

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

PAULIUS KVARACIEJUS

**LIETUVOS SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖ IR
PRIEŽIŪRA: ŽVALGYBOS KONCEPCIJOS GENEZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
doc. dr. V. Dumbliauskas

VILNIUS, 2010

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA**

PAULIUS KVARACIEJUS

**LIETUVOS SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖ IR
PRIEŽIŪRA: ŽVALGYBOS KONCEPCIJOS GENEZĖ**

Viešosios politikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62602S108

Vadovas

(_____) doc. dr. V. Dumbliauskas

2010 12

Recenzentas

(_____)

2010 12

Atliko

VPLmns9-01 gr. stud.

(_____) P. Kvaraciejus

2010 12 01

VILNIUS, 2010

TURINYS

ĮVADAS.....	7
1. ŽVALGYBOS SISTEMOS PAGRINDAI, SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖS IR PRIEŽIŪROS MODELIAI.....	11
1.1. Kontrolės mechanizmas.....	18
1.2. Priėžiūros mechanizmas	20
1.3. Žvalgybos sistemos problemos.....	23
2. LIETUVOS SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖS IR PRIEŽIŪROS MODELIAI.....	26
2.1. Kontrolės mechanizmas.....	28
2.2. Priėžiūros mechanizmas	31
3. LIETUVOS SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖS IR PRIEŽIŪROS PROBLEMOS.....	33
3.1. Slaptųjų tarnybų ir politikos santykis	36
3.2. Grįžtamasis ryšis tarp kontrolės bei priėžiūros mechanizmo ir slaptųjų tarnybų.....	39
3.3. Kadrių politika.....	41
3.3.1. Dažna vadovų kaita	41
3.3.2. Neaiškus pavaldumas	43
3.3.3. Pasitikėjimo svarba	44
3.4. Žvalgybos produktų vartojimas	44
3.4.1. Žvalgybos ciklo veikimas.....	45
3.5. Neigiamas žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės vaidmuo	47
3.6. Finansavimo reguliavimas	48
4. ŽVALGYBOS KONTROLĖS IR KOORDINAVIMO STIPRINIMO KONCEPCIJA: EFEKTYVUMO PAIEŠKOS	50
4.1. Konceptijos pobūdis ir požiūris į slaptąsias tarnybas	50
4.1.1. Konceptijos tikslas ir uždaviniai.....	53
4.1.2. Žvalgybos koordinavimas ir kontrolė	54
4.2. Žvalgybos efektyvumo didinimo galimybės, būdai ir priemonės	56
4.2.1. Funkcijų ir pavaldumo peržiūrėjimas.....	63
4.2.2. Žvalgybos ciklo peržiūrėjimas	64
4.2.3. Finansavimo užtikrinimas	64
4.3. Žvalgybos (slaptųjų tarnybų) reformavimas ir ateitis (baigiamoji dalis)	65
IŠVADOS.....	71
REKOMENDACIJOS.....	74
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	75

ANOTACIJA	80
ANNOTATION	81
SANTRAUKA	82
SUMMARY	84
PRIEDAI.....	86

LENTELĖS

1 lentelė. Intelligence termino, kaip slaptųjų tarnybų, žvalgybos tarnybų, specialiųjų tarnybų ir žvalgybos apibūdinimo vartojimo įvairovė.....	12
2 lentelė. Slaptųjų tarnybų funkcijos, žvalgybos veiklos ciklas.....	14
3 lentelė. Atkurtųjų Lietuvos slaptųjų tarnybų institucinės sąrangos susiformavimas	27
4 lentelė. Žvalgybos tarnybų atskaitomybės institucijos.....	29
5 lentelė. VSD generalinio direktoriaus pareigas einantys asmenys.....	41
6 lentelė. AOTD direktoriaus pareigas einantys asmenys.....	42
7 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR KAM Euroatlantinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi V. Urbeliu)	51
8 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku)	57
9 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev).....	59
10 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR Prezidentės patarėju K. Budriu).....	60

PAVEIKSLAI

1 pav. Žvalgybos ciklas šiuolaikinėse valstybėse	15
2 pav. Žvalgybos tarnybų veiklą koordinuojanti institucija	28
3 pav. Parlamentinę kontrolę vykdančios institucijos	30
4 pav. Parlamentinės kontrolės vientisumas valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės procese	70

IVADAS

Darbe yra nagrinėjamas Lietuvos žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros modelis, jo efektyvumas ir bandymai jį pagerinti pagal naują žvalgybos koncepciją. Darbe nepateikiama tam tikro laiko periodo analizė, nagrinėjama konkrečiai Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, kuri buvo pasiūlyta Lietuvos Prezidentės 2009 metais¹. Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija buvo patvirtinta tik 2010 m. vasario mėn., taigi darbo tema yra visiškai nauja. Analizuojant žvalgybos koncepcijos atsiradimą (genezę), yra siekiama apimti laikotarpį nuo Lietuvos nepriklausomybės *atkūrimo**, t. y. atkūrus Lietuvos slaptąsias tarnybas 1990 m., iki šių dienų. Nevertinant Lietuvos slaptųjų tarnybų raidos nuo šalies nepriklausomybės atkūrimo iki šių dienų, nebūtų įmanoma nuosekliai ir pagrįstai paaiškinti žvalgybos sistemos kaitos. Dėl šios priežasties darbe nėra remiamasi vien naujausiomis aktualijomis, nepaisant to, kad daug dėmesio skiriama Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijai.

Šis tyrimas yra **aktualus** dėl to, kad Lietuvoje slaptųjų tarnybų ir žvalgybos sistemos tematika yra mažai nagrinėta. Viešajame diskurse dažnai aptarinėjamos Lietuvos slaptųjų tarnybų problemos verčia nuolat diskutuoti, teikti pasiūlymus dėl šių tarnybų veiklos efektyvumo gerinimo. Kyla daug klausimų: ar iš esmės reformuoti žvalgybos sistemą, ar tik iš dalies, kokiais pavyzdžiais remtis vykdant pertvarkymus ir pan. Numatant vykdyti reformas pagal Vakarų modelius kyla naujų klausimų: kiek tos reformos tęsis; kaip jos bus įgyvendinamos; ar iš viso jos vyks; ar slaptosios tarnybos netaps labiau politizuotos ir neįgalios veikti; ar tos reformos bus sėkmingos; ar nebus apsiribota tik kai kurių asmenų pakeitimu ir pan.

Tyrimo problema suponuoja keletas Lietuvos žvalgybos sistemoje įvykusių faktų. Pastaraisiais metais Lietuvoje pasitaikė nemažai skandalingų atvejų, susijusių su slaptųjų tarnybų (daugiausia Lietuvos valstybės saugumo departamento – VSD) veikla, pvz., LR Prezidento R. Pakso apkaltos procesas 2003 m.; „12 pažymų“ skandalas, susijęs su VSD veikla 2006 m.; įtarimai bendradarbiavimu su Jungtinių Valstijų centrinės žvalgybos valdyba steigiant neteisėtus ir slaptus kalinimo ir tardymo centrus; galimai neteisėti VSD pareigūnų veiksmai, panaudoti prieš žurnalistus, politikus ir visuomeninių organizacijų narius, Gatajevų šeimą, Eglę Kusaitę; galimas kompetencijos nepaisymas AB „flyLAL – Lithuanian Airlines“ bankroto ir AB „LEO LT“ kūrimo istorijose. Dažnai viešojoje erdvėje piktinamasi tuo, kad VSD vadovas pats, t. y. be Vyriausybės pavedimo, nustato užduotis savo vadovaujamai institucijai: tokią užduočių formavimo praktiką Vakarų demokratinių valstybių slaptųjų

¹ Prezidentės spaudos tarnyba, Pradedama nacionalinės žvalgybos sistemos pertvarka/president.lt.
http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/pradedama_nacionalines_zvalgybos_sistemos_pertvarka.html?backlink=%252Filt%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html [žiūrėta 2010 spalio 12 d.].

* V. Urbelis savo straipsnyje „Lietuvos žvalgybos sistema“ kalba apie tai, kad jos atsiradimas nėra naujas kūrinys, greičiau turi tęstinį ryšį su jau turima Lietuvos patirtimi – 1935-1940 m. funkcionavusia sistema. Urbelis V., Lietuvos žvalgybos sistema / Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2008. Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2009, p. 220–223.

tarnybų analitikai laiko netinkama, nes vykdomoji valdžia tokiomis sąlygomis negali adekvačiai įvertinti valstybės saugumui išskylančių grėsmių masto ir pagrįstumo bei užkirsti kelią netinkamai veiklai². Yra daug kitų pavyzdžių, liudijančių netinkamą slaptųjų tarnybų vaidmenį, prastą jų veiklos efektyvumą. Galima būtų suformuluoti kelias pagrindines problemas: slaptųjų tarnybų ryšiai su politikos formuotojais – koks turėtų būti jų santykis, kad tarnybos veiktų sklandžiai, legitimiai ir efektyviai; grįžtamojo ryšio tarp vyriausybės ir šių tarnybų trūkumas, nėra aišku, kokia institucija (jos) privalėtų tokį ryšį sukurti; aktuali kadru problema, - nors VSD yra naujai susikūrusi tarnyba, o ne reformuota senoji struktūra (КГБ – rus. Комитет государственной безопасности), ir kt.

Galima būtų teigti, kad slaptųjų tarnybų veiklos raida Lietuvoje traktuojama kaip netinkama. Atsižvelgiant į naująją žvalgybos koncepciją, galima nagrinėti, kokią įtaką šis dokumentas turės slaptųjų tarnybų ateičiai Lietuvoje. Svarbu buvo nustatyti, ar pagrįsti šioje koncepcijoje siūlomi slaptųjų tarnybų veiksmingumo didinimo būdai, metodai, keliai. Darbe siekiama nustatyti, ar egzistuojantis Lietuvos žvalgybos sistemos kontrolės ir priežiūros mechanizmas yra efektyvus, ar šis modelis turi būti tobulintinas naujos žvalgybos koncepcijos pagrindu, manant, kad jos įgyvendinimas padės išspręsti slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo neveiksmingumo problemas.

Tyrimė ieškoma atsakymo į klausimą, kaip (ar) remdamosios Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija slaptųjų tarnybų kontrolę ir priežiūrą užtikrinančios Lietuvos institucijos daro įtaką šių tarnybų veiklai, veiksmingumui bei Lietuvos žvalgybos sistemai.

Žvalgybos koncepcijoje apibrėžtas Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmas išskiriamas kaip **tyrimo objektas**.

Pateiktas tyrimo problemos ir objekto apibūdinimas leidžia formuluoti darbo tikslą, iškelti hipotezę bei apibrėžti darbo uždavinius.

Darbo tikslas – ištirti Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmą ir paaiškinti žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo efektyvumo didinimo galimybes žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos pagrindu.

Darbo hipotezė – Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimas lemia Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumą (arba slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumas priklauso nuo Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimo).

Darbo uždaviniai.

1. Identifikuoti ir paaiškinti Vakarų demokratinių valstybių bei Lietuvos žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros modelius.

² Born H. ir Leigh L., Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies. Oslo: Parliament of Norway, 2005, p. 57–59.

2. Ištirti Lietuvos žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo neveiksmingumo problemas remiantis kontrolę ir priežiūrą užtikrinančių institucijų atstovų atliktais tyrimais, analizuojama literatūra, taip pat apklausos duomenimis ir žvalgybos koncepcija.

3. Ištirti Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją ir nurodyti žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo efektyvumo didinimo galimybes, būdus ir priemones, taip pat perspektyvas.

Teorinį darbo pagrindą sudaro J. E. Lane viešojo sektoriaus įgyvendinimo modelių teorijos bei Vakarų demokratinių valstybių žvalgybos kontrolę ir priežiūrą analizuojančių mokslininkų, ekspertų tiriamieji darbai. Aptariami žvalgybos kontrolės ir priežiūros modeliai, jų taikymas demokratijos sąlygomis, prielaidos jų efektyvumui ir priežastiniai ryšiai tarp galimų kintamųjų. Sėkmingas žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmų veikimas valstybėse demokratijos sąlygomis garantuoja efektyvią slaptųjų tarnybų veiklą, kuri remiasi įstatymais bei yra derinama su demokratijos normomis ir standartais³, tačiau Lietuvoje, slaptosios tarnybos, turėdamos aiškų veiklos reglamentą, kai kuriais atvejais ir pavyzdinę įstatyminę bazę, sugeba nesivadovauti šiomis normomis.

Tyrimo metodologija – darbe naudojami kokybinio tyrimo metodai (atvejo analizė, turinio analizė) ir lyginimo metodai. Reiškiniui nagrinėti darbe remiamasi kokybine turinio analize, pasitelkiant specialistus, galinčius kompetentingai ir profesionaliai diskutuoti šia tema ir pateikti vertingos informacijos. Žvalgybos tarnybų kontrolę ir priežiūrą užtikrinančių institucijų atstovai yra apklausiami⁴ siekiant išsiaiškinti, kaip jie supranta dabartinės Lietuvos žvalgybos sistemos problemas, jų sprendimo kelius remiantis žvalgybos koncepcija. Taip pat analizuojami teisės aktai, jų veiksmingumas praktikoje; teoriniai darbai apie analizuojamą reiškinį, moksliniai straipsniai, įvairios akademinės bendruomenės ir specialistų aktualios apžvalgos, straipsniai mokslo žurnaluose, interneto naujienų portaluose ir kituose šaltiniuose.

Pirmajame darbo skyriuje aptariami žvalgybos terminai; identifikuojami ir aiškinami pagrindiniai Vakarų demokratinių valstybių žvalgybos sistemos elementai: kontrolės ir priežiūros modeliai, žvalgybos procesas (ciklas), kaip esminis žvalgybos tarnybų veiksmingumo elementas; nurodomos žvalgybos tarnybų funkcijos, sritys, pabrėžiamas jų vaidmuo valstybėje. Taip pat šioje dalyje keliamos galimos pagrindinės (struktūrinės) žvalgybos problemos.

Antrame darbo skyriuje pristatoma susiformavusi Lietuvos žvalgybos sistema, jos dabartinė struktūra, žvalgybos tarnybos, jų vieta institucinėje sąrangoje, funkcijos, pavaldumo ryšiai su valstybės institucijomis. Taip pat pristatomi žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmai, kaip tai yra apibrėžiama Lietuvos Respublikos įstatymuose: atskaitomybės ryšiai su vyriausybe, kaip

³ Lowenthal M. M., *Intelligence from Secrets to Policy*. Third Edition., CQ Press, Washington, 2006, p. 1–5.

⁴ Nestruktūrinis interviu su vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių atstovais bei kitais specialistais yra atliktas 2010 m. spalio–lapkričio mėnesiais.

kontroliuojančia vykdomosios valdžios institucija, taip pat aptariami Seimo kontrolierių įstaigos, pilietinės visuomenės ir žiniasklaidos, teisminės priežiūros elementai.

Trečiajame darbo skyriuje yra tiriamos Lietuvos žvalgybos kontrolės ir priežiūros neefektyvumo problemos remiantis kontrolę ir priežiūrą užtikrinančių institucijų atstovų atliktais tyrimais, analizuojama literatūra, taip pat apklausos duomenimis ir žvalgybos koncepcija. Nurodomos institucijų pavaldumo mechanizmo, žvalgybos tarnybų ir politikos santykio, grįžtamojo ryšio tarp vyriausybės ir žvalgybos tarnybų, kadru politikos, žvalgybos produktų vartojimo, žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės, finansavimo reguliavimo problemos.

Koncepcija analizuojama paskutiniajame darbo skyriuje. Iš pradžių siekiama pateikti supratimą apie žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmą, žvalgybos sistemos problemų specifiką. Tada galima objektyviau vertinti esamą Lietuvos žvalgybos sistemos būklę, nurodyti galimas šios sistemos tobulinimo perspektyvas ir patvirtinti arba paneigti iškeltą hipotezę, kad Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimas lemia Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumą.

Kiekvieno darbo skyriaus pabaigoje yra pateikiamas apibendrinimas.

Darbe yra naudojamosi žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmų tyrimais pagal užsienio žvalgybos ekspertų H. Born ir I. Leigh (*Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*), L. L. Watts, M. Caparini (*Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*), P. Gill ir M. Phytian (*Intelligence in Insecure World*), M. M. Lowenthal (*Intelligence from Secrets to Policy*) darbus bei kelis lietuvių ekspertų mokslinius darbus: G. Bagdono (*Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė*); V. Urbelio (*Lietuvos žvalgybos sistema*). Taip pat analizuojami Lietuvos žvalgybos veiklą reglamentuojantys įstatymai, Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija bei internetiniuose šaltiniuose, žurnaluose ir kt. leidiniuose aptikti su žvalgybos tematika susiję straipsniai.

1. ŽVALGYBOS SISTEMOS PAGRINDAI, SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖS IR PRIEŽIŪROS MODELIAI

Šiame darbo skyriuje siekiant identifikuoti ir paaiškinti Vakarų valstybių žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros modelius, tai yra pirmasis darbo uždavinys, aprašomi literatūros šaltiniai, paaiškinama slaptųjų (žvalgybos) tarnybų terminai, mokslininkų vartojamų žvalgybos sąvokų supratimas; pateikiamos pagrindinės žvalgybos sistemos sudedamosios dalys, kurios yra ar gali būti būdingos visoms valstybėms: kontrolės ir priežiūros modeliai; žvalgybos procesas, kaip esminis žvalgybos sistemos elementas, žvalgybos tarnybų funkcijos, sritys; pabrėžiamas jų vaidmuo nacionalinėje valstybėje. Taip pat šioje dalyje suformuluojamos žvalgybos problemos. Bendra žvalgybos sistemos charakteristika šiame darbo skyriuje padeda išsamiai ir kokybiškai aiškintis bei tirti Lietuvos žvalgybos sistemos elementų (žr. 2 skyrių), problemų (žr. 3 skyrių) bei žvalgybos koncepcijos genezę (žr. 4 skyrių).

