is directed towards the challenges of execution of the Court’s judgments. As the High-Level Reflection Group stated:

“There are signs of an *increasing* lack of compliance with the most basic human rights standards of the Organisation in member states, which requires serious attention and more resolute action on the part of states within the collective system of the Council of Europe”.¹²⁶

This is confirmed by the Committee of Ministers’ (CM) 2022 annual report on supervision. It says:

“: as of the end of 2022, there was a *new record number* of 2,257 cases (the highest number since 2011) on which information on payment of just satisfaction was not submitted by respondent States to the Committee of Ministers (...). In addition, 2022 witnessed an *increased delay* in the submission by States of action plans and information within the required deadlines.”¹²⁷

I will first identify the different foreseeable future challenges, before I discuss, respectively, the roles of the Court, the Committee of Ministers and the national judiciary in addressing these challenges.

What are foreseeable future challenges?

Inter-state and quasi inter-state cases

Let me first start with the inter-state and quasi inter-state cases. Inter-state cases seemed for a long time to belong to the history, including the old cases against Greece and Turkey. However, they have been revived in the wake of Russian aggression against neighbouring states, as well as in some other conflicts between states, such as *Armenia v. Azerbaijan* and *Lichtenstein v. the Czech Republic*. A total of 13 inter-state cases are pending (covering in total 17 applications).¹²⁸ Furthermore, approximately 10 000 individual applications are related to ongoing conflicts.¹²⁹

These cases do not only pose special problems, such as fact-finding, but they also require great resources from the Court and they raise issues about the relationship between inter-state cases and the individual applications connected to the conflicts, i.e., the quasi inter-state cases. The expulsion of Russia from the Council of Europe means that there will be no new Russian cases, but the pending inter-state and quasi inter-state cases will continue to require attention. Furthermore, we cannot exclude that there will be more inter-state cases in conflict situations between states in the future.

126 Council of Europe (2022). Report of the High-level Reflection Group of the Council of Europe. (emphasis added).

127 Council of Europe (2023). Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights 2022. (emphasis added)

128 Q & A on Inter-State Cases (18 July 2023).

129 O’Leary, S. (2023). Speech by Siofra O’Leary, Solemn hearing.

Domestic structural challenges

Turning now to domestic structural challenges. The Court has addressed structural problems in member states in transition from communism by the use of pilot judgments in repetitive cases, and, to some extent, by using the *Burmych* approach concerning follow-up to unsuccessful pilot judgments. The pilot judgments were first used in some Polish cases in 2004 and 2006. Such judgments provide the opportunity to give the respondent state some general guidance on how to resolve the structural problems and the Court will adjourn cases of a similar character until the structural problem is resolved. Pilot judgments have in later years also been used against Italy, Germany, Greece, the United Kingdom and Belgium – and may be required also in the future.

Democratic backsliding

The President of the Court, Siofra O’Leary, emphasized in her the Solemn hearing speech this year the need to consolidate democracy and to counter democratic backsliding.¹³⁰ The rise of populism and authoritarianism in member states is a recent but serious threat to the values the Convention shall protect. It has also been pointed out that authoritarian regimes misappropriate the human rights language to further their goals, but in reality are “generally seeking to reverse or undo previous human rights developments and commitments».¹³¹ These developments not only threaten human rights values, but if they undermine the effective protection of human rights by the domestic judiciary, may also result in new floods of cases to the Court.

The Court’s protection of key civil and political rights is essential in countering democratic backsliding. The President highlighted specifically four judgments, handed down in 2022, in relation to the rule of law crisis in Poland. She also emphasized the synergy between the Strasbourg Court and the Court of Justice of the European Union in combating these developments.

Bad faith implementation (Article 18)

A new feature of the Court’s case-law is its use of Article 18 in cases of bad faith-implementation of the Convention. This is a means to address unwillingness among certain states to implement the Convention in a faithful way. By the end of 2022, “there were 13 pending cases concerning six States (as opposed to five in 2021), where the Court had found violations of Article 18 of the Convention». The six

130 Ibid.

131 de Burca, G. and K. G. Young (2023). “The (mis)appropriation of human rights by the new global right: An introduction to the Symposium.” *International journal of constitutional law* 21(1): 205-223.

cases concerned Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Russia, Türkiye and Ukraine.¹³² Unfortunately, these challenges may continue, and may even increase.

Persistent non-implementation

Another new feature is the CM's use of the infringement procedure against states in cases of serious and persistent non-implementation. So far, this procedure has only been used in two instances, *Mammadov v. Azerbaijan* and *Kavala v. Turkey*. The use of the infringement procedure may also be increasingly used in the future.

Domestic backlash

Finally, there are instances or subject areas of resistance against the Court's practice that are less dramatic than those in, Article 18 bad faith cases. As already mentioned, there was much focus at the Brighton and Copenhagen Ministerial meetings on whether the Court had gone too far in its effective and dynamic (evolutive) interpretation of the Convention – and on the possible expansion of the margin of appreciation. There may be less vocal opposition today, but resistance may remain in certain areas, such as in cases of immigration or LGBTI rights – and the resistance may even increase.

The role of the Court

Let me start with how the Court should address these challenges. The Reykjavik Declaration states:

“That the Court's current resources are *insufficient and unsustainable* to adequately deal with the influx of new and pending applications, including inter-State applications arising from conflicts, many of which concern complex legal, political and societal issues as well as repetitive cases, which place a significant burden on the Court;”

The Court is faced with new kinds of human rights issues, most prominent may be artificial intelligence (AI) and climate change cases. However, also traditional issues need continuous attention. The backlog figures do not seem to decline, rather the opposite. The Court's 2022 annual report states that 70 150 cases were pending before the Court at the close of 2021, whereas 74 650 were pending at the end of 2022. Of the pending cases, 74% concern five countries: Türkiye, Russia, Ukraine, Romania and Italy.

The Court has been given tools to address the influx of cases in Protocol 14 and has itself implemented extensive effectiveness measures, following the Interlaken process. What further measures may be considered?

132 Council of Europe (2023). Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights 2022.

- First, the balance between the Court's competence to choose its cases and, thereby, only deal with precedence cases and the most important cases, and, on the other hand, the right of individual applications, is a continuous dilemma. In Reykjavik, the member states reaffirmed their "strong attachment to the right of individual application to the Court as a cornerstone of the system protecting the rights and freedoms set forth in the Convention". However, the admissibility requirements, Court's procedural mechanisms and priority policy has to some extent alleviated the problem.
- Second, the Court could become less active in ensuring the effective and dynamic (evolutive) interpretation of the Convention and it could widen the margin of appreciation – and, thereby, be less intrusive towards member states. There is an academic debate on the extent to which the Court has already become more defensive in its supervision. However, the Court is there to ensure effective control of the Convention rights.
- Pilot judgments should be continued, leaving the possibility of the CM – in dialogue with the relevant state – to find constructive solutions to structural problems, and thereby limit repetitive cases.
- The Court will also continuously face the dilemma of how specific orders or advice it will provide on how to execute its judgments. On the one hand, the Court should respect the right of member states – as an aspect of the principle of subsidiarity – to choose the appropriate measures. On the other hand, more specificity by the Court may be useful both for the relevant state and for the CM in its supervision of execution. We have seen that the Court provides such guidance, both in pilot judgments and in so-called Article 46 judgments. There are also interesting social science studies on the effectiveness of different kinds of remedies.¹³³
- Article 18 on bad faith implementation should continue to be used, but selectively and as a last resort.
- It has also been argued that the Court should be more specific in its orders in infringement judgments.¹³⁴
- Finally, member states may want to consider whether the Court should be given the possibility to impose sanctions in the form of fines against

133 Stiansen, O. (2019). "Delayed but not derailed: legislative compliance with European Court of Human Rights judgments." *The international journal of human rights* 23(8): 1221-1247.

134 Gali, B. (2023). "The present and the future of infringement proceedings: lessons learned from *Kavala v Türkiye*." *E.H.R.L.R.*(2): 156-162.

recalcitrant member states.¹³⁵ Lessons may be learnt from the experience by the Court of Justice of the European Union on the use of such fines.

However, it is important that the Court should not be too much focused on backlog figures. There are limits to what the Court can do if states do not implement its judgments. The Court's credibility rests ultimately upon the quality of its judgments. Therefore, the efficiency of the Court should never be allowed to trump the quality of its decisions.

The role of the Committee of Ministers

The member states in Reykjavik recalled "that the large majority of judgments are fully implemented" but they "were concerned also by lack of engagement, delays and failings in implementing certain judgments, undermining the authority of the Court and seriously threatening the effectiveness of the Convention".

In the CM's 2022 supervision report, the Committee concluded that "there has been an increase in the total number of judgments currently pending full execution (6,081 compared to 5,533 in December 2021)". It stated that the main challenges of the Committee were two-fold: On the one hand, the political and legal complexity and sensitivity of the issues examined by the Committee of Ministers continue to increase. On the other hand, this challenging situation is compounded by the high number of long-standing systemic or complex problems which have not been resolved by the States concerned and which the Committee therefore continued to examine in 2022.

The CM faces the following challenges:

- First, inter-state and quasi inter-state cases will remain problematic, not only for the Court. The execution of judgments against unwilling states – and not only Russia – may raise formidable problems.
- A pragmatic approach to domestic structural problems should be supported. The High-Level Reform Group stated that a change in paradigm may be needed:

"the judgment of the Court should not be seen as the end of a process leading to blaming a state party, but rather as an *opportunity for improvement* with the assistance of the Council of Europe, based on an accurate needs assessment performed by the Court and the monitoring bodies. This *should not undermine* the final and binding

¹³⁵ Keller, H. and V. Gurash *ibid.* "Upping the ante": rethinking the execution of judgments of the European Court of Human Rights." 149-155.

nature of the judgments of the Court or take away the obligation of all member states to abide by its judgments.”¹⁴

I believe that the latter part merits emphasis: judgments are legally binding and must be respected. However, this does not prevent consultations and assistance concerning how the judgments should best be implemented.

The Reykjavik Declaration follows up the Reform Group’s proposal:

“We will continue supporting the Court’s efficient and timely response to pending applications and redouble our efforts for the full, effective and rapid execution of judgments, including through developing *a more cooperative, inclusive and political approach based on dialogue*”.¹³⁶

It is interesting to note, on the positive side, that in the CM 2022 supervision report, the Committee “recognised the achievements of the Ukrainian authorities who, throughout 2022, continued to work on the supervision of the execution of the judgments against Ukraine in extremely difficult circumstances, demonstrating commitment to the Convention system through the submission of Action Plans and reports in many pending cases”.

- However, execution may be more difficult where the CM meets political challenges. The High-Level Reform Group stated:

“Irrespective of the nature of the obstacles and the reasons for the delays in execution, a more *political approach* is necessary, notably for cases where enforcement faces a lack of political will.”

In the Reykjavik Declaration the member states:

“Affirm the need for a co-operative and inclusive approach, based on dialogue, in the supervision process to assist States in the execution of the Court’s judgments; [and they]

Call on the Committee of Ministers to continue their work *enhancing the tools* available in the supervision of the execution of judgments with *clear and predictable, gradual steps* in the event of non-execution or persistent refusal to execute the final judgments of the Court, in an appropriate and flexible way, that takes into account the specificities of each case.”

Such political challenges may be more important as we experience more backsliding of democracy and the rule of law in Europe. These developments can provide the basis for more frequent use of the infringement procedure. But it also raises questions about how far the member states are willing to go in upholding

136 Emphasis added.

the Convention rights and to increase the scarce resources of the Execution Department.

The role of the national judiciary

Domestic courts shall apply domestic constitutions and legislation. Dilemmas can arise if there are tensions between domestic law and the ECHR. This Conference has focused on issues related to protection of constitutional identity and the *res judicata* status of domestic judgments.

National courts should act as transnational mediators between the national and the international legal system in balancing the respective roles of the ECtHR, the national legislature and national courts. However, it must be emphasized that the national judiciary has an essential role in preventing democracy backsliding, by protecting civil and political rights and the rule of law.

Conclusions

These are challenging times for the European human rights system. The current attacks will likely continue and may even worsen. Meeting these challenges requires determination and new responses. But it has been said in a recent textbook on the ECHR that “it is precisely in unprecedented times of crisis that Europe has most need of an international court of human rights” – and, I would add, the equal need for a strong system for execution of the ECtHR’s judgments.¹³⁷

References

Gali, B. (2023). “The present and the future of infringement proceedings: lessons learned from *Kavala v Türkiye*.” E.H.R.L.R.(2): 156-162.

Council of Europe (2022). Report of the High-level Reflection Group of the Council of Europe.

Council of Europe (2023). Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights 2022.

de Burca, G. and K. G. Young (2023). “The (mis)appropriation of human rights by the new global right: An introduction to the Symposium.” *International journal of constitutional law* 21(1): 205-223.

¹³⁷ Harris, D. J., M. O’Boyle, E. P. Bates and C. M. Buckley (2023). *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press., Preface.

Harris, D. J., M. O'Boyle, E. P. Bates and C. M. Buckley (2023). *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press.

Keller, H. and V. Gurash (2023). ““Upping the ante”: rethinking the execution of judgments of the European Court of Human Rights.” *E.H.R.L.R.*(2): 149-155.

O'Leary, S. (2023). Speech by S^{ofra} O'Leary, Solemn hearing.

Stiansen, O. (2019). “Delayed but not derailed: legislative compliance with European Court of Human Rights judgments.” *The international journal of human rights* 23(8): 1221-1247.



