

KONSTITUCIONĀLO TIESU LOMA, NODROŠINOT KOPĒJO EIROPAS VĒRTĪBU NOTURĪBU SASKARĒ AR MŪSDIENU IZAICINĀJUMIEM



THE ROLE OF CONSTITUTIONAL COURTS IN ENSURING THE RESILIENCE OF COMMON EUROPEAN VALUES IN FACE OF CONTEMPORARY CHALLENGES

2025

Rīga

Satversmes tiesas starptautiskā konference

**Konstitucionālo tiesu loma,
nodrošinot kopējo Eiropas vērtību
noturību saskarē ar mūsdienu izaicinājumiem**

Eiropas Savienības un Eiropas Padomes kopējās programmas
"Partnerība labai pārvaldībai" III posma projekta
"Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā" ietvaros

Rīgā, 2025. gada 25. aprīlī



International Conference of
the Constitutional Court of the Republic of Latvia

**The Role of Constitutional Courts in Ensuring
the Resilience of Common European Values
in Face of Contemporary Challenges**

within the framework of the project "Support to development
of the constitutional justice in Ukraine", implemented within
the European Union and Council of Europe Joint Programme
"Partnership for Good Governance", Phase III

25 April 2025, Riga

Rīga, 2026

Izdevumā ietverti 2025. gada 25. aprīļa Satversmes tiesas starptautiskās konferences “Konstitucionālo tiesu loma, nodrošinot kopējo Eiropas vērtību noturību saskarē ar mūsdienu izaicinājumiem” dalībnieku priekšlasījumi un to tulkojumi.

The publication contains presentations and their translations of the participants of the 25th April 2025 International Conference of the Constitutional Court of the Republic of Latvia “The Role of Constitutional Courts in Ensuring the Resilience of Common European Values in Face of Contemporary Challenges”.

- © Autori, teksts un tulkojumi, 2025
- © Toms Norde, foto, 2025
- © Kristaps Zvaigznīte, vāks, 2025
- © Kristaps Zvaigznīte, dizains un makets, 2025
- © Satversmes tiesas izdevums, 2026

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

ISBN: 978-9934-627-16-3

Satura rādītājs

Konferences atklāšana	8
Irēna Kucina , Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētāja	8
Inese Lībiņa-Egnere , Latvijas Republikas tieslietu ministre	12
Oleksandrs Petrišins , Ukrainas Konstitucionālās tiesas priekšsēdētāja vietas izpildītājs	15
Sjuzanna Mnacakanjana , Projektu vadītāja, "Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā", Eiropas Savienības un Eiropas Padomes partnerība labai pārvaldībai, III posms	18
I paneldiskusija	
Izaicinājumi demokrātijai, tiesiskumam un plurālismam	21
Veronika Bīlkova , Venēcijas komisijas priekšsēdētājas vietniece Prāgas Kārļa universitātes Publisko starptautisko tiesību nodaļas profesore	22
Halina Jurovska , Ukrainas Konstitucionālās tiesas tiesnese	25
Zdeņeks Kīns , Čehijas Republikas Konstitucionālās tiesas tiesnesis	27
II paneldiskusija	
Izaicinājumi cilvēka cieņai, brīvībām un cilvēktiesībām	37
Mārtiņš Mits , Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesis	38
Matejs Ačeto , Slovēnijas Konstitucionālās tiesas tiesnesis	47
Ineta Ziemeļe , Eiropas Savienības Tiesas tiesnese	52
Konferences noslēguma piezīmes	58
Artūrs Kučs , Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis	58

Table of Content

Opening of the Conference	64
Irēna Kucina , President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia	64
Inese Lībiņa-Egnere , Minister of Justice of the Republic of Latvia.	68
Oleksandr Petryshyn , Acting Chairman of the Constitutional Court of Ukraine . .	71
Siuzanna Mnatsakanian , Project Manager, "Support to development of the constitutional justice in Ukraine", EU/CoE Partnership for Good Governance, Phase III	74
Panel discussion I	
Challenges to democracy, the rule of law, and pluralism	77
Veronika Bílková , Vice President of the Venice Commission / Professor at the Department of Public International Law of Charles University	78
Galyna Yurovska , Judge of the Constitutional Court of Ukraine	81
Zdeněk Kühn , Justice of the Constitutional Court of the Czech Republic	83
Panel discussion II	
Challenges to human dignity, freedoms, and respect for human rights	93
Mārtiņš Mits , Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia	94
Matej Accetto , Judge of the Constitutional Court of Slovenia	104
Ineta Ziemele , Judge of the Court of Justice of the European Union	110
Concluding remarks of the conference	117
Artūrs Kučs , Judge of the European Court of Human Rights.	117

Satversmes tiesas starptautiskā konference

Konstitucionālo tiesu loma, nodrošinot kopējo Eiropas vērtību noturību saskarē ar mūsdienu izaicinājumiem



Eiropas Savienības un Eiropas Padomes
kopējās programmas "Partnerība labai pārvaldībai"
III posma projekta "Atbalsts konstitucionālās
justīcijas attīstībai Ukrainā" ietvaros

Rīgā, 2025. gada 25. aprīlī



Irēna Kucina

Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētāja

Konferences atklāšana

Cienījamā tieslietu ministres kundze!

*Godātais Ukrainas Konstitucionālās tiesas priekšsēdētāja pienākumu izpildītāja kungs!
Mīlie kolēģi, tiesneši, profesori, Eiropas Savienības un Eiropas Padomes
projekta “Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā” īstenotāji un
konferences dalībnieki!*

Sirsnīgi sveicu Jūs starptautiskajā konferencē “Konstitucionālo tiesu loma, nodrošinot kopējo Eiropas vērtību noturību saskarē ar mūsdienu izaicinājumiem”!

Šodien Kijivā izsludināta sēru diena, pieminot kārtējā Krievijas okupantu nāvējošā trieciena civiliedzīvotājiem upurus. Savās domās esam līdzās bojā gājušo un cietušo tuviniekiem un mūsu Ukrainas kolēģiem. Pieminēsim upurus ar klusuma brīdi!

Kolēģi!

Daudzpusējā dialogā mēs lieliski redzam, kādi tiesību jautājumi pašlaik ir mūsu tiesu dienaskārtībā. Izaicinājumu klāsts ir vērienīgs.

Galvenā Eiropas kopējā vērtība ir demokrātija, kuras mugurkauls ir tiesiskums. Šodien mūsu valstu sabiedrību acīs optimisma gars par demokrātiju ar katru dienu ja ne mazinās, tad kļūst blāvāks. Varētu teikt – pastāv sajūta, ka demokrātija ir zaudējusi savu nākotni. Mēs visi esam nopietni nobažījušies par savām valstīm, sabiedrības noturību un demokrātijas izredzēm.

Demokrātijas sabrukuma vēsture lielākajā daļā Eiropas valstu starpkaru periodā mums māca, ka demokrātiju nevar uzskatīt par pašsaprotamu, tā ir trausla. Vēsture un šodienas realitāte apliecina, ka katrai paaudzei ir jāpārapstiprina tās vērtības, uz kurām balstās demokrātija, tostarp arī tiesām.

II

1. Šodien mēs esam liecinieki uzbrukumam demokrātijai gan no ārpuses, gan iekšpusēs. Tieši šajā brīdī demokrātiskā Ukraina cīnās pret autokrātiskās, imperiālistiskās Krievijas militāro uzbrukumu. Lielākā daļa demokrātisko valstu joprojām atbalsta Ukrainu. Taču ar nožēlu jāsaka, ka ne visas, tādējādi apšaubot demokrātijas pamatvērtības un leģitimējot agresīva kara vešanu suverēnā valstī.

2. Taču nedemokrātiski režīmi nevēlas tikai militāru uzvaru – viņi vēlas arī intelektuālu un morālu uzvaru. Viņi grib, lai pasaule notic, ka demokrātija ir vāja, ka autokrātija ir pārāka. Dažādie instrumenti līdzās populismam, valsts autoritātes graušanai un neuzticēšanās tās institūcijām sekmēšanai tiek izmantoti kā ieroči pret demokrātiskām valstīm vērsta hibrīdkara ietvaros. Nedrīkst pieļaut, ka nostiprinās naratīvs par demokrātijas un tiesiskuma vājumu vai nespēju aizsargāt sevi.

3. Arī manipulācijas ar sabiedrisko domu, izmantojot jaunās informācijas tehnoloģijas, ir jauns, bet ļauns drauds demokrātijai, kas kļūst nevis par netipisku gadījumu, bet gan par mūsu realitāti. Demokrātijas ienaidnieki ir atklājuši visneaizsargātāko demokrātijas vietu. Tas ir publiskais forums – vieta, kur veidojas sabiedriskā doma.

Tiek veidotas jaunas infrastruktūras – platformas, kas pakļauj pilsoņu un līdz ar to arī valsts politikas viedokļa veidošanu ievērojamam mērķtiecīgu un pat slēptu manipulāciju riskam. Šādas platformas tiek veidotas pēc principa, kas pēc būtības ļauj manipulēt ar sabiedrisko domu. Tas veicina ātru dezinformācijas izplatību, radot “viltus realitāti” ar emocionāli uzlādētu saturu, lai maksimāli palielinātu lietotāju noturību, graujot demokrātisko diskursu.

III

Tiesiskas valstis līdz šim ir izveidojušas juridiskus mehānismus demokrātijas aizsardzībai – nacionālas, pārnacionālas un starptautiskas tiesas, Venēcijas komisiju un citus. Tie šobrīd paplašināti piemēro aizsardzības līdzekļus, lai reaģētu uz jauniem draudiem demokrātijai. Starptautisko politisko notikumu sekas prasa arī no tiesām spēju izprast un orientēties politiskajā vidē, novērtējot konkrētu politisko procesu ietekmi uz demokrātisko vērtību pastāvēšanu. Konstitucionālās tiesas jebkuru politisku jautājumu var atrisināt juridiski.

Godātie klātesošie!

Demokrātijas dinamiskā attīstība attiecas arī uz paš aizsargājošās demokrātijas principu, kas līdz šim ir darbojies labi. Šo principu atzīst un piepilda ar saturu arī valstu konstitucionālās tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesa. Ņemot vērā jaunus draudus demokrātijai, paš aizsargājošās demokrātijas princips ir pastāvīgi jāpārskata un jāattīsta tālāk. Tā, piemēram, Satversmes tiesas judikatūrā ir uzsverams šogad pieņemtais spriedums lietā par apmaksātu priekšvēlēšanu aģitāciju tikai valsts valodā. Lai aizsargātu savu demokrātisko iekārtu un garantētu savas demokrātiskās sistēmas stabilitāti, valsts drīkst veikt īpašus paš aizsardzības pasākumus. Ir būtiski, ka apmaksātās priekšvēlēšanu aģitācijas periodā tiek mazināta iespēja izplatīt Krievijas agresīvo politiku atbalstošus vēstījumus, kas negatīvi ietekmē tos iedzīvotājus, kuri vēlētos Latvijas politisko attīstību Krievijas virzienā. Līdzīga pieeja īstenota arī pagājušā gada lietā par Krievijas pilsoņiem izvirzīto prasību pēc valsts valodas zināšanām, lai atkārtoti saņemtu uzturēšanās atļaujas Latvijā. Šajā lietā Satversmes tiesa uzsvēra, ka Krievijas pilsonība pašlaik ir faktors, kas saistīts ar Latvijas valsts drošības apdraudējumu, un tādēļ pēc iespējas ātrāk ir veicama Latvijā dzīvojošo Krievijas pilsoņu individuāla izvērtēšana. Nacionālās drošības garantēšana ir valsts pamatpienākums, īpaši šobrīd, kad norisinās Krievijas izvērsta karš Ukrainā.

Tiesa ņēma vērā, ka jau ilgstoši ģeopolitisko situāciju Baltijas jūras reģionā ietekmē Krievija ar savām izaicinošajām un agresīvajām militārajām un hibrīdajām aktivitātēm. Valsts drošību apdraud Krievijas aktīvi izvērstās informatīvās ietekmes operācijas, kurās tiek izmantota arī propaganda un dezinformācija.

Šie un daudzi citi tiesu prakses piemēri, par kuriem diskutēsim šodien, arvien pilnīgāk konkretizē paš aizsargājošās demokrātijas principa saturu.

IV

Šodienas starptautiskā konference kalpo kā apliecinājums tam, ka tieši starptautiskā sadarbība un vērtībās balstīta solidaritāte stiprina spēju kopīgi stāties preti apdraudējumiem. Konference ir nozīmīgs forums par to, kā konstitucionālās tiesas izvērtē valstu veiktos pašaizsardzības pasākumus, lai aizsargātu savu demokrātisko iekārtu, ģeopolitiskās spriedzes apstākļos saglabājot arī cilvēktiesību līdzsvaru.

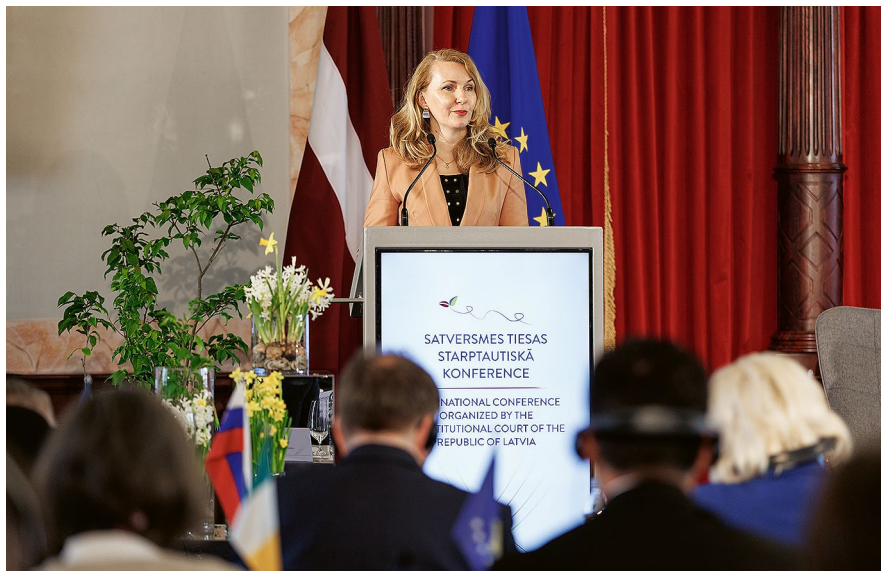
Personas tiesību un brīvību efektīva īstenošana vislabāk ir iespējama demokrātijas apstākļos. Tomēr tā nedrīkst būt vērsta pret valsts neatkarību un tiesiskas valsts principiem. Šīs atziņas būtībā attiecas uz valsts pastāvēšanai būtisku vērtību sargāšanu, jo tiesas īsteno ne tikai personas tiesību, tiesisko interešu un pamatbrīvību aizsardzību – pašlaik mums ir arī svarīga loma demokrātiskās iekārtas un valsts drošības situācijas stabilizēšanā ilgtermiņā.

Nav šaubu, ka ārkārtas situācijās bieži vien ir nepieciešami stingrāki cilvēktiesību ierobežojumi. Tas ir, jo stiprāks demokrātijas apdraudējums, jo tālejošāki var būt līdzekļi tās aizsargāšanai. Taču kur atrodas tā robeža, ko nedrīkst pārkāpt pat šādās situācijās? Kā efektīvi kontrolēt to, vai ārkārtas situācijas risināšanai noteiktie pamattiesību ierobežojumi joprojām ir nepieciešami? Proti, kā novērst šādu ārkārtas līdzekļu pārvēršanos normalitātē, kad tie vairs nav nepieciešami? Vai pamattiesību ierobežojuma konstitucionalitātes izvērtējumā ņemam vērā ģeopolitisko kontekstu arī tad, kad nācījas pastāvēšana pagaidām nav apdraudēta?

V

Kolēģi, nobeigumā vēlos atzīmēt: Latvija ir stabila demokrātija. Mēs ļoti augstu vērtējam savu neatkarību un tiesiskumu. Mūsu sabiedrība jau laicīgi apzinājās jaunās briesmas arī tāpēc, ka daļa mūsu cilvēku jau sen ir bijuši pakļauti Krievijas ietekmei, kas bija uzskatāmi redzams mūsu ikdienā, izveidojot zināmu imunitāti un pretestību. Kā jau minēju, arī Satversmes tiesa ir izstrādājusi efektīvas pieejas Latvijas demokrātijas aizsardzībai.

Īpaši šajos grūtajos laikos mums visiem ir jāaizstāv un jāstiprina sava demokrātija, savs dzīvesveids brīvībā un atbildībā! Eiropas valstu konstitūcijas sargā valstiskumu un mūsu kopējās vērtības, bet ne jau pašas par sevi – to varam un darām mēs visi, jo kopā esam stiprāki nekā katrs atsevišķi!



Inese Lībiņa-Egnere

Latvijas Republikas tieslietu ministre

Ļoti cienījamā Satversmes tiesas priekšsēdētājas kundze!

*Augsti godātais Ukrainas Konstitucionālās tiesas priekšsēdētāja
pienākumu izpildītāja kungs!*

Godātie Eiropas Savienības Tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesneši!

Godātie tiesneši un konferences viesu valstu tiesneši!

Godātā tiesību zinātņu akadēmiskā vide!

Šodien mums visiem ir patiess gods pulcēties šajā Satversmes tiesas rīkotajā konferencē! Šodien ir arī iespēja tuvināt mūsu dažādās izpratnes, viedokļus un redzējumu par to, kā aizsargāt mūsu kopējās vērtības, kas ir tiesiskuma sarkanās līnijas un kāda tieši ir konstitucionālās tiesas loma šajā procesā.

Izaicinājumi

Šodien Latvijas neatkarības atgūšanas 35-gades priekšvakarā mēs varam teikt, ka dzīvojam laikā, kurā mums diemžēl nav daudz laika filozofiskām apcerēm vai doktrīnu attīstīšanai. Mēs dzīvojam realitātē, kurā nepieciešama drosmīga rīcība, kas glābj cilvēku dzīvības, tautu un valstu miermīlīgu pastāvēšanu.

Šodien ārkārtas situācija ir kļuvusi par jauno normu – karš Eiropā, cilvēku mērķtiecīga spiešana pāri Baltijas valstu, Polijas un nu jau arī Ziemeļvalstu robežām, kiberuzbrukumi un pastāvīgi mēģinājumi apstrīdēt demokrātiskās iekārtas

aizsargmehānismus Eiropas tiesās. Ar bažām mēs, juristi, raugāties, ka starptautiskā tiesiskuma efektivitāte ir tikai tik tālu, cik tā atbilst šaura spēka interesēm. Ja mēs būsim tieši, tad šobrīd pasaulē lielākā kodollielvara turpina tieši un netieši iznīcināt mazākas valstis, lai tās pakļautu. Tāds ir šīs lielvaras nolūks.

Šobrīd turpinās cīņa, lai ar dažādām dezinformācijas metodēm uzvarētu cilvēku prātus, mazinātu uzticību savai valstij un demokrātijai, mazinātu sabiedrības un arī institūciju spējas un, galvenais, vēlmi pretoties. Galvenais izaicinājums ir tāds, ka brutāla spēka vara dažbrīd pārsit likuma varu un apdraud mūsu eksistenci.

Vērtības

Demokrātiskā pasaules daļa globālajā spēku samērā atrodas mazākumā. Mūsu demokrātiskās vērtības, kas pamatojas uz 20. gadsimta pēckara “*never again*” jeb “vairs nekad” principu un stingriem cilvēktiesību standartiem un to aizsardzības mehānismiem, ir izaicinājuma priekšā.

Mums šodien vēl ir daudz darāmā, lai turētos cieši kopā, lai aizsargātu mūsu kopīgās vērtības. Mēs pat varam novērot piemērus tepat Eiropā, kad demokrātija “satrūd”, transformējas un sāk atdzimt autoritārisma principi – autoritārisma popularitāte, varas koncentrēšana tikai vienā valsts varas atzarā.

Kā sevi aizsargāt pret hibrīdapdraudējumu un informatīvajām manipulācijām, kas ir kara būtiska izpausme? Kā atrast rīkus, kas aizsargātu demokrātisku un tiesisku valsti, kad to apdraud nedemokrātiska autoritāra valsts? Tas sen vairs nav miljons dolāru jautājums, bet gan miljons nevainīgu dzīvību jautājums.

Eiropā sarkano līniju spilgtums ir atšķirīgs – atkarībā no ģeogrāfiskā un ģeopolitiskā tuvuma apdraudējumam vai vēsturiskās izpratnes par brīvības cenu. Tāpēc mums, Baltijas valstīm, jāturpina aktīvi iezīmēt savas sarkanās līnijas kopējā Eiropas kartē un tiesiskuma izpratnē. Mūsu sarkanā līnija ir katra cilvēka cieņa, demokrātiskā brīvība un valstu nacionāla suverenitāte. Mēs nekad neatdosim savu valsti ārējas vai iekšējas glēvulības vai apjukuma dēļ. Tas ir jautājums par samērību – vai šodienas ārkārtas soļi būs samērīgi rīt? To rādīs tikai nākotne. Ja izdosies noturēt valsts neatkarību, tad būs samērīgi. Kā to paredzēt pirms? Kā negaidīt ugunsgrēku, lai dzēstu tad, kad jau deg, bet gan nopirkt dzēšamo aparātu, pirms ugunsgrēks vēl ir redzams?

Ārkārtas situācija, protams, nevar būt iegansts vai pamats attaisnot jebkādas mērķa sasniegšanai nepieciešamos līdzekļus. Mums jāspēj noturēt mūsu demokrātiskās tiesiskuma vērtības, jo tās veido mūsu valstu identitāti. Mainot vērtības, mēs vairs nebūsim mēs paši, jo tieši mūsu identitāte un vērtības ir tas, kas agresorvalstij nepiemīt un kuras tā vēlas iznīcināt mūsos. Mēs nevaram šādu prieku viņiem ļaut!

Konstitucionālo tiesu loma

Konstitucionālajām tiesām šeit ir izšķiroša loma. Jo stiprāka ir konstitucionālā tiesa, jo stiprāks ir varas līdzsvars un valsts noturība. Katra valsts savu konstitucionālo kontroli īsteno atšķirīgi, taču mērķis mums visiem ir kopīgs – noturēt demokrātijas kodolu. Es esmu patiesi gandarīta, ka Latvijas valsts varu atzaru kopīgs dialogs un stipra, uz vērtībām balstīta Satversmes tiesa ir mūsu vērtību sargs.

Konstitucionālās tiesas ir tās, kas darbojas kā svārsts, vētot līdzsvaru, ko demokrātiska tiesiska valsts drīkst atļauties un ko nedrīkst atļauties, lai sevi aizsargātu. Demokrātijas aizsardzības mērķis nepazūd, mainās tikai atbilstošāko līdzekļu izvēle un samērīguma kritēriju izsvēršana. Un šo samērīguma kritēriju adaptāciju var saskatīt, kā savā uzrunā minēja Satversmes tiesas priekšsēdētāja Irēna Kucina, arī nesenajos Satversmes tiesas spriedumos. Tā izpaužas arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas un Eiropas Savienības Tiesas spriedumos, meklējot līdzsvaru starp valsts drošību un indivīda pamattiesībām. Proti, tiesas vienmēr ņem vērā politisko, drošības un ģeopolitisko kontekstu, un tas palīdz atrast tiesisku pamatu risinājumam, kas balstās realitātē.

Samērīgums

Ir būtiska atšķirība – vai mēs uzbrūkam vai mēs aizstāvamies, un vai mēs aizstāvamies, cieši stāvot savās tiesiskajās un demokrātiskajās vērtībās. Mēs aizstāvamies. Mēs aizstāvēsimies. Un mums kopā ir jāuzvar! Likuma varai ir jāuzvar brutālā spēka vara. Novēlu mums visiem šodien stiprināt savus tiesiskuma muskuļus, labu diskusiju, un apsveicu ar šīs konferences lielisku sākumu!



Oleksandrs Petrišins

Ukrainas Konstitucionālās tiesas priekšsēdētāja vietas izpildītājs

Cienītā Latvijas Republikas Satversmes tiesas priekšsēdētājas kundze!

Cienījamie viesi!

Godātie Eiropas Padomes un Eiropas Savienības pārstāvji!

Dārgie kolēģi, šī pasākuma dalībnieki, draugi!

Man ir liels gods, ka man ir iespēja šodien uzstāties ar apsveikuma runu starptautiskajā konferencē “Konstitucionālo tiesu loma, nodrošinot kopējo Eiropas vērtību noturību saskarē ar mūsdienu izaicinājumiem”, ko rīko mūsu tuvi draugi, cienījamie Latvijas kolēģi, kopā ar projektu “Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā”, kas tiek īstenots Eiropas Savienības un Eiropas Padomes kopīgās programmas “Partnerība labai pārvaldībai” III posma ietvaros.

Vispirms es vēlos izteikt sirsnīgu pateicību jums, dārgie partneri, par jūsu nelokāmo un pastāvīgo atbalstu Ukrainai un Ukrainas tautai, jo īpaši agresorvalsts pilna mēroga iebrukuma apstākļos, kad jūsu palīdzība, partnerība un vienotība ir ārkārtīgi nepieciešama. Tieši tagad, kad Ukrainas Konstitucionālā tiesa par spīti visam turpina savu darbību un cenšas būt demokrātijas, tiesiskuma un cilvēktiesību principu atbalsts, kad šīs vērtības tieši tagad, 2025. gadā, prasa vislielāko aizsardzību, mums vairāk nekā jebkad ir nepieciešams jūsu atbalsts un pieredzes apmaiņa steidzamu konstitucionālās jurisdikcijas jautājumu risināšanā.

Tieši pieredzes apmaiņa ir ļoti svarīga, jo tā palīdz radīt kopīgus standartus un vērtības, kas stiprina brīvību mūsu valstīs un palīdz stāties pretī mūsdienu izaicinājumiem. Galu galā mūsu mērķis ir saglabāt konstitucionālo kārtību un taisnīgumu, mums ir jāaizsargā konstitucionālās tiesības un jārada vide, kurā tiek cienīta cilvēka cieņa, brīvība, demokrātija, vienlīdzība, tiesiskums un cilvēktiesību ievērošana.

Cilvēka tiesību un cieņas aizsardzība ir viens no svarīgākajiem visu valsts iestāžu un jo īpaši konstitucionālo tiesu uzdevumiem, īstenojot tautas deleģētās pilnvaras. Šī aizsardzība ir nebeidzams uzdevums, kas prasa ne tikai augstu tiesnešu personiskā godaprāta līmeni, bet arī viņu spēju vispusīgi un pārliecinoši pamatot konstitucionālo tiesu nolēmumus.

Esmu pārliecināts, ka šodienas konference ir lieliska platforma konstitucionālo tiesu un zinātnieku paraugprakses apmaiņai, kas palīdzēs mums virzīties uz priekšu kopīgu mērķu sasniegšanā.

Cienītās dāmas un godātie kungi!

Kā jau minēju, mūsu kopīgais mērķis ir sabiedrība, kurā tiek ievērotas Eiropas vērtības. Šajā sakarā vēlos uzsvērt, ka brīvas sabiedrības aizstāvība nozīmē konstitūcijas, tās principu, cilvēktiesību un tiesiskuma ievērošanu un īstenošanu mūsu ikdienas dzīvē. Ir žēl, ka pēc gandrīz astoņdesmit miermīlīgas dzīves gadiem ne visi saprot, ka konstitūcijas, brīvības un cilvēka cieņas aizstāvēšana var prasīt visaugstāko cenu – cilvēku dzīvības.

Tomēr, neraugoties uz to, ka mūsu valsts pašlaik dzīvo ārkārtīgi sarežģītos apstākļos, cīnoties par savu neatkarību, mums ir ļoti svarīgi likt visstiprākos suverenitātes, konstitucionalitātes un brīvības pamatus.

Tādējādi mēs raugāties nākotnē. Karš beigsies, un tad Ukrainu sagaida vēl grūtāks uzdevums – atjaunot ne tikai pilsētas, bet arī uzticēšanos iestādēm, nodrošināt taisnīgumu, sniegt atbildes uz sāpīgajiem konstitucionālajiem jautājumiem par teritoriālās integritātes atjaunošanu, pārejas posma tiesiskumu un reformām.

Tomēr mēs zinām, ka ceļš uz ilgtspējīgu demokrātiju nav ejams vienatnē. Tāpēc mēs tik augstu vērtējam starptautisko atbalstu.

Dārgie kolēģi, draugi!

Konstitucionālās tiesas noturība šodien nav saistīta tikai ar Ukrainu. Runa ir par Eiropas vērtību aizsardzību, kuras mēs ievērojam pat tumšos laikos, grūtos pārbaudījumos.

Paldies, ka esat kopā ar mums. Paldies par jūsu ticību Eiropas vērtību un konstitucionālā taisnīguma spēkam.

Novēlu visiem starptautiskās konferences dalībniekiem auglīgas diskusijas un nozīmīgus rezultātus!

Paldies par jūsu uzmanību!



Sjuzanna Mnacakanjana

Projekta vadītāja, "Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā", Eiropas Savienības un Eiropas Padomes partnerība labai pārvaldībai, III posms

1. Sveiciens un pateicības vārdi

Ekselences,

priekšsēdētāja Kucinas kundze, ministre Lībiņas-Egneres kundze,

priekšsēdētāja pienākumu izpildītāj Petrišina kungs,

godātie Eiropas Cilvēktiesību tiesas un Eiropas Savienības Tiesas tiesneši,

godātie Eiropas Savienības un Eiropas Padomes dalībvalstu konstitucionālo tiesu tiesneši,

Godātie kolēģi un draugi!