Ieškant literatūros šaltinių žvalgybos arba slaptųjų tarnybų tema Lietuvoje susiduriama su keliomis problemomis. Pirma, Lietuvoje nėra daug akademinio lygmens tyrimų žvalgybos bei slaptųjų tarnybų tematika. Vien žodis „slaptosios“ suteikia temai neprieinamumo, uždarumo atspalvį⁵. Antra, mėginant savarankiškai ieškoti literatūros šaltinių kitomis kalbomis kyla vertimo problemų, nes, pavyzdžiui, anglų kalboje žodis „intelligence“ yra vartojamas bankininkystės ir komercijos, karybos ir geologijos srityse, taip pat juo yra apibūdinamos žmogaus psichinės savybės⁶.

Tikėtis didesnio lietuviškų literatūros šaltinių objektyvumo analizuojant šią sritį yra tiesiog naivu. Internetiniuose portaluose, dienraščiuose dažniausiai aptinkama subjektyvi reakcija į aktualizuojamas problemas, ir dar paaštrinta emocijomis. Galima aptikti tik kelis lietuviškus straipsnius, kurie pakankamai profesionaliai ir objektyviai supažindina su žvalgybos sistemos sandara, procesais, paaiškina egzistuojančias problemas ir pateikia galimus pasiūlymus šioms problemoms spręsti. Pavyzdžiui, V. Urbelio straipsnyje „Lietuvos žvalgybos sistema“ (2008) galima susipažinti su šios sistemos formavimosi istorija, su dabartiniu žvalgybos procesu, institucine struktūra ir galimais jos modeliais remiantis Vakarų demokratiškos valstybių patirtimi, su žvalgybos tarnybų veiklos koordinavimo būdais, žvalgybos ciklu, žvalgybos kontrolės ir priežiūros modeliais ir kitais dalykais. Straipsnio autorius taip pat mini apie literatūros apie Lietuvos žvalgybos sistemą stygių, tačiau tai

⁵ Warner M., Sources and methods for the study of intelligence/Handbook of Intelligence Studies. Edited by Loch K. Johnson. New York and London: Routledge, Taylor & Francis group. ISBN 0-203-08932-4 Master e-book ISBN, 2006, p. 17.

⁶ Dabartiniame anglų kalbos žodyne žodis „intelligence“ verčiamas į lietuvių kalbą taip: žinios, supratingumas, sumanumas, protiniai gabumai, intelektualumas, protas, žvalgyba (intelligence service), (kar.) political informacija; informatikoje: intelektas; bankininkystėje ir komercijoje: žvalgyba yra suprantama kaip informacijos rinkimo tarnyba, kuri siekia gauti ir slaptus komercinės svarbos duomenų apie naujas technologijas, ek. būklę, vadybą įstaiga, teikianti ekonominę informaciją apie naujus vadybos ar technologinius sprendimus. Taip pat Dictionary of Contemporary English žodis „žvalgyba“ verčiamas taip: reconnaissance (kar.), (intelligence service) intelligence, secret service, selective service; Banking and Commerce: intelligence; Dictionary of Military Terms: reconnaissance, intelligence, reconning.

nesutrukdo jam tinkamai išskirti ir paaiškinti daug aktualių dalykų, susijusių su žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmais. Susipažįstant su žvalgybos tarnybomis demokratinėse valstybėse galima pasiremti ir G. Bagdono straipsniais (pvz., „*Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje*“, 2006 m.).

Analizuojant užsienio literatūrą yra remiamasi kompetentingų specialistų ir mokslininkų darbais, kurie plačiai ir išsamiai tiria valstybių slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros modelius, jų veikimo principus, funkcijas, struktūras ir kitką. Žvalgybos temą profesionaliai analizuoja H. Born ir M. Caparini (šių bendraautorių knyga *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*). Taip pat galima paminėti T. C. Bruneau ir S. C. Boraz redaguotą knygą *Reforming intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, joje puikiai paaiškinami terminai, žvalgybos procesas ir kiti svarbūs analizuojamoms problemoms dalykai; žvalgyba nagrinėjama P. Jackson ir J. Siegel *Intelligence and statecraft: the use and limits of intelligence in international* redaguotoje knygoje; L. K. Johnson *Handbook of Intelligence Studies* redaguotoje knygoje galima rasti daug naudingos medžiagos žvalgybos tarnybų kontrolės, priežiūros (ir atskaitomybės), žvalgybos proceso funkcionavimo temomis. Užsienio autoriai žvalgybos tarnybų (intelligence services), specialiųjų tarnybų (special services), slaptųjų tarnybų (secret services) ir žvalgybos (intelligence) terminus vartoja daugeliu atvejų kaip sinonimus. P. Gill ir M. Phytian (2008) savo tyrimuose daro išvadą, kad akademinėje literatūroje iki šiol nėra rastas vienas bendras tarptautinis terminas, kuris galėtų apibūdinti visas slaptąsias tarnybas⁷. Daugelis mokslininkų ir ekspertų *intelligence* terminą ir vartoja skirtingai (žr. 1 lent.).

1 lentelė. Intelligence termino, kaip slaptųjų tarnybų, žvalgybos tarnybų, specialiųjų tarnybų ir žvalgybos apibūdinimo vartojimo įvairovė

Mokslininkas, ekspertas	<i>Intelligence</i> apibūdinimai ir charakteristika
M. Caparini	Informacijos analizė, būtina išoriniam valstybės, visuomenės ir gyvybinių nacionalinių interesų saugumui; specialiosios tarnybos yra būtinos, veikiančios efektyvumo, atsakomybės principais, valdžios organų kontrolės sąlygomis ⁸ .
P. Gill ir M. Phytian	Tam tikri slapti veiksmai pradedant planavimu bei informacijos rinkimu, baigiant informacijos analize ir jos pateikimu atsakingiems pareigūnams, siekiant konsoliduoti ar sustiprinti šalies saugumą ⁹ .

⁷ Gill P. ir Phytian M., *Intelligence in Insecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 1–8.

⁸ Caparini M., *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States/Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*/edited by Hans Born and Marina Caparini. England: ashgate, 2007, p. 3. ISBN: 978-0-7546-4273-2.

⁹ Gill, Phytian, p. 20.

J. Macartney	Tarnybos renkama, analizuojama ir pateikiama informacija apie užsienio šalis, skirta politikos strategams ir sprendimų priėmėjams bei vykdytojams ¹⁰ .
M. M. Lowenthal	Procesas, kurio metu išsiaiškinamas ir nustatomas nacionaliniam saugumui svarbios informacijos poreikis, jos rinkimas, analizė ir pateikimas politikos formuotojams; taip pat žvalgyba yra svarbios nacionaliniam saugumui informacijos apsauga (kontržvalgyba) bei sąžiningas atsiskaitymas už savo veiklą teisėtai šalies valdžiai ¹¹ .
V. Urbelis	Aiškiai struktūruota ir reglamentuota sistema su gerai veikiančiu žvalgybos ciklu, užtikrinančiu renkamos ir analizuojamos informacijos bei sprendimų <i>priėmėjų</i> poreikių atitikimą, su aiškiu pavaldumu, funkcijomis, aukšta žvalgybos produkcijos vartotojų kompetencija, aiškiai politikų ir žvalgų santykių atskyrimu ¹² .
G. Bagdonas	Nuolatinis procesas, kai yra renkama informacija apie užsienio valstybes, (vidaus ir išorės) grėsmes nacionaliniam saugumui, kai ji analizuojama ir pateikiama vartotojams, sprendimų priėmėjams bei politikos formuotojams ¹³ .

Šaltinis: sudaryta paties darbo autoriaus.

Žvalgybos apibūdinimai leidžia teigti, kad žvalgyba yra charakterizuojama kaip procesas, kurio metu apdorojama informacija, reikalinga bei tinkama vyriausybės formuluojamai ir vykdomai politikai nacionalinio saugumo užtikrinimo, valstybės interesų nuo potencialių priešininkų (kitų valstybių, nevalstybinių veikėjų, vidaus grėsmių) apsaugos požiūriu. Taip pat žvalgyba gali rodyti pastangas švelninti, daryti įtaką arba paprasčiausiai perprasti kitas valstybes, kurios gali užsiimti kenksminga veikla¹⁴.

Žvalgybos rezultatas arba produktai – tai yra metodiškai surinkta informacija, jos analizė bei vertinimai, kurie valstybės tarnautojams yra pateikiami prieinama ir tinkama naudoti forma. Remiantis žvalgybos pateikiama informacija galima priimti sprendimus ir formuoti tam tikrą politiką.

Slaptosios tarnybos yra atskaitingos vykdomajai valdžiai, o jų veiklos kontrolę taip pat aktyviai vykdo parlamentas¹⁵. Taigi pagal savo paskirtį veikiančios slaptosios tarnybos negali tapti grėsme

¹⁰ Bagdonas G, Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje/E-kardas, 2006 m. Nr. 2. (419), p. 12.

¹¹ Lowenthal M., 8.

¹² Urbelis V., p. 244.

¹³ Bagdonas G., p 13.

¹⁴ Warner M., p. 17.

¹⁵ Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians. Prague, October 2005, p. 60.

politinei santvarkai bei visuomenei¹⁶. Slaptosios tarnybos yra prižiūrimos (kontroliuojamos) tiek įstatymų leidžiamosios, tiek ir vykdomosios valdžių.

Taigi galima teigti, kad slaptųjų tarnybų poreikis visose valstybėse yra aktualus ir reikšmingas, be šių tarnybų būtų sunku tikėtis surinkti informaciją, reikalingą „...šalies vadovams ir užsienio bei gynybos ir saugumo politiką formuojančioms institucijoms, kad šios teisingai suprastų šalies raidai turinčius įtakos procesus ir priimtų teisingus sprendimus“¹⁷. Žvalgybos tarnybų skaičius valstybėje gali būti minimalus, vidaus ir išorės poreikiams tenkinti, arba jų gali būti kelios, su atskiromis ar persidengiančiomis funkcijomis, su išplėstais įgaliojimais arba užsiimti tik informacijos rinkimu ir analize¹⁸. Slaptųjų tarnybų veikimo principai turi būti atitinkamai pagrįsti efektyvumo, politinio neutralumo, profesionalumo bei įstatymų ir demokratinių tradicijų laikymosi reikalavimais¹⁹.

Siekiant geriau suprasti valstybių žvalgybos sistemas ir slaptųjų tarnybų atliekamą darbą iš esmės reikėtų atkreipti dėmesį į slaptųjų tarnybų funkcijų atlikimą. Įvairiuose literatūros šaltiniuose žvalgybos (slaptųjų tarnybų) veikla yra susieta su žvalgybos ciklu (procesu) (žr. 2 lent.).

2 lentelė. Slaptųjų tarnybų funkcijos, žvalgybos veiklos ciklas

Veiklos ribos	Slaptųjų tarnybų veikla
Funkcijos	1. Informacijos apie grėsmes valstybei rinkimas ir interpretacija (žvalgybos proceso vykdymas). 2. Sprendimų priėmėjų turimos informacijos apsauga (kontržvalgyba); slaptos manipuliacijos, slaptosios operacijos.
Žvalgybos (slaptųjų tarnybų) veiklos ciklas²⁰	1. Informacijos gavėjų poreikių nustatymas. 2. Informacijos rinkimas. 3. Surinktos informacijos analizė. 4. Analitinės medžiagos parengimas. 5. Analitinės medžiagos pateikimas gavėjams. 6. Grįžtamasis ryšys tarp informacijos gavėjų ir tiekėjų.

Šaltinis: Bagdonas, 2006, p. 13-14; pagal Global security.org pateiktą schemą.

¹⁶ Ten pat, p. 60.

¹⁷ Bagdonas G., Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 10.

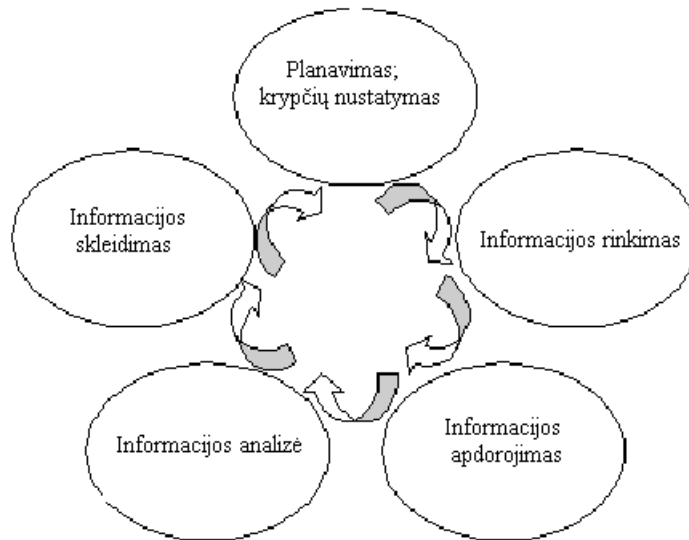
¹⁸ Leigh I., The accountability of security and intelligence agencies/Handbook of Intelligence Studies. Edited by Loch K. Johnson. New York and London: Routledge, Taylor & Francis group. ISBN 0-203-08932-4 Master e-book ISBN, 2006, p. 68.

¹⁹ Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians. Prague, October 2005, p. 60.

²⁰ Global security.org http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/figa-1.gif [žiūrėta 20010 10 04].

Schematiškai žvalgybos ciklas gali būti pavaizduotas taip (žr. 1 pav.):

1 pav. Žvalgybos ciklas šiuolaikinėse valstybėse



Šaltinis: Bruneau C. T., Boraz S. C., 2007, p. 9.

Schemoje matyti, kad iš pradžių turi būti nustatytas valstybės tarnautojų bei politikų informacijos poreikis. Pagrindinė jų užduotis yra suformuluoti veiklos kryptis valstybių žvalgybos tarnyboms. Planavimo ir kryptių nustatymo etape žvalgybos tarnybai pagal prioritetus suteikiami atitinkami įgaliojimai ir nustatomi uždaviniai bei sprendimų priėmėjų, politikų ir kitų vartotojų poreikiai vykdyti žvalgybinei veiklai. Vėliau žvalgybos funkcijas vykdančios tarnybos, turėdamos aiškiai suformuluotas užduotis, atlieka kitus šiame cikle numatytus veiksmus, t. y. renka informaciją (pagal informacijos tipą taikomos atitinkamos priemonės²¹), apdoroja ją, šiame etape yra įvertinamas surinktos informacijos patikimumas, aktualumas, ji gali būti išverčiama ar iššifruojama, taip pat, siekiant apsaugoti informacijos gavimo šaltinius ar metodus, informacija gali būti atitinkamai suskaidoma (angl. *sanitized*); toliau slaptosios tarnybos užsiima analize, t. y. atlieka informacijos vertinimą, prognozes, padaro išvadas; vėliau parengia analitinę medžiagą, t. y. suteikia žvalgybiniam produktui tinkamą pristatymo formą, kurią galiausiai teikia atitinkamiems valstybės tarnautojams, pareigūnams ar institucijoms. Tokiu būdu informacija yra sklaidžiama ir pateikiama jos vartotojams, arba politikos formuotojams ir sprendimų priėmėjams²². Šiuo etapu galutiniai vartotojai sukuria grįžtamąjį ryšį su žvalgybos tarnybomis: atsiranda atskaitomybės ir atsakomybės reikalavimai.

²¹ Pagal informacijos tipą gali būti taikomos skirtingos žvalgybos informacijos rinkimo sistemos: SIGINT – signalų žvalgyba; IMINT – vaizdų žvalgyba; MASINT – matavimo ir parašų žvalgyba; HUMINT – žmonių žvalgyba; OSINT – atvirų informacijos šaltinių arba “think-tank” žvalgyba. Bruneau C. T., Boraz S. C. Intelligence reform: balancing democracy and effectiveness, p. 8.

²² Global.security.org http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/figa-1.gif&imgrefurl=http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/int023.html&usq=8u6cBK5wBCwI

Taigi žvalgybos tarnybų paskirtis yra dvejopo pobūdžio, atitinkamai išryškinanti pagrindines funkcijas: informuoti politikus ir atlikti operacijas, būtinas garantuoti valstybės nacionalinių interesų saugumą²³.

G. Bagdonas žvalgybos procesui (ciklui) skiria nemažai dėmesio, nes mano, kad tai yra svarbi sudedamoji santykių tarp žvalgybos informacijos vartotojų ir žvalgybos tarnybų dalis, kuri paaiškina tarp jų kylančias problemas²⁴. Apie tai yra kalbama šiame ir kituose skyriuose (žr. 2 skyrių).

Analizuojant atskiras slaptųjų tarnybų funkcijas, be informacijos rinkimo ir jos apdorojimo, svarbu išskirti kontržvalgybą ir slaptąsias operacijas (žr. 2 lent.).

Kontržvalgybos²⁵ metu ne tik renkama informacija, bet taip pat gali atliekami priešišku tarnybų neutralizavimo veiksmai, siekiant užtikrinti valstybių paslapčių apsaugą nuo patekimo kitų valstybių žinion. Tokiu būdu žvalgybos tarnybos apsaugodamos nacionalinius valstybės interesus sugeba užkirsti kelią užsienio žvalgybos tarnybų, politinių veikėjų ar organizacijų ketinimams užsiimti šnipinėjimu, ardomąja veikla ar diversijomis²⁶. Vidaus saugumo priemonėmis saugomos valstybės teritorija ir visuomenė nuo minėtų grėsmių, taip pat žvalgybos tarnybos užkerta kelią ekstremizmui, terorizmui, organizuotam nusikalstamumui, narkotikų gamybai, prekybai žmonėmis, ginklais, vaikų pornografijai ir t. t.²⁷. Kontržvalgybinė veikla reikalauja žinių ir informacijos apie užsienio veikėjų, organizacijų, grupių ar asmenų veiksmus ir galimybes veikti. Taip pat reikia numatyti ir tokių veikėjų keliamas tiesiogines ar potencialias grėsmes valstybei ir jos interesams²⁸. Svarbu atkreipti dėmesį, kad globaliame pasaulyje, sprendžiant išskylančias vis naujas tarptautines problemas, tokias kaip tarptautinio terorizmo grėsmė, riba tarp žvalgybos ir kontržvalgybos funkcijų vis labiau nyksta²⁹.

