

LATVIJAS UNIVERSITĀTE
JURIDISKĀ FAKULTĀTE

BAKALaura DARBS

**Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas
16.protokols: mērķi, saturs, nozīme**

6.semestra students

Eduards Kaufmanis

ek13089

Zinātniskā vadītāja

Asoc. prof., dr.iur. Kristīne Dupate

Rīga 2016

Anotācija

Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk - Konvencija) 16.protokols ir daļa no pasākumiem, kas tiek veikti Konvencijas ilgtermiņa reformu kontekstā. Ar to paplašina Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) rekomendējošo jurisdikciju un ievieš jaunu mehānismu Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā, atbilstoši kuram šī protokola dalībvalstu pēdējo instanču tiesas un tribunāli varēs lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli. Darbā autors atklāj Konvencijas 16.protokola mērķus, analizē un pēta protokola saturu. Tiek secināts, ka regulējums kaut gan nepilnīgs, ir apmierinošs. Darbā arī tiek izvērtēta protokola nozīme un ietekme uz Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmu un ES pievienošanos Konvencijai, kā arī izsvērtā Latvijas iespējamā pievienošanos Konvencijas 16.protokolam. Tiek secināts, ka Konvencijas 16.protokols kopumā ir atbilstošs līdzeklis Konvencijas sistēmas reformu īstenošanā, un tas nerada ievērojamu apdraudējumu procesam, ar kuru ES pievienojas Konvencijai. Darba noslēgumā arī tiek secināts, ka ir stingri ieteicams Latvijai pievienoties Konvencijas 16.protokolam.

Annotation

Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter “the Convention”) is part of the measures being implemented in the context of the Convention’s long term reform. It expands the European Court of Human Rights’ (hereinafter “the Court”) advisory jurisdiction and introduces a new mechanism in the Convention’s human rights protection system, under which the highest courts and tribunals of the protocol’s Parties will be enabled to ask the Court to give advisory opinions. In the thesis the author reveals the aims of Protocol No. 16 to the Convention, analyses and examines its content. It is concluded that the provisions although flawed, are satisfactory. Furthermore, in the thesis the author evaluates the significance and influence of Protocol No. 16 to the Convention to the Convention’s human rights protection system and the EU’s accession to the Convention. Latvia’s possibility of becoming a party to Protocol No. 16 to the Convention is also assessed. It is concluded that Protocol No. 16 to the Convention generally is an appropriate measure for the enactment of the Convention’s reforms and that it does not pose a real threat to the EU’s accession to the Convention. In the conclusion of the thesis, it is concluded that it is highly advisable for Latvia to become a party to Protocol No. 16 to the Convention.

Satura rādītājs

Anotācija.....	1
Anotation	2
Izmantoto saīsinājumu saraksts	4
Ievads.....	5
1. Mērķi	7
1.1. Ekspertu grupas Ziņojums	7
1.2. Izmiras konference	9
1.3. ECT viedoklis	9
2. Saturs	12
2.1. Konvencijas 16.protokola fakultatīvā daba	12
2.2. Piedāvātais saturs.....	13
2.3. Pieņemtais saturs un regulējuma analīze	17
2.3.1. 1.pants.....	18
2.3.2. 2.pants.....	32
2.3.3. 3.pants.....	34
2.3.4. 4.pants.....	35
2.3.5. 5.pants.....	37
2.3.6. Konvencijas 16.protokola tehniskie panti (6.-11.pants).....	38
2.4. Konvencijas 16.protokola radnieciskā saikne ar LESD 267.pants.....	39
3. Nozīme un ietekme.....	41
3.1. Konvencijā iedzīvinātās cilvēktiesību aizsardzības sistēmas izmaiņas.....	41
3.2. Ietekme uz ES pievienošanos Konvencijai.....	42
3.3. Latvijas pievienošanās Konvencijas 16.protokolam	44
Kopsavilkums	46
Izmantoto avotu saraksts	49

Izmantoto saīsinājumu saraksts

CDDH	Eiropas Padomes Cilvēktiesību koordinācijas komiteja
ECT	Eiropas Cilvēktiesību tiesa
EP	Eiropas Padome
ES	Eiropas Savienība
EST	Eiropas Savienības tiesa
Konvencija	Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija
LESD	Līgums par Eiropas Savienības darbību

Ievads

Ir iespējams argumentēt, ka Konvencija ir viens no pasaulē nozīmīgākajiem cilvēktiesību dokumentiem. Ar to nodrošina personu cilvēktiesību aizsardzību un stiprina demokrātisko iekārtu Konvencijas dalībvalstīs. Konvencijas paredzēto mērķu sasniegšanu, galvenokārt, realizē dalībvalstu tiesas un ECT. Dalībvalstu tiesām ir uzdots garantēt savas valsts uzņemto saistību izpildījumu, proti, nodrošināt Konvencijā un konkrētajai dalībvalstij saistošajos protokolos garantētās tiesības un brīvības. ECT interpretē un sniedz skaidrojumus šo tiesību un brīvību piemērošanas tvērumam, konstatē dalībvalstu pārkāpumus un attiecīgi soda pārkāpējvalsti, paredzot kompensāciju cietušajai pusei. Tādējādi ECT stimulē pieļauto pārkāpumu prevenciju Konvencijas dalībvalstīs un veicina augstāka cilvēktiesību standarta veidošanos.

Bez iepriekš minētā, ECT kompetencē ir arī sniegt rekomendējoša rakstura viedokli par tiesību problēmjuautājumiem (rekomendējošā jurisdikcija). ECT rekomendējošās jurisdikcijas pirmsākumi meklējami 1961.gadā, kad Ekspertu Komisija izteica priekšlikumu paplašināt ECT kompetenci, piešķirot tai tiesības sniegt rekomendējoša rakstura viedokļus¹ (tagad pazīstams kā Konvencijas 2.protokols). Diemžēl šis protokols sava šaurā tvēruma dēļ ir izvērties praktiski maznozīmīgs, jo kopš tā stāšanās spēkā tas ir iedarbināts vien trīs reizes. Līdz ar to, attīstoties cilvēktiesībām, palielinoties ECT noslogotībai un tamdēļ nepieciešamībai veikt reformas Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā, radās nepieciešamība ievērojami paplašināt ECT rekomendējošo jurisdikciju. Tā rezultātā 2013.gada 2.oktobrī tika pieņemts un atvērts parakstīšanai Konvencijas 16.protokols. Ar to tiek paplašināta ECT rekomendējošā jurisdikcija un ieviests jauns mehānisms Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā. Pašreiz to ir ratificējušas 6 valstis un parakstījušas 16 (to ir nepieciešams ratificēt vismaz 10 Konvencijas dalībvalstīm, lai protokols stātos spēkā)².

Tiesīzbzinātnieks *Christos Giannopoulos* to ir nodēvējis par tiesas procesam līdzīgu viedokļu mehānismu ("*avis contentieux*").³ Bijušais ECT priekšsēdētājs, tiesnesis *Dean*

¹ Explanatory Report to Protocol No. 2 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, conferring upon the European Court of Human Rights competence to give advisory opinions. Strasbourg, 6.V.1963. European Treaty Series - No. 44. General Considerations 3.paragrāfs.

² Chart of signatures and ratifications of Treaty 214. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Status as of 10/05/2016.

³ Christos Giannopoulos. Considerations on Protocol No. 16: Can the New Advisory Competence of the European Court of Human Rights Breathe New Life Into the European Convention on Human Rights? German Law Journal, May 1, 2015. 16 German L.J. 337. 1.lpp.

Spielmann, to ir raksturojis kā dialoga protokolu, kā uz to bieži vien arī atsaucas juridiskajā literatūrā.⁴

Kā tiks atklāts darbā, šī protokola stāšanās spēkā ievērojami ietekmēs cilvēktiesību aizsardzību Konvencijas dalībvalstīs, izmainīs to tiesu un ECT kompetenci, savstarpējo sadarbības modeli un dialogu. Turklāt tas samazinās ECT noslogotību ilgtermiņā un potenciāli izmainīs attiecības starp ES un Konvenciju.

Ņemot vērā iepriekš minēto, un, tā kā Latvija vēl nav ratificējusi Konvencijas 16.protokolu, tēma ir aktuāla, un to ir nepieciešams izpētīt un analizēt, lai veidotos izpratne par pozitīvajiem un negatīvajiem aspektiem, kas saistīti ar pievienošanos šim protokolam.

Darba mērķis ir veikt Konvencijas 16.protokola ģenēzi tiktāl, ciktāl tas nepieciešams protokola mērķu atklāšanai, analizēt un izpētīt protokola saturu, apskatot tiesību zinātnieku sniegtos viedokļus, izvērtēt protokola nozīmi un ietekmi uz Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmu un ES pievienošanos Konvencijai, kā arī izsvērt Latvijas iespējamo pievienošanos Konvencijas 16.protokolam.

Darba uzdevums ir analizēt Konvencijas 16.protokolu, sniegt priekšlikumus nākotnes grozījumiem, atklāt protokola nozīmi un potenciālo ietekmi uz Konvencijas un ES dalībvalstu tiesību sistēmām. Kā arī viens no galvenajiem darba uzdevumiem ir sniegt viedokli par ietekmi kāda tiktu radīta, ja Latvija pievienotos jaunajam protokolam.

Lai sasniegtu darba mērķi un izpildītu darba uzdevumu, darbā tiek izmantotas tādas pētniecības metodes, kā vēsturiskā, analītiskā, deduktīvā un induktīvā. Vēsturiskā pētniecības metode tiek izmantota, lai atklātu 16.protokola mērķus un veidošanos aspektus. Analītiskā pētniecības metode tiek izmantota pētot tiesību literatūru, ECT judikatūru, normatīvos aktos un citus tiesību avotus. Analīze ir veikta secinājumu, vērtējumu un priekšlikumu pamatā.

Bakalaura darbā tiek izmantoti tādi tiesību akti, kā Konvencija un tās protokoli, ES dibināšanas līgumi. Darbā tiek izmantota arī juridiskā literatūra, ekspertu ziņojumi, EP sniegtie skaidrojumi, ECT izteiktie viedokļi, spriedumi un interneta resursi.

Par Konvencijas 16.protokolu un tā saturu Latvijā nav rakstīts nevienā rakstā vai grāmatā, un juridiskā literatūra autoram zināmā valodā ir pavisam nelielā apmērā. Līdz ar to autoram visai ierobežotā apjomā ir iespējams polemizēt ar citiem autoriem par Konvencijas 16.protokola teorētiskajiem un praktiskajiem aspektiem.

⁴ Dean Spielmann. Comité des Ministres, 123ème Session. 16 mai 2013. Attiecībā uz tiesībzinātniekiem skatīt: Nasya Daminova. Protocol No. 16 of the ECHR in CJEU Opinion 2/13: Analysis and perspectives. Uusi Tampereen yliopiston blogit –sivusto, 29.02.2016; Janneke Gerards. Advisory Opinions, Preliminary Rulings and the New Protocol No. 16 to the European Convention of Human Rights: A Comparative and Critical Appraisal. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2014. 632.lpp.

1. Mērķi

Darba pirmajā nodaļā tiks pētīti avoti, no kuriem var atvasināt Konvencijas 16.protokola rašanās pamatus. Līdz ar šo avotu izpēti tiks atklāti protokola mērķi, tādējādi radot priekšstatu par tā nozīmi Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas attīstībā. Ir nozīmīgi iepazīstināt lasītāju ar mērķiem darba pirmajā nodaļā, jo tie veicina pareizu interpretāciju Konvencijas 16.protokola saturam, kas tiks pētīts un analizēts darba otrajā nodaļā.

1.1. Ekspertu grupas Ziņojums⁵

Pirmos apsvērumus par ECT rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu izdarīja Ekspertu grupa savā 2006.gada 15.novembra Ziņojumā, uz kuru ir vairākas atsauces veiktas arī Konvencijas 16.protokola izstrādē. Ar mērķi izvērtēt Konvencijas kontroles mehānisma ilgtermiņa efektivitāti, par šī Ziņojuma nepieciešamību lēma EP valstu un valdību vadītāji Varšavas sanāksmē 2005.gada 16. un 17. maijā.⁶

Vadoties no šīs pamatnostādnes, Ekspertu grupa vērtēja Konvencijas dalībvalstu pēdējo instanču tiesu mijiedarbību ar ECT. Tika secināts, ka šo tiesu savstarpējās attiecības ir būtiskas cilvēktiesību aizsardzībā, un līdz ar to tās nepieciešams stiprināt.⁷ Autors pievienojas šiem apsvērumiem, ņemot vērā, ka pie ciešākas šo tiesu sadarbības un plašāka dialoga, Konvencijas dalībvalstu tiesām būtu iespēja *ex ante* novērst cilvēktiesību pārkāpumus EP dalībvalstīs, kļiedēt tiesisko neskaidrību un veicināt kā savu, tā arī ECT autoriāti.⁸

Tālāk Ekspertu grupa izskatīja iespēju institucionalizēt saikni starp ECT un pēdējo instanču tiesām. No vienas puses, eksperti noraidīja ideju par prejudiciālā nolēmuma procedūras iedzīvināšanu, kas pazīstama ES tiesībās LESD 267.panta ietvaros, atzīstot to par nepiemērotu Konvencijas sistēmai. Šāds apgalvojums tika pamatots ar to, ka EST prejudiciālo nolēmumu procedūra ir alternatīvs modelis pastāvošajai tiesas kontrolei, ko paredz Konvencija. Abu sistēmu kombinācija radītu ievērojamas juridiska rakstura un praktiskas problēmas, kā arī ievērojami palielinātu ECT noslogotību.⁹ Kā tas tiks atklāts darba otrajā nodaļā, autorprāt, pašreiz paplašinātā rekomendējošā jurisdikcija vairākos aspektos ir ļoti tuva

⁵ Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. 979bis Meeting, 15 November 2006. CM(2006)203.

⁶ Turpat. 1.paragrāfs.

⁷ Turpat. 76.-78.paragrāfs.

⁸ Committee on Legal Affairs and Human Rights. The effectiveness of the European Convention on Human Rights: the Brighton Declaration and beyond. Parliamentary Assembly, 02 March 2015. Doc. 13719. 26.paragrāfs.

⁹ Turpat. 79.-80.paragrāfs.

ES tiesībās pazīstamajai prejudiciālo nolēmumu procedūrai. Līdz ar to var teikt, ka ir juridiska radniecība starp abām procedūrām.

No otras puses, Ekspertu grupa uzskatīja, ka būtu lietderīgi ieviest sistēmu, kurā pēdējo instanču tiesas varētu vērsties ECT, lai saņemtu rekomendējoša rakstura viedokli par juridiskiem jautājumiem saistībā ar Konvencijā un tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju. Šī inovācija vecinātu dialogu starp pēdējo instanču tiesām un ECT, kā arī pastiprinātu ECT konstitucionālo lomu.¹⁰

ECT konstitucionālo lomu var saprast šādā manierē – rekomendējoši viedokļi sniedz iespēju attīstīt tiesību pamatprincipus tādā veidā, kas iespaidos visu Konvencijas dalībvalstu tiesību sistēmas. Līdz ar to šie viedokļi būtu ar līdzīgu nozīmi kā ECT spriedumi un varētu veicināt harmonizētu interpretāciju minimālajiem standartam, ko izvirza Konvencijā ietvertās tiesības. Tādējādi tiktu veicināta efektīva cilvēktiesību aizsardzība Konvencijas dalībvalstīs. Rekomendējoši viedokļi rosinātu diskusijas par būtiskiem tiesību jautājumiem saistībā ar Konvencijā un tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju. Tie papildinātu pastāvošo pilot-nolēmumu procedūru, kas iedzīvināta ECT Tiesas reglamenta 61.⁴ pantā, bez nepieciešamības neierobežojot sevi ar lietām, kas atklāj strukturālas vai sistemātiskas problēmas kādā Konvencijas dalībvalstī. Līdz ar to šie viedokļi ļautu ECT lielā daudzumā pieņemt nolēmumus par principiāliem tiesību jautājumiem (*questions of principle*¹¹) un izvirzīt skaidrākus standartus cilvēktiesību aizsardzībai Eiropā.¹²

Attiecībā uz ECT un nacionālo tiesu saiknes institucionalizāciju, tiesībzinātnieks *Paul Gragl* ir norādījis, ka, atbilstoši Ekspertu grupas Ziņojumam, Konvencijas 16.protokola procedūras vispārējais mērķis ir izcelt Konvencijas dalībvalstu tiesu neizmērojamo nozīmi Konvencijas piemērošanā. Līdz ar to ECT rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšana simbolizē pirmo soli šīs saiknes tuvākai institucionalizācijai.¹³

Rezumējot Ekspertu grupas Ziņojumu, var secināt, ka vieni no Konvencijas 16.protokola mērķiem ir:

¹⁰ Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. 979bis Meeting, 15 November 2006. CM(2006)203. 81.pārgrāfs.

¹¹ Autors ir izvēlējies tulkot *questions of principle* kā “principiāli tiesību jautājumi” dēļ vārda “principiāls” lingvistiskā satura, proti, principiāls ir tāds, kas skar (kā) būtību; būtisks, svarīgs (<http://www.tezaurs.lv/#/sv/principiāls>). Tas vistuvāk atbilst jaunās procedūras priekšmeta būtībai, par ko vairāk tiks atklāts darba otrajā nodaļā.

¹² European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court’s Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 2lpp.

¹³ Paul Gragl. (Judicial) love is not a one-way street: the EU preliminary reference procedure as a model for ECtHR advisory opinions under draft Protocol no.16. *European Law Review*, 2013. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.L. Rev. 2013, 38(2), 229-247. 3.lpp.

- a. Veicināt sadarbību un dialogu starp pēdējo instanču tiesām vai tribunāliem un ECT;
- b. Stiprināt ECT konstitucionālo lomu;
- c. Institucionalizēt saikni starp Konvencijas dalībvalstu tiesām un ECT.

1.2 Izmiras konference

Pēc Ekspertu grupas Ziņojuma vairākas valstis izrādīja interesi par iespējamu ECT rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu. Tā rezultātā 2011.gada 26. un 27. aprīļa Izmiras konferences pieņemtajā Deklarācijā EP Ministru Komiteja tika aicināta pārdomāt nepieciešamību izveidot procedūru, kas ļautu Konvencijas dalībvalstu pēdējo instanču tiesām lūgt ECT rekomendējoša rakstura viedokli par Konvencijas normu interpretāciju un piemērojamību.¹⁴ Konferencē Deklarācijā tika uzsvērts, ka ir nepieciešams izveidot atbilstošus nacionālos līdzekļus, kas palīdzētu izskaidrot Konvencijas normas un ECT judikatūru. Tas veicinātu nākotnes pārkāpumu prevenciju un samazinātu ECT iesniegto pieteikumu daudzumu.¹⁵ Autorprāt, nacionālo tiesu lomas stiprināšana Konvencijas piemērošanā ievērojami veicinātu iepriekš minēto mērķu sasniegšanu. Uzskatāms, ka pie lielākas nacionālo tiesu autoritātes, strīda puses būtu vairāk iedrošinātas paļauties uz tiesas nolēmuma tiesiskumu.