Man ir liels gods un prieks šodien uzrunāt jūs projekta "Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā", kas tiek īstenots Eiropas Savienības un Eiropas Padomes kopīgās programmas "Partnerība labai pārvaldībai" (III fāze) ietvaros, vārdā šajā nozīmīgajā starptautiskajā konferencē, kas veltīta konstitucionālo tiesu lomai mūsu kopējo Eiropas vērtību aizsardzībā, saskaroties ar mūsdienu sarežģītajām un mainīgajām problēmām.

Ļaujiet man sākt ar dziļu pateicību Latvijas Republikas Satversmes tiesai par laipno uzņemšanu un tik savlaicīga un nozīmīga dialoga, mācīšanās un solidaritātes foruma izveidi mūsu konstitucionālajā kopienā.

2. Notikuma un projekta konteksts

Man ir īpašs prieks redzēt, kā šī projekta ietvaros aizsāktā sadarbība ir izaugusi par spēcīgu un nozīmīgu partnerību starp Ukrainas un Latvijas konstitucionālajām tiesām. Tas, kas sākās kā institucionāla apmaiņa, ir izveidojies par stabilu sadarbību, kuras pamatā ir savstarpēja uzticēšanās, kopīgi principi un kopīgs konstitucionāls redzējums.

Šī augošā partnerība ir ne tikai apliecinājums projekta pasākumu panākumiem, bet arī mūsu kopīgās vēstures un apņemšanās veidot noturīgas demokrātiskas iestādes atspoguļojums. Tādām valstīm kā Ukraina un Latvija, kuru ceļš uz konstitucionālo demokrātiju ir bijis gan grūts, gan cerību pilns, šāda sadarbība ir kas vairāk nekā tikai tehniska palīdzība; tā ir solidaritātes forma, kas sakņojas dziļā izpratnē par konstitucionālās justīcijas nozīmi.

Tādēļ mūsu tikšanās šeit, Rīgā, ir ne tikai pagrieziena punkts šai konkrētajai iniciatīvai, bet arī plašākas nozīmes brīdis – iespēja stiprināt dialogu un solidaritāti starp konstitucionālajām jurisdikcijām, kas kalpo kā tiesiskuma, cilvēka cieņas un pamattiesību sargātājas visā Eiropā.

3. Kāpēc šī konference ir svarīga un kāpēc tieši tagad?

Šī gada konferences tēma – *kopīgo Eiropas vērtību noturība* – dziļi rezonē šodienas kontekstā, jo īpaši tāpēc, ka Eiropa turpina saskarties ar kara ietekmi.

Krievijas agresijas karš pret Ukrainu ir bijis ārkārtējs pārbaudījums ne tikai mieram un drošībai, bet arī konstitucionālās demokrātijas pamatiem. Visā kontinentā konstitucionālajām tiesām arvien biežāk nākas risināt sarežģītas dilemmas:

- Kā var saglabāt varas dalīšanu, ja ārkārtas apstākļos vara koncentrējas izpildvaras rokās?
- Kā ārkārtas situācijās nodrošināt, lai pagaidu pasākumi, kas ietekmē demokrātiskos procesus, paliktu tikai pagaidu pasākumi un nepārsniegtu to, kas ir absolūti nepieciešams?

Būtiski, ka konstitucionālās tiesas saskaras arī ar sarežģītiem jautājumiem, kas saistīti ar pamattiesībām: kur mēs novelkam robežu ierobežojumiem, pat ārkārtas situācijās? Kādas sistēmas pastāv, lai pastāvīgi pārskatītu šo ierobežojumu nepieciešamību un samērīgumu?

Šajā ziņā Ukrainas konteksts ir pārliecinošs piemērs. Neraugoties uz pilna mēroga karu un smago spriedzi, kas pārņēma iestādes, Ukrainas Konstitucionālā tiesa turpināja darboties, attīstīties un atkārtoti apliecināja savu apņemšanos ievērot tiesiskumu un konstitucionālo tiesību aizsardzību.

Šī pieredze uzsver ne tikai konstitucionālo institūciju noturību ārkārtēja spiediena apstākļos, bet arī konstitucionālo tiesu būtisko lomu tiesību un brīvību kā demokrātiskas pārvaldības stūrakmens aizstāvēšanā – pat un jo īpaši krīzes laikā.

4. Eiropas solidaritāte praksē

Šis projekts un šodienas pasākums ir konkrēti Eiropas solidaritātes piemēri darbībā.

Eiropas Savienība un Eiropas Padome kopā ar tādiem uzticamiem partneriem kā Latvijas Republikas Satversmes tiesa sniedz ne tikai tehnisku palīdzību, bet arī patiesu partnerību grūtā brīdī.

Un šī solidaritāte ir abpusēja. Ukrainas Konstitucionālā tiesa ir guvusi vērtīgas atziņas, darbojoties vēl nepieredzētā konstitucionālā vidē. Šī pieredze Ukrainu padara gan par Eiropas konstitucionālā dialoga dalībnieci, gan ieguvēju, un šī pieredze bagātina mūs visus.

5. Lūkosimies nākotnē

Lai šī konference kalpo ne tikai kā platforma zināšanu un labas prakses apmaiņai, bet arī kā platforma, lai stiprinātu mūsu kopīgo apņemšanos ievērot konstitucionālās vērtības, kas mūs vieno: demokrātiju, tiesiskumu un cilvēktiesības.

Esmu pārliecināta, ka Rīgā notikušās diskusijas iedvesmos jauniem sadarbības veidiem, padziļinās mūsu kopīgo izpratni un stiprinās konstitucionālo tiesiskumu visās mūsu valstīs, kas dos labumu ne tikai vienai, bet visām mūsu kopējās Eiropas konstitucionālās telpas dalībvalstīm.

Paldies!



I paneļdiskusija

**Izaicinājumi demokrātijai,
tiesiskumam un plurālismam**



Veronika Bīlkova

Venēcijas komisijas priekšsēdētājas vietniece

Prāgas Kārļa universitātes Publisko starptautisko tiesību
nodaļas profesore

Konstitucionālo tiesu loma, nodrošinot kopējo Eiropas vērtību noturību saskarē ar mūsdienu izaicinājumiem

Ievada piezīmes

Mēs dzīvojam pasaulē, kurā demokrātija, tiesiskums un citas vispārpieņemtās Eiropas un universālās vērtības tiek aizvien vairāk apdraudētas. Problēmas rodas gan valstu iekšienē, gan starptautiski, starp valstīm. Iekšpolitiski mēs esam liecinieki neliberālu politisko kustību uzplaukumam, uzticēšanās kritumam valsts iestādēm, ekstrēmistu ideoloģiju atdzimšanai un pieaugošai politiskajai un sabiedrības polarizācijai. Starptautiskajā līmenī pat visbūtiskākie starptautisko tiesību pamatprincipi, piemēram, spēka lietošanas aizliegums, robežu neaizskaramība un teritoriālās integritātes ievērošana, šobrīd tiek nopietni apstrīdēti. Joprojām nav skaidrs, vai šīs tendences ir īslaicīga krīze vai arī iezīmē dziļu vēsturisku pagriezienu punktu, kas mainīs mūsu normatīvo un ģeopolitisko ainavu. Kurš no abiem variantiem gūs virsroku, lielā mērā ir atkarīgs no mūsu vērtību, mūsu iestāžu un visas sabiedrības noturības.

Plašākajā nozīmē termins **noturība** attiecas uz struktūras, sistēmas vai iestādes spēju novērst, izturēt, pielāgoties un atgūties no problēmām un krīzēm. Tā ietver ne tikai izturību, saskaroties ar grūtībām, bet arī spēju pārveidoties un atjaunoties. Demokrātisku tiesisku sistēmu kontekstā noturība nozīmē šādu sistēmu spēju izturēt un pielāgoties iekšējo draudu un ārējā spiediena radītajiem izaicinājumiem, neapdraudot vai neatsakoties no pamatvērtībām, tostarp varas dalīšanas, tiesu neatkarības, pamattiesību aizsardzības, caurskatāmības un atbildības. Elastīgai demokrātijai jāspēj absorbēt un izturēt satricinājumus – gan politisko polarizāciju, gan ekonomikas krīzi, gan autoritāras tendences –, vienlaikus saglabājot savu normatīvo orientāciju un pamatfunkcijas.

Demokrātiskā noturība ir kolektīvs pasākums, kurā iesaistās un kurā jāiesaista visi sabiedrības slāņi. Tomēr dažām iestādēm šajā ziņā ir īpaši svarīga loma. Tās citstarp ir: parlamenti, konstitucionālās tiesas un citas tiesu iestādes, ombuda biroji un cilvēktiesību iestādes, neatkarīgas vēlēšanu iestādes, pilsoniskās sabiedrības organizācijas, brīvie plašsaziņas līdzekļi, skolas un arī dažādas starptautiskas iestādes. Lai gan katrs no šiem dalībniekiem būtu pelnījis ciešāku uzmanību, ļaujiet man īsumā izvērst konstitucionālo tiesu un vienas starptautiskas institūcijas – tās, kuru man ir gods šeit pārstāvēt – Venēcijas komisijas – lomu.

Konstitucionālās tiesas ir izšķirošs faktors demokrātijas noturības nodrošināšanā. To galvenā funkcija ir nodrošināt, lai likumi, valdības rīcība un iestāžu prakse atbilstu konstitūcijai – demokrātiskas valsts augstākajai juridiskajai autoritātei. Tādējādi tās darbojas kā būtisks varas ļaunprātīgas izmantošanas kontroles mehānisms, aizsargājot pamattiesības un pamatbrīvības pat politiska spiediena vai krīzes apstākļos. Pārbaudot tiesību aktus un izpildvaras pasākumus, konstitucionālās tiesas var novērst demokrātijas normu graušanu, izšķirt institucionālus konfliktus un uzturēt varas dalīšanu. Tās var kalpot arī kā principiālu debašu forumi, palīdzot sabiedrībai risināt sarežģītas konstitucionālas un sabiedriskas problēmas, vienlaikus saglabājot saikni ar demokrātiskām vērtībām.

Starptautiskā līmenī konstitucionālajām tiesām ir svarīga loma starptautisko tiesību normu, piemēram, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas un Eiropas Savienības tiesiskā regulējuma, ievērošanas nodrošināšanā. Tā kā atsevišķas valstis apstrīd starptautisko tiesu un citu institūciju autoritāti vai cenšas graut starptautisko tiesisko kārtību, konstitucionālās tiesas darbojas kā starpnieki, cenšoties nodrošināt, lai nacionālo tiesību interpretācija joprojām atbilstu starptautiskajiem standartiem. Šī funkcija ir būtiska, lai novērstu juridisko sadrumstalotību un saglabātu Eiropas un starptautiskās tiesiskās telpas saskaņotību.

Ir svarīgi atgādināt, ka konstitucionālo tiesu autoritāte balstās ne tikai uz juridisko kompetenci, bet arī uz sabiedrības uzticēšanos un priekšstatu par objektivitāti. Krīzes brīžos konstitucionālā tiesa, kas ir spēcīga un neatkarīga un ko arī uzskata par spēcīgu un neatkarīgu, var kalpot kā pēdējais aizsargs pret autoritāro virzību.

Konstitucionālās tiesas šajā cīņā nav vienīgās. Viena no iestādēm, kas tās atbalsta, ir **Venēcijas komisija**. Venēcijas komisija ir Eiropas Padomes padomdevēja struktūra, ko veido neatkarīgi tiesību eksperti, un tā sniedz autoritatīvas vadlīnijas par konstitucionāliem jautājumiem, salīdzinošiem tiesību standartiem un paraugpraksi. Ar saviem atzinumiem un *amicus curiae* materiāliem tā palīdz parlamentiem, valdībām un konstitucionālajām tiesām to darbā, sniedzot objektīvu novērtējumu par tiesību aktu atbilstību starptautiskajiem tiesību standartiem vai palīdzot atbildēt uz sarežģītiem juridiskiem jautājumiem. Veicot vispārīgākus pētījumus, piemēram, 2011. gada ziņojumu par tiesiskumu un 2016. gada kontROLSarakstu par tiesiskumu, Venēcijas komisija palīdz veidot vienotu izpratni par galvenajiem juridiskajiem jēdzieniem un veicina šo jēdzienu konsekventu piemērošanu dažādās tiesību sistēmās. Komisija arī veicina tiesu neatkarību un ieņem stingru nostāju, ja šī neatkarība tiek apdraudēta. Turklāt tā veicina dialogu un apmaiņu starp konstitucionālajām tiesām, izmantojot tādus forumus kā *Konstitucionālās justīcijas apvienotā padome*, veicinot savstarpēju mācīšanos un stiprinot kopīgu apņemšanos ievērot demokrātijas standartus. Krīzes laikā tās objektīvās zināšanas var sniegt izšķirošu leģitimitāti un atbalstu konstitucionālajām tiesām, kas nonākušas grūtībās.

Šī konference neapšaubāmi sniegs papildu ieskatu par to, kā konstitucionālās tiesas un citas iekšējās un starptautiskās institūcijas veicina Eiropas kopējo vērtību noturību. Nobeigumā vēlos uzsvērt, ka noturīga demokrātiska sistēma ir atkarīga ne tikai no stingriem institucionālajiem aizsardzības pasākumiem, bet arī no dziļi iesakņojušās demokrātiskās kultūras, ko veicina izglītība, brīvi un neatkarīgi plašsaziņas līdzekļi un aktīva pilsoniskā sabiedrība. Demokrātijas aizsardzība ir gan strukturāls, gan sociāls uzdevums. Tas ir pastāvīgi jānostiprina, izmantojot juridiskās garantijas, institucionālās pārbaudes un līdzsvaru, kā arī pilsonisko līdzdalību. Tikai ar iestāžu un pilsoņu kopīgiem centieniem var saglabāt un stiprināt demokrātiskās vērtības, saskaroties ar mūsdienu izaicinājumiem.

Paldies par jūsu uzmanību!



Halina Jurovska

Ukrainas Konstitucionālās tiesas tiesnese

Cienījamā Satversmes tiesas priekšsēdētājas kundze,

Cienījamā Tieslietu ministres kundze,

Godātie kolēģi, cienījamie viesi!

Ukrainas Konstitucionālās tiesas vārdā vēlos izteikt pateicību jums un šīs starptautiskās konferences organizatoriem, īpaši pateicoties projektam “Atbalsts konstitucionālās justīcijas attīstībai Ukrainā”, par tik nozīmīga pasākuma organizēšanu!

Sirsnīgi pateicos dalībniekiem un ekspertiem par augsta līmeņa diskusijām, konstruktīvu dialogu un apņemšanos stiprināt konstitucionālo demokrātiju mūsu valstij grūtos laikos!

Šodien mēs visi vēlreiz apliecinājam, ka konstitucionālajām tiesām ir būtiska nozīme tiesiskuma, cilvēktiesību aizsardzības un demokrātisko institūciju noturības nodrošināšanā mūsdienu izaicinājumu priekšā. Krīzes laikā konstitucionālo tiesu misija ir īpaši svarīga, jo tieši mūsu iestādes sargā konstitucionālos principus, garantē varas līdzsvara mehānismus un kalpo kā tiesiskais etalons sabiedrībai.

Šodienas diskusijas apstiprināja, ka ārkārtas situācijām nevajadzētu būt par attaisnojumu, lai vājinātu demokrātijas pamatprincipus. Gluži pretēji, tās prasa vēl lielāku atbildību, piesardzību un profesionālo kompetenci lēmumu pieņemšanā. Konstitucionālās tiesas ne tikai izvērtē cilvēktiesību ierobežojumu legimitāti

krīzes laikā, bet arī izstrādā mehānismus to aizsardzībai nākotnē, nodrošinot, ka šāda rīcība atbilst demokrātijas standartiem un tiesiskumam.

Sarežģītu izaicinājumu apstākļos Ukraina turpina pierādīt savu uzticību demokrātiskajām vērtībām un tiesiskajiem standartiem. Ukrainas Konstitucionālā tiesa kā stabilitātes un tiesiskās noteiktības garants darbojas saskaņā ar labāko Eiropas praksi, aizsargājot pilsoņu tiesības un brīvības pat visgrūtākajos laikos.

Pieredzes apmaiņa starp dažādu valstu konstitucionālajām tiesām ir nenovērtējama efektīvu tiesisko mehānismu izstrādē. Šodien notikušās diskusijas ļauj mums rast kopīgu pieeju demokrātisko valstu problēmu risināšanai. Esmu pārliecināta, ka šādas tikšanās ne tikai stiprina mūsu profesionālo sadarbību, bet arī veicina konstitucionālās justīcijas attīstību kopumā.

Nobeigumā vēlos uzsvērt, ka konstitucionālo vērtību saglabāšana ir atkarīga no katra no mums, no mūsu apņemšanās ievērot profesionālos standartus un no mūsu gatavības aizstāvēt demokrātijas principus.

Sirsnīgi pateicos jums visiem par atbalstu mūsu valstij, par jūsu nenogurstošo darbu un nozīmīgo ieguldījumu konstitucionālās justīcijas attīstībā!

Un es gribētu visus aicināt: atcerieties, lūdzu, ka tagad ukraiņi ar dzīvību frontēs aizstāv Eiropas vērtības un nacionālo identitāti.

Thank you!

Paldies jums!

Дякую Вам!



Zdeņeks Kīns

Čehijas Republikas Konstitucionālās tiesas tiesnesis

Tiesību norma un izņēmums: ārkārtas situāciju pieredze Čehijā

Kārlis Šmits (*Carl Schmitt*) ir atzīmējis, ka izņēmuma ideja ir būtiska, lai izprastu tiesības un suverenitāti. Izņēmums nav tikai atkāpe no tiesību normas. Šmits apgalvo, ka “suverēns ir tas, kurš lemj par izņēmumu”, un tas nozīmē, ka patiesā suverenitāte ir vara apturēt parastās tiesību normas krīzes laikā un ieviest izņēmuma stāvokli. Šmits uzskata, ka tiesisko kārtību veido gan normas, gan lēmumi, taču norma darbojas tikai parastos apstākļos, bet izņēmums, piemēram, ārkārtas stāvoklis, atklāj varas struktūru, apturot tiesisko regulējumu un uzsverot suverēnas personas spēju rīkoties ārpus kodificēto tiesību normām. Tādējādi izņēmums pierāda tiesību normas ierobežotību un atklāj, ka pat visracionālākajām sistēmām krīzes brīžos galu galā ir jāpaļaujas uz lēmumu pieņemšanas autoritāti.¹ To apliecina arī tas, kā Čehijas konstitucionālā sistēma risināja 2020.-2021. gada Covid-19 krīzi.

Čehijas 1992. gada Konstitūcija tās sākotnējā redakcijā neparedzēja gandrīz nevienu izņēmumu. Tas bija likums, kas bija raksturīgs “vēstures beigu” laikmetam

¹ Schmitt, Carl, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, trans. Schwab, George (Cambridge, MA: MIT Press, 1985), 15. Precīzāk, Šmita izņēmuma versijai nav nepieciešama konstitucionāla klauzula. Galu galā suverēns ir tas, kurš lemj par izņēmuma stāvokli.

un 90. gadu liberālajam konstitucionālismam, t. i., tēzei par liberālā kapitālisma galīgo triumfu, kas bieži vien tika pasniegta, izmantojot tā neoliberālās izpausmes un daudzās brīvā tirgus politikas. Valdošais noskaņojums bija tāds, ka bez ierunām tiek pieņemts uzskats, ka šis ceļš ir vienīgais dzīvotspējīgais ceļš uz priekšu. Pēdējais vienkārši paredzēja mierīgu turpmāko attīstību un mazu liberālu valsti. Valdošais pieņēmums, ka nākotnē valdīs vispārēja labklājība, noveda pie tā, ka konstitucionālajos tiesību aktos netika iekļauti noteikumi par ārkārtas situācijām. Tāpēc 1992. gada Čehijas Konstitūcijā ir paredzēta tikai viena “tradicionāla” ārkārtas situācija, proti, kara stāvokļa pasludināšana.

Taču nākotne nekad nav iepriekš noteikta. Padomju Savienības sabrukums nenozīmēja ārkārtas situāciju beigas. Lielī plūdi Centrāleiropā 1997. gada jūlijā būtiski ietekmēja reģionu, lielā mērā skāra Vāciju, Austriju, Poliju, Slovākiju un Čehiju. Čehijā dabas katastrofa skāra gandrīz trešdaļu valsts teritorijas. Šī incidenta rezultātā traģiski gāja bojā piecdesmit cilvēki un vairāk nekā desmit tūkstoši cilvēku tika pārvietoti.² Tobrīd bija skaidrs, ka ārkārtas situāciju regulējuma neesamība 1992. gada Konstitūcijā ir būtiska problēma. Daudzie nāves gadījumi 1997. gadā bija neapstrīdams pierādījums tam, ka konstitucionālajā kārtībā bija jāveic grozījumi, iekļaujot tiesību normas par ārkārtas apstākļiem un pamattiesību ierobežojumiem.³

Tāpēc nākamajā gadā tika pieņemts īpašs konstitucionāls likums par Čehijas Republikas drošību.⁴ Šī īsā konstitucionālā likuma (tajā ir tikai trīspadsmit īsi panti) mērķis ir uzskaitīt visus pamata ārkārtas stāvokļus un nodrošināt konstitucionālo pamatu “parasto” tiesību pieņemšanai. Tieši šīs parastās tiesības detalizēti nosaka, kā rīkoties ārkārtas situācijās, kas ietilpst katrā attiecīgajā ārkārtas stāvokļa kategorijā.

1998. gada konstitucionālajā likumā ir izdalītas trīs ārkārtas stāvokļa kategorijas. Pirmais ir kara stāvoklis. Kā jau iepriekš norādīju, šis ir vienīgais ārkārtas stāvoklis, uz kuru attiecas 1992. gada Konstitūcijas teksts. Kopš 1992. gada kara stāvoklis nekad nav bijis izsludināts. Otrais ir apdraudējums valstij. To pēc valdības priekšlikuma izsludina abas Parlamenta⁵ palātas, ja valsts suverenitāte vai teritoriālā

2 “Gadsimta plūdi” postīja Čehiju tieši pirms 25 gadiem. Radio Prague International 2022. gada 7. aprīlis, pieejams: <https://english.radio.cz/flood-century-ravaged-czech-republic-exactly-25-years-ago-8755079> (skatīts 2025. gada 9. jūlijā).

3 Pirms 2020. gada ārkārtas stāvoklim nebija veltīts daudz literatūras. Pēc 2020. gada par šo tēmu ir daudz pētījumu. Angļu valodā, piemēram, Jan Malíř and Jan Grinc, “Fundamental rights limitations in states of emergency: The Czech pattern” in Monika Florczak-Wątor, Fruzsina Gárdos-Orosz, Jan Malíř, and Max Steuer (eds.) *States of Emergency and Human Rights Protection. The Theory and Practice of the Visegrad Countries* (London – New York, Routledge, 2024) 103–123, Zdenek Kühn, *Emergencies Under Czech Law. European Journal of Risk Regulation*. 2025;16(2):405–420. doi:10.1017/err.2025.10014.

4 Konstitucionālais likums Nr. 110/1998 par Čehijas Republikas drošību.

5 Lai pieņemtu rezolūciju par apdraudējuma stāvokļa izsludināšanu, ir vajadzīga visu Pārstāvju palātas locekļu vairākuma piekrišana un visu senatoru vairākuma piekrišana.

integritāte, vai tās demokrātiskie pamati ir tieši apdraudēti. Apdraudējums valstij var tikt piemērots lokāli vai visā valsts teritorijā. Izskatās, ka šis stāvoklis ir izstrādāts galvenokārt attiecībā uz pilsoņu nemieriem vai citiem iekšējiem draudiem valstij. Jebkurā gadījumā šis pasākums nekad nav ticis izsludināts.

Trešais ir ārkārtas stāvoklis, kas saistīts ar dabas katastrofām, vides vai rūpnieciskām avārijām, nelaimes gadījumiem vai citām briesmām, kas būtiski apdraud dzīvību, veselību vai īpašumu, vērtības vai iekšējo kārtību un drošību. Tas ir ārkārtas stāvoklis, kas kopš 2000. gada ir vairākkārt izmantots un pelnījis vislielāko uzmanību. "Ārkārtas situācijās, kas var rasties lielu dabas katastrofu (plūdu, zemestrīču), lielu rūpniecisku avāriju un citu negadījumu rezultātā, būs jāveic vairāki piesardzības pasākumi, kas var ietekmēt arī dažas pilsoņu tiesības un brīvības," skaidrots *travaux préparatoires*. Ārkārtas stāvokli varēja piemērot gan vietējā līmenī, gan visā valsts teritorijā. Lai gan tas nav skaidri minēts, to varētu izmantot arī pandēmiju gadījumā.

1998. gada Konstitucionālajam likumam ir raksturīga tā vispārīgā būtība, kurā nav nekādu konkrētu tiesību normu. Dokumentā ir tikai noteikts, ka ārkārtas apstākļos uz dažām pamattiesībām var attiekties ierobežojumi, bet nav sniegts nekāds papildu skaidrojums. Vispārējā likuma galvenais mērķis ir noteikt visaptverošu regulējumu un uzskaitīt pamattiesības, kuras var ierobežot ārkārtas stāvokļa laikā. Tas ir jādara saskaņā ar 1998. gada Konstitucionālajā likumā noteiktajiem principiem un ievērojot proporcionalitātes standartus. Šo tiesību aktu īstenošanai bija vajadzīgi vēl divi gadi.

2000. gadā tika pieņemts jauns "Krīzes regulējuma likums".⁶ Likumā tika noteiktas arī attiecīgo ārkārtas situāciju īpatnības un valsts un pašvaldību pašpārvaldes pasākumi, kas attiecas uz dažāda veida apdraudējumiem. Krīzes regulējuma likumā ir noteiktas pamattiesības, kuras var ierobežot ārkārtas stāvokļa vai valsts apdraudējuma laikā. Šīs tiesības ietver personas un mājokļa neaizskaramību, tiesības uz īpašumu, pārvietošanās un uzturēšanās brīvību, tiesības miermīlīgi pulcēties, tiesības veikt uzņēmējdarbību un tiesības streikot. Likumā ir arī paredzēti apstākļi, kādos šīs tiesības var ierobežot. Tie ietver pārvietošanās un uzturēšanās brīvības ierobežojumus konkrētā teritorijā, ko apdraud vai ietekmē krīzes situācija, un tiesības uz īpašumu, lai aizsargātu dzīvību, veselību, īpašumu vai vidi, ko apdraud ārkārtas situācija, paredzot atbilstošu kompensāciju.

Pilnvaras izsludināt un pagarināt ārkārtas stāvokli ir sadalītas starp izpildvaru un likumdošanas varu. Līdz ar to, ja valdība ir izsludinājusi ārkārtas stāvokli,

6 Likums Nr. 240/2000.

tās pienākums ir nekavējoties par to paziņot Pārštāvju palātai (Parlamenta apakšpalātai). Parlamentam ir tiesības jebkurā laikā atsaukt izsludināšanu. Ja tiek izsludināts ārkārtas stāvoklis, tā ilgums nedrīkst pārsniegt 30 dienas, ar atrunu, ka jebkuram pagarinājumam ir nepieciešama Parlamenta nepārprotama piekrišana.

Iespējams, ka pilnvaru sadalījums ārkārtas stāvokļa izsludināšanā starp izpildvaru un likumdevēju varu ir veicinājis Čehijas Konstitucionālās tiesas pašierobežošanos, saskaroties ar mūsdienu ievērojamāko un ilgstošāko izņēmuma un ārkārtas stāvokli. 2020. gada martā, iesniedzot konstitucionālo sūdzību, tika apstrīdēta ārkārtas stāvokļa izsludināšana jaunā koronavīrusa celma (Covid-19) dēļ. Tiesa noteica, ka izsludināšanas likumības nodrošināšanas pienākums ir valdībai, ko var pārskatīt likumdevējs (Parlaments). Tiesa uzsvēra, ka ārkārtas stāvokļa izsludināšana 2020. gadā vēl nav izraisījusi nekādu tiesību ierobežošanu.⁷

Pirms 2020. gada ārkārtas stāvokli izmantoja tikai dabas katastrofu gadījumos. Likums bija labi izstrādāts, lai risinātu dabas katastrofu un jo īpaši plūdu problēmas. No četrām ārkārtas situācijām pirms 2020. gada trīs bija saistītas ar plūdiem, bet viena – ar viesuļvētru, kas nodarīja kaitējumu lielai daļai mežu kalnos, tāpēc likumi tika piemēroti bez sarežģījumiem. COVID pandēmija 2020. gadā mainīja spēles noteikumus un izvirzīja valdībai pilnīgi jaunus izaicinājumus.

2020. gada 12. martā valdība izsludināja ārkārtas stāvokli. Tomēr atšķirībā no iepriekšējām ārkārtas situācijām izsludināšanām 2020. gada marta izsludināšanā nav minēti nekādi tiesību ierobežojumi vai izpildvaras pasākumi krīzes pārvarēšanai. Tā vietā izsludināšanā bija atsauce uz turpmākiem ārkārtas pasākumiem, kas valdībai jāpieņem atsevišķi.⁸ Tie bija pasākumi, ko parasti izmantoja, lai cīnītos ar pandēmiju, piemēram, slēgšana, pakalpojumu, izglītības iestāžu, veikalu u. c. slēgšana. Šie noteikumi tika pieņemti ar valdības lēmumu un publicēti tāpat kā parastie tiesību akti (t. i., oficiālajā likumu krājumā).

Ārkārtas stāvokļa izsludināšana 2020. gada martā izvirzīja divus svarīgus jautājumus. Uz abiem gadījumiem drīz vien tika saņemta atbilde, jo neapmierinātie pilsoņi apstrīdēja izsludināšanu Konstitucionālajā tiesā. Pilsoņiem nebija iespējas apstrīdēt likumu, tāpēc Tiesai šīs sūdzības nācās noraidīt. Tomēr, to darot, Tiesa sniedza dažas svarīgas atbildes uz jautājumiem (tehniski tas bija *obiter dictum*).