Mārtiņš Mits

Judge of the European Court of Human Rights

Concluding remarks of the conference

- Execution of judgments is an integral part of the right to fair trial, but fair trial is a prerogative of judiciaries – being independent and separated from the legislative and executive powers, they uphold the respect for the law. Hence, the execution of judgments is a crucial element of the rule of law.
- When court judgments and decisions are not executed, it is the integrity and functioning of any legal system – whether national or European – which is undermined.
- The mechanism established under the European Convention on Human Rights is viewed as the most efficient mechanism for the protection of human rights in the world. It is comprised of a ruling by an international court followed by supervision of its implementation by a political body – the Committee of Ministers of the Council of Europe.
- In 2022, the execution of more than 880 judgments was closed by the Committee of Ministers which comprised some 200 leading judgments.
- Notwithstanding, the best mechanisms also have their weaknesses. There were four types of obstacles presented during the conference to the execution of the judgments delivered by the European Court of Human Rights:
 - political opposition,

- financial or other practical difficulties,
 - absence of an effective execution mechanism on a national level,
 - argument rooted in constitutional identity.
- Each of them may pose a serious challenge for the execution, but the conference focused on the last element – the constitutional identity.
 - However, is it really an obstacle?
 - It was pointed out during the conference that the compliance with the rulings of the European Court of Human Rights and their execution was part of the constitutional identity of the European states making up the Council of Europe – and it would be difficult to disagree with that.
 - In the discussion about the constitutional identities, much depends on how we understand these concepts and, importantly, how the relevant actors – national and international judges – understand them. As a rule, rather different weight is attributed to the various factors to be considered when judges carry out the balancing exercise, than being a straightforward clash of values, which may lead to different outcomes on the national and European levels.
 - If it is the latter case – a clash of values – it may pose a serious problem. There are such examples in the case-law of the European Court of Human Rights – be it a total lack of protection of homosexual persons in Russia, or the interference by the legislative and executive powers with the independence of judiciary in Poland.
 - In this context, it was also pointed out that the execution of judgments may need a dialogue which, importantly, is based on good faith. A dialogue which exceeds the regular dialogue between the Committee of Ministers and a member state as part of the supervision process over execution of judgments delivered by the European Court of Human Rights. Somewhat neglected by other stakeholders, this dialogue testifies to the extensive influence that the European Convention on Human Rights has exerted on the national legal systems over the years, notably, through the adoption of the general measures.
 - What is required is a true dialogue based on good faith – for the European Court of Human Rights this entails delving, with the requisite level of depth, into the national specifics to see the whole context within which the legal assessment has to be carried out – and for the national courts – equally deep comprehension of the uniformity of the European human rights standards and a careful balancing of the interests involved with those standards in mind.

- Apart from a dialogue there is another avenue – proceedings under Article 46 of the European Convention on Human Rights. The Committee of Ministers has brought the issue of non-compliance with the judgments of the European Court of Human Rights before this Court only two times. This has happened over the last four years against Azerbaijan and Türkiye and in both cases also Article 18 was violated, that is, the state power had been used to restrict human rights for the ulterior purpose, not for the purpose prescribed by the Convention. This avenue has a strong political dimension of fostering execution of judgments.
- Throughout the conference the idea of a national judge as the intermediary between the European Court of Human Rights and the national legislature was repeatedly highlighted. Such examples as the evolution of the understanding of the scope of the judicial competence in Belgium, detailed engagement of the Czech courts with the reopening of the proceedings, or the protection of rights through the courts in Latvia when the legislature fails to act, all testify to the increased role in ensuring protection of human rights that judiciaries have developed over time.
- The same view seems to be shared by the European Court of Human Rights. Finding of a violation of the right to fair trial under Article 6 of the Convention at times is accompanied by an indication of the individual measures by that Court – that the most appropriate form of redress would be reopening of the domestic proceedings.
- Almost all 46 Council of Europe member states provide for the possibility to reopen proceedings in criminal cases and most of them do so also in civil cases. It can be argued though that the overall trend goes into direction of the respect for the rule of law rather than legal certainty, including *res judicata*, when these principles have to be balanced in the context of the reopening of proceedings following a violation ruling by the European Court of Human Rights.
- Taking general measures, following the rulings of the European Court of Human Rights delivered against other member states or with regard to persons who have not brought their cases before the Court but who are in a similar situation to the applicants who had done so, offers a great potential for preventing the finding of new violations. Either in an institutionalised form or through the recognition of *erga omnes* effect of the rulings of the Court, follow up in such situations would also decrease the number of applications brought before the European Court of Human Rights.

- The examples discussed in relation to the *res judicata* principle and the *erga omnes* effect demonstrate that, while being mindful of the competence of the legislature, there is a space for judicial interpretation. For example, in the host country, Latvia, the courts do not question the binding *erga omnes* effect of the case-law of the European Court of Human Rights. Judges are very important players in the execution process of the judgments delivered by the European Court of Human Rights.
- What are the future prospects for the European Court of Human Rights with roughly 75 000 applications pending, 80% of which are repetitive cases? The conference identified several potential areas – such as recognition of the *erga omnes* effect of the Court's case-law by the national courts, application of the individual measures by analogy to persons in similar situations, taking general measures following judgments delivered against other countries, including a suggestion to do so on an institutional basis, more frequent use of the proceedings under Article 46 of the Convention by the Committee of Ministers – where the execution of judgments and interaction with the case-law of the Court in a broader sense could contribute to the decrease in the number of new applications. At the same time, the conference also highlighted the importance of a genuine profound dialogue which, when carried out within the present model of the individual applications, on which the Convention mechanism is based, would bring about a nuanced application of the common European human rights standards in line with the principle of subsidiarity, however, would not follow the same direction of decreasing the number of applications.



BREAK OUT SESSION I

**Res judicata and reopening
of proceedings after ECtHR
judgments and the role of
the ECtHR in the supervision of
the execution of its judgments**



Jānis Pleps

Senator of the Supreme Court of the Republic of Latvia

Reopening Court Proceedings Following Judgments of the European Court of Human Rights: The Latvian Example

I

The aim of this article is to provide an insight into the Latvian practice when faced with the need to reopen court proceedings following Judgments of the European Court of Human Rights. Overall, the situation in Latvia could be described as good.¹³⁸

The reopening of court proceedings to review court decisions that have entered into force following Judgments of the European Court of Human Rights is well regulated in the Latvian legal system and does not pose major problems in legal practice. The Latvian legal system as a whole is characterised by openness to respectful dialogue with the European Court of Human Rights and respect for its decisions.

¹³⁸ At the conference, President of the European Court of Human Rights Siofra O'Leary underscored that Latvia was a good example in terms of enforcing the judgements of the European Court of Human Rights. See: Latvija ir piemērs labai ECT spriedumu izpildei, atzist tiesas vadītāja. <https://www.delfi.lv/193/politics/55961284/latvija-ir-piemers-labai-ect-spriedumu-izpildei-atzist-tiesas-vaditaja>. Similarly, looking at the enforcement of the judgements of the European Court of Human Rights from the perspective of legal science, Kanstantin Dzehtsiarou, Professor at the University of Liverpool, described the situation in Latvia as boring.

In order to elaborate on this thesis, the article will sequentially examine the normative framework and the practice of its application, highlighting in particular certain decisions of the Senate which conceptually address the relevant issues.

II

The enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights is influenced by the understanding of the binding force of these Judgments and their place in the system of sources of Latvian law, developed in Latvian legal theory.

It should be emphasised that the case law of the European Court of Human Rights in interpreting the provisions of the Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – the Convention) and determining the content of human rights has a great influence in the Latvian legal system. The authority of the European Court of Human Rights is a historical tradition, which has been particularly fostered by legal scholarship, as well as by the practice of the Constitutional Court and the Senate.¹³⁹

All Judgments of the European Court of Human Rights (not only those adopted in Latvian cases) and the interpretation of the Convention's norms provided in them have been recognised as universally binding and obligatory in the Latvian legal system.¹⁴⁰ This means that the Judgments of the European Court of Human Rights are not ancillary sources of law in the Latvian legal system, but independent sources of law. The case law of the European Court of Human Rights is almost as binding as statutory law or the general principles of law. Courts must apply this source of law in specific cases and may not depart from what the European Court of Human Rights has ruled.¹⁴¹

Such a position of legal theory has certain legal consequences in the Latvian legal system.

First, any enforcer of the law, and, in particular, a court of law, has a duty to take into account and apply the Judgments of the European Court of Human Rights in specific cases.

Second, reference to the European Court of Human Rights can be used to justify and adjudicate a particular case.

139 See more: Mits M. *European Convention on Human Rights in Latvia. Impact on Legal Doctrine and Application of Legal Norms*. Lund: Media Tryck, 2010.

140 As stated by the Constitutional Court, "The case-law of the European Court of Human Rights [...] is mandatory in interpreting the provisions of the Convention, and this case-law can be used also in interpreting the constitutional provisions." See Judgement by the Constitutional Court of 30 August 2000 in Case No. 2000-03-01, Para 5 of Findings.

141 Rezevska D. *Judikatūra kā tiesību avots: izpratne un pielietošana. Augstākās Tiesas Bijetens*, 2010, novembris, Nr.1, p. 31. See more: Sniedzite G. *Tiesnešu tiesības. Jēdziens un nozīme Latvijas tiesību avotu doktrīnā*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2013.

Third, the legal norms interpreted in the Judgments of the European Court of Human Rights may not be interpreted contrary to the Judgments of the European Court of Human Rights and the Judgments of the European Court of Human Rights may not be ignored.

In the practice of the Constitutional Court, this position has been developed as the favourability, or openness, of the Constitution towards Latvia's international obligations and, in particular, towards the Convention.¹⁴² The Constitutional Court has thus harmonised the provisions of the Constitution and the Convention in order to minimise the possibility that the Constitution could be interpreted contrary to the interpretation of the Convention in the case-law of the European Court of Human Rights. In order to ensure this interpretative harmony, it is imperative that the decisions of the European Court of Human Rights are followed and applied in specific cases.

III

Therefore, the application of the law in the Latvian legal system should not contradict the Convention or the decisions of the European Court of Human Rights. Failure to respect the Convention and the case law of the European Court of Human Rights in a given proceeding or ruling is an error in the application of the law.

Errors in the application of the law are possible. As a State Party to the Convention and accepting the jurisdiction of the European Court of Human Rights, every country must take into account that the European Court of Human Rights may identify a violation of the Convention in a particular case. The legal system must have effective procedural mechanisms for responding to and enforcing a Judgment of the European Court of Human Rights. In some cases, it may also require a review of court rulings that have entered into force.

The fair and effective enforcement of Judgments is one of the foundations of the rule of law and the rule of law. Any court Judgment that has entered into force is binding and enforceable. No one is above the law, and no one can declare that they will not comply with a Judgment that has entered into force, will comply only

142 Judgement by the Constitutional Court of 13 May 2005 in Case No. 2004-18-0106, Para 5 of Findings. As noted by the Constitutional Court, "The legislator's aim was not to oppose the human rights norms, enshrined in the Constitution, to international human rights norms, but the opposite – to achieve harmony between these norms. If doubts arise regarding the content of human rights, included in the Constitution, they should be construed as closely as possible to the interpretation that is used in the practice of applying international human rights provisions." See Judgement by the Constitutional Court of 30 August 2000 in Case No. 2000-03-01, Para 5 of Findings. See more: Pleps J. *Satversmes iztulkošana*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, pp. 236-240.

to the extent they wish, or will accept a particular Judgment as correct only up to a certain point. In a country governed by the rule of law, this is simply not the case.¹⁴³

There, is therefore, no place in a state governed by the rule of law for so-called Zorkin's "doctrine" on the possibility of disobeying Judgments of the European Court of Human Rights by declaring them as adopted *ultra vires* or as being conceptually incompatible with the Constitution.¹⁴⁴

The final Judgment of the European Court of Human Rights is binding on the country and must be implemented in good faith.¹⁴⁵ If we want to see respect and deference for a court judgment that has entered into force, the state itself must set the example.

IV

In the Latvian legal system, procedural laws provide for the possibility to retry cases in which a court Judgment or decision has entered into force due to newly discovered circumstances. All procedural laws recognise a Judgment of the European Court of Human Rights as being a newly discovered circumstance that can give rise to a retrial.¹⁴⁶

The procedure is available for criminal proceedings¹⁴⁷ and administrative proceedings,¹⁴⁸ civil proceedings¹⁴⁹ and administrative proceedings.¹⁵⁰

The Law on Civil Procedure and the Administrative Procedure Law require finding that a judgment of the European Court of Human Rights implies that the proceedings in a given case should be reopened.¹⁵¹ The Criminal Procedure Law and the Administrative Liability Law, on the other hand, require a finding that it follows

143 This, in particular, applies to those judgements and interpretation of legal provisions, included therein, which are recognised as independent sources of law within the Latvian legal system. These are the judgements of the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union, and the Constitutional Court of the Republic of Latvia. See also: Valsts prezidents sagaida Varakļānu novada jautājuma risinājumu atbilstoši Satversmei. <https://www.president.lv/lv/jaunums/valsts-prezidents-sagaida-varaklanu-novada-jautajuma-risinajumu-atbilstosi-satversmei>

144 See more: Pleps J., Pastars E., Plakane I. *Konstitucionālās tiesības. Trešais izdevums ar Daiņa Īvāna priekšvārdu*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2021, pp. 200-201. Compare: Rudevskis J. *Subsidiaritātes princips Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā*. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2020. https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/52394/298-77154-Rudevskis_Juris_TieZB95010.pdf.

