

Jānis Pleps, *Dr. iur.*

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes docents

VALSTS NEPĀRTRAUKTĪBAS NODROŠINĀŠANA ĀRKĀRTĒJOS APSTĀKĻOS

ENSURANCE OF THE CONTINUITY OF THE STATE IN THE EMERGENCIES

Atslēgvārdi: Satversme, ārkārtēji apstākļi, valsts nepārtrauktība

Keywords: Constitution of Latvia, emergency, continuity of state

Summary

The Constitution ensures the uninterrupted continuity of the state also in the exceptional circumstances when state is faced with different national threats.

The crisis management primarily is the task of the Cabinet of Ministers. If the Cabinet is unable to fulfil its duties, the functions of the Cabinet can also be performed by the Supreme Commander appointed by the President of State. Likewise, the President of State himself has the necessary reserve powers of the crisis management. The diplomatic service abroad has been granted the extraordinary powers to represent state power, should it be necessary.

The Constitution is flexible enough to allow for an adequate constitutional response in the face of new threats. At the same time, multistage mechanisms built into the Constitution can ensure an existence of the effective state powers also in the exceptional circumstances.

Ievads

Valsts pastāvēšana visos laikos saskārusies ar dažādiem ārējiem vai iekšējiem apdraudējumiem, kas vērsti pret konkrēto valsti. 21. gadsimta sākumā pastāvošie valsts apdraudējumi nav mazinājušies, kā to būtu varējis sagaidīt 20. gadsimta izskaņā, bet tieši pretēji – pasaule kļuvusi nedrošāka un valstis saskaras ar pilnīgi jauniem, iepriekš nezināmiem apdraudējumiem to pastāvēšanai un drošībai. Šādos apstākļos joprojām ir nepieciešams ārkārtējo apstākļu un krīžu pārvaldības

mehānisms konstitūcijās.¹ Karlam Šmitam ir izrādījusies taisnība, ka šie jautājumi vismaz paredzamā nākotnē nekad nezaudēs savu konstitucionālo aktualitāti.²

Valstij ir jābūt piemērotiem konstitucionāliem mehānismiem apdraudējuma pārvarēšanai, lai nodrošinātu valsts dzīves atgriešanos normālos apstākļos. Tādā ziņā konstitūcijai ir jābūt efektīvai arī ārkārtējos apstākļos un jāparedz tā pārvarēšanai nepieciešamie mehānismi, kas nodrošina valsts nepārtrauktību un rīcībspēju. Valsts apdraudējumu un krīžu pārvaldība ir faktors, kas nosaka pašas konstitūcijas efektivitāti un ilgtspēju.

Valsts pastāvēšana un tās rīcībspēja ir nodrošināma vienmēr, arī ārkārtējos apstākļos, saskaroties ar valsts pastāvēšanas apdraudējumu. Šā raksta mērķis ir aplūkot Latvijas valsts iekārtā paredzētos krīžu pārvaldības mehānismus, kas nodrošina valsts varas rīcībspēju arī ārkārtējos apstākļos. Latvijas valstiskuma vēsturē (valsts izcīnīšana Neatkarības karā pret iekšējiem un ārējiem ienaidniekiem, valstiskuma uzturēšana okupācijas laikā un neatkarības atjaunošana uz valsts nepārtrauktības pamata) uzkrāta pietiekama pieredze, kas transformēta efektīvā vairāku pakāpju krīzes pārvaldības mehānismā, kuru nosaka mūsu Satversme.³

Satversmes un citu likumu normas valsts apdraudējuma apstākļos interpretējamas, ņemot vērā valsts intereses un pienākumu nodrošināt Latvijas kā neatkarīgas demokrātiskas tiesiskas valsts nepārtrauktu pastāvēšanu. Satversmes un likumu normas nevar tikt piemērotas tādā veidā, ka tas būtu pretrunā ar Latvijas valsts interesēm vai kaitētu tām.⁴

Satversmes regulējums

Lai arī Latvijas valsts tapa pēc Pirmā pasaules kara un bija piedzīvojusi arī Neatkarības karu ar ārējiem un iekšējiem ienaidniekiem, tomēr Latvijas Satversmes sapulce bija pārsteidzīgi optimistiska par jaunās valsts drošību un mieru kā starptautisko attiecību pamatu starpkaru Eiropā.⁵ Satversmē gan tika ietverts kara laika (Satversmes 42.–44. pants) un izņēmuma stāvokļa (Satversmes

¹ Plašāk sk.: Sajó A., Uitz R. *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 416–445.

² Schmitt C. *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Malden: Polity Press, 2014, p. xxxi.

³ Latvijas Republikas Satversme. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme> [aplūkots 07.11.2021.].

⁴ Satversmes tiesas 13.05.2010. sprieduma lietā Nr. 2009-94-01, 13.4. punkts. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/210047-par-pilsonibas-likuma-parejas-noteikumu-1-punkta-pirma-teikuma-varduja-registracija-notiek-lidz-1995-gada-1-julijam-un> [aplūkots 07.11.2021.].

