

1.2. Kas kontroliuos viską kontroliuojančias slaptąsias tarnybas? Žvalgybos kontrolieriaus instituto įsteigimas žmogaus teisių ir laisvių apsaugai stiprinti

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Dr. Jolita Miliuvienė

E. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-02

Santrauka. *Itin plati ir lanksčiai interpretuojama nacionalinio saugumo samprata suponuoja žvalgybos institucijų veiksmų įvairovę, kurie yra būtini šiuolaikinėms valstybėms, norinčioms apsisaugoti nuo vis sudėtingėjančių išorės ir vidaus grėsmių, keliančių pavojų konstitucinei santvarkai, demokratinėms institucijoms ar valstybės išlikimui apskritai. Žvalgybos institucijų paskirtis yra surinkti kaip galima daugiau duomenų apie valstybei kylančias grėsmes įvairiose srityse; siekdamas įgyvendinti joms priskirtas funkcijas, žvalgybos institucijos neišvengiamai įsiterpia į asmens teises ir laisves. Šių institucijų specifika, o ypač tai, kad jų paskirtis yra užtikrinti nacionalinių interesų apsaugą, inter alia garantuoti nacionalinį saugumą, t. y. konstitucinį gėrį, skirtą pačios valstybės egzistavimui užtikrinti, suponuoja, kad žvalgybos institucijų ir (arba) jų pareigūnų veiksmų teisėtumas, atsižvelgiant į šių institucijų specifika, neviešą jų veiklos pobūdį, turi būti kontroliuojamas, siekiant išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp valstybės saugumo interesų ir atskiro asmens teisių ir laisvių apsaugos, kuri taip pat yra viena iš fundamentalių konstitucinių vertybių. Nepriklausomos, nešališkos, objektyvios kontrolės institucijos – ombudsmenai, kurie tiria netinkamo administravimo ir įtariamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimų atvejus, – vienas iš būdų užtikrinti, kad žvalgybos institucijos ir pareigūnai savo veiklą vykdytų neperžengdami teisės aktuose numatytų kompetencijos ribų ir nepiktnaudžiautų suteiktais įgaliojimais. Nors pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį valstybės pareigūnų veiksmų kontrolė, siekiant apsisaugoti nuo biurokratizmo ir piktnaudžiavimo atvejų, priskirta Seimo kontrolieriams, Konstitucija nedraudžia steigti specializuotų nepriklausomų kontrolės institucijų, kurioms pavedama kontroliuoti tam tikroje srityje veikiančias valstybės institucijas. Pasinaudodamas šia diskrecija, įstatymų leidėjas nusprendė įsteigti naują pareigybę – žvalgybos kontrolierių, kuris turėtų įgaliojimus ne tik tirti žvalgybos institucijų (Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento) ir jų pareigūnų veiklą biurokratizmo ir piktnaudžiavimo aspektu, ir ne tik gavęs pareiškėjų skundus, kaip tai galėjo daryti Seimo kontrolieriai, bet ir pats savo iniciatyva galėtų pradėti tyrimą, manydamas, kad žvalgybos institucijos, vykdydamos savo veiklą, galėjo nukrypti nuo joms teisės aktais suteiktų įgaliojimų ar juos viršyti. Tokios proaktyvios žvalgybos kontrolieriaus pareigybės įsteigimas turėtų prisidėti prie veiksmingesnės žmogaus teisių ir laisvių apsaugos. Pagrindo kalbėti apie Seimo kontrolierių konstitucinių įgaliojimų pažeidimą nėra, nes teisė steigti kitas nepriklausomas kontrolės institucijas kyla iš pačios Konstitucijos, kaip ir pareiga įstatymų leidėjui tinkamai subalansuoti nepriklausomų kontrolės institucijų sistemą sudarančių institucijų kompetenciją. Taigi būtų netikslinga ir neveiksminga tą pačią funkciją – žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę biurokratizmo ir piktnaudžiavimo aspektu – pavesti skirtingiems kontrolieriams, juolab kad vieni iš jų yra specializuoti ir žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę vykdo platesniu mastu nei vien tik nurodytasis aspektas.*

Reikšminiai žodžiai: žmogaus teisių ir laisvių apsauga, ombudsmenas, žvalgybos institucijos, nacionalinis saugumas, neteisminė kontrolė.

Įvadas

Žvalgybos veikla yra neišvengiama būtinybė šiuolaikinėms valstybėms, todėl saugumo tarnybos yra reikalingos, kad kiekviena valstybė galėtų apsaugoti savo vertybes ir interesus. Kartu pabrėžtina ir tai, kad, paisant teisinės valstybės reikalavimų, turi būti užtikrinta teisėta saugumo tarnybų veiklos kontrolė¹. Vien tai, kad nacionalinio saugumo samprata nėra aiškiai apibrėžta, yra pakankamai lanksti ir apimanti daug elementų², taip pat tai, kokią reikšmę nacionalinis saugumas turi valstybės egzistencijai ir išlikimui, suponuoja žvalgybos institucijoms paliktą gan plačią veiksmų laisvę. Saugumo tarnybų paskirtis yra surinkti kaip galima daugiau duomenų apie valstybei kylančias grėsmes įvairiose srityse, pradedant ekonomine ir baigiant karine; tai apima ir informacijos rinkimą apie konkrečius asmenis. Tad visos saugumo tarnybos vienaip ar kitaip susiduria su žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Todėl jos, organizuodamos savo veiklą, privalo pirmiausia užtikrinti valstybės nacionalinį saugumą, tačiau tai daryti jos turi nepaneigdamas demokratinės teisinės valstybės principo suponuojamų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų.

Atsižvelgdamas į tai, kad nepriklausomos žvalgybų ir saugumo tarnybų priežiūros ir kontrolės institucijos šiuolaikinių hibridinių grėsmių kontekste vaidina vis svarbesnį vaidmenį demokratinėse valstybėse, o esamų ir naujų grėsmių suvaldymas, nuo kurio priklauso nacionalinio saugumo interesų užtikrinimas, reikalauja vis intensyvesnio žvalgybos institucijų įsitraukimo, dėl jų naudojamų masinio stebėjimo priemonių suponuojančio vis didesnę įsiterpimą į asmens teises ir laisves³, įstatymų leidėjas, siekdamas sustiprinti šių teisių apsaugą ir gynimą, nusprendė įsteigti atskirą nepriklausomą specializuotą kontrolės instituciją – žvalgybos ombudsmeną. Šiam kontrolieriui kaip tik ir pavesta žvalgybos institucijų – Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento – veiksmų teisėtumo kontrolė. Šios pareigybės įsteigimas ir atitinkamo įstatymo priėmimas sukėlė daug diskusijų tarp teisininkų ir kitų visuomenės narių⁴.

Naujojo žvalgybos kontrolieriaus institutas iki šiol plačiau neanalizuotas mokslinėje literatūroje. Apie naujos kontrolės institucijos, skirtos žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos teisėtumui tirti, įsteigimą tik fragmentiškai užsiminta T. Birmontienės⁵ ir A. Normanto publikacijose, kuriose aptariamas Seimo kontrolieriaus konstitucinis statusas ir jam suteikti įgaliojimai.

Tad šio straipsnio tikslas – apžvelgti 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojusio Žvalgybos kontrolierių įstatymo priėmimo aplinkybes, išanalizuoti būsimų žvalgybos kontrolierių kaip dar vieno žmogaus teisių ombudsmeno konstitucinį statusą ir naujai numatytų paskirti ombudsmenų santykį su Seimo kontrolierių institucija ir jų įgaliojimų padalijimo klausimus, išnagrinėti kai kuriuos žvalgybos kontrolierių ir Seimo kontrolierių sąlyčio konstitucinių problemų aspektus. Siekiant išsikeltų tikslų, straipsnyje taikomi dokumentų analizės, teleologinis, sisteminės analizės, lyginamasis metodai.