145 Article 46 of the Convention

146 The only proceedings, in which newly discovered circumstances after the judgement or the decision has entered into effect are not envisaged, are the legal proceedings before the Constitutional Court. To a large extent this can be linked to the fact that, in these proceedings, classic application of law and adjudication of a particular case do not take place, the proceedings rather being "negative legislation", in the understanding of Hans Kelsen; i.e., review of the constitutionality of a legal provision. See more: Garlicki L. Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Vol.5, Issue 1, January 2007, pp. 44-68.

147 Chapter 62 of Criminal Procedure Law.

148 Chapter 32 of Administrative Liability Law.

149 Chapter 59 of Civil Procedure Law

150 Chapter 39 of Administrative Procedure Law.

151 Para 6 of Section 479 of Civil Procedure Law and Para 6 of Section 353 of Administrative Procedure Law.

from the judgment of the European Court of Human Rights that the ruling in the case in question, which has entered into force, does not comply with international regulatory enactments binding upon Latvia, in this case – the Convention.¹⁵²

Despite the differences in the wording of the rules, the procedural rules have the same meaning and purpose. If the European Court of Human Rights finds a violation of human rights in a particular case, the Latvian legal system provides a procedural mechanism for reviewing the court's decision that has entered into force in that case.

V

Interestingly, the Law on Administrative Procedure does not even require a mandatory court procedure in all cases where a specific administrative case is to be reviewed following a judgment of the European Court of Human Rights. The institution can also, by law, initiate administrative proceedings again if a judgment of the European Court of Human Rights implies that it should do so.¹⁵³

Moreover, the institution itself is obliged to start the administrative procedure anew in order to comply with the ruling of the European Court of Human Rights in this case.¹⁵⁴

As the Senate has pointed out, such a regulation was introduced in administrative proceedings in order to ensure that the Judgments of the European Court of Human Rights are enforced as quickly and efficiently as possible, as court proceedings are usually more expensive and longer.¹⁵⁵

In this administrative case, the Senate also established the principle that procedural rules should be interpreted teleologically – in accordance with their meaning and purpose – as far as possible in order to ensure an effective and realistic

152 Para 5 of Section 655 of Criminal Procedure Law and Para 5 of Section 248 of Administrative Liability Law.

153 Para 3 of Section 87 of Administrative Procedure Law. See also: Paparinskis M. Lietas jauna izskatīšana pēc sprieduma vai lēmuma stāšanās spēkā. In: *Administratīvais process tiesā*. Autoru kolektivs Dr.iur. J.Briedes vispārīgā zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006, pp. 650-651.

154 Para 2 of Section 88 of Administrative Procedure Law.

155 As noted by the Senate: "The first sentence of Section 88 (3) of Administrative Procedure Law provides "An institution shall be obliged to re-initiate administrative proceedings in the same case if it is necessary to enforce a ruling of the European Court of Human Rights made in this case". Thus, the law allows an institution to decide on the relevant matter. Usually, legal proceedings are longer and more expensive, therefore, they are necessary only if it follows from the merits of the case that the previous judgement [...] delivered by the national court contains an instruction (*res judicata*) that prohibits an institution from deciding on the matter itself." See Judgement by the Department of Administrative Cases of the Supreme Court's Senate of 10 August 2004 in Case No.SJA-6, Para 11.

possibility of reopening a case and reviewing court decisions which have become final following a Judgment of the European Court of Human Rights.¹⁵⁶

VI

The Senate's case-law provides a nuanced assessment of the re-examination of civil cases following a Judgment of the European Court of Human Rights. The Senate has developed its case-law on this issue by referring to the case-law of the European Court of Human Rights and also to Recommendation No R2000(2) of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 19 January 2000 to Member States on the re-examination or reopening of proceedings at domestic level for certain categories of cases following a Judgment of the European Court of Human Rights.

The Senate has recognised that, following a Judgment of the European Court of Human Rights in civil cases, the possibility of reviewing a court decision that has entered into force cannot in principle should not be ruled out. At the same time, the Senate pointed to the need to respect the principle of *res judicata* and, in particular, the legitimate interests of the other parties to the civil case who relied on the court's decision.¹⁵⁷

The Senate has concluded that the Civil Procedure Law and the Convention do not provide that in all cases where the European Court of Human Rights has given a decision finding a violation of the Convention, the Judgment which was the basis of the complaint to the European Court of Human Rights should automatically be set aside.¹⁵⁸ Following the Judgment of the European Court of Human Rights, it is for the national court to decide whether to reopen the proceedings, determining the right balance between restoring justice and respecting *res judicata*, depending on the circumstances of the case.¹⁵⁹

In this respect, the Senate highlighted two issues to be assessed.

First, the Senate pointed out that the European Court of Human Rights itself may indicate expressly in its Judgment that the appropriate remedy for enforcement

156 Ibid., Para 14. At the time, Section 354 (3) of Administrative Procedure Law provided that an application regarding newly discovered circumstances could not be submitted if more than three years had passed since the judgement had entered into effect. More than three years had passed in the respective case; however, the Senate held that the said provision was not applicable in cases where the newly discovered circumstance was a judgement by the European Court of Human Rights. As noted by the Senate, "The Department of Administrative Cases holds that the legislator has ignored the fact that examination of the case at the European Court of Human Rights usually lasts longer than three years. Thus, using the teleological method to interpret this provision, i.e., that the legislator considers a judgement by the European Court of Human Rights as newly discovered circumstance, the Department concludes that Section 354 (3) is not applicable to cases envisaged in Para 5 of Section 353." Afterwards, the legislator amended Section 354 (3) of Administrative Procedure Law, adopting the Senate's interpretation.

157 Decision by the Assignments Sitting of the Senate's Department of Civil Cases of 26 June 2023 in Case No.SKC-620/2023, Para 5.

158 Decision by the Department of Civil Cases of the Supreme Court of 31 March 2016 in Case No.SJC-13/2016, Para 4.

159 Ibid.

of the Judgment would be a retrial. Particular attention should, therefore, be paid to whether the Judgment of the European Court of Human Rights *expressly* requires the restoration of the *status quo ante* and a retrial.¹⁶⁰

Secondly, the Senate pointed out that the court was also obliged to assess whether, in a given case, it was necessary to ensure *restitutio in integrum* and to remedy the adverse consequences which have not been adequately compensated by just satisfaction and could not be remedied except by re-examining the case.¹⁶¹

This means that, following a Judgment of the European Court of Human Rights, the national court assesses each case on its own merits and decides whether to reopen the proceedings.

VII

The Senate has similarly applied the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe and the findings of the European Court of Human Rights in criminal proceedings when deciding on a retrial following a judgment of the European Court of Human Rights.¹⁶²

The Senate stated that, “in deciding whether to reopen proceedings, the national court is guided by the criterion of whether the retrial will be able to restore the original situation and remedy the adverse effects which have not been adequately redressed and cannot be remedied except by re-examining the case.”¹⁶³

In this case, the European Court of Human Rights did not explicitly state in its Judgment that the most appropriate form of redress would be the reopening of criminal proceedings. However, the Senate concluded that in the present case

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ The Senate acknowledged: “The main criterion for re-examination of cases or reopening of the proceedings is linked to the possibility of ensuring restoration of the original condition (*restitutio in integrum*); i.e., if, in exceptional circumstances, re-examination of the case or reopening of the proceedings is the only possibility to ensure restoration of the original condition [...]. Re-examination of cases or reopening of the proceedings are advised in those cases where the injured party continues to suffer very serious adverse consequences, which have not been duly compensated for by fair indemnity and cannot be rectified otherwise but only through re-examination of the case and if serious violations of the Convention have been made in the ruling by or the proceedings before the national court [...]. Thus, the national court, deciding on reopening of legal proceedings, is guided by the criterion of whether re-examination of the case will be able to ensure restoration of the original condition and eliminate those adverse consequences that have not been duly compensated for by fair indemnity and cannot be rectified otherwise than by re-examination of the case.” See *ibid*.

¹⁶² The Senate has noted: “In Recommendation No. R(2000)2, the Committee of Ministers urges the Contracting Parties to examine adequate possibilities of re-examination of a case (including reopening of proceedings), in particular, in cases when: 1) the decision adopted by a State institution, by which a person’s fundamental rights have been violated, continues to create very serious consequences for this person, which cannot be adequately remedied by the just satisfaction and cannot be rectified except by re-examination of the case or reopening of proceedings; 2) a judgement by the European Court of Human Rights proves that a) the contested domestic decision is on the merits contrary to the Convention, or b) the violation found is based on procedural errors or shortcomings of such gravity that a serious doubt is cast on the outcome of the domestic proceedings complained of.” Decision by the Senate’s Department of Criminal Cases of 8 June 2021 in Case No. SKK-J-88/2021, Para 13.

¹⁶³ Ibid. The Senate also underscored that “the basic criterion for re-examination of the case is the possibility to restore the original condition (*restitutio in integrum*); i.e., if, in exceptional circumstances, re-examination of the case or reopening of proceedings is the most effective or the only possibility for ensuring restoration of the original condition.”] See *ibid*.

the reopening of the criminal proceedings was necessary because the confiscation of property as an additional sanction had violated a person's right to property, as established by the European Court of Human Rights.¹⁶⁴

Although only one of the convicted persons in the criminal case in question had applied to the European Court of Human Rights, the Senate decided to reopen the criminal proceedings also in respect of another person convicted in the same proceedings, who had not themselves applied to the European Court of Human Rights. As the Senate pointed out, "the requirement of a fair resolution of criminal law relations implies that a legal situation must not be created in which, in comparable circumstances, a person is afforded less protection of their rights."¹⁶⁵ This was also based on the recognition that "in cases where court decisions that have entered into force are likely to be considered unjust, the principle of justice should prevail over the principle of legal certainty".¹⁶⁶

VIII

The principle of *res judicata* is respected and guaranteed in the Latvian legal system, but it is not self-serving and absolute.

The principle of *res judicata* is subject to limitation where the European Court of Human Rights has found a violation of human rights in a particular case and a review of the case is necessary to restore justice.

Both the legislator and the legal practitioners in the Latvian legal system respect its openness to the Convention and the decisions of the European Court of Human Rights. Procedural laws provide the necessary mechanisms for reviewing cases following Judgments of the European Court of Human Rights. The case-law of the Senate provides clear and well-defined criteria aimed at the effective implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights and the restoration of justice. This makes the protection of human rights in Latvia more effective and efficient and strengthens the rule of law.

164 Ibid., Para 14.

165 Ibid., Para 19.

166 Ibid., Para 13.



Helena Jäderblom

President of the Supreme Administrative Court of Sweden

Reopening of Proceedings on National Level

In order to reopen proceedings on national level after a finding of a violation by the ECtHR in cases where the domestic courts had settled a dispute in a final ruling, the basic general premise is that a case is brought to the relevant national court in compliance with domestic procedural rules.

If it is a question of mere repayment or monetary compensation the situation will alternatively be resolved directly by the Government and not through the courts.

A valid ground for extraordinary review may in my country, Sweden, as well as in some other Conventions states – such as Latvia – include the introduction of new circumstances in the form of a judgment from an international court. In most Convention states, domestic legislation explicitly provides for the right to request the review or reopening of *criminal* proceedings on the basis of the finding of a violation by an international court, albeit there may be certain conditions attached to that right, such as the respect for deadlines.¹⁶⁷

It should be borne in mind that conditions for re-opening may differ depending on whether the ECtHR has found a “procedural violation” on the basis

¹⁶⁷ *Moreira Ferreira v Portugal* (No. 2), §§ 34–39.

of, i.a. Article 2, 3, 6 or 8, or if it is a question of a “material violation”.

Some examples of extraordinary review in Sweden took place some years ago after the ECtHR judgment in the *Zolothukin* case, where the application of the *ne bis in idem* principle was applied in a manner that – according to the viewpoint of Swedish courts and subsequently also by the ECtHR¹⁶⁸ – meant a reversal of the previous perception in cases of criminal liability for tax fraud in combination with tax surcharges. Here a number of applications for extraordinary review were brought to the Supreme Administrative Court and to the General Supreme Court respectively and granted in cases where the violation of the principle had taken place after the judgment in *Zolothukin*¹⁶⁹. As a parenthesis, it could be mentioned that the *ne bis in idem* discussion on the European level never went into the complication of the respect for the principles surrounding *lis pendens*.

In the situation where it is obvious that a violation found in a judgment by the ECtHR also affects other individuals, the right to reopening on extraordinary grounds is less obvious.

The problem arises when other individuals and parties to the previous domestic proceedings are adversely affected by the revoking of a judgment that has gained legal force. In such situations, it may not be possible according to domestic law to reverse the previous judgment, i.a., on account of subsequent developments (forced adoption, compulsory custody of children by social services: the best interests of the child) or the respect for the other parties’ rights (the principle of *ne bis in idem* when somebody has been acquitted in violation of the procedural rights for victims and their relatives under Article 2), and the only avenue would then be the payment of damages.

Indications of measures to be taken that are laid down in the ECtHR’s judgements

Basically the ECtHR’s judgments are declaratory in the sense that they state whether or not the Court has found a violation of the Convention. They do not bind national courts, and it is the State as such which is obliged to discharge its obligations under Article 46 of the Convention. The ECtHR does not have the jurisdiction to order the reopening of proceedings.¹⁷⁰ However, it may indicate that where a violation is found of Article 6 retrial or reopening of the case represents in principle an appropriate way of redressing the violation.