⁵ Čakste J. *Tautu biedrība. Grām.: Čakste J. Taisnība vienmēr uzvarēs. Atziņas. Runas. Dokumenti. Raksti. Vēstules. Otrais papildinātais un pilnveidotais izdevums*. Rīga: Jumava, 2009, 168.–173. lpp. Plašāk sk.: Ducmans K. *Nelikumīgs karš un valstu suverenitāte*. Rīga: Latvju Kultūra, 1931.

62. pants) regulējums, taču tas aprobežojās ar noteiktu kompetenču piešķiršanu Saeimai, Valsts prezidentam un Ministru kabinetam.⁶

Šajā ziņā Satversme atspoguļoja kopējās konstitucionālās tendences Eiropā pēc Pirmā pasaules kara. Nevarētu teikt, ka citās tālaika jaunajās konstitūcijās tiktu ietverti detalizēti krīžu pārvarēšanas mehānismi, kas nodrošinātu valsts varas rīcībspēju ārkārtējos apstākļos. Lielākoties konstitūcijas paredzēja tikai valsts varas orgānu kompetences kara laikam vai izņēmuma stāvoklim. Konstitūciju teksti nepieļāva iespēju, ka parlamenti un prezidenti nevarētu tikt ievēlēti regulārās vēlēšanās tam paredzētajā laikā, kā arī nerisināja jautājumus par valsts varas orgānu pilnvaru turpināšanos krīzes apstākļos.⁷

Arī Satversme kopumā nebija pielāgota ilgstošam valsts apdraudējumam, kad būtu nepieciešams nodrošināt nepārtrauktu valsts varas pastāvēšanu un rīcībspēju krīzes apstākļos. Tajā pašā laikā atsevišķi Satversmē ietvertie regulējumi ļāva nodrošināt valsts rīcībspēju, pieļaujot dažu valsts varas orgānu pilnvaru turpināšanos, ja nebija iespējams sarīkot regulāras vēlēšanas. Pēc Latvijas okupācijas šīs Satversmes normas tika piemērotas Latvijas Centrālās padomes darbā, lai uz Satversmes pamata organizētu nacionālās pretošanās kustību.⁸

Nosakot Saeimu kā parlamentārās republikas centrālo valsts varas orgānu, Satversmē tika ietverts konstitucionāls jaunievedums – leģislatūru kontinuitātes princips.⁹ Pretēji citu valsts konstitūcijās pieļautajam starpleģislatūru periodam, kad pēc iepriekšējā parlamenta pilnvaru termiņa beigām līdz jaunievēlētā parlamenta sanākšanai valstī var nebūt rīcībspējīga parlamenta, Satversme paredzēja, ka katras pastāvošās Saeimas pilnvaras izbeidzas tikai ar jaunievēlētās Saeimas sanākšanu. “Latvija nekad nebūs bez savas augstākās likumdošanas iestādes – tautas vēlētas Saeimas; likumdošanas iestāde kļūst par pastāvīgu iestādi [...] kā permanenta gan periodiski atjaunojošās, bet tomēr bez pārtraukuma reāli eksistējoša valsts iestāde.”¹⁰ Leģislatūru kontinuitātes principu atspoguļo Satversmes 12. pants, ko pastiprina Satversmes 13. un 49. pants. Pat tautas nobalsošanā atlaistas vai atsauktas Saeimas pilnvaras paliek spēkā līdz jaunievēlētās Saeimas sanākšanai.¹¹ Lai arī Satversmes 10. pants paredz Saeimas pilnvaru termiņu – šobrīd četrus

⁶ Plašāk sk.: Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 148., 171.–173., 193.–194. lpp.

⁷ Piemēram: Die Verfassung des Deutschen Reichs (“Weimarer Reichsverfassung”) vom 11. August 1919. Pieejams: https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische_Texte/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf [aplūkots 07.11.2021.]; Constitution of the Republic of Poland, March 17, 1921. Pieejams: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html> [aplūkots 07.11.2021.].

⁸ Plašāk sk.: Pleps J. Latvijas Centrālās padomes prakses nozīme Satversmes interpretācijā. Grām.: Ārvalstu investīcijas: kad tiesības mijiedarbojas. LU 74. zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2016, 45.–53. lpp.

⁹ Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 118.–119. lpp.

¹⁰ Dišlers K. Permanenta likumdošanas iestāde un deputātu imunitāte. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1922, Nr. 1, 8. lpp.

¹¹ Plašāk sk.: Drēģeris M., Pastars E., Pleps J. Satversmes 49. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 356.–357., 363.–364. lpp.

gadus (pirms 1997. gada 4. decembra Satversmes grozījumiem – trīs gadi), Saeimas pilnvaras izbeidzas tikai tad, kad sanākusi atbilstoši Satversmei ievēlētā nākamā Saeima.