Pirmais jautājums bija par to, vai ir iespējams izsludināt ārkārtas stāvokli, neprecizējot pasākumus, kas papildinātu ārkārtas stāvokli. 1998. gada Konstitucionālā

7 Čehijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 22. aprīļa lēmums Nr. Pl. ÚS 8/20, 26. punkts.

8 Likums Nr. 69/2020.

likuma “Par [Čehijas] Republikas drošību” teksts nepārprotami norādīja, ka tas nav iespējams (“Izsludinot ārkārtas stāvokli, valdībai jānosaka, kuras īpašajā likumā noteiktās tiesības tiek ierobežotas un kādā apmērā, ... un kuri pienākumi tiek uzlikti un kādā apmērā.”). Tomēr Konstitucionālā tiesa apstiprināja izsludināšanu, kurā nebija norādīti nekādi pasākumi, uzsverot nenoteiktību, kas saistīta ar jauno situāciju globālās pandēmijas dēļ.⁹

Otrais jautājums attiecās uz to, kāda ir to izpildvaras pasākumu juridiskā būtība, ar kuriem ierobežo pilsoņu tiesības un piešķir noteiktas pilnvaras iestādēm, lai risinātu krīzi. Konstitūcijas teksts šajā ziņā bija diezgan neskaidrs. Tā kā 2020. gada pavasarī pilsoņi daudzus no šiem pasākumiem apstrīdēja Konstitucionālajā tiesā, Tiesa savos lēmumos, ar kuriem noraidīja šīs konstitucionālās sūdzības tiesiskās aizsardzības trūkuma dēļ, atrada iespēju izskaidrot to juridisko būtību. Tiesa paskaidroja, ka šie izpildvaras krīzes pasākumi nav administratīvi lēmumi vai vispārēja rakstura pasākumi, kas ir pakļauti tiešai Tiesas kontrolei administratīvajā tiesvedībā. Lai varētu celt prasību pret šo piemērošanu, būtu nepieciešama tieša šo pasākumu piemērošana personai. Paskaidrojot, kas ir šie pasākumi, Tiesa atrada pamatojumu, klasificējot tos kā “sui generis likumdevēja noteiktu tiesisko regulējumu”.¹⁰

Lai gan juristiem patiek apzīmēt nezināmus jēdzienus kā “*sui generis*”, šāds apzīmējums nepalīdz mums izprast ārkārtas situācijā radīto izpildvaras pasākumu juridisko raksturu. Tomēr šāda klasifikācija rada citu jautājumu. Čehijas konstitucionālo tiesību pamatprincips ir tāds, ka tiesības var ierobežot tikai ar Parlamenta aktu (likumu), nevis ar kādu citu (“zemāku”) tiesību aktu. Konstitucionālā tiesa paskaidroja, ka pilnvaras noteikt pienākumus un ierobežojumus pamattiesībām saskaņā ar izpildvaras pasākumu saskaņā ar 1998. gada Konstitucionālo likumu ir īpašs regulējums, kas saistīts ar vispārējiem konstitucionālajiem principiem (šai īpašajai normai ir prioritāte pār vispārējo normu). Tāpēc ārkārtas situācijās konstitucionālās tiesības pieļauj, ka “konkrēta pienākuma pamatu nosaka nevis tiesību aktā, bet tikai valdības lēmumā, neierobežojot iespēju šīs valdības pilnvaras robežas noteikt ar tiesību aktiem”.¹¹

Covid-19 pandēmija izrādījās noturīga, un 2020. gada rudenī un 2021. gada pavasarī atkārtoti tika izsludināts ārkārtas stāvoklis. Tomēr varas dalīšana un parlamentārā uzraudzība darbojās, ņemot vērā mazākuma valdības (2018-2021) īpa-

9 Čehijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 22. aprīļa lēmums Nr. Pl. ÚS 8/20, 29. punkts.

10 Čehijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 5. maija lēmums Nr. Pl. ÚS 10/20, 20.-22. p.; līdzīgi Čehijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 5. maija lēmums Nr. Pl. ÚS 13/20, 23. punkts.

11 Čehijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 5. maija lēmums Nr. Pl. ÚS 10/20, 24. punkts.; sk. arī ļoti interesanto tiesneša Filipa atšķirīgo viedokli par lēmumu Nr. Pl. ÚS 8/20.

šo situāciju, kurai bija jāatrod atbalsts Pārštāvju palātā par katru ārkārtas stāvokļa pagarinājumu.

No juridiskā viedokļa Covid-19 pandēmijas regulējumu Čehijā var iedalīt divos dažādos posmos. Sākotnējais posms aptver pirmos divpadsmit pandēmijas mēnešus, no 2020. gada marta līdz 2021. gada februāra beigām. Šajā periodā ārkārtas stāvoklis bija izšķirošais faktors krīzes risināšanā, izpildvara un tās pasākumi bija dominējošie, un tiesu kontroles loma bija ļoti ierobežota. Otrais posms sākās 2021. gada martā. Šajā laikā Parlaments pieņēma pagaidu likumu, ar kuru tika ieviests pilnīgi jauns ārkārtas stāvoklis, ko dēvēja par “pandēmiskās trauksmes stāvokli”. Lai gan ārkārtas stāvoklis turpinājās līdz 2021. gada aprīlim (un pēc tam vēl uz īsu brīdi trīsdesmit dienas 2021. gada novembrī un decembrī), pandēmiskās trauksmes stāvokļa ietekme tagad bija dominējošā. Covid krīzes otrajā fāzē dominējošais elements bija tiesiskās pārskatīšanas loma.

Uz pirmo Covid vilni attiecās ārkārtas stāvoklis no 12. marta līdz 17. maijam (kopā 67 dienas).¹² Politiskā ziņā ārkārtas stāvoklis šajā periodā nebija pretrunīgs; politiskā aina bija vienota, saskaroties ar jaunu situāciju un nezināmu pandēmiju. Situācija mainījās 2020. gada rudenī. Līdz 2020. gada vasarai valdība uzskats, ka pandēmija ir beigusies. Ārkārtas stāvokļa atjaunošana rudenī lielākajai daļai iedzīvotāju bija kā auksta duša, un tāpēc tā kļuva daudz politiski strīdīgāka.¹³ Ārkārtas stāvoklis tika izsludināts 2020. gada 5. oktobrī un ilga līdz 2021. gada 11. aprīlim (kopā 189 dienas, lai gan tehniski tie bija trīs ārkārtas stāvokļi pēc kārtas). Līdz ar to valdības pozīcija bija daudz neaizsargātāka. Kā jau iepriekš minēju, tā bija mazākuma valdība, kurai Parlamentā nebija deputātu vairākuma. Lai gan valdība prasmīgi nospēlēja savu lomu un vairākkārt panāca sadrumstalotās Pārštāvju palātas atbalstu un panāca piecus pagarinājumus pēc kārtas, 2021. gada februārī notikušajā balsojumā valdība cieta sakāvi, un palāta nepiekrita sestajam pagarinājumam.

Tomēr tajā pašā laikā situācija bija ārkārtīgi kritiska, un visā valstī strauji pieauga saslimušo un hospitalizēto cilvēku skaits. Tāpēc visas lielākās parlamentārās frakcijas bija vienprātīgas, ka ārkārtas stāvoklis ir nepieciešams. Pēc neilga laika Parlaments pieņēma pavisam jaunu likumu, kas attiecas tieši uz Covid-19 (2021. gada februāris).

Līdz 2021. gada martam bija ārkārtīgi sarežģīti pakļaut tiesas kontrolei ārkārtas stāvokļa laikā pieņemtos izpildvaras pasākumus. Čehijas Republikā neviens nevar iesniegt prasību pret likumu, kas ir tieši piemērojams viņa vai viņas juridiskajai

12 Izsludināts ar valdības lēmumu Nr. 69/2020, pagarināts ar diviem valdības lēmumiem Nr. 156/2020 un Nr. 219/2020.

13 Salīdzinošā perspektīvā sk. David Lacko, Filip Horak, Martina Klicperova-Baker et al., “Perceived Legitimacy of Antipandemic Measures: Findings from West and East Germany, the Czech Republic, and Slovakia at the Peak of the COVID-19 Crisis” (2023) 29 *Psychology, Public Policy, and Law*, 549.-562. lpp.

situācijai. Čehijā atšķirībā no Vācijas un Ungārijas nav konstitucionālās sūdzības, ko var iesniegt par likumu, kas tieši pārkāpj tiesības. Pat ja likums tieši uzliek pienākumus privātpersonām, lai uzsāktu tiesvedību, joprojām ir nepieciešams lēmums vai cita valsts rīcība, lai piemērotu likumu (policijas iejaukšanās, aizturēšana, arests utt.).

Lielākā daļa valdības pasākumu saistībā ar Covid-19 līdz 2021. gada martam bija tieši piemērojami un uzlika tūlītējus pienākumus privātpersonām un uzņēmumiem (piemēram, aizliegumi iebraukt dažās teritorijās, sejas masku uzlikšana, medicīnas studentu darba pienākumi, skolu, restorānu un citu pakalpojumu slēgšana, kā arī valsts robežu slēgšana). Fiziskas un juridiskas personas nevarēja apstrīdēt šos noteikumus, bet tām bija jāgaida, kad valsts iestāde pieņems lēmumu vai veiks pret tām kādu citu darbību (vai pat jāizprovocē šāds lēmums vai darbība). Tāpēc šajā periodā ļoti maz tiesas lietu tika izskatītas pēc būtības. Lielākā daļa lietu beidzās veltīgi, jo prasītāji iesūdzēja valsti par likuma pieņemšanu.

Covid-19 likuma pieņemšana 2021. gada februārī šo jautājumu atrisināja un iezīmēja jauna ("tiesvedības") posma sākumu Covid-19 juridiskajā apstrādē.¹⁴ Tagad šo lietu izskatīšana ir Augstākās administratīvās tiesas kompetencē. Sekoja lietu plūdi (2021. gadā Augstākajā administratīvajā tiesā tika iesniegtas vairāk nekā 300 lietas). Augstākā administratīvā tiesa atcēla daudzus pandēmijas trauksmes laikā izdotos noteikumus.

Tas, kas notika 2021. un 2022. gadā, varētu tikt dēvēts par sava veida formālu (tekstuālu) tiesu aktīvismu. Bija divi galvenie iemesli, kādēļ tiesa atcēla vai atzina par prettiesiskiem tik daudzus noteikumus.

Pirmkārt, Covid-19 likums bija diezgan stingrs attiecībā uz daudzām pandēmijas trauksmes laikā pieņemto noteikumu iezīmēm. Izstrādājot noteikuma pamatojumu, iestādēm bija jāveic proporcionalitātes analīze. Tā kā Veselības ministrija nespēja piemērot šo prasību un lielā mērā ignorēja samērīguma principa piemērošanu, Augstākā administratīvā tiesa sāka atcelt ministrijas pieņemtos pasākumus.¹⁵ Turklāt, izstrādājot jaunu noteikumu, iestādei bija jāpārskata iepriekšējais noteikums un jāizvērtē tā efektivitāte. Ja tā to nedarītu, jaunie noteikumi būtu prettiesiski.¹⁶ Tiesu praksē tika prasīts, lai iestāde pamatotu un pierādītu gandrīz visu. Šī prasība pārsteidza noteikumu projektētājus nesagatavotus un nespējīgus šo

14 Angļu valodā Šimon Chvojka un Michal Kovalčík "Judicial Review of COVID-19 Restrictive Measures in the Czech Republic" (2022) 2 *Institutiones Administrationis - Journal of Administrative Sciences*, 112-132. lpp.

15 Sk. 2021. gada 14. aprīļa Čehijas Augstākās administratīvās tiesas spriedumu Nr. 8 Ao 1/2021-133, kurā tiesa skaidri norādīja, ka tā prasis, lai Veselības ministrija, pieņemot noteikumus, ievērotu visas likumā noteiktās prasības (tostarp samērīgumu). Līdzīgi arī 2021. gada 20. maija spriedumā Nr. 8 Ao 4/2021-75.

16 Čehijas Augstākās administratīvās tiesas 2021. gada 28. jūnija spriedums lietā Nr. 6 Ao 7/2021-126.

prasību izpildīt.¹⁷ Šis fakts, kā arī tas, ka likums paredzēja viegli izpildāmus pieņemamības kritērijus (praktiski ikviens varēja apstrīdēt noteikumus), bija iemesls tik lielam skaitam tiesību normu atcelšanas gadījumu.

Otrkārt, Covid-19 likums tika izstrādāts sasteigti, un tajā bija daudz nepilnību un neskaidru noteikumu. Augstākā administratīvā tiesa atteicās piemērot draudziņu argumentāciju par labu iestādēm un tā vietā stingri pieprasīja, ka tikai atbilstošs likumā noteikts pilnvarojums var atļaut ministrijai un citām iestādēm izstrādāt krīzes noteikumus. Attiecīgi 2021. gada maijā un jūnijā Augstākā administratīvā tiesa konstatēja, ka daudziem noteikumiem nav pienācīga normatīvā pamata. Daudzi aizliegumi, tostarp restorānu slēgšana,¹⁸ pamatskolu un bērnudārzu slēgšana¹⁹ (ironiskā kārtā Veselības ministrijas kompetencē bija tikai augstskolas) un daudzi citi pakalpojumi²⁰ tika atzīti par ministrijas kompetencē neesošiem.

Secinājumi

Šī gadsimta pirmās desmitgades parādīja, ka Čehijas ārkārtas situāciju likums labi darbojās īstermiņa dabas katastrofu gadījumā. Tomēr istā problēma radās 2020. gadā, kad parādījās Covid-19 pandēmija un bija nepieciešams izsludināt ilgtermiņa ārkārtas stāvokli. Drīz vien kļuva skaidrs, ka tiesību normas, kas darbojas plūdu un citu katastrofu gadījumā, nedarbojas ilgtermiņa globālo pandēmiju gadījumā. Šādas tiesību normas neparedz efektīvu ārkārtas pasākumu pārskatīšanu tiesā (nav iespējams apstrīdēt šos pasākumus kā tādus, bet ir jāgaida, līdz tiek pieņemts atsevišķs lēmums, kas adresēts nākamajam prasītājam), un tādējādi nesamērīgi novirza varas līdzsvaru izpildvaras virzienā.

Šis dilemmas risinājums – īpašs likums, ko piemēroja tikai Covid-19 pandēmijai – izrādījās gan īslaicīgs (likums bija spēkā mazāk nekā divus gadus), gan pārāk šaurs (tas attiecās tikai uz Covid-19, bet ne uz kādu citu pandēmiju). Turklāt likuma sliktā redakcija nozīmēja, ka izpildvara varēja pieņemt noteikumus tikai dažās jomās (piemēram, varēja slēgt universitātes, bet ne citas skolas). Jebkurā gadījumā likums zaudēja spēku 2022. gada beigās, un situācija kļuva tāda, kāda tā bija pirms 2021. gada.

17 Tikai daži spriedumi distancējās no šīm (nereti pārmērīgajām) prasībām. Sal. ar Čehijas Augstākās administratīvās tiesas 2021. gada 30. jūlija spriedumu Nr. 5 Ao 25/2021-51 ("Nav nepieciešams pierādīt tādus vispārzināmus faktus kā, piemēram, šīs slimības pandēmijas draudus vai to, ka valstis, kurās tā nav kontrolēta, šī pandēmija rada pārslodzi veselības aprūpes sistēmai un ar to saistītos ievērojamos cilvēku dzīvības zaudējumus un kaitējumu veselībai, kā arī plašus ekonomiskos zaudējumus, kas ir pilnīgi nesalīdzināmi ar parastās gripas sezonālo epidēmiju sekām. Tāpat ir zināms, ka elpošanas ceļu aizsardzības līdzekļi, piemēram, respiratori un citas sejas maskas, kas ir atzītas un tiek izmantotas visā pasaulē, kopumā efektīvi ierobežo šīs infekcijas slimības izplatību.").

18 Sk. Čehijas Augstākās administratīvās tiesas 2021. gada 21. maija spriedumu Nr. 6 Ao 22/2021 – 44 un tam sekojošo tiesu praksi.

19 Sk., piemēram, Čehijas Augstākās administratīvās tiesas 2021. gada 2. jūnija spriedumu Nr. 9 Ao 3/2021-41.

20 Čehijas Augstākās administratīvās tiesas 2021. gada 22. jūnija spriedums Nr. 8 Ao 6/2021-91.

Atmiņas par Covid-19 strauji izplēn, un nav plānu reformēt tiesību aktus. Ir acīmredzams, ka tiesību sistēmai trūkst spēju adekvāti risināt globālas pandēmijas problēmas, ja tāda rastos nākotnē. Lai gan politiķi, iespējams, apzinās gaidāmo krīzi, maz ticams, ka kāds politiķis, kurš ir nopietns, apdraudēs savu reputāciju, ierosinot analogiskas juridiskas reformas. Pandēmijas pārvaldība kalpoja kā vēl viens piemērs jautājumam, kas dziļi sašķēla iedzīvotājus. Šāds nepopulārs tiesību akts neapšaubāmi raisītu satraucošas atmiņas par pandēmiju un tās apkarošanai īstenotajiem *ad hoc* pasākumiem. Ņemot vērā šo kontekstu, var pieņemt, ka jebkura tiesiskā reforma, neatkarīgi no tās lietderības, visticamāk, sastapsies ar spēcīgu politiku pretestību. Un jebkura turpmāka krīze, kas līdzinās globālajai pandēmijai, radītu līdzīgas problēmas, ar kādām mēs saskārāmies 2020. un 2021. gadā. Tomēr man ne īpaši patīk tas, ka praksē Šmita suverēnam ir lielāka nozīme nekā tiesiskuma principā paredzētajiem pasākumiem.



II paneldiskusija

**Izaicinājumi cilvēka cieņai,
brīvībām un cilvēktiesībām**



Mārtiņš Mīts

Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesis

Izaicinājumi cilvēka cieņai, brīvībām un civiltiesībām: ārkārtējā situācija un ģeopolitiskais konteksts

Savā uzrunā es pievērsīšos diviem diskusijai iezīmētajiem aspektiem: ārkārtējai situācijai un ģeopolitiskajam kontekstam. Uzrunas mērķis ir aplūkot svarīgākos Satversmes tiesas spriedumus par minētajiem jautājumiem un konstatēt, kādus secinājumus, balstoties uz tiem, iespējams izdarīt attiecībā uz pamattiesību, demokrātiskas valsts un tiesiskuma aizsardzību.

Ārkārtējā situācija

Ar ārkārtējo situāciju saistītus jautājumus Satversmes tiesa nesēn vērtēja piecos spriedumos Covid-19 pandēmijas kontekstā. Pašā pirmajā spriedumā, kas attiecās uz azartspēļu ierobežojumiem spēļu zālēs klātienē un attālināti, Satversmes tiesa noteica vairākus būtiskus principus, pēc kuriem jāvadās, vērtējot pamattiesību ierobežojumus ārkārtējās situācijas ietvaros.

Pirmkārt, attiecībā uz ārkārtējās situācijas tiesisko režīmu, kuru Latvijā izsludina Ministru kabinets, jāievēro sekojošais: izpildvaras pieņemto lēmumu mērķim un pamatam ir jābūt saistītam ar valstī izsludināto ārkārtējo situāciju, šādas situācijas

novēršanu un valsts atgriešanos “normālā stāvoklī”; pamattiesību ierobežojumiem ir jāatbilst likumdevēja noteiktajiem rāmjiem, un tie ir pakļauti likumdevēja kontrolei.

Otrkārt, unikālā un neskaidrā situācijā likumdevējam ir tiesības pieņemt lēmumus, kas ir balstīti uz saprātīgu pieņēmumu un vērsti uz pamattiesību aizsardzību, īstenojot piesardzības principu. Tātad ir pieļaujamas atkāpes no ieinteresēto personu līdzdalības, pētījumos balstīta pamatojuma un visaptveroša riska izvērtēšanas prasībām, kas likumdošanas procesā ir jāievēro parastos apstākļos.

Treškārt, un līdzsvarojot otro principu, pat tad, kad valsts atkāpjas no starptautiskajos cilvēktiesību līgumos noteiktajām saistībām, valstī pieņemtajiem lēmumiem ir jāatbilst samērīguma principam. Tostarp, izraudzītajiem līdzekļiem ir jābūt vismazāk ierobežojošiem no visiem līdzekļiem, ar kuriem vēlamais rezultāts varētu tikt sasniegts. Vēl jo vairāk šis pienākums ir jāievēro tad, kad ārkārtējas situācijas laikā pamattiesības tiek ierobežotas parastajā kārtībā, t. i., valstij neatkāpjoties no starptautiskajām cilvēktiesību saistībām. Likumdevējam vienmēr ir jāievēro vispārējie tiesību principi, kuru mērķis ir mazināt pamattiesībām, demokrātijai un tiesiskumam nodarītu kaitējumu.

Ceturtkārt, valstij nav pienākuma, bet ir tiesības lemt vai izdarīt atkāpi no starptautiskajos cilvēktiesību līgumos noteiktajām saistībām, vai arī pamattiesību ierobežojumus pakļaut parastajiem ierobežošanas testa principiem. Atkāpšanās tiesību izmantošana attiecas uz valsts starptautiskajām tiesībām, kuras tā uzņēmusies, piemēram, ar Eiropas Cilvēktiesību konvenciju (turpmāk arī – “Konvencija”), un tā tieši neietekmē Satversmes normu konkretizāciju. Valstij vispirms jāizvērtē, vai konkrētās tiesības ir ierobežojamas, un tad – vai tā spēj sasniegt mērķi ar attiecīgu tiesību ierobežojumu, vai arī nepieciešami spēcīgāki līdzekļi.²¹

Minētajā lietā Satversmes tiesai pēc juridisko personu – azartspēļu rīkotāju – pieteikumiem bija jāvērtē likuma normu, kas Covid-19 pandēmijas laikā liedza rīkot azartspēles gan klātienē, gan attālināti, atbilstību citstarp Satversmes 105. pantam, kurš nostiprina tiesības uz īpašumu. Latvija bija viena no 10 Eiropas Padomes dalībvalstīm, kura izdarīja atkāpi no Konvencijā nostiprinātajām tiesībām. Uzskatot pandēmijas izraisīto situāciju par atbilstošu Konvencijas 15. pantā definētajai ārkārtējai situācijai, Latvija atkāpās no Konvencijā nostiprinātajām tiesībām uz privāto un ģimenes dzīvi (8. pants), pulcēšanās un bēdrosšanās brīvību (11. pants), tiesībām uz izglītību (Pirmā Protokola 2. pants) un pārvietošanās brīvību (Ceturtais Protokola 2. pants).²²

21 Satversmes tiesas 2020. gada 11. decembra spriedums lietā Nr. 2020-26-0106, 14., 15., 16.1., 21.1.punkts.

22 Note Verbale JJ9012C, 2020.gada 16.marts, Council of Europe Treaty Office, 16809ce9f2.

Tiesības uz īpašumu nebija starp tām tiesībām, no kurām tika izdarīta atkāpe, un Konvencijas uzliktie pienākumi šo tiesību īstenošanā pilnā apmērā bija Latvijai saistoši. Jāpiebilst, ka pieteikuma iesniedzēji apgalvoja, ka Latvija ir pārkāpusi arī Konvencijas 15. pantu tādēļ, ka nav izdarījusi atkāpi no tiesībām uz īpašumu 15. panta ietvaros. Satversmes tiesa, saprotami, šo argumentu noraidīja, norādot, ka 15. pants nav piemērojams, ja valsts nav izdarījusi atkāpi tā ietvaros.

Šajā lietā Satversmes tiesa secināja, ka ierobežojums spēlēt azartspēles klātienē bija samērīgs lietas apstākļos, savukārt azartspēļu ierobežojums attālināti, piemēram, spēlējot pie datora savās mājās, bija nesamērīgs, jo pastāvēja pieteicēju īpašuma tiesības mazāk ierobežojoši līdzekļi, piemēram, laika un finanšu resursu ierobežojumi personām, kas vēlas spēlēt azartspēles attālināti. Turklāt, ja izpētes trūkumu, kas izskaidrojams ar nepieciešamību pieņemt ātrus lēmumus, varēja attaisnot attiecībā uz spēlēšanu klātienē, lai novērstu pandēmijas fizisku izplatīšanos, tad attaisnojuma izpētes trūkumam nebija attiecībā uz spēlēšanu attālināti, kuras ierobežojumi bija vērsti uz pandēmijas radīto psihoemocionālo seku novēršanu, kas bija sagaidāmas vēl tikai pēc kāda laika.

Citā lietā, vadoties pēc minētajiem principiem, Satversmes tiesa konstatēja citstarp Satversmes 105. panta pārkāpumu attiecībā uz liegumu tiem lielveikalu iekštelpās esošajiem veikaliem nodarboties ar tirdzniecību, kas varēja nodrošināt tādas pašas epidemioloģiskās prasības, proti, atsevišķu ārējo piekļuvi, kā savrupie veikali, secinot, ka tādējādi pastāvēja līdzekļi, ar kuriem pieteikuma iesniedzēju – lielveikalu – tiesības uz īpašumu tiktu ierobežotas mazākā mērā.²³ Savukārt liegums pašu lielveikalu darbībai tika atzīts par samērīgu.

Līdzīgi lietā par Saeimas deputātes tiesībām piedalīties Saeimas sēdēs Satversmes 101. panta ietvaros Satversmes tiesa konstatēja, ka 2022. gada martā, kad epidemioloģiskās prasības vairs nebija tik stingras, liegums nevakcinētam Saeimas deputātam piedalīties Saeimas sēdēs klātienē nebija objektīvi pamatots un attiecīgos mērķus varēja sasniegt ar mazāk ierobežojošiem līdzekļiem. Savukārt liegums piedalīties Saeimas sēdēs attālināti radīja deputāta tiesībām lielāku kaitējumu, nekā deva sabiedrībai ieguvumu. Šie secinājumi balstījās atziņā, ka parlamentam ir izšķiroša loma lēmumu pieņemšanā krīzes situācijā – tad ir īpaši svarīgi pieņemt izsvērtus lēmumus, ko var panākt tad, ja ikvienam deputātam ir iespēja paust savu viedokli.²⁴

23 Satversmes tiesas 2022. gada 10. marta spriedums lietā 2021-24-03, 28. punkts.

24 Satversmes tiesas 2023. gada 7. decembra spriedums lietā 2022-20-01, 17., 20., 23. punkts.

Savukārt Satversmes tiesa nekonstatēja Satversmes 112. pantā nostiprināto tiesību uz izglītību pārkāpumu situācijā, kad mācības skolā norisēja attālināti arī pēc tam, kad Latvijā beidzās izsludinātā ārkārtējā situācija, un pēc tam, kad Latvija bija atsaukusi savu atkāpi no Konvencijas Pirmā Protokola 2. panta. Satversmes tiesa uzsvēra, ka tad, ja valstī nav izsludināta ārkārtējā situācija, tas vēl nenozīmē, ka vairs nepastāv būtiski draudi personu veselībai un labklājībai, kuru novēršanai būtu nepieciešama steidzama rīcība.²⁵ Šī pati atziņa ir atrodamā Satversmes tiesas spriedumā par tirdzniecības liegumiem lielveikalos.²⁶

Visbeidzot, Satversmes 105. panta pārkāpums netika konstatēts arī lietā par ūdeņu ieviešanas aizliegumu Latvijā. Satversmes tiesa secināja, ka epidemioloģiskajos apsvērumos balstītais liegums bija samērīgs, ņemot vērā Covid-19 izplatības riska pakāpi.²⁷

No aplūkotajām lietām var izdarīt vairākus secinājumus:

Pirmkārt, ārkārtējā tiesiskajā režīmā ir pieļaujamas atkāpes no parastā likumdošanas procesa gan attiecībā uz kompetences deleģēšanu valdībai, gan attiecībā uz likumdošanas procesa kvalitāti.

Otrkārt, samērīguma princips turpina darboties arī ārkārtējā situācijā, turklāt Satversmes tiesa uzstāda augstas prasības likumdevējam attiecībā uz ierobežojumu samērīguma izvērtējumu tiesību normu pieņemšanas procesā – trijās no aplūkotajām piecām lietām pārkāpumi tika konstatēti ierobežojuma nepieciešamības izvērtējumā, proti, tika secināts, ka pastāvēja pamattiesības mazāk ierobežojoši alternatīvi līdzekļi, ar kuriem mērķi varēja sasniegt tādā pašā kvalitātē.

Treškārt, nevar konstatēt atšķirības pieejā pamattiesību ierobežojumu vērtējumam attiecībā uz ārkārtējās situācijas laika posmu un situāciju pēc tam – tika veikti vienlīdz skrupulozi samērīguma apsvērumi. No vienas puses, varētu šķist, ka Satversmes tiesas spriedumi liecina par labu argumentam, ka arī ārkārtējā situācijā pietiek ar tradicionālo pamattiesību ierobežojuma testu un atkāpe no starptautiskajām cilvēktiesību saistībām tikai dotu telpu valdībai vēl vairāk ierobežot pamattiesības. No otras puses, lai arī atkāpe Konvencijas 15. panta ietvaros tika izdarīta, Satversmes tiesas īstenotā samērīguma kontrole neatslāba. Turklāt, kā Satversmes tiesa norādīja attiecībā uz nacionālo ārkārtējā stāvokļa režīmu, pieņemto lēmumu mērķim un pamatam jābūt saistītam citstarp ar valstī izsludinātās ārkārtas situācijas novēršanu un valsts atgriešanos “normālā stāvoklī”. Līdz ar to Latvijas prakse drīzāk apstiprina argumentu, ka ārkārtas stāvokli ir nepieciešams iedarbināt atkāpes

25 Satversmes tiesas 2022. gada 26. maija spriedums lietā Nr. 2021-33-0103, 21.4. punkts.

26 Satversmes tiesas 2022. gada 10. marta spriedums lietā Nr. 2021-24-03, 24.3. punkts.

27 Satversmes tiesas 2023. gada 21. decembra spriedums lietā Nr. 2022-28-03, 17.2. punkts.

mehānismu Konvencijas 15. panta ietvaros. Tas, manuprāt, ir vērtējams pozitīvi, jo īpaši tādēļ, ka tas neļauj ilgākā laika posmā uztvert kā normālu situāciju, kura pasliktina pamattiesību aizsardzību.