Rezumējot Izmiras konferences Deklarāciju, papildus iepriekš konstatētajiem Konvencijas 16.protokola mērķiem, ir iespējams secināt sekojošos:

- d. Nolūkā samazināt ECT noslogotību, veicināt Konvencijas normu un ECT judikatūras izpratni;
- e. Radīt jaunu preventīva rakstura tiesību avotu.

1.3. ECT viedoklis

Pēc Izmiras konferences CDDH tika lūgts sagatavot konkrētus priekšlikumus jauna līguma pieņemšanai. Eksperti no Nīderlandes un Norvēģijas sagatavoja detalizētus priekšlikumus, kas tika iekļauti CDDH gala ziņojumā un iesniegti EP Ministru Komitejai.

¹⁴ Declaration of the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Izmir, Turkey 26 – 27 April 2011. Preamble 13.punkts, D.daļas 1.punkts un I.daļas 2.punkta b. apakšpunkts.

¹⁵ Turpat. D. daļas 1.punkts.

Papildus ECT sagatavoja un iesniedza savu Viedokli¹⁶ par priekšlikumu paplašināt tiesas rekomendējošo jurisdikciju. Iepriekš minētie priekšlikumi un viedokļi tika detalizēti izskatīti 2012.gada 19. un 20. aprīļa Braitonas konferences laikā.¹⁷ Nolūkā konstatēt vēl neatklātos ECK 16.protokola mērķus, ir nepieciešams aplūkot ECT Viedokli par rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu.

Pēc būtības ECT atbalstīja priekšlikumu paplašināt tās rekomendējošo jurisdikciju. Tā uzsvēra, ka paplašināta rekomendējošā jurisdikcija veido daļu no tā, kā tiesas loma un darbības forma varētu izskatīties nākotnē.¹⁸ Autora ieskatā ar iepriekš minēto varētu saprast ECT vēlmi nākotnē veicināt nacionālo tiesu autoritāti un nolēmumu kvalitāti. Tādējādi tiktu samazināta nepieciešamība pēc individuālo sūdzību procedūras, un ECT varētu ieņemt vairāk papildu lomu cilvēktiesību aizsardzībā. Tai piekristu izskatīt tikai pašas sarežģītākās un būtiskākās lietas.

Tālāk ECT savā viedoklī norādīja, ka ar kompetences paplašināšanu tiktu stiprināts subsidiaritātes princips, uzsverot Konvencijas dalībvalstu tiesu būtisko lomu Konvencijas piemērošanā. Sniedzot Konvencijas dalībvalstu pēdējo instanču tiesām iespēju saņemt ECT viedokli par tiesību jautājumiem saistībā ar Konvencijā un tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju radītu pozitīvu ietekmi uz cilvēktiesību aizsardzību. Tas veicinātu institucionalizēta dialoga veidošanos starp Konvencijas dalībvalstu tiesām un ECT, kā arī stiprinātu ne tikai ECT, bet arī Konvencijas dalībvalstu tiesu judikatūras lomu cilvēktiesību aizsardzībā. Turklāt šāds dialogs novērstu jebkādu polemiku starp ECT un Konvencijas dalībvalstu tiesām, jo tas būtu atkarīgs tieši no pēdējām - sekot ECT sniegtā viedokļa skaidrojumiem vai nē. Līdz ar to šādas procedūras ieviešana varētu novērst jebkādu pastāvošo nacionālo jutīgumu attiecībā pret ECT judikatūru un tādējādi veicināt Konvencijas dalībvalstu atbalstu efektīvas Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas garantēšanā.¹⁹

Papildus ECT atzina, ka, paplašinot tiesas rekomendējošo jurisdikciju, tās un Konvencijas dalībvalstu tiesas un tribunālu, kas pamatotu savu sekojošo spriedumu ar šo viedokli, autoritāte tiktu stiprināta.²⁰ Autorprāt, šis ir viens no būtiskākajiem mērķiem - nacionālo tiesu autoritātes palielināšana, jo pašreiz ir novērojams ļoti augsts neuzticības līmenis nacionālo tiesu spriedumiem cilvēktiesību aizskārums lietās. To apstiprina lielais

¹⁶ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 3.paragrāfs.

¹⁷ Sanja Dordevic. Protocol 16 to the European Convention on Human Rights and Freedoms. UDC 341.231.14:341.645.2(4-672EU). Facts Universitatis. Series: Law and Politics. Vol. 12, No 2, 2014, pp. 103 – 111. 105.lpp.

¹⁸ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 3.paragrāfs.

¹⁹ Turpat. 4. un 6. paragrāfs.

²⁰ Turpat. 8.paragrāfs.

iesniegto lietu skaits ECT, kas, piemēram, 2015.gadā bija 64 850²¹. Protams, jānorāda, ka šis augstais neuzticības līmenis ir novērojams tikai daļā valstu, ņemot vērā, ka vairāk nekā puse (60.2%) no visām lietām 2015.gadā tika iesniegtas no tikai četrām, proti, Ukrainas (13850 jeb 21.4% no visām iesniegtajām lietām 2015.gadā), Krievijas (9200 jeb 14.2% no visām iesniegtajām lietām 2015.gadā), Turcijas (8450 jeb 13% no visām iesniegtajām lietām 2015.gadā) un Itālijas (7550 jeb 11.6% no visām iesniegtajām lietām 2015.gadā).²² Turklāt, ar Konvencijas dalībvalstu tiesu lielāku autoritāti, tiktu sasniegti citi būtiski mērķi, piemēram, ECT noslogotības samazināšana un Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas stiprināšana.

Visbeidzot, ECT norādīja, ka pēc ES pievienošanās Konvencijai, EST varētu lietderīgi izmantot rekomendējošo viedokļu procedūru, tai potenciāli kalpojot kā garantam ES tiesību autonomijas respektēšanai.²³ Autors skeptiski raugās uz šādu norādi, jo rekomendējošo viedokļu procedūra varētu veicināt tieši pretējo – ES tiesību autonomijas apdraudēšanu. Par Konvencijas 16.protokola ietekmi uz ES tiks plašāk apskatīts darba trešajā nodaļā.

Rezumējot ECT sniegto viedokli, bez iepriekš konstatētajiem ir iespējams atklāt sekojošos Konvencijas 16.protokola mērķus:

- f. Stiprināt subsidiaritātes principu;
- g. Sekmēt ECT un nacionālo tiesu autoritāti;
- h. Veicināt ECT un nacionālo tiesu judikatūras autoritāti.

²¹ European Court of Human Rights. Analysis of statistics 2015, January 2016. 8.lpp.

²² European Court of Human Rights. Analysis of statistics 2015, January 2016. 8.lpp.

²³ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 10.pagrāfs.

2. Saturs

Darba otrajā nodaļā autors veiks Konvencijas 16.protokola satura izpēti un analīzi. Tiks sniegts novērtējums protokola dabai, izpētīta satura pieņemšanas gaita, apskatot Konvencijas dalībvalstīm piedāvāto protokola saturu un analizējot piedāvātos regulējuma variantus. Tālāk nodaļā tiks apskatīts ar protokolu ieviestās procedūras pieņemtais regulējums, komentāru veidā analizējot tās pamatelementus, izvērtējot regulējuma atbilstību izvirzītajiem mērķiem un salīdzinot jauno procedūru ar ES tiesībās pazīstamo prejudiciālo nolēmumu procedūru.

Šāds nodaļas izklāsts atklās Konvencijas 16.protokola institucionālos, juridiskos un praktiskos aspektus. Tas palīdzēs veidot kritisku viedokli par protokola regulējumu un jaunās procedūras pievienoto vērtību Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas stiprināšanas kontekstā, veidojot ievirzi darba trešajai nodaļai.

2.1. Konvencijas 16.protokola fakultatīvā daba

Konvencijas 16.protokols pēc būtības ir daļa no pasākumiem, kas tiek veikti Konvencijas ilgtermiņa reformu kontekstā un ir pirmais procesuālo tiesību grozošais protokols, kas ir fakultatīvs, proti, Konvencijas dalībvalstis var izvēlēties – ratificēt to vai nē. ECT protokola fakultatīvo dabu skaidrojusi ar to, ka tas ļautu piemērotā tempā to ieviest tām Konvencijas dalībvalstīm, kas uzskata ECT rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu kā sev lietderīgu, lai nodrošinātu augstāku nacionālo tiesību atbilstību Konvencijas izvirzītajiem standartiem.²⁴ Tomēr šāds pamatojums ir mulsinošs un objektīvi nepietiekams, lai pamatotu vienu no jaunās procedūras svarīgākajiem aspektiem. Autorprāt, lai sasniegtu ar protokolu izvirzītos mērķus, tam būtu jābūt imperatīvam. Pretējā gadījumā var izveidoties situācija, ka to nemaz neratificē valstis, kurās tas visvairāk būtu nepieciešams, piemēram, Ukraina un Krievija, kuras nepilnu trīs gadu laikā kopš protokola atvēršanas parakstīšanai un ratificēšanai, to nav ratificējušas (Ukraina ir parakstījusi). Līdz ar to ar protokolu izvirzītie mērķi ir apdraudēti un potenciāli pakļauti neveiksmei.

Saistībā ar izvēli – vai ratificēt jauno protokolu, jānorāda uz diviem būtiskiem aspektiem. Pirmkārt, jaunais protokols pēc būtības piešķir tiesības nacionālajām tiesām izvēlēties - prasīt rekomendējoša rakstura viedokli ECT vai nē. Otrkārt, atbilstoši *res interpretata*²⁵ principam (ECT interpretatīvā jurisdikcija) ECT sniegtie viedokļi būs jāņem

²⁴ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 47.paragrāfs.

²⁵ Par *res interpretata* būtību un nozīmi skatīt darba otrās nodaļas 2.3.5.apakšnodaļu.

vērā arī tām dalībvalstīm, kuras nebūs pievienojušās Konvencijas 16.protokolam. Līdz ar to nav saskatāms pietiekami objektīvs pamatojums tā fakultatīvajai dabai, bet vēl jo vairāk, autorprāt, tā ir kļūda.

2.2. Piedāvātais saturs

Strādājot pie protokola izstrādes CDDH uzdevumā, Ekspertu Komiteja (DH-GDR) savā Ziņojumā par ECT reformām sagatavoja dokumentu “Main aspects of a possible system extending the Court’s jurisdiction to give advisory opinions”²⁶. Šis dokuments tika izsūtīts ieinteresētajām pusēm, lūdzot tām, pirmkārt, sniegt praktiskus argumentus par priekšlikumu ieviest sistēmu, kas paplašinātu ECT rekomendējošo jurisdikciju, vai pret to. Otrkārt, tika izvirzīti jautājumi par protokola saturu un sniegti iespējamie regulējuma noteikumi, par kuriem pusēm tika lūgts sniegt praktiskus argumentus, kāpēc tās atbalsta vai noraida kādu no variantiem, kā arī sniegt alternatīva regulējuma redakciju.²⁷

Kādos gadījumos varētu lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli?²⁸

Tika piedāvāts tikai viens regulējuma variants: lietās, kas atklātu potenciālas sistēmiskas vai strukturālas problēmas.²⁹ Šajā brīdī vēl nebija līdz galam pārdomāts vēlamais rezultāts, ko varētu sasniegt ar rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu. Šāds jautājumu tvērums uzdotu tiesai atrisināt lietas ar iespējams šauru ietekmes sfēru un vērtēt konkrēto gadījumu dalībvalstī, neiedziļinoties plašākos tiesību problēmajutājumos, kas preventīvi palīdzētu novērst līdzīgu pārkāpumu rašanos citās Konvencijas dalībvalstīs. Pie tam, šāda tvēruma jautājumos būtu arī tikai likumsakarīgi šos viedokļus padarīt viedokļa lūdzošajai tiesai saistošus, tādējādi potenciāli aizstājot Konvencijas pilot-nolēmumu procedūru. Līdz ar to pie šī piedāvātā varianta šķiet, ka eksperti ir redzējuši rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu kā iespēju iedzīvināt ES tiesībās pazīstamo prejudiciālo nolēmumu procedūru Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā. Autora prāt, piedāvātais tvērums *prima facie* ir par šauru, izejot no pamatnostādnes, ka ir nepieciešamas plašas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas reformas un ņemot vērā iepriekš izvirzītos mērķus jaunajai procedūrai.

²⁶ Report of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR) for the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 20 June 2011. DH-GDR(2011)R7 REV. 3.pielikums.

²⁷ Turpat.

²⁸ Turpat.

²⁹ Turpat.

Kurai nacionālajai varas iestādei jāpiešķir tiesības lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli?³⁰

Tika piedāvāti trīs regulējuma varianti: dalībvalsts pēdējās instances tiesa vai tribunāls, likumdevējs vai izpildvara.³¹ Šķiet pavisam loģiski, ka dalībvalstu pēdējo instanču tiesām attiecībā pret likumdevēju vai izpildvaru būtu jābūt prerogatīvai uz šādām tiesībām, ņemot vērā, ka tieši tās spriež tiesu un veido judikatūru, sniedzot tiesību interpretāciju. Tomēr teorijā ir saredzami arī pozitīvie aspekti regulējumā, kas piešķirtu tiesības lūgt rekomendējošu viedokli likumdevējam vai izpildvarai, ja tiktu atbilstoši pamainīts tvērums tiem jautājumiem par kuriem drīkstētu lūgt rekomendējošu viedokli.

Saistībā ar izpildvaras tiesībām lūgt viedokli, varētu ņemt par piemēru Latviju, kurā ir novērojams, ka liels vairums Saeimā iesniegto likumprojektu nāk tieši no Ministru Kabineta. Ministru Kabinetam esot jaunās procedūras subjektam, rekomendējošo jurisdikciju varētu paplašināt tādā apmērā, ka tas var pirms likumprojekta iesniegšanas Saeimā lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli par acīmredzami būtiskiem cilvēktiesību jautājumiem, kurus skar konkrētais likumprojekts. Līdz ar to būtu iespējams izskaust būtiskus cilvēktiesību pārkāpumus vēl pirms tos maz ir iespējams veikt. Tomēr šāda ideja, kaut teorijā iespējama, ir utopiska un praksē neapšaubāmi novestu pie pārmērīgas tiesas noslogošanas. Līdz ar to šāds regulējums variants nav objektīvi pamatojams.

Arī likumdevējam kā tiesību pieņēmējam un veidotājam var saskatīt pamatu piešķirt tiesības lūgt rekomendējošu viedokli, jo īpaši ņemot vērā, ka tieši tas veido un pieņem tiesisko attiecību regulējumus valstī, kā arī pamatā groza konstitūciju, kurā iekļautas personas pamattiesības. Tomēr šīs idejas galā varētu nonāktu pie analogiska secinājuma kā pie iepriekš apskatītā izpildvaras varianta.

Rezumējot, jāsecina, ka vienīgais praktiskais variants no piedāvātajiem ir padarīt dalībvalstu pēdējo instanču tiesas kā jaunās procedūras subjektiem.

Vai ECT viedokļa lūgšanai jābūt tiesībai vai pienākumam?³²

No vienas puses, subsidiaritātes princips Konvencijas kontekstā pieprasa, lai dalībvalstu tiesām tiktu atstāta noteikta brīvība Konvencijas piemērošanā, tā piemēram, izvērtēt iespējamo Konvencijas pārkāpumu, piespriest izmaksāt morālo kompensāciju vai nolīdzināt

³⁰ Report of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR) for the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 20 June 2011. DH-GDR(2011)R7 REV. 3.pielikums.

³¹ Turpat.

³² Turpat.

ar pārkāpumu nodarīto zaudējumu, vai šajā gadījumā – lūgt rekomendējošu viedokli no ECT. Turklāt, ja viedokļa lūgšana ir tiesība, tad ir paredzami mazāka ECT noslogotība, kas ir viens no jaunās procedūras mērķiem. Šie regulējuma apsvērumi jāskatās citu jaunās procedūras normu kontekstā, proti, ja protokols ir fakultatīvs, bet viedokļa lūgšana ir imperatīva, tad iespējams atsevišķas Konvencijas dalībvalsti, kā piemēram, Krievija vai Itālija būs atturīgas no protokola ratificēšanas, uztraukumā no lielāka pārkāpumu konstatēšanas gadījumu skaita.

No otras puses, ja viedokļa lūgšana būtu imperatīva, tad tas veicinātu nacionālajām tiesām rūpīgāk izvērtēt cilvēktiesību aizskārumus un nodrošinātu augstāku cilvēktiesību standartu. Kā arī, imperatīvā daba ietu roku rokā ar vairākiem protokola mērķiem, kā piemēram, dialoga veicināšana starp ECT un nacionālajām tiesām un šo tiesu autoritātes pastiprināšana.

Autora prāt, jaunajai procedūrai, galvenokārt, būtu jākoncentrējas uz cilvēktiesību pārkāpumu prevenciju ilgtermiņā un laicīgāku strīdu atrisināšanu. Līdz ar to vēlams viedokļa lūgšanai būt imperatīvai, bet ar nosacījumu, ka pats protokols ir nevis fakultatīvs, bet gan imperatīvs.

Vai citas dalībvalstis, izņemot to, no kuras nāk lūgums pēc viedokļa, būtu jāļauj iesaistīties kā trešajai pusei rekomendējošo viedokļu procedūrās?³³

Pēc būtības pie lielāka viedokļu un argumenta skaita ir iespējams nonākt pie visdemokrātiskākā interesešu līdzsvara. Tomēr atļaut visām četrdesmit sešām Konvencijas dalībvalstīm (pieņemot, ka tās ir ratificējušas Konvencijas 16.protokolu) iesaistīties kā trešajām pusēm šajās procedūrās būtu patiesi pārmērīgs slogs jau tā rokas pilnajai ECT un līdz ar to nevēlami. Neatkarīgi no tā, tas nebūtu arī gluži pamatoti aizliegt visām dalībvalstīm iesaistīties. Tamdēļ, autorprāt, būtu nepieciešams atļaut kā trešajām pusēm iesaistīties vismaz tām dalībvalstīm, kurās tajā brīdī notiek tiesvedības ar līdzīgiem cilvēktiesību problēmjaudājumiem. Tā tiktu nodrošināts, ka visu dalībvalstu, kuras skar konkrētais gadījums, viedoklis tiktu ņemts vērā. Interesants aspekts pie šī regulējums ir, vai atļaut šādās procedūrās iesaistīties Konvencijas dalībvalstīm, kas nav ratificējušas Konvencijas 16.protokolu. Kā jau tika norādīts darba iepriekšējā apakšnodaļā, autora ieskatā ECT sniegtie viedokļi būs jāņem vērā arī dalībvalstīm, kas nav ratificējušas jauno protokolu, pamatojoties uz *res interpretatai* principu. Līdz ar to būtu pamatoti, ja arī šīm dalībvalstīm būtu iespēja piedalīties jaunajā procedūrā.