Slaptosios operacijos – tai veikla, kuria siekiama daryti įtaką užsienio vyriausybėms³⁰. Žvalgybos tarnybų vykdomi slapti veiksmai – politiniai patarimai, pastangos pakeisti režimą, finansinė, techninė pagalba, propaganda, privatus asmenų mokymas ir t. t. – tarptautinėje arenoje dėl

[jOhfqq-d1oeb5M=&h=457&w=481&sz=88&hl=lt&start=8&um=1&tbnid=XA6wsS73h-hEoM:&tbnh=123&tbnw=129&prev=/images%3Fq%3Dintelligence%2Bcycle%26hl%3Dlt%26sa%3DN%26um%3D1](http://ohfqq-d1oeb5M=&h=457&w=481&sz=88&hl=lt&start=8&um=1&tbnid=XA6wsS73h-hEoM:&tbnh=123&tbnw=129&prev=/images%3Fq%3Dintelligence%2Bcycle%26hl%3Dlt%26sa%3DN%26um%3D1) [žiūrėta 2010 10 04].

²³ Bruneau C. T. and Boraz C. S., p.7.

²⁴ Bagdonas G., Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė. Strateginių tyrimų centras, LIETUVOS METINĖ STRATEGINĖ APŽVALGA 2008. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2009, p. 33–68.

²⁵ Vakarų demokratinių valstybių analitikų nuomone, kontržvalgybos ir žvalgybos veikla turėtų užsiimti skirtingos institucijos, tačiau dalytis turima informacija. Dabartiniu metu demokratinės valstybės dažnai atskiria žvalgybą ir kontržvalgybą, kuriomis užsiima atskiros institucijos. Intelligence Services And Democracy. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Working Paper Series – No. 13, Switzerland, Geneva, April 2002, 6-7. Publikuotas <http://www.dcaf.ch/docs/WP13.pdf> [žiūrėta 2010 10 23].

²⁶ Ten pat.

²⁷ Schreier F., The Need for Efficient and Legitimate Intelligence / Democratic control of intelligence services : containing rogue elephants / edited by Hans Born and Marina Caparini. England: ashgate, 2007, p. 31.

²⁸ Ten pat, 3.

²⁹ Bagdonas G., Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 14.

³⁰ Caparini M., Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, p. 5–6.

daugybės prieštaringumų vis labiau kelia pasipiktinimą³¹. Viešajame diskurse teigiama, kad užsiimdamos tokia veikla žvalgybos tarnybos nutolsta nuo pagrindinio joms keliamo uždavinio – rinkti ir analizuoti informaciją.

Žvalgybos procesas turi būtinai apimti visas išvardytas funkcijas: informacijos surinkimą ir apdorojimą bei kontržvalgybą ir slaptąsias operacijas. Trumpai tariant, pagrindinis žvalgybos tikslas yra tam tikrais būdais ir priemonėmis rinkti informaciją, ją analizuoti ir likviduoti galimas grėsmes nacionaliniam saugumui, o kontržvalgybos – valstybės turimą informaciją apsaugoti nuo išorės veikėjų. Taigi renkama ir apdorojama informacija yra reikalinga siekiant nustatyti užsienio šalių, organizacijų ar nevalstybinių grupių įgaliojimus, ketinimus bei galimybes, kaip faktines arba galimas grėsmes valstybei ir jos interesams.

Tam, kad žvalgybos procesas vyktų tinkamai bei efektyviai, reikia užtikrinti kontrolės ir priežiūros mechanizmo veikimą. Prasmingai žvalgybos sistemą reformuoti įmanoma tik tada, kai yra sprendžiamos kontrolės ir priežiūros problemos, suvokiant kad šis procesas turi vykti laikantis atvirumo ir atsakomybės principų, užtikrinant jo įgyvendinimą praktikoje³². Reiškia, kad pats įgyvendinimas yra suprantamas kaip politikos vykdymas, rezultatų atlikimas, užbaigimas bei įgyvendinimo kaip proceso vertinimas³³.

Kontrolės ir priežiūros sąvokas tyrinėtojai apibūdina daugmaž vienodai, be ypatingų skirtumų³⁴. H. Bornas kontrolės (priežiūros) sąvoką vartoja trimis reikšmėmis: pirma, *priežiūra* reiškia tam tikrų parlamento ir jo institucijų taisyklių rinkinį, kuriuo vadovaujantis vykdoma parlamentinė kontrolė; antra, ši sąvoka reiškia *gerą valdymą*, kuris reiškia visos demokratinės (parlamentinės) kontrolės sistemos vaidmens svarbą; trečia, *kontrolė* yra apibūdinama siauresne prasme – tai atitinka valdymo, poveikio, patikrinimo reikšmes, o *priežiūra* yra apibūdinama platesne valdymo prasme³⁵. Caparini žvalgybos tarnybų analizavimo kontekste taip pat siūlo šias sąvokas tikslinti. *Kontrolės* (angl. *control*) terminas, pasak jos, turi dvi reikšmes: politinę (vykdomosios valdžios) kontrolę užtikrinant vyriausybės nurodymų atlikimą ir slaptųjų tarnybų veiksmus bei administracinę (biurokratinę) vidaus procesų kontrolę taisyklėmis ir reglamentais užtikrinant deramą praktiką ir įstatymų laikymąsi; *priežiūra* (angl. *oversight*) reiškia budrų rūpinimąsi tebevykstančiu procesu, jo vadybą ar kontrolę, o ne proceso metu įvykusių faktų kontrolę ar vadybą, t. y. priežiūra yra nuolatinė, fiksuojanti galimus

³¹ P vz., JAV slaptieji veiksmai (operacijos) padarė daugiau žalos valstybės reputacijai, nei leido įgyvendinti užsienio politikos tikslus. Caparini M., p. 5.

³² Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians, p. 60.

³³ Lane J. E., Viešasis sektorius: sąvokos, požiūriai ir modeliai. Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 145.

³⁴ Dar yra atskaitomybės apibrėžimas (angl. *accountability*), kuris reiškia valstybės tarnautojų pastangas ir įsipareigojimus teikti informaciją apie savo atliekamus veiksmus ir sprendimus visuomenei ir priežiūros institucijoms, atsakingoms už jų elgesio kontrolę, atskaitomybė taip pat remiasi efektyvių sankcijų taikymu. Caparini M., p. 8.

³⁵ Ганс Борн, Изучение лучшего опыта парламентского контроля над сектором безопасности / Контроль и управление: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием. Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн и др. Документ ДКВС № 4. БРЮССЕЛЬ-ЖЕНЕВА-КИЕВ, 2006, с. 30.

nukrypimus nuo reglamentuotų normų visumos, taip pat ši sąvoka reiškia slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumą³⁶.

1.1. Kontrolės mechanizmas

Literatūros šaltiniuose yra nurodomos dvi pagrindinės demokratinės kontrolės formos: vykdomosios valdžios kontrolė ir įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolė (priežiūra). Pasak I. Leigh, nėra jokio konflikto tarp efektyvios vykdomosios kontrolės ir parlamentinės priežiūros, priešingai – efektyvi parlamentinė priežiūra priklauso nuo efektyvios Ministrų kabineto vykdomos kontrolės. Skirtumas yra tas, kad parlamentarai gali analizuoti įgaliojimų naudojimą kaip įvykusį faktą, o vyriausybės nariai – proceso metu³⁷. H. Born ir I. Leigh įtikina, kad geriausias arba optimaliausias slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumas pasiekiamas tada, kai užduotis šioms tarnyboms formuluoja vykdomosios valdžios atstovai (keli arba vienas iš vyriausybės ministrų). Tačiau taip teigtina tik kalbant apie užduočių nustatymą, bet apskritai kalbant apie kontrolę pastebima, kad daugiausia valstybių kontrolę vykdo parlamento komitetai ar/ir specializuotų (saugumo ir gynybos) pakomitečiai³⁸.

Efektyvi vykdomosios valdžios kontrolė reiškia, kad valstybė tinkamai naudoja savo žvalgybos tarnybas, t. y. apibrėžia slaptųjų tarnybų misiją ir ją palaiko³⁹.

Slaptosios tarnybos privalėtų užtikrinti nenutrūkstamą aprūpinimą informacija bei pagalbos teikimą, kuriuo vyriausybė turėtų pasinaudoti vykdydama valstybinius planus. Tinkamas vykdomosios valdžios ir slaptųjų tarnybų veiklos suderinimas leistų geriau spręsti ne tik žvalgybos tarnybų kontrolės, bet taip pat priežiūros ir atskaitomybės klausimus, t. y. užduočių formulavimas ir prioritetų nustatymas kartu „įgalioja“ prisiimti ir atsakomybę, o slaptosios tarnybos atitinkamai turi atsiskaityti vykdomajai valdžiai⁴⁰ (pvz., reguliariai teikti metines ataskaitas). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad vyriausybės dalyvavimas kontroliuojant slaptąsias tarnybas ir atsirandanti atsakomybė neleidžia panaudoti specialiųjų tarnybų asmeniniams ar politiniams tikslams⁴¹. Pažymėtina, kad slaptąsias tarnybas vyriausybė turėtų kontroliuoti nesukurdama tokio abipusio ryšio, galinčio lemti slaptųjų tarnybų politizavimo pavojų ir sumažinti šių tarnybų veiklos efektyvumą⁴².

Neefektyviai kontroliuojamos slaptosios tarnybos reiškia, kad atsiranda terpė, kurioje jos gali piktnaudžiauti savo įgaliojimais ir tapti nekontroliuojamos: pavyzdžiui, galima paminėti operatyvinės

³⁶ Caparini M., p. 9.

³⁷ Leigh I., p. 71.

³⁸ Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians, p. 61.

³⁹ Bruneau C. T. and Boraz C. S., p. 15.

⁴⁰ Bagdonas, Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 16.

⁴¹ Leigh I., p. 68.

⁴² Caparini M., p. 11.

veiklos medžiagos tikslingą sunaikinimą, neteisėtą pokalbių įrašymą ir daugybę kitų panašių veiksmų⁴³.

Kalbant apie įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolę reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad šiai institucijai būdingesnis priežiūros vaidmuo. Tačiau palaikant ryšius su Vyriausybe atsiranda ir kontrolės elementų (parlamento vaidmuo reikalingas legitimuoti vyriausybės vykdomą politiką ir užtikrinti jos atskaitomybę⁴⁴), tad negalima teigti, kad parlamentui būdinga vien tik priežiūros funkcija. Įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolė leidžia stebėti tinkamą ir atsakingą demokratinės valstybės biudžeto valdymą, tikrinant žvalgybos tarnybų išlaidas ir vadybos politiką, taip pat slaptųjų tarnybų veiklos ir nacionalinio saugumo interesų atitikimą, žvalgybos legitimumą⁴⁵. Todėl parlamentinę kontrolę vykdančios komitetai ar/ir pakomitečiai turi turėti priėjimo prie duomenų garantijas, teisę dalyvauti skiriant slaptųjų tarnybų vadovybę bei teisę vykdyti biudžeto kontrolę⁴⁶.

Parlamentinę slaptųjų tarnybų kontrolę vykdančių institucijų funkcijos yra tokios⁴⁷:

- stebėti slaptųjų tarnybų darbo efektyvumą pagal joms iškeltus uždavinius ir pasiektus rezultatus;
- stebėti, ar slaptųjų tarnybų veikla visada yra teisėta, ar tarnybos neviršija įstatymuose numatytų įgaliojimų;
- stebėti slaptųjų tarnybų finansinius rodiklius, t. y. ar jos pagal paskirtį panaudoja biudžeto skirtas lėšas ir ar reguliariai už jas atsiskaito (teikia ataskaitas);
- stebėti, ar slaptosios tarnybos nepažeidžia ir nevaržo žmogaus teisių ir laisvių.

Taigi demokratinėse valstybėse šioms funkcijoms vykdyti yra steigiami specialūs parlamentiniai komitetai ar pakomitečiai⁴⁸. Asmenų parlamentinei slaptųjų tarnybų kontrolei vykdyti skyrimo tvarka įvairiose valstybėse skiriasi⁴⁹. H. Born teigimu, vadovaujantis geriausiaja Vakarų valstybių žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros praktika, parlamentinės kontrolės komitetai yra vertinami kaip didžiausią įtaką turinčios organizacijos parlamento darbe, nes jie sugeba atidžiai peržiūrėti vyriausybės atliekamą darbą bei užtikrinti parlamento narių bendradarbiavimą⁵⁰. Kadangi žvalgybos tarnybų sritis yra ypač svarbi valstybei, parlamentinės kontrolės gynybos ir saugumo komitetų struktūra turi būti gerai išvystyta. Taip pat sutariama, kad geriausi kandidatai atsiranda parlamento skyrimu; siekiama,

⁴³ Gill P., Phytian M., p. 153.

⁴⁴ Born H., Leigh I., p. 10.

⁴⁵ Bruneau C. T. and Boraz C. S., p. 15.

⁴⁶ Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians, p. 62.

⁴⁷ Born H., Leigh I., p. 84.

⁴⁸ Bagdonas G., Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 16.

⁴⁹ Šiuos asmenis paprastai po konsultacijų su opozicijos lyderiu gali paskirti ministras pirmininkas (pvz., Didžiojoje Britanijoje); vyriausybė tik pasiūlo kandidatus, tačiau juos paskiria parlamentas; ministras pirmininkas prieš siūlydamas parlamentui kandidatus privalo konsultuotis su visų parlamentinių partijų lyderiais (pvz., Australijoje). Born H., Leigh I., p. 85.

⁵⁰ Борн Г., с. 31.

kad parlamentinę kontrolę vykdytų skirtingų politinių partijų nariai⁵¹, kad kontroliuojanti struktūra neturėtų ar neįgytų slaptųjų tarnybų struktūros elementų⁵². Prieš skiriant atsakingus asmenis parlamentinės slaptųjų tarnybų kontrolei vykdyti, pačios slaptosios tarnybos turi atlikti jų patikrinimą ir išspręsti leidimo suteikimo kandidatui dirbti su įslaptinta informacija klausimą. Šie komitetai charakterizuojami pagal jų funkcionavimą: procedūrinės taisyklės; turimą biudžetą, dokumentus ir etatus; atliekamą įstatymdavystės ir einamųjų darbų kontrolę; parlamentarų kompetenciją saugumo ir gynybos srityje; galimybes kviešti į posėdžius vyriausybės narius, pilietinės visuomenės, karo ir nevyriausybinių organizacijų (NVO) atstovus bei kitus specialistus⁵³. Parlamentinę žvalgybos tarnybų kontrolę vykdančios institucijos (asmenys) privalo turėti teisę gauti iš slaptųjų tarnybų savo funkcijoms vykdyti reikalingą informaciją, kurią atskleisti taip pat draudžiama⁵⁴.

Esminis dalykas, skiriantis vykdomosios valdžios ir įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolę, yra susijęs su aiškiu funkcijų ir atsakomybės atskyrimu: parlamentinę kontrolę vykdančios institucijos negali turėti teisės atlikti vyriausybės vaidmens, t. y. užduočių slaptosioms tarnyboms formulavimo funkcijos. Jeigu taip atsitiktų, būtų prarasta tiek parlamentinė, tiek ir vyriausybės slaptųjų tarnybų kontrolė, taip pat atsirastų pavojus slaptąsias tarnybas politizuoti ir panaudoti ne pagal paskirtį⁵⁵.

Lyginant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių kontrolės efektyvumą sutinkama, kad dėl praktinio slaptųjų tarnybų atliekamų funkcijų pobūdžio ir šių tarnybų sprendžiamų klausimų operatyvumo efektyviausia yra vyriausybės vykdoma kontrolė. Tačiau turi būti neiškraipomas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių balansas, t. y. šių valdžių vaidmenys turi būti ne dominuojami ar konkuruojantys viena kitos atžvilgiu, bet papildantys.

1.2. Priežiūros mechanizmas

Priežiūros mechanizmą demokratinėse šalyse gali sudaryti keli elementai: tai būtų ombudsmeno (pareigūno, tiriančio piliečių skundus prieš valstybines įstaigas) vykdoma priežiūra, generalinio inspektoriaus vykdoma priežiūra, žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės priežiūra, taip pat teisminė priežiūra. Visi šie subjektai yra svarbūs ir atlieka reikšmingą žvalgybos tarnybų priežiūros vaidmenį.

Ombudsmeno vaidmuo reikalingas nagrinėti pažeidimus valstybės tarnyboje, taip pat užsiimti gyventojų skundų dėl galimai neteisėtos slaptųjų tarnybų veiklos tyrimu. Pažymėtina, kad šiai institucijai gali skųstis ne tik šalies gyventojai, bet ir pačių slaptųjų tarnybų pareigūnai bei darbuotojai: paprastai slaptųjų tarnybų pareigūnai ir darbuotojai į ombudsmeną gali kreiptis ir tuo atveju, jei mano,

⁵¹ Bagdonas G., Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 16.

⁵² Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians, p. 62.

⁵³ Борн Г., с. 32.

⁵⁴ Caparini M., p. 14.

⁵⁵ Ten pat, p. 15.

kad jų vadovų priimti sprendimai prasilenkia su įstatymais. Į ombudsmeną kreipęsi pavaldiniai negali ir neturi būti baudžiami⁵⁶. Tačiau ombudsmeno institucijoje paprastai kreipiamas dėmesys į biurokratinės procedūras ir neužsiimama slaptųjų tarnybų atliktų veiksmų teisėtumo vertinimu, t. y. ombudsmeno priimami sprendimai yra labiau rekomendaciniai. Tai yra esminis ombudsmeno institucijos skirtumas nuo generalinio inspektoriaus institucijos, ombudsmenas nepriima kaltinamojo nuosprendžio ir neskiria bausmių⁵⁷.

Generalinio inspektoriaus institucijos vykdoma priežiūra yra nukreipta į slaptųjų tarnybų veiklos tyrimą remiantis gyventojų skundais, taip pat ji tiria, ar tinkamai yra vykdoma vyriausybės žvalgybos politika⁵⁸. Generalinis inspektorius negali priklausyti nuo savo prižiūrimų institucijų, paprastai jam yra leidžiama susipažinti su visa turima slaptųjų tarnybų medžiaga, kurios negalima atskleisti, tačiau ja dalytis gali su kitomis slaptųjų tarnybų priežiūra šalyje vykdančiomis institucijomis⁵⁹.

Taigi galima tvirtinti, kad pagrindinė ir, be abejo, teigiama generalinio inspektoriaus funkcija, skirtingai nei ombudsmeno ir kitų priežiūros institucijų, yra prižiūrėti slaptųjų tarnybų veiklą. Generalinio inspektoriaus institucija prižiūri:

- slaptųjų tarnybų santykį su teisės aktais, t. y. ar jos nepažeidžia įstatymų piktnaudžiaudamos tarnyba, ar pareigūnai neviršija savo įgaliojimų;
- slaptųjų tarnybų vykdomus vyriausybės nurodymus, atliekamų veiksmų pagrįstumą;
- biudžeto lėšų panaudojimą pagal paskirtį⁶⁰.