1 „Venecijos komisijos 102-ojoje plenarinėje sesijoje 2015 m. kovo 20–21 d. atnaujinta „Ataskaita dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros“ (CDL-AD(2015)006)“, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)006-e).

2 Nacionalinis saugumas nėra sietinas vien tik su karine grėsme ar teroro atakomis; antai, 2022 metų įvykiai kaimyninėje Ukrainoje išryškino energetinio saugumo svarbą; pavyzdžių galima būtų rasti ir daugiau.

3 Tai įrodo ir gausi Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Žr. EŽTT parengtą nagrinėtų ir nagrinėjimo laukiančių bylų apžvalgą apie masinio stebėjimo priemonių naudojimą valstybėse narėse, https://www.echr.coe.int/documents/fs_mass_surveillance_eng.pdf.

4 Augustinas Normantas, „Seimo kontrolierių (ombudsmenų) institutas“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 681.

5 Toma Birmontienė, „Seimo kontrolierių konstitucinio instituto ypatumai“, iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 103–125.

1.2.1. Poreikis stiprinti žvalgybos institucijų kontrolę

Apie poreikį stiprinti žvalgybos veiklą vykdančių institucijų kontrolę Lietuvoje imta kalbėti prieš gerą dešimtmetį, Valstybės gynimo tarybai patvirtinus Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją⁶, padėjusią pamatus nacionalinės žvalgybos institucijų sistemos pertvarkai. Nors tada kardinalūs pokyčiai žvalgybos institucijų kontrolės srityje nebuvo priimti, demokratinės teisinės valstybės imperatyvai, lemiantys žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, paskatino grįžti prie svarstymų apie tai, kaip geriausia užtikrinti nepriklausomą, nepolituotą saugumo tarnybų veiklos kontrolę. Vis pavojingesne tampanti Lietuvos valstybės geopolitinė situacija ir naujos hibridinio karo grėsmės verčia valstybę vis labiau pasikliauti žvalgybos institucijomis, plėsti jų galias, o kartu ir lemia būtinybę stiprinti jų priežiūrą ir veiklos kontrolę.

Pažymėtina, kad slaptųjų tarnybų veiklos teisėtumo kontrolė yra opi problema daugelyje valstybių⁷. Tai puikiai iliustruoja gan išsami Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencija, kadangi šis teismas ne kartą sprendė dėl Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija, EŽTK) garantuojamos teisės į privatumą, į asmens privataus gyvenimo neliečiamumo, saviraiškos laisvių pažeidimų, kai slaptosios tarnybos, vykdydamos savo veiklą, savo turimas priemones ir metodus taikydavo nepaisydamos teisės aktuose nustatytų reikalavimų arba teisės aktuose įtvirtintas teisinis reguliavimas buvo pripažįstamas nepakankamu, kad sudarytų prielaidas nepažeisti asmens teisių ir laisvių. Dar didesnę susirūpinimą kelia tai, kad, kaip matyti iš EŽTT nagrinėjamų bylų, asmens teisių ir laisvių pažeidimais, padarytais žvalgybos institucijų veiksmais, galimai neatitinkančiais teisės aktų reikalavimų, dažnai skundžiasi žmogaus teisių ir laisvių gynėjai, *inter alia* teisininkai, teigdami, kad žvalgybos institucijoms vykdant joms priskirtas funkcijas, buvo ne tik įsiterpta į jų privatų gyvenimą, bet ir galimai atskleista profesinė paslaptis⁸. Tad šių institucijų vykdomos veiklos specifika, o ypač tai, kad jų paskirtis yra užtikrinti nacionalinių interesų apsaugą, *inter alia* garantuoti nacionalinį saugumą, t. y. konstitucinį gėrį, skirtą pačios valstybės egzistavimui užtikrinti, taip pat neviešas šių institucijų veiklos pobūdis suponuoja, kad žvalgybos institucijų ir (arba) jų pareigūnų veiksmų teisėtumas turi būti kontroliuojamas, siekiant išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp valstybės saugumo interesų ir atskiro asmens teisių ir laisvių apsaugos. Pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos užtikrinimas yra vienas esminių demokratinės valstybės, besivadovaujančios teisės viršenybe, elementų. Tad valstybės net ir šiuolaikinių grėsmių akivaizdoje privalo siekti ne tik nacionalinio saugumo interesų užtikrinimo, bet ir pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių, be kita ko, asmens privatumo, saviraiškos laisvės, teisės į veiksmingą teisminę gynybą, gynimo.

6 Valstybės gynimo tarybos 2010 m. vasario 12 d. nutarimas Nr. V3S [neskelbta].

7 Agnė Juškevičiūtė-Vilienė ir Jolita Miliuvienė, „Ar advokatų veikla apsaugota nuo slaptųjų tarnybų? Vienos, bet ne vienintelės tokios EŽTT bylos viešo posėdžio išpūdžiai“, *TeisėPro*, <https://www.teise.pro/index.php/2022/10/17/a-juskeviciute-vilienne-j-miliuviene-ar-advokatu-veikla-apsaugota-nuo-slaptuju-tarnybu-vienos-bet-ne-vieninteles-tokios-eztt-bylos-vieso-posedzio-ispudziai/>.

8 Žr. pvz., EŽTT viešame posėdyje išnagrinėtą bylą *Pietrzak prieš Lenkiją ir Bychawska-Siniarska ir kiti prieš Lenkiją* (peticijų Nr. 72038/17 ir 25237/18), kurioje pareiškėjai yra žinomas Lenkijos baudžiamosios teisės advokatas, Varšuvos advokatūros pirmininkas ir nevyriausybinis žmogaus teisių gynimo organizacijų nariai, taip pat nagrinėjimo laukiančią lietuvišką bylą *Lietuvos advokatūra ir kiti prieš Lietuvą* (Petición Nr. 64301/19), kurioje pareiškėjai – Lietuvos advokatūra, Lietuvos advokatūros Advokatų tarybos pirmininkas I. Vėgėlė, Lietuvos advokatūros Advokatų tarybos pirmininko pavaduotojas M. Kukaitis ir Lietuvos advokatūros sekretorius P. Griciūnas skundžiasi dėl to, kad 2019 m. Specialiųjų tyrimų tarnyba, Generalinė prokuratūra ir Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos atsisakė suteikti informaciją, ar nuo 2015 m. iki 2019 m. pareiškėjų atžvilgiu buvo atliekami kriminalinės žvalgybos veiksmai, įskaitant techninių priemonių panaudojimą siekiant kontroliuoti jų susižinojimą. Plačiau žr. „Vyriausybei perduota peticija dėl atsisakymo pateikti informaciją apie taikytas kriminalinės žvalgybos priemones“, <http://lrv-atstovas-eztt.lt/naujienos/vyriausybei-perduota-peticija-del-atsiakymo-pateikti-informacija-apie-taikytas-kriminalines-zvalgybos-priemones>.