¹⁶⁸ *Lucky Dev v. Sweden*.

¹⁶⁹ However, as a parenthesis: the ruling in *A and B v. Norway* may have reversed the *ne bis* situation again.

¹⁷⁰ *Moreira Ferreira* (No. 2), § 48.

It's a fundamental principle that anyone who is the victim of a violation of the Convention shall be put back into the situation that existed before the violation took place – *restituto in integrum* – and if this is not possible just satisfaction should be awarded in accordance with Article 41. Since the beginning of the 20 hundreds the ECtHR started to lay down retrial clauses in the reasoning of the judgments (but not yet in the operative part), originally in a series of Turkish cases on Article 6 (*Gencel* clause, subsequently in *Öcalan*). Later on, the ECtHR stated that reopening of domestic proceedings was a “key means” for the proper execution of judgments, while complying with “the procedural safeguards in the Convention”¹⁷¹. Further developments are that specific re-trial clauses are laid down in the operative part of the ECtHR judgments (i.a., *Lungoci* and *Maaksimov*).

In my experience, the ECtHR is cautious in doing this, mindful of the problems that may arise. Obviously, however, such indications are helpful for the Committee of Ministers' supervision of the execution of judgments.

In the judgment against Ukraine (2013) in the case of *Volkov* the ECtHR decided not to demand the reopening of judicial proceedings on domestic level in a case where the applicant had been dismissed from his post as judge in the Supreme Court and the ECtHR found violations of Articles 6 and 8. The reason was that reopening was likely not to be dealt with in accordance with Convention principles and therefor the ECtHR held that the State must secure the applicant's re-instatement to his post as soon as possible. This proved problematic although it was eventually effectuated. One may ask if the ECtHR foresaw if such a re-instatement could be legally possible without infringing on other judges' rights.

The role of the ECtHR in the supervision of the execution of its judgments

Formally speaking, the ECtHR has no independent role in the execution of its own judgments. The execution mechanism is put entirely on the political level through the supervision by the Committee of Ministers. The Court may, however, be involved under Article 46 if the CoM considers that a State refuses to abide by a judgment. Until now, this has rarely happened; there are only two judgments so far, the latest being *Kavala v Turkey* (2022) concerning violations of Article 5. The first judgment was in *Ilgar Mammadov v Azerbaijan* in 2019 where the Court found

171 Verein gegen Tierfabriken VgT v Switzerland (No2) [GC] 2009.

violations on account of the failure to execute a judgment finding violations, of i.a., Articles 5 and 6 (no reopening ordered).

Having said that, the ECtHR is well informed about the execution or lack thereof in subsequent cases dealing with the same topic and may therefore take that into account and even highlight that in new rulings.

Conclusions

The respect on domestic level for the *res judicata* principle is, in my opinion, not restricted by the reopening clauses in the ECtHR judgements, regardless of whether they are inserted in the reasoning or the operative part. A domestic court cannot refrain from assessing the legality accordance to domestic law and principles for retrial. Notably, a finding of a violation by the ECtHR does not automatically have to be considered as a new circumstance that would allow for extraordinary appeal, especially in situations where private third parties would be negatively affected.

This is said with reservation for the fact that, as to date, there have been no judgments in infringement proceedings from the ECtHR dealing with the issue of non-compliance of judgments “ordering” reopening. If such reopening is ordered in the operative part of a judgment there may be a risk or chance, depending on how one sees it, that the nonexecution will be the object for infringement proceedings.



Antoine Buyse

Director of the Netherlands Institute of Human Rights,
Professor of the Utrecht University

Reopening Domestic Proceedings: Legal Irritant or Safeguard for Human Rights?

Let me start off by joining my fellow speakers to thank both the Constitutional Court and the Supreme Court of Latvia for their hospitality here in Riga and for bringing together all of these esteemed judges, representatives of the Council of Europe, and the odd academic like myself. Paldies!

In my short contribution, I will go into what, in my view, is at the core of the topic of this panel and that is the tension between a well-rounded coherent domestic legal system, with its own expectation of legal certainty, on the one hand, and effective human rights protection, with its European flavour, on the other. I would like to make three connected points related to the complex interplay between the European and domestic legal orders that the re-opening of judicial proceedings represents. These points relate (1) to the *type* of domestic problem that triggers judgments from the European Court of Human Rights and subsequent re-opening of judicial procedures; (2) to the *uneasy fit* of a re-opening of procedures that were domestically considered as *res judicata*; and (3) to the function a re-opening can play in the *wider human rights ecosystem*.

So first, the type of domestic human rights problems that may lead to a re-opening of proceedings. If we think about the types of cases as a sliding scale of increasing complexity, then the relatively simplest cases are those in which a re-opening of a domestic court case is triggered by an individual aberration: a one-off error or failure, so to speak. An individual court case in which a particular judge lacked impartiality, for example.

Re-opening in such instances endangers only the *interests* of other parties in that very specific case and only the *finality* of that very case, usually with some degree of Strasbourg guidance on which error to avoid repeating. Here, the tension is thus relatively small, although not absent by any means.

Much more complex are those cases in which the re-opening would be induced by the fact that there is a more wide-spread or systemic problem, such as deficiencies in the appointment of judges or a lack of safeguards in the collection of legal evidence. Here a re-opening in a particular case is not sufficient. Wider, sometimes very complex legal or practical reforms at the national level are needed, not all of which are within the reach of the judiciary. In addition, the question of what to do with similar domestic court cases that did not make it to Strasbourg but that suffered from the same systemic problem will also need to be answered. In such cases the tension is probably at its highest.

This middle category flows into a third, even more complex category. And that is one in which the systemic problem that triggered the European Court to indicate that a re-opening of the domestic court case is an appropriate remedy for a violation of the Convention, is one caused by bad faith. Situations in which, for example, arbitrary arrest and convictions of human rights defenders are part of a pattern of government action with chilling effects. In its judgment, the European Court may have indicated this explicitly that the state has violated the ECHR provision related to this, Article 18. Or even worse, the state's implementation may have been so slow or lacking that infringement proceedings have been instituted leading to a second European judgment in the same case. Here, ironically, the tension is not as highly felt in the domestic legal system, because domestic authorities have in such cases often chosen to ignore the indications coming from the European Court. In other words, to be deliberately deaf for Strasbourg's requests.

My second point relates to this 'uneasy fit' of the reopening of procedures in any domestic system. Uneasy, because such a reopening may, as just said, both endanger the principle of legal certainty by weakening the finality of judgments (*res judicata*) but also because it may endanger the good faith and interests of third

parties. The re-opening of a case may be justice for one person, but open pandora's box for another. Here, the concept of "legal irritant" may be useful.

It was coined by the famous legal sociologist Gunther Teubner. He conceived it to study the transplantation of legal notions or principles from an international legal order into a domestic one. As he wrote, and I quote, "When a foreign rule is imposed on a domestic culture, it is not transplanted into another organism, rather it works as a fundamental irritation which triggers a whole series of new and unexpected events. It irritates law's binding arrangements with other social sectors." – end of quote. Now, of course, the ECHR is not an imposition – after all states bind themselves, but the uneasiness of the undoing of domestic *res judicata* because of outcomes in Strasbourg is well-captured by this notion of "legal irritant". Indeed, the consequences of such a reopening may not always be easy to predict and thus a call to re-open will often be met with resistance.

My third point is the importance of the wider human rights ecosystem. Much research has shown that the effective implementation of Strasbourg judgments does not only depend on the behavior of state parties to the Convention alone. Rather, civil society, ranging from human rights organisations and defenders to even the media can play a key galvanizing role in making sure states take the binding nature of the ECHR and the Court's judgments seriously. Thus, the indication of the re-opening of domestic remedies as appropriate *restitutio in integrum* is not only an issue for the Committee of Ministers, and, thus, the states amongst themselves, to monitor. In recent years, civil society has been given the opportunity to provide input on this, most visibly through the Rule 9 procedure. Thus whether, and also how, a re-opening at the national level of a case occurs, is also something closely monitored by civil society. The very re-opening of a case, especially in case of systemic problems, is also an opportunity for civil society to try to get more political or media attention for the need for wider reforms and may trigger attention by academics and legal professionals like us, assembled here today in this room. Thus, the visibility of reopening legal proceedings may have an agenda-setting role. Beyond the triangle of state, applicant and Strasbourg institutions, this wider human rights ecosystem is crucial for effective human rights protection.

In conclusion, I have tried to show – with the sideways observer-eye of an academic – how what seems to be a very technical legal issue of procedural law is also a prism to look at the interplay between Strasbourg and national human rights issues.

Maybe the tension between the *res judicata* of the domestic legal order and the European guarantee of human rights protection is thus not always as high as it seems.

And maybe the re-opening of proceedings domestically has positive side effects beyond the individual case and beyond the individual courtroom in which it takes place. Maybe, indeed, the re-opening of cases triggered by the Strasbourg system is not a just legal irritant, but more precisely formulated, a *welcome* legal irritant.



Mārtiņš Mits

Judge of the European Court of Human Rights

***Res judicata* and Reopening of Proceedings**

- In my presentation I will focus on two aspects:
 - (1) various manifestations of *res judicata* principle in a situation when the violation of the European Convention on Human Rights (“The Convention”) has been caused by the breach of a procedure for the appointment of judges;
 - (2) the competence of the European Court of Human Rights (“The Court”) to deal with repeated complaints related to the violation of the Convention already established by the Court.
- It is important to note that I will look upon those matters from a perspective of the application of the Convention by the Court, which, however, presupposes that due regard has to be paid to the effects on the domestic level.
- In recent years, the Court has dealt with a number of cases raising the fundamental issue of the appointment of judges in a deficient procedure and the consequences for the fairness of trials which follow from these deficiencies.
- In case *Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland*, decided in 2020 by the Grand Chamber, the Court found a violation of Article 6 of the Convention because

the applicant's trial was conducted by panel of judges which included a judge appointed in violation of the domestic procedure. The problem essentially was that the Minister of Justice had replaced 4 candidates to be appointed as judges to the Court of Appeal without providing adequate explanation.

- The Supreme Court of Iceland acknowledged the existence of the irregularities in the procedure of appointment. However, it had considered that the appointments "had become a reality" and in the circumstances of the applicant's case, he had enjoyed a trial by an independent and impartial "tribunal" by the relevant panel of judges. Therefore, the balance was tipped in favour of legal certainty.
- The Court for its part was of the view that the Supreme Court had failed to strike a right balance between preserving the principle of legal certainty, on the one hand, and upholding the respect for the law on the other. Indeed, if the breaches in the procedure of appointment of judges, irrespective how serious they were, are left to stay only to verify whether in the particular case the panel had acted independently and impartially, this would legitimise the interference by the Government and/or the Parliament with the judicial power and inflict further harm on the rule of law and public confidence in the judiciary. Hence, the fundamental principles of the judicial independence, separation of powers and the rule of law are at stake.
- It is well settled in the Court's case-law that legal certainty presupposes respect for the principle of *res judicata*, which serves to ensure the stability of the judicial system and contributes to public confidence in the courts.
- However, in the case at hand, the Court had to strike a balance between the principles of legal certainty and immovability of judges, on the one hand, and respect for the law on the other.
- For the Court the irregularities in the appointment procedure were manifest, they pertained to the fundamental rule of the procedure and the domestic courts did not effectively redress the breach, so these grave irregularities tipped the balance in favour of departing from the principles of legal certainty and immovability of judges in favour of the respect for the law.
- Having found a violation of Article 6, the Court, nevertheless specifically, indicated, under Article 46, that it fell upon the state to draw the necessary conclusions and to take any general measures as appropriate to solve the problems, but that the finding of a violation of Article 6 did not impose an obligation to reopen all similar cases that had since become *res judicata*.