Kiti ne mažiau svarbūs priežiūros elementai yra žiniasklaida ir pilietinė visuomenė, kurių vaidmuo žvalgybos tarnybų priežiūros procese nėra vienareikšmiškas, tačiau jis gali turėti lemiamos įtakos šių tarnybų egzistavimui.

Taigi žiniasklaida ir pilietinė visuomenė atlikdamos slaptųjų tarnybų priežiūros funkcijas gali labai efektyviai daryti įtaką šių tarnybų veiklai, galima teigti, kad jos išties skatina žvalgybos tarnybas laikytis įstatymų ir nepiktnaudžiauti suteiktais įgaliojimais. Viešumo ir nuolatinio stebėjimo sąlygomis slaptosioms tarnyboms yra sudėtinga nekreipti dėmesio į šias priežiūros institucijas, tai ne tik daro poveikį pačioms tarnyboms, bet taip pat skatina visuomenės domėjimąsi tokiomis tarnybomis ir taip prisideda prie visuomenės švietimo, skatina politikus aktyviau dalyvauti slaptųjų tarnybų priežiūros bei

⁵⁶ Ten pat, 16.

⁵⁷ Ten pat, 16.

⁵⁸ Leigh I., p. 69.

⁵⁹ Generalinio inspektoriaus instituciją gali steigti tiek įstatymų leidžiamoji (pvz., Australijoje, JAV), tiek ir vykdomoji (pvz., JAV) valdžia. JAV kai kurie generaliniai inspektoriai reguliariai atsiskaito Kongresui, kai kurie – įstatymų vykdomajai valdžiai. Born H., ir Leigh I., *Democratic Accountability of Intelligence Services*, p. 5-6. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Working Paper Series – No. 19, Switzerland, Geneva, p.18-19. Publikuotas <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=40AF60E5-B32E-180F-FB00-50B49872AC92&lng=en> [žiūrėta 2010 10 10].

⁶⁰ Born H., Leigh I., p. 19–20.

kontrolės procese, atidžiau vertinti žvalgybos tarnybų darbą ir reikalauti atskaitomybės valdžiai bei visuomenei⁶¹.

Tačiau šie priežiūros elementai gali skatinti ne tik teigiamus procesus. Pavyzdžiui, labai glaudus žiniasklaidos priemonių santykis su slaptosiomis tarnybomis gali pažeisti teisėtumo laikymosi reikalavimus: „karštos“ informacijos poreikis dažnai verčia atskleisti tai, kas yra slapta, bet tuo kartu yra labai patrauklu tiek pačiai žiniasklaidai dėl galimo didelio pelno, tiek ir visuomenei, kuri nuolat jaučia poreikį domėtis tuo, kas yra slapta. Užsimezgantis slaptųjų tarnybų ir žiniasklaidos ryšys gali labiau pasitarnauti asmeniniams arba privatiems interesams, o ne valstybės. Siekiant pateisinti tam tikrus savo veiksmus ar netgi daryti įtaką politikai bei visuomenei, žiniasklaidai gali būti nutekinama tam tikra tendencinga informacija. Tokiomis sąlygomis būtų abejotina stabiliai veikianti šalies žvalgybos sistema, efektyvi kontrolė ir priežiūra bei teisėtumo reikalavimų laikymasis. Todėl šiame kontekste labai svarbu išskirti dar vieną slaptųjų tarnybų priežiūros elementą – teisminę priežiūrą.

Taigi slaptųjų tarnybų veikla pirmiausia turi būti aiškiai reglamentuota įstatymais. Vakarų valstybių įstatymuose yra įprasta aiškiai pabrėžti, kad slaptosios tarnybos negali būti politizuojamos ir naudojamos kaip įrankis politikų tikslams siekti⁶². Galimų piktnaudžiavimų, įstatymų reikalavimų nepaisymo, „karštos“ informacijos poreikio bei viešumo laukas yra gana platus, todėl ypatingą reikšmę turi atskirų slaptųjų tarnybų veiklos aspektų teisinis reglamentavimas. Tačiau iš esmės įstatymuose turi būti aiškiai apibrėžta, kas:

- atsakingas už slaptųjų tarnybų veiklą (vyriausybė ir jos nariai) ir jų teisminę priežiūrą (generalinis prokuroras arba specialus teismas⁶³);
- sankcionuoja slaptųjų tarnybų renkamos informacijos metodus bei suteikia leidimą rinkti informaciją šalies viduje ir už jos ribų (žvalgybinės informacijos rinkimo procese).

Svarbu pažymėti, kad teismo (arba generalinio prokuroro) vykdoma slaptųjų tarnybų priežiūra, atsižvelgiant į valdžių atskirumo principą, turi būti nepriklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Priešingu atveju teisminė slaptųjų tarnybų priežiūra gali tapti politizuota ir neefektyvi⁶⁴.

Taigi šios institucijos turi nustatyti žvalgybinės informacijos gavimo metodus, priemonių tikslumą bei teisėtumą: teismai turi numatyti leistinų priemonių ir/ar metodų visumą, kuriais yra siekiama gauti žvalgybinę informaciją, taip pat turi būti numatyti terminai, kiek ilgai ir kokiomis sąlygomis slaptosios tarnybos gali vykdyti operatyvinius veiksmus ir šiais pagrindais teismai turi suteikti leidimus.

⁶¹ Caparini M., p. 19–21.

⁶² Hillebrand C., Parliamentary scrutiny and judicial oversight of European police and intelligence co-operation ISA Annual Convention, New York, 2009, p. 10–14.

⁶³ Bagdonas G, Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 16.

⁶⁴ Caparini M., p. 16.

Istatymuose turi būti aiškiai nustatyta, kad slaptųjų tarnybų pareigūnai ir darbuotojai negali būti jokių politinių partijų ar organizacijų nariai⁶⁵, kad teisminės priežiūros institucijos nepatirtų vyriausybės ir parlamento poveikio priimant teisinius sprendimus žvalgybos tarnybų veiklos atžvilgiu.

1.3. Žvalgybos sistemos problemos

Pažymima, kad ne tik naujos, bet ir išsivysčiusiose demokratijose susiduriama su rimtais sunkumais. Kaip galimos valstybių parlamentinės kontrolės problemos yra įvardijamos įstatyminės normos, reglamentuojančios slaptumo, priėjimo prie duomenų reikalavimus; parlamentarų kompetencijos trūkumas sprendžiant specifinius klausimus; bendradarbiavimo, skatinančio demokratinį atvirumą, nebuvimas tarp skirtingų institucijų, taip pat tarptautiniu lygiu⁶⁶. Remiantis M. Caparini analize, galima būtų nurodyti svarbiausias slaptųjų tarnybų struktūrines problemas: slaptumo reikalavimas; slaptųjų tarnybų turimų galių suteikimas ir jų naudojimas; „įtikinamas neigimas“ (angl. *plausible denial*) arba „tyčinis neišmanymas“ (angl. *wilful ignorance*); grėsmių nacionaliniam saugumui teisėtumo suderinamumas⁶⁷.

Slaptumo reikalavimas gali padėti nuslėpti neleistinus veiksmus. Šis reikalavimas apsunkina slaptųjų tarnybų kontrolę, tampa sudėtingiau nustatyti pilietinių teisių ir laisvių nepaisymą, nepasitikėjimą tarp žvalgybos tarnybų, politikų ir visuomenės.

Kyla ir slaptųjų tarnybų turimų galių panaudojimo problema. Pagrindinis klausimas – kiek gali būti panaudojamos galios, kad nekiltų politikavimo pavojus ir įtarimų nepatikimumu. Tai taip pat daro slaptųjų tarnybų kontrolę ir priežiūrą sudėtingesnę, nes vėl susiduriama su slaptumo reikalavimu.

„Įtikinamas neigimas“ paprastai taikomas slaptųjų operacijų atveju, kai už sprendimus atsakingi asmenys arba valstybės vadovas turi sugebėti paneigti, kad jis leido tam tikrą veiksmą ar net žinojo apie jį; jis turi sugebėti įtikinti, kad veiksmas buvo atliktas pavaldinių, kurie veikė be jo žinios ar įgaliojimų, tai politinius sprendimus priimančioms asmenims leidžia atsiriboti nuo galimų slaptųjų operacijų pasekmių. „Tyčinio neišmanymo“ atveju tiesiog teigiama, kad politinius sprendimus priimančias asmenys nenori žinoti detalių apie bet kokias saugumo operacijas, jei jiems reikia priimti sudėtingus sprendimus.

Gali taip atsitikti, kad grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas suvaržo tam tikras teises ir pateisina vyriausybinius veiksmus, kurie įprastai nėra laikomi priimtinais: valstybės gali teisėtai apriboti tam tikras pagrindines teises dėl aiškaus kylančio pavojaus ar neatidėliotinos grėsmės nacionaliniam saugumui. Tačiau valdant represiniams režimams grėsmių nacionaliniam saugumui

⁶⁵ Born H., Leigh I., p. 69.

⁶⁶ Борн Г., p. 8.

⁶⁷ Caparini M., p. 17–18.

pateisinimo galimybės leistų policijai ir specialiosioms tarnyboms pažeisti tų gyventojų pilietines teises ir laisves, kurie gali būti traktuojami kaip grėsmė režimui ar vyriausybei.

Nagrinėjant žvalgybos tarnybų veiklą bei skleidžiant galimų probleminių klausimų spektrą, pažymima, kad slaptosios tarnybos demokratinėje valstybėje dažniausiai neturi įgaliojimų atlikti baudžiamiesiems tyrimams, neturi arešto galios ir taip pat neturi įgaliojimų namų kratai vykdyti (tai yra teisėsaugos tarnybų funkcijos). Šie procesai turi būti reglamentuojami ministrų lygiu, turėtų būti siekiama teisėsaugos tarnybų ir žvalgybos tarnybų koordinavimo ir bendradarbiavimo. Nepaisant to, kartais valstybės nacionalinio saugumo ir apsaugos reikalavimai gali neatitikti pripažintų demokratiškos normų (pavyzdžiui, valstybės garantuojamos pilietinių laisvių ir teisių apsaugos). Jeigu žvalgybos tarnybos neturi specialiųjų teisių suteikiančių įgaliojimų, tada joms rasti valstybės apsaugos prieglobstį būtų labai sudėtingas uždavinys; ir priešingai, žvalgybos tarnybos su neribotais įgaliojimais galėtų rasti tokį valstybės prieglobstį, tačiau valstybei gali būti nepriimtina žala daroma piliečių teisių, laisvių ir privatumo atžvilgiu⁶⁸.

Politikos formuotojų ir vykdytojų santykiams reguliuoti iš vienos pusės turi būti griežtai įstatymais nustatyti atsakomybės, įgaliojimų, teisių ir pareigų reikalavimai, o iš kitos – už įgaliojimų suteikimą atsakingas politikas pagrindines taisykles turėtų nustatyti pagal visuotinai priimtinas normas. Pavyzdžiui, slaptųjų operacijų vykdymo atveju dėl atsakomybės reikalavimų kyla kelios problemos: pirma, įstatymų leidžiamajai valdžiai būtų sudėtinga vykdyti žvalgybos tarnybų kontrolę, net jeigu apie šias operacijas įstatymų leidėjai ir žinotų; antra, prieštaringos slaptųjų operacijų technikos ir strategijos sudarytų grėsmę panaudoti tarnybas ne pagal paskirtį⁶⁹.

F. Schreier teigia, kad demokratinė valstybė turi politiškai ir teisiškai pagrįsti gana prieštaringą slaptųjų tarnybų veikimą, t. y. rasti tinkamą aiškų sprendimą apie tai, kas yra leidžiama, o kas ne. Be to, vyriausybė turi aiškiai nustatyti bendruosius principus (kad parlamentas aiškiai suprastų, kokie dalykai yra kontroliuojami) ir užtikrinti, kad principai kurių visiškai aiškiai turi laikytis žvalgybos tarnybos būtų skaidrūs, žinomi visuomenei.

Kalbant apie žvalgybą arba slaptąsias tarnybas kaip apie išskirtinę arba kaip niekada reikšmingą⁷⁰ politinio gyvenimo sritį bei neišvengiamą jų būtinybę vyriausybėms⁷¹ vietoj apibendrinimo galima apibrėžti slaptųjų tarnybų vaidmenį: valstybių valdyme be šių tarnybų išsiversti neįmanoma; informuodamos vyriausybes jos reaguoja į naujas vidaus (pvz., visuomenės nesaugumo)

⁶⁸ Schreier F., p. 34.

⁶⁹ Leigh I., p. 68.

⁷⁰ Bagdonas G., Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė. Strateginių tyrimų centras, LIETUVOS METINĖ STRATEGINĖ APŽVALGA 2008. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2009, p.34.

⁷¹ Leigh I., p. 67.

ir išorės (pvz., užsienio valstybių šnipinėjimo) grėsmes⁷². Atsižvelgiant į santvarkos tipą, susiformavusias ir besiformuojančias politines sąlygas tarnybos gali atlikti represinių struktūrų vaidmenį arba veikti paisant žmogaus teisių, tarnybos remia politiką, o ne ją formuoja⁷³. Pagrindinis demokratinė teorijų principas skelbia, kad valstybės negalima valdyti be tautos sutikimo, viešo pritarimo ir palaikymo. Taigi demokratinė valstybių slaptosios tarnybos turi būti suprantamos kaip būtinos, veikiančios efektyviai ir atsakingai, be abejo, kontroliuojamos išrinktų valdžios organų, o šių šalių piliečiai turi tikėtis iš jų efektyvumo, tinkamos vadybos bei atsakomybės už jų veiklai skiriamus ir išleidžiamus pinigus⁷⁴. M. Caparini taip apibrėžia žvalgybos sektoriaus unikalumą: nuo to, kaip atliekama šių tarnybų veikla, pavyzdžiui, gebėjimo atlikti ekspertizes, slaptas operacijas, kontroliuoti jautrią informaciją, priklauso demokratinio valdymo stabilumas ir visuomenės arba gyventojų pagrindinių teisių ir laisvių apsaugos balansas⁷⁵. Juk vertinant slaptųjų tarnybų potencialą, pažymėtina, kad jos savo galias gali nukreipti prieš valstybės gyventojus, kuriuos jos ir turi apsaugoti. Saugumo riba atsižvelgiant į gyventojų santykį su oficialiąja valdžia gali būti labai trapi: nors „liberaliose demokratinėse valstybėse gyventojų teisė išreikšti kitokią nei vyriausybės politika nuomonę yra labai vertintina kaip laisvos visuomenės požymis⁷⁶“, tačiau dėl galimo visuomenės narių dalyvavimo prieštaringoje veikloje slaptosios tarnybos gali tokią laisvę apriboti, apsunkindamos jų finansinę ar/ir socialinę padėtį⁷⁷. Nors žvalgybos veikla yra orientuota į nacionalinių valstybės interesų apsaugą, tačiau saugumo ribų nustatymas esant tam tikrai situacijai reikalauja atsižvelgti į daugybę skirtingų sąlygų, ypač liberaliose pliuralistinėse demokratijose.

Turinčios ypatingas galias žvalgybos (slaptųjų tarnybų) veikimas gerbiant pilietines teises ir laisves bei įstatymus, paisant svertų ir atsvarų sistemos turi būti suderinamas su demokratinėmis normomis ir standartais⁷⁸ ir tik šiuo atveju galima kalbėti apie tos veiklos efektyvumą. Sutinkant su šia sąlyga ir suvokiant slaptųjų tarnybų vaidmenį šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje, galima objektyviau vertinti, analizuoti šių tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmus.

⁷² Global. Security.org, “The Role of Intelligence”

http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/int006.html [žiūrėta 2010 10 22].

⁷³ Bagdonas G, Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p.11.

⁷⁴ Caparini M., Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. 3–4 p.

http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3961.pdf [žiūrėta 2010 10 18].

⁷⁵ Caparini M., Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. 3–4 p.

http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3961.pdf [žiūrėta 2010 10 18].

⁷⁶ Ten pat, p. 7.

⁷⁷ Global. Security.org, “The Role of Intelligence”

http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/int006.html [žiūrėta 2010 10 22].

⁷⁸ Caparini M., Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. 3–4 p.

http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3961.pdf [žiūrėta 2010 10 18].

2. LIETUVOS SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖS IR PRIEŽIŪROS MODELIAI

Šiame darbo skyriuje siekiant įgyvendinti pirmąjį uždavinį – identifikuoti ir paaiškinti Vakarų demokratiškos valstybių bei Lietuvos žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros modelius – pristatoma susiformavusi Lietuvos žvalgybos sistema, tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmas, vykdomosios valdžios ir parlamentinės kontrolės tipai; Lietuvos žvalgybos institucinė sąranga, kontrolę ir priežiūrą vykdančių institucijų funkcijos, veikimo sritys. Taip pat apibrėžiama kas yra žvalgyba pagal Lietuvos teisės aktus; slaptųjų tarnybų tikslų, veiklos principų atitikmenys; slaptųjų tarnybų veiklos koordinatorius; slaptųjų tarnybų pavaldumo, atskaitomybės struktūra, vadovų skyrimo tvarka, užduočių formulavimo institucijos. Pateikiama susiformavusi Lietuvos žvalgybos sistema ir jos palyginimas su demokratiškos valstybių žvalgybos sistemomis. Nesigilinama į slaptųjų tarnybų veiklos, kontrolės ir priežiūros mechanizmo problemas jos yra pateikiamos 3-iajame darbo skyriuje.