³³ Report of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR) for the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 20 June 2011. DH-GDR(2011)R7 REV. 3.pielikums.

Vai ECT vajadzētu dot atsevišķiem lūgumiem prioritāti attiecībā pret citiem?³⁴

Tas varētu būt pamatoti prioratizēt lūgumus pēc to iespējamās ietekmes un pārkāpuma smaguma. Tādā veidā būtiskākie tiesību jautājumi tiktu atrisināti un nopietnākie pārkāpumi novērsti pēc iespējas ātrāk. Protams, jāņem vērā, ka šāda sistēma varētu pastāvīgi nogrūst uz leju atsevišķas lietas, tādā veidā pie to izskatīšanas nonākot nesaprātīgi vēlu. Proti, vairāku Konvencijas dalībvalstu tiesību sistēmās personām ir tiesības uz lietu izskatīšanu tiesā saprātīgā termiņā. Līdz ar to, šāda prakse varētu noviest pie tā, ka dalībvalstu tiesas atturētos lūgt ECT viedokli vispār, nolūkā nodrošināt lietas izskatīšanu saprātīgā termiņā.

Ņemot vērā iepriekš minēto, autorprāt, piemērotākais variants būtu nevis nodefinēt lietas, kuras noteikti tiks prioratizētas pār citām, bet gan piešķirt ECT tiesības prioratizēt lūgumus pēc rekomendējoša viedokļa. Tādā veidā ECT varētu prioratizēt lūgumus atbilstoši konkrētajai situācijai.

Vai tiesas sniegtajiem viedokļiem zem jaunās procedūras būtu jābūt saistošiem nacionālajām tiesām?³⁵

Pie šī jautājumu ir nepieciešams atspoguļoties uz mērķiem, kurus ir nodomāts sasniegt ar ECT rekomendējošās jurisdikcijas paplašināšanu. No vienas puses, pirmkārt, ECT un dalībvalstu tiesu autoritātes pastiprināšanas nolūkā, vēlams viedokļiem būt saistošiem. Kā arī, otrkārt, ECT noslogotības samazinājums ilgtermiņā būtu ievērojamāks un cilvēktiesību pārkāpumi tiktu novērsti laicīgi, ja tiesas sniegtie viedokļi būtu ar saistošu raksturu.

No otras puses, lai nostiprināt subsidiaritātes principu Konvencijā, ir nepieciešamība šiem viedokļiem būt ar rekomendējošu raksturu. Kā arī, individuālo sūdzību procedūra, kas ir Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas centrā, iespējams tiktu apdraudēta, jo pēc būtības tā tādējādi varētu tikt aizstāta.

Autora ieskatā, abos regulējuma gadījumos ir salīdzinoši līdzvērtīgi pozitīvie aspekti. Tomēr iepriekš minēto apsvērumu kontekstā, piemērotāk būtu noteikt ECT sniegtos viedokļus ar rekomendējošu raksturu, atstājot dalībvalstu tiesām izvēli sekot sniegtajam viedokli vai nē.

³⁴ Report of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR) for the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 20 June 2011. DH-GDR(2011)R7 REV. 3.pielikums.

³⁵ Turpat.

Vai ir nepieciešams ierobežot personas tiesības lūgt individuālās sūdzības procesā izskatīt jautājumu, kurš tika apskatīts rekomendējošo viedokļu procedūras ietvaros?³⁶

Šim regulējumam, autorprāt, būtu jābūt atkarīgam no tā, vai personai tiek dota iespēja iesniegt savus rakstiskus novērojumus par konkrēto jautājumu, par kuru dalībvalsts tiesa lūdz ECT sniegt rekomendējošu viedokli. Tādā veidā tiktu garantēts procesuālais taisnīgums un procesuālo tiesību līdzvērtība pienācīgā apmērā.

Rezumējot no komitejas uzdotajiem jautājumiem un piedāvātajiem regulējuma variantiem, var secināt, ka ir bijis nodoms noskaidrot dalībvalstu attieksmi pret ES tiesībās pazīstamās prejudiciālās nolēmumu procedūras ieviešanu Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā. Papildus ir iespējams novērot piesardzību ECT kompetences paplašināšanā, attīstot tās rekomendējošo jurisdikciju. Tas gan ir skaidrojams ar ECT finanšu un cilvēku resursa trūkumu.

2.3. Pieņemtais saturs un regulējuma analīze

Konvencijas 16.protokols paplašina ECT rekomendējošo jurisdikciju un arī dod tai iespēju *ex ante* sniegt skaidrojumus Konvencijā un tās protokolos garantēto tiesību un brīvību tvērumam. Tai skaitā, savai judikatūrai.³⁷ Tādā veidā tiek radīts preventīvs mehānisms Konvencijas pārkāpumu novēršanai.

Ar jauno protokolu, kā iepriekš secināts, tiecas samazināt ECT noslogotību, pastiprināt tās konstitucionālo lomu un autoritāti, un jo sevišķi, protokola preambulā uzsverot, ECT un dalībvalstu tiesu sadarbību, tādējādi veicinot Konvencijas piemērošanu, atbilstoši subsidiaritātes principam.³⁸ Kaut gan mērķi ir vairāki un pietiekami plaši, protokols ir saturiski īss, un tā pamatelementi ir izklāstīti tā pirmajos piecos pantos.³⁹

Šajā apakšnodaļā tiks apskatīts protokola pieņemtais saturs, detalizēti komentāru veidā analizējot iepriekš minētos piecus pantus un apskatot tiesību literatūrā izteiktās atziņas.

³⁶ Report of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR) for the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 20 June 2011. DH-GDR(2011)R7 REV. 3.pielikums.

³⁷ Committee on Legal Affairs and Human Rights. The effectiveness of the European Convention on Human Rights: the Brighton Declaration and beyond. Parliamentary Assembly, 02 March 2015. Doc. 13719. 26.paragrāfs.

³⁸ Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Preamble 3.paragrāfs.

³⁹ European Court of Human Rights. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013. 5.paragrāfs.

Atlikušie protokola seši panti ir tehniski un tamdēļ tiks aplūkoti vien pēc būtības. Tālāk, ņemot vērā jaunās procedūras līdzību ES tiesībās pazīstamajai prejudiciālo nolēmumu procedūrai, abas procedūras tiks salīdzinātas. Šāds salīdzinājums ļaus izzināt abu procedūru līdzīgos aspektus un izdarīt secinājumus par iespējamību iedzīvināt prejudiciālo nolēmumu procedūru Konvencijas sistēmā.

2.3.1. 1.pants

Konvencijas 16.protokola pirmais pants paredz:⁴⁰

Augstās Līgumslēdzējas Puses augstākās tiesas un tribunāli, kurus dalībvalstis ir norādījušas atbilstoši protokola 10.pantam, var lūgt Tiesai sniegt rekomendējošus viedokļus par principiāliem tiesību jautājumiem saistībā ar Konvencijā un tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu.

Viedokli lūdzošā tiesa vai tribunāls var lūgt sniegt rekomendējošu viedokli tikai tās lietas ietvaros, kuru tā izskata.

Viedokli lūdzošai tiesai vai tribunālam ir jāsniedz pamatojums tās lūgumam un atbilstošs juridisko un faktisko apstākļu izklāsts par tās lietvedībā esošo lietu.

Panta pirmajā daļā tiek izšķirtas vienas no būtiskākajām Konvencijas 16.protokola iezīmēm⁴¹:

- 1) Augstās Līgumslēdzējas Puses augstākās tiesas vai tribunāli var lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli;
- 2) Augstās Līgumslēdzējas Puses iestādes, kuras var lūgt rekomendējošus viedokļus ir *augstākās tiesas vai tribunāli*;
- 3) Viedokļus var lūgt tikai par principiāliem tiesību jautājumiem saistībā ar Konvencijā un tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu.

Konvencijas 16.protokola pirmais pants kopumā izvirza šādus priekšnosacījumus viedokļa lūgšanai:

⁴⁰ Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Article 1.

⁴¹ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 7.-9.paragrāfs

- a) tiek lūgts sniegt viedokli par principiālu tiesību jautājumu saistībā ar Konvencijā vai tās protokolos ietvertu tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu (vienīgais materiālais priekšnosacījums);
- b) lūgumu izsaka augstākā tiesa vai tribunāls;
- c) lūgumus tiek izteikts tiesā esošās lietas ietvaros;
- d) nepieciešamība pēc viedokļa ir pamatota;
- e) ir iesniegts atbilstošs juridisko un faktisko apstākļu izklāsts.

Dispozitivitāte viedokļu lūgšanā.

Tiek skaidri norādīts, ka dalībvalstu tiesām ir absolūta izvēle un nekādā apjomā nav pienākums lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli. Kā jau apskatīts šīs nodaļas otrajā apakšnodaļā, šāds regulējums tika piedāvāts veidojot protokolu un pamatojas uz subsidiaritātes principu.

Termina *tribunāls* izpratne.

Ir noteikts, ka iestādes, kas var lūgt rekomendējošus viedokļus ir *augstākās tiesas vai tribunāli*. Tiesībzinātnieki *Ada Paprocka* and *Michal Ziolkowski* ir norādījuši, ka gan *travaux preparatoire*, gan literatūrā ir uzsvērts, ka rekomendējošus viedokļus var prasīt tikai tiesas un tribunāli. Tādējādi protokola dalībvalstis nevar pamatoties uz 10.pantu un norādīt citas iestādes, neatkarīgi no tā, ka tās piemēro Konvenciju, piemēram, administratīvas iestādes vai cilvēktiesību iestādes, kas atrodas ārpus tiesu sistēmas.⁴² Abi tiesībzinātnieki arī pauž uzskatu, ka, nosakot vai konkrēta iestāde var būt uzskatāma par tiesu vai tribunālu Konvencijas 16.protokola 1.panta izpratnē, ir jābalstās uz to kā šos terminus izprot atbilstoši Konvencijas 6.pantam. Šāds uzskats tiek balstīts uz Konvencijas 16.protokola 6.pantu, atbilstoši kuram protokola normas jāuzskata par daļu no Konvencijas. Līdz ar to tās jātulko atbilstoši tai izpratnei, kas ir lietota Konvencijā.⁴³ Savukārt tiesībzinātnieks Paul Gragl norāda, ka jēdzienu *augstākās tiesas vai tribunāli* tvērums vienkārši neaptvers tīri administratīvas iestādes.⁴⁴

⁴² Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 3.lpp.

⁴³ Turpat.

⁴⁴ Paul Gragl. (Judicial) love is not a one-way street: the EU preliminary reference procedure as a model for ECtHR advisory opinions under draft Protocol no.16. *European Law Review*, 2013. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.L. Rev. 2013, 38(2), 229-247. 3.lpp.

Autors pievienojas *Paul Gragl* sniegtajam skaidrojumam, ka jēdzieni neaptvers tīri administratīvas iestādes, jo tās neizpildīs nepieciešamos priekšnosacījumus, ko izvirza 1.panta pirmā daļa. Attiecībā uz *Ana Paprocka un Michal Ziokowski* sniegto skaidrojumu, autora ieskatā ir novērojamas pretrunas starp to, ka nevar norādīt administratīvas iestādes vai cilvēktiesību aizsardzības iestādes, kas piemēro Konvenciju savos procesos un to, ka ir jāvienādo Konvencijas 16.protokola 1.pantā lietoti termini *tiesa* vai *tribunāls* ar Konvencijas 6.panta izpratni par šiem terminiem. Termina *tiesa* izpratne ir salīdzinoši vienkārši izprotama. Pēc būtības, neuzskaitot neatkarību, objektivitāti un citus kritērijus, tā ir valsts izveidota tiesu sistēmā ietilpstoša tiesa, kas spriež tiesu un, kuras nolēmumi ir saistoši. Minētā pretrunas rodas tieši ar termina *tribunāls* izpratni Konvencijas 6.panta tvērumā. Lai apzinātu šī termina saturu ir iespējams aplūkot sekojošo ECT judikatūru, kura apkopota ECT sniegtajos skaidrojumos par Konvencijas 6.pantu.⁴⁵

Iestāde, kas nav uzskatāma par valsts tiesu Konvencijas 6.panta izpratnē, var tikt uzskatīta par tribunālu šī termina materiālajā nozīmē.⁴⁶ Tribunāls ir raksturojams šī termina materiālajā nozīmē pēc tā tiesiskās funkcijas, t.i., vai tas savas kompetences ietvaros un noteiktā procesā atrisina lietas, balstoties uz likumu.⁴⁷ Tribunālu nolēmumi ir jābūt pusēm saistošiem un jānodrošina, lai pusēm būtu tiesiska paļāvība uz to, ka strīds ir atrisināts pēc būtības.⁴⁸ Nav būtiski, ja vairumā gadījumu tribunāls sniedz rekomendējoša rakstura viedokļus.⁴⁹ Konvencijas 6.panta izpratnē tribunālam nevajag būt tiesai, kas pastāv valsts tiesu sistēmā. Tribunāls var būt izveidots vien tamdēļ, lai risinātu konkrētas lietas, kuras objektīvi ir iespējams risināt ārpus pastāvošās tiesu sistēmas. Būtiski ir tas, ka tiek noteiktas visas nepieciešamās materiālās un procesuālas garantijas.⁵⁰ Par tribunālu var tikt arī uzskatīta iestāde, kas pilda vairākas funkcijas, piemēram, administratīvas, regulējošas, tiesas spriešanas, rekomendējošas un disciplināras.⁵¹ Neatņemama kvalitāte tribunālam ir spēja pieņemt saistošos nolēmumus, kuri nevar tikt izmainīti ar tiesu sistēmā neietilpstošu iestādes lēmumu.⁵² Turklāt jābūt nodrošinātai tiesiskai paļāvībai, kas pieprasa, *inter alia*, ka gadījumos, kuros strīds ir atrisināts galīgi, spriedumi nevar tikt apstrīdēti.⁵³ Respektīvi, tribunāliem jānodrošina *res judicata* principa ievērošana. Visbeidzot tribunālam arī jāatbilst

⁴⁵ Research Division of the European Court of Human Rights. Practical Guide to Article 6 - Civil Limb. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.

⁴⁶ Sramek v. Austria, no. 8790/79, 22 October 1984. 36.paragrāfs.

⁴⁷ Turpat.

⁴⁸ Benthem v. the Netherlands, 23 October 1985, Series A no. 97. 40.paragrāfs.

⁴⁹ Turpat.

⁵⁰ Rolf Gustafson v. Sweden, 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV. 45.paragrāfs.

⁵¹ H. v. Belgium, 30 November 1987, Series A no. 127-B. 50.paragrāfs.

⁵² Van de Hurk v. the Netherlands, 19 April 1994, Series A no. 288. 45.paragrāfs.

⁵³ Brumarescu v. Romania, [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII. 61.paragrāfs.

vairākiem citiem priekšnoteikumiem, proti, tam ir jābūt neatkarīgam (jo īpaši no izpildvaras), objektīvam, tās locekļiem jābūt ieceltiem uz noteiktu termiņu, kā arī tribunālam jānodrošina sava procesa sniegtās garantijas, no kurām vairākas parādās Konvencijas 6.panta pirmās daļas tekstā.⁵⁴ Piemēri šādiem tribunāliem, kurus aptver Konvencijas 6.pants, ir⁵⁵:

- a) reģionāla nekustamo īpašumu darījumu varas iestāde: *Sramek v. Austria*;
- b) ar noziedzīgu nodarījumu nodarīta kaitējuma kompensācijas padome: *Rolf Gustafson v. Sweden*;
- c) mežu strīdu risināšanas komiteja: *Arfyrou and Others v. Greece*.

Ņemot vērā iepriekš minēto, abu tiesībzinātnieku viedoklim nevar pilnībā piekrist. Autora ieskatā, tie ir pareizi norādījuši, ka Konvencijas 16.protokola 1.panta termini *tiesa* vai *tribunāls* ir identī ar to tvērumu kāds ir šiem terminiem atbilstoši Konvencijas 6.pantam. Tomēr līdz ar to nav pamatoti uzskatīt, ka administratīvas iestādes vai cilvēktiesību iestādes, kas atrodas ārpus tiesu sistēmas nevarētu būt uzskatāmas par tribunāliem, ja tās atbilst ECT judikatūrā izvirzītajiem priekšnoteikumiem. Turklāt, šie tribunāli var būt kā pēdējā instance konkrētajā lietu kategorijā. Šāda izpratne sakrīt ar EP sniegtajiem paskaidrojumiem par Konvencijas 16.protokolu, jo tikai tādā veidā ir iespējams pielāgoties katras Konvencijas dalībvalsts tiesību sistēmas niansēm.⁵⁶

Izvēle par labu *augstākajām* tiesām vai tribunāliem.

Atbilstoši EP sniegtajiem paskaidrojumiem par jauno protokolu, šāda izvēle pamatojas uz to, ka ir nepieciešams iekļautu arī tiesas, kuras, lai gan ir institucionāli zemākas par dalībvalstu augstākajām vai konstitucionālajām tiesām, tomēr ir nozīmīgas, jo tās ir augstākās konkrētu kategoriju lietās.⁵⁷ Tiesībzinātnieki *Ada Paprocka* un *Michal Ziolkowski* ir norādījuši, ka šādi tiek pieļauta iespēja, ka pat tiesas, kuras ir pakļautas valsts Augstākās tiesas vai konstitucionālās tiesas kontrolei, var lūgt rekomendējošus viedokļus, ja tās ir

⁵⁴ Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23 June 1981, Series A no. 43. 55.pagrāfs.

⁵⁵ Research Division of the European Court of Human Rights. Practical Guide to Article 6 - Civil Limb. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. 19.lpp., 80.pagrāfs.

⁵⁶ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 8.pagrāfs.

⁵⁷ Turpat.

augstākās konkrētas kategorijas lietās.⁵⁸ Autors pievienojas šim uzskatam, tomēr norāda, ka Latvijas tiesiskajā regulējumā šāds formulējums ir lieki sarežģīts un, latviski tulkojot šo protokolu, būtu jāpārfomulē vienkārši kā dalībvalstu *pēdējo instanču* tiesas vai tribunāli. Tas radītu vienveidīgu juridisko terminu lietojumu un nenonāktu pretrunā ar protokolā lietoto terminu *augstākās* tiesas, jo arī Latvijas pēdējo instanču tiesu nolēmumi ir pastarpināti pakļauti Satversmes tiesas kontrolei.