Attiecīgās Satversmes normas tika piemērotas pēc Latvijas okupācijas, Latvijas Senāta senatoriem vērtējot, kuri Satversmē paredzētie valsts varas orgāni tiesiski un faktiski vēl pastāv. Latvijas Senāta senatori pamatoti secināja, ka “Satversmē ir nepārprotami izteikts princips, lai Saeimas pilnvaru laikā starp iepriekšējo un jaunievēlēto Saeimu nebūtu pārtraukuma, un lai nerastos tāds stāvoklis, kad Latvijas valsts būtu uz kādu laiku bez darbības spējīga likumdošanas orgāna – Saeimas. Tādēļ jāatzīst, ka visos gadījumos Saeimas pilnvaras izbeidzas tikai ar jaunievēlētās Saeimas sanākšanu”¹². Ievērojot Latvijas Senāta senatoru atzinumu, var atzīt, ka 1931. gada 3. un 4. oktobrī ievēlētā IV Saeima bija “ilgākais parlaments” Latvijas vēsturē – saskaņā ar Satversmes 12. pantu tās pilnvaras izbeidzās tikai 1993. gada 6. jūlijā, uz pirmo sēdi sanākot atbilstoši Satversmei ievēlētajai 5. Saeimai.¹³

Līdz ar to arī ārkārtējos apstākļos, kad kavēta iespēja Satversmē paredzētajos termiņos ievēlēt jaunu Saeimu, esošās Saeimas pilnvaras paliek spēkā. Esošā Saeima pastāv līdz jaunievēlētās Saeimas sanākšanai un visu šo laiku ir demokrātiski leģitīms un konstitucionāls valsts varas orgāns. Protams, jāņem vērā, ka faktiski Saeimas darbība var būt apgrūtināta, ņemot vērā Satversmē noteiktās kvoruma un balsu vairākuma prasības lēmumu pieņemšanai. Kā savulaik atzinuši Latvijas Senāta senatori, “ir cits jautājums, vai 1931. gadā ievēlētai Saeimai trimdas apstākļos un svešā zemē ir faktiski iespējams sanākt un pie tam satversmē paredzētā kvorumā”¹⁴.

Tajā pašā laikā Saeimas pilnvaru turpināšanās nodrošina iespēju turpināt savu darbu Saeimas amatpersonām un institūcijām, visupirms Saeimas prezidijam. Atbilstoši Satversmes 16. pantam Saeimas prezidijs darbojas nepārtraukti visu Saeimas pilnvaru termiņu. Savukārt Satversmes 17. pants paredz Saeimas priekšsēdētāja vai Saeimas prezidija uzdevumā cita Saeimas prezidija locekļa pienākumu atklāt jaunievēlētās Saeimas pirmo sēdi. Tas nozīmē, ka arī ārkārtas apstākļos Saeimas prezidijs ir konstitucionāli pilnvarots pildīt savus pienākumus līdz situācijas normalizēšanai un atbilstoši Satversmei ievēlētās Saeimas sanākšanai. Kā secinājuši Latvijas Senāta senatori, “[Saeimas priekšsēdim, resp. viņa vietniekam] ir pienākums nepārtraukti darboties pa visu Saeimas pilnvaru laiku [...]. Tā kā saskaņā ar iepriekš teikto 1931. gadā ievēlētās Saeimas pilnvaras ir vēl spēkā, tad jāsecina, ka arī Saeimas priekšsēdim vai viņa vietniekam ir spēkā viņu pilnvaras līdz 17. p. paredzētā pienākuma izpildīšanai”¹⁵.

¹² Senatoru atzinums. Latvju Ziņas, 17.04.1948., Nr. 29, 2. lpp.

¹³ Plašāk sk.: Lazdiņš J., Lerhis A., Pleps J., Ziemele I. Legal and Historical Elements of Latvia's Restoration of Independence. *Baltic Yearbook of International Law*, 2021, Vol. 19, p. 60.

¹⁴ Senatoru atzinums. Latvju Ziņas, 17.04.1948., Nr. 29, 2. lpp.

¹⁵ Turpat.