Įžangoje galima pasiremti G. Bagdono požiūriu į slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros paskirtį. Šis požiūris sutampa su žvalgybos sistemos suvokimu pagal Vakarų valstybių kontrolės ir priežiūros modelius: „nustatyti slaptųjų žvalgybos tarnybų kontrolės mechanizmą reikia tam, kad būtų galima užkirsti kelią bet kokioms galimybėms piktnaudžiauti šių tarnybų galiomis, bet kartu slaptosios žvalgybos tarnybos neturi būti atskirtos nuo vykdomosios valdžios. Ši sąlyga būtina dėl to, kad žvalgyba turi būti tiesiogiai susijusi su valstybės interesais ir realijomis; antra, vykdomoji valdžia turi prisiimti vykdomosios kontrolės atsakomybę“⁷⁹. Pagal Lietuvos įstatymus žvalgyba apibrėžiama kaip tarnyba, naudojanti žvalgybinės veiklos metodus, renkanti ir apdorojanti žvalgybinę, nacionaliniam saugumui reikšmingą informaciją⁸⁰. Toks apibrėžimas atitinkamai numato būtinybę aiškiai reglamentuoti kontrolės ir priežiūros mechanizmą, suderinamą su slaptųjų tarnybų paskirtimi ir vaidmeniu demokratinėje valstybėje. Slaptųjų tarnybų veiklos reglamentavimas taip apibrėžiamas ne tik Žvalgybos įstatyme, bet ir LR Konstitucijoje, Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme, LR tarptautinėse sutartyse, Vyriausybės nutarimuose ir kituose teisės aktuose⁸¹. Žvalgybos tarnybų tikslai yra įvairūs, tačiau, V. Urbelio teigimu, jie iš esmės atitinka demokratiškos šalių analogiškų tarnybų tikslus⁸²: aprūpinti Lietuvos Respublikos nacionalinį saugumą užtikrinančias valstybės institucijas žvalgybos informacija, reikalinga jų funkcijoms atlikti; sudaryti palankias sąlygas Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo ir užsienio politikai įgyvendinti; nustatyti, mažinti ar šalinti nacionaliniam saugumui iš užsienio kylančias grėsmes bei rizikos veiksnius⁸³. Veiklos principai išreiškia pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms santykį, teisėtumo bei atskaitomybės

⁷⁹ Bagdonas G., Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 14.

⁸⁰ Bagdonas G., Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė. Strateginių tyrimų centras, p. 36.

⁸¹ LRS, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas. Žin., 2000, Nr. 64-1931. Vilnius, 3 straipsnis.

⁸² Urbelis V., p. 223.

⁸³ LRS, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas. Žin., 2000, Nr. 64-1931. Vilnius, 4 straipsnis.

reikalavimus, veiklos sritis, veiklos būdų derinimą⁸⁴. V. Urbelis apžvelgdamas Lietuvos žvalgybos sistemą teigia, kad slaptųjų tarnybų institucinės sąrangos procesai nuo valstybės atkūrimo pradžios nebuvo dinamiški, tačiau tam tikrais aspektais produktyvūs (žr. 3 lent.); išskiriamas slaptųjų tarnybų veiklos panašumas į 1935–1940 m. buvusios sistemos funkcijas: už karinę žvalgybą ir kontržvalgybą atsako Krašto apsaugos ministerija, o už visą kitą žvalgybą ir kontržvalgybą – Valstybės saugumo departamentas⁸⁵.

3 lentelė. Atkurtųjų Lietuvos slaptųjų tarnybų institucinės sąrangos susiformavimas

Lietuvos slaptosios tarnybos	Žvalgybos institucijų sąranga nuo 1994 m. beveik nepakito		
	1990 m.	1993 – 1994 m.	2000 m.
VSD	Nustatyti atskaitomybės, pavaldumo santykiai; kadru sistema.	Teisinės bazės sutvarkymas; nuolatinių vadovų atsiradimas; konkrečių užduočių, prioritetų nustatymas; funkcijų atskyrimas.	Tikslų demokratėjimas.
AOTD	Nustatyti atskaitomybės, pavaldumo santykiai; kadru sistema.	Teisinės bazės sutvarkymas; nuolatinių vadovų atsiradimas; funkcijų atskyrimas.	Atsisakoma tardymo, kvotų ir kitų funkcijų.

Šaltinis: Urbelis, 2009, p. 220–223.

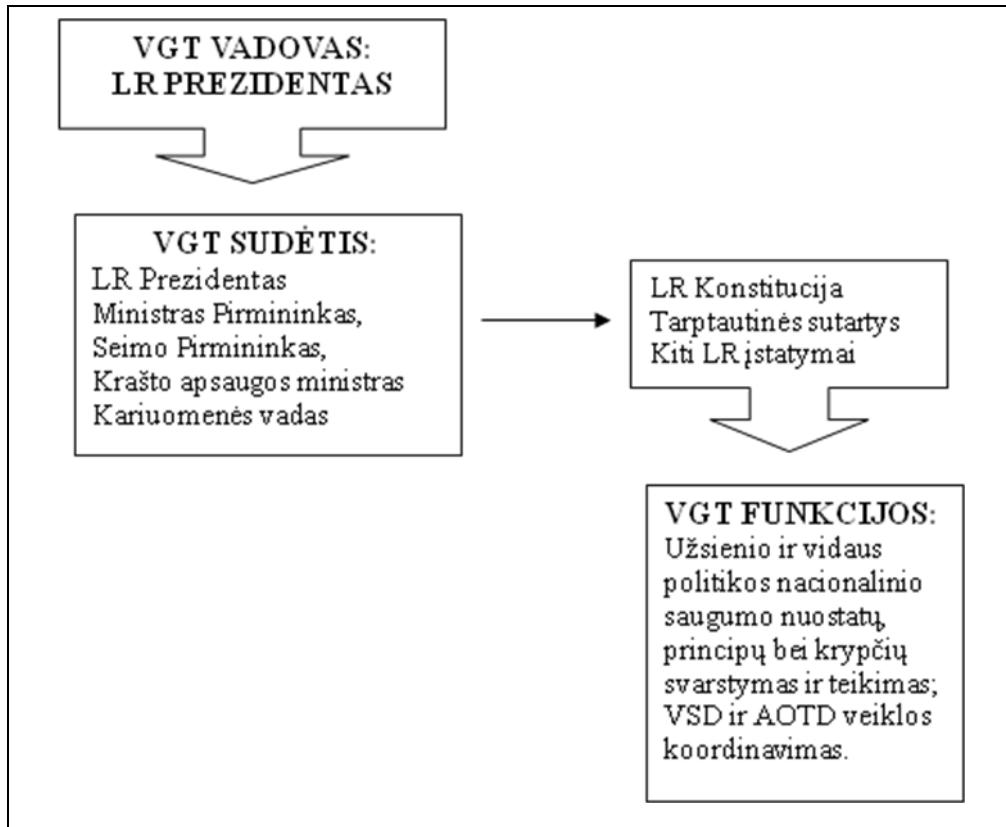
Išskiriant žvalgybos tarnybų koordinavimo, sąveikos ir bendradarbiavimo aspektus pažymėtina, kad sąveikos ir bendradarbiavimo klausimus (taip pat ir užduočių formulavimo klausimus) LR VSD atveju sprendžia pats vadovas; abiejų tarnybų veiklą koordinuoja Valstybės gynimo taryba (VGT)⁸⁶ (žr. 2 pav.).

⁸⁴ Ten pat, 5 straipsnis.

⁸⁵ Urbelis V., p. 223.

⁸⁶ LRS, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas, 8, 9 straipsniai.

2 pav. Žvalgybos tarnybų veiklą koordinuojanti institucija



Šaltinis: Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas, 8, 9 straipsnis

Pagal LR Valstybės gynybos įstatymą žvalgybos tarnybų atžvilgiu VGT iš esmės atlieka rekomendacinio pobūdžio funkcijas.

2.1. Kontrolės mechanizmas

Taigi Lietuvos žvalgybos sistemoje, kontrolės ir priežiūros procesuose dalyvauja dvi (atkurtos) žvalgybos tarnybos: Valstybės saugumo departamentas (VSD – 1990 m. kovo 26 d.) ir Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas (AOTD – 1990 m. birželio 1 d.) prie Krašto apsaugos ministerijos (KAM)⁸⁷, jų paskirtis – užtikrinti valstybės nacionalinio saugumo interesus, saugoti Lietuvos Respublikos suverenitetą ir jos konstitucinę santvarką⁸⁸.

Apibrėžiant slaptųjų tarnybų pavaldumo santykius, pagal įstatymo numatytą tvarką AOTD yra tiesiogiai pavaldus krašto apsaugos ministrui, o atskaitomybė priklauso LR Prezidentui ir LR Seimui bei LR Vyriausybei⁸⁹. Departamento direktorių į pareigas skiria ir iš jų atleidžia krašto apsaugos

⁸⁷ Ten pat, 5, 6 straipsnis.

⁸⁸ LRS, Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento įstatymas, 1 straipsnis.

⁸⁹ LRS, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas, 5 straipsnis.

ministras, o jo pavaduotojus – krašto apsaugos ministras direktoriaus teikimu⁹⁰; VSD atveju atskaitomybė priklauso LR Prezidentui ir LR Seimui⁹¹. LR VSD generalinį direktorių į pareigas skiria ir iš jų atleidžia LR Prezidentas LR Seimo pritarimu, o jo pavaduotojus – LR Prezidentas generalinio direktoriaus teikimu⁹². Lietuvos vykdomoji valdžia, konkrečiai LR KAM ministras, užduotis pateikia žvalgybos ir kontržvalgybos veiklą vykdančiai tarnybai – AOTD; kitai tarnybai užduotis formuluoja ir pateikia pats šios institucijos vadovas⁹³ (žr. 4 lent.).

4 lentelė. Žvalgybos tarnybų atskaitomybės institucijos

Žvalgybos tarnybos	Atskaitomybės institucijos	Vadovų skyrimo tvarka	Užduočių formulavimo institucijos
AOTD	LR Seimas, LR Prezidentas, LR Vyriausybė	Skiria LR krašto apsaugos ministras	LR krašto apsaugos ministras
VSD	LR Seimas, LR Prezidentas	Skiria LR Prezidentas LR Seimo pritarimu	VSD generalinis direktorius

Šaltinis: LR Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos statuto pakeitimo įstatymas; LR Valstybės saugumo departamento įstatymas.

Nustatant vykdomosios kontrolės tipus, pažymėtina, kad sėkmingai demokratinei vykdomosios valdžios kontrolei labai svarbi vidaus kontrolė. Šios kontrolės atveju yra prievolė vykdyti savikontrolę remiantis institucijos vadovybės leidžiamomis direktyvomis, siekiant reguliavimo ir administracinės politikos įgyvendinimo tikslų. Šiems tikslams pasiekti yra formuluojami tokie uždaviniai:

- atsižvelgti į demokratijos normas ir prioritetus;
- paisyti etikos normų (etikos kodekso) reikalavimų;
- paisyti profesinių standartų (pareigūnų išsimokslinimo, personalo socializacijos) reikalavimų.

Nuo žvalgybos tarnybų personalo savikontrolės lygio priklauso politinės valdžios, žiniasklaidos bei visuomenės pasitikėjimas, požiūris ir parama tarnybų veiklai bei jų ateičiai⁹⁴.

Kita institucija, vykdanči demokratinę žvalgybos kontrolę, yra LR Seimas⁹⁵. Parlamentinę kontrolę užtikrina Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas (NSGK) (žr. 3 pav.).

⁹⁰ LRS, Lietuvos Respublikos Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos statuto pakeitimo įstatymas, 2006, Nr. X-505, 6 straipsnis.

⁹¹ LRS, Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento įstatymas, 1 straipsnis.

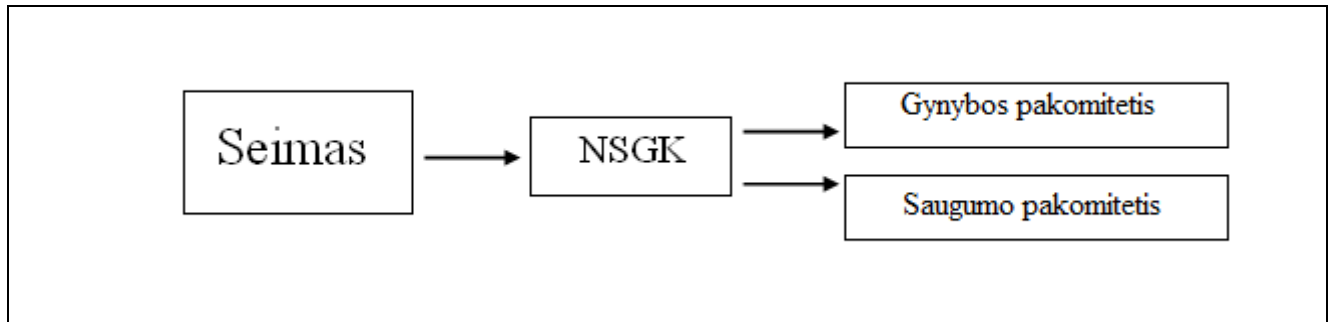
⁹² LRS, Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento įstatymas, 10 straipsnis.

⁹³ LRS, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas, 9 straipsnis.

⁹⁴ Caparini M., p. 10–11.

⁹⁵ LRS, Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento įstatymas, 37 straipsnis.

3 pav. Parlamentinę kontrolę vykdančios institucijos



Šaltinis: LR Valstybės saugumo departamento įstatymas, 37 straipsnis; LR Seimo NSGK.

LR Seimo (t. y. Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto (NSGK) bei Saugumo ir Gynybos pakomitečių) dalyvavimas demokratinės kontrolės procese abiejų žvalgybos tarnybų atžvilgiu reiškia konstitucinių teisių ir laisvių apsaugos kontrolę vykdant žvalgybos veiklą. Prižiūrima, ar žvalgybos tarnybų veikla atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją ir kitus įstatymus, analizuojamas finansinių išteklių panaudojimas, taip pat komitetas vykdo žvalgybos tarnybų veiklos parlamentinę kontrolę⁹⁶. Kad galėtų veikti NSGK Saugumo ir Gynybos pakomitečiai turi gauti leidimą dirbti su valstybės paslaptį sudarančia informacija. Bendrųjų su žvalgybos tarnybų veikla susijusių klausimų svarstymas vyksta uždaruose posėdžiuose.

Šiam LR Seimo komitetui yra pavesta „*svarstyti ir rengti* įstatymų bei kitų teisės aktų projektus krašto apsaugos, valstybės saugumo, civilinės saugos, valstybės sienų apsaugos ir Vidaus reikalų ministerijos Specialiųjų tyrimų tarnybos klausimais; *koordinuoti* suinteresuotų valstybės institucijų darbą rengiant įstatymų bei kitų teisės aktų projektus komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais bei srityse, susijusiose su Nacionalinio saugumo įstatymo įgyvendinimu; *svarstyti ir teikti* pasiūlymus dėl krašto visuomenės ir valstybės apsaugos politikos formavimo, atitinkamų struktūrų kūrimo ir tobulinimo; atlikti krašto apsaugos, valstybės saugumo, civilinės saugos, valstybės sienų apsaugos ir Vidaus reikalų ministerijos Specialiųjų tyrimų tarnybos parlamentinę kontrolę, teikti pasiūlymus ir rekomendacijas dėl jų veiklos pagerinimo; *svarstyti pasiūlymus ir teikti išvadas* dėl Lietuvos Respublikos karo atašė, atstovų karinėse misijose skyrimo užsienio valstybėse“⁹⁷.

⁹⁶ AOTD atžvilgiu parlamentinę kontrolę taip pat vykdo Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija. Ji pagal Operatyvinės veiklos įstatymą tiria šiurkščius įstatymo pažeidimus, kompetencijos nepaisymą ir analizuoja operatyvinės veiklos pagrįstumą bei tikslingumą. Krašto apsaugos ministerija, „Demokratinė kontrolė“.

http://www.kam.lt/lt/struktura_ir_kontaktai_563/kas_institucijos_567/aotd_582/demokratine_kontrolė_584.html [žiūrėta 2010 09 25].

⁹⁷ LR Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6143&p_k=1 [žiūrėta 2010 10 02].

2.2. Priežiūros mechanizmas

Lietuvos slaptųjų tarnybų priežiūros procese dalyvauja Seimo kontrolierius (ombudsmeno institucija), žiniasklaida ir pilietinė visuomenė bei teisminė valdžia.

Vertinant Lietuvos ombudsmeno instituciją, pažymėtina, kad jos, kaip slaptųjų tarnybų priežiūros elemento, poreikis nėra itin didelis, į ją kreipiamasi nedažnai⁹⁸. Tai gali liudyti piliečių baimę kreiptis į tokią žmogaus teisių ir laisvių apsaugai skirtą instituciją (atsikūrusios Lietuvos slaptosios tarnybos vis dar tapatinamos su represinėmis ankstesniojo režimo struktūromis), ar pilietinės visuomenės nemokėjimą⁹⁹ spręsti probleminių klausimų. Ombudsmeno nepopuliarumas gali reikšti ir pavyzdinę slaptųjų tarnybų veikimą. Ir iš tikrųjų, pasak T. Birmontienės, dažnas Lietuvos gyventojas nežino, kur jis galėtų kreiptis jo teisių pažeidimo atvejais; taip pat pastebima, kad Lietuvoje yra gana ryški posocialistinių valstybių visuomenėms būdinga kritiška nuomonė apie slaptųjų tarnybų veiklos būdus, metodus ir priemones¹⁰⁰.

Tačiau net silpnos pilietinės visuomenės vaidmuo vis dėlto atlieka žvalgybos tarnybų priežiūrą ir kontrolę. Prie žvalgybos tarnybų priežiūros ir kontrolės prisidedanti žiniasklaida, sprendžiant pagal apžvalgą, įvairių straipsnių skaičių ir skiriamą dėmesį žvalgybos tarnyboms, veikia pakankamai efektyviai. Žiniasklaida analizuodama specialiųjų tarnybų galimai padarytus nusižengimus, atskleidama juos ir paviešindama kartu paskatina rimčiau atlikti savo darbą už šių tarnybų veiklos kontrolę atsakingus politikus. Atsižvelgiant į žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės funkcijas, galima pabrėžti šių dviejų „veikėjų“ teigiamą vaidmenį kontrolės ir priežiūros procesams.

Kitas slaptųjų tarnybų priežiūros elementas yra teismai.

Lietuvos žvalgybos tarnybų ir teisėsaugos funkcijos yra atskirtos. Slaptųjų tarnybų veiklos priežiūrą teisės aktais užtikrina teismai ir generalinis prokuroras. Įstatymų numatyta tvarka šioms institucijoms yra suteikta teisė išduoti leidimus Lietuvos žvalgybos tarnyboms naudoti specialius informacijos rinkimo metodus, sankcionuoti operatyvinius veiksmus, už jų panaudojimo informacijos gavimo procese teisėtumą žvalgybos tarnybos atsiskaito Generalinei prokuratūrai¹⁰¹.