Tomēr būtība šim regulējumam ir nevis tā formulējumā, bet mērķī pilnvarot tieši augstākā līmeņa tiesnešus. Tādā veidā dialogs tiek turēts atbilstošā līmenī, kas nodrošina dalībvalstu un ECT autoritātes stiprināšanu. Turklāt, ar šādu formulējumu ECT izvairās no pārmērīgas noslogotības, jo, atbilstoši Konvencijas 35.pantam, ne vienmēr būs nepieciešams dalībvalstu pēdējo instanču tiesām izskatīt lietu, lai tiktu apmierināts visu iekšējo apstrīdēšanas vai pārsūdzēšanas iespēju izsmelšanas kritērijs. Kopumā, šāds formulējums izvirzīto mērķu kontekstā ir apmierinošs. Tomēr gadījumā, ja palielinās ECT pieejamie resursi, būtu vēlams piešķirt tiesības lūgt rekomendējošu viedokli nacionālā tiesām pēc būtības, nolūkā pēc iespējas ātrāk novērst cilvēktiesību pārkāpumus.

Lūgumam jābūt pamatotam; viedokli var lūgt tikai lietas ietvaros un viedokli lūdzošajai tiesai ir jāiesniedz atbilstošs faktisko un juridisko apstākļu izklāsts.

Ar lūgumu pamatošanu jāsaprot nacionālo tiesu pienākumu noskaidrot vai lietā ir principiāls tiesību jautājums, uz kuru ECT varētu sniegt atbildi caur rekomendējošo viedokļu procedūru. Ja šāda jautājuma pastāvēšana ir konstatēta, tad nacionālajai tiesai tas ir atbilstoši jānoformulē un jānorāda objektīvie apstākļi, kas pamato, ka konkrētais jautājums var tikt uzskatīts par principiālu tiesību jautājumu.

Nosakot, ka lūgumus var prasīt tikai lietas ietvaros, tiek norādīts, ka jaunā procedūra nav domāta, lai tiktu veikta abstrakta likumdošanas apskate, kas netiek piemērota tekošā lietvedībā.⁵⁹ Šāds priekšnoteikums no autora viedokļa ir vērtējams atzinīgi. Vairums Konvencijas dalībvalstu tiesību sistēmas ir līdzīgas un tuvinātas līdz ar ES tiesību attīstību. Tādējādi, pastāvot līdzīgiem tiesisko attiecību regulējumiem un tiesām lūdzot viedokļus šo regulējumu tiesību problēmjautājumu ietvaros, ECT ir iespēja sniegt tādu interpretāciju

⁵⁸ Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 3.lpp.

⁵⁹ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 8.paragrāfs.

Konvencijā un tās protokolos ietvertajām tiesībām un brīvībām, kas būtu lietderīga ne tikai viedokļa lūdzošajai valstij, bet arī citām Konvencijas dalībvalstīm.

Minēto apstākļu izklāsta iesniegšana ir procesuāls priekšnosacījums, kuru ir jāizpilda viedokli lūdzošajai tiesai vai tribunālam. Šie priekšnosacījumi atspoguļo protokola raksturu – nepieļaut strīda pāriešanu uz ECT, bet gan ECT vadībā palīdzēt atrisināt jautājumus, kas izriet no Konvencijas saistībā ar tās interpretāciju vai piemērošanu. Papildus šie priekšnosacījumi kalpo sekojošajiem nolūkiem. Pirmkārt, tie norāda uz to, ka tiesai vai tribunālam, kas lūdz sniegt rekomendējošu viedokli, ir jau iepriekš ir jāizvērtē nepieciešamība un lietderība lūgt ECT sniegt viedokli par konkrēto tiesību jautājumu. Šādi tiek garantēts, ka lūgums pēc viedokļa būs pietiekami pamatots. Otrkārt, šie priekšnosacījumi norāda uz to, ka viedokli lūdzošā tiesa vai tribunāls ir tādā situācijā, kurā tā var sniegt atbilstošu faktisko un juridisko apstākļu izklāstu. Tādējādi ECT tiek sniegta nepieciešamā brīvība koncentrēt savu uzmanību uz lietas principiālajiem tiesību jautājumiem, kas ir saistīti ar Konvencijā vai tās protokols ietverto tiesību vai brīvību interpretāciju.⁶⁰

EP savos paskaidrojumos par Konvencijas 16.protokolu ir norādījusi, ka faktisko un juridisko apstākļu izklāstā, viedokli lūdzošajai tiesai vai tribunālam, jāietver⁶¹:

- 1) lietas būtība un atbilstošie fakti, kas ir noskaidroti tiesas procesā, vai vismaz atbilstošo faktisko problēmjaudājumu kopsavilkums;
- 2) attiecināmās nacionālās tiesību normas;
- 3) atbilstošie Konvencijas tiesību problēmjaudājumi, konkrēti saistībā ar lietā aizskartajām tiesībām vai brīvībām;
- 4) ja attiecināms, kopsavilkums no pušu argumentiem par attiecīgajiem tiesību problēmjaudājumiem;
- 5) ja iespējams un piemērots, tiesas viedoklis un tās veiktā analīze par Konvencijas tiesību problēmjaudājumiem.

Rekomendējošu viedokļu lūgšana abstraktās konstitucionālās kontroles procesos Satversmes tiesā.

Satversmes tiesā var izdalīt divu veida procesus, proti, tādi, kuri tiek uzsākti pēc pieteikuma un tādi, kuri tiek uzsākti pēc konstitucionālās sūdzības. Ņemot vērā iepriekš

⁶⁰ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 11.paragrāfs.

⁶¹ Turpat.

apskatīto, ir jāklieidē šaubas par Satversmes tiesas tiesībām lūgt rekomendējoši viedokli abstraktās konstitucionālās kontroles procesos, kur pieteikumi tiek vērsta uz vispārējas kārtības jeb sabiedrības, publisku interešu aizsargāšanu, arī pamattiesību aizsardzību kopumā.⁶² Jautājums uz kuru ir jāsniedz atbilde ir: vai šādos procesos, kuri formāli aptver likumu un lēmumu konstitucionālisma pārbaudi, Satversmes tiesa var lūgt rekomendējošu viedokli, ja tā vēlas piemērot Konvencijā noteiktos cilvēktiesību standartus nolūkā nodrošināt vienveidīgu Konvencijas un konstitucionālo normu interpretāciju?⁶³

Tiesīzbzinātnieki *Ada Paprocka* un *Michal Ziolkowski* norāda, ka jaunās procedūras mērķi un nepieciešamība nodrošināt tās efektivitāti pieprasa, lai tiktu pieļauti pēc iespējas vairāk procesi, kuros konstitucionālās tiesas var lūgt rekomendējošus viedokļus. Līdz ar to nav pamata interpretēt 1.panta otrajā daļā lietotā terminu *lieta* tādā veidā, kas izdala abstraktās konstitucionālās kontroles procesus. Galu galā šiem procesiem ir būtiska ietekme uz cilvēktiesību aizsardzību valstī. Šādos procesos konstitucionālās tiesas pienākums sniegt atbilstošus faktiskos un juridiskos apstākļus izpildītos sniedzot juridisko, politisko un sociālo kontekstu konkrētajā lietā esošajam tiesību jautājumam.⁶⁴

Principiāli tiesību jautājumi un jēdzienu interpretācija un piemērošana izpratnē 1.panta pirmās daļas kontekstā.

Dalībvalstu tiesas drīkst lūgt viedokļus tikai par *principiāliem tiesību jautājumiem* (lūguma priekšmets) saistībā ar Konvencijā un tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu. EP sniegtie paskaidrojumi atklāj, ka šī jēdziena tvēruma interpretācija ir atvēlēta ECT.⁶⁵ Līdz ar to ir skaidrs, ka protokola veidotāji nav vēlējušies ierobežot ECT paplašināto rekomendējošo jurisdikciju ar noteikta veida jautājumiem. Gluži pretēji tie ir vēlējušies, lai ECT izskata pēc iespējas plašāka loka jautājumus, kas varētu rasties praksē.⁶⁶ Kaut arī jēdziena saturs nav atklāts, protokola veidotāji ir noteikuši tiesību

⁶² Rodiņa A. Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse Latvijā. Promocijas darba kopsavilkums. Rīga, 2006. 18.lpp.

⁶³ Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 4.lpp.

⁶⁴ Turpat.

⁶⁵ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 9.paragrāfs.

⁶⁶ Christos Giannopoulos. Considerations on Protocol No. 16: Can the New Advisory Competence of the European Court of Human Rights Breathe New Life Into the European Convention on Human Rights?. *German Law Journal*. May 1, 2015. 2015 German Law Journal (GLJ), Christos Giannopoulos. 16 German L.J. 337. 2.lpp.

jautājumu dabu, par kuriem var tikt lūgts sniegt rekomendējošu viedokli, kā arī vismaz abstrakti dalībvalstu tiesu tiesību apjomu un ECT kompetences robežas.

Redzams, ka šāds lūguma priekšmets ir daudz plašāks nekā dalībvalstīm tika piedāvāts protokola veidošanas gaitā. Tas gan ir saprotams, jo pie piedāvātā jautājumu tvēruma būtu iespējams samazināt ECT noslogotību pavisam nedaudz⁶⁷, tas nepiešķirtu vēlamo prevencijas raksturu jaunajai procedūrai un vienkārši pārklātos ar ECT pilot-nolēmumu procedūru. Turklāt, jau Ekspertu Komisijas Ziņojumā tika izteikts priekšlikums atļaut dalībvalstu tiesām lūgt viedokli par principiāliem tiesību jautājumiem, ko pēcāk arī atbalstīja ECT savā viedoklī par Konvencijas 16.protokolu.

Pats jēdziens pēc būtības ir iespaidojies no Konvencijas 43.panta otrās daļas, kurā noteikts, ka lūgumu nodot lietu ECT Lielajai palātai pieņems, ja attiecīgajā lietā rodas nopietns jautājums par Konvencijas vai tās protokolu interpretāciju vai piemērošanu, vai ja tā skar svarīgu jautājumu, kam ir vispārēja nozīme.⁶⁸ Līdz ar to rekomendējošo viedokļu tvērums paredzami pārklāsies ar jautājumiem, kurus izskata ECT Lielā Palāta atbilstoši Konvencijas 43.panta otrajai daļai.

Līdzīgu viedokli ir arī izteikuši tiesībzinātnieki *Ada Paprocka* un *Michal Ziolkowski* norādot, ka Konvencijas 16.protokola 1.panta ietveršana Konvencijā (atbilstoši Konvencijas 16.protokola 6.pantam), uzliek pienākumu tulkot šo pantu atbilstoši Konvencijas mērķiem un saturam. Konvencijas 43.panta otrajā daļā lietotais termins *nopietni jautājumi* un *principiāli tiesību jautājumi* ir saturiski līdzīgi. Līdz ar to jēdziens *principiāli tiesību jautājumi* varētu tikt tulkots atbilstoši jēdziena *nopietni jautājumi* tvērumam. Šādu izpratni stiprina tas, ka ir nepieciešama konsekvence Lielās Palātas kompetencē un fakts, ka rekomendējošo viedokļu procedūra ir balstīta uz Konvencijas 43.panta procedūru.⁶⁹

Ir arī iespējama citādāka interpretācija *principiālu tiesību jautājumu* saturam, pamatojoties uz piecu tiesnešu palātas (Konvencijas 16.protokola 2.pants) vai ECT Lielās Palātas procesuālo autonomiju un uz to, ka nepastāv substantīva saikne starp Konvencijas 43.panta lūguma pieņemšanas kritērijiem un Konvencijas 16.protokola lūguma pieņemšanas noteikumiem. Tas piecu tiesnešu palātai piešķirtu lielāku procesuālo brīvību noteikt principiālu tiesību jautājumu tvērumu. Toties tas varētu arī radīt šķērsli jaunā protokola

⁶⁷ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 28.paragrāfs.

⁶⁸ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 9.paragrāfs.

⁶⁹ Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 7.lpp.

mērķim stiprināt dialogu starp ECT un Konvencijas 16.protokola dalībvalstu augstākajām tiesām vai tribunāliem.⁷⁰

Ada Paprocka un *Michal Ziolkowski* arī norāda, ka ņemot vērā Konvencijas 43.panta otrās daļas pašreizējo izpratni un tā lomu Konvencijas 16.protokola interpretācijā, būtu jāizdara četras atrunas. Pirmkārt, Konvencijas 43.panta otrās daļas tvērums ir plašāks par rekomendējošo viedokļu tvērumu. Atbilstoši Konvencijas 43.panta otrajai daļai, lūgumu nodot lietu Lielajai Palātai pieņem, ja attiecīgajā lietā rodas nopietns jautājums par Konvencijas vai tās protokolu interpretāciju vai piemērošanu, vai ja tā skar svarīgu jautājumu, kam ir vispārēja nozīme. Toties rekomendējošo viedokļu procedūra nevar izskatīt lietas, kas nav saistītas ar tiesību un brīvību aizsardzību. Otrkārt, atbilstoši Konvencijas 43.panta otrajai daļai, lietas nozīmīgums tiks, galvenokārt, noteikts no Konvencijas perspektīvas. Tiek pieņemts, ka Lielās Palātas lietvedības koncentrējas uz Eiropas cilvēktiesību sistēmas principiem, nevis uz vienas vai dažu nacionālo tiesību sistēmu problēmām. Rekomendējošo viedokļu procedūras ietvaros nav pamatojums šādam ierobežojumam. Treškārt, izlemjot par lietas nodošanu izskatīšanai Lielajai Palātai, piecu tiesnešu lēmumam, ar kuru lūgums tiek noraidīts, nav nepieciešams pamatojums. Līdz ar to jaunajā procedūrā šis noteikums tika pārņemts vien pamatojoties uz jautājumu tvērumu, kuru izskata Lielā Palāta. Tikai Konvencijas 16.protokols imperatīvi pieprasa ECT sniegt autoritatīvu pamatojumu atteikuma gadījumā. Ceturkārt, pēc lūgumu pieņemšanas, atbilstoši Konvencijas 43.panta otrajai daļai, Lielajai Palātai ir pienākums izskatīt visu lietu no jauna, ne tikai izvirzītos tiesību jautājumus. Atbilstoši Konvencijas 16.protokola semantikai, Lielās Palātas jurisdikcija ir ierobežota ar to jautājumu tvērumu, par kuriem nacionālā augstākā tiesa vai tribunāls lūdz viedokli. Līdz ar to Lielās Palātas viedoklis būs šaurāks par tās spriedumu, kas taisīts atbilstoši Konvencijas 43.pantam.⁷¹

Autora ieskatā, abi tiesībzinātnieki ir pēc būtības korekti identificējuši konkrētās atšķirības starp abām procedūrām. Tomēr autors izsaka iebildumus attiecībā uz pēdējo punktu. Veicot gramatisko interpretāciju Konvencijas 16.protokolam, ir iespējams uzskatīt, ka ECT sniegs viedokli tikai par tiem jautājumiem, par kuriem vietējā tiesa ir lūgusi to sniegt. Tomēr, veicot protokola teleoloģisko interpretāciju, var nonākt pie gluži pretēja un, autoraprāt, pareizā tulkojuma. Protokola mērķis pašos pamatos ir veicināt cilvēktiesību aizsardzību un pārkāpumu prevenciju. Domājams, ka gadījumā, ja valsts tiesa lūdz sniegt viedokli par vienu principiālu tiesību jautājumu, bet ECT no sniegtā faktiskā apstākļu izklāsta

⁷⁰ Turpat.

⁷¹ *Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. European Constitutional Law Review, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 7.lpp.*

saskaņā ar vēl citus, tad tā atbilstoši sniegtu viedokli arī par papildus identificētajiem. Tikai tādā veidā ir iespējams garantēt protokola mērķu pilnvērtīgu realizāciju. Arī tiesībzinātnieks *Paul Gragl* ir izteicis autoram līdzīgu viedokli, norādot, ka no 1.panta izriet Lielajā Palātā tiesības pārformulēt nacionālās tiesas uzdotos jautājumus.⁷²

Autors pievienojas iepriekš minētajam viedoklim, ka jēdziena *nopietni jautājumi* saturs ar jēdziena *principiāli tiesību jautājumi* saturu kaut kādā mērā pārklāsies. Tomēr autors uzsver, ka Konvencijas 16.protokolā apzināti netika lietots jēdziens *nopietni jautājumi*. Līdz ar to ir tālāk jāpēta un jāizzina principiālu tiesību jautājumu tvērums.

Tiesībzinātnieks *Christos Giannopoulos* uzskata, ka viena no lietu kategorijām, kuru izskatītu rekomendējošo viedokļu procedūrā būtu jautājumi saistībā ar Konvencijas dalībvalstu strukturālām vai sistēmiskām problēmām (lūgumu priekšmets kādu piedāvāja protokola izstrādē). Šādi ECT palīdzētu nacionālajām tiesām, kuras lūdz viedokli, atrisināt strīdu nacionālā līmenī. Tad pēdējām vajadzētu izmantot sniegto viedokli, lai izvairītos no turpmākas ECT iesaistes konkrētajā strīdā. Tas samazinātu lietu atkārtosanos ECT lietvedībā.⁷³ Autors prāt, šādi jautājumi varētu tikt aptverti ar *principiāliem tiesību jautājumiem*. Tomēr jānorāda, ka Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā jau eksistē mehānisms sistēmisku un strukturālu problēmu risināšanai⁷⁴, proti, pilot-nolēmumu procedūra, kas ir iedzīvīnāta ECT Tiesas reglamenta 61.⁴ pantā. Starp abām procedūrām gan ir divas būtiskas atšķirības. Pirmā ir tā, ka rekomendējošo viedokļu procedūrā atbilde par iespējamām strukturālām vai sistēmiskām problēmām pēc būtības tiks saņemta pirms vispār personai parādās procesuālās tiesības iesniegt pieteikumu ECT. Pilot-nolēmumu procedūra šādu atbildi sniegs tikai pēc pieteikuma iesniegšanas. Otrā ir tā, ka tikai pilot-nolēmumu procedūrā ECT tieši vērtēs nacionālo tiesību atbilstību Konvencijai un pieņems valstij saistošu nolēmumu. Līdz ar to, autora ieskatā, būtu jāizvairās izmantot ECT paplašināto rekomendējošo jurisdikciju, lai risinātu problēmas, kas efektīvi var tikt risinātas jau zem atsevišķa mehānisma.

Christos Giannopoulos ir arī norādījis, ka principiāli tiesību jautājumi varētu aptvert nacionālo tiesību normu, iekšēja normatīva akta vai judikatūras atbilstību Konvencijai.⁷⁵

⁷² Paul Gragl. (Judicial) love is not a one-way street: the EU preliminary reference procedure as a model for ECtHR advisory opinions under draft Protocol no.16. *European Law Review*, 2013. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.L. Rev. 2013, 38(2), 229-247. 5.lpp.