Ceturtkārt, nedz Satversmes tiesa, nedz Eiropas Cilvēktiesību tiesa nav vērtējusi kādu no četru tiesību ierobežojumiem laikā, kad Latvija bija izdarījusi atkāpi no šīm tiesībām Konvencijas 15. panta ietvaros. Līdz ar to nevar izdarīt secinājumus par to, vai atkāpe no starptautiskajām cilvēktiesību saistībām atstāj taustāmu nospiedumu uz Satversmē nostiprināto pamattiesību interpretāciju. No vienas puses, Satversmes tiesa ir norādījusi, ka atkāpe attiecas uz starptautiskajām tiesībām un tieši neietekmē Satversmes normu konkretizāciju. No otras puses, tā arī ir teikusi, ka pienākums apsvērt alternatīvus mazāk ierobežojošus līdzekļus vēl jo vairāk ir jāievēro tad, kad pamattiesības ārkārtējā situācijā tiek ierobežotas parastajā kārtībā. No pēdējā apgalvojuma varētu arī pieņemt, ka, attiecīgi, pienākums apsvērt alternatīvus mazāk ierobežojošus līdzekļus varētu būt mazāk saistošs tad, kad valsts ir izdarījusi atkāpi.

Aplūkotā Satversmes tiesas prakse kopumā liecina par to, ka Covid-19 pandēmijas radītais veselības drauds, baiļu un neskaidrības ietvars nebija iemesls tam, lai pazeminātu tiesiskuma un pamattiesību aizsardzības standartus, bet gan gluži pretēji – ar pienācīgu rūpību vērtētu ierobežojumu pamatotību.

Ģeopolitiskais konteksts

Ģeopolitiskais konteksts ir pavisam cita tēma. Ar ģeopolitisko kontekstu šīs uzrunas ietvaros ir jāsaprot ietekme, kāda Latvijai izriet no Krievijas agresīvās militārās un cita veida darbības. Pavisam Satversmes tiesa ir atsaukusies uz ģeopolitisko kontekstu piecās lietās. Divās lietās – par pāreju uz mācībām valsts valodā valsts un pašvaldību izglītības iestādēs un par mācībām valsts valodā privātās izglītības iestādēs – ir atrodama vispārīga norāde uz ģeopolitisko kontekstu, kas samērā abstraktā veidā iezīmē izskatāmās lietas ietvarus.²⁸ Savukārt pašā pirmajā lietā tika izvērsts šī jēdziena saturs, proti, tas aptver tādas izpausmes kā Krievijas militārās un hibrīdās aktivitātes, informatīvās ietekmes operācijas, t. sk. propagandas un dezinformācijas pasākumus, kiberuzbrukumus Latvijas kibertelpai.²⁹ Ģeopolitiskais konteksts šajā lietā kalpoja kā arguments samērīguma apsvērumos tam, ka Latvijā ir īpaši nepieciešami politiski neitrāli Nacionālie bruņotie spēki. Nākamajā lietā par pastāvīgās

28 Satversmes tiesas 2024. gada 10. jūlija spriedums lietā Nr. 2022-45-01, 30.4. punkts un Satversmes tiesas 2024. gada 12. jūlija spriedums lietā Nr. 2023-15-01, 15.4. punkts.

29 Satversmes tiesas 2023. gada 18. oktobra spriedums lietā Nr. 2022-33-01, 16. punkts.

uzturēšanās atļaujām, kas iegūtas atvieglotā kārtībā, ģeopolitiskais konteksts palīdzēja identificēt leģitimos mērķus un bija klātesošs samērīguma izvērtējumā.³⁰

Tomēr visplašāk ģeopolitiskais konteksts vērtēts šogad izskatītajā lietā par valsts valodas lietošanu priekšvēlēšanu aģitācijā, un tādēļ šī lieta ir jāaplūko tuvāk. Politiskā partija Satversmes tiesā apstrīdēja likuma normu, kas aizliedza apmaksātu aģitāciju priekšvēlēšanu periodā, t. i., 120 dienas pirms vēlēšanām, veikt citā valodā kā vien valsts valodā – latviešu valodā. Izņēmums tika noteikts attiecībā uz Eiropas Parlamenta un pašvaldību vēlēšanām, kur var tikt nodrošināts tulkojums Eiropas Savienības dalībvalstu valodās. Satversmes tiesa vērtēja šī ierobežojuma atbilstību Satversmes 100. pantam – vārda brīvības garantijai, un faktiski viss tiesas izvērtējums ir ģeopolitiskā konteksta analīze.

Satversmes tiesa konstatēja, ka Krievija ar “tautiešu politikas” palīdzību īsteno “krievu pasaules” ideju, tās “tautiešu” interešu aizsardzību izmantojot kā ieganstu, lai iejauktos bijušās ietekmes teritorijās esošo neatkarīgo valstu iekšējās lietās. Tādā veidā ilgstoši tika gatavota augsne hibrīdkara uzsākšanai pret Ukrainu, un tādas pašas metodes tiek izmantotas arī Latvijā. Latviju ilgstoši apdraud Krievijas īstenotie informatīvās ietekmes pasākumi. Krievu valoda līdztekus tās parastajām valodas funkcijām tiek izmantota kā prokremliski noskaņoto sabiedrības daļu vienojošs elements un viens no līdzekļiem Latvijas sabiedrības šķelšanai; tā var tikt izmantota kā Krievijas ideoloģijas nesēja pašreizējās Krievijas varas naratīvu un agresīvās politikas stiprināšanai Latvijas sabiedrībā. Tādēļ leģitīmais mērķis valodu ierobežojumam ir sabiedrības drošības un demokrātiskās valsts iekārtas aizsardzība.³¹

Satversmes tiesa secināja, ka labums no apstrīdētā regulējuma, ko gūst sabiedrība pašreizējā ģeopolitiskajā situācijā, ir lielāks nekā nelabvēlīgās sekas, kas politiskajai partijai rodas no tās tiesību ierobežojuma, un attiecīgi nekonstatēja vārda brīvības pārkāpumu. Samērīguma apsvērumos citstarp tika ņemts vērā tas, ka ierobežojums neattiecas uz visu veidu neapmaksātiem priekšvēlēšanu aģitācijas pasākumiem, piemēram, individuālu komunikāciju ar vēlētajiem, sociālajiem tīkliem u. tml., ierobežojums ir ierobežots laikā, un tas nav vērsts pret viedokļu plurālismu. Kā izriet no sprieduma, ierobežojuma galvenais mērķis ir mazināt Krievijas informatīvo pasākumu ietekmi periodā, kad notiek intensīva komunikācija starp vēlētajiem un izvirzītajiem kandidātiem, lai Krievijas politiskās intereses netiktu nostiprinātas

30 Satversmes tiesas 2024. gada 15. februāra spriedums lietā Nr. 2023-04-0106, 18.–20. punkts.

31 Satversmes tiesas 2025. gada 13. februāra spriedums lietā Nr. 2024-06-0601, 13. punkts.

Latvijas vai Eiropas Savienības likumdevēja institūcijā. Tādā veidā tiek stiprināta ne tikai Latvijas, bet arī visas Eiropas drošība un demokrātija.

Lemjot par rīcības brīvības ietvariem, Satversmes tiesa spriedumā atsaucās uz Latvijas pašreizējās situācijas analīzi Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumā *Ždanoka pret Latviju Nr. 2*. Pērn pieņemtajā spriedumā Eiropas Cilvēktiesību tiesa secināja, ka, ņemot vērā pašreizējo apdraudējumu Latvijai, aizvien spēkā esošais liegums personām, kuras deviņdesmito gadu sākumā aktīvi vērsās pret Latvijas neatkarības atjaunošanu, kandidēt parlamenta un pašvaldību vēlēšanās nepārkāpj Konvencijas Pirmā Protokola 3. pantā nostiprinātās vēlēšanu tiesības. Attiecībā uz to, kāda nozīme ir ģeopolitiskajam kontekstam, Eiropas Cilvēktiesību tiesa vispirms norādīja, ka tā nedarbojas vakuumā, bet pēc tam, turpināja:

“Kā valdība ir norādījusi savos apsvērumos, vispārējā situācija Eiropā ir būtiski mainījusies kopš 2006. gada (...). Šajā sakarā Tiesa nevar neņemt vērā apstākli, ka Latvija ir kaimiņvalsts Krievijas Federācijai, kura, sākot no 2008. gada, iekaroja daļu no Gruzijas un ieguva sev militārā un politiskā kontrolē daļu no Ukrainas. Visbeidzot Tiesa nevar ignorēt to apstākli, ka 2022. gada 24. februārī Krievija uzsāka militāru iebrukumu Ukrainā, pēc kura Eiropas Padomes Statūtu 8. panta procedūras rezultātā kopš 2022. gada 16. marta Krievijas Federācija pārstāja būt [Eiropas Padomes] dalībvalsts. Pat ja šis uzbrukums notika pēc tam, kad tika iesniegta izskatāmā sūdzība un kad tā tika komunicēta valdībai, tas tomēr ir neatņemama sastāvdaļa skaidri saskatāmu notikumu ķēdē kopš 2006. gada, kas ir svarīgi šīs lietas izskatīšanai.”³²

Pēc tam Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja, ka Latvija un Eiropa kopumā vairs nebauda tādu stabilitāti, kāda tā bija 2006. gadā, un kopš tā laika Latvijai bija pamatoti iemesli baidīties par savu drošību, teritoriālo integritāti un demokrātisko valsts iekārtu, tādēļ rīcības brīvība, aizsargājot šīs vērtības Latvijas īpašajā vēsturiski-politiskajā kontekstā, ir vēl plašāka nekā 2006. gadā.

Jāpiebilst, ka uz nepieciešamību Latvijas situācijas izvērtējumā ņemt vērā plašāku ģeopolitisko kontekstu, t. sk. Krievijas agresīvo militāro un politisko kontroli pār daļu no Gruzijas un Ukrainas, Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja jau agrāk pieņemtā lēmumā *Gapoņenko pret Latviju*,³³ ar kuru šī tiesa noraidīja sūdzības par vārda brīvības un tiesību uz personas drošību un brīvību pārkāpumiem pirmstiesas apcietinājuma kontekstā.

32 Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2024. gada 25. oktobra spriedums lietā *Ždanoka pret Latviju nr. 2*, iesniegums Nr. 42221/18, 55. punkts.

33 Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2023. gada 23. maija lēmums lietā *Gapoņenko pret Latviju nr. 2*, iesniegums Nr. 30237/18, 43. punkts.

Tātad attiecībā uz ģeopolitisko kontekstu varam izdarīt sekojošus secinājumus:

Pirmkārt, neviena tiesa nedarbojas vakuumā un, izskatot lietu, ir jāņem vērā visi tie apstākļi, vai, citiem vārdiem, plašāks vai šaurāks konteksts, kam ir nozīme lietā.

Otrkārt, katras lietas apstākļi ir unikāli un salīdzinājumi ir pieļaujami tiklīdz, ciktāl situācijas ir patiesi samērojamas, bet neriskē padarīt juridisko analīzi virspusēju. Tas, ka Latvija atrodas kaimiņos pašreiz agresīvai Krievijai, 50 gadus ir bijusi iekļauta Padomju Savienības sastāvā, atrodas Krievijas “tautiešu politikas” aktīvas darbības jomā, sistemātiski ir bijusi pakļauta informatīvās ietekmes pasākumiem un līdz ar to tajā ir prokremliski noskaņota sabiedrības daļa, iezīmē Latvijas specifisko kontekstu. Ja kādā citā valstī, piemēram, Eiropas dienvidos tiktu pieņemti līdzīgi valodu ierobežojumi pirmsvēlēšanu aģitācijas periodā, samērīguma izvērtējums, visticamāk, būtu pavisam savādāks.

Treškārt, “ģeopolitisks konteksts” nav juridisks termins, tas konceptualizē ārējos apstākļus, kam var būt nozīme lietas izskatīšanā. Līdz ar to vispārīgas atsauces uz “ģeopolitisko kontekstu” nekonkretizējot, kādiem apstākļiem ir nozīme lietas izskatīšanā, padara neskaidru juridisko argumentāciju un to, kāda ir ārējo apstākļu ietekme uz lietas iznākumu.

Ceturtkārt, ģeopolitisks konteksts ir saistīts ar nacionālās drošības jautājumu un vēl dziļāk – ar paš aizsargājošās demokrātijas jēdzienu. Arī lietā par valsts valodas lietošanu priekšvēlēšanu aģitācijā Satversmes tiesa atsauca uz jau agrāk secināto, ka, lai aizsargātu demokrātisko iekārtu, valstij var būt nepieciešams veikt īpašus paš aizsardzības pasākumus.³⁴ Abstrahējoties no priekšvēlēšanu aģitācijas lietas, ja uz svaru kausiem tiek likts labums, ko sabiedrība iegūst no demokrātijas kā valsts iekārtas aizsardzības, pretstatā kaitējumam, kas tiek nodarīts fiziskas vai juridiskas personas pamattiesībām, iznākums vienmēr būs par labu demokrātijas aizsardzībai. Demokrātija ir jā aizsargā, tā ir aksioma. Taču, lai iedarbinātu paš aizsargājošās demokrātijas jēdzienu, jāpastāv patiesai vajadzībai to darīt.

Piektkārt, arī uz ģeopolitisko kontekstu raksturojošajiem apstākļiem ir attiecināms samērīguma princips. Nav principiālu iemeslu, kādēļ pamattiesību ierobežojumi, kas noteikti ārkārtējās situācijas apstākļos, būtu pakļaujami stingrām samērīguma prasībām, bet ierobežojumi, kas ņem vērā ģeopolitisko kontekstu, nebūtu tādām pakļaujami.

Satversmes tiesas Covid-19 epidēmijas kontekstā noteiktais fundamentālais princips, ka likumdevējam vienmēr ir jāievēro vispārējie tiesību principi, kuru mērķis

34 Satversmes tiesas 2025. gada 13. februāra spriedums lietā Nr. 2024-06-0601, 13.3. punkts.

ir mazināt pamattiesībām, demokrātijai un tiesiskumam nodarītu kaitējumu, attiecas arī uz situācijām, kurās svarīgu lomu spēlē ģeopolitiskais konteksts. Arī aizsargājot demokrātiju, vienmēr jāievēro vispārējie tiesību principi, kuru mērķis ir mazināt pamattiesībām un tiesiskumam nodarītu kaitējumu, ar pienācīgu rūpību vērtējot ierobežojumu pamatotību.



Matejs Ačeto³⁵

Slovēnijas Konstitucionālās tiesas tiesnesis

Konstitucionālā justīcija un graužošā realitāte

Ar graužošiem izaicinājumiem tiek pārbaudīta tradicionālo tiesiskuma un (konstitucionālās) tiesas kontroles principu uzticamība un efektivitāte. Es mēģināšu formulēt un izvērtēt šos izaicinājumus kontekstā ar trim lielām graužošām realitātēm, kas pēdējos gados ir pārbaudījušas konstitucionālo tiesisko kārtību: Covid-19 pandēmija, klimata pārmaiņas un masveida migrācija.

Mēs visi atceramies Covid-19 pandēmiju, ar kuru pasaulei nācās saskarties pirms pieciem gadiem un kura satricināja iedibināto tiesisko regulējumu, institucionālo struktūru un zināšanas par infekcijas slimību apkarošanu. Valstis centās pieņemt efektīvus pasākumus, lai pandēmiju ierobežotu, bet ekspertu kopiena centās to izprast ar cerību izstrādāt vakcīnu. Lielākoties ir atzīts, ka Covid-19 bija ārkārtējs notikums, kas “unikālā veidā” radīja “jaunus izaicinājumus”.³⁶ Minēsim tikai

35 Slovēnijas Republikas Konstitucionālās tiesas tiesnesis un bijušais priekšsēdētājs, Lūblanas Universitātes asociētais profesors Eiropas tiesībās. Šis ir kopsavilkums referātam, kas tika nolasīts Latvijas Republikas Satversmes tiesas starptautiskajā konferencē “Konstitucionālo tiesu loma, nodrošinot kopējo Eiropas vērtību noturību saskaņā ar mūsdienu izaicinājumiem”, kas notika 2025. gada 24. un 25. aprīlī Rīgā. Kopsavilkums bija iecerēts kā palīglīdzeklis, lai palīdzētu sagatavoties referāta interpretācijai. Daļēji turpmāk tekstā ir izmantoti iepriekšējie raksti, jo īpaši: M. Accetto, Law and Justice in a Time of the Pandemic, in M. Accetto, K. Škrubej un J. H. H. Weiler (eds), Law and Revolution: Past Experiences, Future Challenges, Routledge 2024, 308–323, un M. Accetto, Judicial Review and Climate Change: A Perspective from Slovenia, Human Rights Law Journal 43 (2023), 361–365, ar kuru lasītāji tiek aicināti iepazīties, lai padziļināti analizētu turpmāk izceltās tēmas.

36 Skatīt, piemēram: Stephanie Palmer un Stevie Martin, Public Health Emergencies and Human Rights: Problematic Jurisprudence Arising from the Covid-19 Pandemic, European Human Rights Law Review 5 (2020), 488–498, 488.

vienu šādas pieejas piemēru: kad Rumānija ar prezidenta dekrētu ieviesa ārkārtas stāvokli, tā preambulā pandēmijas apstākļi tika minēti kā “neparedzams ārkārtējs konteksts, kas attiecas uz vispārējām sabiedrības interesēm un ir ārkārtas situācija, kas prasa ārkārtas pasākumus”.³⁷ Lietā *Terheş pret Rumāniju*, atsaucoties uz šo preambulu, Eiropas Cilvēktiesību tiesa piekrita, norādot, ka “[..]pēc Tiesas domām, nav šaubu, ka Covid-19 pandēmija var ļoti nopietni ietekmēt ne tikai veselību, bet arī sabiedrību, ekonomiku, valsts funkcionēšanu un dzīvi kopumā, un tādēļ šī situācija ir raksturojama kā “neparedzams ārkārtējs konteksts” [...]”³⁸.

Klimata pārmaiņas ir vēl viena graujoša realitāte, lai gan daži no tās radītajiem jautājumiem, sadursme starp privātajām un sabiedriskajām interesēm, starp tiesībām uz īpašumu un vispārējā labuma vajadzībām, sabiedrībai un tiesībām ir zināmi jau kopš antīkajiem laikiem.³⁹ Šodienas problēmas ir graujošas jaunos veidos, kas, pirmkārt, parāda, ka klimata pārmaiņu un globālās sasilšanas problēmu, kā to atspoguļo tās terminoloģija, nevar ierobežot vai sadalīt telpiskā, laika vai satura ziņā, un, otrkārt, prasa arī pārskatīt tradicionālos tiesiskās kontroles principus, jo īpaši pēc tam, kad ieinteresētie pieteikuma iesniedzēji arvien vairāk sāk vērsties tiesās un iesaistīties tiesvedībās, lai mēģinātu saukt pie atbildības tos, kurus viņi uzskata par atbildīgiem par klimata pārmaiņu izraisīšanu (vai to nenovēršanu).

Visbeidzot, masveida migrācija ir vēl viena graujoša realitāte, kas daudzās valstīs ir pārbaudījusi to patvēruma un uzņemšanas sistēmu efektivitāti, kā arī uzticību iedibinātajiem tiesiskās kontroles principiem un materiālo tiesību normām, kas reglamentē patvēruma meklētāju tiesības. Viens no jaunākajiem pierādījumiem un reakcija uz šiem izaicinājumiem ir Eiropas Savienības pieņemtā tā sauktā Jaunā pakta reforma, tostarp nesen pieņemtā Krīzes un nepārvaramas varas regula, kuras mērķis ir palīdzēt dalībvalstīm ārkārtas situācijās migrācijas jomā pielāgot savu reakciju konkrētās krīzes situācijai, tostarp palielināt solidaritāti un atkāpes no Patvēruma procedūru regulas.

Runājot Tolstoja vārdiem, katra graujošā realitāte ir graujoša savā veidā. Un tomēr ir dažas kopīgas iezīmes, kuras var identificēt.

Pirmkārt, tās visas pārbauda tiesu tradicionālo lomu, to institucionālo kompetenci un jurisdikcijas robežas, kā arī tradicionālās kontroles un līdzsvara sistēmas darbību plašākā nozīmē, kā to paredz varas dalīšanas princips. Covid-19 pandēmija bija izaicinājums parastajam darba sadalījumam starp likumdošanas un izpildvaras

37 Dekrēta Nr. 195/2020 preambula, kas reproducēta ECT spriedumā lietā *Terheş pret Rumāniju*, 2021. gada 13. aprīļa lēmums, pieteikums Nr. 49933/20, p. 23.

38 *Ibid.*, p. 39.

39 Skatīt, piemēram: Rena van den Bergh, “Roman Origins of Environmental Law?”, 1999 *Journal of South African Law* 3, 496–497 (1999).

iestādēm, izstrādājot piemērotu regulatīvo reakciju. Klimata pārmaiņu tiesvedība aktualizēja sarežģīto izvēli starp politiskajām un tiesiskajām vides garantijām, tātad politisko un juridisko vai likumdošanas konstitucionālismu, un, visbeidzot, starp atbilstošo tiesu aktīvismu un tiesu varas pašierobežošanās līmeni. Līdzīgi apsvērumi varas dalīšanas kontekstā (izpildvaras saskarsmē ar reālo situāciju ar atbilstošiem likumdošanas leģitīmācijas un tiesas kontroles līmeņiem) ir redzami arī tiesību aktos, kas attiecas uz iespējamām masveida migrācijas radītajām problēmām.

Otrkārt, tās arī apstrīd noteiktos tiesas (vai konstitucionālās) kontroles pamatus un standartus. Tās var radīt sarežģītus jautājumus par (principiāliem un/vai praktiskiem aspektiem) par to, kādas ir iespējas celt prasības pamattiesību tiesiskajā režīmā un par valsts pozitīvo pienākumu apjomu, piemēram, klimata pārmaiņu tiesvedības gadījumā. Vispārīgāk runājot, kā priekšnoteikumu efektīvai tiesiskajai aizsardzībai tās var radīt jautājumus par tiesībām celt prasību (piemēram, nepieciešamā tiesiskā interese, jautājumi par kaitējuma tiešumu vai tā atlīdzināmību). Un, iespējams, vissvarīgākais ir tas, ka tās var ietekmēt tiesiskuma kontroles standartus, jo īpaši, ja pastāv (zinātniska vai faktiska) nenoteiktība par graužošās realitātes radīto draudu raksturu un apmēru, kā arī par plānotās regulatīvās reakcijas nepieciešamību un efektivitāti (vai tas būtu iepriekš minēto trīs praktisko piemēru kontekstā – draudu raksturs, kā arī ierobežojošo pasākumu efektivitāte pandēmijas kontekstā, nepieciešamā piesardzības pieeja, saskaroties ar nenoteiktiem vides apdraudējumiem, vai paredzamās sarežģīto krīžu problēmas masveida migrācijas gadījumā). Kādi principi – vai spēkā esības kritēriji – būtu jālieto (konstitucionālajām) tiesām, pārskatot šādus citu varas atzaru veiktos pasākumus? Vai tiesas kontrolei vajadzētu būt ierobežotākai? Vai un kādā veidā būtu jāpielāgo iedibinātie tiesiskuma kontroles kritēriji, piemēram, samērīguma kritērijs, lai ņemtu vērā ārkārtas apstākļus, un, ja jā, tad kādos veidos? Vai vienkārši ārkārtas apstākļi var prasīt nedaudz (vai ne tik nedaudz) atšķirīgu līdzsvaru starp konkurējošām tiesībām un sabiedrības interesēm?

Visbeidzot, ņemot vērā paneļa tēmu, svarīgs jautājums varētu būt par to, vai ārkārtas apstākļi, ko rada šāda graužoša realitāte, ir jārisina saskaņā ar izveidotajiem mehānismiem, kas regulē ārkārtas stāvokļus, vai arī būtu jāievieš jauni, iespējams, īpaši pielāgoti ārkārtas režīmi. Lai gan dažas valstis jau atzīst dažādus ārkārtas stāvokļus pēc to smaguma pakāpes un nepieciešamības, šķiet, ka minētā graužoša realitāte rada jaunus jautājumus par to, kā un vai tie būtu jāiesaista.

Tāpēc ir zīmīgi atzīmēt, ka, piemēram, cīņā ar Covid-19 valstis šajā ziņā pieņēma atšķirīgas stratēģijas. Dažas valstis oficiāli izsludināja ārkārtas stāvokli: Itālijā, vienā no valstīm ārpus Ķīnas, kas pirmās saskārās ar pandēmiju, ārkārtas stāvoklis

pirmo reizi tika ieviests jau 2020. gada 31. janvārī un pagarināts līdz 2022. gada 31. martam;⁴⁰ Izraēlā tas tika izsludināts 2020. gada 19. martā.⁴¹ Dažas valstis izmantoja cita veida vai ārkārtas pilnvaras, ne vienmēr bez pretrunām: piemēram, Vjetnamā, lai gan kopš 1979. gada oficiāli ārkārtas stāvoklis nav izsludināts, tika izmantota *de facto* pieeja, kas ļāva izpildvarai uz laiku pārņemt īpašas pilnvaras.⁴² Šai grupai var pieskaitīt arī Ķīnu ar tai raksturīgo “ārkārtas likuma” režīmu, kur reakcija uz Covid-19 tika raksturota kā “koordinēta vadības programma”.⁴³ Visbeidzot, tomēr vēl citas valstis pieņēma politiku darboties saskaņā ar parastajām konstitucionālajām normām, neraugoties uz to, ka epidēmija tika pasludināta par ārkārtas situāciju sabiedrības veselības jomā.⁴⁴ Vienā ziņojumā, kurā analizēti dati par 106 valstīm, secināts, ka līdz 2022. gada sākumam aptuveni 40 % no šīm 106 valstīm ir izsludinājušas ārkārtas stāvokli Covid-19 dēļ.⁴⁵

Līdzīga analīze ir pamatota arī saistībā ar masveida migrāciju, par ko liecina valstu tiesiskais regulējums, kā arī jau minētais jaunais Eiropas Savienības migrācijas režīms (sk. jo īpaši tā saukto Eiropas Savienības Krīzes un nepārvaramas varas regulu 2024/1359), kas ir īpašs režīms, kurš paredzēts ārkārtas situācijām migrācijas un patvēruma tiesību jomā. Šādi režīmi rada vairākus jautājumus.

Iespējams, no tehniskā aspekta galvenais jautājums ir par to, kādā veidā šādi īpaši režīmi ir paredzēti, lai ietekmētu parastos tiesas kontroles standartus vai vispārīgāk – valstu veikto regulatīvo pasākumu derīguma kritērijus, lai risinātu graužošas realitātes problēmas.

Tā, piemēram, 2019. gadā Slovēnijas Konstitucionālajai tiesai bija jāpārbauda to Ārvalstnieku likuma normu konstitucionalitāte, ar kurām tika noteikts “īpašs tiesiskais režīms”, kas paredzēts, lai regulētu attieksmi pret personām, kuras izsaka nodomu iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu laikā, kad migrācijas jomā ir mainījušies apstākļi. Savā vērtējumā Konstitucionālā tiesa atzina par būtisku,

40 Skatīt: Decreto Legge 24 marzo 2022, n. 24, Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (GU Serie Generale n.70 del 24. 3. 2022). Par agrīno reakciju skatīt: Michelle Falkenbach and Manuela Caiani, Italy's Response to Covid-19, in Scott L. Greer and others (eds), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19*, University of Michigan Press: Ann Arbor 2020, 320–338, 322–324.

41 Skatīt: Raphael Cohen-Almagor, Israel Facing Covid-19, *Public Governance, Administration and Finances Law Review* 6 (2021) 1, 7–17, 8–9.

42 Skatīt: Cong Giao Vu and Tri Uc Dao, State of Emergency in Vietnamese Law: Reflections on the Government Response to the Covid-19 Pandemic, *Australian Journal of Asian Law* 22 (2022) 2, 5–19, 9–13.

43 Skatīt: Ugo Mattei, Liu Guanghua and Emanuele Ariano, The Chinese Advantage in Emergency Law, *Global Jurist* 21 (2021) 1, 1–58, 8–13.

44 Tāda bija, piemēram, situācija Austrijā – skatīt: Karl Kössler, Managing the Covid-19 Pandemic in Austria: From national unity to a de facto unitary state?, in Nico Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, Routledge: Abingdon 2022, 70–87, 73. Šādu pieeju izmantoja arī Slovēnija.