- As to the individual measures following the judgment, the applicant was paid costs and expenses awarded by the Court, and he had not applied for reopening of his case although such a possibility existed.
- As to general measures, the Minister of Justice had resigned, the four judges appointed in the irregular procedure ceased to participate in cases. The operation of the Court of Appeal was suspended for a week and when it resumed its work, provisional arrangements were made to temporarily appoint four other judges to ensure functioning of the court. Three out of the four irregularly appointed judges applied for new vacancies that opened over time and they were appointed in a regular procedure. The four candidates who were removed from the list by the Minister received non-pecuniary damages and two of them were later appointed as judges.
- The Government did not intend to reopen all cases with a participation of any of the four irregularly appointed judges. However, parties to those cases had a possibility to request reopening. Besides, some cases have been brought before the Court and, according to the Government, they were waiting for the confirmation of the friendly settlements or unilateral declarations.
- In view of the measures taken, the Committee of Ministers closed the supervision over the execution of the judgment in this case in March 2022.
- This case demonstrates, *inter alia*, the profound consequences the breach of the procedure for the appointment of judges may bring, the containment of these consequences through the careful balancing exercise where the principle of legal certainty, including *res judicata*, plays an important role and pragmatic measures that can be taken to resolve the problem.
- The second case I would like to discuss is *Bochan v. Ukraine No.2*, decided in 2015 also by the Grand Chamber, and it relates to follow up complaints about the violation of the Convention already established by the Court.
- The applicant was involved in a property dispute and in the case *Bochan v. Ukraine No.1* the Court found a violation of Article 6. The applicant lodged an “extraordinary appeal” before the Supreme Court, citing the ruling of the Court as an exceptional circumstance, however, this appeal was dismissed by the Supreme Court essentially with an argument that the domestic decisions had been correct and well-founded.
- The applicant lodged a new complaint with the Court, once again alleging violation of Article 6 because the Supreme Court, when rejecting her extraordinary appeal, had:

- (1) failed to take into account the findings of the *Bochan No.1* judgment, and
- (2) the reasoning of the Supreme Court dismissing her appeal had contradicted that judgment of the Court.
- While it is the Committee of Ministers that supervises the execution of the Court's judgments, it is established case-law that the Court has a competence to examine a fresh application concerning measures taken by a respondent State in execution of a judgment if that application contains relevant new information relating to issues undecided by the initial judgment.
 - On the facts of the case, the applicant's pleadings that the Supreme Court had failed to address the validity of the evidence relied on in the deficient old domestic decisions, were dismissed by the Court as inadmissible *ratione materia* because the Court cannot examine complaints about the failure to redress a violation already established by it.
 - However, the other grievances relating to the fairness of the extraordinary proceedings which were subsequent and distinct of the initial proceedings were declared admissible as they contained new information relating to issues undecided by that judgment.
 - In particular, the Supreme Court had stated that the Court in *Bochan No.1* judgment had found domestic courts' decisions lawful and well-founded and had awarded just satisfaction for the violation of the "reasonable-time" guarantee when in fact that complaint had been rejected by the Court as manifestly ill-founded, and a violation of an impartial tribunal was established. The Court qualified such assessment by the domestic court as being "grossly arbitrary" and entailing a "denial of justice", since the distorted presentation of the *Bochan No.1* judgment denied the applicant possibility to have her property claim examined in the light of that judgment creating a new violation of Article 6.
 - As to the individual measures implementing the judgment, the applicant was paid non-pecuniary damage in the amount of 10 000 EUR, her case was re-examined and the violations found by the Court in both *Bochan No.1* and *Bochan No.2* judgments were removed by the domestic courts.
 - There was also a development with regard to the general measures – in 2017, procedural laws were amended to create a mechanism for review of civil and criminal cases terminated by final judgment specifically on the basis of the findings of a violation of the Convention by the Court.

- The Committee of Ministers closed the procedure of the execution of this judgment in February 2022.
- As demonstrated by this case, the Court is not competent to examine complaints about non-execution of its own judgments, unless such a question has not been brought before the Court by the Committee of Ministers in the proceedings under Article 46(4) of the Convention. At the same time, when the domestic law provides for the possibility to reopen proceedings due to violation of the Convention established by the Court, the Court may be competent to examine whether the new proceedings comply with the fair trial guarantees. Thus, it could be argued that the Court indirectly may contribute to the execution of its own judgments.
- Reopening of domestic proceedings on the basis of a violation found by the Court is “the most efficient if not the only way” of implementing the principle of *restitutio in integrum*. The Court does not have the jurisdiction “to order” reopening, however, as the Court noted in 2017 in the case *Moreira Feriera v. Portugal No. 2*, almost all (at that time) 47 Council of Europe member states provide for such a possibility in the field of criminal law.
- There might be even a situation when domestic law provides or may be interpreted as providing a possibility to have a case reopened when the Court has not found a violation with respect to a particular person, however, his or her case is similar to the one decided by the Court (for example, persons affected by a deficient law were released following the Court’s judgment in *Rio Del Prada v. Spain*). At the same time, as we saw in the *Astradsson case*, the domestic authorities are not obliged to open all similar cases sealed by the *res judicata* principle.
- In view of this, when awarding compensation under Article 41 and where it is appropriate, the Court often uses generic formula that “the most appropriate form of redress would, in principle, be a retrial or the reopening of proceedings, if requested.”
- In civil cases, the presence of opposing parties means that the hold of the *res judicata* principle is stronger. There are several countries which do not provide for the possibility of reopening of the proceedings after the Court has found a violation of the Convention (for example, Austria, Belgium, Greece, France, Ireland, Malta, Poland, Slovenia).
- Legal traditions and doctrines differ in Europe. While the Court engages in the balancing exercise to ensure the protection of the Convention

rights without intervening unreasonably into the domestic legal systems, the domestic highest courts engage in the balancing exercise to follow the Convention standards and, at the same time, to respect the competencies of the state powers, notably, of the legislature. The overall tendency, however, goes into the direction of giving the principle of *restitutio in integrum* full meaning either through the adoption of the mechanisms for reponing of cases or through the interpretation of the procedural laws by the domestic courts with the same outcome.



BREAK OUT SESSION II

**Supervision of national measures
of execution of judgments
of ECtHR and separation of
powers; national constitutional
identity as obstacle to execution**



Artūrs Kučs

Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

I will speak in Latvian, because Latvian is dear to everyone of us in Latvia. The threat to the Latvian language during the occupation was one of the main issues at the end of the 1980s when demonstrating against the Soviet regime. As the Constitutional Court has repeatedly recognised, the official language in Latvia forms part of the constitutional identity of Latvia.

Due to the limited time, I will focus my speech on the second topic of the panel – national constitutional identity as an obstacle to the enforcement of judgements rendered by the European Court of Human Rights (ECtHR).

In my address, I would like to focus on three aspects:

- 1) To outline openness of the Latvian legal system to the European Convention on Human Rights (ECHR) and the implementation of the ECtHR rulings;
- 2) The concept of national constitutional identity and its impact on the role of the ECHR and the enforcement of ECtHR judgements.
- 3) To identify the risks to the extended use of the concept of national identity and the means available to the ECtHR and national courts to avoid mutual disregard.

1) Article 89 of the Constitution of the Republic of Latvia provides for the openness of the Latvian legal system to international human rights law. The Constitutional Court has emphasised that: Article 89 of the Constitution

stipulates that the State shall recognise and protect fundamental human rights in accordance with the Constitution, laws and international agreements binding upon Latvia. It is evident from this Article that the legislator's aim was not to oppose the human rights provisions enshrined in the Constitution to international human rights provisions, but rather the opposite – to achieve harmony between these provisions.¹⁷²

The Court has also emphasised that in cases where there is doubt as to the content of the human rights provisions contained in the Constitution, they must be interpreted as far as possible in accordance with the interpretation used in the practice of applying international human rights provisions. The case-law of the European Court of Human Rights, which, in accordance with the obligations assumed by Latvia [...], is mandatory with regard to the interpretation of the provisions of the Convention, and this case-law is also applicable to the interpretation of the relevant provisions of the Constitution.¹⁷³

The Constitutional Court has indicated that the Constitution cannot provide for a lower standard of protection of fundamental rights than the ECHR.¹⁷⁴ The principle of the openness of the Constitution to international law is also manifested in the fact that in almost every ruling of the Constitutional Court we, the Judges of the Constitutional Court, refer to or take into account the case-law of the ECtHR. The use of the Convention (unlike, for example, the Charter of Fundamental Rights of the European Union) is now common practice in general and administrative courts. One may, of course, ask how the principle of openness of the Constitution to international law would affect the enforcement of the rulings of the ECtHR if the ECtHR were to rule contrary to the Constitutional Court. But, at least for the time being, this is a hypothetical question, so I will refrain from further comments in this regard.

2) The concept of national constitutional identity and its impact on the role of the ECtHR and the enforcement of ECtHR judgements.

The concept of national constitutional identity has historically been used more often in the discourse on the supremacy of the EU law in relations between the European Court of Justice and constitutional courts, but less in the relations between the ECtHR and national courts (only 4 judgements in the HUDOC system). But the idea that constitutional provisions or values included in the constitution may serve as grounds for non-enforcement of the rulings of the ECtHR is not new. Already back in 2018, German legal scholar Martin Breuer spoke about the so-called

172 Judgement by the Constitutional Court of 30 August 2000 in Case No. 2000-03-01, Para 5 of Findings.

173 *Ibid.*

174 Judgement by the Constitutional Court of 14 September 2005 in Case No. 2005-02-0106, Para 10.

“principle resistance” to the judgements of the ECtHR – namely, situations in which the non-enforcement of court judgements is not based on political considerations, but on constitutional or supreme court rulings that prevent the legislator from enforcing the rulings of the ECtHR, even if the legislator wanted to do so.¹⁷⁵

What affects this discourse today? I will mention one circumstance that I think is important:

- How do we, as national judges, look at the Convention and the role of the ECHR: is the ECHR a kind of European constitution and is the ECtHR a kind of constitutional court?

There are several arguments in legal doctrine in favour of such a presumption.¹⁷⁶ First, all the Council of Europe Member States have recognised the jurisdiction of the ECtHR, giving every national of a member state the right to apply to the ECtHR. Second, the Convention is incorporated into the legal system of most of the Member States, sometimes even with constitutional rank. Third, the Convention is used on a daily basis by national courts. Finally, the ECtHR assesses the evolution of rights in all 46 Member States and decides on the basis of this to extend the scope of protection of a human right (e.g., in the recent case of *Fedotova vs. Russia*).¹⁷⁷

But this discourse on the equivalent role of the Convention and the ECtHR as constitutional bodies dates back a decade.

So a question to those present: are we seeing today not only a national constitutional identity, but also a common constitutional identity among the Council of Europe countries, reflected, among other things, in the Convention?

And does the ECtHR have a role to play as a creator and guardian of pan-European constitutional values?

Why is this issue relevant today: because, quoting Mr Spano, former President of the ECtHR: we are increasingly living in an era where countries do not want international institutions, including the ECtHR or the European Court of Justice, to be able to decide on their internal affairs.

- 3) To identify the risks to the extended use of the concept of national identity and the means available to the ECtHR and national courts to avoid mutual disregard.

175 Breuer M. (Ed.) *Principled Resistance to ECtHR Judgments: A New Paradigm?* Berlin: Springer, 2019.

176 Ulfstein, Geir, *The European Court of Human Rights as a Constitutional Court?* (March 19, 2014). *Festschrift to the 40th Year Anniversary of the Universität der Bundeswehr, Munich: 'To Live in World Society – To Govern in the World State'*, Forthcoming, PluriCourts Research Paper No. 14-08, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2419459>.

177 Judgement by the European Court of Human Rights of 13 July 2021 in Case *Fedotova v. Russia*, Application No. 40792/10.

Can national constitutional identity be an obstacle to the enforcement of the judgements of the ECtHR – as a professor of public international law at the University of Latvia, my answer would be simple: according to Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties: national law cannot justify a state's failure to comply with its international obligations.

But from the perspective of a Judge of the Constitutional Court: the role of the Constitutional Court is to protect the constitution, the constitutional identity, and the Constitutional Court may not allow the core of the Constitution to be violated, even if it is related to the implementation of an ECtHR ruling.

Therefore, answers are not simple and, in my view, lie in mutual respect and constructive dialogue between national courts and the ECtHR. Here, I would like to cite the judgement of the ECtHR in case *Savickis vs. Latvia*¹⁷⁸ as an example. In this case, the Grand Chamber of the ECtHR reversed the Court's previous case-law, which had been corroborated in the case *Andrejeva vs. Latvia*,¹⁷⁹ including in light of the Constitutional Court's ruling in the case of *Savickis*.¹⁸⁰ This shows that the reasoning of a national court can also change the ECtHR's practice in future cases.

It is debatable whether the tools for dialogue between courts are sufficient: for example, Professor Joseph Weiler has put forward the idea of involving national constitutional judges in the Grand Chamber of the ECtHR in cases where the constitutional identity of one or more countries is at stake.¹⁸¹

Conclusions

The Convention and the case-law of the ECtHR and the ECHR have had a significant impact on Latvia and a number of other new democracies to strengthen the values that underpin the Council of Europe's foundation: democracy, human rights and the rule of law. In my opinion, ignoring judgements of the ECtHR or questioning the competence of the ECtHR is the path to isolation and the end of dialogue. Failure to comply with judgements threatens the legitimacy and authority of the ECtHR and, I would say, more broadly, the implementation of the values on which the Council of Europe was founded in all Member States. This is why, as Andreas Paulus, former Judge of the German Constitutional Court, has stressed,

178 Judgement by the European Court of Human Rights of 9 June 2022 in Case *Savickis v. Latvia*, Application No. 49270/11.

179 Judgement by the European Court of Human Rights of 18 February 2009 in Case *Andrejeva v. Latvia*, Application No. 55707/00.

180 Judgement by the Constitutional Court of 17 February 2011 in Case No. 2010-20-0106.

181 Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe. European Convention on Human Rights and national constitutions. Report, Doc. 15741, 11 April 2023. Available: pace.coe.int.

the concept of constitutional identity must be applied with great care. The German Constitutional Court, which created the concept, has never applied it to the ECHR.

In today's multilevel constitutional system, both national judges must seek to avoid conflicts with the rulings of the ECtHR through reasonable interpretation, and Judges of the ECtHR must take into account the sensitivity of the issues at stake and their impact on the country's constitutional foundations.



Jorg Polakiewicz¹⁸²

Legal Adviser, Council of Europe

Introduction

It is a great pleasure for me to be in Riga. I am particularly grateful to the organisers for having invited me.

I am coming directly from the CM DH, the meeting dedicated to the supervision of the execution of ECtHR judgments. But today I want to focus on the role of national courts and tribunals, the subject of my PhD thesis that I submitted in 1992 in Heidelberg.

I should stress that what I share with you are my personal views only.

Judgments between national & international law

A central finding of my 1992 thesis was that ECtHR judgments were directly binding for national courts & tribunals.

How can international judgments become directly enforceable under national law?