⁷³ Christos Giannopoulos. Considerations on Protocol No. 16: Can the New Advisory Competence of the European Court of Human Rights Breathe New Life Into the European Convention on Human Rights?. *German Law Journal*. May 1, 2015. 2015 German Law Journal (GLJ), Christos Giannopoulos. 16 German L.J. 337. 2.lpp.

⁷⁴ Press Unit of the European Court of Human Rights. Factsheet – Pilot judgments.

⁷⁵ Christos Giannopoulos. Considerations on Protocol No. 16: Can the New Advisory Competence of the European Court of Human Rights Breathe New Life Into the European Convention on Human Rights?. *German*

Autors norāda, ka šādi jautājumi vismaz tiešā veidā visticamāk netiks pieļauti jaunajā procedūrā. ECT savā viedoklī par Konvencijas 16. protokolu ir kategoriski norādījusi uz nepieciešamību ļaut tai koncentrēties uz lietas principiālo tiesību jautājumu, un ka tā netaisās izvērtēt nacionālās tiesību normas jaunās procedūras kontekstā.⁷⁶ Kaut gan jāuzsver, ka jaunās procedūras viens no priekšnoteikumiem ir lūgt sniegt viedokli par jautājumiem nacionālās tiesvedības ietvaros. Līdz ar to ir ne tikai pieļaujama, bet arī nepieciešama šo nacionālo problēmu pastarpināta risināšana lūdzot sniegt viedokli par principiāliem tiesību jautājumiem, kas aptver vietējos problēmjautājumus. Tamdēļ jāuzsver būtiskā nozīme Konvencijas 16. protokola dalībvalstu tiesām pareizi izpildīt priekšnosacījumus viedokļu lūgšanai.

Christos Giannopoulos arī ir izteicis viedokli, ka principiāli tiesību jautājumi varētu aptvert vispārējas intereses tiesību problēmjautājumus. Šādi jautājumi varētu aizsargāt, attīstīt un sniegt skaidrojumu Konvencijā ietvertajām normām. Piemēri šādiem problēmjautājumiem, varētu būt patvēruma meklētāju izraidīšanas, atteikuma atļaut viendzimuma laulības vai ieslodzīto tiesības balsot atbilstība Konvencijai.⁷⁷ Šim pēc būtības var piekrist, jo principiālu tiesību jautājumu būtība ir risināt svarīgus un nozīmīgus cilvēktiesību jautājumus, kas skar pēc iespējas plašāku personu loku. Arī ECT ir tieši izteikusi piekrišanu, ka šie tiesību problēmjautājumi varētu tikt pakļauti tiesas rekomendējošajai jurisdikcijai.⁷⁸

Tiesīzinātnieki *Ada Paprocka* un *Michal Ziolkowski* uzskata, ka, lai noteiktu principiālu tiesību jautājumu tvērumu, ir jānosaka, no kuras perspektīvas jautājums tiek vērtēts, proti, vai jautājums ir nozīmīgs nacionālajai tiesību sistēmai (vietējā perspektīva), vai tas ir nozīmīgs cilvēktiesību aizsardzības sistēmas attīstībai (Konvencijas perspektīva).⁷⁹ No vienas puses, rekomendējošiem viedokļiem ir jāpalīdz risināt individuāli pastāvošais strīds nacionālajā tiesvedībā vai tribunāla lietvedībā. Tiem jākalpo kā rīkam, kas palīdz risināt tiesību problēmjautājumus, kuri rodas piemērojot Konvencijas cilvēktiesību standartus. No otras puses, jaunā procedūra ir domāta, lai sniegtu devumu jurisprudences attīstībai un dotu iespēju ECT izskaidrot tiesību problēmjautājumus, kas skar vairākas Konvencijas dalībvalstis.

Law Journal. May 1, 2015. 2015 German Law Journal (GLJ), Christos Giannopoulos. 16 German L.J. 337. 2.lpp.

⁷⁶ European Court of Human Rights. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013. 8.paragrāfs.

⁷⁷ Christos Giannopoulos. Considerations on Protocol No. 16: Can the New Advisory Competence of the European Court of Human Rights Breathe New Life Into the European Convention on Human Rights?. German Law Journal. May 1, 2015. 2015 German Law Journal (GLJ), Christos Giannopoulos. 16 German L.J. 337. 2.lpp.

⁷⁸ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 31.paragrāfs.

⁷⁹ Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. European Constitutional Law Review, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 6.lpp.

Līdz ar to, lūdzot sniegt rekomendējošu viedokli, jautājumu nozīmīgums jāvērtē no abām perspektīvām. Pie tam, var pieņemt, ka, ja jautājums ir nozīmīgs kaut vai tikai no vienas perspektīvas, tad tas ir pietiekams pamats, lai pieņemtu lūgumu izskatīšanai Lielajā Palātā.⁸⁰

Tiesībzinātnieki tālāk norāda, ka no protokola sagataves dokumentiem ir skaidri redzams, ka lūgumiem ir jākoncentrējas uz lietā esošo materiālo, procesuālo vai kompetenču normu atbilstību Konvencijai.⁸¹ Kā jau iepriekš autors ir norādījis, ECT negrasās tiešā veidā vērtēt nacionālo tiesību normu atbilstību Konvencijai, bet gan nodoties vienīgi lietā esošajiem principiālajiem tiesību jautājumiem. Tas gan nenozīmē, ka netiks pastarpināti dots mājiens par konkrētās nacionālās tiesību normas atbilstību Konvencijai.

Turpinot par jautājumu nozīmīgumu, abi tiesībzinātnieki uzskata, ka, ņemot vērā iepriekš minēto, ECT nevajadzētu atteikties sniegt viedokli lietā pamatojoties uz to, ka konkrētais tiesību problēmajautājums pastāv reģionālām līmeni, pāris vai pat tikai vienas dalībvalsts tiesību sistēmā. Viedokļi šādos gadījumos varētu kalpot kā rīks, lai atrisinātu sistēmiskas problēmas, kas noved pie vairākiem tiesību vai brīvību pārkāpumiem.⁸² Autors pievienojas šim viedoklim daļā, ka problēmas pastāvēšana tikai vienā vai dažās Konvencijas dalībvalstīs nevar būt par pamatu atteikumam. Jaunā procedūra ir vērsta uz principiālu tiesību jautājumu risināšanu pēc būtības. Skarto dalībvalstu skaits nav izšķirošais šo jautājumu principiālistiskajai dabai. Autora ieskatā, nenoliedzot aizskarto dalībvalstu skaita nozīmīgumu, ir jāvadās pēc paša tiesību jautājumu rakstura, proti, aizskārums būtiskums, ietekme uz personas dzīvi un vispārējo labklājību. Turklāt aizskarto valstu skaitu nepieciešams skatīt visos iespējamajos temporālajos aspektos. Tā, piemēram, ja problēma viedokļa lūgšanas brīdī pastāv tikai vienā vai divās Konvencijas dalībvalstīs, bet potenciāli saskatāma reāla iespēja, ka idents tiesību problēmajautājums var rasties vai zināms, ka radīsies citās dalībvalstīs, tad tam būtu jābūt pietiekami apmierinošam problēmas vispārējam nozīmīgumam, lai pieņemtu lūgumu.

Papildus attiecībā uz gadījumiem, kuros varētu rasties principiāli tiesību jautājumi, *Ada Paprocka* un *Michal Ziolkowski* ir izteikuši viedokli, ka, ņemot vērā ECT judikatūru un viedokļus, kas izteikti pamatojoties uz Konvencijas 43.panta otro daļu, principiālu tiesību jautājumi rastos, galvenokārt, lietās, kurās lūgums pēc rekomendējoša viedokļa būtu par⁸³:

⁸⁰ Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 6.lpp.

⁸¹ Turpat. 6.-7.lpp.

⁸² Turpat. 7.lpp.

⁸³ Turpat. 8.lpp.

- 1) jaunu un neatrisinātu tiesību jautājumu saistībā ar Konvencijas interpretāciju vai piemērošanu;
- 2) ECT judikatūras problemātiku (nevienveidīgiem spriedumiem vienādos tiesību problēmjaudījumos); vai
- 3) ECT nostiprināta un pastāvoša viedokļa pārskatīšanu, ņemot vērā, ka Konvencijas ir *dzīvs instruments*.

Turklāt Konvencijas 16.protokola 1.panta pirmā daļa nepiešķir šī protokola dalībvalstu tiesām vai tribunāliem lūgt rekomendējošu viedokli, lai atrisinātu⁸⁴:

- a) problēmas, kas izraisa šaubas par lietas faktiem, pamatojoties uz ECT judikatūru;
- b) līdzības faktos vai juridiskajos problēmjaudījumos, ja tādas pastāv starp lietām, kuras atrodas nacionālajā tiesvedībā un lietām, kuras ECT jau ir skatījusi; vai
- c) jautājumus saistībā ar faktu identifikāciju vai novērtējumu nacionālo tiesu tiesvedībās.

Autors pievienojas iepriekš minētajiem uzskaitījumiem un uzsver, ka Konvencijas 16.protokola dalībvalsts tiesai vai tribunālam, spriežot par viedokļa lūgšanu, ir vēlams katru reizi lūgt viedokli, kad tā objektīvi uzskata, ka pastāv principiāls tiesību jautājums, kuru ECT nav skatījusi vai arī ir, bet atrisinājusi nepareizi.

Tālāk ir interesanti apskatīt *Ada Paprocka* un *Michal Ziolkowski* sniegto viedokli par terminu *interpretācija* un *piemērošana* izpratni Konvencijas 16.protokola 1.panta ietvaros. Jēdzienu *interpretācija* var izprast dažādi atkarībā no, kuras tiesību nozares perspektīvas uz to skatās un risināmā jautājuma analīzes. No vienas puses, ar to var saprast procesu, kurā tiek atklāta tiesību normas nozīme. No otras puses, ar to var saprast šī procesa rezultātu. Abu tiesībzinātnieku uzskatā, ar jēdzienu *interpretācija* būtu jāsaprot interpretācijas procesa rezultātu, ņemot vērā rekomendējošo viedokļu mērķus un sagataves dokumentus. Līdz ar to, lūgumiem sniegt rekomendējošu viedokli vajadzētu tikt vērstiem uz Konvencijā garantēto tiesīb un brīvību satura, tvēruma un robežu atklāšanu.⁸⁵

Jēdzienu *piemērošana* Konvencijas 16.protokola 1.panta kontekstā vajadzētu saprast tādējādi, ka tiek noskaidrots, vai konkrēts lietas veids atbilst subjektīvajam, objektīvajam un temporālajam kādas noteiktas Konvencijas normas tvērumam. Līdz ar to tas nav saprotams kā faktiskā sastāva piemērošana tiesību normai (subsumpcija), bet gan kā tiesību normas

⁸⁴ Turpat.

⁸⁵ Turpat. 5.lpp.

piemērošanas iespējamība konkrētam faktiskajam sastāvam. Galu galā tas ir atvēlēts priekš nacionālajām tiesām noteikt lietas faktus un sniegt saistošas juridiskās sekas faktiskajiem apstākļiem. Lūgums sniegt rekomendējošu viedokli nevar tikt vērst uz to, lai pārnestu strīdu no nacionālās tiesas uz ECT. Vienīgais mērķis lūgumam var būt noskaidrot, vai konkrēta tiesība vai brīvība ir piemērojama lietas faktiskajiem apstākļiem.⁸⁶

Neatkarīgi no tā, vai jautājums ir saistīts ar interpretāciju vai piemērojamību, lūgumi var būt vienīgi saistīti ar tām normām, kas satur tiesības un brīvības. Viedokļi nevar izšķirt procesuālus vai institucionālus jautājumus, pat ja tos regulē Konvencija.⁸⁷

ECT protokola izstrādes gaitā ir norādījusi, ka lūgumiem būtu jābūt par svarīgiem tiesību problēmjaudājumiem.⁸⁸ Līdz ar to, autorprāt, vērtīgs avots principiālu tiesību jautājumu tvēruma noskaidrošanai ir ECT judikatūras datubāzē HUDOC spriedumi, kas ir klasificēti kā *High importance*. Šadi tiek klasificēti tie spriedumi, kuri ECT ieskatā sniedz būtisku devumu tās judikatūras attīstībai, skaidrošanai vai mainīšanai (vispārēji vai saistībā ar konkrētu Konvencijas dalībvalsti).⁸⁹

Ņemot vērā iepriekš apskatīto par principiāliem tiesību jautājumiem, ir iespējams tikai ierobežotā veidā spriest par šī jēdziena tvērumu. Pilnīga izpratne sāks veidoties pēc protokola ratifikācijas, proti, praksē, aplūkojot piecu tiesnešu palātas pieņemtos lūgumus un atteikto lūgumu pamatojumus. Pašreiz var izvirzīt šādus kritērijus principiāliem tiesību jautājumiem:

- 1) tiesību jautājums izriet no Konvencijā vai tās protokolos ietvertajām tiesībām vai brīvībām un ir saistīts ar to interpretāciju vai piemērošanu;
- 2) aizskārums ir nozīmīgs ECT judikatūras attīstībai, skaidrošanai vai mainīšanai;
- 3) tiesību problemātika ir vairākās Konvencijas dalībvalstīs vai vienā, bet ar potenciālu parādīties citās.

⁸⁶ Turpat. 6.lpp.

⁸⁷ Turpat.

⁸⁸ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 22.paragrāfs.

⁸⁹ European Court of Human Rights. Glossary of statistical terms.

2.3.2. 2.pants

Konvencijas 16.protokola 2.pants paredz:⁹⁰

Par lūguma pieņemšanu lemj Lielās palātas piecu tiesnešu palāta, ņemot vērā 1.panta noteikumus. Kolēģijai ir pienākums sniegt pamatojumu atteikuma gadījumā.

Lielā Palāta sniedz rekomendējošu viedokli tad, ja tiesnešu kolēģiju pieņem lūgumu.

Tiesnesis, kurš ir ievēlēts no tās Augstās Līgumslēdzējas Puses, pret kuru tiek izskatīta lieta, ir palātas un Lielās palātas sastāvā ex officio. Ja šāda tiesneša nav vai viņš nevar piedalīties sēdē, tiesas sēdē ar tiesneša pilnvarām piedalās persona, kuru Tiesas priekšsēdis izvēlas no attiecīgās Līgumslēdzējas Puses iepriekš iesniegta saraksta.

Ar šo pantu tiek ieviesta procedūra lūgumu pieņemšanai un noteikta ECT Lielās Palātas loma rekomendējošu viedokļu sniegšanā. Būtiskākie procesuālie aspekti, kuru jāaplūko ir (i) tiesnešu kolēģijas pienākums sniegt pamatojumu atteikumam un (ii) lūgumu pieņemšanas kārtība.

Skaidri izriet no teksta formulējuma, ka piecu tiesnešu palātai ir absolūtas tiesības nepieņemt lūgumu un atteikt sniegt viedokli neatkarīgi no tā, vai ir izpildīti 1.panta priekšnosacījumi. To ir iespējams izskaidrot, pirmkārt, ar to, ka ECT ir jābūt iespējai izveidot principus, kas garantētu harmonizētu rekomendējošo viedokļu procedūras un individuālo sūdzību procedūras līdzpastāvēšanu.⁹¹ Otrkārt, ar vēlmi nodrošināties pret jau tā noslogotās ECT tālaku noslogošanu gadījumā, ja kompetences paplašināšana nesniedz vēlamus rezultātus.

ECT ir jāsniedz pamatojums jebkuram atteikumam sniegt rekomendējošu viedokli. Tādējādi tiek sasniegts viens no protokola pamatmērķiem, proti, dialoga un sadarbības veicināšana starp Konvencijas dalībvalstu tiesām un tribunāliem un ECT. Ar atteikumiem arī tiktu skaidrots, ar ko tiek saprasts materiālais priekšnoteikums viedokļa lūgšanai - *principiāls tiesību jautājums saistībā ar Konvencijā un tās protokolo ietvertu tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu*. Tas, pirmkārt, izveidotu vadlīnijas, pēc kurām tiesas vai

⁹⁰ Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Article 2

⁹¹ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 34.paragrāfs.

tribunāli varētu vadīties apsverot iespēju lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli vai nē. Otrkārt, tas smazinātu 1.panta priekšnosacījumiem neatbilstošu lūgumu skaitu.⁹²

ECT protokola izstrādes gaitā norādīja, ka iedvesmu atteikumu pamatam varētu smelties no EST attīstītās atteikumu doktrīnas prejudiciālo nolēmumu procedūrā.⁹³ Līdz ar to kā atteikuma pamatus var minēt *CILFIT*⁹⁴ lietā izvirzītos kritērijus (Konvencijai pielāgotā formā):

- a) ja principiālais tiesību jautājums nav svarīgs lietas iznākumam;
- b) ja jautājumu ECT jau iepriekš ir skaidrojusi (*acte éclairé*);
- c) ja pareizā atbilde uz jautājumu ir tik acīmredzama, ka tā nerada nekādas saprātīgas šaubas (*acte clair*).

Autoram ir bažas par *acte claire* doktrīnas piemērošanu rekomendējošo viedokļu procedūrās. Atbilstoši tai, piecu tiesnešu palāta varētu atteikties pieņemt lūgumu, ja tā uzskatītu, ka ir pietiekami skaidra atbilde uz jautājumu. Tomēr nacionālā tiesa paliktu neziņā attiecībā uz jautājuma risinājumu. Galu galā ECT spriedumi un viedokļi nav pieejami visu Konvencijas dalībvalstu oficiālajās valodās. Līdz ar to *acte claire* doktrīnas piemērošana būtu pamatoti pieļaujama vienīgi gadījumā, ja atteikumā tiktu sniegta acīmredzamā atbilde uz tiesību problēmjaudājumu vai vismaz tiktu norādīts avots, kurā ir atrodama atbilde uz jautājumu, piemēram, ECT spriedums.

Papildus iepriekš minētajiem, tiesa varētu noraidīt lūgumu pamatojoties uz to, ka (i) lūgumu priekšmets pārklājas ar ECT lietvedībā esotās lietas tiesību problēmjaudājumu, (ii) ECT ieskatā konkrēto principiālo tiesību jautājumu ir piemērotāk risināt individuālās sūdzības procesā, (iii) ECT tiesnešu viedoklis dalās atbildē uz principiālo tiesību jautājumu.⁹⁵

Viedokli sniegs Lielā Palāta (kā tā tiek definēta Konvencijas 26.pantā), ja piecu tiesnešu palāta pieņems lūgumu. Ņemot vērā jautājumu dabu un viedokļa lūdzošās tiesas satūsu, tas ir tikai pienācīgi, ka viedokļus sniedz Lielā Palāta.⁹⁶ Tādējādi arī tiek stiprināta ECT un

⁹² European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 15.pagrāfs.