Masinio stebėjimo priemonių, kitų operatyvinių metodų naudojimas, siekiant saugumo tarnyboms pavestų tikslų (nacionalinio saugumo, nusikaltimų užkardymo ar kt.) EŽTT jurisprudencijoje buvo nagrinėjamas įvairiais aspektais. Visų pirma, pažymėtina, kad nacionalinio saugumo išlyga, kalbant apie privataus gyvenimo gerbimą, yra numatyta Konvencijos 8 straipsnio 2 dalyje, kuri yra išsamesnė ir konkretesnė, nei, pavyzdžiui, Konstitucijos 22 straipsnio nuostatos, įtvirtinančios privataus gyvenimo gerbimą, tačiau nenumatančios konkrečių išimčių, kada ši teisė galėtų būti ribojama. Konstitucijoje nustatyta tik tai, kad tokie ribojimai galimi, jei jie yra numatyti įstatyme ir sankcionuoti teismo. Lietuvoje veikiančios žvalgybos institucijos, be kitų žvalgybos metodų taikymo, gali, pavyzdžiui, stebėti ir fiksuoti elektroninių ryšių tinklais perduodamos informacijos turinį, susirašinėjimą ir kitokį asmenų susižinojimą, patekti į asmens būstą ar patalpas, stebėti ir fiksuoti finansinių operacijų srautus ir pan. Ir tai tik maža dalis žvalgybos institucijų naudojamų metodų, tačiau ir juos analizuojant akivaizdu, kad riba tarp teisėto ir galbūt teisės aktų reikalavimų nubrėžtas ribas peržengiančių šių metodų naudojimo yra plonytė, juolab kad pagal galiojantį teisinį reguliavimą tokias priemones galima taikyti neribotą laiką⁹.

Būtent nacionalinio saugumo išlygą EŽTT nurodė pirmojoje dėl masinių stebėjimo priemonių taikymo nagrinėtoje byloje *Klass ir kiti prieš Vokietiją* pabrėždamas, kad teisinis reguliavimas, leidžiantis žvalgybos institucijoms taikyti minėtas priemones, kuriomis įsiterpiama į privatų asmens gyvenimą, yra pateisinamas, jei juo siekiama užtikrinti valstybės nacionalinį saugumą ir užkardyti galimas nusikalstamas veikas¹⁰. Prieš daugiau nei keturiasdešimt metų priimtame sprendime EŽTT jau tada akcentavo, kad šiais laikais valstybės susiduria su itin sofistikotomis šnipinėjimo formomis ir terorizmo grėsme, tad jos, norėdamos veiksmingai atremti šias grėsmes, turi turėti priemonių nuo to apsaugoti ir tos priemonės yra būtinos valstybei išlikti ir jos demokratinėms institucijoms apsaugoti. Tačiau nors Konvencijos pažeidimas šioje byloje nebuvo nustatytas, iš sprendime pateiktos EŽTT pozicijos matyti, kad Konvencija pripažįsta auka asmenį, kuris nežinojo, kad buvo sekamas ir dėl šios priežasties negalėjo veiksmingai apsiginti¹¹. Taigi šiuo sprendimu EŽTT pripažino, kad žvalgybos institucijų ir pareigūnų naudojamos priemonės ir taikomi metodai gali kirstis su asmens teisėmis ir laisvėmis, tad siekiant užtikrinti ir valstybės interesus, ir apsaugoti asmens teises ir laisves, kiekvieną kartą būtina ieškoti teisingos pusiausvyros.

EŽTT dar ne sykį turėjo progą grįžti prie minėtos pusiausvyros paieškų, nes asmenys, pajutę itin artimą žvalgybos institucijų ir pareigūnų dėmesį, aktyviai siekė savo teisių gynimo. Šiame kontekste paminėtas EŽTT 2016 m. sausio 12 d. sprendimas *Szabó ir Vissy prieš Vengriją* byloje, kuriame Konvencijos 8 straipsnio pažeidimas konstatuotas, be kita ko, dėl to, kad nacionaliniu slapto sekimo, skirto kovai su terorizmu, teisiniu reguliavimu sudaryta per daug prielaidų slaptųjų tarnybų piktnaudžiavimui naudojant pačias naujausias masinio sekimo technologijas ir metodus¹². Šioje byloje pareiškėjai kėlė klausimą dėl slaptųjų tarnybų taikomų priemonių panaudojimo apimtį. Nors šiuo atveju minėtų priemonių panaudojimo tikslas taip pat buvo nacionalinis saugumas, EŽTT nusprendė, kad net ir tokio svarbaus tikslo siekimas nepateisina galimybės minėtas priemones taikyti praktiškai bet kuriam asmeniui, pasitelkus naujas itin pažangias technologijas, itin lengvai surenkant daugybę stebėjimo duomenų net ir apie tuos asmenis, kurie nepatenka į vykdomos operacijos ar atliekamo tyrimo apimtį. Naujų, itin

9 Pasibaigus 6 mėn. maksimaliam terminui, dėl priemonių naudojimo laiko pratęsimo būtina kiekvieną kartą kreiptis į teismą. Vis dėlto, kaip rodo daugelio valstybių patirtis, teismai renkasi visada sankcionuoti žvalgybos institucijų prašomas taikyti priemones nei ieškoti argumentų, kodėl jų naudojimas konkrečioje situacijoje galėtų būti neproporcingas.

10 EŽTT 1978 m. rugsėjo 6 d. sprendimas byloje *Klass ir kiti prieš Vokietiją*, peticijos Nr. 5029/71.

11 Agnė Juškevičiūtė-Vilienė ir Jolita Miliuvienė, *supra note*, 7.

12 EŽTT 2016 m. sausio 12 d. sprendimas byloje *Szabó ir Vissy prieš Vengriją*, peticijos Nr. 37138/14.

pažangių ir galingų technologijų naudojimas, siekiant atremti taip pat sparčiai tobulėjančių teroristų keliamas grėsmes, galimas tik įvertinus, ar toks stebėjimas ir jo metu užfiksuotų duomenų rinkimas ir kaupimas yra išties proporcingas ir būtinas demokratinėje visuomenėje ir ar egzistuoja teisinės priemonės, leidžiančios tai patikrinti.

Galiausiai, kalbant apie žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės poreikio būtinybę, negalima nepaminėti ir Didžiosios kolegijos 2021 m. gegužės 25 d. sprendimo byloje *Big Brother Watch ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*¹³, kuriame pažymėta, kad atsižvelgiant į tai, su kiek skirtingo pobūdžio ir apimties grėsmių valstybėms tenka susidurti modernioje visuomenėje, masinio informacijos rinkimo priemonių taikymas savaime nepažeidžia Konvencijos. Tačiau žinant šių priemonių poveikį, jų naudojimo kontrolė proporcingumo ir būtinumo aspektu turi būti užtikrinta kiekviename proceso etape (angl. *“end-to-end” safeguards*), o pats tokių priemonių naudojimas turi būti autorizuojamas, nurodant stebėjimo objektą ir apimtį konkrečioje operacijoje, taip pat turi būti numatyta tokios veiklos nepriklausoma patikra *ex post facto*. Šioje byloje nebuvo patikslinta, kokia tokių žvalgybos institucijų ir pareigūnų veiksmų patikros forma atitiktų Konvenciją, tačiau akivaizdu, kad apskritai turi būti galimybė patikrinti, ar realiai pritaikytos priemonės ir taikyti metodai buvo tokie, kokie buvo autorizuoti.

Nepriklausomos, nešališkos, objektyvios kontrolės institucijos – ombudsmenai, kurie tiria netinkamo administravimo ir įtariamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimų atvejus, vienas iš būdų užtikrinti, kad žvalgybos institucijos ir pareigūnai savo veiklą vykdytų neperžengdami joms teisės aktuose numatytų kompetencijos ribų ir nepiktnaudžiautų joms suteiktais įgaliojimais. Ekspertinių žinių turintis kontrolierius gali papildyti arba pakeisti parlamentinės kontrolės institucijas ir papildyti teisminę žvalgybos institucijų veiksmų priežiūrą. Kalbant apie parlamentinę tokių institucijų priežiūrą, būtent ekspertinių žinių stoka ir patyrimo skirtumas tarp kontrolę atliekančių ir kontroliuojamų subjektų verčia abejoti tokios kontrolės veiksmingumu¹⁴.

Pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Taigi, kol nebuvo priimtas Žvalgybos kontrolierių įstatymas, numatęs naujos pareigybės ir šiam kontrolieriui padedančios įstaigos įsteigimo, Seimo kontrolieriai turėjo įgaliojimus tirti piliečių skundus taip pat ir dėl žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo¹⁵. Vis dėlto, kaip pabrėžiama ir Venecijos komisijos priimtuose Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principuose, pagrindiniai ombudsmeno institucijos principai gali būti pasiekti naudojant įvairius skirtingus modelius, o vieno ar kelių ombudsmenų modelio pasirinkimas priklauso nuo valstybės veiklos organizavimo, ypatumų ir poreikių¹⁶. Ataskaitoje dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros taip pat pažymima, kad yra įvairių naujoviškų demokratiškų saugumo tarnybų priežiūros modelių, kuriuos taikant atskirai arba derinant tarpusavyje įmanoma bet kuriai valstybei atsižvelgti į

13 EŽTT Didžiosios kolegijos 2021 m. gegužės 25 d. sprendimas byloje *Big Brother Watch ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*, peticijos Nr. 58170/13, 62322/14 ir 24960/15.

14 Gražvydas Jasutis, Teodora Fuior ir Mindia Vashakmadze, „Parliamentary oversight of military intelligence“, DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance, 2020, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ParliamentaryOversightMilitaryIntelligence_jan2021.pdf.

15 Žr., pvz., „Seimo kontrolieriaus 2019 m. gruodžio 20 d. pažyma – ataskaita dėl gauto skundo prieš Valstybės saugumo departamentą Nr. 4D-2018/1-897/2RN-3S“, <https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2019/12/14058-pazyma-ataskaita-del-skundo-pries-lietuvos-respublikos-valstybes-saugumo-departamenta-ir-del-zmogaus-teisi-problem-lietuvos-respublikos-valstybes-saugumo-departamente.pdf>.

16 „Venecijos komisijos 118-ojoje plenarinėje sesijoje 2019 m. kovo 15–16 d. priimti Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principai (CDL-AD(2019)005)“, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

jų specifinį teisinį ir politinį kontekstą bei saugumo poreikius¹⁷. Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, kuria savitas parlamento ombudsmeno institucijas arba jų modelį adaptuoja pagal jose veikiančias tradicijas¹⁸.

Naudodamasis jam Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalimi suteikta diskrecija prireikus steigti ir kitas kontrolės institucijas, nei šio straipsnio 1 dalyje numatyti Seimo kontrolieriai, įstatymų leidėjas praeitų metų pabaigoje priėmė 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojusį Žvalgybos kontrolierių įstatymą, kuriuo numatė sukurti nepriklausomos išorinės žvalgybos institucijų priežiūros mechanizmą, kuris garantuotų žvalgybos institucijų veiklos nepriklausomumą, teisėtumą ir atitiktį žmogaus teisių ir laisvių apsaugos reikalavimams. Vadovaujantis šio įstatymo nuostatomis nuo šio įstatymo įsigaliojimo žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiksmų kontrolė pavesta Seimo skiriamais dviem žvalgybos kontrolieriams. Pabrėžtina ir tai, kad tą pačią dieną, t. y. 2022 m. sausio 1 d., įsigaliojo ir Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimas, pagal kurį Seimo kontrolierių kompetencijai nebepriskiriama tirti žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo viešojo administravimo srityje atvejų.

EŽTT jurisprudencijoje pabrėžiama ne tik teisės kreiptis į teismą užtikrinimo, esant abejonių dėl šių tarnybų veiklos ir galimo įsiterpimo į privatų gyvenimą, svarba, bet užsimenama ir veiksmingos, nepriklausomos ekspertinės institucijos, kaip papildomos ikiteisminės priemonės poreikį, užtikrinant slaptųjų tarnybų veiklos teisėtumą¹⁹. Dar minėtoje *Klass ir kiti prieš Vokietiją* byloje taip pat akcentuota, kad neteisminė kontrolė suderinama su Konvencijos nuostatomis, jei ji yra nepriklausoma nuo viešosios valdžios institucijų, vykdančių slaptą sekimą, tačiau tokiu atveju svarbu, kad tokia neteisminė institucija turėtų pakankamus įgaliojimus ir kompetenciją vykdyti veiksmingą ir nuolatinę slaptą sekimą vykdančių institucijų kontrolę. Valstybė turi pareigą užtikrinti veiksmingą slapta surinktos informacijos ir asmenų, kurių atžvilgiu taikomi žvalgybos institucijų metodai, teisių apsaugą. Taigi atskiros nepriklausomos kontrolės institucijos – žvalgybos kontrolieriaus įsteigimas Lietuvoje neabejotinai atitinka tokią EŽTT formuojamą poziciją.

1.2.2. Naujojo žvalgybos kontrolieriaus teisinio statuso ypatumai

Žvalgybos kontrolierių įstatymo nuostatų analizė atskleidžia, kad būsimam žvalgybos kontrolieriui patikėtas gan platus veikimo mandatas: jis žvalgybos institucijų, kuriomis Lietuvoje laikomi Valstybės saugumo departamentas ir Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas²⁰, ir jų pareigūnų veiklą tirti galėtų ne tik tikrindamas, ar nepasitaikė piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejų, kaip tada, kai žvalgybos institucijų veiklos kontrolė buvo priskirta Seimo kontrolieriams, tačiau ir siekdamas įvertinti žvalgybos pareigūnų veiksmų ir (ar) jų priimtų sprendimų teisėtumą, atlikti asmens duomenų, tvarkomų žvalgybos institucijos nacionalinio saugumo ar gynybos tikslais, tvarkymo teisėtumo kontrolę, aiškintis, ar žvalgybinė informacija buvo renkama ir žvalgybos metodai buvo taikomi nepažeidžiant teisės aktų reikalavimų. Be to, tokią iš esmės

17 „Venecijos komisijos 102-ojoje plenarinėje sesijoje 2015 m. kovo 20–21 d. atnaujinta „Ataskaita dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros“ (CDL-AD(2015)010)“, 271 punktą, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e).

18 Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžiomis“ iš *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 297.

19 „EŽTT 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media BV ir kiti prieš Nyderlandus* (peticijos Nr. 39315/06)“, §98, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114439>.