45 Skatīt: Tom Ginsburg un Mila Versteeg, The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52* and *University of Chicago Public Law Working Paper No. 747*, pieejams <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974>, 25.

ka izskatāmajā regulējumā noteiktie īpašie apstākļi nenožīmē Konstitūcijas 92. pantā regulētā izņēmuma stāvokļa pastāvēšanu vai izsludināšanu. Konkrēti, kā to paredz likuma teksts, īpašā tiesiskā režīma ieviešana bija iespējama ne tikai apstākļos, kad valsts vairs nespētu efektīvi nodrošināt sabiedrisko kārtību vai iekšējo drošību, kā rezultātā tiktu apdraudēta valsts pastāvēšana, bet jau tad, ja mainījušos apstākļu dēļ migrācijas jomā varētu tikt apgrūtināta svarīgāko valsts iestāžu darbība, un pat situācijā, kad šādas negatīvas sekas vēl nav pat radušās. Kā uzsvēra Konstitucionālā tiesa, saskaņā ar Slovēnijas Konstitūciju cilvēktiesību ierobežojumus var izvērtēt tikai parastos apstākļos (Konstitūcijas 15. pants) vai kara un ārkārtas stāvokļa laikā (Konstitūcijas 16. pants). Nav trešās iespējas (*tertium non datur*). Tā kā apstrīdētie tiesību akti neparedzēja un neparedz ārkārtas stāvokli valstī, Konstitucionālā tiesa varēja izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību tikai tiem konstitucionālās judikatūras kritērijiem, kas ir piemērojami parastos apstākļos (t. i., kad nepastāv ārkārtas stāvoklis).

Tomēr, vispārīgāk runājot, šis aspekts arī rada neskaidru jautājumu par to, vai graužošo realitāti var risināt, saglabājot uzticību tradicionālajiem tiesiskuma principiem, vai arī šādu graužošo realitāšu ārkārtas apstākļiem un izteiktajai nepieciešamībai ātri rīkoties, lai aizsargātu tās konstitucionālās vērtības, tostarp noteiktas (šķietami) augstākas pamattiesības, kuras šie graužošie izaicinājumi apdraud, zināmā mērā būtu jādod priekšroka pār noteiktajām tiesiskuma prasībām. Dažos iepriekšējos gadījumos, piemēram, reaģējot uz Covid-19, ir bijuši gadījumi, kad parastie tiesiskuma principa nosacījumi tika uzskatīti par pārāk formālu šķērsli, kas kavē efektīvu reakciju, ko prasa šī graužošā realitāte.

Es mēģinu piedāvāt savu iepriekšējo viedokli, ka tas tā nav un tā tam noteikti nevajadzētu būt. Tiesiskuma ievērošana neierobežo to pasākumu efektivitāti, ar kuriem apkaro, ierobežo vai novērš graužošo realitāti. Patiesībā var būt tieši pretēji: tieši ievērojot tiesiskuma prasības, pasākumi var tikt pienācīgi pieņemti, kā tādi arī uztverti un galu galā arī būt efektīvāki. Šīs prasības ietver visu pamattiesību pienācīgu ievērošanu un atbilstoša līdzsvara atrašanu starp tām, savukārt tradicionālie tiesiskuma principi, kā to apliecina ārkārtas stāvokļu regulējums, jau piedāvā mehānismus, lai pielāgotos ārkārtas apstākļiem, kas saistīti ar graužošu realitāti. Tādējādi tiesiskuma principa pilnīgas ievērošanas nodrošināšana nebūtu jāuztver kā šķērslis, bet drīzāk kā *līdzeklis* efektīvai reakcijai uz graužošu realitāti.



Ineta Ziemele

Eiropas Savienības Tiesas tiesnese

Demokrātisko vērtību noturība apdraudējuma apstākļos: dialogs, tiesu neatkarība, personu tiesību stiprināšana kā stiprā, nevis vājā puse

Šobrīd īpaši modē ir diskutēt par demokrātijas norietu. Taču šī tēze nav jauna, un tā noteikti nav saistīta tikai ar to, ka jau dažus mēnešus ietekmīgākā demokrātijā, šķiet, ir iegājusi haosa laikmetā. Ja pārskatām literatūru, tad redzam, ka šī tēma dažādu pētījumu un grāmatu fokusā ir bijusi vismaz pēdējos desmit gadus. Jāatzīmē arī tas, ka demokrātijas norieta tēze tiek aplūkota dažādos kontekstos. Var teikt, ka ikvienā kontekstā ir nedaudz atšķirīgi demokrātijas izaicinājumi. Tomēr fakts paliek fakts – statistiski samazinās to valstu skaits, kuras tiek uzskatītas par demokrātiskām.

Es pievērsīšos demokrātijas izaicinājumiem no citas perspektīvas. Vēlos apspriest demokrātijas noturību. Esmu pārliecināta, ka mums ir jāsaprot, vai un kas padara demokrātiju noturīgu, lai mēs varētu stiprināt tieši šos elementus. Tādēļ sāksim ar dažām tēzēm par demokrātiju. Pēc tam pievērsīšos pašlaik populārajai tēzei: jo vairāk uzbrūk demokrātijai, jo vairāk ir jāierobežo brīvības. Nobeigumā minēšu dažus piemērus no abu Eiropas tiesu un Latvijas Satversmes tiesas prakses, kas, manuprāt, liecina, ka jautājums ir nevis par cilvēka brīvību sašaurināšanu, bet gan par labticīgu visu brīvību izmantošanu.

Demokrātija

Par demokrātiju vēlos dalīties dažos apsvērumos. To sākumpunkts ir Frānsisa Fukujamas un Timotija Snaidera darbi. Abi šie mūsu laika domātāji savus skaidrojumus attiecīgi grāmatās “Identitāte” un “Par brīvību” sāk ar noteiktu izpratni par cilvēka dabu.⁴⁶ Viņi uzsver, ka cilvēku no citām dzīvām būtnēm atšķir spēja izdarīt morālu izvēli, nodalīt labo no sliktā. Fukujama aplūko Arābu pavasara un Eiromaidana iemeslus. Es piekrišu viņa secinājumam: būtu pārspīlēti gaidīt, ka tie notika konkrētas demokrātijas formas vārdā. Taču abas minētās sacelšanās sākās tāpēc, ka cilvēkiem bija apnikusi necieņa no valdības, kas ne tikai bija piesavinājusies neticamas bagātības, bet arī neļāva katram pilsonim vienkārši brīvi sarūpēt sev cilvēka cieņīgu dzīves kvalitāti. Snaiders šajā cilvēka dabas analizē pievieno vēl vienu slāni, kurš ir demokrātijas izpratnes atslēga. Papildus pamatvajadzībai brīvi nopelnīt cilvēka cieņīgu dzīvi (kura, protams, rada cerības par sabiedrības ekonomiskās dzīves regulējumu no valsts puses un iespējām piekļūt atbilstošai izglītībai un veselības aprūpei, kas ietekmē cilvēku ekonomisko darbību) Snaiders runā par brīva cilvēka vērtībām. Morālās izvēles, ko mēs varam veikt, ir atkarīgas no vērtībām, kuras izkopjam.

Svarīgi uzsvērt, ka Snaiders brīvību definē gan kā negatīvu, proti, kā brīvību no valdības iejaukšanās, gan, kas ir vissvarīgāk, kā pozitīvu, proti, kā brīvību būt vai brīvību “uz”. Par piemēru viņš min medicīnisko aprūpi ASV, kas nekad nav atbildusi brīvības pozitīvajai jēgai. Snaiders parāda, kā nespēja brīvi piekļūt medicīniskajai aprūpei, t. i., šīs brīvības trūkums, padara indivīdus atkarīgus no ārējiem faktoriem līdz tādai pakāpei, ka bieži vien tiek aizskarta viņu cieņa. Valdības rīcība ir novedusi pie brīvības trūkuma. Turklāt brīvība izdarīt izvēli, kas noteikti ietver arī vērtību izvēli, padara indivīdus mazāk prognozējamus valdību acīs.

Valdībām ir vajadzīgi prognozējami cilvēki. Uzreiz nāk prātā Džordža Orvela romāns “1984” – un ne tikai Lielā Brāļa sižeta līnija un Domu policija vai vēstures pārrakstīšana, cenzējot arhīvus, bet galvenokārt valodas lauka samazināšana.⁴⁷ Vienmēr esmu uzskatījusi, ka Orvels šo grāmatu uzrakstījis izcili, jo viņam bija taisnība, iekļaujot tajā arī sižeta līniju par valodas – tās daiļuma, vēstures, vārdu krājuma – zaudēšanu, kas noved pie cilvēka cieņas, autonomijas un vēlmes pēc atzinības kā cilvēka dabas galveno iezīmju zaudēšanas. Īstā problēma ar sociālajiem medijiem un to algoritmiem ir tā, ka tie padara mūs paredzamus, ietekmē valodu, ko lietojam, un līdz ar to arī mūsu domāšanu. Tie samazina mūsu izvēles brīvību un

46 Francis Fukuyama, “Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition”. – London, 2018.; Timothy Snyder, “On Freedom”. – New York, 2024.

47 George Orwell, “Nineteen Eighty-Four”. – London, 2021.

neparedzamību valdību acīs. Tagad jau zinām, ka šīs iedarbības dēļ vēlēšanas var tikt ļaunprātīgi izmantotas un manipulētas.

No šī ļoti ātrā pārskata par cilvēka dabu es izceltu vairākus elementus, kas, manuprāt, ir demokrātijas noturības atslēga. Cilvēka pašcieņas necieņa, iespēju un vienlīdzīgu tiesību trūkums, īpaši tajās sabiedrībās, kurām ir tiesiskuma un cilvēktiesību pieredze, agrāk vai vēlāk var novest pie nemieriem un protestiem pret valdību. Padomju Savienības un sociālistisko sistēmu sabrukums Austrumeiropā ir piemērs tam, ka necieņa pret cilvēkiem var novest pie impēriju kraha. Arī Arābu pavasaris un Gruzija šobrīd ir šādi piemēri. Tāpat Ukrainas pretošanās iekarotājam. Demokrātiskā sabiedrības pārvaldības forma joprojām ir vispiemērotākā cilvēka vajadzībai pēc cieņas un atzīšanas. Demokrātijai būtu jāturpina piešķirt indivīdiem vienlīdzīgas iespējas, nevis jāierobežo un jākontrolē viņu brīvība, lai gan tas izklausās pretrunīgi laikmetā, kad mūsu sabiedrība piedzīvo acīmredzamus draudus.

Demokrātijas noturība sakņojas brīvības nodrošināšanā tās pilsoņiem, vienlīdzīgu iespēju sniegšanā, viņu aizsardzībā pret patvaļu, tostarp naudas un algoritmu varu. Tāpēc ir jāregulē bagātības un algoritmu varas koncentrācija dažu cilvēku rokās. Nauda un algoritmi ir vara. Ja demokrātija aizsargā pret ļaunprātīgu valdības varas izmantošanu, tad tai vajadzētu būt arī mehānismiem, kas aizsargā pret ļaunprātīgu jebkuras varas izmantošanu. Eiropas Savienība patiesībā tieši to dara, taču ir saņēmusi kritiku arī no uzņēmējiem. Daļa kritikas ir pamatota, jo regulējumam nevajadzētu novest pie nepārtraukta birokrātijas sloga pieauguma, taču regulējums ir nepieciešams, lai aizsargātu, piemēram, ikvienas personas privātumu kā vērtību, lai tā sauktais "Lielais Brālis" mūs nekontrolētu ik uz soļa. Citiem vārdiem sakot, modernai demokrātiskai valstij būtu jāregulē visas tās sociālās parādības, kurām var būt pārāk liela vara un kuras var ierobežot ikdienas pilsoņa brīvības, jo demokrātijas noturība ir brīvu pilsoņu rokās.

Demokrātijas atbilde uz apdraudējumu

Vai draudi demokrātijai neizbēgami noved pie cilvēktiesību tvēruma sašaurināšanās? Ņemot vērā iepriekšminēto, es nepiekrītu šai tēzei. Manuprāt, demokrātijas atbildei uz apdraudējumu vajadzētu būt tieši pretējai. Proti, vajadzētu būt lielākai brīvībai "uz", izmantojot Snaidera terminoloģiju. Vairāk vienlīdzīgu tiesību un vairāk iespēju, vairāk atbalsta tiem indivīdiem, kas ir apmaldījušies pasaulē, kurā vismaz teorētiski ir tik daudz iespēju un kārdinājumu. Vairāk informācijas, vairāk pārredzamības, vairāk resursu, lai cīnītos pret finansiālās vai digitālās varas uzkrāšanos dažu rokās.

Lai demokrātija darbotos pilnvērtīgi, sabiedrībai ir aktīvi jādiskutē gan par kopējām vērtībām, gan par problēmām, domstarpībām, draudiem un izaicinājumiem. Manuprāt, mēs demokrātiju esam uztvēruši kā pašsaprotamu, koncentrējoties uz individuālās labklājības veidošanu. Mēs neesam diskutējuši par to, vai demokrātija joprojām ir mūsu kopīgā vērtība vai tai ir jāpielāgojas mūsdienām. Demokrātiska diskusija un tādi plašsaziņas līdzekļi, kuros tiek apspriestas demokrātiskās vērtības, nav bijuši pietiekami. Šādas diskusijas arvien vairāk notikušas tikai ekspertu “burbuļos”. Tepat blakus ir piemērs tam, kādiem mums nevajadzētu būt. Tas parāda, ka mums jāatgriežas pie saknēm, proti, aktīvas pilsoniskas sabiedrības, plaši pārstāvētām un atvērtām politiskām partijām, kas sazinās nepārtraukti un tieši ar cilvēkiem. Mēs varētu būt patiekami pārsteigti, jo cilvēki atgrieztos sapulču zālēs, sajūtot patiesu vēlmi no kāda politiskā spēka viņus pārstāvēt.

Pašaizsargājošās demokrātijas princips tiesu praksē

Neseno tiesu prakses pieaugums, kas attiecas uz paš aizsargājošās demokrātijas principa piemērošanu, ir tieša reakcija uz dažādiem demokrātijas apdraudējumiem, ko mēs kā indivīdi un sabiedrība patlaban akūti izjūtam. Tiesas ir iestājušās par demokrātijas un demokrātisko vērtību aizsardzību.

Savu pārdomu noslēguma daļā pievērsīšos jautājumam par tiesu lomu laikā, kad notiek iekšēji un ārēji uzbrukumi demokrātijai. Vai tiesas var kaut ko darīt? Laikrakstā “The New York Times” tika publicēts Deivida Brodera (*David Broder*) raksts ar nosaukumu “Tiesas nevar apturēt Trampam līdzīgos” (“*The Courts Can’t Stop the Trump Types*”)⁴⁸. Autors diezgan trāpīgi identificēja šo jautājumu, atsaucoties uz neseno notiesājošo spriedumu Francijā M. Lepenai (*M. Le Pen*) un Konstitucionālās tiesas aizliegumu Rumānijā atkārtoti kandidēt galēji labējo ultranacionālistu prezidenta amata kandidātam. Abus piemērus Tramps un viņam līdzīgi domājošie ir nosaukuši par “raganu medībām” vai “likumu karu”. Bet vai šādi tiesu nolēmumi apturēs “pasaules Trampus”? Broders pauž bažas, ka šāda tiesu prakse veicinās galēji labējo partiju popularitāti. Autors min, ka demokrātiju padara neaizsargātu tādas parādības, kā, piemēram, mazāki finanšu un citi ieguldījumi dažādās demokrātijas formās, kā arī tādas attieksmes kultivēšana, kas politisko sistēmu uzskata par korumpētu. Jāpiebilst, ka šādām nostādnēm ir arī savs faktiskais pamats. Mums sāk trūkt kopīgas ticības institūcijām un pat vienotas patiesības lielo līniju izpratnes.

48 “The New York Times”, April 12–13, 2025, pp. 1, 15.

Protams, neuzticēšanās tiek uzkurināta arī no ārpuses, un Krievija – bet ne tikai – šajā ziņā ir ļoti spējīga. Vai tiesas apstiprināti aizliegumi paš aizsargājošās demokrātijas vārdā ir atbilde? Tas tiesām ir ļoti svarīgs jautājums.

Latvijas Satversmes tiesa 2018. gada 29. jūnijā pieņēma spriedumu lietā Nr. 2017-25-01 par konstitucionālo sūdzību, ko iesniedza pazīstama Latvijas krievu politiķe, kurai ir liegtas tiesības kandidēt Latvijas Republikas Saeimas vēlēšanās, jo viņa iepriekš bija darbojusies Komunistiskajā partijā, kuras biedri pēc 1991. gada iestājās pret Latvijas neatkarību. Tomēr ar laiku Latvijas demokrātijai radās jautājums, cik ilgi šīm personām var tikt liegtas tiesības kandidēt. Satversmes tiesa paskaidroja, ka šāda aizlieguma ideja un mērķis joprojām atbilst Satversmei, taču ir nepieciešams individuāls demokrātijas apdraudējuma izvērtējums. Šajā gadījumā tādi fakti kā atklāts atbalsts Krievijas īstenotajai Krimas okupācijai un līdzīga šīs personas rīcība, kas nav savienojama ar Satversmē noteiktajām vērtībām, liecināja, ka viņa rada risku Latvijas neatkarībai un demokrātijai. Satversmes tiesa piebilda, ka vispārējais aizliegums ir periodiski jāpārskata un ka jebkurā gadījumā Latvijas tiesību sistēmā ir līdzekļi, lai individuāli izvērtētu tādas personas, uz kurām attiecas šis vispārējais aizliegums.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa (ECT), kurā persona vērsās pēc tam, 2024. gada jūlijā pasludināja spriedumu. Tā ņēma vērā to, ka Satversmes tiesa savā interpretācijā bija sašaurinājusi vispārējā aizlieguma darbības jomu, papildinot to ar jaunu kritēriju. Proti, ka persona apdraudēja un joprojām apdraud Latvijas valsts neatkarību un demokrātiskas tiesiskas valsts principus. Lai gan es nedomāju, ka Satversmes tiesa pievienoja jaunu kritēriju; tā vienkārši paskaidroja to, kas jau pastāv Latvijas tiesību sistēmā, tomēr fakts ir tāds, ka ECT akceptēja šādu Satversmes tiesas veikto valsts tiesību interpretāciju un uzskatīja to par paredzamu. Tā atzina: lai gan no parlamenta deputāta nevar prasīt lojalitāti valdībai, no šīm personām var prasīt lojalitāti valstij, kas ietver valsts konstitūcijas, likumu, institūciju, neatkarības un teritoriālās integritātes ievērošanu. Manuprāt, ir svarīgi, ka ECT norādīja: iesniedzēja nekad nav distancējusies no Latvijas Komunistiskās partijas nedemokrātiskās nostājas. Tiesai bija ļoti svarīgi arī tas, ka šīs lietas kontekstā iesniedzējai bija iespēja pārsūdzēt vēlēšanu komisijas lēmumu tiesā, ko viņa arī izdarīja, šajā procesā neapgāžot pret viņu vērstos apgalvojumus. Tāpēc ECT nekonstatēja pārkāpumu attiecībā uz iesniedzējas tiesībām kandidēt valsts parlamenta vēlēšanās, par spīti 34 gadus ilgam aizliegumam.

Kā mēs varam savienot šo tiesu praksi un raksta sākumā minēto par to, ka demokrātijas noturība ir saistīta ar lielāku brīvību un vienlīdzīgām tiesībām? Demokrātijā nedrīkst pieļaut, ka tās vērtības tiek izmantotas negodprātīgi. Šāda ļaunprātīga tiesību un brīvību izmantošana nav pieļaujama. Atklāt ārējos draudus parasti ir

vieglāk. Krievijas propagandas televīzijas kanālu vai radiostaciju slēgšana Eiropas Savienībā ietilpst šajā kategorijā. Iepriekšminētajā tiesu praksē ir uzdots jautājums par iekšējiem draudiem mūsu demokrātiskajai sabiedrībai.

Frānsiss Fukujama savā grāmatā "Identitāte" apgalvo, ka mūsdienu demokrātisko sabiedrību galvenais izaicinājums ir identitātes politika – saprast, kas mēs esam un kas mūs vieno kā sabiedrību. Demokrātiskas sabiedrības vienmēr ir bijušas veidotas no dažādām identitātēm. Sociālie plašsaziņas līdzekļi ir veicinājuši šo identitāšu redzamību un savstarpējo sazināšanos. Vienlaikus tie ir ļāvuši rasties lielai sabiedrības sadrumstalotībai un pilsoniskuma trūkumam, jo ir nodrošinājuši anonimitāti un atbildības trūkumu par izrunātajiem vārdiem. Ekstrēmās gadījumos tas var potenciāli novest pie lielas sabiedrības iekšējās sadrumstalotības. Tomēr es uzskatu, ka neapmierinātība ar institūcijām un antagonisms pret tām rodas ierobežotas brīvības dēļ. Mūsu ekonomikai ir jābūt tādām tiesiskajam rāmim, lai tajā ir vairāk iespēju katram. Vienlaikus, un tas ir vissvarīgākais, brīvības izmantošanai ir jābūt atkarīgai no kopējo sabiedrības vērtību pieņemšanas.

Spriedums, ko Eiropas Savienības Tiesa (EST) 2025. gada 4. februārī lietā "Keren" (C-158/23) pieņēma pēc Nīderlandes Valsts padomes prejudiciāla nolēmuma lūguma, apstiprināja, ka saskaņā ar Eiropas Savienības tiesībām Nīderlande ir tiesīga pieprasīt no starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, lai viņi nokārto pilsoniskās integrācijas eksāmenu un apgūst valodu. Šī EST pieeja sasaucas ar pieeju, kas iepriekš skaidrota lietā "Ždanoka II", kurā ECT uzsvēra, ka personām jābūt lojālām valstij un konstitūcijai. Es varu tikai pievienoties Frānsisa Fukujamas tēzei par to, ka "[..] cilvēktiesības ir universālas, bet pilnīga tiesību izmantošana, ko aktīvi veicina valsts vara, ir atlīdzība par piederību nacionālajai kopienai un šīs kopienas noteikumu pieņemšanu"⁴⁹. Tātad tiesu uzdevums ir īstenot cilvēktiesības, nodrošināt vienlīdzīgas iespējas un, protams, pārliecināties, ka tiesības un iespējas tiek nodrošinātas visiem tiem, kuri pieņem konkrētās demokrātiskās kopienas noteikumus. Savukārt šai kopienai ir nemitīgi jādiskutē par savām vērtībām un noteikumiem.

49 Francis Fukuyama, "Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition". – London, 2018.; Timothy Snyder, "On Freedom". – New York, 2024. 173.lpp.



Artūrs Kučs

Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnesis

Cienījamie kolēģi!

Dāmas un kungi!

Paldies manai mīļajai Satversmes tiesai un konferences līdzorganizatoriem – Ukrainas Konstitucionālajai tiesai – par ielūgumu būt šeit klāt.

Šodien mēs daudz runājam par izaicinājumiem, un man pašam arī ir liels izaicinājums – apkopot tās ļoti dažādās idejas, kas šodien mūsu domu apmaiņā izskanēja. Šajā konferencē mēs visi, pārsvarā tiesneši, bet ne tikai – arī akademiķi, arī starptautisko organizāciju pārstāvji, Venēcijas komisijas pārstāvji, izpildvaras pārstāvji – diskutējam par to, kā nosargāt mūsu kopējās vērtības – demokrātiju, cilvēktiesības un likuma varu.

Kopsaucējs visās runās bija līdzīgs: šo laiku raksturo izaicinājumi. Izaicinājumi mūsu kopējām vērtībām, uz kurām mēs, eiropieši, esam balstījušies vairāk nekā 70 gadus. Starptautisko tiesību pamatprincipu pārkāpumi, ko ilustrē Krievijas uzsāktais karš Ukrainā, migrācijas krīzes, hibrīduzbrukumi, kā arī iekšēji draudi un izaicinājumi – sabiedrības polarizācija, radikālo politisko spēku un ideoloģiju pieaugums, uzbrukumi tiesu varai. Daži runātāji izteica visai pesimistiskas, kāds varbūt teiks – reālistiskas – prognozes un apgalvoja, ka izņēmuma situācija esot jaunā normālība, ka demokrātijas uzvaras gājiens pasaulē esot nopietni apdraudēts, savukārt citi kolēģi izvirzīja jautājumu – vai tiešām tas tā ir?

Tāpat izskanēja viedoklis, ka valstis neko neesot mācījušās no pagātnes, no pandēmijas pieredzes, un tiesību sistēma joprojām neesot gatava šādiem ārkārtas izaicinājumiem. Diemžēl Latvijā tas nav filozofisks, bet ir gluži reālistisks jautājums: vai mūsu tiesību sistēma ir gatava un mēs paši esam gatavi tam, ka tiesām patiešām būs jāstrādā kara apstākļos? Varam teikt, ka mūsu demokrātijas, mūsu konstitūcijas ir gatavas šādam izaicinājumam.

Raksturojot izaicinājumus, daži no mums uzsvēra vairākus ārējus draudus valsts pastāvēšanai – Krievijas agresiju pret Ukrainu, hibrīdkaru pret cilvēku prātiem Eiropā. Savukārt citi vairāk fokusējās uz pandēmiju, migrācijas krīzi un klimata pārmaiņām. Tas arī saprotams, jo valstis, kuras cieš no Krievijas agresijas vai robežojas ar Krieviju, draudus to turpmākajai pastāvēšanai izjūt vistiešāk.

Vairāki runātāji uzsvēra hibrīdkara un dezinformācijas ietekmi uz demokrātiju, manipulāciju ar cilvēku prātiem un tās ietekmi uz pilsoņu brīvu izvēli vēlēšanās. Es atļaušos pieminēt kādu lietu, kura vēl ir ļoti agrīnā stadijā un tikai gaida uz izskatīšanu Eiropas Cilvēktiesību tiesā, – “Bradšovs un citi pret Lielbritāniju”. Šobrīd šī lieta ir komunicēta valdībai. Ja tā tiks skatīta Eiropas Cilvēktiesību tiesā, tai nāksies sniegt atbildes pēc būtības uz vairākiem svarīgiem jautājumiem, par kuriem mēs šodien šajā konferencē diskutējam, – par valsts pozitīvajiem pienākumiem, par pienākumu aizsargāt brīvas vēlēšanas. Minētajā lietā vairāki Lielbritānijas parlamenta locekļi sūdzas par Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 1. protokola 3. panta – tiesības uz brīvām vēlēšanām – pārkāpumu. Sūdzība pamatā ir balstīta uz diviem apgalvojumiem. Pirmkārt, Lielbritānijas valdība neesot pietiekami pārbaudījusi informāciju par Krievijas iejaukšanos 2019. gada parlamenta vēlēšanās, lai gan parlamentā tika saņemti vairāki ziņojumi par šo jautājumu. Otrkārt, Lielbritānijas valdība neesot izpildījusi savu pozitīvo pienākumu, proti, neesot pieņēmusi tādu tiesisko regulējumu, lai nodrošinātu brīvas vēlēšanas un vēlētāju viedokļa brīvu izpausmi. Līdz ar to tiesai varbūt pirmo reizi nāksies lemt par to, vai Eiropas Cilvēktiesību konvencija un tās 1. protokola 3. pants uzliek valstij pozitīvu pienākumu pieņemt tādus tiesību aktus, kas aizsargā vēlētāju integritāti pret ārējiem draudiem, kā arī pienākumu pārbaudīt apgalvojumus par citas valsts iejaukšanos vēlēšanu procesā.

Lai gan konferencē tika pausti atšķirīgi viedokļi par to, kā reaģēt uz jaunajiem izaicinājumiem, tomēr mūs visus vieno tas, ka mēs apzināmies – demokrātija un tiesiskums ir vērtība. Domas dalās tikai par to, kā labāk šīs vērtības aizsargāt un stiprināt demokrātijas noturīgumu.

Mēs diskutējam par to, vai ārkārtas situācijas izsludināšana ir vai nav atbilde. Viedokļi bija dažādi. Vai mēs varam izvērtēt ierobežojumus tradicionālā samērīguma

testa ietvaros; vai mums būtu jāizdara, piemēram, atkāpes no Eiropas Cilvēktiesību konvencijas, izmantojot tās 15. pantu; kādi ir katras minētās pieejas plusi un mīnusi; kādas ir ārkārtas situācijas robežas; kādam vajadzētu būt līdzsvaram starp izpildvaru un tiesu varu; cik aktīvām vai mazāk aktīvām ārkārtas situācijā jābūt tiesām? Vai mums ir nepieciešams kāds jauns, unikāls risinājums, vai arī mēs to varam meklēt pastāvošās tiesību sistēmas ietvaros?

Visi runātāji uzsvēra konstitucionālo tiesu un augstāko tiesu būtisko lomu demokrātijas, cilvēktiesību un likuma varas aizsardzībā arī ārkārtas situācijās, kad izvērtējams izpildvaras veikto pasākumu tiesiskums. Mums, protams, ir jāapzinās arī ierobežojumi. Daži runātāji uzsvēra, ka papildus būtiskajai tiesu lomai ļoti svarīga ir arī pašas sabiedrības demokrātiskā kultūra, kuru veido mediji, izglītības sistēma, pilsoniskās sabiedrības aktivitāte, vērtības, ar kurām esam uzauguši. Tiesām vienām pašām – bez sabiedrības un tās demokrātiskās kultūras – būs ļoti grūti demokrātiju nosargāt.

Noslēgumā gribētu pateikt, ka ārkārtas situācijas var būt dažādas un atšķirīgais katras valsts konteksts prasa atšķirīgus tiesiskos risinājumus. Tiesību ierobežojumi, kas kara apstākļos ir pieņemami, var nebūt pieņemami pandēmijas laikā, un otrādi. Tāpat ārkārtas situācija nedrīkst kļūt par jaunu un pastāvīgu normālību, pat ja, kā diemžēl rāda Ukrainas pieredze, šāda situācija ilgst gadiem.

Tādēļ, iespējams, es atkārtošos, tomēr uzskatu par nepieciešamu uzsvērt, ka spēcīga, neatkarīga, aktīva tiesu vara, kurai sabiedrība uzticas, būs tā, kas neļaus izpildvarai ārkārtas situācijā atvērt Pandoras lādi ar nepamatotiem cilvēktiesību ierobežojumiem, bet aizsargās demokrātiskos procesus un sabiedrību pret tiesību ļaunprātīgu izmantošanu.