⁹³ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 33.pagrāfs.

⁹⁴ Case C-283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health. ECLI:EU:C:1982:335

⁹⁵ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 34. un 36. paragrāfs.

⁹⁶ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 16.pagrāfs.

nacionālo tiesu un to spriedumu autoritāte.⁹⁷ Pēc vispārēja principa var pieņemt, ka lūgums tiek pieņemts, ja to atbalsta tiesnešu vairākums.

Šī panta trešā daļa ir identa ar Konvencijas 26.panta ceturtās daļas regulējumu. Līdz ar to šī regulējuma tvērumu jāsaprot atbilstoši tam, kāds tiek saprasts Konvencijas 26.panta ceturtās daļā.

Papildus pie šī panta ir jānorāda, ka ECT ir tiesības prioritizēt savā kompetencē nodotās lietas. Ņemot vērā jautājumu dabu, pieņemams, ka jaunās procedūras lietām tiks piešķirta augsta prioritāte. Šī augstā prioritāte attiecās uz visām procesuālajām stadijām un uz visām ieinteresētajām pusēm. Pārmērīga vilcināšanās rekomendējošo viedokļu procedūrās novestu pie pārmērīgas vilcināšanās viedokļa lūdzošās tiesas vai tribunāla procesā. Līdz ar to šīs lietas ir jāizskata pēc iespējas ātrāk, bez nepamatotas vilcināšanās.⁹⁸

2.3.3. 3.pants

Konvencijas 16.protokola 3.pants paredz:⁹⁹

Eiropas Padomes Cilvēktiesību komisārs un Augstās Līgumslēdzējas Puse, kuras tiesa vai tribunāls lūdz viedokli ir tiesīgas iesniegt rakstiskus komentārus un piedalās tiesas sēdēs. Tiesas priekšsēdis var taisnīguma pārraudzības nolūkos pieaicināt jebkuru citu Augstās Līgumslēdzējas Pusi vai citu personu piedalīties tiesas sēdēs un sniegt rakstiskus komentārus.

Regulējums pēc būtības ir pārņemts no Konvencijas 36.panta¹⁰⁰ un ar to tiecas panākt pēc iespējas vispusīgu, taisnīgu un vienlīdzīgu lietas izskatīšanu. Tiesības sniegt komentārus un piedalīties tiesas sēdē ir piešķirta EP Cilvēktiesību komisāram un valstij, kuras tiesa vai tribunāls lūdz sniegt rekomendējošu viedokli. Ar šādām tiesībām arī var apveltīt citas personas vai valstis, taisnības nolūkos.

Valsts vai persona ir tiesīga nesniegt komentārus vai neierasties uz tiesas sēdi. Tā ir dispozitīva tiesība. Tas gan neaptur lietas izskatīšanu, ja puse ir paziņojusi par nevēlēšanos

⁹⁷ Doc. DH-GDR(2011)015 FINAL. 9.lpp, 18.punkts.

⁹⁸ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 17.paragrāfs.

⁹⁹ Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Article 3

¹⁰⁰ Turpat. 19.paragrāfs.

pedalīties procesā. Pats process var notikt gan rakstveidā, gan mutiski. Tas ir atstāts ECT ziņā izvērtēt nepieciešamību pēc tiesas sēdes rīkošanas.¹⁰¹

Raksiskajiem komentāriem līdzīgi kā tas ir EST pazīstamajā prejudiciālo nolēmumu procedūrā, būtu jāaptver valsts vai personas objektīvi pamatoti apsvērumi par jautājuma iespējamo risinājumu.

ECT par šo pantu ir norādījusi, ka šajā pantā ietvertās tiesības būtu nepieciešams iekļaut tās reglamentā.¹⁰²

Autora ieskatā šajā pantā regulējumā ir novērojamas vairākas nepilnības. Pirmkārt, ja pats regulējums tiek pārņemts no Konvencijas 36.panta ar tādu pašu mērķi, tad tikai pašsaprotami būtu, ka taisnīgums un vienlīdzība pieprasa obligātu personas, kuras lietas ietvaros lūdz sniegt viedokli, piedalīšanos rekomendējošo viedokļu procedūrā. Pietam, tas būtu tikai loģiski, ka savus komentārus varētu sniegt arī tiesai vai tribunāls, kas ir lūgusi viedokli. Pašā lūgumā šādu komentāru ietveršana nav paredzēta. Otrkārt, gramatiski interpretējot šo pantu ir skaidrs, ka Konvencijas dalībvalstis, kas nav pievienojušās Konvencijas 16.protokolam netiks pieaicinātas rekomendējošo viedokļu procedūrās. Šis pēc būtības nav nepareizi, jo šīs valstis pašas ir izvēlējušās neratificēt jauno protokolu un neiesaistīties tā procedūrās. Teleloloģiski interpretējot šo pantu, ECT būtu jābūt iespējai aicināt piedalīties arī tās valstis, kuras nav ratificējušās jauno protokolu, ja konkrētais principiālais tiesību jautājums skar to tiesību sistēmas. Katra principiāla tiesību jautājuma pamatā būs pretējas intereses. Tamdēļ šo viedokļu iznākumam būtu jābūt balansam starp šīm interesēm. Šis balanss ir iespējams tikai gadījumā, ja tiek iesaistītas visas puses un personas, kuras objektīvi skar konkrētais principiālais tiesību jautājums. Līdz ar to būtu jāizdara attiecīgi grozījumi pantā.

2.3.4. 4.pants.

Konvencijas 16.protokola 4.pants paredz:¹⁰³

Rekomendējošie viedokļi tiek pamatoti.

Ja rekomendējošais viedoklis pilnībā vai daļā neatspoguļo tiesnešu vienprātīgu viedokli, katrs tiesnesis ir tiesīgs sniegt atsevišķu viedokli.

¹⁰¹ Turpat. 20.pagrāfs.

¹⁰² European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 10.pagrāfs.

¹⁰³ Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Article 4

Rekomendējošie viedokļi tiek paziņoti tiesai vai tribunālam un tai Augstās Līgumslēdzējas Pusei, kurai tiesa vai tribunāls piekrīt.

Rekomendējošie viedokļi tiek publicēti.

Līdz ar šo pantu ECT tiek uzlikts pienākums pamatot sniegtos viedokļus. Ar to jāsaprot, ka ECT nevar rezolutīvā veidā sniegt viedokli. Sniegtajiem viedokļiem ir jābūt pietiekoši skaidriem, lai nestimulētu vēlāku lūgumu vai individuālo sūdzību pieteikumu iesniegšanu.¹⁰⁴ Viedokļi jābūt atklātam, ka ECT ir iedziļinājusies tiesību problemātikā un to analizējusi.

Lielā Palāta pēc būtības centīsies sniegt vienbalsīgu viedokli¹⁰⁵, tomēr gadījumā, ja viedokļi nesakrīt starp visiem tiesnešiem, katram no tiem ir iespējams sniegt atsevišķu viedokli. Šis ir atbilstoši ECT vispārējiem noteikumiem par spriedumu un lēmumu motivēšanu (Konvencijas 45.pants). Vienbalsīgums būs jo sevišķi nozīmīgs ECT sniegtajos viedokļos. Gadījumā, ja kaut viens tiesnesis nepiekrīt valdošajam viedoklim, personai būs pietiekams pamats apstrīdēt nacionālo spriedumu un iesniegt individuālo sūdzību ECT.

Pants nosaka, ka rekomendējošos viedokļus paziņo tiesai vai tribunālam, kas lūdz viedokli, kā arī šīs tiesas vai tribunāla valstij. Tomēr ir pieņemams, ka viedokļi tiks paziņoti arī visām pārējām procedūrā iesaistītajām pusēm. Pie šī ir jāuzsver, ka Augstās Līgumslēdzējas Puses tiesa var vērsties ECT ar lūgumu sniegt viedokli un iesniegt nepieciešamos dokumentus savas valsts oficiālajā valodā.¹⁰⁶ EP savos paskaidrojumos par Konvencijas 16.protokolu ir norādījusi, ka gadījumā, ja nacionālā tiesvedība netiek laicīgi izskatīta rekomendējošo viedokļu procedūras dēļ, tad ECT būtu nepieciešams sadarboties ar nacionālajām iestādēm, lai pēc iespējas ātrāk sagatavotu viedokļu tulkojumus.¹⁰⁷ Protams, ECT jau ir izrādījusi savu neapmierinātību ar šo lingvistisko režīmu. Tiesa norādīja, ka tā ir pārmērīga finansiāla nasta un nopietni noslogošot tiesas darbu. Gadījumā, ja tai ir jāuzņemas tulkošanas nasta, tad tai ir jāatvēr papildus finansiālie resursi.¹⁰⁸ Autors pievienojas tiesas iebildumiem un nesaskata pamatu uzlikt tiesai vispār iesaistīties viedokļu tulkošanā.

¹⁰⁴ Noreen O'Meara. Reforming the ECtHR: The Impacts of Protocols 15 and 16 to the ECHR. iCourts Working Paper Series, No. 31, 2015. 1 September 2015. ISSN: 2246-4891. 27.lpp.

¹⁰⁵ European Court of Human Rights. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013. 11.paraģrāfs.

¹⁰⁶ European Court of Human Rights. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013. 13.paraģrāfs.

¹⁰⁷ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 23.paraģrāfs.

¹⁰⁸ European Court of Human Rights. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013. 14.paraģrāfs.

Viedokļi tiks publicēti vispārējā kārtībā kā tas ir ar tiesas lēmumiem un spriedumiem. Attiecībā uz informācijas konfidencialitētes aspektiem, ir pieņemams, ka arī tie pēc vispārējiem nosacījumiem tiks ievēroti tādā pašā apmērā kā tas ir spriedumos un lēmumos. Pašsaprotami, ka viedokļi tiks publicēti ECT oficiālajās valodās. Autors pauž cerību, ka tiks pievienoti arī viedokļu tulkojumi no iesaistīto pušu puses, lai tie būtu skatāmi pēc iespējas plašākam personu lokam.

2.3.5. 5.pants

Konvencijas 16.protokola 5.pants paredz: *Rekomendējošie viedokļi nav saistoši.*¹⁰⁹

Ņemt vērā ECT sniegto viedokli vai nē, ir protokola dalībvalstu tiesu un tribunālu izvēle. Vismaz formāli. Praksē ECT sniegta tiesību vai brīvību skaidrojuma neievērošanu ir grūti iedomājama. Protokola izstrādes gaitā ECT jau norādīja, ka tās sniegtie viedokļi veidos daļu no tās judikatūras, kuriem tiktu sekots individuālās sūdzības gadījumā. Līdz ar to ECT sniegtajiem viedokļiem būs nenoliedzamas juridiskās sekas.¹¹⁰ Arī EP savos paskaidrojumos par Konvencijas 16.protokolu, pirmkārt, norāda, ka ECT būtu jāseko sniegtajiem viedokļiem un gadījumā, ja persona pēcāk vērstos ar individuālu sūdzību tiesā, tad sniegtais viedoklis būtu pamats personas individuālās sūdzības pieteikuma noraidīšanai. Otrkārt, EP skaidro, ka rekomendējošie viedokļi veido daļu no ECT judikatūras. Līdz ar to tiem būtu vienlīdzīgs interpretācijas spēks kā tiesas spriedumiem un lēmumiem.¹¹¹

Ņemot vērā, ka viedokļi veidos daļu no tiesas judikatūras, ir pamats runāt par *res interpretata* principa ietekme uz viedokļu saistošo spēku. Atbilstoši šim principam, ECT nostiprinātā interpretācija Konvencijā ietvertajām tiesībām un brīvībām veido daļu no Konvencijas, un šai interpretācijai ir *erga omnes* spēks.¹¹² Līdz ar to, *de facto* ECT sniegtās tiesību un brīvību interpretācijas būs saistošas visām Konvencijas dalībvalstīm.¹¹³ Tamdēļ autors atkārtoti uzsver, ka nesaskata pamatu Konvencijas dalībvalstīm neratificēt Konvencijas

¹⁰⁹ Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Article 5

¹¹⁰ European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. 44.paraģrāfs.

¹¹¹ European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). 26.paraģrāfs.

¹¹² Parliamentary Assembly of the European Council. Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000. Doc. 8808, 4.paraģrāfs; Skatīt arī M. Marmo, 'The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – A Political Battle', 15 Maastricht Journal of European and Comparative Law (2008) 235.–258.lpp., 242.–243.lpp.

¹¹³ Janneke Gerards. Advisory Opinions, Preliminary Rulings and the New Protocol No. 16 To the European Convention of Human Rights: A Comparative and Critical Appraisal. 21 MJ 4 (2014). 635.lpp.

16.protokolu. Protokola rekomendējošo viedokļu procedūrās sniegtās tiesību un brīvību interpretācijas būs saistošas neatkarīgi no tā, vai protokols ir ratificēts.

Tā kā viedokļus aptvers *res interpretata principis*, nacionālajām tiesām un tribunāliem būs jānošķir ECT tiesību vai brīvību interpretāciju no padoma par normas piemērošanu faktiskajam sastāvam. Tikai pēdējais tiks aptverts ar ECT interpretatīvo jurisdikciju un līdz ar to būs saistošs.¹¹⁴

Ņemot vērā iepriekš minēto, šis pants ir pretrunīgs un formāls, gandrīz deklaratīva rakstura. Gadījumā, ja kāda Konvencijas dalībvalsts pretdarbotos viedokļos nostiprinātajām Konvencijā un tās protokols ietvertu tiesību un brīvību interpretācijām, tad iespējams būtu pamats runāt par tās pienākuma ievērot Konvenciju pārkāpumu.¹¹⁵

2.3.6. Konvencijas 16.protokola tehniskie panti (6.-11.pants)

Atlikušie protokola panti ir vairāk tehniskas dabas un atsevišķi jau ir pieminēti apskatot iepriekšējos pantus.

Protokola 6.pants paredz, ka Augsto Līgumslēdzēju Pušu starpā šī protokola 1. līdz 5. panta nosacījumi tiks uzskatīti par Konvencijas papildus pantiem, visiem Konvencijas nosacījumiem attiecīgi esot spēka. Šis ir standarta noteikums Konvencijas protokolos. Identisks noteikums ir atrodams 1.protokola 5.pantā, 4.protokola 6.pantā, 6.protokola 6.pantā, 7.protokola 7.pantā, 13.protokola 5.pantā. Līdz ar šo pantu, kā jau iepriekš darbā apskatīts, 16.protokola panti tiek ietverti Konvencijā un līdz ar to protokolā lietotie jēdzieni ir jāinterpretē ņemot vērā to saturu, kāds tiem ir piešķirts Konvencijā.

Protokola 7.pants satur protokola pievienošanās modeli, proti, dalībvalstis var protokola atzīst par saistošu ar parakstu bez atrunas vai ar atrunu (spēkā pēc likumdevēja apstiprinājuma). Ratifikācijas raksts tiek nodots glabāšanā EP Ģenerālsekretāram.

Protokola 8.pants ir balstīts uz 9.protokola 7.pantu un nosaka protokola stāšanās spēkā nosacījumus (stājas spēkā mēneša pirmajā dienā pēc trīs mēnešu termiņa notecējuma kopš dienas, kad to ir ratificējušas 10 dalībvalstis). Valstīm, kas pievienojas pēc protokola stāšanās spēkā ir tāds pats termiņš, kas tiek skaitīts no pievienošanās dienas.

¹¹⁴ Turpat.

¹¹⁵ Turpat. 636.lpp. Skatīt arī J. Vélou, in P. Mahoney et al. (eds.). *Protecting Human Rights: the European Perspective*. Carl Heymanns Verlag, 2000. 1511.–1525.lpp.; J.H. Gerards, in J.H. Gerards and J.W.A. Fleuren (eds.), *Implementation of the ECHR and of the judgments of the ECtHR in national case law. A comparative analysis*, 21.–27.lpp.; A. Bodnar, in Y. Haecck and E. Brems (eds.). *Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century. Ius gentium: comparative perspectives on law and justice*. Dordrecht, the Netherlands: Springer; 2013. 223.–262.lpp.

Protokola 9.pants paredz izņēmumu no Konvencijas 57.panta. Atrunu izdarīšana Konvencijas 16.protokolā nav pieļaujama.

Protokola 10.pants paredz protokola dalībvalstīm pienākumu, ņemot vērā 1.pantu, deklarācijas veidā iesniegt EP Ģenerālsekretāram sarakstu ar tiesām un tribunāliem, kurām tiek piešķirtas tiesības lūgt viedoli. Dalībvalstis šo sarakstu ir tiesīgas jebkurā brīdī grozīt tādā pašā veidā.

Tiesību literatūrā ir izteikts viedoklis, ka šim pantam pēc būtības ir tikai deklaratīvs raksturs un patiesībā protokola dalībvalstīm ir pienākums norādīt visas augstākās tiesas un tribunālus, kas atbilst protokola 1.pantam. Ņemot vērā ECT autonomo interpretāciju, ir iespējams secināt, ka dalībvalsts deklarētajam sarakstam ir nevis konstitutīvs raksturs, bet informatīvs, un tai ir pienākums, nevis tiesības norādīt augstākās tiesas un tribunālus, kuras atbilst 1.panta nosacījumiem.¹¹⁶

Protokola 11.pants ir standarta pants, kas nosaka deponitārija funkcijas. Analogs ir atrodamš, piemēram, Konvencijas 6.protokola 9.pantā un Konvencijas 7.protokola 10.pantā.

2.4. Konvencijas 16.protokola radnieciskā saikne ar LESD 267.pants

Autors darbā jau iepriekš ir norādījis, ka Konvencijas 16.protokols vairākos aspektos ir līdzīgs ES tiesībās pazīstamajai prejudiciālo nolēmumu procedūrai (LESD 267.pants). Tas gan ir pašsaprotami, ņemot vērā, ka pats protokols ir no tās iespaidojies. Šī iemesla dēļ ir vērts apskatīt abu procedūru līdzīgos aspektus. Tādā veidā būs iespējams secināt, kuri Konvencijas 16.protokola noteikumi varētu turpmāk iespaidoties no EST teorētiskajām un praktiskajām atziņām attiecībā uz prejudiciālo nolēmumu procedūru.

Pirmkārt, abas procedūras daļa līdzīgus mērķis. Tiek veikta saiknes institucionalizācija starp nacionālajām tiesām un attiecīgi ECT un EST. Līdz ar to tiek radīts pamats tiesu dialogam un sadarbībai, kas veicina tiesību aizsardzību un interpretāciju. Kā arī abas procedūras ir veidotas ar preventīvu raksturu.¹¹⁷ Pie šīs kopīgās iezīmes ir jāvērs uzmanība uz kompetences apjomu abās procedūrās. Rekomendējošo viedokļu procedūrā atsevišķi neizdala tiesību piemērošanas jautājumus. Toties EST ir tiesības atzīt ES institūciju izdotos aktus par spēkā neesošiem (ECT nevar lemt par Konvencijas vai protokolu normu spēkā esamību).