Būtiski, ka Satversme paredz leģislatūru kontinuitātes principu, bet neparedz prezidentūru kontinuitātes principu. Atbilstoši Satversmes 35. pantam Valsts prezidenta pilnvaru termiņš ir četri gadi (līdz 1997. gada 4. decembra Satversmes grozījumiem – trīs gadi), un pēc pilnvaru termiņa beigām Valsts prezidenta vietas izpildīšanu līdz jauna Valsts prezidenta ievēlēšanai pārņem Saeimas priekšsēdētājs (Satversmes 52. pants).¹⁶ Līdz ar to ārkārtas apstākļos, kad nav iespējams sarīkot Valsts prezidenta vēlēšanas, pēc amatā esošā Valsts prezidenta pilnvaru termiņa beigām visdrīzāk Saeimas priekšsēdētājs kā Valsts prezidenta vietas izpildītājs būs valsts augstākā amatpersona, kuras konstitucionālais pienākums būs situācijas normalizācija un jaunas atbilstoši Satversmei ievēlētas Saeimas sanākšanas nodrošināšana. Šajā laikā Saeimas priekšsēdētājs kā Valsts prezidenta vietas izpildītājs varētu īstenot visas Valsts prezidenta pilnvaras attiecīgā mērķa sasniegšanai.¹⁷ Latvijas Senāta senatori savulaik atzinuši, ka Valsts prezidentu vietu var izpildīt arī Saeimas priekšsēdētāja biedri, ja Saeimas priekšsēdētājs miris vai aizkavēts pildīt savus amata pienākumus.¹⁸ Līdz ar to Valsts prezidenta vietu atbilstoši Satversmes 52. pantam pilnvaroti izpildīt kā Saeimas priekšsēdētājs, tā arī Saeimas priekšsēdētāja pienākumu izpildītājs – kāds no Saeimas priekšsēdētāja biedriem.¹⁹ Tādā veidā par leģitīmiem Valsts prezidenta vietas izpildītājiem okupācijas laikā uzskatāmi Saeimas priekšsēdētājs Pauls Kalniņš un pēc tam viņa biedrs Jāzeps Rancāns.²⁰ Papildus tam atsevišķas valsts augstākās amatpersonas pilnvaras var veikt arī cits Saeimas prezidija loceklis, ja Saeimas priekšsēdētājs un viņa biedri miruši vai aizkavēti pildīt savus pienākumus (Satversmes 17. pants).²¹

Līdzīgi Saeimai arī Ministru kabinets turpina savu darbu, kamēr Saeima nav izteikusi uzticību jaunam Ministru kabinetam (Ministru kabineta iekārtas likuma²² 21. pants).²³ Tas nozīmē, ka Ministru kabinets ir tiesīgs īstenot visu savu kompetenci, kamēr tā vietā nav apstiprināts jauns Ministru kabinets, un ārkārtas apstākļos tieši Ministru kabineta atbildībā ir valsts apdraudējuma sekmīga novēršana un situācijas normalizēšana.²⁴

¹⁶ Dišlers K., 1930, 158. lpp. Sal.: Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstneša izdevums, 1925, 96. lpp.

¹⁷ Plašāk sk.: Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Trešais izdevums ar Daiņa Īvāna priekšvārdu. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2021, 339. lpp.

¹⁸ Senatoru atzinums. Latvju Ziņas, 17.04.1948., Nr. 29, 2. lpp.

¹⁹ Plašāk sk.: Pleps J., Pastars E., Plakane I., 2021, 334.–336. lpp.

²⁰ Plašāk sk.: Lazdiņš J., Lerhis A., Pleps J., Ziemele I., 2021, pp. 57, 60–61.

²¹ Sal.: Lībiņa-Egnere I. Satversmes 17. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodaļa. Saeima. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020, 277.–278. lpp.

²² Ministru kabineta iekārtas likums. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/175919-ministru-kabineta-iekartas-likums> [aplūkots 07.11.2021.].

²³ Lēbers (Loeber) D. A., Bišers I. Ministru kabinets. Komentārs Latvijas Republikas Satversmes IV nodaļai “Ministru kabinets”. Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998, 123. lpp.

²⁴ Valsts prezidenta Egila Levita 23.03.2020. paziņojums Nr. 8 “Valsts konstitucionālo orgānu darbības pamatprincipi ārkārtējā situācijā”. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/313400-valsts-konstitucionalo-organu-darbibas-pamatprincipi-arkartēja-situācija> [aplūkots 07.11.2021.].

Satversmes regulējuma attīstība

Pēc Satversmes darbības atjaunošanas pilnā apjomā tajā nav veikti tādi grozījumi, kas skartu valsts varas orgānu pilnvaras un to rīcībspēju ārkārtējos apstākļos. Tajā pašā laikā Satversmē ietvertais krīžu vadības konstitucionālais regulējums ir kritizēts kā novecojis, mazefektīvs un nepietiekams.²⁵ Kā savulaik secinājis Tālavis Jundzis, “Satversmē paredzētā lēmumu pieņemšana ir ārkārtīgi komplicēta, jo paredz iesaistīt visas augstākās institūcijas [...] Neatrodam atbildi, kas notiek, ja kāda no minētajām institūcijām nav darbotiespējīga [...] Latvija ir pārdzīvojuši divas okupācijas, taču Satversmē neatrodam normas, kas regulētu valsts saglabāšanās un augstāko institūciju funkcionēšanas jautājumus okupācijas apstākļos valsts teritorijā vai ārzemēs”²⁶.

Satversmes pilnveidojumu vajadzību šajā jomā ir atzinusi kā Valsts prezidenta Valda Zatlera izveidotā Konstitucionālo tiesību komisija,²⁷ tā arī 12. Saeimas Juridiskās komisijas speciāli izveidotā darba grupa.²⁸ Tajā pašā laikā arī bez Satversmes grozījumiem notikuši būtiski attiecīgās jomas pilnveidojumi, kas nodrošina valsts rīcībspēju ārkārtējos apstākļos, visupirms jau ietverot nepieciešamo regulējumu attiecīgos likumos.²⁹ Šāda likumdevēja konsekventā prakse ir kritizēta, uzsverot vajadzību radīt precīzu un pietiekamu krīžu vadības konstitucionālo pamatu Satversmē.³⁰ Tajā pašā laikā nevar noliegt attiecīgās pieejas priekšrocības.