Galima pažymėti, kad Lietuvos įstatymai, reglamentuojantys slaptųjų tarnybų veiklą, yra parengti išties kompetentingai, profesionaliai, atsižvelgiant į Vakarų valstybių praktiką. Lietuvoje šalies slaptųjų tarnybų veiklą reglamentuojantys įstatymai gana aiškiai apibrėžia šių tarnybų veiklos uždavinius ir funkcijas, informacijos rinkimo procesą, metodus ir teisminę jų priežiūrą¹⁰². Taip pat

⁹⁸ Birmontienė T. „Seimo kontrolieriai kaip konstitucinis žmogaus teisių gynimo institutas“. Seimo kontrolierių įstaiga. Vilnius. <http://www.lrski.is.lt/index.php?p=126&l=LT&n=152> [žiūrėta 2010 10 30].

⁹⁹ Pilietinės visuomenės institutas, Lietuvos pilietinė galia ūgtelėjo, bet lieka menka/Pilietinės galios indeksas 2009. Vilnius: TNS Gallup, Pilietinės visuomenės institutas, 2010 01 11. <http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=78> [žiūrėta 2010 10 18].

¹⁰⁰ Ten pat.

¹⁰¹ Bagdonas G., Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje, p. 17.

¹⁰² Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymas, 2003, Nr. IX-965.

juose yra nurodomos pagrindinės veiklos gairės, atsakomybės ir informacijos saugumo aspektai. Lietuvos įstatymai labai aiškiai apibrėžia, kaip turi būti saugoma įslaptinta informacija ir kokiais atvejais ji gali būti atskleista¹⁰³, taigi operatyvinė veikla ir slaptos informacijos apsauga yra griežtai reglamentuota, Lietuvos įstatymai draudžia žmogaus asmeninio ar šeimos gyvenimo duomenų atskleidimą ar perdavimą ir kitokį disponavimą asmens duomenimis (pvz., perduoti įslaptintą informaciją yra leidžiama tik bendradarbiaujant operatyvinės veiklos subjektams)¹⁰⁴.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros modelis veikia iš dalies pakeistoje atkurtosios žvalgybos sistemos institucinėje sąrangoje. Žvalgybos sistemoje pagal Lietuvos įstatymus žvalgybos funkcijas vykdo dvi slaptosios tarnybos: AOTD, atliekanti karinės žvalgybos bei kontržvalgybos funkcijas ir VSD, atliekanti nekarinę (civilinę) žvalgybą ir kontržvalgybą. Analizuojant vykdomosios valdžios įgyvendinamą kontrolės mechanizmą, matyti, kad žvalgybos tarnybų veikla yra koordinuojama VGT. Atskaitomybės ryšiais šios tarnybos susijusios skirtingai: VSD nėra atskaitinga LR Vyriausybei; ypatingas VSD vaidmuo ir užduočių formulavimo procese – generalinis direktorius pats formuluoja užduotis savo vadovaujamai ir jai pavaldžioms institucijoms; AOTD kontrolė yra pagrįsta santykiu su KAM. Abiejose tarnybose egzistuoja vidaus kontrolės mechanizmai: etikos normos, profesinės taisyklės. Parlamentinėje kontrolėje dalyvauja Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas, kuris turi įgaliojimus derinti žvalgybos tarnybų veiklą su šalies teisės aktais, vykdyti finansinių išteklių naudojimo kontrolę ir kt. Lietuvos žvalgybos tarnybų priežiūros mechanizme Seimo kontrolierių įstaigos paskirtis yra aiški, tačiau šio priežiūros elemento poreikis nėra didelis; pilietinė visuomenė ir žiniasklaida kaip priežiūros elementai egzistuoja, tačiau atlieka nevienareikšmišką vaidmenį: viešojoje erdvėje analizuojant klausimus, susijusius su slaptųjų tarnybų veikla ir jų kontrolės bei priežiūros mechanizmu, kartais pasiekiamas priešingas, nei buvo tikimasi, rezultatas. Teisminė priežiūra užtikrinama profesionaliai parengtais įstatymais, suderinamais su pagrindiniu šalies įstatymu, taip pat tarptautiniais teisės aktais: yra apibrėžiami slaptųjų tarnybų veiklos uždaviniai ir funkcijos, informacijos rinkimo procesas, metodai, jų kontrolės ir priežiūros tvarka ir kt.

¹⁰³ Ten pat.

¹⁰⁴ Ten pat.

3. LIETUVOS SLAPTŪJŲ TARNYBŲ KONTROLĖS IR PRIEŽIŪROS PROBLEMOS

Šiame darbo skyriuje siekiant ištirti žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo neefektyvumo problemas (t. y. antrasis darbo uždavinys) yra remiamasi kontrolę ir priežiūrą užtikrinančių institucijų atstovų atliktais tyrimais; analizuojama literatūra, taip pat apklausos duomenys ir žvalgybos koncepcija. Formuluojamos ir analizuojamos pagrindinės slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo problemos, paaiškinamos jų radimosi priežastys; taip pat remiantis LR Seimo NSGK atliktų VSD veiklos tyrimų rezultatais nurodomos kylančios institucijų pavaldumo, slaptųjų tarnybų ir politikos santykio, grįžtamojo ryšio tarp vyriausybės ir slaptųjų tarnybų, kadru politikos, žvalgybos produktų vartojimo problemos; taip pat įvardijamos žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės vykdomos priežiūros, finansavimo reguliavimo problemos. (Apklausos duomenys, gauti iš slaptųjų tarnybų kontrolę ir priežiūrą užtikrinančių institucijų atstovų, bei pati Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija naudojami tiek, kiek tai susiję su sprendžiamu uždaviniu).

Aptariant Lietuvos žvalgybos tarnybų priežiūros ir kontrolės klausimus reikėtų atkreipti dėmesį į šalies istorinę praeitį, t. y. nepamiršti fakto, kad valstybė iš socialistinės yra tapusi demokratine, tačiau su visų perėjimo procesui būdingų problemų palikimu.

Demokratinė šalies visuomenė žlugus buvusiam režimui nesugebėjo adekvačiai įvertinti demokratiniais pagrindais susikūrusių nacionalinių žvalgybos tarnybų, todėl slaptųjų tarnybų atsiradimas nepriklausomoje valstybėje buvo tapatinamas su socialistinio režimo represinio pobūdžio tarnybomis ir suvokiamos kaip pavojus¹⁰⁵. Besikuriančioje naujoje institucinėje tvarkoje bei vertybių sistemoje išliko ir tikriausiai tam tikru mastu tebeišlieka nedemokratinio režimo institucijų relikvai gyvybingumas ir destruktivaus jų vaidmens šleifas¹⁰⁶. Naujojoje sistemoje tebesidarbuoja ir socialistinių institucijų kadrai (darbuotojai).

Žvalgybos tarnybos pereinančioje į demokratiją valstybėje turėjo išskirtinai neigiamą reikšmę, buvo suvokiamos tik kaip pavojus, negatyviai. Jos tapatinamos su represinėmis, brutaliomis, prieš žmonių teises ir laisves veikiančiomis institucijomis. Dėl šios priežasties gyventojai buvo linkę griauti žvalgybos tarnybas, o ne jas reformuoti¹⁰⁷. Žvalgybos tarnybos nebuvo kuriamos iš nieko, mėginta jas pertvarkyti (tai dažnai vyko posocialistinėse valstybėse), kad jos galėtų veikti demokratinėje santvarkoje; kita vertus slaptosios tarnybos (VSD ir AOTD)¹⁰⁸ Lietuvoje buvo kuriamos iš naujo arba

¹⁰⁵ Norkus Z., Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu. Vilniaus Universiteto Leidykla, 2008, p. 617-620.

¹⁰⁶ Buivydas S., Pokomunistinės transformacijos tyrimų problemos/Politologija, 2001, nr. 2 (22), p. 170-175.

¹⁰⁷ Watts L. L., Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies, Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts, p.1. Central Intelligence Agency (CIA). Publikuotas <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48no1/article02.html> [žiūrėta 2010 11 20].

¹⁰⁸ Lietuvoje yra trys svarbiausios slaptosios tarnybos: VSD ir AOTD prie Krašto apsaugos ministerijos (KAM) užtikrina šalies nacionalinio saugumo interesus; STT (Specialiųjų tyrimų tarnyba) – tai kovos su korupcija institucija, kurios misija – mažinti korupciją, keliančią grėsmę žmogaus teisėms ir laisvėms bei teisinės valstybės principams.

atkuriamos¹⁰⁹, pagal Vakarų demokratinių valstybių standartus, atsisakyta socialistinio režimo pagrindais veikusių slaptųjų tarnybų veiklos praktikos. Nors ir buvo stengiamasi nesinaudoti ankstesniojo režimo slaptųjų tarnybų veiklos metodais, patirtimi, naujos tarnybos neturėjo visuomenės palaikymo ir pasitikėjimo, jos nebuvo suvokiamos kaip demokratinės. Susisikūrusiems žvalgybos tarnyboms kilo daugybė demokratizacijos problemų (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios konsolidacija, visuomenės nepasitikėjimas demokratiniais pagrindais kuriamomis institucijomis, einamųjų valstybės reikalų sprendimas ekonomikos, socialinio gyvenimo, užsienio politikos srityse). Tik po kurio laiko šios tarnybos ėmė veikti kaip naujojo režimo sistemos dalis, atitinkanti demokratinis Vakarų analogiškų tarnybų reikalavimus. Viena iš aktualiausių slaptųjų tarnybų problemų kūrimosi pradžioje buvo ekspertų, gebančių atlikti nuoseklias ir deramas žvalgybos tarnybų reformas (pvz., nustatyti kadro atrankos principus), trūkumas¹¹⁰, ir tai turėjo neigiamų pasekmių. Ypač sudėtinga kalbėti apie slaptųjų tarnybų kūrimąsi, nepamirštant Vakarų valstybių požiūrio į jas. Pažymėtina, kad Lietuva nesulaukė reikiamos paramos iš Vakarų demokratinių valstybių. Šios valstybės, vengdamos galimų sąsajų su ankstesniojo režimo represinėmis struktūromis, kurių veikla buvo nesuderinama su demokratinėmis šalių piliečių teisėmis ir laisvėmis, nenorėdamos susikompromituoti, atsargiai vertino ir iš dalies ignoravo Lietuvos žvalgybos tarnybų kūrimosi procesą, tai iš esmės ap sunkino pastangas sukurti ar reformuoti žvalgybos tarnybas¹¹¹.

Dėl visų minėtų aplinkybių tiek šalies gyventojai, tiek ir Vakarų valstybės turėjo rimtą pagrindą manyti ir teigti, kad žvalgybos tarnybos buvo reformuotos iš dalies, kad pokyčiai įvyko labai nežymūs, jei jie apskritai įvyko¹¹².

Vertinant šių dienų aktualijas, slaptųjų tarnybų institucionalizacijos procesą Lietuvoje nuo pat nepriklausomybės atkūrimo, būtų sunku vienareikšmiškai teigti, kad sprendžiami įvairūs klausimai sėkmingai pasiekia savo tikslus, ypač atsižvelgiant į VSD vietą Lietuvos žvalgybos sistemoje. Net ir po dvidešimties nepriklausomybės metų, kai, atrodo, Lietuva jau funkcionuoja kaip demokratija, daugelis slaptųjų tarnybų problemų liko neišspręstos, jų vis dar kyla. Tokių problemų pavyzdys yra 2006 m. Seimo NSGK atliktas VSD veiklos tyrimas. Jį galima laikyti 2009 m. žvalgybos koncepcijos atsiradimo priežastimi.

2006 m. pabaigoje Seimo NSGK savo iniciatyva tyrė VSD veiklą, stebėjo ir analizavo, kaip vyksta departamento reorganizavimas ir strategijos įgyvendinimas; kokia yra personalo valdymo politika bei moralinė atmosfera departamente; gilintasi į VSD pareigūno Vytauto Pociūno perkėlimo į Lietuvos Respublikos konsulatą Gardine priežastis ir aplinkybes; diskutuota, ar egzistuoja pareigūnų politizavimo problema; suformuluota tarnybinės informacijos neteisėto atskleidimo problema; aptarti

¹⁰⁹ Urbelis V., p.220–223.

¹¹⁰ Watts L. L., p. 5–6.

¹¹¹ Ten pat, p. 5–6.

¹¹² Ten pat, p. 7.

santykiai su kitomis valstybės institucijomis; klausta, ar tikslinga tobulinti departamento veiklos teisinį reglamentavimą; tikrinta 2004–2006 metais VSD sukaupta informacija dėl galimų aukštų valstybės pareigūnų korupcinių ryšių arba dėl galimai daromos jiems užsienio šalių institucijų, įstaigų, asmenų įtakos; tirta galima politikų, verslo ar kitų interesų grupių įtaka VSD pareigūnų veiklai ir jų sprendimams¹¹³.

Vertindamas VSD reorganizavimą NSGK pažymi, kad departamentas siekė pertvarkyti savo instituciją pagal NATO ir ES šalių specialiųjų tarnybų modelį; taip pat NSGK dar 2004 m. pritarė VSD 2005–2008 metų strategijai, o 2006 m. NSGK, susipažinęs su VSD metine veiklos ataskaita, teigiamai įvertino VSD strategijos įgyvendinimą. Tačiau tiriant VSD veiklą ir susiformavusią praktiką, paaiškėjo, kad tam tikrais atvejais „kompetencijos ribos buvo nepagrįstai išplėstos, todėl ne visi VSD tyrimai atitinka departamentui priklausančias atlikti funkcijas“¹¹⁴. Pažymėta piliečių teisių į privatų gyvenimą sritis, taip pat abejotina VSD skyrių reorganizavimo praktika, kurią galimai nulėmė VSD vadovybės ir personalo santykiai, kalbėta ir apie atsakomybės ribų apibrėžtumą ir kompetenciją.

Seimo NSGK įvertinant VSD personalo valdymo politiką bei moralinį klimatą išryškėjo aiškios pareigūnų karjeros sistemos, rotacijos principų, darbuotojų „migracijos“ pagrįstumo trūkumai, kurie atsirado nepaisant subordinacijos ir pavaldumo principų (V. Urbelio teigimu, Lietuvoje iki pat 2009 m. nebuvo aišku, kaip reikėtų suderinti institucijų pavaldumo mechanizmą)¹¹⁵, nebuvo deramai kreipiamas dėmesys į žmogaus teises darbo sąlygų gerinimą

Seimo NSGK manymu, vertingų ir patyrusių darbuotojų sąmoningas ar nesąmoningas „išstūmimas“, uždelstas tinkamų sprendimų priėmimo procesas, netinkama vadyba, perkėlimo į kitą darbą procedūrų neaiškumas bei trūkumas silpnina visą VSD¹¹⁶.

Reikia atkreipti dėmesį į kad NSGK interpretuodamas Valstybės saugumo departamento įstatymo straipsnius, draudžiančius šios tarnybos pareigūnams savo veiksmais dalyvauti politikos procese, daro išvadas, kad kai kurias atvejais jų veiksmai galėjo būti naudingi arba skirti paveikti tam tikras politines grupes ir/ar politikus, arba tokie veiksmai tiesiog buvo atvirai politiškai atsikant dalyvauti NSGK tyrime ir atliekant kitus veiksmus, darančius įtaką tyrimo eigai¹¹⁷. Šiuo atveju atsiranda pretekstas kalbėti apie Lietuvos specialiųjų tarnybų politizavimo ženklus.

¹¹³ Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinio tyrimo IŠVADA. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. X-990 priedėlis. <http://www3.lrs.lt/docs3/kad5/w5_istorija.show5-p_r=5997&p_d=64305&p_k=1.html> [žiūrėta 2010 10 12].

¹¹⁴ Ten pat.

¹¹⁵ Urbelis V., p. 220–232.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinio tyrimo IŠVADA. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. X-990 priedėlis. <http://www3.lrs.lt/docs3/kad5/w5_istorija.show5-p_r=5997&p_d=64305&p_k=1.html> [žiūrėta 2010 10 12].

¹¹⁷ Ten pat.

Šis NSGK atliktas tyrimas paskatino iš esmės atkreipti valstybės dėmesį į tokią reikšmingą politinio gyvenimo sritį ir imtis konkrečių veiksmų sprendžiant svarbias, iki tol nepastebėtas problemas.

Tačiau tolesnė įvykių raida parodė, kad pokyčių neįvyko. Remiantis V. Urbelio pastebėjimu, Lietuvoje taip pat iki 2009 m. nebuvo aišku, kaip paskatinti slaptųjų tarnybų produkcijos vartotojų, t. y. politikos formuotojų, strategų, demokratinės kontrolės ir priežiūros institucijų, išmanymą apie tai, kas apskritai yra žvalgyba valstybėje, koks slaptųjų tarnybų vaidmuo ir jų funkcijos. Iki šiol nepavyko sukurti veiksmingo žvalgybos ciklo, kuris atitiktų renkamos ir analizuojamos informacijos sprendimų priėmėjų poreikius. Taip pat pažymėtina, kad nėra išspręsta pernelyg glaudžių politikų ir žvalgybos tarnybų santykių problema¹¹⁸. V. Urbelis siūlo šių problemų sprendimo būdus ir nurodo pagrindines kryptis: poreikis investuoti į slaptųjų tarnybų darbuotojus (tai yra galimybė kelti jų kvalifikaciją); žvalgybos ciklo įgyvendinimo peržiūrėjimas (reikalaujama, kad žvalgybos ciklas virstų idealiu darbo modeliu, kad būtų įmanoma visuose žvalgybos tarnybų darbo etapuose atlikti funkcijas vykdant aiškiai nustatytus reikalavimus, ypač turi būti sustiprintas grįžtamasis ryšys tarp slaptųjų tarnybų ir politikos formuotojų (pvz., LR Prezidento, vyriausybės narių ir kitų institucijų)); turi būti peržiūrėtos funkcijos ir pavaldumas (reikalaujama panaikinti dvigubą pavaldumą, atskirti žvalgybą ir teisėsaugą, aiškiau nurodyti funkcijas keičiant šalies įstatymus); užtikrinti finansavimą (tai leistų pritraukti geriausius specialistus ir padidintų technologinių sprendimų galimybes)¹¹⁹.