20 Žvalgybos įstatymo (*Valstybės žinios*, 2000, Nr. 64-1931; nauja redakcija 2012, Nr. 129-6463, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 8 straipsnio 1 dalis.

visapusišką žvalgybos institucijų kontrolę žvalgybos kontrolierius galėtų atlikti ne tik pagal pareiškėjų skundus ar pačių žvalgybos institucijų pranešimus, bet ir imdamasis proaktyvių tyrimų savo iniciatyva, siekdamas užkirsti kelią galimiems asmens teisių ir laisvių pažeidimams. Būtent ši žvalgybos kontrolieriaus įgaliojimų dalis, kaip galima spręsti iš įstatymų leidėjo ketinimų²¹, turėtų itin sustiprinti žvalgybos institucijų ir jų priimamų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę, nes dėl žvalgybos institucijų specifikos į šių institucijų akiratį patekę asmenys paprastai net ir nežino, kad jų atžvilgiu yra taikomi atitinkami žvalgybos metodai, o to nežinodami negali skųstis galimais savo teisių ir laisvių pažeidimais. Tad kai kontrolierius pats, savo iniciatyva nuolat vykdo žvalgybos institucijų veiklos ir jų priimamų sprendimų teisėtumo, pagrįstumo kontrolę, atlieka patikrinimus siekdamas nustatyti, ar nėra pagrindo pradėti tyrimą, o nustatęs, kad žvalgybos institucijos ar pareigūnai galimai piktnaudžiauja jiems suteiktais įgaliojimais ar galimai pažeidžia žmogaus teises ir laisves ar teisėtus interesus, imasi tyrimo, tikimybė nustatyti galimus pažeidimus yra didesnė. Būtent proaktyvi žvalgybos institucijų kontrolė yra veiksmingiausia²².

Tokia plati būsimos žvalgybos kontrolieriaus įgaliojimų apimtis suponuoja ir atitinkamus reikalavimus tokiam pareigūnui. Akivaizdu, jog tam, kad jam patikėtas funkcijas jis atliktų veiksmingai ar kad apskritai galėtų jas atlikti, jis neišvengiamai turi būti susipažinęs su žvalgybos institucijų veiklos įvairiose srityse specifika. Žinojimas, ko ieškoti ir kokius klausimus užduoti, gerokai palengvintų patikėtos kontrolės funkciją. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad žvalgybos kontrolieriui patikėta tikrinti ir vertinti žvalgybos institucijų ir pareigūnų sprendimų, jų taikomų metodų atitiktį teisės aktams ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugos reikalavimams, t. y. atlikti ne teisminę beveik teismo funkciją, panašu, kad toks pareigūnas turėtų turėti ir teisinį išsilavinimą. Vis dėlto, pagal Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą su išsilavinimu susijęs reikalavimas būsimam žvalgybos kontrolieriui formuluojamas itin abstrakčiai – iš kandidatų šioms pareigoms užimti reikalaujama turėti magistro kvalifikacinį laipsnį ar būti baigus vientisąsias studijas²³, tačiau nepatikslinkama, kokios srities studijos tai turėtų būti. Tai reiškia, kad asmuo, pretenduojantis tapti žvalgybos kontrolieriumi, turi turėti bet kokios srities aukštąjį išsilavinimą. Tuo pačiu iš kandidato žvalgybos kontrolieriaus pareigoms užimti reikalaujama turėti solidžią 10 metų patirtį žvalgybos srityje, t. y. vykdant veiklą, susijusią su nacionaliniu saugumu ir gynyba. Neabejotina, kad tokios patirties neturintis asmuo stokotų būtinų pavestoms funkcijoms vykdyti reikalingų kompetencijų, o teisinių žinių trūkumą galėtų kompensuoti Žvalgybos kontrolierių įstaigoje pareigas einantys teisininkai.

Siekiant užtikrinti žvalgybos kontrolieriaus nepriklausomumą tiek nuo pačių žvalgybos institucijų, tiek nuo Seimo ar vykdomosios valdžios, Žvalgybos kontrolieriaus įstatyme yra nustatytas sąlyginio apolitiškumo reikalavimas – bent penkerius metus nebūti ėjus politinių pareigų (nebūti valstybės politiku) ir nepriklausyti jokiai politinei partijai tuo metu, kai einamos žvalgybos kontrolieriaus pareigos, įtvirtintas kadencijų ribojimas (ne daugiau kaip dvi iš eilės), nustatyti kitos darbinės ar politinės veiklos ribojimai. Žvalgybos kontrolieriai neturi teisės streikuoti ar dalyvauti profesinių sąjungų veikloje (juo labiau jas kurti). Tačiau šie daugiau mažiau klasikiniai

21 „Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymo Nr. VIII-1861 16¹, 23 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 22¹ straipsniu, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 573 ir 589 straipsnio pakeitimo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 14, 18 ir 112 straipsnio pakeitimo, Lietuvos Respublikos seimo kontrolierių įstatymo Nr. VIII-950 11 ir 12 straipsnių pakeitimo ir Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 2 straipsnio ir priedėlio pakeitimo, Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymo Nr. I-1338 2 straipsnio pakeitimo įstatymų projektų“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/015c2f40d42111eb9787d6479a2b2829?jfwid=-3u6wuzn3l>.

22 Gražvydas Jasutis, Teodora Fuior ir Mindia Vashakmadze, *supra note*, 14.

23 Žvalgybos kontrolierių įstatymo (TAR, 2021-12-25, Nr. 2021-26905) 6 straipsnis.

pareigūno nepriklausomumą nuo visų kitų institucijų vykdant jam patikėtą žmogaus teisių ir laisvių apsaugos misiją turintys užtikrinti saugikliai neatrodo tokie įtikinantys, kai tame pačiame įstatyme yra numatyta galimybė nutraukti žvalgybos kontrolieriaus įgaliojimus anksčiau laiko, kai nepasitikėjimą juo pareiškia daugiau nei pusė Seimo narių²⁴. Toks įgaliojimų nutraukimo pagrindas galėtų būti vertinamas kaip ribojantis žvalgybos kontrolieriaus veiksmų laisvę tais atvejais, kai atitinkamų pažeidimų konstatavimas būtų nulemtas nepakankamo teisinio reguliavimo. Įgyvendindami jiems priskirtas visuomenei ir valstybei reikšmingas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcijas, žvalgybos kontrolieriai neturėtų jausti grėsmės jų Seimui nepalankių išvadų priėmimo atveju.

Tiesa, kaip ir Seimo kontrolierių atveju, žvalgybos kontrolieriaus sprendimai, priimami atlikus tyrimą pagal pareiškėjo skundą ar savo iniciatyva, yra rekomendaciniai tiek pačios žvalgybos institucijoms, tiek kitoms valstybės institucijoms ar įstaigoms pagal jų kompetenciją. Tačiau neprivalomas žvalgybos kontrolieriaus sprendimų pobūdis, iš pirmo žvilgsnio galimai nesaitantis adresatų, neturėtų suklaidinti. Visų pirma, žvalgybos institucijos yra įpareigosos reaguoti į kontrolieriaus joms adresuojamus sprendimus bent jau tuo aspektu, kad jos privalo jam pateikti informaciją apie tai, kokių sprendimų bus imamasi reaguojant į kontrolieriaus pateiktą rekomendaciją; taigi, rekomendacija, kuri įpareigoja atitinkamą instituciją bent jau ieškoti sprendimų jai įgyvendinti, nėra tokia jau ir neprivaloma. Visų antra, žvalgybos kontrolieriui nustačius tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus, visada lieka teisminės gynybos kelias, kurį pradėti galima būtų remiantis žvalgybos kontrolieriaus sprendimais. Tad žvalgybos kontrolieriaus, kaip specializuotos klasikinės ombudsmeno atmainos paskirtis, užtikrinant visapusišką žmogaus teisių įgyvendinimą, papildyti asmenų teisę kreiptis į teismą ginant savo žvalgybos institucijų veiksmais pažeistas teises ir laisves, teikti siūlymus įstatymų leidėjui dėl žmogaus teisių apsaugos gerinimo²⁵.