Šā brīža valsts varas rīcībspējas nodrošināšanas mehānismi paredzēti, ņemot vērā Latvijas vēsturisko pieredzi okupācijas apstākļos, kā arī citu valstu pieredzi salīdzinošo konstitucionālo tiesību perspektīvā. Tajā pašā laikā ne vienmēr pagātne mēdz atkārtoties tieši tādā veidā, kādā to varētu gribēt sagaidīt. Ne velti ir teikts, ka armijas štābi un ģenerāļi vienmēr ir sagatavojušies uzvarēt beidzamo zināmo karu, bet ļoti bieži jaunais karš ir pilnīgi atšķirīgs un citādāks nekā pieredzētie.³¹ Līdzīgi var gadīties konstitucionālo tiesību juristiem, detalizēti izstrādājot jaunas konstitūcijas ar apņēmību paredzēt risinājumus visiem iespējamiem

²⁵ Jundzis T. Ārkārtējo situāciju un krīžu vadība: tiesiskā regulējuma nepilnības. Likums un Tiesības, 2000, Nr. 2(6), 35. lpp.

²⁶ Turpat.

²⁷ Sk.: Konstitucionālo tiesību komisijas 10.05.2011. viedoklis “Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros”. Grām.: Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 148.–155. lpp.

²⁸ Darba grupa Valsts prezidenta pilnvaru iespējama paplašināšanai un ievēšanas kārtības izvērtēšanai. 25.04.2017. atzinums, 15.–18. lpp. Pieejams: <https://www.saeima.lv/lv/par-saeimu/saeimas-darbs/deputatu-grupas/darba-grupa-valsts-prezidenta-pilnvaru-iespejamai-paplasinasanai-un-ievešanas-kartibas-izvertesana> [aplūkots 07.11.2021.].

²⁹ Piemēram, sk.: Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa iesniegtais likumprojekts “Grozījumi Nacionālās drošības likumā”. Pieejams: <https://www.president.lv/lv/media/39268/download> [aplūkots 07.11.2021.].

³⁰ Plašāk sk.: Balodis R. Ārkārtējās situācijas normatīvais regulējums: vēsture un nākotnes izaicinājumi. Jurista Vārds, 09.02.2021., Nr. 6(1168), 6.–10. lpp.

³¹ Sal.: Churchill W. S. The Second World War. Vol. I. The Gathering Storm. Boston: Houghton Mifflin Company, 1985, pp. 426–427.

apdraudējumiem un riskiem, vienlaikus sarežģījot iespējamo rīcību, saskaroties ar konstitūcijas autoriem vēl neapjaustiem izaicinājumiem.³²

Satversmes negrozīšana, paredzot tajā sīkumainu un detalizētu krīžu vadības regulējumu, nodrošina tieši vajadzīgo elastību un efektivitāti, saskaroties ar vēl neapjaustiem izaicinājumiem un apdraudējumiem. Satversme nosaka krīžu vadības pamatprincipus, paredzot par to atbildīgos valsts varas orgānus, taču šo pamatprincipu konkretizācija ir attiecīgo likumu un valsts varas orgānu prakses jautājums. Līdzīga pieeja tikusi izmantota un bijusi akceptēta arī starpkaru periodā.³³

Ārkārtējo apstākļu pārvarēšana un krīzes pārvaldība primāri ir izpildvaras jautājums un kā tāds atrodas izpildvaras konstitucionālā nesēja – Ministru kabineta – kompetencē.³⁴ Nacionālās drošības likums³⁵ un likums “Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli”³⁶ detalizē Ministru kabineta krīzes pilnvaras. Tomēr paralēli Satversmes sistēmā tiek nodrošināti alternatīvi mehānismi, ja Ministru kabinets tiktu aizkavēts savu pilnvaru īstenošanā.

Lai nodrošinātu efektīvu Ministru kabineta darbību krīzes apstākļos, ir pieļauta lēmumu pieņemšanai nepieciešamā kvoruma samazināšana Ministru kabineta sēdēs, dodot iespēju organizēt kompaktāku krīzes vadību (t. s. “kara” jeb “mazais” kabinets).³⁷ Ministru kabineta iekārtas likuma 30. panta 1¹ daļa paredz, ka Ministru kabinets ir rīcībspējīgs, piedaloties tikai Ministru prezidentam un vismaz trim citiem Ministru kabineta locekļiem, ja valstī izsludināts izņēmuma stāvoklis, pasludināts karš vai Valsts prezidents paziņojis Ministru kabinetam par nepieciešamo militārās aizsardzības soļu spersānu.³⁸

Ar grozījumiem Nacionālās drošības likumā³⁹ krīzes vadības sistēmā ietverts Satversmes 42. pantā paredzētais virspavēlnieks, kuru kara laikam ieceļ Valsts prezidents.⁴⁰ Virspavēlnieks ir paredzēts kā leģitīma valsts amatpersona, kurai piešķirtas ne tik daudz militāras, cik politiskas pilnvaras – nodrošināt ārējā

³² Plašāk sk.: Sajó A., Uitz R. *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 29–35, 51–52.