There is no single answer for the 46 Member States. Given the existing constitutional diversity all over Europe, the reasoning is not always identical, but it is always based on a combination of the ECHR's binding force as a treaty combined with the national law or statute ratifying the Convention or, in some cases,

¹⁸² The views expressed in this intervention are those of the author and do not necessarily reflect the official position of the Council of Europe.

special legislation incorporating the convention into domestic law, like the 1998 HR Act in the UK or the 2003 European Convention on Human Rights Act in Ireland.

The central argument is that through ratification of the ECHR not only its substantive provisions, the rights and freedoms are guaranteed, but also the binding force of judgments as provided for in article 46 (1) have become directly applicable in domestic law.

This binding force of ECtHR judgments applies only within the **personal, material, and temporal limits** of each judgment.

I would like to make this clearer by looking more closely at **3 examples**, which are particularly relevant for national courts and tribunals.

Continued detention

This is a paradigmatic case of a continued violation, provided the detention continues based on the very same grounds that the ECtHR had found to be in violation of the Convention. In such a case, ongoing detention of the applicant constitutes a ‘seamless extension and continuation of the violations found in the Court’s judgment’¹⁸³.

Already in 1953, it was said that “it is a mockery of the very idea of international protection of human rights to imagine the victim remaining imprisoned by virtue of a judgment of a national Supreme Court, based perhaps on an act of Parliament contrary to the European Convention, while the government pays damages”¹⁸⁴.

Typical examples are continued pre-trial detention or detention after conviction on the basis of a criminal offence, which according to the ECtHR was applied retroactively, violation of Art. 7 ECHR, or because of statements which were held to be a legitimate exercise of freedom of expression

One example examined during this week’s CMDH is the case of Osman Kavala who is in detention continuously since 18 October 2017. Accused of attempting to overthrow the government during the 2013 Gezi Park events and to overthrow the constitutional order in the context of the July 2016 attempted coup, the ECtHR found on 10 December 2019 that his arrest and pre-trial detention were carried out in the absence of any evidence to support a reasonable suspicion that he had committed an offence (violation of article 5 (1) ECHR) and that the prosecution was carried out with an ulterior motive, namely to silence him and to intimidate

183 para 13 of the HR Commissioner’s rule 9 submission in the *Kavala* case.

184 Barna Horvath ‘The European Court of Human Rights, OZor 5 (1953) 166, at 179, 180.

other human rights defenders (violation of Article 18 taken in conjunction with Article 5 (1) ECHR).

In infringement proceedings, the ECtHR found on 11 July 2022 that the respondent state had failed to fulfil its obligations under Article 46 (1) ECHR. It held that the “the finding of a violation of Article 8 taken together with Article 5 had vitiated any actions resulting from the charges related to the Gazi Park events and the attempted coup” (paras 145 & 172).

Notwithstanding these findings, Mr Kavala was eventually convicted on 25 April 2022 to life imprisonment for attempting to overthrow the government. His appeals to the Court of cassation (conviction) and Constitutional Court (detention) are still pending.

Custody of children

These are particularly distressing cases which require urgent implementation, not least because effective redress can only be provided until the child reaches the age of 18. They are also particularly complex cases involving a ‘multipolar fundamental rights situation’ (BVerfG): rights of the biological father or mother who is unlawfully denied access or custody of the child, the rights of the child and the rights of foster or adoptive parents.

In one such case – *Görgülü* – the applicant had to go twice to the BVerfG to enforce the ECtHR judgment. Not merely a first instance judge, but a court of appeal had held that the ECHR only created obligations for governments under international law¹⁸⁵.

I entirely subscribe to the idea forcefully expressed in this context by the BVerfG that ECtHR judgments should never be “*schematically*” applied by national judges. As in all cases involving children, the best interests of the child, as well the complex emotional relations of the child and its foster or adoptive parents, call for a comprehensive evaluation of the situation not only from the perspective of the natural father or mother and not only from a legal but also from a psychological point of view. Such evaluations can only be done by the competent national authorities and their results will necessarily evolve over time.

185 Oberlandesgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 14 WF 64/04.

Continued application of a law found to be in violation of the ECHR

Declaratory ECtHR judgments primarily address the specific application of a law to the applicant and not the law itself. In individual applications, the ECtHR is seized of the application of the law in a concrete case. The binding force of declaratory judgments, therefore, only exceptionally extends to the statutory provisions applied in the case in question. This may happen where an *in concreto* application necessarily involves reaching a conclusion about particular legislative provisions. This requires a careful analysis of the judgment, not only its *dispositif* but also the reasoning.

In such an exceptional case, domestic rules as to the division of powers between constitutional authorities cannot be invoked in order to escape international responsibility. Even if only the legislator has the power to enact the required new legislation, national courts will act unlawfully if they continue to apply legislation that the ECtHR has unequivocally held to be contrary to the ECHR. This obligation, which is as clear as it is unconditional, is incumbent on all domestic authorities, as for example in Germany under Article 20 (3) of the Basic Law.

That said, I do not want to minimise the problems which national judges may face in concrete cases, in particular, when it comes to cases where the ECtHR censures a complete absence of an adequate legal framework for certain human rights interferences (e.g., surveillance measures) or finds legislation discriminatory. In such cases, the legislator usually has various options, enjoys a ‘margin of appreciation’, how to redress the situation and judges must not preempt such decisions by parliament.

At the same time, to continue to apply a legislative provision found to be discriminatory is contrary to the Convention, as the ECtHR held in *Vermeire*.

Bridge

Under international law, it is not permissible to invoke provisions of domestic law as justification for a failure to perform international obligations (Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties).

In most countries, the constitution is the highest norm in a state’s national legal order. It usually takes precedence also over international agreements which have only the force of an ordinary law

Supremacy of international law v. constitutional supremacy - what prevails?

Colleagues from the EU law side use the analogy of a bridge. Once states have ratified the EU treaties, they have crossed the bridge and there is no return; only the Luxembourg courts are competent to authoritatively interpret the EU law and to decide whether acts of the EU law have been adopted *ultra vires* or not.

Whatever its pertinence for the EU law, this analogy is certainly not applicable as far as the ECHR is concerned. The ECHR has not created a supranational legal order, but “[t]he ECtHR is the nerve centre of the system of human rights protection, which radiates out through the domestic legal orders of virtually all European States. It sets legal standards which permeate the legal orders of the contracting states, standards which influence and shape domestic law and practice” (preface to the ‘Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the ECHR’ 27 September 2001).

I would like to give the example of the SG’s report under Article 52 ECHR on the consequences of two decisions by the Polish Constitutional Tribunal, K6/21 & K7/21.

In these rulings, the Constitutional Tribunal held that the ECHR, notably Article 6, the fair trial guarantee (as construed by the ECtHR), is incompatible with the Polish constitution. In its judgments, the Polish Constitutional Tribunal not only adopted an *ultra vires* review but also referred to constitutional identity as an obstacle to ECHR implementation, speaking of a ‘right to resistance’ when domestic and international standards collide.

In her report issued on 23 November 2022, the SG concluded that these two judgments called into question the ECtHR’s established and exclusive competence to apply and interpret Convention rights. In our context, para 25 is central: “Articles 19, 32 and 46 of the Convention reflect the HCP recognition of the European Court as an independent judicial body with the final authority to ensure consistent interpretation and application of the Convention across all HCP”

The CM endorsed the SG’s findings. In decisions adopted during the 1468th DH meeting in June 2023, the CM notably “underlined that compliance with the obligation voluntarily entered into by Poland under Article 46 of the European Convention to abide by the judgments of the European Court is binding and unconditional and remains so, regardless of any barriers which may exist within the national legal framework”. The CM recalled that such an approach not only contradicted Poland’s obligation “to abide by the Court’s final judgment, but also its obligation under Article 1 to secure the rights and freedoms as defined in the Convention, authoritatively interpreted by the European Court under Article 32.”

Does this mean that the bridge analogy also applies to the ECHR? The constitution or even constitutional identity are irrelevant under the ECHR?

The picture would not be complete without mentioning two judgments concerning Latvia, *Savickis and Others* [2022] and *Valiullina and Others* [2023].

Both judgments are inextricably linked to Latvia's history, characterised by the survival of language and culture despite brutal Soviet occupation, and, ultimately, the restoration of statehood in 1991. It is against this background that the ECtHR dealt with pension rights acquired during Soviet occupation or the right to education of Latvia's Russian-speaking minority.

In *Savickis*, the ECtHR observed "that the essential point in this regard is ... the constitutional foundation of the Republic of Latvia following the restoration of its independence." The aim pursued in that context, namely, to avoid retrospective approbation of the consequences of the immigration policy practised in the period of unlawful occupation and annexation was consistent with the efforts to rebuild the nation's life following the restoration of independence.

In *Valiullina*, the ECtHR acknowledged that an official language was "one of the fundamental constitutional values in the same way as the national territory, the organisational structure of the State and the national flag."

Deference to claims of constitutional identity is not without dangers, it can be a 'potentially dangerous and slippery slope', as Judges O'Leary, Grozev, and Lemmens observe in their joint dissenting opinion to *Savickis*.

What counts in the end is how these powers are exercised; any application of constitutional identity principles must be based on common values, understood according to common European standards, as enshrined in the ECHR & national constitutions.

The ECHR is certainly not a one-way bridge. It is only solid if it rests on two equally important pillars, the international and the national one. As the Secretary General recalled in Brighton, "effective human rights protection begins and ends at home. The meaning of the Court was never to take responsibility from national courts."

The fact that absolute primacy of international law, on the one hand, and the constitution on the other are mutually exclusive is precisely the genius of the relationship. Not to resolve the tension in the abstract but to use it creatively and productively so that all conflicting interests and legitimate concerns are taken into account, that is what characterises the role of a judge in a functioning constitutional democracy.

Mobile

Instead of a bridge, I prefer the image of a mobile, which was introduced by the former President of the BVerfG, Andreas Voßkuhle, in his speech before the

ECtHR in January 2014, to explain the relationship between European and supreme and constitutional courts. Instead of revolving around their own axes, they “depend on ongoing dialogue in order to coordinate the protection of fundamental rights in a multi-level system.” Any sudden movement by one or more elements of the mobile, necessarily, has an impact on the system as a whole.

Diversity is deeply built into our European constitutional landscape. Legal discourse at a European level rarely reaches the same breadth and depth as at the national level, which, as Dieter Grimm observed, takes place in a much closer context of participation and responsibility¹⁸⁶.

International judges enjoy, in a certain sense, a greater level of freedom than their national counterparts and, thus, counterbalance this fact by respecting national judicial identities. This is reflected in the ECtHR’s recourse to the margin of appreciation and the principle of subsidiarity.

Conclusion

Let us not exaggerate cases of incompatibility, ‘a falling tree makes more noise than a growing forest’. On the whole, there is a lot of commonality between constitutional and supreme courts working in close cooperation and dialogue with the ECtHR.

To remain credible, the European project must be based on mutual respect and trust, good will and cooperation. For a mobile to work, the different parts of the system have to go about their task with sensitivity in order to preserve the overall balance.

All this requires from all actors involved not only sincere dialogue and willingness to engage substantially and transparently with the arguments used by ‘other’ courts, but also the recognition of certain common (minimum) standards which transcend national and supranational legal orders.

186 Grimm D. *Europa ja – aber welches?* Zur Verfassung der europäischen Demokratie, C.H. Beck München, second edition 2016, 171. lpp.



Heinrich Amadeus Wolff

Justice of the Federal Constitutional Court of Germany

A. Introduction

It is an honour to be here again today. I vividly remember speaking to you last year on the occasion of the anniversary of the Constitution and the Constitutional Court. I had mentioned how an Irish friend of mine said that my English was so funny, I could make a lot of money appearing on television, as long as I did not improve my English skills. As I might need that money in the future after all, I have done my best to comply with this condition. Therefore, I must once again ask for your patience with my English skills.

Last year I was shocked by the big countdown timer showing the remaining speaking time. This year I have come prepared. I have ten minutes to elaborate on the topic of ‘Supervision of national measures for the execution of judgments of the Court and separation of powers: national identity as an obstacle to execution’, or, at this point, 9 minutes and 10 seconds to be exact.

B. Foundations

I. The legal status of the Convention in Germany

The European Convention of Human Rights (from now on abbreviated ‘Convention’) leaves it to the contracting parties to decide in what way they will

comply with their duty to observe the provisions of the Convention.¹⁸⁷ In Germany, the Convention is directly applicable federal law.¹⁸⁸ However, it only has the rank of an ordinary federal law. Consequently, the Convention generally cannot take precedence over other federal law that is newer or more specific.¹⁸⁹ The German Constitutional Court tries to compensate for this somewhat awkward predicament by, firstly, interpreting newer federal law in light of the Convention, and secondly, interpreting German fundamental rights in light of the Convention and measuring the law in question against this adjusted standard of review.¹⁹⁰ In practice, the interpretation of German fundamental rights in light of the Convention often results in the Federal Constitutional Court assessing whether its result, arrived at on the basis of German fundamental rights, is compatible with the European Court of Human Rights' case-law¹⁹¹ (from now on abbreviated 'Court'). Moreover, the Federal Constitutional Court will 'read between the lines' to uncover guarantees that are not explicitly laid down in the German Basic Law, such as, in particular, the presumption of innocence,¹⁹² the right to a fair trial¹⁹³ and the prohibition of excessively lengthy court proceedings.¹⁹⁴

II. Cases where the Court ruled against Germany

The question of the legal status of the Convention in German law is of some relevance as – despite substantial similarities – differences remain both with regard to the wording and the interpretation. The Court, in particular, has ruled against Germany in, among other cases, those concerning:

- quite often, the excessive length of proceedings,

187 Decisions of the Federal Constitutional Court, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – BVerfGE 111, 307 <316>; BVerfGE 128, 326 <367>; BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 127.