1.2.3. Žvalgybos kontrolieriaus kompetencijos atribojimas nuo Seimo kontrolierių

Nepaisant gerų ketinimų, kuriais vedinas įstatymų leidėjas ėmėsi iniciatyvos steigti naują kontrolės instituciją, ši idėja bent jau iš pradžių buvo sutikta gana skeptiškai. Visų pirma, priimtas Žvalgybos kontrolierių įstatymas buvo vetuotas Respublikos Prezidento²⁶ ir gražintas Seimui svarstyti iš naujo. Visų antra, toks įstatymas susilaukė opozicijos pasipriešinimo, pasireiškusio iniciatyva kreiptis į Konstitucinį Teismą, ginčijant Žvalgybos kontrolierių įstatymo kai kurių nuostatų atitiktį Konstitucijai²⁷. Vienas iš priekaištų, išsakomų Žvalgybos kontrolierių įsta-

24 Žvalgybos kontrolierių įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 6 punktas.

25 Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžiomis“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 298.

26 Respublikos Prezidento 2021 m. gruodžio 22 d. dekretas Nr. 1K-804 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimtų Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstatymo Nr. XIV-734, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymo Nr. VIII-1861 16-1, 23 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22-1 straipsniu įstatymo Nr. XIV-735, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo Nr. VIII-950 11 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-758, Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 2 straipsnio ir priedėlio pakeitimo įstatymo Nr. XIV-759, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 573 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-773, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 14, 18 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-774 ir Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymo Nr. I-1338 2, 3, 5, 9 ir 10 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-775 gražinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti“. TAR, 2021-12-22, Nr. 26607.

27 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. kovo 3 d. sprendimas Nr. KT28-S27/2022“, <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2622/content>.

tymo autoriams, buvo tai, kad priėmus šį įstatymą ir atitinkamai pakeitus Seimo kontrolierių įstatymą taip, kad Seimo kontrolieriams nebepriskiriama tirti žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejų, buvo apribota Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Seimo kontrolierių konstitucinė kompetencija.

Iš tiesų, Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalis, kuria rėmėsi tiek Respublikos Prezidentas, vetuodamas įstatymą, tiek Seimo narių grupė, pateikusi prašymą Konstituciniam Teismui, suformuluotas taip abstrakčiai, kad jį skaitant pažodžiui galima daryti prielaidą, jog Seimo kontrolierių kompetencijai priskirta kontroliuoti visus valstybės pareigūnus, išskyrus teisėjus, jų įgaliojimus tą daryti apibrėžiant Seimo kontrolierių įstatyme, kaip tai nurodyta Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalyje. Todėl, pasak žvalgybos kontrolieriaus instituto skeptikų, įstatymų leidėjas negalėjo nuspręsti dalį Seimo kontrolierių kompetencijos – tirti žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejus – perduoti kažkam kitam.

Vis dėlto nereikėtų pamiršti, kad Konstitucijos 73 straipsnis turi dar ir 3 dalį, o Konstitucijos vientisumo principas reikalauja Konstitucijos nuostatas skaityti taip, kad jos derėtų viena su kita ir vienos kitai nepriešpriešinti. Tad Konstitucijos 73 straipsnio 1 ir 2 dalis reikėtų skaityti sistemiškai kartu su šio straipsnio trečiaja dalimi, kurioje nustatyta, kad „prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas“, o „jų sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas“. Šiose Konstitucijos nuostatose įtvirtinta įstatymų leidėjo diskrecija vertinti kitų kontrolės institucijų įsteigimo poreikį ir, nustatius, kad toks yra, steigti ir kitas nei Seimo kontrolieriai kontrolės institucijas. Kaip minėta, būtent šia Konstitucijos nuostata vadovaudamasis įstatymų leidėjas ir priėmė sprendimą steigti naują žvalgybos kontrolieriaus instituciją. Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta konstitucinė išimtis Seimo kontrolierių tyrimams dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, t. y. tai, kad Seimo kontrolieriai negali tirti teisėjų veiklos, turėtų būti laikoma ne konstituciniu Seimo kontrolierių kompetencijos apribojimu, o Konstitucijos 109 straipsnio suponuojamo teismų ir teisėjų nepriklausomumo principo įgyvendinimu. Todėl manytina, kad Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta bendroji Seimo kontrolierių kompetencija, jos niekaip nedetalizuojant ir kartu išskiriant tuos asmenis (teisėjus), kurių veikla pagal Konstituciją negali būti kontroliuojama.

Ši specializuotų institucijų steigimo šalia bendrosios kompetencijos veiklą vykdančiųjų galimybė Konstitucijoje yra ne vienintelė: būtent tokiu principu remiantis suformuota Lietuvos teismų sistema. Remiantis Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalimi Lietuvos Respublikos teismai yra Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai, kuriems ir tik jiems pagal Konstitucijos 109 straipsnį pavesta vykdyti teisingumą. O pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį atskirų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai. Administracinių teismų įsteigimas Lietuvoje niekam nesukėlė nei abejonių dėl jų konstitucingumo, nei kėlė klausimų dėl bendrosios kompetencijos teismų įgaliojimų atribojimo. Atvirkščiai, tai buvo matoma kaip išeitis, padėsianti subalansuoti nepakeliamu tampantį bendrosios kompetencijos teismų krūvį²⁸. Atsižvelgiant į tai, nėra pagrindo manyti, kad Žvalgybos kontrolieriaus institucijos įsteigimas galėjo būti nesuderinamas su Konstitucijos 73 straipsnio nuostatomis. Būtent Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalis suteikia įstatymų leidėjui diskreciją steigti ir kitas nei Seimo kontrolieriai kontrolės institucijas, jeigu įstatymų leidėjas nustato esant tokį poreikį, t. y. kai jis mano, kad tai padaryti būtų tikslinga ir atskirų valstybės institucijų ir pareigūnų veiklos kontrolės tikslus galima pasiekti geriau tada, kai tai atlieka atskira kontrolės institucija, o ne bendro pobūdžio mandatą turintys Seimo kontrolieriai. Akivaizdu, kad specialus žvalgybos kontrolierius, turėdamas įgaliojimus prižiūrėti vien tik žvalgybos institucijų veiklą, taip pat turė-

28 Pranas Kūris, „Teismų reformos eiga Lietuvoje“, iš *Teisminės valdžios problemos Lietuvoje*. Konferencija, skirta teismų reformos Lietuvoje įgyvendinimo analizei (Vilnius, 1996), 12.

damas specifinių žinių šioje srityje, tam galės skirti ir daugiau laiko bei pastangų, nei tai darytų plataus mandato Seimo kontrolierius. Žinoma, savo diskrecija prireikus steigti ir kitas kontrolės institucijas įstatymų leidėjas gali naudotis tol ir tiek, kiek apskritai nėra iš viso paneigiama Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje numatyta Seimo kontrolieriaus kompetencija tirti valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimą ir biurokratizmą. Kitaip tariant, jei įstatymų leidėjas nuspręstų įsteigti tokią atskirą kontrolės instituciją, kuri iš esmės perimtų Seimo kontrolieriaus įgaliojimus, tai neatitiktų Konstitucijoje įtvirtinto reguliavimo. Šiuo atveju manytina, kad Seimo kontrolieriaus įgaliojimai nėra pažeidžiami, greičiau atvirkščiai, vienos iš jam buvusių priskirtų sričių kontrolę perleidus specializuotam kontrolieriui, Seimo kontrolierius galės skirti daugiau dėmesio ir laiko kitiems jo kuruojamiems tyrimams. Tad pritartina akademinėje literatūroje išdėstytam požiūriui, kad Seimo kontrolieriai neturėtų dubliuoti specializuotų kontrolės institucijų veiklos²⁹.