Otrkārt, abās procedūrās dialogu uzsāk nacionālā tiesa. Atšķirība ir tāda, ka rekomendējošo viedokļu procedūrās to var darīt tikai valsts augstākā tiesa vai tribunāls

¹¹⁶ Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292. doi:10.1017/S1574019615000176. 4.-5.lpp.

¹¹⁷ Skatīt darba 2.3. apakšnodaļu, 18.lpp.

(turklāt tai nekad nav pienākums to darīt). Prejudiciālo nolēmumu procedūrā iespēja vērsties EST ir ikvienai nacionālajai tiesai (pietam pēdējo instanču tiesām tas ir pienākums).

Treškārt, abas procedūras nepieļauj abstraktu likumdošanas apskati (tiek risināti tikai tie tiesību problēmjaudājumi, kas izriet no lietas faktiskajiem apstākļiem). Pie šīs iezīmes jānorāda, ka EST kaut arī neizšķir strīdu pēc būtības, tā vērtē nacionālo tiesību normu atbilstību ES tiesībām. Rekomendējošo viedokļu procedūrās risinās tikai pašu tiesību problēmjaudājumu saistībā ar Konvencijā vai tās protokolos ietverto tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu.

Ceturtkārt, abās procedūrās nacionālās tiesvedības tiek apturētas un tiek iesniegti apsvērumi par izskatāmo tiesību jautājumu (Konvencijas 16.protokolā lieto jēdzienu *komentāri*). Atšķirība ir personu lokā, kurām ir tiesības to darīt un kurām var būt tiesības to darīt. Lai gan sākotnējais pušu skaits rekomendējošo viedokļu procedūrā ir šaurāks, Konvencijas 16.protokola 3.pants pieļauj iespēju ECT pieaicināt jebkuru personu, kuras piedalīšanās nodrošinātu procesa taisnīgu norisi.

Piektkārt, atteikuma pamati abās procedūrās ir līdzīgi. Kā jau iepriekš atklāts, ECT kā atteikuma pamatu saredz EST *Cilfit* lietā izstrādāto doktrīnu attiecībā uz gadījumiem, kad EST var atteikties pieņemt pieprasījumu pēc prejudiciāla nolēmuma.

Rezumējot, jāsecina, ka Konvencijas 16.protokola rekomendējošo viedokļu procedūra un ES tiesībās pazīstamā prejudiciālo nolēmumu procedūra vairākos aspektos ir līdzīgas. Līdz ar to ir pamats uzskatīt, ka ECT, piemērojot un interpretējot Konvencijas 16.protokolu, varētu iedvesmoties no EST prakses atziņām par prejudiciālo nolēmumu procedūru.

3. Nozīme un ietekme

Darba trešā nodaļa tiks izdarīti secinājumi par Konvencijas 16.protokola nozīmi un ietekmi, pamatojoties uz darbā veikto analīzi un izpēti.

3.1. Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas izmaiņas

Konvencijas 16.protokols ir daļa no ilgstošām un plašām Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas reformām, kuru mērķis ir veicināt Konvencijas piemērošanu un samazināt ECT darba apjomu. Ar protokolu tiek institucionalizēta saikne starp nacionālajām tiesām un ECT. Tiek radīta līdz šim nebijusi platforma juridiskam dialogam un sadarbībai šo tiesu starpā.

Protokols attīsta ECT rekomendējošo jurisdikciju, un tam ir potenciāls radīt būtisku ietekmi uz veidu kā tiks aizsargātas cilvēktiesības Konvencijas sistēmā. Ar to tiek radīta jauna procedūra, kuras sekas ir jēdziena *judikatūra* paplašināšana, tajā iekļaujot ne tikai ECT spriedumus un lēmumus, bet arī rekomendējošos viedokļus. Rekomendējošie viedokļi starptautiskajās tiesībās ir pazīstami kā *soft law* jeb rekomendējošās tiesības, t.i., nav tieši saistoša spēka. Tieši šis aspekts, viedokļu formāli nesaistošais spēks, kopā ar paša protokola fakultatīvo dabu apdraud protokola mērķus, kurus tā radītāji iecerējuši sasniegt. Autors darbā jau ir izteicis kritiku šiem protokola noteikumiem.

Jaunās procedūras viens no galvenajiem aspektiem - lūguma priekšmets, proti, principiāli tiesību jautājumi, paver iespēju risināt kardinālus tiesību problēmjaudājums un radīt vēl nepieredzētu resonansi Konvencijas dalībvalstu tiesību sistēmās. Līdz ar to ir pamatota cerība krasi samazināt individuālo sūdzību skaitu un stiprināt Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmu. Potenciāls klupšanas akmens tam ir aspektā, ka lūgumu priekšmets nav nedefinēts un ņemot vērā mazo lietu skaitu ko Lielā Palāta izskata atbilstoši Konvencijas 43.pantam, ir pamats satraukumam par to, cik plaši ECT būs gatava tulkot jēdzienu *principiāli tiesību jautājumi*. Tādējādi protokola izdošanās būs lielā mērā atkarīga no principiālu tiesību jautājumu tvēruma un *res interpretata* principa ievērošanas Konvencijas dalībvalstīs.

Atsevišķi tiesībzinātnieki ir izteikuši viedokli, ka principiāli tiesību jautājumi aptvertu tādus tiesību jautājumus, kas ir pamatā sistēmiskām un strukturālām dalībvalstu tiesību sistēmu problēmām. Līdz ar to ir iespējams runāt par ECT pilot-nolēmumu procedūras nozīmes mazināšanos līdz ar Konvencijas 16.protokola stāšanās spēkā.

Kopumā ir jāsaprot, ka protokols nav perfekts, un būtu nepieciešams veikt atsevišķus grozījumus, lai varētu pilnvērtīgi realizēt ar tā ieviešanu iecerētos mērķus. Dalībvalstu tiesām un tribunāliem būs ļoti nozīmīga loma gan savas, gan ECT autoritātes stiprināšanā, jo prerogatīva uzsākt dialogu ir atvēlēta tieši tām. Vispār, Konvencijas 16.protokola ietekme uz Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmu pēc būtības būs atkarīga no protokola dalībvalstu augstāko tiesu un tribunālu entuziasma.¹¹⁸ Neatkarīgi no protokola trūkumiem, tiesību literatūrā valdošais viedoklis, kuram autors pievienojas, ir, ka Konvencijas 16.protokols ir atbilstošs līdzeklis Konvencijas sistēmas reformu īstenošanā. Līdz ar tā stāšanās spēkā tiks pavērta iespēja *ex ante* risināt tiesību problēmjaudājumus un nacionālajām tiesām tiešā veidā sadarboties ar ECT. Nobeigumā jānorāda bijušā ECT priekšsēdētāja *D. Spielmann* teiktais par Konvencijas 16.protokolu¹¹⁹:

“I am a very firm supporter of the Court’s new advisory jurisdiction... It should transform judicial dialogue based on the Convention, putting it onto a formal, institutional footing in relation to the States that accept the protocol. Judicial dialogue is already a reality, which takes the form of regular contacts and exchanges between Strasbourg and the senior judiciary in many European States. But Protocol 16 represents a true quantum leap for the Convention system, and should serve the purpose of subsidiarity by aiding domestic courts in the resolution of human rights cases at domestic level.”

3.2. Ietekme uz ES pievienošanos Konvencijai

Līdz ar Lisabonas līgumu¹²⁰, kas stājās spēkā 2009.gada 1.decembrī, tika grozīts LESD 6.pants, paredzot ES pievienošanos Konvencijai. Pašsaprotami šis pievienošanās process ir juridiski komplicēts un ietver sevī vairāku šķēršļu pārvarēšanu. Šajā nolūkā tika izstrādāts pievienošanās līguma projekts¹²¹, par kura atbilstību ES tiesībām ES Komisija, lūdza EST

¹¹⁸ Noreen O’Meara. Reforming the ECtHR: The Impacts of Protocols 15 and 16 to the ECHR. iCourts Working Paper Series, No. 31, 2015. 1 September 2015. ISSN: 2246-4891. 27.lpp.

¹¹⁹ UCL European Institute. An interview with the President of the European Court of Human Rights. 23 March 2015. Pieejams angļu valodā: <https://britain-europe.com/2015/03/23/an-interview-with-the-president-of-the-european-court-of-human-rights/>

¹²⁰ Lisabonas Līgums, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu, parakstīts Lisabonā 2007.gada 13.decembrī. Eiropas Savienības Oficiālais vēstnesis, C 306, 2007.gada 17.decembris. ISSN 1725-5201.

¹²¹ Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. 47+1(2013)008rev2. Pieejams angļu valodā: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)

sniegt viedokli, pamatojoties uz LESD 218.panta 11.daļu.¹²² Tā kā šis viedoklis¹²³ aptvēra Konvencijas 16.protokolu, ir vērts izvērtēt tā ietekmi uz ES pievienošanas Konvencijai.

EST norādīja, ka Konvencijas 16.protokola procedūra varētu ietekmēt prejudiciālo nolēmumu procedūras autonomiju un efektivitāti. Tā uztraucās, ka ar šo procedūru ES dalībvalstu tiesas varētu iedarbināt iepriekšējās iejaukšanās procedūru (no angļu valodas *prior involvement procedure*). Tādā veidā paverot iespēju apiet prejudiciālo nolēmumu procedūru.¹²⁴

Tiesību literatūrā EST tiesas kritika netiek atzinīgi vērtēta¹²⁵ un tiesībzinātniece *Sarah Lambrecht* ir norādījusi, ka EST iekšēji atrisināmas problēmas cenšas vērst uz āru.¹²⁶

Ģenerālvokāte *Juliane Kokott*, kaut arī atzīst Konvencijas 16.protokola iespējamu negatīvu ietekmi uz EST lomu, norāda, ka, lai atrisinātu šo problēmu, pietiek atsaukties uz LESD 267.panta trešo daļu, saskaņā ar kuru dalībvalstu tiesām, kuru lēmumus nevar pārsūdzēt, ir jāvēršas EST. LESD 267.panta trešā daļa ir pārāka par valsts tiesībām un tādējādi par iespējamo starptautisko nolīgumu, kuru ratificējušas atsevišķas ES dalībvalstis, kā tas ir Konvencijas 16.protokola gadījumā. No tā izriet, ka, ciktāl dalībvalstu tiesām, kuru lēmumi nav pārsūdzami, ir jāizskata strīds, uz kuru attiecas ES tiesību piemērošanas joma, tām savi jautājumi par pamattiesībām prioritāri ir jāiesniedz EST un prioritāri ir jāizpilda tās nolēmumi.¹²⁷

¹²² Court of Justice of the European Union. The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law, Opinion 2/13. Luxembourg, 18 December 2014. 4.paragrāfs.

¹²³ Skatīt 111.atsauci.

¹²⁴ Court of Justice of the European Union. The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law. Opinion 2/13. 10.paragrāfs.

¹²⁵ Skatīt Stefan Reitemeyer and Benedikt Pirker. Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access of the EU to the ECHR – One step ahead and two steps back. 31 March 2015. European Law Blog. Pieejams angļu valodā: <http://europeanlawblog.eu/?p=2731>; Sarah Lambrecht. The sting is in the tail: CJEU Opinion 2/13 objects to draft agreeent on accession of the EU to the European Convention on Human Rights. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.H.R.L.R. 2015, 2, 185-198. 12.lpp.; Tobias Lock. The future of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable? European Constitutional Law Review 2015, 11(2), pp 239-273. doi:10.1017/S1574019615000243. 14-15.lpp.

¹²⁶ Sarah Lambrecht. The sting is in the tail: CJEU Opinion 2/13 objects to draft agreeent on accession of the EU to the European Convention on Human Rights. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.H.R.L.R. 2015, 2, 185-198. 12.lpp.

¹²⁷ Ģenerālvokātes Julianas Kokotes [Juliane Kokott] Viedoklis, kas tika sniegts 2014. gada 13.jūnijā (1). Atzinuma tiesvedība 2/13, kura uzsākta pēc Eiropas Komisijas lūguma. ECLI:EU:C:2014:2475. 136.-141.paragrāfs.

Tiesībzinātnieki *Stefan Reitemeyer* un *Benedikt Pirker* pievienojas Ģenerālvokātes viedoklim un uzsver, ka ECT sniegtie viedokļi nav saistoši. Līdz ar to tie nevar ietekmēt ES pievienošanas Konvencijai.¹²⁸

Tiesībzinātnieks *Tobias Lock* pēc būtības piekrīt iepriekš minētajiem viedokļiem un attiecībā uz iepriekšējās iejaukšanās procedūru norāda, ka šī procedūra ir iespējama vienīgi lietās, kur ES ir līdzatbildētāja (no angļu valodas *co-respondent*). Tā kā Konvencijas 16.protokola rekomendējošo viedokļu procedūrās nav atbildētāju, EST arguments nav pamatots.¹²⁹

Autors saprot EST uztraukumu, jo sevišķi, ņemot vērā ECT *Bosphorus*¹³⁰ lietā attīstīto doktrīnu, atbilstoši kurai ECT var netieši interpretēt ES tiesības un spriest par to atbilstību Konvencijai vai tās protokoliem.¹³¹ Rekomendējošus viedokļus var lūgt tikai pēdējo instanču tiesas un tribunāli. Ikvienā gadījumā, kad principiāls tiesību jautājums izrietētu no ES tiesībām, tiesām un tribunāliem, kuru valstis ir ES dalībvalstis, būtu pienākums vērsties ES tiesā, atbilstoši LESD 267.panta trešajai daļai. Tas gan teorētiski neizslēdz iespēju paralēli vērsties ar identisku jautājumu ECT. Ņemot vērā praksē novēroto abu tiesu savstarpējo sadarbību, ir grūti iedomāties, ka ECT pieņemtu sniegt viedokli, apzinoties, ka EST lietvedībā atrodas identiska lieta. Tomēr pats fakts, ka šāda iespējamība pastāv ir pamats secināt, ka Konvencijas 16.protokols nav tik nevainīgs kā izriet no Ģenerālvokātes *Juliane Kokott* Viedokļa. Neatkarīgi no tā, autora ieskatā, Konvencijas 16.protokolam nevajadzētu radīt būtisku ietekmi uz ES pievienošanas Konvencijai, un potenciāls apdraudējums ES tiesību autonomijai vai prejudiciālo nolēmumu procedūras efektivitātei ir maz ticams.

3. Latvijas pievienošanās Konvencijas 16.protokolam

Pret Latviju 2015.gadā kopumā tika iesniegtas 413 individuālās sūdzības ECT, no kurām ECT izskatīja 7 (sešas tika konstatēts Konvencijas pārkāpums).¹³² Salīdzinot ar citu Konvencijas dalībvalstu statistikas datiem, Latvijas statistiku par Konvencijas ievērošanu kopumā var vērtēt kā apmierinošu. To gan nevar teikt par iesniegto individuālo sūdzību

¹²⁸ Stefan Reitemeyer and Benedikt Pirker. Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access of the EU to the ECHR – One step ahead and two steps back. 31 March 2015. European Law Blog.

¹²⁹ Tobias Lock. The future of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable? 2016 Cambridge University Press. European Constitutional Law Review. E.C.L. Review 2015, 11(2), 239-273. 14-15.lpp.

¹³⁰ Bosphorus Airways v. Ireland, no. 45036/98, 30 June 2005.

¹³¹ Par ECT iespējamu atteikšanos no šīs doktrīnas pēc ES pievienošanās Konvencijai skatīt Tobias Lock. The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 8 (2009) 375 (395-396).

¹³² The ECHR in Facts and Figures, 2015.

skaitu. Pamatojoties uz Latvijas statistiku, ir iespējams veikt empīrisku spriedumu un secināt, ka kopumā Latvijas normatīvie akti atbilst Konvencijai, un tiesas savos nolēmumos ievēro Latvijas saistības pret Konvencijai. Tomēr iesniegto individuālo sūdzību skaits liecina, ka tiesas spriedumi nav pietiekami autoritatīvi un nevieš uzticību, ka personas Konvencijā paredzētās tiesībās un brīvības tiek ievērotas.

Konvencijas 16.protokola rekomendējošo viedokļu procedūra ir viscaur dispozitīva, un tās noteikumos ir stingri nostiprināts subsidiaritātes princips. Protokola dalībvalstu pēdējo instanču tiesām ir absolūta tiesība izvēlēties iedarbināt procedūru, sniegt komentārus, piedalīties tiesas sēdē, ņemt vērā ECT sniegto viedokli vai nē. Konvencijas 16.protokols institucionalizē saikni starp protokola dalībvalsts pēdējo instanču tiesām un ECT, radot vienreizēju iespēju izglītojošam un sadarbību veicinošam dialogam. Tādējādi var tikt stiprināta iesaistīto tiesu un to judikatūras autoritāte. Protokola rekomendējošo viedokļu procedūras ietvaros nacionālajām tiesām ir iespēja tiešā veidā risināt būtiskākos Konvencijas tiesību problēmjautājumus un stiprināt Konvencijas pareizu piemērošanu Konvencijas dalībvalstīs. Rezumējot, Konvencijas 16.protokols paver tā dalībvalstīm lieliskas iespējas pretim neprasot neko.

Ņemot vērā iepriekš minēto, autors atzinīgi vērtē potenciālu gadījumam, ja Latvija pievienotos Konvencijas 16.protokolam. Uzsverot Konvencijas 16.protokola noteikumu dispozitivitāti, autors neredz objektīvu pamatu iemeslam, kāpēc Latvija līdz šim brīdim to nav parakstījusi un ratificējusi. Protokols sniegtu lielisku iespēju Latvijas pēdējo instanču tiesām sadarboties ar ECT. Šīs sadarbības ietvaros Latvijas tiesām būtu iespēja (i) pilnveidot izpratni par Konvencijas piemērošanu, (ii) piedalīties nozīmīgu tiesību problēmjautājumu risināšanā un tādējādi aizstāvēt nacionālās intereses, kā arī (iii) stiprināt savu autoritāti un Latvijas tautas uzticību tiesu sistēmai (līdz ar to varētu ievērojami samazināt pret Latviju iesniegto individuālo sūdzību skaitu). Turklāt šāds solis pretim Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas stiprināšanai radītu spēcīgāku valsts demokrātisko iekārtu. Līdz ar to autors stingri iesaka Latvijai parakstīt un ratificēt Konvencijas 16.protokolu.