188 BVerfGE 74, 358 <370>; BVerfGE 82, 106 <120>; BVerfGE 111, 307 <316 f.>; BVerfGE 128, 326 <367>; BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 127.

189 BVerfGE 138, 296 juris para. 248.

190 BVerfGE 128, 326 <369>: 'The Basic Law's substantive focus on human rights is expressed in the German people's acknowledgement of inviolable and inalienable human rights in Article 1(2) of the Basic Law in particular. In Article 1(2), the Basic Law accords special protection to core human rights. In conjunction with Article 59(2) of the Basic Law, this provision is the basis for the constitutional duty of using the European Convention on Human Rights in its specific manifestation as an interpretation guideline even when applying German fundamental rights. Article 1(2) of the Basic Law is therefore not a gateway to give the European Convention on Human Rights direct constitutional rank, but the provision is more than a non-binding programmatic statement in that it provides a principle for the interpretation of the Basic Law and spells out the fact that its fundamental rights must also be understood as a manifestation of general human rights and have incorporated the latter as a minimum standard (cf. BVerfGE 74, 358 <370>; 111, 307 <329>; [...]).'

191 BVerfGE 160, 79, juris para. 101.

192 BVerfGE 82, 106 juris para. 86; BVerfGE 74, 358 juris para. 35.

193 BVerfGE 110, 339, juris para. 10.

194 Federal Constitutional Court, Order of the Complaints Chamber of 20 August 2015 – 1 BvR 2781/13 - Vz 11/14 –, juris para. 29.

- further, the strict duty of loyalty to the Constitution owed by members of the German public service,¹⁹⁵
- the weak position of the biological, but not legal, father under German family law;¹⁹⁶
- the protection of personality rights of celebrities,¹⁹⁷
- the protection against retrospective imposition of measures of reform and prevention on offenders,¹⁹⁸
- the consequences of the unlawful use of undercover police officers and agents provocateurs for criminal proceedings,¹⁹⁹
- the inadmissibility of the forced administration of emetics to potential drug dealers²⁰⁰
- and, in the future, potentially also with regard to strike actions by civil servants.

III. Duty to abide by the case-law of the Court

If the Court determines that the decision of a German court is incompatible with the Convention, this alone does not signify that the decision becomes void at the national level. The reason for this is that the judgments of the Court are declaratory in nature and addressed to the Federal Republic of Germany as a contracting party.

However, there is room for compliance with the Court's decision in spite of the fact that the concrete court proceedings had become final at the national level, because German procedural law provides a corresponding legal basis for reopening proceedings.²⁰¹

195 ECtHR, Judgment of 26 September 1995 – 17851/91, NJW 1996, 375 ff.

196 ECtHR, Judgment of 26 February 2004, Görgülü / Germany, Application No. 74969/01; BVerfGE 111, 307 <330 ff.> – Görgülü; see also BVerfGE 127, 132 juris para. 74.

197 ECtHR, Judgment of 24 June 2004, von Hannover/Germany, Application No. 59320/00, para. 64; see also ECtHR, Judgment of 16 November 2004, Karhuvaara und Itälehti / Finland, Application No. 53678/00, para. 45; BVerfGE 101, 361 <390 ff.> – Caroline II; earlier already BVerfGE 34, 269 <283>; BVerfGE 120, 180 <220 f.> – Caroline III.

198 Foundationally, ECtHR, Mücke / Germany, Judgment of 17 December 2009, No. 19359/04; BVerfGE 109, 133 <159> (Preventive detention I); BVerfGE 128, 326 <370> (Preventive detention II).

199 ECtHR, Judgment of 23 October 2014, 54648/09, NJW 2015, 3631; ECtHR, Judgment of 15 October 2020 – 40495/15, NJW 2021, 3515; still different in Federal Constitutional Court, Order of Non-Admission of 18 December 2014 – 2 BvR 209/14 –, juris, NJW 2015, 1083 ff.

200 ECtHR, Jalloh / Germany, Judgment of 11 July 2006, Application No. 54810/00, NJW 2006, 3117 ff.

201 § 580 no. 8 of the Code of Civil Procedure; § 153 of the Code of Administrative Court Procedure in conjunction with § 580 no. 8 of the Code of Civil Procedure; § 79 Labour Court Act in conjunction with § 580 no. 8 of the Code of Civil Procedure; § 134 Code of Procedure for Fiscal Courts in conjunction with § 580 no. 8 of the Code of Civil Procedure.

In addition, the Federal Constitutional Court has introduced a constitutional duty to take decisions of the Court into account.²⁰² If a German court does not pay due regard to relevant case-law of the Court in a way that complies with the principle of openness to international law, this can constitute an independent violation of fundamental rights that can be the subject of a constitutional complaint before the Federal Constitutional Court.²⁰³ This duty to take into account the Court's case-law varies in rigour, depending on how relevant the case-law is to the matter at hand.²⁰⁴

C. Limits of the duty to take into account the case-law of the Court

With regard to the limits of the duty to observe the stipulations of the Convention and the decisions of the Court, one can distinguish between soft and hard relativisations of this duty.

IV. Soft means of adaptation

1. Alignment focussed on the outcome

As far as the Convention is binding, it is crucial to avoid, as far as is possible, any contradictions with regard to the end result. This, however, does not require harmony or identity of terms or legal doctrines. The Federal Constitutional Court uses the phrase that the alignment is 'focussed on the outcome.'²⁰⁵ The primary aim is to avoid a violation of international treaties.²⁰⁶

202 BVerfGE 128, 326 <368 f.>. 'When using the European Convention on Human Rights as a guideline for interpretation, the Federal Constitutional Court also takes into account decisions of the European Court of Human Rights even if they do not concern the same issue. This is based on the factual function of direction and guidance attached to the case-law of the European Court of Human Rights with regard to interpreting the European Convention on Human Rights, also beyond the decision of a specific case (with regard to this guidance function cf. BVerfGE 111, 307 <320>; Chamber Decisions of the Federal Constitutional Court, *Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – BVerfGK 10, 66 <77 f.>; 10, 234 <239>; each with further references). Since the Basic Law is intended to avoid conflicts between domestic law and Germany's obligations under international law, where possible and with regard to the at least factual precedent character of the decisions of international tribunals, the effects of decisions of the European Court of Human Rights on the domestic level are, in that respect, not restricted to the duty, derived from Art. 20(3) in conjunction with Art. 59(2) of the Basic Law, to take account of these decisions regarding only the circumstances on which the specific decisions are based (cf. BVerfGE 109, 13 <23 f.>; 109, 38 <50>; 111, 307 <318, 328>; 112, 1 <25>; 123, 267 <344 ff., 347>; BVerfGK 9, 174 <193>). The Constitution's openness to international law thus expresses an understanding of sovereignty that is not only in favour of an integration into international and supranational contexts and their further development, but requires and expects them. Against this background, even the "final say" of the German Constitution is not opposed to an international and European dialogue of courts, but provides its normative basis.' See also BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 130.

203 BVerfGE 111, 307 <329 f.>; Federal Constitutional Court, Order of the Second Chamber of the Second Senate of 18 December 2014 – 2 BvR 209/14 –, juris para. 41; cf. also BVerfGE 128, 326 <368>.

204 BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris paras. 129, 132, 173; BVerfGE 128, 326, juris para. 89.

205 BVerfGE 128, 326 <369>: 'Using the European Convention on Human Rights as a guideline for interpretation of the provisions of the Basic Law is focussed on the outcomes, just like the European Convention on Human Rights itself with regard to its implementation at the national level: It does not aim at schematically aligning individual constitutional concepts in parallel, but serves to avoid violations of international law. While it may often be easier to cure or avoid violations of international law if domestic law is harmonised with the Convention, this is not imperative under international law: The Convention leaves it to the Contracting Parties to decide in what way to comply with their duty to observe the provisions of the Convention (cf. BVerfGE 111, 307 <316> with further references and <322>; see also ECtHR, Judgment of 13 July 2000, Application No. 39221/98 and No. 41963/98, *Scozzari and Giunta* ./ Italy, para. 249; *Tomuschat*, German Law Journal, Volume 5 [2011], p. 513 [517 f.] with regard to the principle that a member state that has been condemned by the ECtHR remains free to choose the means to fulfil its obligations under Art. 46 ECHR).'. Cf. BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 130.

206 BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 131.

This is of particular relevance when the Federal Constitutional Court attempts to retrospectively adapt constitutional stipulations after the Court has ruled against Germany in order to avoid a repeated condemnation. For example, the fact that the Court found the retrospective extension of measures of reform and prevention imposed on offenders to violate the prohibition of retrospective penalties pursuant to Art. 7 of the Convention²⁰⁷ did not cause the Federal Constitutional Court to qualify measures of reform and prevention as a penalty. Rather, it applied the general prohibition on retroactivity, which arises from the rule of law and applies to all intrusive measures, in a particularly strict fashion to measures of reform and prevention, thereby arriving at the same conclusion it would have reached had the prohibition of retrospective criminal laws been applicable.²⁰⁸

2. Context-specific interpretation

In addition, the Federal Constitutional Court also points out that any adaptation must be assessed on a context-specific basis.²⁰⁹ This means that the case-law of the Court must be integrated as carefully as possible into the existing national legal system.²¹⁰

Therefore, international law concepts must not be adopted indiscriminately. Similarities in the wording of certain legal provisions must not cover up the differences which follow from the context of the legal systems: the human rights content of the relevant international treaty must be ‘adapted’ to the context of the receiving constitutional system in an active process (of acknowledgement).²¹¹

From the perspective of the Basic Law in particular, the principle of proportionality comes into consideration as an inherent constitutional principle when taking into account assessments of the Court. This is especially true when, in the case of textually similar guarantees, the interpretation of a concept that the Court has developed autonomously differs from the corresponding concept according to the Basic Law.²¹²

207 ECtHR, Judgment of 24 November 2011 - Application No. 4646/08 - O.H. /J. Germany, para. 103 ff.).

208 BVerfGE 128, 326, juris para. 87 ff.; BVerfGE 134, 33 juris para. 86.

209 BVerfGE 128, 326 <369>: ‘In light of this, it must be stated that similarities of norm texts must not cover up the differences which follow from the context of the legal systems. This applies to the interpretation of concepts of the Basic Law in a manner that is open to international law and, in a similar way, to the interpretation based on the comparative analysis of constitutions. The human rights content of the relevant international treaty must be “adapted” to the context of the receiving constitutional system in an active process (of acknowledgement) (cf. Häberle, Europäische Verfassungslehre, 7th Edition 2011, p. 255 f.; cf. also Dreier, GG, Volume 1, 2nd Edition 2004, Art. 1(2), para. 20).’ Cf. BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 131.

210 BVerfGE 128, 326 <370>; BVerfGE 111, 307 <327>; BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 135.

211 BVerfGE 128, 326 <370> with reference to Häberle, Europäische Verfassungslehre, 7th Edition 2011, p. 255 f.

212 BVerfGE 128, 326 <370>; BVerfGE 111, 307 <324>; BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 153; BVerfGE 3, 4 <8 ff.>).

V. Hard limits of the duty to take into account

The Federal Constitutional Court also emphasises that there are limits to the possibilities of approximation of the national legal order and the Convention. The Federal Constitutional Court refers to these as obstacles to the acknowledgement of international law.²¹³ The Federal Constitutional Court lays down three explicit limits:²¹⁴

- An interpretation of fundamental rights in a manner that is open to the Convention must not result in a limitation of the protection of fundamental rights afforded to others by the Basic Law. This may become significant in multi-polar fundamental rights relationships.
- An interpretation of fundamental rights in a manner that is open to the Convention must remain within the limits of the recognised methods of interpretation of statutes. German courts are obliged to give precedence to an interpretation that is in accordance with the Convention only to the extent that there is room for interpretation and balancing. The precedence ends if observing the decision of the Court would violate clearly opposing federal statutory law or German constitutional provisions.
- Finally, the absolute limit of the core of constitutional identity must not be violated.²¹⁵

To date, these limits have not been exceeded in practice. However, the Federal Constitutional Court has, on a preventive basis, made clear in its decision on the ban on strike actions by civil servants that it will likely not adapt the domestic constitutional order if the Court finds a violation of Art. 11 of the Convention.²¹⁶ It remains to be seen how the Court will decide.

Who knows, maybe I will be standing here again next year to report on the impact of the Court's decision.

213 BVerfGE 128, 326 <370>; BVerfGE 137, 273, juris para. 130.

214 BVerfGE 128, 326 <370>. 'f) The limits of an interpretation that is open to international law follow from the Basic Law. Firstly, an interpretation of fundamental rights in a manner that is open to international law must not result in a limitation of the protection of fundamental rights as afforded by the Basic Law; this is also excluded by the European Convention on Human Rights itself (cf. Art. 53 ECHR; see BVerfGE 111, 307 <317>). Above all, this obstacle to acknowledging international law may become significant in multi-polar fundamental rights relationships in which the increase of liberty for one holder of fundamental rights means a decrease of liberty for the other at the same time (cf. *Wahl/Masing*, JZ 1990, p. 553 ff.; *Hoffmann-Riem*, EuGRZ 2006, p. 492; *Calliess*, in: Merten/Papier, HGR, Volume II, 2006, § 44 para. 18 ff. with further references). The possibilities of interpretation in a manner open to the Convention end where such an interpretation no longer appears tenable according to the recognised methods of interpretation of statutes and of the Constitution (cf. BVerfGE 111, 307 <329> [...]); cf. also BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 132; BVerfGE 137, 273 juris para. 129.