Būtent tokios išvados priėjo ir Konstitucinis Teismas 2022 m. gruodžio 29 d. nutarime³⁰, įvertinęs Žvalgybos kontrolierių įstatymo ir Seimo kontrolierių įstatymo nuostatų, kuriomis buvo žvalgybos kontrolieriams buvo suteikti įgaliojimai nagrinėti pareiškėjų skundus dėl žvalgybos institucijų ir (ar) žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje, o Seimo kontrolieriams tokie įgaliojimai nebebuvo priskirti, konstitucingumą. Šiame nutarime atsižvelgta į saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, specifiką, neviešą jų veiklos pobūdį, ir konstatuotas būtent tos specifikos nulemtas poreikis kontroliuoti šių institucijų veiklos teisėtumą, be kita ko, siekiant užtikrinti, kad vykdydamos joms priskirtas funkcijas žvalgybos institucijos laikysis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių imperatyvų, nepažeis žmogaus teisių ir laisvių. Minėtame Konstitucinio Teismo nutarime aiškiai pasakyta, kad Seimas pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį turi įgaliojimus prireikus steigti tokią nepriklausomą specializuotą kontrolės instituciją, kuriai būtų pavesta užtikrinti minėtų institucijų veiklos kontrolę, be to, pabrėžta Seimo, kaip įstatymų leidėjo, pareiga nustatyti tarpusavyje derančius bendros kompetencijos Seimo kontrolierių ir specializuotos kontrolės institucijos – žvalgybos kontrolierių įgaliojimus, kad būtų išlaikytas racionalus jų santykis ir jos galėtų veiksmingai atlikti joms priskirtas funkcijas, o pagal Konstituciją veikiančių kontrolės institucijų sistema būtų darni.

Beje, net ir įsigaliojus Žvalgybos kontrolierių įstatymui, veiksmingos žvalgybos institucijų kontrolės vis dar tenka luktelėti. Kaip minėta, kartu su Žvalgybos kontrolierių įstatymo projektu Seime buvo užregistruotas, be kita ko, Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimas, nulėmęs tai, kad Seimo kontrolierių įstatyme apibrėžiant Seimo kontrolierių kompetenciją, buvo nustatyta, kad žvalgybos institucijų veikla nepatenka į Seimo kontrolierių kompetencijos apimtį. Šis pakeitimas įsigaliojo tą pačią dieną, kaip ir naujasis Žvalgybos kontrolierių įstatymas, siekiant išvengti situacijos, kai tą pačią funkciją – žvalgybos institucijų kontrolę – atlieka dvi skirtingos institucijos.

Žvalgybos kontrolierių įstatyme buvo įtvirtinta, kad iki šio įstatymo įsigaliojimo Seimas turėtų įsteigti Žvalgybos kontrolierių įstaigą, padėsiančią nagrinėti pareiškėjų skundus dėl žvalgybos institucijų veiklos, ir, be abejo, įstatyme nustatyta tvarka paskirti du žvalgybos kontrolierius, iš kurių vienas būtų skiriamas minėtos įstaigos vadovu. Seimas, įgyvendindamas atitinkamas Žvalgybos kontrolierių įstatymo nuostatas, 2022 m. sausio 20 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaigos įsteigimo“³¹, kuriuo nutarė įsteigti Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaigą. Tačiau praėjus daugiau nei metams nuo minėtų po-

29 Toma Birmontienė, „Seimo kontrolierių konstitucinio instituto ypatumai“, iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 108.

30 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarimas. TAR, 2022-12-29, Nr. 27391.

31 Lietuvos Respublikos Seimo 2022 m. sausio 20 d. nutarimas Nr. XIV-926 „Dėl Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaigos įsteigimo“. TAR, 2022-01-21, Nr. 951.

kyčių teisės sistemoje, žvalgybos kontrolieriai, iš kurių vienas turėtų vadovauti minėtai įstaigai, taip ir nebuvo paskirti, Žvalgybos kontrolierių įstaigos nuostatai patvirtinti nebuvo, o pati įstaiga tokiomis aplinkybėmis yra neveikianti.

Tai iš esmės reiškia, kad Lietuvoje jau daugiau nei metus nebuvo ir šio straipsnio atidavimo spaudai metu nėra jokios institucijos, vykdančios neteisminę žvalgybos institucijų kontrolę, tikrinančios žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų priimamų sprendimų teisėtumą ir (arba) jų atitiktį žmogaus teisių ir laisvių apsaugos kriterijams, o asmenys, manantys, kad jų teisės ar laisvės yra pažeistos *inter alia* dėl žvalgybos institucijų ir (arba) jų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, net nežinotų, kur kreiptis siekdami jas apginti, atsižvelgiant į tai, kad pagal galiojančius teisės aktus galimybės teismine tvarka ginti pažeistas teises ar laisves, regis, gan ribotos. Taigi, nepaisant naujuoju Žvalgybos kontrolierių įstatymu siektų tikslų dėl aštrėjančios geopolitinės situacijos plečiant žvalgybos institucijų veiksmų mastą kartu sustiprinti jų kontrolę žmogaus teisių ir laisvių apsaugos aspektu, susiklostė pagal Konstituciją netoleruotina situacija, kai galimybės ginti galbūt pažeistas asmenų teises ir laisves buvo bent jau laikinai sumažintos. Tai, beje, pastebėta ir minėtame Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarime pažymėjus, kad „pagal Konstituciją, *inter alia* pagal konstitucinį atsakingo valdymo principą, yra netoleruotina tokia situacija, kai žvalgybinę veiklą vykdančių valstybės institucijų ir jų pareigūnų veikla, *inter alia* vykdant valstybės apsaugos funkciją, nėra kontroliuojama nepriklausomos ir savarankiškai veikiančios kontrolės institucijos“. Tačiau Konstitucinis Teismas santūriai nutylėjo, kaip pagal Konstituciją reikėtų spręsti tokią jos nuostatų neatitinkančią situaciją.

Manytina, kad pagal Konstituciją, siekiant užtikrinti, kad saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, ir jų pareigūnų veikla nebūtų visiškai nekontroliuojama tol, kol nėra pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį įsteigtos atskiros, specializuotos kontrolės institucijos, kuriai būtų pavesta užtikrinti minėtų žvalgybinę veiklą vykdančių institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę, arba ji dėl tam tikrų priežasčių yra neveikianti, iš Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalies kyla Seimo kontrolierių, esančių nepriklausoma ir savarankiškai veikiančia valstybės ir savivaldybės pareigūnų (išskyrus teisėjus) kontrolės institucija, padedanti užtikrinti iš *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų įgyvendinimą, įgaliojimai tirti piliečių skundus dėl saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, ir jų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, net jei tai ir nebėra numatyta Seimo kontrolierių įstatyme. Kitaip tariant, tokioje situacijoje reikėtų tiesiogiai taikyti Konstitucijos nuostatas, numatančias, kad valstybės ir savivaldybės institucijų ir jų pareigūnų (išskyrus teisėjus) veikla turi būti kontroliuojama piktnaudžiavimo ir biurokratizmo aspektu. Tik tada, kai pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį įsteigta specializuota kontrolės institucija pradėtų vykdyti jai įstatymu priskirtas žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės funkcijas, Seimo kontrolieriai pagal atitinkamo įstatymo nuostatas nustotų tokios kompetencijos. Kitas tokios su Konstitucija nesuderinamos, tačiau teisinėje realybėje susiklosčiusios situacijos sprendimas galėjo būti pereinamųjų nuostatų Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtinimas iš anksto nuspėjant, kad tokių pareigūnų gali nepavykti paskirti iškart, įsigaliojus naujojo įstatymo nuostatoms (juolab kad nuo įstatymo priėmimo iki jo įsigaliojimo praėjo vos keletas dienų). Tačiau kol kas ši situacija dėl žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės lieka neaiški ir reikia tikėtis, kad įstatymų leidėjas tokią konstituciškai nepagrįstą situaciją išspręs artimiausiu metu.