Kopsavilkums

1. Konvencijas 16.protokols paplašina ECT rekomendējošo jurisdikciju un ievieš jaunu mehānismu Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā, atbilstoši kuram šī protokola dalībvalstu pēdējo instanču tiesas varēs lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli.
2. Konvencijas 16.protokols tiecas sasniegt sekojošos mērķus: (a) veicināt sadarbību un dialogu starp pēdējo instanču tiesām un ECT, (b) stiprināt ECT konstitucionālo lomu, (c) institucionalizēt saikni starp Konvencijas dalībvalstu tiesām un ECT, (d) nolūkā samazināt ECT noslogotību, veicināt Konvencijas normu un ECT judikatūras izpratni, (e) radīt jaunu preventīva rakstura tiesību avotu, (f) stiprināt subsidiaritātes principu, (g) sekmēt ECT un nacionālo tiesu autoritāti, (h) veicināt ECT un nacionālo tiesu judikatūras autoritāti.
3. Saistībā ar izvēli – vai ratificēt jauno protokolu, jānorāda uz diviem būtiskiem aspektiem. Pirmkārt, jaunais protokols pēc būtības piešķir tiesības nacionālajām tiesām izvēlēties - prasīt rekomendējoša rakstura viedokli ECT vai nē. Otrkārt, atbilstoši *res interpretata* principam (ECT interpretatīvā jurisdikcija) ECT sniegtie viedokļi būs jāņem vērā arī tām dalībvalstīm, kuras nebūs pievienojušās Konvencijas 16.protokolam. Līdz ar to nav saskatāms pietiekami objektīvs pamats Konvencijas 16.protokola fakultatīvajai dabai.
4. Konvencijas 16.protokols ir iespaidojies no ES tiesībās pazīstamās prejudiciālo nolēmumu procedūras, un Konvencijas 16.protokola izstādes gaitā tika apsvērts ar to ieviest analogu mehānismu Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmā. Tas gan netika darīts, jo abu sistēmu kombinācija radītu ievērojamas juridiska rakstura un praktiskas problēmas, kā arī ievērojami palielinātu ECT noslogotību.
5. Konvencijas 16.protokola 1.pants kopumā izvirza šādus priekšnosacījumus viedokļa lūgšanai: 1) tiek lūgts sniegt viedokli par principiālu tiesību jautājumu saistībā ar Konvencijā vai tās protokolos ietvertu tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu (vienīgais materiālais priekšnosacījums); b) lūgumu izsaka augstākā tiesa vai tribunāls; c) lūgumus tiek izteikts tiesā esošās lietas ietvaros; d) nepieciešamība pēc viedokļa ir pamatota; e) ir iesniegts atbilstošs juridisko un faktisko apstākļu izklāsts.
6. Konvencijas 16.protokola 1.panta termini *tiesa* vai *tribunāls* ir identīti ar to tvērumu kāds ir šiem terminiem atbilstoši Konvencijas 6.pantam. Līdz ar to administratīvas

iestādes vai cilvēktiesību iestādes, kas atrodas ārpus tiesu sistēmas varēs lūgt ECT sniegt rekomendējošu viedokli, ja tās atbilst ECT judikatūrā izvirzītajiem priekšnoteikumiem.

7. Lūgumi pēc rekomendējoša viedokļa ir jāpamato. Ar to jāsaprot nacionālo tiesu un tribunālu pienākumu noskaidrot vai lietā ir principiāls tiesību jautājums, to atbilstoši noformulēt un norādīt objektīvus apstākļi, kas pamato, ka konkrētais jautājums var tikt uzskatīts par principiālu tiesību jautājumu.
8. ECT ir tiesības, pirmkārt, pārformulēt nacionālās tiesas vai tribunāla lūgumā ietvertu jautājumu un, otrkārt, paplašināt lūgumu saturu un atbildēt uz citu principiālu tiesību jautājumu, kas izriet no iesniegtā faktisko apstākļu izklāsta.
9. Pašreiz ir iespējams tikai ierobežotā veidā spriest par principiālu tiesību jautājumu tvērumu. Pilnīga izpratne sāks veidoties pēc protokola ratifikācijas, proti, praksē, aplūkojot piecu tiesnešu palātas pieņemtus lūgumus un atteikto lūgumu pamatojumus. Pašreiz var izvirzīt šādus kumulatīvus kritērijus principiāliem tiesību jautājumiem: 1) tiesību jautājums izriet no Konvencijā vai tās protokolos ietvertajām tiesībām vai brīvībām un ir saistīts ar to interpretāciju vai piemērošanu; 2) aizskārums ir nozīmīgs ECT judikatūras attīstībai, skaidrošanai vai mainīšanai; 3) tiesību problemātika ir vairākās Konvencijas dalībvalstīs vai vienā, bet ar potenciālu parādīties citās.
10. ECT ir tiesības atteikt sniegt rekomendējošu viedokli. Atteikuma iespējamais pamats ir (i) *CILFIT* lietā izvirzītie kritēriji, (ii) lūguma priekšmets pārklājas ar ECT lietvedībā esosās lietas tiesību problēmjaudājumu, (iii) ECT ieskatā konkrēto principiālo tiesību jautājumu ir piemērotāk risināt individuālās sūdzības procesā, (iiii) ECT tiesnešu viedoklis dalās atbildē uz principiālo tiesību jautājumu.
11. Konvencijas 16.protokola 3.pants ir jāgroza tā, ka tas paredz, ka Konvencijas 16.protokola procedūrā tiek iesaistītas visas puses un personas, kuras objektīvi skar konkrētais principiālais tiesību jautājums.
12. Konvencijas 4.pants uzliek ECT pienākumu pamatot sniegtos viedokļus. Ar to jāsaprot, ka ECT nevar rezolutīvā veidā sniegt viedokli. Sniegtajiem viedokļiem ir jābūt pietiekoši skaidriem, lai nestimulētu vēlāku lūgumu vai individuālo sūdzību pieteikumu iesniegšanu. Viedoklī jābūt atklātam, ka ECT ir iedziļinājusies tiesību problemātikā un to analizējusi.
13. Konvencijas 16.protokola 4.pants nosaka, ka rekomendējošos viedokļus paziņo tiesai vai tribunālam, kas lūdz viedokli, kā arī šīs tiesas vai tribunāla valstij. Tomēr ir pieņemams, ka viedokļi tiks paziņoti arī visām pārējām procedūrā iesaistītajām pusēm.

14. Konvencijas 16.protokola 5.pants ir pretrunīgs un formāls, gandrīz deklaratīva rakstura. Tas nosaka, ka rekomendējošie viedokļi nav saistoši. Tomēr ECT jau protokola izstrādes gaitā ir norādījusi, ka tās sniegtie viedokļi veidos daļu no tās judikatūras, kurai tiks sekots citās procedūrās, piemēram, individuālās sūdzības. Turklāt, atbilstoši *res interpretata* principam, viedokļos sniegtajai tiesību un brīvību interpretācijai būs *erga omnes* spēks. Līdz ar to, pirmkārt, gadījumā, ja kāda Konvencijas dalībvalsts pretdarbotos viedokļos nostiprinātajām Konvencijā un tās protokols ietvertu tiesību un brīvību interpretācijām, tad iespējams būtu pamats runāt par tās pienākuma ievērot Konvenciju pārkāpumu. Otrkārt, *de facto* ECT sniegtās tiesību un brīvību interpretācijas būs saistošas visām Konvencijas dalībvalstīm. Līdz ar to nav saskatāms pamats Konvencijas dalībvalstīm neratificēt Konvencijas 16.protokolu.
15. Konvencijas 16.protokola rekomendējošo viedokļu procedūra un ES tiesībās pazīstamā prejudiciālo nolēmumu procedūra vairākos aspektos ir līdzīgas. Līdz ar to ir pamats uzskatīt, ka ECT, piemērojot un interpretējot Konvencijas 16.protokolu, varētu iedvesmoties no EST prakses atziņām par prejudiciālo nolēmumu procedūru.
16. Konvencijas 16.protokols nav perfekts, un būtu nepieciešams veikt atsevišķus grozījumus, lai varētu pilnvērtīgi realizēt ar tā ieviešanu iecerētos mērķus. Dalībvalstu tiesām un tribunāliem būs ļoti nozīmīga loma gan savas, gan ECT autoritātes stiprināšanā, jo prerogatīva uzsākt dialogu ir atvēlēta tieši tām. Neatkarīgi no protokola trūkumiem, tiesību literatūrā valdošais viedoklis, kuram autors pievienojas, ir, ka Konvencijas 16.protokols ir atbilstošs līdzeklis Konvencijas sistēmas reformu īstenošanā.
17. Konvencijas 16.protokolam nevajadzētu radīt būtisku ietekmi uz ES pievienošanas Konvencijai, un potenciāls apdraudējums ES tiesību autonomijai vai prejudiciālo nolēmumu procedūras efektivitātei ir maz ticams.
18. Autors atzinīgi vērtē potenciālu gadījumam, ja Latvija pievienotos Konvencijas 16.protokolam. Protokols sniegtu lielisku iespēju Latvijas pēdējo instanču tiesām sadarboties ar ECT. Šīs sadarbības ietvaros Latvijas tiesām būtu iespēja (i) pilnveidot izpratni par Konvencijas piemērošanu, (ii) piedalīties nozīmīgu tiesību problēmju risināšanā un tādējādi aizstāvēt nacionālās intereses, kā arī (iii) stiprināt savu autoritāti un Latvijas tautas uzticību tiesu sistēmai (līdz ar to varētu ievērojami samazināt pret Latviju iesniegto individuālo sūdzību skaitu). Turklāt šāds solis pretim Konvencijas cilvēktiesību aizsardzības sistēmas stiprināšanai radītu spēcīgāku valsts demokrātisko iekārtu. Līdz ar to, autors stingri iesaka Latvijai parakstīt un ratificēt Konvencijas 16.protokolu.

Izmantoto avotu saraksts

Literatūra

1. Rodiņa A. Konstitucionalās sūdzības teorija un prakse Latvijā. Promocijas darba kopsavilkums. Rīga, 2006.
2. A. Bodnar, in Y. Haeck and E. Brems (eds.), Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century. *Ius gentium : comparative perspectives on law and justice*. Dordrecht, the Netherlands: Springer; 2013.
3. Ada Paprocka and Michal Ziolkowski. Advisory opinions under Protocol No.16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 2015. Cambridge University Press. E.C.L. Review 2015, 11(2), 274-292.
doi:10.1017/S1574019615000176. Pieejams angļu valodā:
<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=9989497&fileId=S1574019615000176>
4. Christos Giannopoulos. Considerations on Protocol No. 16: Can the New Advisory Competence of the European Court of Human Rights Breathe New Life Into the European Convention on Human Rights? *German Law Journal*, May 1, 2015. 16 German L.J. 337. Pieejams angļu valodā:
http://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56c8cd23c2ea51c475ef8547/1456000292939/GLJ_Vol_16_No_02_Giannopoulos.pdf
5. J.H. Gerards. Advisory Opinions, Preliminary Rulings and the New Protocol No. 16 to the European Convention of Human Rights: A Comparative and Critical Appraisal. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014. Pieejams angļu valodā:
http://www.ru.nl/publish/pages/614636/mj_21_04_gerards.pdf
6. J.H. Gerards and J.W.A. Fleuren (eds.). Implementation of the ECHR and of the judgments of the ECtHR in national case law: A comparative analysis. Intersentia Publishing Ltd. 2014.
7. M. Marmo. The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – A Political Battle. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008. 235.–258.lpp.
8. Nasiya Daminova. Protocol No. 16 of the ECHR in CJEU Opinion 2/13: Analysis and perspectives. Uusi Tampereen yliopiston blogit –sivusto, 29.02.2016. Pieejams angļu valodā: <https://blogs.uta.fi/ecthrworkshop/2016/02/29/daminova/>

9. Noreen O'Meara. Reforming the ECtHR: The Impacts of Protocols 15 and 16 to the ECHR. iCourts Working Paper Series, No. 31, 2015. 1 September 2015. ISSN: 2246-4891. Pieejams angļu valodā:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2654205
10. Paul Gragl. (Judicial) love is not a one-way street: the EU preliminary reference procedure as a model for ECtHR advisory opinions under draft Protocol no.16. European Law Review, 2013. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.L. Rev. 2013, 38(2), 229-247. Pieejams angļu valodā:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2305803
11. P. Mahoney et al. (eds.). Protecting Human Rights: the European Perspective. Carl Heymanns Verlag, 2000.
12. *Sanja Dordevic*. Protocol 16 to the European Convention on Human Rights and Freedoms. UDC 341.231.14:341.645.2(4-672EU). Facts Universitatis. Series: Law and Politics. Vol. 12, No 2, 2014, pp. 103 – 111. Pieejams angļu valodā:
<http://casopisi.junis.ni.ac.rs/index.php/FULawPol/article/download/828/456>
13. *Sarah Lambrecht*. The sting is in the tail: CJEU Opinion 2/13 objects to draft agreement on accession of the EU to the European Convention on Human Rights. 2016 Sweet & Maxwell and its Contributors. E.H.R.L.R. 2015, 2, 185-198.
14. Stefan Reitemeyer and Benedikt Pirker. Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access of the EU to the ECHR – One step ahead and two steps back. 31 March 2015. European Law Blog. Pieejams angļu valodā: <http://europeanlawblog.eu/?p=2731>
15. Tobias Lock. The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 8 (2009) 375 (395-396). Pieejams angļu valodā:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1527358
16. Tobias Lock. The future of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable? European Constitutional Law Review 2015, 11(2), pp 239-273. doi:10.1017/S1574019615000243. Pieejams angļu valodā:
<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=9989518&fileId=S1574019615000243>

Normatīvie akti

1. Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija.
<http://likumi.lv/ta/lv/starptautiskie-ligumi/id/649>
2. Lisabonas Līgums, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu, parakstīts Lisabonā 2007.gada 13.decembrī. Eiropas Savienības Oficiālais vēstnesis, C 306, 2007.gada 17.decembris. ISSN 1725-5201. Pieejams:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=LV>
3. Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbūra, 2.X.2013. Pieejams angļu valodā:
http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf

Tiesu prakse

1. Benthem v. the Netherlands, 23 October 1985, Series A no. 97. Pieejams angļu valodā: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57436>
2. Bosphorus Airways v. Ireland, no. 45036/98, 30 June 2005.
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564>
3. Brumarescu v. Romania, [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII. Pieejams angļu valodā: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58337>
4. H. v. Belgium, 30 November 1987, Series A no. 127-B. Pieejams angļu valodā:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>
5. Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23 June 1981, Series A no. 43. Pieejams angļu valodā: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57522>
6. Rolf Gustafson v. Sweden, 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV. Pieejams angļu valodā: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58051>
7. Sramek v. Austria, no. 8790/79, 22 October 1984. Pieejams angļu valodā:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>
8. Van de Hurk v. the Netherlands, 19 April 1994, Series A no. 288. Pieejams angļu valodā: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57878>
9. Case C-283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*. ECLI:EU:C:1982:335. Pieejams angļu, dāņu, flāmu, franču, grieķu itāļu, spāņu, somu, vācu, zviedru valodā:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=283/81&td=ALL>

Citi dokumenti

1. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2015.gada statistikas analīze. 2016.gada janvāris. 8.lpp.
Pieejams: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf
2. Ģenerālvokātes Julianas Kokotes [Juliane Kokott] Viedoklis, kas tika sniegts 2014. gada 13.jūnijā (1). Atzinuma tiesvedība 2/13, kura uzsākta pēc Eiropas Komisijas lūguma. ECLI:EU:C:2014:2475. Pieejams:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=LV>
3. Chart of signatures and ratifications of Treaty 214. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Status as of 10/05/2016. Pieejams: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=w3A1CiON
4. Committee on Legal Affairs and Human Rights. The effectiveness of the European Convention on Human Rights: the Brighton Declaration and beyond. Parliamentary Assembly, 02 March 2015. Doc. 13719. Pieejams angļu valodā: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMTU2NSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGEjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJIZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIxNTY1>
5. Court of Justice of the European Union. The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law, Opinion 2/13. Luxembourg, 18 December 2014. Pieejams angļu valodā:
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>
6. Dean Spielmann. Comité des Ministres, 123ème Session. 16 mai 2013. Pieejams franču valodā:
http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20130516_Spielmann_CM_FRA.pdf
7. Declaration of the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Izmir, Turkey 26 – 27 April 2011. Pieejams angļu valodā:
http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf
8. Doc. DH-GDR(2011)015 FINAL.
9. European Council. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214). Pieejams

angļu valodā:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383e>

10. European Court of Human Rights. Glossary of statistical terms. Pieejams angļu valodā: http://echr.coe.int/Documents/Stats_glossary_ENG.pdf
11. European Court of Human Rights. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013. Pieejams angļu valodā:
http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_16_Court_Opinion_ENG.pdf
12. European Court of Human Rights. Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. March 2012. Ref. No. 3853038. Pieejams angļu valodā:
https://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf
13. Explanatory Report to Protocol No. 2 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, conferring upon the European Court of Human Rights competence to give advisory opinions. Strasbourg, 6.V.1963. European Treaty Series - No. 44. Pieejams angļu valodā:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c92be>
14. Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to to the European Convention on Human Rights. 47+1(2013)008rev2. Pieejams angļu valodā:
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)
15. Parliamentary Assembly of the European Council. Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 12 July 2000. Doc. 8808. Pieejams angļu valodā:
<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9013&lang=en>
16. Press Unit of the European Court of Human Rights. Factsheet – Pilot judgments. Pieejams angļu valodā:
http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf
17. Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. 979bis Meeting, 15 November 2006. CM(2006)203. Pieejams angļu valodā:
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d7893

18. Report of the Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR) for the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 20 June 2011. DH-GDR(2011)R7 REV. Pieejams angļu valodā:
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR_7th.pdf
19. Research Division of the European Court of Human Rights. Practical Guide to Article 6 - Civil Limb. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. Pieejams angļu valodā: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf
20. The ECHR in Facts and Figures, 2015. Pieejams angļu valodā:
http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_ENG.pdf
21. UCL European Institute. An interview with the President of the European Court of Human Rights. 23 March 2015. Pieejams angļu valodā: <https://britain-europe.com/2015/03/23/an-interview-with-the-president-of-the-european-court-of-human-rights/>

Dokumentārā lapa

Bakalaura darbs "Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 16.protokols: mērķi, saturs, nozīme" izstrādāts Latvijas Universitātes juridiskajā fakultātē.

Ar savu parakstu apliecinu, ka pētījums veikts patstāvīgi, izmantoti tikai tajā norādītie informācijas avoti un iesniegtā darba elektroniskā kopija atbilst izdrukai.

Autors: Eduards Kaufmanis _____

Rekomendēju darbu aizstāvēšanai

Vadītāja: asoc.prof., dr.iur. Kristīne Dupate _____

Darbs iesniegts Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedrā 16.05.2016.

Metodiķe: _____

Darbs aizstāvēts bakalaura gala pārbaudījumu komisijas sēdē __.__.2016.,
protokola Nr. _____
vērtējums – _____

Komisijas sekretārs(-e):