215 S. BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 172.

216 BVerfGE 148, 296 (Strike actions by civil servants), juris para. 172: 'In particular, there is presently no need to clarify, whether the ban on strike actions by civil servants, which is a traditional principle of the career civil service system and a traditional element of the German state structure also is a fundamental constitutional principle (exempt from adaptation by way of interpretation).'



Olga Papadopoulou

Councilor of State, Council of State of Greece

Rapports de Tension Dans le Dialogue des Juges : Reflexions A Partir D'une Etude de Cas

(I) In some legal systems, the ECHR has an infra-constitutional status. In those systems the relation between the ECHR, as interpreted by the Strasbourg Court, and the national constitution may not always be completely harmonious; this tension may occur not only in cases with high political significance, but also in more ordinary cases, especially, if a solidly established national case law, based on the fundamentals of state structure principles, becomes incompatible with the ECHR due to the evolving interpretation of the Convention.

The reaction and questioning originating from national courts at the apex of their jurisdictional order [constitutional courts or supreme courts], in contracting states respectful of the rule of law and the human rights protection standards – as formulated by the Strasbourg Court case law, are, in my opinion, the most interesting ones and they deserve more attention. The reaction is based essentially on legal arguments, namely, on specific characteristics of the relevant national Constitution, concerning in particular organisational principles for administrative action and judicial review.

(II) For further discussion, I present a Greek case that demonstrates how national constitutional rules, particularly, rules concerning separation of powers

and the organisation of the judiciary, may be seen by the national judge as an obstacle to the full implementation of the Strasbourg Court case law.

The case presented concerns Greek legislation providing for the repression of tax evasion. According to the legislation, in case of a violation duly ascertained by the competent administrative authority, a monetary sanction is imposed; serious violations concerning tax evasion are also defined by law as criminal offenses. The administrative sanctions are subject to judicial review, exercised by administrative courts and the Council of the State [CS]; criminal offenses are under the jurisdiction of penal judges. According to constant case law of the Greek Council of State, the administrative procedure is distinct and autonomous from the criminal procedure; a final judgement of the penal court, pronouncing the acquittal of the incriminated person, is therefore not binding for the administrative judge, who has nonetheless the duty to take this judgment and the related findings into account.

This case law became questionable when the applicants started to invoke a violation of the principle *ne bis in idem*, as interpreted by the Strasbourg Court. In 2015 the CdE [CE 1741/2015 decision in plenum] decided that the above mentioned national case law did not violate the principle *ne bis in idem*; according to the judges, the administrative sanction, serving a different purpose and imposed by distinct authorities and procedural rules, does not meet the criteria of the *Engel* decision and cannot, therefore, be qualified as a “penal sanction” in the sense of the Strasbourg case law.

The CS reconsidered its previous position in 2020 [CE 359/2020 decision in plenum] and applying the *Engel* criteria for the qualification of an administrative sanction decided that those criteria were met in the pending tax evasion case; the decision of the administrative court of appeal, which was challenged before the Greek Council of State, was revised; the administrative court had not taken account of the acquittal of the applicant by the criminal court. The main points of the reasoning are the following:

- (a) According to the Greek Constitution, the repression of tax evasion and the imposition of administrative sanctions, serving an imperative public interest, constitute one of the basic tasks of the Tax Administration, which is, in turn, subject to judicial control exercised by administrative courts. The constitutional provisions on the jurisdiction of criminal courts do not exclude administrative sanctions with a penal character in the sense of the ECtHR jurisprudence. On the other hand, according to the case law of both the ECtHR and the EU Court, the ECHR and primary EU law do not

forbid the imposition, by the administrative authorities of Member States, of monetary sanctions for violations concerning tax or custom duties. The national legislator has a discretionary power to qualify [*in abstracto*] tax fraude and evasion cases, if they are serious, both as administrative and criminal law violations, taking into account the gravity of the offenses and the conditions of the violation, if complementary sanctions are necessary for the efficient prevention and treatment of the relevant behaviour.

- (b) Under the constitutional principle of separation of powers, the enforcement of administrative legislation is part of the executive function; administrative sanctions are subject to the judicial control of the administrative judge, who is the natural judge for disputes arising between the State and the addressees of acts issued by the Tax Administration. Therefore, the double procedure [administrative and criminal], prescribed by law in order to combat tax evasion, should be organized by the legislator in such a way that the criminal judge is called to exercise his own competence after the administrative judge has issued a final judgment on a case; the Constitution does not tolerate a different system, making the exercise of administrative power or administrative court jurisdiction dependent on the previous criminal sentencing of the taxpayer for the penal offence of tax evasion or smuggling; nor does it tolerate a system whereby the incriminated person is found guilty of tax evasion and sentenced by the criminal court and, later on, the administrative judge exercising his own competence decides that the administrative act is illegal.
- (c) However, presently, if administrative and criminal sanctions are prescribed by law for the same violation, the Constitution does not preclude the application of legal principles, as the one enshrined in Article 4 Para. 1 of the 7th Additional Protocol to the ECHR, related to the effects of final criminal judgments on the respective administrative procedure and trial.
- (d) Insofar as such provisions provide for the binding force of a final criminal court judgement, regarding the substance of the case, in the administrative court – the natural judge for reviewing the legality of administrative acts, they should be interpreted narrowly. Because the criminal procedure presupposes, in principle, the relevant administrative sanction which has the presumption of legality, presumption reversed only via the annulment of the sanction by the administrative judge who is the natural judge of the law and substance of administrative action.

Shortly after the publication of the CS decision, new legislation, introducing into the national legal order the principles deriving from the Constitution, as formulated in the judgement of the Supreme Administrative Court, was passed. The conformity of the new legislation with the ECHR will very probably be challenged by the interested applicants and a new debate will be generated.

(III) The conditions that must be met for the reopening of the judicial procedure, in case a national court judgement was found by the Strasbourg Court not to be in line with the ECHR, as defined by the Greek Council of State [CE 2208/2020 decision in plenum], with references to the case law of other European national courts, include the following two criteria: (a) As far as possible, a harmonious interpretation of the national constitutional rules and the ECHR [as interpreted by the Strasbourg Court] must be ensured; however, the implementation of the decision of the Strasbourg Court must not lead to the violation of a national constitutional rule. (b) In the light of the special circumstances of the case, the implementation of the decision of the Strasbourg Court must not be in conflict with a compelling reason of public interest, which will be given a predominant position through weighting.

The conditions mentioned are evocative of the hesitation of the national judge to fully acknowledge the priority of the ECHR in case of eventual tension between the respective legal orders.

(IV) Reaching an equilibrium between the implementation of the ECHR as a living instrument for the effective protection of human rights and freedoms, on the one hand, and the safeguard of specific national constitutional fundamentals, on the other, has proven to be, on rare occasions in liberal democratic legal orders, a delicate operation even for national judges who are respectful of the Convention and the Strasbourg interpretation. A sincere dialogue between the judges, based on mutual respect and the understanding of the arguments and preoccupations of both actors, as well as the willingness to contribute to a common goal, is one suggestion proposed by academics and justices in order to limit conflicts and minimize tensions. It seems an easy task but we know by experience that it is not.



Aigars Strupišs

President of the Supreme Court

Conference closing address

A final reflection on the point made in the opening speech that we live in different circumstances, in particular, Latvia, being adjacent to the aggressor state of Russia. Attention was drawn to the rejoinder by my colleague Jautrīte Briede in the discussion, mentioning the *Ždanoka* case, in which the Latvian state won by 7:8 votes – by the skin of its teeth. Good that it did. But it scares me how close it was, especially given the circumstances.

This example was mentioned in the context of constitutional identity. Constitutional identity is a very broad concept, which is part of the problem because it is also a sufficiently abstract and neutral concept. It covers so many aspects that perhaps not everyone understands the reality of the situation and therefore some are not concerned. For example, language use. It may seem that there is no problem? But what if, instead, we put forth the notion “threat to the existence of the nation”, which is also a matter of constitutional identity? Try replacing “constitutional identity” with “threat to the existence of the nation”. Immediately, a different picture emerges. This shows that situations differ, and each must be assessed individually.

Another phrase that caught my attention was that of my colleague Ineta Ziemele, who said that judges were not always right. What can we do to mitigate

the consequences of not understanding the context? The dialectic of human rights in Europe is this: European countries and peoples live in different geopolitical and economic circumstances, but we are united by common principles. However, there is a conflict between common principles and different circumstances.

Secondly, the dialectic of the development of law – conflict is the driving force behind the development of law. Indeed, rights are shaped through struggle. But this can only be fully understood in the context of rights. In court cases, two parties litigate, and the conflict between them produces rights. The relationship between national courts and the European Court of Human Rights also contributes to the development of law. But we need not fear disagreement. Constructive conflict is not terrible. Destructive conflict is terrible.

The recipe for non-destructive conflict is simple: dialogue, listening, an open mind and empathy. In this way, we can have a conversation and bring our understanding of national understanding closer. We need it especially in the context of the war in Ukraine.

There are no major problems with the first two conditions – dialogue and listening. We are talking and building this dialogue. Open minds and empathy are more difficult – it is hard to understand what we haven't experienced ourselves. That is why we talk and we try to understand each other. It may require more talking and more attentive listening.

I am pleased that the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union are increasingly respecting national specificities. I know for myself how difficult it was to achieve this understanding 10-20 years ago. If it changes, our actions and conversations have a result. It works, and that is a credit to all of us.



Aldis Laviņš

President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

Concluding remarks of the conference

At the very conclusion of the Conference, on behalf of the entire family of the Constitutional Court, I would like to thank from the bottom of my heart every one of you who participated in the discussion. My heartfelt thanks go to the key speakers, participants of the discussions, moderators, to everybody for the work they have contributed that has led to valuable findings made in this Conference, which later will be useful for us, in reinforcing the rule of law through our joint efforts. All these highly valuable findings, as usually done by the Constitutional Court, will be collected in one volume and forwarded to each of you, participants of the Conference, as a reminder of this event and the discussions that were held at this Conference.

I would like to thank also the National Library of Latvia for hosting this Conference in this beautiful Castle of Light that the Latvian nation is proud of, where we could discuss matters that are important to us, and this hall with its excellent acoustics allowed us all to enjoy the wonderful performance by the choir “Kamēr”. Some of the colleagues said that the performance had been so moving that they had been in tears or close to tears. Great. Thanks to the choir for the magical performance.

I would like to thank from the bottom of my heart my tireless team of the Constitutional Court, as well as the colleagues from the Supreme Court for organising this Conference. I have heard many kind words, praising the good organisation of the Conference.

For the entire year, the collectives of both Courts worked together as one team and, I am not exaggerating, for the last few days – day and night.

Speaking more about my team, I definitely would like to thank the Legal Department and its Head Kristaps Tamužs for his great contribution to preparing this Conference content-wise.

I would like to thank the entire Chancery of the Constitutional Court, as it was able to deal perfectly with all issues related to technical provisions. Thank you.

My personal thanks to the Court's executive director Ainars Stintmanis, who was the guarantor for supervising all processes related to the course of this Conference. Impeccably. Thank you, Ainars!

And where are our interpreters... Higher up... yes, I see them, waving... Thank you for tireless interpreting. Thank you. All speeches have been interpreted, and it helped us to understand one another better, understand what was said today.

Special thanks go to Ksenija Vītola, the Head of the Public Relations and Protocol Department of the Constitutional Court, who tried to place effectively the entire essential content on various platforms to inform as broadly as possible Latvian society, and not only Latvian society, about our Conference.

And finally. Finally, I would like to express my personal thanks to Head of the Constitutional Court's Administration Marika Laizāne-Jurkāne... Marika... in the last row, I see... All communication, all organisation of the Conference was under Marika's supervision, and I am happy that everything worked out well. All communication with so many participants of the Conference, which is not easy. Those long hours. I, as the President, must appreciate so great loyalty and trust.

And I would also like to thank ... both Marika and my advisor Andrejs Stupins were all the time by my side whenever support was needed during the Conference. Thank you!

Now I would like to say thank you to all those people who have participated in organising the Conference, they deserve your heartfelt applause. (*Applause.*)

Similarly to the President of the Supreme Court who shared some reflections, I shall also briefly share two of my reflections on the content.

And, colleagues, my reflections on it ... If we want to reinforce the rule of law in the European cultural area then each of us has to ask ourselves and answer

the questions – am I truly a judge who is applying the European Convention of Human Rights? Am I also a judge who applies the European Union law? Am I a judge who applies the national law? If the answer to all these questions is – yes, we are, – and, accordingly, if we pay attention to it in our work, then, I believe, the standards of the rule of law would keep improving.

And, the second matter. Yes, currently we are living in very turbulent, very anxious times in Europe, it is the reality. And Europe needs unity. If we are united, then we are a force and are able to prevail even against the aggressor, if we are united. And, in this regard, I was very moved by the lyrics of the song performed by the choir. The song was very moving, and also the lyrics... It is always difficult for the interpreters to translate words of poetry, but I hope they will succeed. And, at this point, I would like to say...

“Rise, dear Sun, break the darkness, unite all Europeans...”

Thank you, colleagues!

Well, colleagues! I look forward to meeting you at other events and do enjoy the autumnally warm Riga tonight and also on Friday! Thank you. Let's meet again!