Lai mums visiem kopīgi izdodas!

International Conference of
the Constitutional Court of the Republic of Latvia

The Role of Constitutional Courts in Ensuring the Resilience of Common European Values in Face of Contemporary Challenges



within the framework of the project
"Support to development of the constitutional
justice in Ukraine", implemented within the European
Union and Council of Europe Joint Programme
"Partnership for Good Governance", Phase III

25 April 2025, Riga



Irēna Kucina

President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

*Esteemed Madam Minister for Justice,
Honourable Acting President of the Constitutional Court of Ukraine,
Dear colleagues, judges, professors, implementors and participants of the project
of the European Union and the Council of Europe “Support to Development of
the Constitutional Justice in Ukraine”*

I warmly welcome you at the international conference “The Role of Constitutional Courts in Ensuring the Resilience of Common European Values in Face of Contemporary Challenges”.

A day of mourning has been declared in Kyiv today, commemorating the civilian victims of yet another deadly strike by the Russian occupants. Our thoughts are with the immediate families of those killed and injured and our Ukrainian colleagues. Let us commemorate the victims with a moment of silence.

I

Dear colleagues,

The multilateral dialogue perfectly reveals the legal issues that currently are on our agenda. The range of challenges is impressive.

Democracy is the main European common value, with the rule of law as its backbone. Today, perhaps the optimism with which the societies of our States view is not diminishing day by day but it is certainly fading. One might say – there is the feeling that democracy has lost its future. We all have serious concerns about our countries, society's resilience and the prospects of democracy. The history of collapse of democracy in the majority of European states during the inter-war period teaches us that democracy cannot be considered as being self-evident, it is fragile. History and the actual facts of today prove that each generation must reinforce those values on which democracy is grounded, this includes courts.

II

1. Today we are witnessing attacks on democracy both from the outside and the inside. At this very moment, democratic Ukraine is resisting the military attack by autocratic, imperialistic Russia. The majority of democratic states continue supporting Ukraine. Unfortunately, not all of them, thus casting doubts on the fundamental values of democracy and legitimising the waging of aggressive war in a sovereign state.

2. However, undemocratic regimes seek not merely a military victory – they want also an intellectual and moral victory. They want the world to believe that democracy is weak, that autocracy prevails. Various instruments, alongside populism, undermining the State's authority and facilitating distrust in its institutions, are used as weapons in the hybrid war targeting democratic countries. Reinforcement of the narrative about the weakness of democracy and the rule of law or their inability to defend themselves must not be permitted.

3. Likewise, the use of new information technologies to manipulate public opinion is a new but vicious threat to democracy, turning not into an atypical case but into our reality. The enemies of democracy have found the most vulnerable part of democracy. It is the public forum – the place where the public opinion forms.

New infrastructures are created – platforms that subject the formation of the political opinion of citizens and, thus, also that of states, to a significant risk of targeted and even covert manipulations. This facilitates swift spread of disinformation, creating “fake realities” with emotionally charged content to increase user retention, undermining the democratic discourse.

III

Until now, states governed by the rule of law have created legal mechanisms to protect democracy – national, supranational and international courts, the Venice

Commission, and others. Currently, they are expanding the use of legal remedies, responding to new threats to democracy. The consequences of international political events demand from the courts the ability to understand and find their bearings in the political environment, assessing the impact of particular political processes upon the existence of democratic values. The constitutional courts are able to resolve legally any political issue.

Dear all,

The dynamic development of democracy pertains also to the principle of self-defending democracy, which has functioned well until now. National constitutional courts and the European Court of Human Rights recognise this principle and fill it with content. In view of the new threats to democracy, this principle of self-defending democracy must be constantly re-examined and developed further. Thus, for example, in the case law of the Latvian Constitutional Court, the judgement, delivered this year, in the case regarding paid pre-election campaigns only in the official language must be highlighted. To defend its democratic order and guarantee the stability of its democratic system, the State may take special self-defence measures. It is essential that during the period of paid pre-election campaign the possibility to spread messages that support Russia's aggressive politics are restricted, and they have negative impact upon those inhabitants who would want to see Latvia's political development towards Russia. A similar approach was taken in the case of the previous year regarding the requirement set for the citizens of Russia to be proficient in the official language in order to receive repeatedly the residence permit in Latvia. In this case, the Constitutional Court underscored that, currently, the citizenship of Russia was a factor that was linked to a threat to the national security of Latvia and, thus, individual screening of Russian citizens, residing in Latvia, had to be conducted as soon as possible. Guaranteeing the national security is one of the State's basic obligations, in particular, today when Russia is waging war in Ukraine.

The Court takes into account that Russia, with its provocative and aggressive military and hybrid activities, has had lasting impact on the geopolitical situation in the Baltic Sea Region. National security is threatened by the operations seeking informative impact actively launched by Russia, using also propaganda and disinformation.

These and many other examples from case law, which we are going to discuss today, specify, with increasing comprehensiveness, the content of the principle of self-defending democracy.

IV

The international conference of today serves as the proof that it is international cooperation and values-based solidarity that strengthen the ability to take a common stand against threats. The conference is an important forum where the constitutional courts assess the self-defence measures taken by the states to defend their democratic order in circumstances of geopolitical tension, maintaining also the balance with human rights.

A person's rights and freedoms are most effectively exercised in conditions of democracy. However, it may not be turned against the independence of the State and the principles of a State governed by the rule of law. Essentially, these findings apply to safeguarding the values that are significant for the existence of the State because the courts do not only protect a person's rights, lawful interests and fundamental freedoms, currently we also have an important role in stabilising the democratic order and the national security situation in the long-term.

Undoubtedly, often emergency situations call for stricter limitations of human rights. Namely, the stronger the threat to democracy the more far-reaching the measures for protecting it may be. However, where is the limit that may not be crossed, even in situations like this? How to control effectively, whether the restrictions on fundamental rights, introduced to deal with an emergency situation, are still necessary? Namely, how to prevent the turning of such emergency measures into the normal when they are no longer necessary? Whether, in reviewing the constitutionality of a restriction on fundamental rights, the geopolitical context should be taken into account even when the existence of the nation is not yet under threat?

V

Colleagues, in conclusion, I would like to note: Latvia is a stable democracy. We appreciate very highly our independence and the rule of law. Our society was aware of the new threat in due time because part of our people had been for a long time subject to Russia's influence, which was obvious in our daily life, creating certain immunity and resistance. As I mentioned, also the Constitutional Court has developed effective approaches to the protection of Latvia's democracy. Particularly now, during these harsh times, we all must defend and strengthen our democracy, our way of life in freedom and responsibility. The constitutions of European states protect statehood and our common values, but not on their own – we all can do it and we are doing it because together we are stronger than apart!



Inese Lībiņa-Egnere

Minister of Justice of the Republic of Latvia

Distinguished President of the Constitutional Court!

Distinguished President of the Constitutional Court of Ukraine!

Esteemed Judges of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights!

Esteemed Judges and Judges of the Visiting Countries!

Honoured legal academia!

Today we are all honoured to be gathered at this conference organised by the Constitutional Court! Today is also an opportunity to bring together our different understandings, views and visions on how to protect our common values, what are the red lines of the rule of law and what exactly is the role of the Constitutional Court in this process.

Challenges

Today, on the eve of the 35th anniversary of Latvia's independence, we can say that we live in a time when we unfortunately do not have much time for philosophical reflection or doctrinal development. We live in a reality that requires courageous action to save lives and the peaceful existence of peoples and nations.

Today, emergencies are the new normal: wars in Europe, the targeted forcing of people across the borders of the Baltic States, Poland and now also the Nordic countries, cyber-attacks and constant attempts to challenge the safeguards of the democratic order in the European courts. We lawyers are concerned that international justice is only as effective as the interests of a narrow power. If we are to be blunt, the world's largest nuclear power today continues to destroy smaller countries directly and indirectly in order to subjugate them. That is the intention of this superpower.

Now the battle is on to win people's minds through various methods of disinformation, to undermine confidence in our country and democracy, to undermine the capacity and, above all, the will to resist of society and institutions. The main challenge is that the power of brute force sometimes overwhelms the rule of law and threatens our very existence.

Values

The democratic part of the world is a minority in the global balance of power. Our democratic values, based on the post-war "*never again*" principle of the 20th century and on strong human rights standards and mechanisms to protect them, are facing a challenge.

Today, we still have a lot to do to stand together to defend our common values. We can even see examples here in Europe of democracy "rotting", transforming and reviving authoritarian principles – the popularity of authoritarianism, the concentration of power in one branch of government.

How can we protect ourselves against the hybrid threat and information manipulation that is a fundamental manifestation of war? How to find the tools to protect a democratic and legitimate state when threatened by an undemocratic authoritarian state? It is no longer a question of millions of dollars, but of millions of innocent lives.

In Europe, the brightness of the red lines varies according to geographical and geopolitical proximity to the threat or historical perceptions of the price of freedom. That is why we, the Baltic States, must continue to actively draw our own red lines on the common European map and in our understanding of the rule of law. Our red line is the dignity of every human being, democratic freedom and national sovereignty. We will never give up our country because of external or internal cowardice or confusion. It is a question of proportionality: will today's extraordinary steps be proportionate tomorrow? Only the future will tell. If we manage to maintain the country's independence, it will be proportionate. How to anticipate it in advance?

How not to wait to put out a fire when it is already burning, but to buy an extinguisher before the fire is even visible?

Of course, an emergency situation cannot be a pretext or a basis for justifying any means to an end. We must be able to hold on to our democratic values of the rule of law, because they form the identity of our countries. Changing our values will stop us being ourselves, because it is our identity and values that the aggressor does not have and that it wants to destroy in us. We cannot allow them such joy!

The role of constitutional courts

The constitutional courts play a crucial role here. The stronger the constitutional court, the stronger the balance of power and the greater the resilience of the country. Each country exercises its constitutional control differently, but we all share the common goal of preserving the core of democracy. I am truly pleased that a common dialogue between the branches of the Latvian state and a strong, value-based Constitutional Court are the guardians of our values.

It is the constitutional courts that act as a pendulum, weighing the balance between what a democratic state governed by the rule of law can and cannot afford to do to protect itself. The objective of protecting democracy does not disappear, only the choice of the most appropriate means and the weighing of proportionality criteria change. And this adaptation of the proportionality criteria can be seen, as the President of the Constitutional Court Irēna Kucina mentioned in her address, also in the recent judgements of the Constitutional Court. It is also reflected in the judgements of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, in the search for a balance between national security and fundamental individual rights. In particular, courts always take into account the political, security and geopolitical context, which helps to find a legal basis for a solution that is grounded in reality.

Proportionality

There is a fundamental difference between attacking and defending, and between defending and standing firm in our legal and democratic values. We defend. We will defend. And together we must win! The rule of law must triumph over the rule of brute force. I wish us all today to strengthen our rule of law muscles, have a good debate and congratulations on a great start to this conference!



Oleksandr Petryshyn

Acting Chairman of the Constitutional Court of Ukraine

Dear Madam President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia!

Distinguished guests!

Honourable representatives of the Council of Europe and the European Union!

Dear colleagues, participants of this event, friends!

It is a great honour for me to have the opportunity to deliver a welcome address today at the international conference “The Role of Constitutional Courts in Ensuring the Resilience of Common European Values in Face of Contemporary Challenges”, which is being held by our close friends, esteemed Latvian colleagues, together with the Project “Support to development of the constitutional justice in Ukraine”, implemented within the European Union and Council of Europe Joint Programme “Partnership for Good Governance”, Phase III.

First, I would like to express my sincere gratitude to you, dear partners, for your unwavering and constant support for Ukraine and the Ukrainian people, especially in the face of a full-scale invasion by an aggressor country, when your assistance, partnership, and unity are extremely needed. Right now, when the Constitutional Court of Ukraine, despite everything, proceeds with its activity and strives to be a support for the principles of democracy, the rule of law, and human rights, when these values, right now, in 2025, require the greatest protection, we need your support and exchange of experience in resolving urgent issues of constitutional jurisdiction more than ever.

It is the exchange of experience that is highly important, as it helps to create common standards and values that strengthen freedom in our countries and confront the challenges of today. Ultimately, our goal is to maintain constitutional order and justice, we must protect constitutional rights and create an environment where respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights prevail.

The protection of human rights and dignity is one of the most important tasks of all state bodies, and especially of constitutional courts, in the exercise of their powers delegated to them by the people. This protection is a never-ending task that requires not only a high level of personal integrity of judges, but also their ability to comprehensively and convincingly justify the decisions of constitutional courts.

I am convinced that today's conference is an excellent platform for exchanging best practices of constitutional courts and scholars, which will help us move forward in achieving common goals.

Dear ladies and gentlemen!

As I have already stated, our common goal is a society where European values are respected. In this regard, let me emphasise that defending a free society means upholding and implementing the constitution, its principles, human rights and the rule of law in our daily lives. It is regrettable that after almost eighty years of peaceful life, not everyone understands that defending the constitution, freedom and human dignity may require the highest price, human lives.

However, despite the fact that our country is currently living in extremely difficult conditions, fighting for its independence, it is very significant for us to lay the strongest foundation of sovereignty, constitutionality and freedom.

Thus, we look ahead. The war will end and then Ukraine will face an even more difficult task – to rebuild not only cities, but also trust in institutions, to ensure justice, to provide answers to painful constitutional questions regarding the restoration of territorial integrity, transitional justice, and reforms.

Nevertheless, we know that the path to sustainable democracy is not walked alone. That is why we value international support so highly.

Dear colleagues, friends!

The resilience of the Constitutional Court today is not just about Ukraine. It is about protecting European values, which even in dark times, times of difficult trials, we adhere to.

Thank you for standing with us. Thank you for your faith in the power of European values and constitutional justice.

I wish all participants of the international conference fruitful discussions and profound results!



Siuzanna Mnatsakanian

Project Manager, "Support to development of the constitutional justice in Ukraine", EU/CoE Partnership for Good Governance, Phase III

1. Welcome and Acknowledgements

Excellencies,

President Kucina, Minister Libiņa-Egnere, Acting Chairman Petryshyn,

Honourable Judges of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union,

Esteemed Judges of the Constitutional Courts of the European Union and Council of Europe Member States,

Dear colleagues and friends!

It is my greatest honour and pleasure to address you today on behalf of the project "Support to development of the constitutional justice in Ukraine," implemented under the European Union and Council of Europe's Joint Programme "Partnership for Good Governance" (Phase III) at this important international conference dedicated to the role of constitutional courts in safeguarding our common European values in the face of today's complex and evolving challenges.

Allow me to begin by expressing our deep appreciation to the Constitutional Court of the Republic of Latvia for graciously hosting this event and for creating

such a timely and meaningful forum for dialogue, learning, and solidarity across our constitutional community.

2. Context of the Event and the Project

I am particularly delighted to see how the cooperation initiated within this project has grown into a strong and meaningful partnership between the Constitutional Courts of Ukraine and Latvia. What began as an institutional exchange has developed into a well-established collaboration grounded in mutual trust, shared principles, and a common constitutional vision.

This evolving partnership is not only a testament to the success of the project's interventions, but also a reflection of our shared history and commitment to building resilient democratic institutions. For countries like Ukraine and Latvia – whose paths toward constitutional democracy have been shaped by both hardship and hope – such cooperation is more than technical assistance; it is a form of solidarity rooted in a deep understanding of the importance of constitutional justice.

Our gathering here in Riga is, therefore, not only a milestone for this particular initiative, but also a moment of broader significance – an opportunity to reinforce dialogue and solidarity among constitutional jurisdictions that serve as guardians of the rule of law, human dignity, and fundamental rights across Europe.

3. Why This Conference Matters – And Why Now

The theme of this year's conference – *the resilience of common European values* – resonates deeply in today's context, particularly as Europe continues to confront the impact of war.

Russia's full-scale war of aggression against Ukraine has posed an extraordinary test not only to peace and security, but to the very foundations of constitutional democracy. Across the continent, constitutional courts are increasingly required to navigate complex dilemmas:

- How can separation of powers be preserved when extraordinary circumstances concentrate authority in the executive branch of power?
- In times of emergency, how can we ensure that temporary measures affecting democratic processes remain just that – temporary – and do not extend beyond what is strictly necessary?

Crucially, constitutional courts are also confronted with difficult questions surrounding fundamental rights: where do we draw the line on restrictions, even in

emergency situations? What frameworks exist to continually reassess the necessity and proportionality of those limitations?

In this regard, the Ukrainian context stands as a compelling example. Despite the full-scale war and the severe strain on institutions, the Constitutional Court of Ukraine has continued to function, evolve, and reaffirm its commitment to the rule of law and to the protection of constitutional rights.

This experience highlights not only the resilience of constitutional institutions under extreme pressure, but also the essential role of constitutional courts in upholding rights and freedoms as the cornerstone of democratic governance – even, and especially, in times of crisis.

4. European Solidarity in Practice

This project – and today’s event – are concrete examples of European solidarity in action.

The European Union and the Council of Europe, together with dedicated partners like the Constitutional Court of the Republic of Latvia, are providing not just technical assistance, but genuine partnership in a time of need.

And this solidarity flows both ways. The Constitutional Court of Ukraine has gained valuable insights gained from operating in an unprecedented constitutional environment. This experience positions Ukraine as both a contributor to and a beneficiary of the European constitutional dialogue – and we are all enriched by its perspective.

5. Looking Ahead

Let this conference serve as a platform not only for the exchange of knowledge and good practices, but for reinforcing our collective commitment to the constitutional values that unite us: democracy, rule of law, and human rights.

I am confident that the discussions held here in Riga will inspire new forms of cooperation, deepen our shared understanding, and strengthen constitutional justice across all our countries – benefiting not only one, but all members of our common European constitutional space.



Panel discussion I

**Challenges to democracy,
the rule of law, and pluralism**



Veronika Bílková

Vice President of the Venice Commission / Professor at the Department of Public International Law of Charles University

The Role of Constitutional Courts in Ensuring the Resilience of Common European Values in Face of Contemporary Challenges

Introductory Remarks

We are living in a world in which democracy, the rule of law and other common European and universal values are being increasingly challenged. The challenges arise both domestically, within States, and internationally, among States. Domestically, we witness the rise of illiberal political movements, a decline in trust in public institutions, a resurgence of extremist ideologies, and growing political and societal polarization. Internationally, even the most fundamental principles of international law – such as the prohibition of the use of force, the inviolability of borders, and respect for territorial integrity – are now being seriously contested. Whether these developments represent a temporary crisis or mark a profound historical turning point that will reshape our normative and geopolitical landscape remains uncertain. Which of the two options will prevail depends to a large extent on the resilience – the resilience of our values, the resilience of our institutions, and the resilience of our societies as a whole.

In the broadest sense, the term **resilience** refers to the ability of a body, system or institution to prevent, withstand, adapt to and recover from challenges and crises. It encompasses not only endurance in the face of adversity but also the capacity for transformation and renewal. In the context of democratic systems based on the rule of law, resilience means the ability of such systems to endure and adapt to challenges posed by internal threats and external pressures without compromising or abandoning the core values, including separation of powers, judicial independence, protection of fundamental rights, transparency, and accountability. A resilient democracy must be able to absorb and withstand shocks – whether from political polarization, economic crises, or authoritarian tendencies – while maintaining its normative orientation and its core functions.

Democratic resilience is a collective endeavour that involves, and must involve, all segments of the society. Certain institutions, however, play a particularly vital role in this respect. These include, but are not limited to: parliaments, constitutional courts and other judicial bodies, ombudsperson offices and human rights institutions, independent electoral bodies, civil society organizations, free press media, schools and, also, various international institutions. While each of these actors would deserve closer attention, allow me to briefly elaborate on the role played by constitutional courts and by one international institution – the one that I have the honour to represent here – the Venice Commission.

Constitutional courts are pivotal in safeguarding democratic resilience. Their primary function is to ensure that laws, government actions, and institutional practices comply with the constitution – the highest legal authority in a democratic state. In doing so, they act as a crucial check on the abuse of power, protecting fundamental rights and freedoms even in times of political pressure or crisis. By reviewing legislation and executive measures, constitutional courts can prevent the erosion of democratic norms, arbitrate institutional conflicts, and uphold the separation of powers. They can also serve as forums for principled debate, helping societies navigate complex constitutional and societal challenges while remaining anchored in democratic values.

Internationally, constitutional courts play a role in upholding commitments to international legal standards, such as those enshrined in the European Convention on Human Rights and the European Union legal order. As certain states challenge the authority of international judicial and other institutions or seek to undermine the international legal order, constitutional courts act as intermediaries, seeking to ensure that domestic legal interpretations remain consistent with international standards.

This function is essential in preventing legal fragmentation and maintaining the coherence of the European and international legal space.

It is important to recall that the authority of constitutional courts rests not only on legal competence but also on public trust and the perception of impartiality. In moments of crises, a constitutional court which is strong and independent, and which is also seen as strong and independent, can serve as a final bulwark against authoritarian drift.

Constitutional courts do not stand alone in this struggle. Among the institutions that support them is the **Venice Commission**. As an advisory body of the Council of Europe composed of independent legal experts, the Venice Commission offers authoritative guidance on constitutional matters, comparative legal standards, and best practices. Through its opinions and *amicus curiae* briefs, it assists parliaments, governments and constitutional courts in their work, providing them with an objective assessment of the compatibility of the legal acts with international legal standards or helping them answer complicated legal question. Through its more general studies, such as the 2011 Report on the Rule of Law and the 2016 Checklist on the Rule of Law, the Venice Commission contributes to the development of a shared understanding of core legal concepts and promotes consistency in the application of these concepts across different legal systems The Commission also promotes judicial independence and takes a firm stance when that independence comes under threat. Additionally, it fosters dialogue and exchange among constitutional courts through forums such as the *Joint Council on Constitutional Justice*, encouraging mutual learning and reinforcing a shared commitment to democratic standards. In times of crisis, its impartial expertise can lend crucial legitimacy and support to constitutional courts under pressure.

This conference will undoubtedly provide further insights into how constitutional courts and other domestic and international institutions contribute to the resilience of common European values. Let me conclude by emphasizing that a resilient democratic system depends not only on strong institutional safeguards, but also on a deeply rooted democratic culture – cultivated through education, a free and independent media, and an active civil society. Defending democracy is both a structural and societal task. It requires continuous reinforcement through legal guarantees, institutional checks and balances, and civic engagement. Only through the combined efforts of institutions and citizens can democratic values be preserved and strengthened in the face of contemporary challenges.



Galyna Yurovska

Judge of the Constitutional Court of Ukraine

Dear Madam President of the Constitutional Court,

Dear Madam Minister of Justice,

Honorable colleagues, distinguished guests!

On behalf of the Constitutional Court of Ukraine, I would like to express my gratitude to you and the organisers of this international conference, especially thanks to the Project “Support to the Development of Constitutional Justice in Ukraine”, for holding such an important event!

I sincerely thank the participants and experts for the high level of discussion, constructive dialogue and commitment to strengthening constitutional democracy in difficult times for our country!

Today, we have all reaffirmed once again that constitutional courts play a key role in ensuring the rule of law, protection of human rights and resilience of democratic institutions in the face of modern challenges. In times of crisis, the mission of constitutional courts is of particular importance, as it is our institutions that guard constitutional principles, guarantee the balance of power mechanisms and serve as a legal benchmark for society.

Today's discussions confirmed that emergencies should not be an excuse to weaken fundamental democratic principles. On the contrary, they require even

greater responsibility, caution and professional competence in decision-making. Constitutional courts not only assess the legitimacy of human rights restrictions during crises, but also develop mechanisms for their protection in the future, ensuring that such actions are in line with democratic standards and the rule of law.

In the midst of complex challenges, Ukraine continues to prove its commitment to democratic values and legal standards. The Constitutional Court of Ukraine, as a guarantee of stability and legal certainty, operates in accordance with the best European practices, protecting the rights and freedoms of citizens even in the most difficult times.

The exchange of experience between constitutional courts of different countries is invaluable for the development of effective legal mechanisms. The discussions we have had today allow us to find common approaches to solving the problems faced by democratic countries. I am convinced that such meetings not only strengthen our professional cooperation, but also contribute to the overall development of constitutional justice.

In conclusion, I would like to emphasize that the preservation of constitutional values depends on the efforts of each of us, on our commitment to professional standards, and on our readiness to defend democratic principles.

I sincerely thank you all for your support of our country, for your tireless work and significant contribution to the development of constitutional justice!

And I would like to ask everyone: remember please, that now Ukrainians are defending European values and national identity with their lives at the fronts.

Thank you!

Paldies jums!

Дякую Вам!



Zdeněk Kühn

Justice of the Constitutional Court of the Czech Republic

The rule and its exception: the lessons of emergencies in Czechia

Carl Schmitt famously noted that the idea of an exception is central to understanding law and sovereignty. The exception is not merely an outlier to the rule. Schmitt asserts that “the sovereign is he who decides on the exception,” meaning that true sovereignty lies in the authority to suspend normal legal norms during a crisis and institute a state of exception. For Schmitt, the legal order consists of both norms and decisions, but the norm only functions in regular circumstances, while the exception—such as a state of emergency—reveals the underlying power structure by suspending the legal framework and highlighting the sovereign’s ability to act outside codified law. Thus, the exception proves the rule’s limitations and exposes how even the most rational systems must ultimately rely on decision-making authority in moments of crisis.¹ This is also evident in how the Czech constitutional system handled the 2020-2021 Covid-19 crisis.

¹ Schmitt, Carl, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, trans. Schwab, George (Cambridge, MA: MIT Press, 1985), 15. To be accurate, Schmittian version of the exception does not need any constitutional clause. It is, after all, the sovereign who gets to decide on the state of exception.

The Czech Constitution of 1992 in its original version did not cover almost any exception. It was a law typical of the era of the ‘End of History’ and liberal constitutionalism of the 1990s, i.e. the thesis of the ultimate triumph of liberal capitalism, often presented through its neoliberal manifestations and a plethora of free market policies. The prevailing sentiment was one of unquestioning acceptance of the notion that this road represented the sole viable path forward. The latter simply prescribed peaceful future development and a small liberal state. The prevailing assumption that the future would be characterized by a state of universal felicity led to the omission of provisions for emergencies in the constitutional legislation. That is why the 1992 Czech Constitution addressed only a single ‘traditional’ emergency, namely the declaration of a state of war.

But the future is never set. The end of the Soviet Union did not result in the end of emergencies. A significant Central European flood in July 1997 had a profound impact on the region, affecting Germany, Austria, Poland, Slovakia, and the Czech Republic. In the Czech Republic, the natural disaster impacted nearly a third of the country’s territory. This incident led to the tragic loss of fifty lives and the displacement of over ten thousand individuals.² At the time, it was evident that the 1992 Constitution’s silence on emergency situations constituted a significant issue. The numerous deaths in 1997 served as irrefutable evidence that the constitutional order required amendments to be made, thereby incorporating provisions for exceptional circumstances and the limitations on fundamental rights.³

Therefore, in the following year, a special Constitutional Law on the Security of the Czech Republic was adopted.⁴ The purpose of this short constitutional law (it has only thirteen brief articles) is to list all basic states of emergency and provide a constitutional basis for the enactment of ‘ordinary’ law. It is to be this ordinary law that provides details for dealing with those emergencies under each respective category of the state of emergency.

The 1998 constitutional law distinguishes between three categories of state of emergency. The first is a state of war. As I have noted above, this is the only state of emergency dealt with by the text of the 1992 Constitution. Since 1992, a state of war

2 “Flood of the Century” ravaged Czech Republic exactly 25 years ago. Radio Prague International 7 April 2022, available at <https://english.radio.cz/flood-century-ravaged-czech-republic-exactly-25-years-ago-8755079> (accessed 9 July 2025).

3 Not much literature prior to 2020 was dedicated to the state of emergency. After 2020 there is a flood of papers on this topic. In English, e.g. Jan Maliř and Jan Grinc, “Fundamental rights limitations in states of emergency: The Czech pattern” in Monika Florczak-Wątor, Fruzsina Gárdos-Orosz, Jan Maliř, and Max Steuer (eds.) *States of Emergency and Human Rights Protection. The Theory and Practice of the Visegrad Countries* (London – New York, Routledge, 2024) 103–123, Zdenek Kühn, *Emergencies Under Czech Law. European Journal of Risk Regulation*. 2025;16(2):405-420. doi:10.1017/err.2025.10014.

4 Constitutional Law No. 110/1998 Coll. on the Security of the Czech Republic.

has never been declared. The second is a threat to the state. This is declared by both houses of the Parliament⁵ on the proposal of the Government if the sovereignty of the state or the territorial integrity of the state or its democratic foundations are under imminent threat. The threat to the state may be applied either locally or to the entire territory of the state. As drafted, it appears to apply mainly to civil unrest or other internal threats to the state. In any case, neither this measure has ever been declared.

Third is a state of emergency, which deals with natural disasters, environmental or industrial accidents, accidents or other dangers that significantly threaten life, health or property, values or internal order and security. It is the state of emergency that has been repeatedly used since 2000 and deserves the most attention. “In emergencies that may arise as a result of major natural disasters (floods, earthquakes), major industrial accidents and other incidents, it will be necessary to take a number of precautions that may also affect certain civil rights and freedoms”, explains the *travaux préparatoires*. The state of emergency could be applied either locally or to the whole territory of the state. Although not explicitly mentioned, it could also be used for pandemics.

The 1998 Constitutional Law is characterized by its general nature, devoid of any particularized regulations. The document merely stipulates that certain fundamental rights may be subject to limitations during emergency circumstances, offering no additional elaboration. The primary objective of the ordinary law is to establish comprehensive regulations and enumerate the fundamental rights that can be limited during states of emergency. This is to be done in accordance with the principles established in the 1998 Constitutional Law and in compliance with the standards of proportionality. The implementation of this legislation required an additional two years.