Vertinant žvalgybos koncepcijos atsiradimą 2009 m. neįmanoma nepastebėti, kad parlamentinio tyrimo dėl VSD veiklos išvados bei pasiūlymai spręsti susikaupusias problemas labiausiai lėmė prasidėjusius pokyčius. NSGK tyrimo dėl VSD veiklos išvadų pavyzdys patvirtina mintį, kad įgyvendinimo modelio (koncepcijos) atsiradimas yra skirtas užpildyti trūkstamą grandį tarp politikos sprendimų priėmimo ir politikos vykdymo bei jos įgyvendinimo, ir reikalingas spręsti deklaruojamos politikos bei praktikuojamos politikos santykio klausimus¹²⁰.

3.1. Slaptųjų tarnybų ir politikos santykis

Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatyme nurodomos žvalgybos tarnybų funkcijos politinėje, ekonominėje, mokslo, technikos ir informacinės veiklos, gynybos, karinėje-politinėje, karinėje-ekonominėje ir karinėje-techninėje srityse, taip pat ir užsienyje esančių Lietuvos Respublikos valstybės įstaigų saugumo, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos institucijų veiklos užsienyje, jų įslaptintos informacijos apsaugos užsienyje¹²¹ srityse. Žvalgybos tarnybos, vykdydamos savo funkcijas

¹¹⁸ Urbelis V., p. 220–232.

¹¹⁹ Ten pat, p. 244–245.

¹²⁰ Lane, J. E., p. 148.

¹²¹ LRS, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas, 7 straipsnis.

užtikrinant nacionalinio saugumo interesus, neišvengiamai turės kontaktuoti su politikais, nes jų veiklos laukas, kaip matyti iš įstatymo, platus, įvairus ir reikšmingas.

Nepaisant to, kad žvalgybą ir kontržvalgybą vykdo dvi atskiros tarnybos, dėmesys sutelkiamas ties VSD. Galima pastebėti, kad tiek žiniasklaidos, tiek ir politikų domėjimasis šia tarnyba yra labiau panašesnis į siekį ne atidžiau kontroliuoti ir reikalauti atskaitomybės iš VSD, bet pareikšti politikų bei visuomenės nepasitenkinimą departamento veikla (be jokio konstruktyvaus požiūrio į kontrolės bei priežiūros problemas).

Taigi analizuojant slaptųjų tarnybų ir politikos santykį, aiškėja, kad pagrindinė nesutarimo priežastis yra politikų dalyvavimas slaptųjų tarnybų kontrolės srityje ir dėl to atsirandančios manipuliacijos, kurios kaip tik ir reiškia tarnybų veiklos politizavimą (geras pavyzdys būtų būtų LR Prezidento R. Pakso apkaltos procesas 2003 m.¹²², „12 pažymų“ skandalas, susijęs su VSD veikla 2006 m.¹²³, įtarimai bendradarbiavimu su Jungtinių Valstijų centrinės žvalgybos valdyba steigiant neteisėtus slaptus kalinimo ir tardymo centrus¹²⁴; galimai neteisėti VSD pareigūnų veiksmai, panaudoti prieš žurnalistus, politikus ir visuomeninių organizacijų narius¹²⁵, Gatajevų šeimą¹²⁶, Eglę Kusaitę¹²⁷; galimas veiklos ribų peržengimas „flyLAL“ bankroto¹²⁸ bei LEO LT kūrimo istorijose¹²⁹). Algis Kašėta dar 2006 m. straipsnyje „Kas turėtų įtempti specialiųjų tarnybų kontrolės vadžias?“, apžvelgdamas ES slaptųjų tarnybų kontrolės problemas, taip pat ir Lietuvos aktualijas pastebi, kad skandalų yra visose ES valstybėse, tačiau Lietuvos atveju tiesiog yra būtina peržiūrėti parlamentinės kontrolės funkcijas ir galimybes, pagaliau baigti politines manipuliacijas¹³⁰. Seimo NSGK biuro vedėjas V. Dmitrijev leidžia aiškiai suprasti, kad pagrindinė problema – žvalgybos tarnybų politizavimas, nepagrįstai didelis siekis kontroliuoti, to neturėtų būti. Jis pažymi, kad didelę reikšmę turi tarnybų vidaus kontrolė. Jeigu tarnybų pareigūnai ar darbuotojai nusižengtų vidaus taisyklėms ar

¹²² Pačkauskaitė A., Metų procesas - prezidento apkalta/VŽ archyvas, VŽ Nr. 251 (8 psl.), Žinios, 2004 m. gruodžio 27 d. Vilnius. <http://vznotes.vz.lt/Newspaper/RA99.nsf/0/c12567cc0037eec1c2256f740028cf4e?OpenDocument&Click=> [žiūrėta 2010 10 17].

¹²³ Balsas.lt, Vytautas Rubavičius: Tikrieji skandalai: įstatymų „landos“ ir pažymos“/balsas.lt. <http://www.balsas.lt/naujiena/266844/vytautas-rubavicius-tikrieji-skandalai-istatymu-landos-ir-pazymos> [žiūrėta 2010 10 17].

¹²⁴ Diena.lt, CŽV kalėjime Lietuvoje buvo laikomas palestinietis, teigia kalinių teisių gynėjai/diena.lt Vilnius, 2010-09-20. <http://www.diena.lt/naujienos/lietuva/czv-kalejime-lietuvoje-buvo-laikomas-palestinietis-teigia-kaliniu-teisiu-gynejai-papildyta-300080> [žiūrėta 2010 10 17].

¹²⁵ Velička M., Antrasis valstybės užvaldymo etapas?/lzinios.lt http://www.lzinios.lt/lt/2010-10-20/pirmas_puslapis/antrasis_valstybes_uzvaldymo_etapas.html?print [žiūrėta 2010 11 17].

¹²⁶ Laisvas laikraštis.lt, VSD – vis dar nusikalstama organizacija/Laisvas laikraštis.lt. Vilnius. <http://www.laisvaslaikraštis.lt/news/299/53/> [žiūrėta 2010 11 17].

¹²⁷ Delfi.lt, Žmogaus teisių gynėjai toliau klausinėja VSD vadovą dėl E.Kusaitės bylos/delfi.lt. Vilnius, <http://myep.delfi.lt/news/zmogaus-teisiu-gynejai-toliau-klausineja-vsd-vadova-del-ekusaites-bylos.d?id=34222159> [žiūrėta 2010 11 17].

¹²⁸ Balsas.lt, „flyLAL“ bandė kilti ant VSD sparnų/balsas.lt. <http://www.balsas.lt/naujiena/237870/flylal-bande-kilti-ant-vsd-sparnu> [žiūrėta 2010 09 05].

¹²⁹ Lrytas.lt, P. Malakauskas neatskleidžia, ar VSD pradėjo tirti LEO LT veiklą/lrytas.lt. Vilnius, ELTA ir lrytas.lt inf., 2009-04-01. <http://www.lrytas.lt/-12385854231236431701-p-malakauskas-neatskleid%C5%BEia-ar-vsd-prad%C4%97jo-tirti-leo-lt-veikl%C4%85.htm> [žiūrėta 2010 09 05].

¹³⁰ Kašėta A., Kas turėtų įtempti specialiųjų tarnybų kontrolės vadžias?/Verslo banga.lt. Veidas, 2006 10 26, Nr. 43. <http://www.verslobanga.lt/lt/leidinys.full/4541baf3a87a4> [žiūrėta 2010 11 17].

pažeistų įstatymus, yra užtektinai būdų išaiškinti ir atskleisti tokias veikas. Taigi labai svarbu pasitikėti institucija ir jos darbuotojais, nes pati savikontrolė jau daug lemia, kad nebūtų peržengiamos įstatymų normos. Anot V. Dmitrijev, privalu suvokti, kad tarnybos veikia teisinėje valstybėje laikydamosi teisės principų ir užsiima teisėta veikla, nuolatinių įtarinėjimų dėl veiklos normų nepaisymo reikėtų vengti¹³¹.

Politikai sutinka, kad dabartinei valdančiajai daugumai esamas VSD kontrolės ir priežiūros bei atskaitomybės efektyvumas neatrodo pakankamas, bet konstatuojama, kad pokyčiai šioje srityje vyksta labai lėtai. Tik 2009 m. pradžioje LR Seimo NSGK pirmininkas A. Anušauskas, apžvelgdamas žvalgybos kontrolės perspektyvas, teigė, kad VSD kontrolei pagerinti inicijuojamos naujos institucijos: *žvalgybos komitetas* prie Vyriausybės bei *žvalgybos ir saugumo inspektoriatas* tarnyba prie Seimo. Jos padėtų išspręsti atskaitomybės vyriausybei problemą bei išvengti tarnybų politizavimo¹³².

Vertinant Lietuvos įstatyminę bazę galima teigti, kad įstatymai, reglamentuojantys slaptųjų tarnybų veiklą, yra parengti pakankamai profesionaliai. Tačiau reikia pažymėti, kad niekur neužsimenama apie slaptųjų tarnybų ir politikos santykį: tik viename VSD statuto straipsnyje saugumo pareigūnams yra draudžiama būti politinių partijų ar organizacijų nariais, rėmėjais, dalyvauti bet kokioje politinėje veikloje¹³³. Kituose su šia problema susijusiuose šalies įstatymuose slaptųjų tarnybų ir politikos santykis nėra apibrėžtas. Slaptųjų tarnybų ir politikos santykių reglamentavimo trūkumas akivaizdus. Tai leidžia politikams žvalgybos tarnybas išnaudoti pagal savo poreikius ir kartu verčia slaptąsias tarnybas dalyvauti politikoje. Tai viena iš svarbiausių problemų, įvardytų Seimo NSGK atliktuose LR VSD veiklos tyrimuose, ta pati problema nurodoma ir žvalgybos koncepcijoje: „nepagrįstai išplečiamos VSD veiklos ribos ir atliekamos nebūdingos funkcijos; vadovų ir pareigūnų veiksmai vienais atvejais galėjo būti atliekami arba jų rezultatai naudojami tam tikrų politinių grupių naudai, kitais atvejais – pačių politinių grupių arba politikų poveikiui“¹³⁴.

Sprendžiant klausimą, kaip artimai ir glaudžiai žvalgybos tarnybos turėtų prisidėti formuojant politiką, yra teigiama, kad didesnio efektyvumo galima pasiekti, jei slaptosios tarnybos būtų informuotos ir atsižvelgtų į strateginius prioritetus bei problemas, atspindinčius esamą politikos kryptį. Tačiau vis tiek dėl tokios tobulos refleksijos prie politinės krypties prisidedančios slaptosios tarnybos rizikuoja savo padėties stabilumu, nešališkumu, neangažuotumu, tikslingumu ir, joms yra vis dėlto sunku išvengti tapimo kokio nors dominuojamo politinio darinio įrankiu, manipuliuojant, ignoruojant, iškraipant faktus, ypač žinant tai, kad politikai gali daryti įtaką, nes turi tokią teisę dirbti su paslaptimis (komitetas kaip NSGK ar pan.)¹³⁵. Todėl yra svarbu žvalgybos tarnybas išlaikyti neutralias,

¹³¹ Interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev.

¹³² Stašaitytė V., Saugumui vadelioti – žvalgybos komitetas ir inspektoriatas/ATN.LT

<http://politika.atn.lt/straipsnis/15029/saugumui-vadelioti-%E2%80%93-zvalgybos-komitetas-ir-inspektoriatas> [žiūrėta 2009 02 20].

¹³³ LRS, Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento statuto patvirtinimo įstatymas, 2008, Nr. IX-1042.

¹³⁴ Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija. PRITARTA Valstybės gynimo tarybos 2010 m. vasario 12 d. nutarimu Nr. V-3 S, I dalis, 7.1.ir 7.2. punktai.

¹³⁵ Interviu su konstitucinės teisės specialistu, ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku.

vengiančias politikuoti, informacija strategams turi būti teikiama „ne tokia, kokią jie nori išgirsti, bet tokia, kokią jie turi žinoti“¹³⁶.

3.2. Grįžtamasis ryšis tarp kontrolės bei priežiūros mechanizmo ir slaptųjų tarnybų

Grįžtamojo ryšio trūkumą tarp vyriausybės ir slaptųjų tarnybų gali pailiustruoti NSGK 2009 m. liepos 8 d. posėdžio pavyzdys. Jame komitetas išklausęs VSD vadovo ir kitų posėdžio dalyvių pasisakymų ir apsvarstęs VSD 2008 m. veiklos ataskaitą, taip pat įvertinęs teigiamus pokyčius konstatavo, kad siekiant VSD veiklos efektyvumo, norint stiprinti institucijos parlamentinę kontrolę, spręsti parlamentinio tyrimo išvadose nurodytas teisinio reglamentavimo ir kitas problemas, turinčias neigiamos įtakos VSD veiklai, yra būtina apibrėžti VSD vietą tarp kitų valstybės institucijų. Aiškiau apibrėžtas turi būti departamento santykis su LR Seimu, LR Prezidentu ir LR Vyriausybe. Būtina nustatyti užduočių šiai institucijai ir kitų valstybės institucijų poreikio gauti informaciją iš VSD formavimo sistemą, tokios informacijos teikimo bei rezultatyvumo vertinimo tvarką. Tobulintinas parlamentinės priežiūros teisinis reglamentavimas parengiant Seimo statuto, Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo, Operatyvinės veiklos įstatymo, Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo, Žvalgybos įstatymo, Seimo kontrolierių įstatymo ar kitų teisės aktų pakeitimus¹³⁷.

Iš šio NSGK pranešimo aiškėja, kad VSD tiesiog nejaučia tinkamo vyriausybės poveikio, neturi su ja darbinio kontakto. Priešingai nei AOTD, VSD yra atskaitinga tik Seimui ir Prezidentui¹³⁸. Anot G. Bagdono, žvalgybos funkcijas atliekančios tarnybos neturi būti atskirtos nuo vykdomosios valdžios. Šis departamentas yra susijęs su valstybės nacionaliniais interesais, todėl turėtų būti aiškiai susaistytas atskaitomybės ryšiais su vyriausybės kontrole (žr. 3 skyriaus įvadą). Departamento vadovas neturėtų pats savo vadovaujamai tarnybai nustatyti užduočių, kaip tai numatoma LR Žvalgybos įstatymo 9 straipsnyje, vyriausybė turėtų formuluoti užduotis šiam departamentui. Tai atitiktų ir Vakarų demokratiškos valstybių praktiką, ir ekspertų išvadą, kad efektyviausią tiesioginę slaptųjų tarnybų kontrolę užtikrina įstatymų vykdomoji valdžia (žr. 1.1 poskyrį).

Ministro pirmininko patarėjo G. Kalinausko nuomone, žvalgybos tarnybos turėtų būti susietos pavaldumo ir atskaitomybės ryšiais su vyriausybe ar Ministro pirmininko tarnyba. Taip yra Vakarų valstybėse, be to, vyriausybės prerogatyva – skirti ir užtikrinti finansavimą. O svarbiausia – kontrolė yra užtikrinama skiriant finansavimą bei vykdant lėšų panaudojimo priežiūrą¹³⁹.

Vertinant Valstybės gynimo tarybos vaidmenį, kaip vykdomosios valdžios kontrolės elementą, ši problema aiškiai nurodoma Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje: „Valstybės

¹³⁶ Caparini M., p. 7.

¹³⁷ LRS, NSGK sprendimas dėl Valstybės saugumo departamento 2008 metų veiklos ataskaitos. 2009 m. liepos 23 d. Nr. 6, Vilnius.

¹³⁸ Valstybės saugumo departamento įstatymas, 1 straipsnis.

¹³⁹ Interviu su konstitucinės teisės specialistu, ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku.

gynimo taryba (toliau – VGT) yra svarbiausia žvalgybos koordinavimo institucija, tačiau jos veikla šioje srityje – formuojant žvalgybos poreikius, koordinuojant žvalgybos tarnybų bendradarbiavimą – yra nepakankamai aktyvi ir efektyvi. VGT nė karto nesvarstė žvalgybos informacijos poreikių, neteikė rekomendacijų šiuo klausimu ir nekėlė tikslų žvalgybos tarnyboms¹⁴⁰.

Tokia padėtis vertintina kaip netinkama, todėl turi būti keistina. Sunku būtų numatyti vykdomosios valdžios kontrolės eigą, reikalauti iš tarnybos (VSD) atsakomybės ir atskaitomybės, kaip tai yra numatyta teisės aktuose, nes tas mechanizmas praktikoje tiesiog neveikia. Remiantis Vakarų valstybių patirtimi, vyriausybių vaidmuo kontroliuojant slaptąsias tarnybas yra labai svarbus: beveik visose Vakarų demokratinėse valstybėse vyriausybės formuluoja žvalgybos tarnyboms veiklos užduotis ir reikalauja tų tarnybų atskaitomybės. Vyriausybės kontrolės reikia, kad būtų užkirstas kelias piktnaudžiavimui, VSD esanti dabar užduočių formulavimo praktika atrodo mažiausiai keistoka. Tokia praktika, pasak H. Born ir I. Leigh, yra netinkama, nes išskyla tarnybos veiklos efektyvumo problema, vykdomoji valdžia praranda galimybes objektyviai vertinti valstybės saugumui kylančių grėsmių mastą bei pagrįstumą, taip pat parinkti adekvačias veiklos alternatyvas¹⁴¹. Kai nėra aiškiai suformuluotų užduočių, tai nėra ir aiškių veiklos ataskaitų. O jei nėra ataskaitų, tai sunku kalbėti apie grįžtamąjį ryšį tarp slaptųjų tarnybų ir vyriausybės.

Esant tokiai situacijai sunku išvis kalbėti apie bet kokį ryšį ir jo palaikymą, apie kokybišką vykdomosios valdžios prisiimamą atsakomybę, tai lemia ir daugelį kitų problemų: kadru, biudžeto perskirstymo, žvalgybos produktų vartojimo, žiniasklaidos bei pilietinės visuomenės vykdomos slaptųjų tarnybų priežiūros poveikio kaitos ir t. t. Kai nėra aiškaus žvalgybos sistemos sudėtinių dalių veiklos derinimo, pilietinei visuomenei taip pat sunku (arba išvis neįmanoma) objektyviau vertinti šioje srityje vykstančius procesus ir be painiavos suprasti žvalgybos vaidmenį valstybėje.