Išvados

1. Žvalgybos institucijų paskirtis ir jų vykdomos funkcijos ir taikomi metodai, *inter alia* plataus masto slaptas informacijos rinkimas, skatina ieškoti sprendimų, kaip didinti asmenų, kurių atžvilgiu vykdomi tokie veiksmai, teisių ir laisvių apsaugą. Valstybė turi pareigą užtikrinti veiksmingą slapta surinktos informacijos ir asmenų, kurių atžvilgiu taikomi žvalgybos institucijų metodai, teisių apsaugą ir surinktos informacijos naudojimo kontrolę. Neteisminė priežiūra, atliekama nepriklausomų nuo viešosios valdžios institucijų ombudsmenų, turinčių pakankamus įgaliojimus ir kompetenciją, kad vykdytų veiksmingą ir nuolatinę slaptą sekimą vykdančių institucijų kontrolę, galėtų padėti pasiekti šių tikslų.
2. Žvalgybos kontrolieriui įstatymu suteiktas itin platus mandatas tirti žvalgybos institucijų ir pareigūnų veiksmus ne tik pagal pareiškėjų skundus, bet ir savo iniciatyva, bei ne tik dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje, bet ir priimamų sprendimų, taikomų metodų teisėtumą ir pagrįstumą turėtų prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių apsaugos stiprinimo ir geresnio jos užtikrinimo. Pirma, žvalgybos kontrolierius, būdamas specializuota kontrolės institucija būtent šiai veiklos sričiai, žvalgybos institucijų ir pareigūnų veiklos tyrimui galės skirti daugiau laiko ir pajėgumų, taip pat bendros kompetencijos Seimo kontrolierius, kuriam ši sritis buvo tik viena iš tų, kuriose jis vykdo jam Konstitucijos suteiktus įgaliojimus. Antra, visuotinai pripažįstama, kad žvalgybos institucijų veikla yra specifinė, be kita ko, dėl jos naudojamų priemonių slaptumo siekiant užkardyti galimas grėsmes valstybės saugumui, tad būtent specialių žinių turintis žvalgybos kontrolierius turės daugiau galimybių įsigilinti į jų vykdomą veiklą ir sukontroliuoti tuos aspektus, kuriuos pagal įstatymą jam pavesta kontroliuoti. Kartu pažymėtina, kad Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, apibrėžiantis būsimų žvalgybos kontrolierių teisinį statusą, galėtų būti tobulinamas, be kita ko, tuo aspektu, kad minėtame įstatyme galėtų būti labiau užtikrinamas žvalgybos kontrolierių nepriklausomumas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios. Šiuo metu abejonių dėl žvalgybos kontrolieriaus nepriklausomumo galėtų kelti įstatyme numatytas jų atleidimo iš pareigų pagrindas, daugumai Seimo narių pareiškus nepasitikėjimą žvalgybos kontrolieriumi. Tai, beje, taikytina ir kalbant apie Seimo kontrolierius. Ombudsmenų nepriklausomumas nuo valstybės valdžios institucijų yra viena pagrindinių jų veiksmingo funkcionavimo prielaidų.
3. Įsteigus naują nepriklausomą kontrolės instituciją ir jai pavedus žvalgybos institucijų priežiūrą ir jų priimamų sprendimų teisėtumo kontrolę, nėra pagrindo teigti, kad Seimo kontrolierių kompetencija buvo pernelyg apribota, nes pagal Konstituciją įstatymų leidėjui yra suteikta diskrecija, konstatavus, kad tai daryti yra tikslinga (yra toks poreikis), steigti specializuotas kontrolės institucijas ir jų priežiūrai pavesti tam tikrą sritį. Tokios institucijos įsteigimas sudaro prielaidas veiksmingiau ginti žmogaus teises ir laisves, galimai pažeistas dėl žvalgybos institucijų veiklos. Taigi konstituciškai yra pateisinamas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį Seimui įsteigus naują specializuotą kontrolės instituciją ir įstatyme apibrėžus jos kompetenciją, Seimo kontrolieriams nebepriskiriama tirti to paties pobūdžio piliečių skundų, kuriuos tirs žvalgybos kontrolieriai. Atitinkamos kompetencijos „dubliavimas“, t. y. priskyrimas ir pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį veikiančioms Seimo kontrolieriams, ir pagal Konstitucijos 73 straipsnį įsteigtiems žvalgyboms kontrolieriams reikštų neveiksmingą minėtų institucijų žmogiškų ir kitų turimų resursų naudojimą. Tačiau pagal Konstituciją yra netoleruotina tokia situacija, kai žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų, vykdančių nacionalinio saugumo funkciją, veiklos nekontroliuoja nei žvalgybos kontrolieriai, nei Seimo kontrolieriai. Įstatymų leidėjui kyla pareiga nedelsiant imtis veiksmų tokiai situacijai išspręsti.

Who Controls the All-Controlling Secret Services? The Establishment of the Institution of the Intelligence Ombudsperson in Seeking to Strengthen the Protection of Human Rights and Freedoms

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

Dr. Jolita Miliuvienė

E-mail: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-02

Summary. *The notion of national security is very wide-ranging and can be interpreted quite flexibly. This notion presupposes the rich diversity of activities undertaken by secret intelligence (secret surveillance) institutions, which are necessary for any modern State seeking to protect itself from increasingly complex internal and external threats that endanger the constitutional order of the State, its democratic institutions, and its very existence in general. The purpose of secret intelligence institutions is to collect as much data as possible concerning the aforementioned threats in different areas of the State. While doing so, State surveillance institutions inevitably interfere with human rights and freedoms. The specificity of these institutions – especially their mission to guarantee the protection of the national interest, inter alia national security, i.e., the constitutional good which is determined to ensure the survival of the State – leads to the necessity of controlling the legality of the activities of those institutions or their officials, taking into account the notion of respecting the proper balance between the interests of the State and the protection of individual rights and freedoms, which is also a constitutional value in itself. Independent, impartial objective control institutions, such as an ombudsperson investigating cases of mismanagement and possible violations of human rights and freedoms, are one of the means of ensuring that State surveillance institutions function within the limits of their competence and without abusing their powers. Although Article 73 (1) of the Constitution of the Republic of Lithuania provides that complaints about the abuse of authority or bureaucratic intransigence by State officials shall be examined by the Parliamentary Ombudsperson, the Constitution does not preclude the establishment of specialized independent control institutions vested with the power to control State institutions acting in specific areas. Having this discretion in mind, the legislator decided to establish a new institution – the Intelligence Ombudsperson – with the power not only to investigate the bureaucracy and potential abuses of secret surveillance institutions (the State Security Department and the Second Investigation Department) based on complaints received, as the Parliamentary Ombudsperson used to do, but also to conduct investigations on their own initiative. The establishment of such a proactive intelligence control institution contributes to the greater and more effective protection of human rights and freedoms. Allegations concerning violations of the constitutional competence of the Parliamentary Ombudsperson should be disregarded, as the right to establish other control institutions stems from the Constitution itself and the duty of the legislator to find a proper balance of competencies for the institutions that constitute the system of independent control institutions. Therefore, the decision to confer the same competence to different control institutions in different amounts would not be justified nor effective, especially when one is specified in the particular field of intelligence control.*

Keywords: *protection of the human rights and freedoms, ombudsperson, secret services, national security, nonjudicial control.*