In 2000, a new law named the “Crisis Regulation Act” was adopted.⁶ The law further delineated the particulars of respective emergencies and state and local self-administration actions pertaining to various types of threats. The Crisis Regulation Act delineates the fundamental rights that may be subject to limitation during a state of emergency or a threat to the state. These rights encompass the inviolability of the person and the home, the right to property, freedom of movement and residence, the right to assemble peacefully, the right to engage in business activities, and the right to strike. The act further stipulates the circumstances under which these rights may be curtailed. These include the limitation of freedom of movement and residence

5 The adoption of a resolution declaring a state of danger shall require the consent of a majority of all members of the House of Representatives and the consent of a majority of all senators.

6 No. 240/2000 Coll.

within a specified area threatened or affected by a crisis situation, and the right to property in order to protect life, health, property, or the environment threatened by an emergency situation, with the provision of adequate compensation.

The authority to declare and extend a state of emergency is distributed between the executive and legislative branches. Consequently, if the government has declared a state of emergency, it is obliged to provide the House of Representatives (the lower house of Parliament) with immediate notification. The House shall have the right to revoke the declaration at any time. In the event that a state of emergency is declared, the duration may not exceed 30 days, with the caveat that any extension requires the explicit consent of the House.

The distribution of powers in declaring the state of emergency among the executive and legislative branches may have contributed to the Czech Constitutional Court's restraint in the face of the most exceptional and enduring state of emergency of the modern era. In March 2020, the declaration of a state of emergency due to the novel strain of coronavirus (COVID-19) was contested through the filing of a constitutional complaint. The Court has determined that the onus for ensuring the legality of the declaration lies with the Government, which is subject to review by the legislature (the House). The Court underscored that the declaration of a state of emergency in 2020 had not yet resulted in any rights being curtailed.⁷

Before 2020, states of emergency were only used in response to natural disasters. The law was well drafted to deal with natural disasters in general and floods in particular. Of the four emergencies before 2020, three were due to floods, and one was due to a hurricane that damaged much of the forest in the mountains, so the laws were smoothly applied. The COVID pandemic in 2020 was a game-changer and presented the government with completely new challenges.

On 12 March 2020, the government declared a state of emergency. However, unlike previous emergency declarations, the March 2020 declaration did not list any restrictions on rights or executive measures to deal with the crisis. Instead, the declaration referred to subsequent emergency measures to be adopted separately by the government.⁸ These were measures typically employed to deal with the pandemic, such as lockdowns, closures of services, education, shops, etc. Those regulations were adopted by government resolution and published in the same way as ordinary legislation (i.e., in the official collection of laws).

7 Decision of the Czech Constitutional Court of 22 April 2020 No. Pl. ÚS 8/20, paragraph 26.

8 No. 69/2020 Coll.

The March 2020 declaration of the state of emergency raised two important questions. Both were soon answered because unhappy citizens challenged the declaration before the Constitutional Court. There was no possibility for citizens to challenge the law, so the Court had to dismiss these complaints. However, while doing so, the Court stated some important answers to the questions (technically, it was *obiter dictum*).

The first question was whether it was possible to declare a state of emergency without specifying the measures which would accompany the emergency. The text of the 1998 Constitutional Law on the Security of the Republic strongly indicated that this was not possible (“While declaring a state of emergency, the government must define which rights set out in the special law are restricted and to what extent, ... and which obligations are imposed and to what extent.”). However, the Constitutional Court approved the declaration which did not specify any measures, emphasizing the uncertainty associated with the novel situation of the global pandemic.⁹

The second question concerned the legal nature of executive measures restricting citizens’ rights and granting certain powers to the authorities to deal with the crisis. The text of the Constitution was rather unclear in this respect. As citizens challenged many of these measures before the Constitutional Court in the spring of 2020, the Court found an opportunity to explain their legal nature in its decisions dismissing these constitutional complaints for lack of standing. The Court explained that these executive crisis measures were not administrative decisions or measures of a general nature that are subject to direct judicial review by the administrative judiciary. Directly applying these measures to an individual would be required to enable bringing an action against that application. In explaining what these measures are, the Court found refuge in classifying them as “*sui generis* legal regulations”.¹⁰

Although lawyers like labelling unknown concepts “*sui generis*”, such a label does not help us to understand the legal nature of the executive measures created during the emergency. Such a classification does, however, raise another question. It is a fundamental principle of Czech constitutional law that rights can only be limited by the act of parliament (legislation), not by any other (“inferior”) law. The Constitutional Court explained that the power to impose duties and limitations on fundamental rights according to an executive measure under the 1998 Constitutional Act is a special arrangement related to general constitutional principles (this special

9 Decision of the Czech Constitutional Court of 22 April 2020 No. Pl. ÚS 8/20, paragraph 29.

10 Decision of the Czech Constitutional Court of 5 May 2020 No. Pl. ÚS 10/20, paragraphs 20-22; similarly, decision of the Czech Constitutional Court of 5 May 2020, No. Pl. ÚS 13/20, paragraph 23.

rule has primacy over a general rule). In the case of emergencies, therefore, the constitutional law allows “the basis of a certain obligation to be defined not in the legislation but only in a government decision, without limiting the possibility of setting the limits of this governmental authority by legislation”.¹¹

The COVID-19 pandemic proved to be persistent, with repeated declarations of a state of emergency in autumn 2020 and spring 2021. However, the separation of powers and parliamentary oversight worked due to the specific situation of the minority government (2018-2021), which had to find support in the House of Representatives for each extension of the state of emergency.

From a legal point of view, the COVID-19 pandemic regulation in the Czech Republic may be divided into two different phases. The initial stage covers the first twelve months of the pandemic, from March 2020 to the end of February 2021. During this period, the state of emergency was the decisive factor in dealing with the crisis, the executive and its measures were dominant, and the role of judicial review was very limited. The second phase began in March 2021. During this period, the parliament passed the temporary law which introduced a completely new state of emergency called “a state of pandemic alert”. Although the state of emergency continued until April 2021 (and then again briefly for thirty days in November and December 2021), the effect of the state of pandemic alert now predominated. The role of judicial review became the dominant feature of the second phase of the Covid crisis.

The first wave of Covid was covered by the state of emergency from 12 March to 17 May (67 days in total).¹² Politically, the state of emergency was uncontroversial during this period; the political scene was united in the face of a novel situation and an unknown pandemic. The situation changed in autumn 2020. By the summer of 2020, it was widely believed that the pandemic was over. The reintroduction of the state of emergency in the autumn was a cold shower for most of the population and, therefore, became much more politically contentious.¹³ The state of emergency was declared on 5 October 2020 and lasted until 11 April 2021 (189 days in total, although technically, it was three successive states of emergency). Accordingly, the government’s position was much more vulnerable. As I mentioned above, it was a minority government that lacked a majority of deputies in the House. Even

11 Decision of the Czech Constitutional Court of 5 May 2020 No. Pl. ÚS 10/20, paragraph 24; see also a very interesting dissenting opinion by Justice Filip on decision No. Pl. ÚS 8/20.

12 Declared by the government resolution No. 69/2020 Coll., prolonged by two government resolutions No. 156/2020 Coll. and No. 219/2020 Coll.

13 Cf. in a comparative perspective David Lacko, Filip Horak, Martina Klicperova-Baker et al., “Perceived Legitimacy of Antipandemic Measures: Findings from West and East Germany, the Czech Republic, and Slovakia at the Peak of the COVID-19 Crisis” (2023) 29 *Psychology, Public Policy, and Law*, pp. 549-562.

though the government played its role skillfully and repeatedly managed to win the support of the fragmented House of Representatives and obtained five consecutive extensions, the government was ultimately defeated in a vote in February 2021, and the House did not agree to the sixth extension.

At the same time, however, the situation was extremely critical, with the number of sick and hospitalized people soaring across the country. Therefore, all major parliamentary factions agreed that the emergency was necessary. In short time, the Parliament adopted a brand-new law that would deal specifically with COVID-19 (February 2021).

Prior to March 2021, it was extremely difficult to subject executive measures adopted during the state of emergency to judicial review. No one in the Czech Republic can file a lawsuit against a law that is directly applicable to his or her legal situation. In Czechia, there is no constitutional complaint that can be lodged against the law which directly violates rights, unlike in Germany and Hungary. Even if a law directly imposes obligations on individuals, a decision or other state action to apply the law (police intervention, seizure, arrest, etc.) is still required to initiate legal proceedings.

Most government measures in relation to COVID-19 prior to March 2021 were directly applicable and imposed immediate duties on individuals and corporations (e.g., bans on entry into some areas, face-mask mandates, work obligations of medical students, closures of schools, restaurants and other services, and the closure of state borders). Individuals and corporations could not challenge those rules but needed to wait for the public authority to make a decision or take some other action against them (or even provoke such a decision or action). This is why very few judicial cases were decided on the merits during this period. Most cases ended in vain, as the plaintiffs sued the state for enacting the law.

The adoption of the COVID-19 law in February 2021 redressed this issue and marked the beginning of a new (“litigious”) phase in the legal handling of COVID-19.¹⁴ Now it was the competence of the Supreme Administrative Court to deal with those cases. A flood of cases followed (more than 300 cases were filed with the Supreme Administrative Court in 2021). Many regulations issued during the pandemic alert were annulled by the Supreme Administrative Court.

What happened in 2021 and 2022 might be called a sort of formalistic (textualist) judicial activism. There were two main reasons why so many regulations were annulled or declared unlawful by the Court.

14 In English Šimon Chvojka and Michal Kovalčík “Judicial Review of COVID-19 Restrictive Measures in the Czech Republic” (2022) 2 *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, pp. 112-132.

First, the COVID-19 law was quite strict with respect to many features of the regulations enacted during the pandemic alert. The authorities had to apply proportionality analysis while drafting the justification of the regulation. Because the Ministry of Health was unable to apply this requirement and largely ignored the application of the proportionality principle, the Supreme Administrative Court started to annul measures enacted by the Ministry.¹⁵ Moreover, while making a new regulation, the authority had to review the previous regulation and assess its effectiveness. If it failed to do so, the new regulation would be unlawful.¹⁶ The case law demanded that the authority justify and prove almost everything. This requirement found drafters of the regulations unprepared and unable to do so.¹⁷ This, combined with the fact that the law provided for easy standing (virtually anyone could contest the regulations), caused so many annulments.

Second, the COVID-19 law was hastily drafted and suffered from many gaps and unclear rules. The Supreme Administrative Court refused to apply friendly reasoning in favor of the authorities and instead rigorously demanded that only proper statutory authorization could allow the Ministry and other authorities to produce crisis regulations. Accordingly, in May and June 2021, the Supreme Administrative Court found that many regulations did not have the proper statutory basis. Many bans, including closures of restaurants,¹⁸ elementary schools and kindergartens¹⁹ (ironically, only universities were under the powers of the Ministry of Health) and many other services²⁰ were found to be beyond the powers of the Ministry.

Conclusions

The first decades of this century showed that Czech emergency law worked well for short-term natural disasters. However, the real problem came in 2020, with the emergence of the COVID-19 pandemic and the need for a long-term state of emergency. It soon became clear that the rules that worked for floods and other

15 See the judgment of the Czech Supreme Administrative Court of 14 April 2021, No. 8 Ao 1/2021-133, where the Court made it clear that it would demand that the Ministry of Health follow all the statutory requirements (including proportionality) while enacting the regulations. Similarly, the judgment of 20 May 2021, No. 8 Ao 4/2021-75.

16 Judgment of the Czech Supreme Administrative Court of 28 June 2021, No. 6 Ao 7/2021-126.

17 Only a few judgments distanced themselves from these (quite often excessive) requirements. Cf. the judgment of the Supreme Administrative Court of 30 July 2021, No. 5 Ao 25/2021-51 ("There is no need to prove facts commonly known, such as the danger of an ongoing pandemic of this disease, or the fact that in countries where it is out of control, this pandemic is causing overload on the health system, with the associated significant loss of life and damage to health, as well as extensive economic damage, on a scale quite incomparable to the consequences of seasonal epidemics of ordinary influenza. It is similarly notorious that respiratory protective equipment, such as respirators and other face masks, which are recognized and used worldwide, are generally effective in limiting the spread of this infectious disease.").

18 See the judgment of the Czech Supreme Administrative Court of 21 May 2021, No. 6 Ao 22/2021 – 44 and the subsequent case law.

19 See, e.g., the judgment of the Czech Supreme Administrative Court of 2 June 2021, No. 9 Ao 3/2021-41.

20 Judgment of the Czech Supreme Administrative Court of 22 June 2021, No. 8 Ao 6/2021-91.

disasters did not work for long-term global pandemics. The rules do not provide for effective judicial review of emergency measures (one cannot challenge these measures as such but must wait until an individual decision is made that is addressed to the future plaintiff) and thus shift the balance of power disproportionately towards the executive.

The solution to this dilemma – a special law applicable only to the COVID-19 pandemic – proved to be both short-lived (the law was in force for less than two years) and too narrow (it applied only to COVID-19 and not to any other pandemic). In addition, the poor drafting of the law meant that the executive could only make regulations in a few areas (for example, universities could be closed, but not other schools). In any case, the law expired at the end of 2022, and the situation returned to how it had been before 2021.

The memories of the COVID-19 are dissipating rapidly, and there are no plans to reform the legislation. It is evident that the legal system lacks the capacity to adequately address a global pandemic, should one occur in the future. While politicians may be cognizant of the impending crisis, it is unlikely that any politician of substance will jeopardize their reputation by proposing analogous legal reforms. The management of the pandemic served as a further illustration of an issue that profoundly divided the population. Such unpopular legislation would undoubtedly evoke the disquieting memories of the pandemic and the ad hoc measures implemented to combat it. Given this context, it can be posited that any legal reform, regardless of its perceived utility, would likely be met with strong opposition from politicians. And any future crisis similar to the global pandemic would create similar problems we faced in 2020 and 2021. However, I am not particularly fond of the fact that, in practice, the Schmittian sovereign matters more than the measures envisioned by the rule of law.



Panel discussion II

**Challenges to human dignity,
freedoms, and respect for
human rights**



Mārtiņš Mits

Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia

Challenges to human dignity, freedoms, and respect for human rights: emergency situation and geopolitical context

In my address, I will turn to both aspects outlined for the discussion: emergency situation and geopolitical context. The aim of this address is to examine the most important judgments by the Constitutional Court of the Republic of Latvia (Constitutional Court) concerning these issues and to identify the possible conclusions with regard to the protection of fundamental rights, a democratic state, and the rule of law.

Emergency situation

Issues related to an emergency situation were recently reviewed by the Constitutional Court in five judgments in the context of the COVID-19 pandemic. In the very first judgment regarding gambling restrictions in on-site and remote gambling venues, the Constitutional Court defined several important principles to be followed when examining restrictions on fundamental rights in emergency situations.

First of all, with regard to the legal regime of the emergency situation, which in Latvia is declared by the Cabinet of Ministers, the following must be complied

with: the aims and the grounds of these decisions should be linked to the emergency situation declared in the country, the prevention of this situation, and the return of the country 'to a normal state'; restrictions on fundamental rights must comply with the framework set by the legislator and they are subject to the legislator's control.

Second, in a unique and unclear situation, the legislator has the right to adopt decisions based on reasonable assumptions and aimed at the protection of fundamental rights, while applying the precautionary principle. As a consequence, it is possible to derogate from participation of stakeholders, research-based decisions, and comprehensive risk assessment that traditionally must be complied with in the legislative process.

Third, when balancing the second principle, even when the country derogates from its international human rights commitments, the decisions taken in the country should comply with the principle of proportionality. In particular, the chosen measures should be the least restrictive of all that could be used to reach the aim. Even more so, this obligation must be fulfilled when during the emergency situation fundamental rights are restricted in the usual procedure, i.e. without the country derogating from international human rights commitments. The legislator should always comply with the general principles of law aimed at minimising harm to fundamental rights, democracy, and the rule of law.

Fourth, when a country decides to derogate from international human rights commitments or takes the decision to apply the common principles of the restrictions test to the restrictions brought to fundamental rights, it's not an obligation but rather entitlement. The exercise of the right to derogation applies to international law undertaken by the country, for instance, under the European Convention on Human Rights (hereinafter also the Convention), and has no direct influence on the specification of the constitutional provisions. The country must first assess whether the specific right can be restricted and then, secondly, whether it can reach the aim by restricting the respective right or, perhaps, stronger measures are necessary.²¹

In this case, the Constitutional Court, reviewing the applications of legal persons, specifically, organisers of gambling, had to assess the compliance of legal provisions which prohibited both on-site and remote organisation of gambling activities, during the COVID-19 pandemic, with Article 105 of the Constitution, which enshrines the right to property. Latvia was one of 10 Member States of the Council of Europe to derogate from the rights guaranteed under the Convention.

21 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 11 December 2020 in case No. 2020-26-0106, paragraphs 14, 15, 16.1, 21.1.

Considering the situation caused by the pandemic to be an emergency as defined under Article 15 of the Convention, Latvia derogated from several rights provided in the Convention, namely the right to respect for private and family life (Article 8), freedom of expression (Article 11), right to education (Article 2 of the First Protocol), and freedom of movement (Article 2 of the Fourth Protocol).²² The right to property was not among those rights with regard to which derogation was made, and Latvia was still fully bound by the obligations imposed by the Convention. It should be noted that the applicants alleged that Latvia had also violated Article 15 of the Convention because it had not made derogation from the right to property under Article 15. The Constitutional Court, understandably, dismissed this argument, stating that Article 15 was not applicable if the country had not made derogation within the scope thereof.

The Constitutional Court found that the on-site gambling restriction was proportional; however, the restriction on remote gambling, for instance, engaging in online gambling from home, was disproportionate because there were less restrictive measures available concerning the applicants' right to property, such as limiting the time and financial resources of the persons who wanted to gamble remotely. Moreover, while the lack of thorough research on the question due to the need to take quick decisions, could be justified for on-site gambling to prevent the physical spread of the pandemic, there was no justification for the lack of thorough research with regard to remote gambling, the restriction of which was aimed at preventing the psycho-emotional consequences of the pandemic, which were expected to occur only after some time.

In a comparable case, on the basis of the same principles, the Constitutional Court identified, *inter alia*, a violation of Article 105 of the Constitution with regard to the requirement for indoor shops located inside shopping malls to ensure compliance with identical epidemiological requirements, which had to be observed by those shops having a separate external access. Court concluded that there were available less restrictive measures by which the right to property of the applicants, specifically, shopping malls, would be restricted to a lesser extent.²³ However, the restriction on the operation of the shopping malls was deemed proportionate.

In a similar case regarding the right of a member of the parliament to participate in the parliamentary sessions, guaranteed under Article 101 of the Constitution,

22 Note Verbale JJ9012C, 16 March 2020, Council of Europe Treaty Office, 16809ce9f2.

23 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 10 March 2022 in case No. 2021-24-03, paragraph 28.

the Constitutional Court found that in March 2022, when the epidemiological requirements were no longer so strict, the prohibition for a member of the parliament who had not been vaccinated to participate in the parliamentary sessions was not objectively founded and the aims could be reached by less restrictive measures. However, the prohibition to participate in the parliamentary sessions remotely caused greater harm to the rights of the member of the parliament than the benefit it provided to society. These conclusions were based on the finding that the parliament has a decisive role in the decision-making in a situation of crisis. Therefore it is particularly important to make well-considered decisions and this can be ensured only if all members of the parliament have the opportunity to express their opinions.²⁴

However, the Constitutional Court did not identify a violation of the right to education enshrined in Article 112 of the Constitution in a situation where remote learning continued even after the declared emergency situation had ended in Latvia and after Latvia had withdrawn its derogation from Article 2 of the First Protocol to the Convention. It was emphasised by the Constitutional Court that the end of the emergency situation alone does not mean that there are no longer substantial threats looming against public health and well-being, the prevention against those threats still require urgent action.²⁵ The same finding can be found also in the judgment of the Constitutional Court on the prohibition of trade in shopping malls.²⁶

Finally, a violation of Article 105 of the Constitution was also not identified in the case regarding the prohibition of importing mink into Latvia. The Constitutional Court concluded that the prohibition based on epidemiological considerations was proportionate, taking into account the level of risk associated with the spread of COVID-19.²⁷

Several conclusions can be drawn from these cases:

First of all, in the legal regime in time of emergency, allows for derogations from the usual legislative procedure are admissible both with regard to delegating the competences to the government and also regarding the quality of the legislative process.

Second, the principle of proportionality continues to be applicable during the emergency situation. Moreover, the Constitutional Court imposes high requirements on the legislator with regard to the assessment of the proportionality of restrictions in the legislative procedure. In three of five aforementioned cases,

24 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 7 December 2023 in case No. 2022-20-01, paragraphs 17, 20, 23.

25 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 26 May 2022 in case No. 2021-33-0103, paragraph 21.4.

26 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 10 March 2022 in case No. 2021-24-03, paragraph 24.3.

27 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 21 December 2023 in case No. 2022-28-03, paragraph 17.2.

violations were identified due to the assessment of the need for restrictions, namely, it was concluded that alternative measures were available allowing to reach the aim in the same quality and that these measures would have been less restrictive of fundamental rights.

Third, no differences can be found in the approach to the assessment of restrictions on fundamental rights between the period of the emergency situation and the situation thereafter: proportionality considerations were equally meticulous. On the one hand, it might seem that the judgments of the Constitutional Court support the argument that the traditional test of the restriction of fundamental rights is sufficient also in an emergency situation and that a derogation from international human rights commitments allows the government to provide for larger restrictions of the fundamental rights. On the other hand, although Latvia submitted a derogation under Article 15 of the Convention, the Constitutional Court continued to review the proportionality. Moreover, as the Constitutional Court indicated with regard to the national regime of the emergency situation, the aim and basis of the adopted decisions should, among other aims be directed towards overcoming the emergency situation in the country and returning to 'a normal state' of affairs. Thus, Latvia's practice rather confirms the argument that in the emergency situation it is necessary to trigger the derogation mechanism under Article 15 of the Convention. In my opinion, that is positive, especially as it prevents a situation that deteriorates the protection of fundamental rights from being perceived as normal over time.

Fourth, neither the Constitutional Court nor the European Court of Human Rights has assessed the restriction on any of the four rights at the time when Latvia had made the derogation under Article 15 of the Convention. So, no conclusions can be made as to whether the derogation from international human rights commitments left a tangible impact on the interpretation of fundamental rights enshrined in the Constitution. On the one hand, the Constitutional Court has noted that the derogation pertains to international law and does not directly influence specification of the constitutional norms. On the other hand, it has also stated that alternative, less restrictive measures should especially be considered when fundamental rights are restricted according to usual procedures in an emergency situation. The latter statement would also suggest that, accordingly, the obligation to consider alternative, less restrictive measures might be less binding when the country has made a derogation.

The examined case law of the Constitutional Court overall suggests that the framework of health threats, fear, and uncertainty caused by the COVID-19

pandemic was not a reason to lower the standards of the rule of law and protection of fundamental rights; quite the opposite, to evaluate the justification for the restrictions with proper diligence.

Geopolitical context

The geopolitical context is a fully different topic. The term geopolitical context as it is used here should be understood as the impact upon Latvia that follows from Russia's aggressive military and other forms of action. Overall, the Constitutional Court has referred to the geopolitical context in five cases. In two cases, in particular, regarding the transition to education in State language in State and local government educational institutions and regarding education in State language in private educational institutions, there is a general reference to the geopolitical context, which somewhat abstractly outlines the framework of the case under consideration.²⁸ In the very first case, the content of this concept was elaborated, namely, it comprises Russia's military and hybrid activities, informative impact operations, including propaganda and disinformation activities, cyberattacks to Latvian cyberspace.²⁹ The geopolitical context in this case served as an argument for proportionality considerations in especially stating that Latvia needed politically neutral National Armed Forces. Then in the next case regarding permanent residence permits obtained through a simplified procedure, the geopolitical context allowed identifying legitimate aims and was present in the assessment of proportionality.³⁰

Furthermore the geopolitical context was most extensively assessed in the case examined this year regarding the use of the State language in election campaigns and, therefore, this case should be examined more closely. A political party contested before the Constitutional Court a legal provision prohibiting paid campaigning during the pre-election period, i.e. 120 days before the elections, in another language except for the State language - Latvian. The only exception was made for elections to the European Parliament and local government elections, where translation into the languages of the European Union Member States may be provided. The Constitutional Court assessed the compliance of this restriction with Article 100 of the Constitution, i.e. the guarantee of freedom of expression, and actually the entire assessment of the Court is an analysis of the geopolitical context.

28 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 10 July 2024 in case No. 2022-45-01, paragraph 30.4; judgment of 12 July 2024 in case No. 2023-15-01, paragraph 15.4.

29 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 18 October 2023 in case No. 2022-33-01, paragraph 16.

30 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 15 February 2024 in case No. 2023-04-0106, paragraphs 18–20.

The Constitutional Court found that Russia, through its ‘policy of compatriots’, was implementing the idea of the ‘Russian world’ by using the protection of the interests of its ‘compatriots’ as a pretext to interfere in the internal affairs of independent States located in the former territories of its influence. In this manner, the groundwork for starting hybrid war against Ukraine was prepared over an extended period, and the same methods are now being used in Latvia. Indeed, Latvia has been under prolonged threat of Russia’s informative impact measures. The Russian language, alongside its usual linguistic functions, is used as a unifying element to unite the part of society which has pro-Kremlin attitudes and it is also used to divide the Latvian society; it can also be used as the carrier of Russian ideology to reinforce the current narrative of the Russian power and aggressive policy within the Latvian society. So, the legitimate aim of the language restriction is to protect public security and democratic State.³¹

The Constitutional Court concluded that the benefit of the contested provision gained by society in the current geopolitical situation outweighed the adverse consequences caused to the political party arising from the restriction of its rights and, accordingly, the Constitutional Court found that there was no violation of freedom of expression. The proportionality considerations took into account, inter alia, the fact that the restriction does not apply to all kinds of unpaid pre-election campaigning activities, such as individual communication with electors, social networks, etc., the restriction is limited in time, and it is not aimed against pluralism of opinions. As follows from the judgment, the main aim of the restriction is to decrease the impact of informative measures taken by Russia during the period of intense communication between the electors and the candidates with the aim that political interests of Russia would not be comforted within the legislative authority of Latvia or the European Union. This reinforces not only the security and democracy of Latvia but also the entire Europe.

When deciding on the scope of discretion, the Constitutional Court in its judgment referred to the analysis of the current situation in Latvia included in the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Ždanoka v. Latvia* No. 2. In a judgment adopted last year, the European Court of Human Rights concluded that, given the current threats faced by Latvia, the continued prohibition on persons who actively opposed the restoration of Latvia’s independence in the early 1990s from standing as candidates in parliamentary and local government elections did not violate

31 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 13 February 2025 in case No. 2024-06-0601, paragraph 13.

the electoral rights enshrined in Article 3 of the First Protocol to the Convention. As for the role of the geopolitical context, the European Court of Human Rights first of all pointed out that it does not operate in a vacuum, and then went on to say:

“As the Government have pointed out in their observations, the overall situation in Europe has changed significantly since 2006 (...). In this regard, the Court cannot overlook the fact that Latvia is a neighbouring country of the Russian Federation which, starting from 2008, invaded parts of Georgia and acquired military and political control over parts of Ukraine. Lastly, the Court cannot ignore the fact that on 24 February 2022 Russia launched a military invasion of Ukraine, following which, as a result of a procedure initiated under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, the Russian Federation ceased to be a member State as from 16 March 2022. Even if this attack occurred after the present application had been lodged and communicated to the respondent Government, it is nevertheless an integral part of a clearly discernible trend of events subsequent to 2006 which is of relevance for the purposes of the present case.”³²

The European Court of Human Rights subsequently noted that Latvia and Europe as a whole no longer enjoyed the stability it had in 2006, and that since then Latvia had legitimate reasons to be concerned about its security, territorial integrity, and democratic structure of the State, and therefore had a larger discretion to protect these values in Latvia’s specific historical and political context compared to what it had disposed in 2006.

It should be noted that the need to take into account the broader geopolitical context, including Russia’s aggressive military and political control over parts of Georgia and Ukraine, when assessing Latvia’s situation was already pointed out by the European Court of Human Rights in its earlier decision in the case of *Gapoņenko v. Latvia*³³ where the Court dismissed the complaints about violations of freedom of expression and the right to personal security and liberty in the context of pre-trial detention.

Thus, with regard to the geopolitical context, we can make the following conclusions:

First, no court operates in a vacuum and, when considering a case, all relevant circumstances must be taken into account, or in other words, the broader or narrower context that is significant to the case.

32 European Court of Human Rights, judgment of 25 October 2024 in case *Ždanoka v. Latvia* No. 2, application No. 42221/18, paragraph 55.

33 European Court of Human Rights, decision of 23 May 2023 in case *Gapoņenko v. Latvia* No. 2, application No. 30237/18, paragraph 43.

Second, the circumstances of each case are unique and comparisons are permissible to the extent that the situations are genuinely similar, without compromising or making the legal analysis superficial. The fact that Latvia is located in the neighbourhood of a currently aggressive Russia, has been part of the Soviet Union for 50 years, is under active influence of Russia's 'policy of compatriots', has been systematically subjected to informative impact measures and thus has a pro-Kremlin part of society, marks the specific context of Latvia. If another country, for example in southern Europe, were to adopt similar language restrictions during the pre-election campaigning period, the proportionality assessment would probably be very different.

Third, the 'geopolitical context' is not a legal term, but conceptualises the external circumstances that may be relevant to a case. Therefore, general references to the 'geopolitical context', without specifying what particular nuances are relevant to the case, would only taint the legal justification and would compromise the outcome of the case.