³³ Plašāk sk.: Akmens A. Mūsu militārā likumdošana. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*, 1927, Nr. 6/7, 224. lpp.

³⁴ Valsts prezidenta Egila Levita 23.03.2020. paziņojums Nr. 8 “Valsts konstitucionālo orgānu darbības pamatprincipi ārkārtējā situācijā”. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/313400-valsts-konstitucionalo-organu-darbibas-pamatprincipi-arkarteja-situacija> [aplūkots 07.11.2021.].

³⁵ Nacionālās drošības likums. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/14011-nacionalas-drosibas-likums> [aplūkots 07.11.2021.].

³⁶ Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/255713-par-arkartejo-situaciju-un-iznemuma-stavokli> [aplūkots 07.11.2021.].

³⁷ Plašāk sk.: Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa iesniegtais likumprojekts “Grozījumi Ministru kabineta iekārtas likumā”. Pieejams: <https://www.president.lv/lv/media/39270/download> [aplūkots 07.11.2021.].

³⁸ Grozījumi Ministru kabineta iekārtas likumā. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/280775-grozijumi-ministru-kabineta-iekartas-likuma> [aplūkots 07.11.2021.].

³⁹ Grozījumi Nacionālās drošības likumā. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/280782-grozijumi-nacionalas-drosibas-likuma> [aplūkots 07.11.2021.].

⁴⁰ Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa iesniegtais likumprojekts “Grozījumi Nacionālās drošības likumā”. Pieejams: <https://www.president.lv/lv/media/39268/download> [aplūkots 07.11.2021.].

apdraudējuma novēršanu un netraucētu Satversmē paredzēto valsts varas orgānu darbības atjaunošanu, ja Ministru kabinets ir aizkavēts pildīt savas funkcijas. Virspavēlnieks ir rezerves varas centrs krīzes pārvaldībai, kad Ministru kabinets nespēj īstenot savas funkcijas. Virspavēlnieks ir konstitucionāli pilnvarots īstenot visu nepieciešamo krīzes pārvaldībai, un šim mērķim tam piešķirta Ministru kabineta kompetence, ja pats Ministru kabinets ir aizkavēts ar to rīkoties.⁴¹

Tāpat Valsts prezidentam Satversmē piešķirtas būtiskas rezerves pilnvaras ārkārtējo situāciju pārvarēšanai un krīžu pārvaldībai, ja Ministru kabinets nespēj to nodrošināt. Valsts prezidenta rezerves pilnvaras, kas dod iespēju viņam kā pēdējai instancei iesaistīties krīzes pārvaldībā un situācijas normalizēšanā, ir viens no konstitucionālajiem pamatojumiem atsevišķa valsts galvas nepieciešamībai parlamentārā sistēmā.⁴² Tas ir vēl viens leģitīms valsts varas orgāns, kuram piešķirtas konstitucionālas pilnvaras ārkārtējos apstākļos gadījumos, kad citi valsts varas orgāni nespēj vai ir aizkavēti rīkoties.⁴³ Valsts prezidents šādos apstākļos tiesīgs nodrošināt visu nepieciešamo valsts uzturēšanai un turpmākai rīcībspējai (Satversmes 44. pants).⁴⁴ Ārkārtējos apstākļos, izbeidzoties Valsts prezidenta pilnvaru termiņam ārkārtējos apstākļos, tā pienākumus pilnā apjomā turpina veikt Saeimas priekšsēdētājs vai attiecīgi viņa biedri, iekams iespējams ievēlēt jaunu Valsts prezidentu.

Latvijas okupācijas laikā valsts rīcībspēju nodrošināja Latvijas diplomātiskais un konsulārais dienests ārvalstīs, nepārtraukti darbojoties līdz Latvijas neatkarības atjaunošanai uz Ministru kabineta piešķirto pilnvaru pamata.⁴⁵ Līdzīgas pilnvaras sūtnim Anatolam Dinbergam tika paredzētas arī Latvijas neatkarības atjaunošanas laikā, ja PSRS izšķirtos pārtraukt Augstākās padomes un Ministru padomes darbu.⁴⁶ Pārņemot šo praksi, arī šobrīd Latvijas diplomātiskajam dienestam ir piešķirtas pilnvaras turpināt pārstāvēt Latvijas valsti, kā arī paust tās oficiālo nostāju ārkārtējos apstākļos. Atbilstoši Nacionālās drošības likuma 25. panta trešās daļas 2. punktam Latvijas vēstnieks ANO ārkārtējos apstākļos, ja likumīgās valsts varu un pārvaldi realizējošās institūcijas likvidētas nedemokrātiskā veidā vai citas valsts militāra iebrukuma rezultātā, valsts neatkarības saglabāšanas vai atjaunošanas interesēs ir tiesīgs pārstāvēt likumīgo valsts varu, īstenot ārkārtējās pilnvaras un nodrošināt nepārtrauktu valsts rīcībspēju. Šajā normā ir ietverts

⁴¹ Pleps J., Pastars E., Plakane I., 2021, 350.–352. lpp. Plašāk sk.: Pleps J. Satversmes 42. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 242.–247. lpp.