Fourth, the geopolitical context is linked to the matter of national security and, more deeply, to the notion of a self-defending democracy. Also in the case on the use of the official language in pre-election campaigning, the Constitutional Court referred to its previous case law, indicating that certain safeguards might be needed for the country to protect the democratic order.³⁴ Aside from the pre-election campaign case, when weighing the benefits to society from protecting democracy as a form of a state system against the harm caused to the fundamental rights of individuals or legal persons, the outcome will always be in favour of protecting democracy. Democracy must be protected; this is an axiom. But there must be a real need to do so in order to trigger the concept of self-defending democracy.

Fifth, the principle of proportionality also applies to the circumstances of the geopolitical context. There are no fundamental reasons why restrictions on fundamental rights imposed in an emergency situation should be strictly assessed from the proportionality point of view, whereas those introduced due to geopolitical context should not be.

The fundamental principle established by the Constitutional Court in the context of the COVID-19 epidemic that the legislator must always be guided by the general principles of law aimed at minimising harm to fundamental rights, democracy, and the rule of law also applies to situations where the geopolitical

34 Constitutional Court of the Republic of Latvia, judgment of 13 February 2025 in case No. 2024-06-0601, paragraph 13.3.

context plays an important role. The same applies to measures intended to protecting democracy, we should always be guided by the general principles of law which aim to minimise harm to fundamental rights and the rule of law, while ensuring that restrictions are assessed with proper diligence.



Matej Accetto³⁵

Judge of the Constitutional Court of Slovenia

Constitutional Justice and Disruptive Realities

Disruptive challenges test the fidelity to, and effectiveness of, the traditional tenets of the rule of law and (constitutional) judicial review. I will try to articulate and evaluate these challenges in the context of three major disruptive realities that have tested the operation of constitutional legal orders in recent years: the Covid-19 pandemic, climate change and mass migration.

We all remember the Covid-19 pandemic, which the world had to confront five years ago and which rattled the established legislation, institutional setup and expertise on dealing with communicable diseases. The states scrambled to adopt effective measures to contain it, the expert community to understand it and hopefully to produce a vaccine against it. It has largely been accepted that Covid-19 was an extraordinary event posing

³⁵ Judge and former president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia and Associate Professor of European Law at the University of Ljubljana. This is an outline accompanying the speech presented at the International Conference of the Constitutional Court of the Republic of Latvia "The Role of Constitutional Courts in Ensuring the Resilience of Common European Values in Face of Contemporary Challenges", held on 24–25 April 2025 in Riga. The outline was intended as a tool to help prepare for the interpretation of the speech. In parts, the text reproduced below draws heavily on past writings, notably on M. Accetto, *Law and Justice in a Time of the Pandemic*, in M. Accetto, K. Škrubej and J. H. H. Weiler (eds), *Law and Revolution: Past Experiences, Future Challenges*, Routledge 2024, 308–323, and on M. Accetto, *Judicial Review and Climate Change: A Perspective from Slovenia*, *Human Rights Law Journal* 43 (2023), 361–365, which the readers are invited to peruse for a deeper analysis of the themes highlighted below.

“novel challenges” in “unique ways”.³⁶ To give just one example of such an approach: when Romania introduced a state of emergency by way of a presidential decree, the latter’s preamble referred to the circumstances of the pandemic as an “unforeseeable exceptional context, which concerns the general public interest and constitutes an extraordinary situation, requiring exceptional measures”.³⁷ In *Terheş v. Romania*, referring to this preamble, the European Court of Human Rights agreed, stating that³⁸

‘[i]n the Court’s view, there is no doubt that the Covid-19 pandemic may have very serious effects not only on health, but also on society, the economy, the functioning of the State and life in general, and that the situation must therefore be described as an “unforeseeable exceptional context” [...]

Climate change is another disruptive reality, even though some of the issues it raises, the clash between the private and public interest, between the right to property and the exigencies of the common good, have already been known to society and law since antiquity.³⁹ The present-day challenges are disruptive in novel ways that, first of all, show that, as reflected in its terminology, the problem of climate change and global warming cannot be limited or compartmentalised in spatial, temporal or substantive terms, and that, secondly, also demand a reconsideration of the traditional tenets of judicial review, especially once interested applicants increasingly start to turn to courts and litigation to try and hold to account those they deem responsible for (bringing about or not preventing) climate change.

Mass migration, finally, is another disruptive reality which in many states has tested the effectiveness of their asylum and reception systems, as well as the fidelity to the established tenets of judicial review and substantive rules governing the asylum seekers’ rights. One recent evidence of – and reaction to – these challenges is the so-called New Pact reform adopted by the European Union, including the newly adopted Crisis and Force Majeure Regulation which aims to help Member States when faced with a migration emergency in adapting their response to the exigencies of the particular crisis, including enhanced solidarity and derogations from the Asylum Procedures Regulation.

Paraphrasing Tolstoy, each disruptive reality is disruptive in its own way. And yet, there are certain common strands that may be identified.

36 See eg Stephanie Palmer and Stevie Martin, Public Health Emergencies and Human Rights: Problematic Jurisprudence Arising from the Covid-19 Pandemic, *European Human Rights Law Review* 5 (2020), 488–498, at 488.

37 Preamble to the Decree No. 195/2020, reproduced in the ECtHR judgment in the case *Terheş v. Romania*, decision of 13 April 2021, App. No. 49933/20, para. 23.

38 *Ibid.*, para. 39.

39 See e.g. Rena van den Bergh, “Roman Origins of Environmental Law?”, 1999 *Journal of South African Law* 3 at pp. 496–497 (1999).

For one thing, they all test the traditional role of the courts, their institutional competence and jurisdictional limits, and the broader operation of the traditional system of checks and balances as envisaged by the principle of the separation of powers. The Covid-19 pandemic challenged the ordinary division of labour between the legislative and the executive branches of government in drafting the suitable regulatory response. Climate change litigation brought into sharp relief the uneasy choice between the political and judicial safeguards of environment, consequently of political versus legal or legislative constitutionalism, and ultimately of the appropriate levels of judicial activism versus judicial restraint. Similar considerations in the context of the separation of powers (in the meeting of the realities on the ground as confronted by the executive branch with the appropriate levels of legislative legitimation and judicial review) can also be seen in the legislation addressing the possible challenges of mass migration.

For another, they also challenge the established grounds and standards for judicial (or constitutional) review. They may raise uneasy issues of the (principled and/or practical aspects of) justiciability of claims under fundamental rights regimes, and the extent of the positive obligations on the state, such as in the case of climate change litigation. More generally, as a precondition to effective judicial protection, they may raise issues of standing (e.g. the requisite legal interest, issues of the immediacy of injury or of its redressability). And, perhaps most importantly, they may affect the standards of review, especially in the face of (scientific or factual) uncertainty as to the nature and scope of threats posed by the disruptive realities as well as the need for and effectiveness of the planned regulatory response (be it, in the context of the three practical examples mentioned above, the nature of the threat as well as the effectiveness of restrictive measures in the context of a pandemic, the required precautionary approach when faced with uncertain environmental threats, or the anticipated challenges of complex crises in the event of mass migration). What should be the principles – or criteria of validity – to be used by the (constitutional) courts in reviewing such measures taken by the other branches of government? Should judicial review be more restrained? Should the established tests of judicial review – such as, for instance, the proportionality test – be adapted to account for the extraordinary circumstances, and if so, in what ways? Or is it simply the case that the extraordinary circumstances may require finding a slightly (or not so slightly) different balance between competing rights and public interests?

Finally, in light of the theme of the panel, an important question may be whether the extraordinary circumstances posed by such disruptive realities are to be tackled within the ambit of the established mechanisms regulating states of

emergency or whether new, perhaps uniquely tailored exceptional regimes should be introduced. While some states already recognise different states of emergency in terms of severity and their exigencies, the mentioned disruptive realities seem to raise new issues on how and whether they should be engaged.

It is thus telling to note, for instance, that in tackling Covid-19 states adopted different strategies in that respect. Some states formally declared a state of emergency: in Italy, one of the countries outside China first confronted with the pandemic, a state of emergency was first introduced as early as 31 January 2020 and extended until 31 March 2022;⁴⁰ in Israel, it was declared on 19 March 2020.⁴¹ Some states made use of other types of emergency powers, not always without controversy: in Vietnam, for instance, while a state of emergency has not formally been declared since 1979, a *de facto* approach allowing the executive to temporarily assume special powers was used.⁴² This group may also be said to include China, with the particular characteristic of its “rule of emergency law” regime, where the response to Covid-19 was summarised as a “coordinate management programme”.⁴³ Finally, however, yet other states adopted the policy of operating under ordinary constitutional rules, notwithstanding the fact that an epidemic was declared as an exceptional public health emergency.⁴⁴ One report analysing the data for 106 states concluded that, through early 2022, some 40 percent of these 106 states declared a state of emergency due to Covid-19.⁴⁵

An analysis along similar lines has also been warranted in the context of mass migration, as evidenced by national legislative frameworks as well as the already mentioned new European Union migration regime (see, notably, the so-called European Union Crisis and Force Majeure Regulation 2024/1359), a special regime envisaged in the context of exceptional situations in the field of migration and asylum law. Such regimes pose a number of questions.

40 See Decreto Legge 24 marzo 2022, n. 24, Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (GU Serie Generale n.70 del 24. 3. 2022). For early response see Michelle Falkenbach and Manuela Caiani, Italy’s Response to Covid-19, in Scott L. Greer and others (eds), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19*, University of Michigan Press: Ann Arbor 2020, pp. 320–338, at 322–324.

41 See Raphael Cohen-Almagor, Israel Facing Covid-19, *Public Governance, Administration and Finances Law Review* 6 (2021) 1, pp. 7–17, at 8–9.

42 See Cong Giao Vu and Tri Uc Dao, State of Emergency in Vietnamese Law: Reflections on the Government Response to the Covid-19 Pandemic, *Australian Journal of Asian Law* 22 (2022) 2, pp. 5–19, at 9–13.

43 See Ugo Mattei, Liu Guanghua and Emanuele Ariano, The Chinese Advantage in Emergency Law, *Global Jurist* 21 (2021) 1, pp. 1–58, at 8–13.

44 Such was eg the position in Austria – see Karl Kössler, Managing the Covid-19 Pandemic in Austria: From national unity to a *de facto* unitary state?, in Nico Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, Routledge: Abingdon 2022, pp. 70–87, at 73. This approach was also taken by Slovenia.

45 See Tom Ginsburg and Mila Versteeg, The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52* and *University of Chicago Public Law Working Paper No. 747*, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974, at 25.

Perhaps, from a technical aspect, the key issue is in what ways such special regimes are intended to affect the normal standards of judicial review or more generally the criteria of validity for the regulatory responses taken by states to tackle disruptive realities.

Thus, for instance, in 2019 the Slovenian Constitutional Court had to review the constitutionality of provisions of the Aliens Act establishing a “special legal regime” intended to govern the treatment of persons who express an intention to submit an application for international protection during a time of changed circumstances in the field of migration. In its assessment, the Constitutional Court found it significant that special circumstances as defined by the legislation under review did not entail the existence – or declaration – of a state of emergency regulated by Article 92 of the Constitution. Specifically, as provided by the statutory text, the introduction of the special legal regime was possible not only in circumstances in which the state would no longer be able to effectively ensure public order or internal security, as a result of which the existence of the state would be threatened, but already when the functioning of the most important state authorities could be rendered difficult as a result of changed circumstances in the field of migration, and even in a situation where such negative consequences have not yet even occurred. As the Constitutional Court stressed, under the Slovenian Constitution a limitation of human rights can only be assessed in ordinary circumstances (Article 15 of the Constitution) or during a state of war and state of emergency (Article 16 of the Constitution). There is no third option (*tertium non datur*). Since the legislation under review did not entail and envisage a state of emergency in the state, the Constitutional Court was only able to assess the conformity of the challenged provisions with the criteria of constitutional case law that apply in ordinary circumstances (i.e. when there is no state of emergency).

More generally, however, this aspect also raises the uneasy question of whether disruptive realities may be tackled while remaining faithful to the traditional tenets of the rule of law, or whether the extraordinary circumstances of such disruptive realities and the articulated need for swift feasible action in order to protect those constitutional values, including certain (ostensibly) higher-level fundamental rights, which these disruptive challenges endanger, should to some extent take precedence over the established requirements of the rule of law. In some such instances in the past, such as the Covid-19 response, there have been instances when the usual exigencies of the principle of the rule of law were seen as an overly formalistic obstacle hindering an effective response required by these disruptive realities.

I tentatively offer my past view that this is not and emphatically should not be the case. Adhering to the rule of law does not limit the effectiveness of the measures to combat, curtail or address disruptive realities. In fact, the opposite may well be true: it is precisely by adhering to the requirements of the rule of law that measures can be properly adopted, be received as such and ultimately thus also be more effective. These requirements include the proper respect for all fundamental rights and finding the appropriate balance between them, while the traditional tenets of the rule of law, as evidenced by the regulation of the states of emergency, already offer the mechanisms to accommodate the exceptional circumstances of disruptive realities. Ensuring full respect for the principle of the rule of law should thus not be seen as *an obstacle to*, but rather as *a tool of* an effective response to disruptive realities.



Ineta Ziemele

Judge of the Court of Justice of the European Union

Resilience of democratic values in times of crisis: deliberative process, judicial independence, empowered individuals as strength rather than weakness

It is particularly fashionable at the moment to discuss the decline of democracy. However, this is not a new phenomenon, and it is definitely not linked to the fact that, for a few months now, one of the most influential democracies has entered an epoch of chaos. If one looks at the literature, we see that this topic has been the focus of various studies and books for at least the last decade. It should also be noted that the thesis about the decline of democracy is considered in different contexts. One may say that the challenges of democracy are slightly different in each context. Nevertheless, the fact remains that, statistically, the number of countries regarded as democracies is declining.

My approach to challenges of democracy stems from a different perspective. There's a demand to discuss the resilience of democracy. We need to understand whether and what makes a democracy resilient in order to reinforce these specific elements. Thus, I will begin with some theses about democracy. Next, I will turn to the currently popular thesis: the more democracy is attacked, the more freedoms

need to be restricted. And I will conclude with a few examples of the case law from both European courts and the Constitutional Court of Latvia, which, in my opinion, show that it is not about the reduction of the field of human freedoms, but about the exercise of all freedoms in good faith.

Democracy

There's no better launching pad to form one's reflections on democracy, as the works of Francis Fukuyama and Timothy Snyder. In their respective books *Identity* and *On Freedom*, both of these thinkers of our times begin their explanations with certain understanding of human nature.⁴⁶ They both underline that what distinguishes human beings from other living beings is their ability to make moral choices, to distinguish between good and bad. Fukuyama looks at the reasons behind the Arab Spring and the Euromaidan. I agree with his conclusion that it would be an exaggeration to expect that they took place in the name of a particular form of democracy. However, both of these uprisings were sparked by people's exhaustion with the government's disrespect, a government that had not only seized immense wealth but also deprived every citizen of the ability to simply freely secure a decent quality of life. Snyder adds another layer to this analysis of human nature, which is the key to understanding democracy. In addition to the basic need to freely earn a decent living (which, naturally, leads to expectations about regulation of the economic life of society on the part of the state and access to proper education and health care which shapes people's economic behaviour), Snyder discusses the values of a free individual. The moral choices we can make depend on the values we develop.

It is important to emphasise that Snyder defines freedom as both negative, i.e. the freedom from government interference, and, more significantly, positive, i.e. the freedom to be or the freedom to have. As an example, he refers to medical care in the United States which has never reflected the positive meaning of freedom. Snyder demonstrates how the inability to freely access medical care, specifically, a lack of this freedom, makes individuals dependent on external factors to such an extent that their dignity is often violated. The government's actions have led to a lack of freedom. Moreover, the freedom to make choices, which certainly includes the choice of values, makes individuals less predictable in the eyes of governments.

Governments need predictable people. Here, George Orwell's novel *Nineteen Eighty-Four* immediately comes to mind. And not just the Big Brother storyline and

46 Francis Fukuyama, *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. – London, 2018; Timothy Snyder, *On Freedom*. – New York, 2024.

the Thought Police or the revision of history through censorship of the archives, but above all, the reduction of language.⁴⁷ I have always believed that Orwell wrote this book brilliantly, particularly because he was right to include the story of the loss of language, namely, its beauty, history, vocabulary, which leads to the loss of human dignity, autonomy, and the desire for recognition as central features of human nature. The real problem with social media and their algorithms is that they make us predictable, affect the language we use, and consequently alter our way of thinking. They reduce our freedom of choice and unpredictability in the eyes of governments. We have learned now that, as a consequence of these effects, elections are vulnerable to abuse and manipulation.

From this very brief overview of human nature, I would highlight several elements that, in my opinion, are important for the resilience of democracy. The disregard for human dignity, the lack of opportunities and equal rights, especially in societies with a tradition of the rule of law and human rights, can eventually lead to riots and protests against the government. The collapse of the Soviet Union and socialist systems in Eastern Europe is an example of how disrespect for people can lead to the downfall of empires. The Arab Spring and Georgia are both present-day examples of this. Likewise, Ukraine's resistance against the invader. The democratic form of societal governance remains the most appropriate for the human need for dignity and recognition. Democracy should continue to provide individuals with equal opportunities, instead of limiting and controlling their freedom, despite how contradictory this may seem in a time when our societies are facing apparent threats.

The resilience of democracy is rooted in securing freedom for its citizens, providing equal opportunities, ensuring protection against arbitrariness, including the power of money and algorithms. Therefore, the concentration of wealth and algorithmic power in the hands of a few individuals requires regulation. Money and algorithms represent power. If democracy protects against the abuse of governmental power, it should also have mechanisms that protect against the abuse of any kind of power. The European Union is actually taking these steps, but it has also received criticism from the business community. Some of the criticism is justified, as regulation should not lead to a continuous increase in bureaucratic burden; however, regulation is still required to protect, for instance, the privacy of each individual as a value, so that the so-called 'Big Brother' does not control us at every step. In other words, a modern democratic state should regulate all those social phenomena that

47 George Orwell, *Nineteen Eighty-Four*. – London, 2021.

may have too much power and that may limit the freedoms of the ordinary citizen, because the resilience of democracy is in the hands of free citizens.

Democracy's response to a threat

Does a threat to democracy inevitably lead to narrowing the scope of human rights? In view of the above, I disagree with this thesis. In my view, democracy's response to a threat should be the opposite. Hence, there should be more freedom to have, according to Snyder's terminology. More equal rights and more opportunities, more support for those individuals who are lost in a world where, at least in theory, there are numerous opportunities and temptations. More information, greater transparency, more resources to tackle the concentration of financial or digital power in the hands of a few individuals.

In order for democracy to function properly, society needs to actively engage in discussions about common values, problems, disagreements, threats, and challenges. In my opinion, we have come to view democracy as something self-evident, prioritising the pursuit of individual wealth. We have not discussed whether democracy remains our common value or whether it needs to adapt to our times. Democratic debate and media platforms that discuss democratic values have not been sufficient. Such debates have increasingly occurred only within expert 'bubbles'. Right here is an example of what we should not become. This illustrates the need to return to our roots, namely, an active civil society, broadly represented and open political parties that engage in continuous and direct communication with the people. We could be pleasantly surprised, as people would return to the meeting rooms, sensing a genuine desire from a political force to represent them.

Principle of self-defending democracy in judicial practice

The recent increase in judicial activity related to the application of the principle of self-defending democracy is a direct response to the various threats to democracy that we, as individuals and societies, are currently experiencing intensely. The courts are committed to protecting democracy and democratic values.

In the final part of my reflections, I will turn to the role of the courts at a time of internal and external attacks on democracy. Are the courts able to do anything? There is an article by David Broder entitled *The Courts Aren't Going to Stop Trump and His Kind* published by *The New York Times*⁴⁸. The author quite

48 *The New York Times*, April 12–13, 2025, pp. 1, 15.

accurately identified this matter by referring to the recent conviction of M. Le Pen in France and the Constitutional Court's ruling in Romania, preventing the far-right ultranationalist from running for president again. Trump and his like-minded followers have described both examples as 'witch hunts' or 'lawfare'. But can rulings like these prevent the 'Trumps of the world'? Broder is concerned that such judicial practice will boost the popularity of extreme-right wing parties. The author suggests that democracy is made vulnerable by such phenomena as lower financial and other investments in various forms of democracy, as well as by the cultivation of attitudes that view the political system as corrupt. It should be noted that these positions also have a factual basis. We are gradually losing a collective trust in institutions and even a common understanding of the same truths.

Of course, that distrust is being fuelled from outside, and Russia, though not exclusively, is very skilled in this regard. Are court-endorsed restrictions in the name of self-defending democracy the answer? This is certainly a very important matter for the courts.

On 29 June 2018, the Constitutional Court of Latvia adopted a judgment in Case No. 2017-25-01 concerning a constitutional complaint filed by a well-known Latvian Russian politician, who has been denied the right to stand as a candidate in the elections to the Parliament of the Republic of Latvia on the grounds of her past participation in the Communist Party, whose members opposed Latvia's independence after 1991. However, over time, Latvian democracy faced the question of how long these individuals could be deprived of the right to stand as a candidate. The Constitutional Court explained that the principle and objective of this restriction remain consistent with the Constitution, but an individual assessment of the threat to democracy is necessary. In this particular case, open support for the Russian occupation of Crimea and related behaviour of this person, inconsistent with the values established by the Constitution, indicated that she posed a risk to Latvia's independence and democracy. The Constitutional Court added that the general restriction must be reviewed periodically and that, in any case, the Latvian legal system has mechanisms for an individual assessment of the persons who are subject to such general restriction.

The European Court of Human Rights (ECtHR), to which the person subsequently applied, delivered its judgment in July 2024. It took into account the fact that the Constitutional Court, in its interpretation, had narrowed the scope of the general restriction by adding a new criterion. Hence, that the person threatened and continues to threaten the independence of the state of Latvia and the principles of a democratic state governed by the rule of law. Though I do not believe that

a new criterion was added by the Constitutional Court; it simply clarified what already exists in the Latvian legal system, nonetheless, the fact remains that the ECtHR accepted this interpretation of national law by the Constitutional Court and considered it predictable. It held that while a Member of Parliament cannot be required to be loyal to the government, these persons can be required to be loyal to the State, which encompasses respect for the country's Constitution, laws, institutions, independence, and territorial integrity. In my opinion, it is important that the ECtHR pointed out that the applicant had never distanced herself from the undemocratic position of the Communist Party of Latvia. It was also very important for the Court that, in the context of this case, the applicant had the opportunity to appeal the decision of the Electoral Commission to the court, which she did, without disproving the allegations made against her in the process. Thus, the ECtHR did not establish a violation of the applicant's right to stand as a candidate in national parliamentary elections, despite the 34-year restriction.

How can we connect this judicial practice with the point made at the beginning of the article about the fact that the resilience of democracy is linked to greater freedom and equal rights? Democracy must not allow its values from being abused for dishonest purposes. Such abuse of rights and freedoms is not acceptable. It is typically easier to identify external threats. Shutting down Russian propaganda TV channels or radio stations in the European Union falls into this category. The previously described judicial practice addresses the issue of internal threats to our democratic society.

In his book *Identity*, Francis Fukuyama argues that identity politics is the primary challenge for contemporary democratic societies, particularly, understanding who we are and what unites us as a society. Democratic societies have always been built from a range of different identities. Social media have promoted the visibility of these identities and their interaction. At the same time, they have contributed to widespread social fragmentation and a deficiency in civic engagement, by offering anonymity and a lack of responsibility for spoken words. In the most extreme scenarios, this could potentially lead to major internal fragmentation within society. Nevertheless, I believe that dissatisfaction with and antagonism towards institutions arise from limited freedom. Our economy requires a legal framework that offers greater opportunities for everyone. At the same time, and most importantly, the exercise of freedom must depend on the acceptance of common societal values.

The judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) delivered on 4 February 2025 in the Keren case (C-158/23), following the request for a preliminary ruling from the Council of State of the Netherlands, confirmed that

under European Union law the Netherlands is entitled to require beneficiaries of international protection to pass the civic integration examination and to acquire language skills. This approach of the CJEU is in line with the approach previously explained in the case of *Ždanoka* (No. 2), where the ECtHR stressed that individuals must be loyal to the State and the Constitution. I can only agree with Francis Fukuyama's thesis that "[...] basic human rights are universal, but full enjoyment of rights actively enforced by state power is a reward for membership in a national community and acceptance of that community's rules."⁴⁹ So the role of the courts is to enforce human rights, to enable equal opportunities, and, of course, to make sure that rights and opportunities are enabled to all those who accept the rules of the specific democratic community. At the same time, this community must constantly engage in discussions about its values and rules.

49 Francis Fukuyama, *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. – London, 2018; Timothy Snyder, *On Freedom*. – New York, 2024, p. 173.



Artūrs Kučs

Judge of the European Court of Human Rights

Honorable colleagues!

Ladies and Gentlemen!

I would like to thank my beloved Constitutional Court, and the co-organisers of the conference – the Constitutional Court of Ukraine – for inviting me to be here today.

We are talking a lot about challenges today, and I myself face a major challenge – to summarise the wide range of ideas and exchanges of views that have been raised here today. And at this conference, all of us – mainly judges, but not exclusively, as well as academics and representatives of international organisations – representatives of the Venice Commission and representatives of the executive branch, discussed how to safeguard our shared values – democracy, human rights and the rule of law.

The common thread running through all the speeches was similar: the current period is characterised by challenges. Challenges to our shared values, on which we, as Europeans, have relied for more than 70 years. Violations of the fundamental principles of international law, as illustrated by the war launched by Russia in Ukraine, migration crises, hybrid attacks, as well as internal threats and challenges – the polarisation of society, the rise of radical political forces and ideologies, and attacks on the judiciary. Some speakers expressed rather pessimistic, or, as some might say, realistic predictions – that exceptional circumstances are the

new normal, that the march of democracy across the world is under serious threat, whilst other colleagues asked the question: is this really the case?

It was also suggested that countries have not learnt from the past or from their experience of the pandemic, and that the legal system is still not prepared for such extraordinary challenges. And, unfortunately, here in Latvia, this is not just a philosophical question, but also a practical one – are our legal system and we ourselves prepared for the courts to have to operate in a wartime situation? We can say that our democracies and our constitutions are ready to face this challenge.

When describing the challenges, some of us highlighted several external threats to the nation's existence – Russia's aggression against Ukraine, the hybrid war being waged on people's minds in Europe, whilst others focused more on the pandemic, the migration crisis and the changes brought about by climate change. This is also understandable, as there are countries that have suffered from Russian aggression or share a border with Russia; naturally, they feel the threat to their continued existence most acutely.

Several speakers highlighted the impact of hybrid warfare and disinformation on democracy, the manipulation of people's minds, and the impact on citizens' freedom of choice in elections. I would also like to mention one case which is pending before the European Court of Human Rights and is at a very early stage: "Bradshaw and Others v. the United Kingdom". The matter is currently at a very early stage; this has been communicated to the government. In this case, should it come to trial, in substance, the ECtHR may well have to address several significant issues which we discussed at today's conference – the State's positive obligations and the obligation to safeguard free elections. In this case, several Members of the British Parliament are expressing complaints on violation of the European Convention on Human Rights Protocol 1, Article 3 – the right to free elections. The complaint essentially comprises two allegations. Firstly, that the UK government has not thoroughly investigated the information regarding Russian interference in the 2019 Parliamentary election, despite the fact that there were several reports on this matter in Parliament. Secondly, the UK Government, as the applicants allege, has failed to fulfil its positive obligations; namely, the government has failed to adopt an appropriate legal framework to ensure free elections and the free expression of voters' views. Consequently, the Court may, for the first time, have to decide whether the Convention and Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention impose such a positive obligation on a State, namely, to adopt legislation protecting

the integrity of the electoral process from external threats, as well as an obligation to investigate allegations of interference in the electoral process allegedly carried out by another State.

Despite the differences of opinion expressed at the conference on how to respond to new challenges, what unites us all is our recognition of democracy and the rule of law as values. This is where opinions differ – on how best to protect these values and strengthen the resilience of democracy.

We discussed whether or not declaring a state of emergency was the right course of action. Opinions varied. Can we assess restrictions within the framework of the traditional proportionality test, or should we, for example, derogate from the European Convention on Human Rights under Article 15 of the Convention; what are the pros and cons of each approach; what are the limits of an emergency situation; what the balance between the executive and the judiciary should be, and how active – or less active – the courts should be in such situations? Do we need some new, unique solutions? Or we could look for it within the existing legal framework.

All the speakers emphasised the vital role played by the Constitutional Court and the Supreme Court in safeguarding democracy, human rights and the rule of law, even in exceptional circumstances, by assessing the legality of the executive's actions. At the same time, we must, of course, be aware of the limitations as well. And some speakers emphasised that, despite the crucial role played by the courts, a democratic culture within society is vital – one shaped by the media, the education system, the activities of civil society, and the values we have grown up with. Without a democratic culture in society, the courts alone will find it very difficult to safeguard democracy.

In conclusion, I would like to say that different emergency situations, as well as the different contexts in each country, call for different legal solutions. Restrictions on rights that are appropriate in wartime may not be appropriate during a pandemic, and vice versa. Similarly, an emergency situation must not become a new and permanent state of affairs, even if, as the experience of Ukraine shows, such a situation may, unfortunately, last for years.

I may therefore be repeating myself, but I feel it is necessary to emphasise that a strong, independent and active judiciary, in which the public has confidence during emergencies, is what will prevent the executive branch from opening a Pandora's box of unjustified restrictions on human rights, whilst at the same time safeguarding democratic processes and society against the abuse of power.

May we achieve high results together!