⁴² Sk.: Konstitucionālo tiesību komisijas 30.04.2008. viedoklis "Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu". Grām.: Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 39., 50. lpp.

⁴³ Sal.: Twomey A. *The Veiled Sceptre. Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

⁴⁴ Plašāk sk.: Pleps J. Satversmes 44. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017, 277.–280. lpp.

⁴⁵ Plašāk sk.: Lazdiņš J., Lerhis A., Pleps J., Ziemele I., 2021, pp. 29–40.

⁴⁶ Plašāk sk.: Drēģeris M. Latvijas ārlietu dienesta ieguldījums valstiskās nepārtrauktības perspektīvā. *Jurista Vārds*, 05.11.2019., Nr. 44(1102), 30.–45. lpp.

sui generis konstitucionāls akts, uz kura pamata nepieciešamības gadījumā valsts vara pārietu valdībai trimdā. Jāņem vērā, ka tiesības pārstāvēt likumīgo varu nav personiskas un nepieciešamības gadījumā ir nododamas tālāk, kamēr valsts neatkarība nav atjaunota.⁴⁷

Šie likumos ietvertie valsts varas rīcībspējas nodrošināšanas mehānismi nav izsmeļoši, jo valsts varas orgānu praksē var izveidoties arī citi leģitīmi mehānismi valsts rīcībspējas nodrošināšanai. Šajā ziņā labs piemērs ir Latvijas Centrālā padome, kas tika izveidota kā nacionālās pretošanās kustības centrs uz IV Saeimas pilnvaru pamata.⁴⁸ Tāpat zināms precedents ir Augstākās padomes lēmums 1991. gada 8. janvārī piešķirt Augstākās padomes priekšsēdētāja pirmajam vietniekam Dainim Īvānam ārkārtas pilnvaras: "Sakarā ar radušamies draudiem Latvijas demokrātisko institūtu turpmākajai darbībai Latvijas Republikas Augstākā padome pilnvaro Latvijas Republikas Augstākās padomes priekšsēdētāja pirmo vietnieku Daini Īvānu pārstāvēt Latvijas Republikas intereses pasaules valstu valdībās un parlamentos."⁴⁹

Kopsavilkums

1. Pēc neatkarības atjaunošanas Satversme ir korekti attīstīta, ar tai atbilstošo likumu palīdzību radot nepieciešamos priekšnoteikumus valsts nodrošināšanai ārkārtējos apstākļos. Sistemātisks pamats šiem pilnveidojumiem bija 2016. gada 25. februāra grozījumi Nacionālās drošības likumā.
2. Valsts varas rīcībspēju nodrošinošie mehānismi lielākoties veidoti, konsolidējot Latvijas valstiskuma iepriekšējo pieredzi un Satversmes piemērošanas precedentus. Tajā pašā laikā Satversme ir atvērta arī jauniem risinājumiem, kādā veidā būtu iespējams leģitīmi nodrošināt valsts varas rīcībspēju.
3. Satversmes ietvars valsts varas rīcībspējas nodrošināšanai ir pietiekami elastīgs, un tas dot iespēju adekvātai reakcijai, saskaroties ar jauna veida apdraudējumiem. Tajā pašā laikā vairāku pakāpju valsts rīcībspējas nodrošināšanas mehānismi nodrošina pietiekamu iespējamību, ka valsts rīcībspēja varētu tikt pienācīgi saglabāta arī ārkārtējos apstākļos.

⁴⁷ Pleps J., Pastars E., Plakane I., 2021, 352. lpp.

⁴⁸ Pleps J. Parlaments kā tautvaldības pamats. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodaļa. Saeima. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020, 21. lpp.

⁴⁹ Augstākās padomes 08.01.1991. vakara sēdes stenogramma. Pieejams: https://www.saeima.lv/steno/AP_steno/1991/st_910108v.htm [aplūkots 07.11.2021.].

BIBLIOGRĀFIJA

Literatūras avoti

1. Akmens A. Mūsu militārā likumdošana. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1927, Nr. 6/7.
2. Balodis R. Ārkārtējās situācijas normatīvais regulējums: vēsture un nākotnes izaicinājumi. Jurista Vārds, 09.02.2021., Nr. 6(1168).
3. Churchill W. S. The Second World War. Vol. I. The Gathering Storm. Boston: Houghton Mifflin Company, 1985.
4. Čakste J. Tautu biedriba. Grām.: Čakste J. Taisnība vienmēr uzvarēs. Atziņas. Runas. Dokumenti. Raksti. Vēstules. Otrais papildinātais un pilnveidotais izdevums. Rīga: Jumava, 2009.
5. Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930.
6. Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstneša izdevums, 1925.
7. Dišlers K. Permanenta likumdošanas iestāde un deputātu imunitāte. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1922, Nr. 1.
8. Drēģeris M. Latvijas ārlietu dienesta ieguldījums valstiskās nepārtrauktības perspektīvā. Jurista Vārds, 05.11.2019., Nr. 44(1102).
9. Drēģeris M., Pastars E., Pleps J. Satversmes 49. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017.
10. Ducmans K. Nelikumīgs karš un valstu suverenitāte. Rīga: Latvju Kultūra, 1931.
11. Lazdiņš J., Lerhis A., Pleps J., Ziemele I. Legal and Historical Elements of Latvia's Restoration of Independence. Baltic Yearbook of International Law, 2021, Vol. 19.
12. Lēbers (Loeber) D. A., Bišers I. Ministru kabinets. Komentārs Latvijas Republikas Satversmes IV nodaļai "Ministru kabinets". Rīga: Tiesiskās informācijas centrs, 1998.
13. Libiņa-Egnere I. Satversmes 17. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodaļa. Saeima. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020.
14. Pleps J. Latvijas Centrālās padomes prakses nozīme Satversmes interpretācijā. Grām.: Ārvalstu investīcijas: kad tiesības mijiedarbojas. LU 74. zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2016.
15. Pleps J. Parlaments kā tautvaldības pamats. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodaļa. Saeima. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020.
16. Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Trešais izdevums ar Daiņa Īvāna priekšvārdu. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2021.
17. Pleps J. Satversmes 42. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017.
18. Pleps J. Satversmes 44. pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2017.
19. Sajó A., Uitz R. The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2017.
20. Schmitt C. Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle. Malden: Polity Press, 2014.
21. Twomey A. The Veiled Sceptre. Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Normatīvie akti

22. Latvijas Republikas Satversme. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme> [aplūkots 07.11.2021.].
23. Nacionālās drošības likums. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/14011-nacionalas-drosibas-likums> [aplūkots 07.11.2021.].
24. Ministru kabineta iekārtas likums. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/175919-ministru-kabineta-iekartas-likums> [aplūkots 07.11.2021.].
25. Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/255713-par-arkartejo-situaciju-un-iznemuma-stavokli> [aplūkots 07.11.2021.].
26. Grozījumi Ministru kabineta iekārtas likumā. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/280775-grozijumi-ministru-kabineta-iekartas-likuma> [aplūkots 07.11.2021.].
27. Grozījumi Nacionālās drošības likumā. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/280782-grozijumi-nacionalas-drosibas-likuma> [aplūkots 07.11.2021.].
28. Constitution of the Republic of Poland, March 17, 1921. Pieejams: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html> [aplūkots 07.11.2021.].
29. Die Verfassung des Deutschen Reichs ("Weimarer Reichsverfassung") vom 11. August 1919. Pieejams: https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische_Texte/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung_2017ge.pdf [aplūkots 07.11.2021.].

Tiesu prakse

30. Satversmes tiesas 13.05.2010. spriedums lietā Nr. 2009-94-01. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/210047-par-pilsonibas-likuma-parejas-noteikumu-1-punkta-pirma-teikuma-vrdu-ja-registracija-notiek-lidz-1995-gada-1-julijam-un> [aplūkots 07.11.2021.].

Citi avoti

31. Senatoru atzinums. Latvju Ziņas, 17.04.1948., Nr. 29.
32. Augstākās padomes 08.01.1991. vakara sēdes stenogramma. Pieejams: https://www.saeima.lv/steno/AP_steno/1991/st_910108v.htm [aplūkots 07.11.2021.].
33. Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa iesniegtais likumprojekts "Grozījumi Nacionālās drošības likumā". Pieejams: <https://www.president.lv/lv/media/39268/download> [aplūkots 07.11.2021.].
34. Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa iesniegtais likumprojekts "Grozījumi Ministru kabineta iekārtas likumā". Pieejams: <https://www.president.lv/lv/media/39270/download> [aplūkots 07.11.2021.].
35. Valsts prezidenta Egila Levita 23.03.2020. paziņojums Nr. 8 "Valsts konstitucionālo orgānu darbības pamatprincipi ārkārtējā situācijā". Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/313400-valsts-konstitucionalo-organu-darbibas-pamatprincipi-arkarteja-situacija> [aplūkots 07.11.2021.].
36. Konstitucionālo tiesību komisijas 30.04.2008. viedoklis "Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu". Grām.: Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011.
37. Konstitucionālo tiesību komisijas 10.05.2011. viedoklis "Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros". Grām.: Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011.
38. Darba grupa Valsts prezidenta pilnvaru iespējamai paplašināšanai un ievēlēšanas kārtības izvērtēšanai. 25.04.2017. atzinums, 15.–18. lpp. Pieejams: <https://www.saeima.lv/lv/par-saeimu/saeimas-darbs/deputatu-grupas/darba-grupa-valsts-prezidenta-pilnvaru-iespejamai-paplasinasanai-un-ievelesanas-kartibas-izvertesana> [aplūkots 07.11.2021.].