Vertinant VSD pastangas įvykdyti 2009 m. liepos 8 d. NSGK posėdžio siūlymus, 2009 m. rugsėjo 30 d. NSGK posėdyje dėl LR Seimo priimtų sprendimų įgyvendinimo¹⁴² pažymėta, kad VSD iš dalies atsisakė įgyvendinti Seimo priimtus sprendimus, o siūlymų dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo, siekiant gerinti VSD bendradarbiavimą su Seimo komitetu, pateikta nebuvo. Atsižvelgdamas į susiklosčiusią situaciją LR Seimas nusprendė apie tai informuoti Lietuvos Respublikos Prezidentę ir per 2009 m. Seimo rudens sesiją parengti teisės aktų projektus, užtikrinančius efektyvesnę VSD ir kitų operatyvinės veiklos subjektų veiklą bei parlamentinę jų kontrolę. Griežtinti kontrolę paprastai imamas tik po didelių skandalų, o iki tol už žvalgybos tarnybų priežiūrą atsakingi parlamento nariai nepateikinėjo pasiūlymų situacijai pagerinti.

Kitas pavyzdys yra ne mažiau reikšmingas ir atskleidžia slaptųjų tarnybų priežiūros dviprasmiškumą. Lietuvos ombudsmeno institucija, arba Seimo kontrolierių įstaiga, kaip dar vienas

¹⁴⁰ Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, I dalis, 6 punktas.

¹⁴¹ Born H., Leigh I., p. 57-59.

¹⁴² LRS, NSGK sprendimas dėl priimtų sprendimų įgyvendinimo. 2009 m. rugsėjo 30 d. Nr. 8. Vilnius.

Lietuvos žvalgybos tarnybų priežiūros elementas, lieka neišnaudota ir yra ne itin efektyvi. Tokią išvadą galima galima daryti pirmiausia remiantis nusiskundimų, kuriuos yra gavusi ši įstaiga, skaičiumi¹⁴³. Vakarų demokratinėse valstybėse tokias funkcijas atliekančios įstaigos nusiskundimų gauna dvigubai daugiau¹⁴⁴.

3.3. Kadru politiką

Tiek iš NSGK atliktų tyrimų, tiek iš pačiame VSD kylančių problemų yra aišku, kad šią specialiąją tarnybą tebelydi socialistinio laikotarpio šleifas. Ypač tai pasakytina apie kadru politiką. Nors Lietuvoje buvo stengiamasi mažinti anuo laiku dirbusio personalo skaičių¹⁴⁵, bet kadru politikos problemų ir po dvidešimties nepriklausomybės metų išvengti nepavyko: vadovai keitėsi pernelyg dažnai, neaiškus lieka pavaldumas ir subordinacija, departamento vadovais ir toliau nepasitikima. Šios problemos yra aiškiai įvardijamos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje su nuoroda į NSGK atliktų parlamentinių tyrimų išvadas¹⁴⁶.

3.3.1. Dažna vadovų kaita

Galima daryti prielaidą, kad dažna LR VSD vadovų kaita (žr. 5 lent.) kaip pasekmė keičia ir pavaldinių sudėtį, ir kas keisčiausia, nustato bei keičia politinę kryptį¹⁴⁷. Atsižvelgiant į tai, galima įtarti, kad departamente gali būti ne tik gilių vidaus problemų, bet ir sisteminių, išeinančių už slaptųjų tarnybų ribų: kadru kaita nevyksta be senojo palikimo pasekmių, be neaiškių parlamento, žiniasklaidos įtakos darinių susiformavimo.

Susiklosčius tokioms sąlygoms, sunku kalbėti apie tikslingą, adekvačią užduočių formulavimo praktiką. Atitinkamai dažna vadovų kaita suponuoja nepasitikėjimo jais problemą.

5 lentelė. VSD generalinio direktoriaus pareigas einantys asmenys

VSD VADOVŲ KAITA 1990–2010 m. ¹⁴⁸	
1990 m.	Atkuriamojo Seimo narys, Nepriklausomybės Akto signataras Mečys Laurinkus;

¹⁴³ Nuo 1994 m. ši įstaiga yra sulaukusi tik 7 skundų dėl pažeistų teisių ir galimai neteisėtų VSD veiksmų; dėl AOTD veiksmų Seimo kontrolieriaus įstaiga gavo tik 1 skundą per 16 veiklos metų. Lina Baronaitienė, Seimo kontrolierių įstaigos Dokumentų ir informacijos skyriaus vyriausioji specialistė.

¹⁴⁴ Caparini M., p. 20.

¹⁴⁵ Buvo vykdomas žvalgybos tarnybų reformavimas į atskiras institucijas su labiau specifinėmis funkcijomis, vykdant darbuotojų patikrinimus, vykdant liustracijos procedūras ir kt. Watts L. L., p. 8–9.

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija.

¹⁴⁷ Visockas G. Baltijos valstybėms reikalinga sava žvalgybos mokykla „XXI amžiaus“ priedas apie slaptąsias tarnybas / xxiamzius.lt 2007-ųjų lapkričio 21 d., Nr.9.

<http://www.xxiamzius.lt/archyvas/priedai/slaptieji/20071121/1-1.html> [žiūrėta 2010 10 14].

¹⁴⁸ VSD, Valstybės saugumo institucijos nuo 1990 metų. <http://www.vsd.lt/Page.aspx?pageID=69> [žiūrėta 2010 10 23].

1991 03–1991 09	Generalinio direktoriaus pareigas laikinai ėjo Viktoras Zedelis;
1991 09–1992 04	Atkuriamojo Seimo narys, Nepriklausomybės Akto signataras Zigmąs Vaišvila;
Departamentas buvo reorganizuotas į Nacionalinio saugumo tarnybą.	
1992 04–1992 07	Atkuriamojo Seimo narys, Nepriklausomybės Akto signataras Balys Gajauskas;
Vietoj Nacionalinio saugumo tarnybos įsteigiama Saugumo tarnyba.	
1992 08–1993 01	Buvęs politinis kalinys, nelegalios religinės literatūros leidėjas Petras Plumpa;
1993 01–1998 06	Atkuriamojo Seimo narį, Nepriklausomybės Akto signatarą Jurgis Jurgelis;
1994 m. gegužės mėn. vietoje Saugumo tarnybos buvo įsteigtas Valstybės saugumo departamentas	
1998 06–2004 04	Mečys Laurinkus;
2004 04–2007 06	Arvydas Pocius;
2007 06–2009 12	Povilas Malakauskas;
2009 12–2010 04	Generalinio direktoriaus pareigas laikinai ėjo Romualdas Vaišnoras;
2010 m.	Gediminas Grina.

Šaltinis: LR VSD tinklapis.

1990–1992 m. pasikeitė trys VSD vadovai. Kai paskui departamentas buvo kelis kartus reorganizuotas ir 1994 m. vėl įsteigtas Valstybės saugumo departamentas, per šį laikotarpį pasikeitė trys vadovai. Vėliau iki 2010 m. pasikeitė 5 vadovai.

AOTD vadovų kaita nėra tokia dažna: 2001–2007 m. pasikeitė du vadovai (žr. 6 lent.).

6 lentelė. AOTD direktoriaus pareigas einantys asmenys

AOTD VADOVŲ KAITA 1990 – 2010 m.¹⁴⁹	
1990 06–1991 04	Alfonsas Bajoras buvo paskirtas pirmuoju Antrojo skyriaus viršininku;
1991 04–1991 05	Informacijos-žvalgybos skyriaus viršininku tapo Liudas Bumbulis;
1991 05–1991 10	„A“ skyriui vadovavo Petras Ivoškis;
1991 10–1997 05	Antrosios tarnybos vadovu buvo paskirtas mjr. Mindaugas Ravinskas;
1997 05	Antrojo departamento direktoriumi buvo paskirtas Kostas Mickevičius;
1997 m. liepos 22 d. įsteigtas Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos	

¹⁴⁹ LR Krašto apsaugos ministerija, AOTD istorija.

http://www.kam.lt/lt/struktura_ir_kontaktai_563/kas_institucijos_567/aotd_582/aotd_istorija_587.html [žiūrėta 2010 10 23].

2001 01–2007 01	Departamento direktoriumi paskiriamas plk. ltn. Gintaras Bagdonas;
2007 01	Departamento direktoriumi paskiriamas plk. Juozas Kačergius.

Šaltinis: LR KAM tinklapis.

Iki 2001 m. žvalgybos ir kontržvalgybos funkcijas vykdančios institucijos buvo pertvarkomos, sujungiamos, plečiamos ir t. t.

3.3.2. Neaiškus pavaldumas

NSGK, Seimo pavedimu 2006 m. atlikęs VSD veiklos parlamentinį tyrimą ir išanalizavęs Seimo nutarime apibrėžtas kai kurias VSD veiklos sritis ir problemas, konstatavo, kad VSD vadovybė neskyrė pakankamai dėmesio personalo valdymo politikai ir tinkamam moraliniam klimatui palaikyti; nebuvo aiškiai reglamentuotos pareigūnų skyrimo, karjeros ir personalo valdymo sistemos (kaip pavyzdys yra pateikiamas V. Pociūno perkėlimas iš VSD valdybos viršininko pareigų į diplomatinę tarnybą Lietuvos Respublikos generaliniame konsulate Gardine, tačiau tokio perkėlimo procedūros teisės aktuose nėra detalios reglamentuotos, dėl to atsirado prielaidos galimiems neskaidriems VSD vadovybės veiksmams, sprendžiant VSD pareigūnų karjeros klausimus¹⁵⁰); ši tarnyba nepakankamai koordinavo VSD padalinių darbą¹⁵¹.

VSD pavaldumas skiriasi nuo AOTD pavaldumo santykių. AOTD santykiai yra aiškiai nustatyti, šis departamentas tiesiogiai pavaldus krašto apsaugos ministrui. Jis formuluoja užduotis šiai žvalgybos tarnybai, vykdo jų vertinimą, skiria bei atleidžia vadovus, atlieka vykdomosios valdžios kontrolės funkciją¹⁵².

V. Urbelis akcentuoja VSD dvigubo pavaldumo problemą, kuri tik dar labiau komplikuoja šios institucijos vykdomosios kontrolės ir priežiūros mechanizmą: sunku suprasti, kas turi reikalauti atsakomybės už atliekamą šios tarnybos veiklą, nėra aišku, kas galiausiai atsakingas už užduočių formulavimą, jų įgyvendinimo kontrolę bei priežiūrą¹⁵³. Kai nėra santykio su vykdomąja valdžia, nėra aiškiai nustatyta institucija, kuriai turėtų būti pavaldus VSD, negalima užtikrinti nuolatinio institucijų aprūpinimo informacija bei padėti įgyvendinti kitus vyriausybės planus. Vyriausybė apskritai praranda galimybę būti kompetentinga ir komentuoti šią sritį¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinio tyrimo IŠVADA. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. X-990 priedėlis. http://www3.lrs.lt/docs3/kad5/w5_istorija.show5-p_r=5997&p_d=64305&p_k=1.html [žiūrėta 2010 10 12].

¹⁵¹ Ten pat.

¹⁵² Urbelis V., p. 227.

¹⁵³ Ten pat, p. 227.

¹⁵⁴ Ten pat, p. 228.

3.3.3. Pasitikėjimo svarba

Analizuojant pasitikėjimo problemas, kylančias skiriant žvalgybos tarnybų vadovus bei vykdant kadru politiką, daug dėmesio skiriama piktnaudžiavimui. Tokiems neteisėtiems veiksams atsiveria plati erdvė, kai slaptųjų tarnybų kontrolės, priežiūros ir atskaitomybės klausimus iš esmės sprendžia įstatymų vykdomoji valdžia. M. Caparini pastebi, kad susiformavus artimam žvalgybos tarnybų ir vyriausybės santykiui, atsiranda pavojus ministrams imti politizuoti žvalgybos procesą (pvz., slaptosios tarnybos gali būti panaudojamos informacijai apie politinius oponentus rinkti)¹⁵⁵. G. Bagdonas teigia: „kadangi žvalgybos veikla yra jautrus procesas, tai tarp abiejų pusių – tarp žvalgų ir politikų ar sprendimų priėmėjų – turi būti pasitikėjimas. Jei nėra pasitikėjimo, tinkamai organizuoti žvalgybos veiklą yra labai sudėtinga arba neįmanoma“¹⁵⁶. Atsakant į klausimą apie pasitikėjimo problemą, G. Kalinausko manymu, iš dalies žvalgybos pareigūnų nepasitikėjimo politikais priežastį lemia tai, kad dalis politikų prieš patekdami į politiką buvo (o galbūt ir šiuo metu tebėra) tarnybų domėjimosi objektai, todėl tarnybos negali pasitikėti ir patikėti informacijos tokiems asmenims¹⁵⁷.

Paskirtu VSD vadovu ir jo atliekama veikla turi būti visiškai pasitikima. Pasitikima turi būti jau užduočių, formuluojamų specialiajai tarnybai etapu. Jeigu nepasitikima vadovu, tai atitinkamai būtų sunku arba iš viso neįmanoma atlikti veiksmingos žvalgybos tarnybos kontrolės, ypač kai taip dažnai yra keičiami tarnybų vadovai. Vakaruose nėra tokios dažnos vadovų kaitos.

3.4. Žvalgybos produktų vartojimas

Žvalgybos produktų vartojimo problema vėlgi atsiranda iš bendro Lietuvos žvalgybos sistemos apibūdinimo, žvalgybos vartotojų ir žvalgybos tarnybų santykių supratimo. Neįmanoma suprasti slaptųjų tarnybų produktų vietos nesuvokiant žvalgybos vaidmens ir uždavinių. Pasak G. Bagdono, „dažnai pasitaikanti žvalgybos vartotojų ir žvalgybos tarnybų santykių problema – tai skirtingai suprantamas žvalgybos vaidmuo ir uždaviniai, užtikrinant šalies nacionalinį saugumą“¹⁵⁸. Žvalgybos informacija yra atpažįstama pagal sisteminius požymius, t. y. tam tikru būdu apdorota, įvertinta ir atitinkanti sprendimo priėmėjo ar politiko išreikštus poreikius, informacija¹⁵⁹. Šio produkto atsiradimas žvalgybos procese turi labai aiškius trūkumus. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje taip pat aiškiai nurodyta, kad „informacijos teikimas šalies aukščiausiesiems pareigūnams

¹⁵⁵ Caparini M., p. 10.

¹⁵⁶ Bagdonas G., Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė, p. 47.

¹⁵⁷ Interviu su konstitucinės teisės specialistu, ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku.

¹⁵⁸ Bagdonas G., Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė, p. 35.

¹⁵⁹ Lowenthal, M. M., Intelligence: from Secrets to Policy, third edition, Washington D. C. CQ Press, 2006, p. 2.. Bagdonas G. Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė, 35 p.

turi būti tobulinamas. Būtina aiškiai apibrėžti informacijos teikimo procedūrą¹⁶⁰. Kiekviename etape, ar tai būtų reikalavimų bei užduočių nustatymas, ar rinkimo stadija, ar aiškinimas (analizė), ar pateikimas, yra susiduriama su tam tikromis problemomis, kurios iš esmės destabilizuoja žvalgybos ciklą.

3.4.1. Žvalgybos ciklo veikimas

Aiškinant žvalgybos procese slaptos informacijos neprieinamumą, slaptumo reikšmę bei svarbą, pažymėtina, kad net atsitiktinis tam tikro analitinio, informacinio ar naudojamo pranašumo prieš konkurentą (priešą) atskleidimas prilygsta to pranašumo praradimui tuo metu, kol tai dar potencialiai naudinga, todėl baudmės dydis už bet kokio pranašumo atskleidimą gali būti ypač didelis¹⁶¹. Tačiau įslaptinimas turi vykti paisant atskaitingumo, demokratiškos normų ir įstatymų¹⁶². Lietuvos žvalgybos ciklo kontūrai kaip tik turėtų būti brėžiami vertinant visų minėtų komponentų derinimo mechanizmą.

Pati žvalgybos ciklo tvarka, kaip ir daugelyje valstybių, neturi išsiskiriančių dalių, tačiau labiausiai išsiskiria savo kokybe, veikimu ar neveikimu. Pirmajame žvalgybos proceso etape aprėpiamų sričių ir problemų nustatymas priklauso nuo sprendimų priėmėjų ir žvalgybos bendruomenės potencialo „užsukti“ šį mechanizmą. Toliau informacija pagal atskirus metodus yra renkama, aiškinama paisant tam tikrų reikalavimų, vyksta analizė, t. y. informacija yra apdorojama, gaunami reikiami rezultatai ir galiausiai ši informacija, kaip atskiras produktas, yra išplatinama vartotojams (užsakovams). Grįžtamojo ryšio, itin svarbaus žvalgybos ciklo elemento, atsiradimas priklauso nuo užsakovų sugebėjimų apdoroti gautą produkciją bei slaptųjų tarnybų sugebėjimo bendradarbiauti. Neveiksmingas bendradarbiavimas, turi įtakos visam žvalgybos procesui kaip neatsiejamai žvalgybos sistemos daliai. Nerezultatyvus grįžtamasis ryšys gali kelti ilgalaikių problemų lokaliu ir makrolygmeniu.

Užduotims formuluoti AOTD ir VSD atžvilgiu yra taikoma skirtinga tvarka: krašto apsaugos ministras formaliai nustato prioritetus ir užduotis žvalgybai, bet jis neturi kompetentingo nuolatinio personalo, galinčio užsiimti medžiagos žvalgybinės informacijos rinkimo klausimais parengimu ar patarti formuluojamų užduočių klausimais. Tokios kompetencijos trūkumas neleidžia ministrui veiksmingai prisidėti prie žvalgybos tarnybų veiklos, jo veikimas tėra politinis kuravimas, konsultacijos einamaisiais reikalais be ilgalaikės perspektyvos žvalgybos tarnybų veiklos atžvilgiu¹⁶³.

Informacijos rinkimo etape lemiamą vaidmenį atlieka turimi resursai, pagal kuriuos reikia rinkti galimus informacijos rinkimo būdus. Nepakankami resursai susiaurina informacijos rinkimo būdų

¹⁶⁰ Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, 8.3. punktas.

¹⁶¹ Warner M., p. 17.

¹⁶² Leigh I., p. 68.

¹⁶³ Urbelis V., p. 236.

pasirinkimo galimybes. Kiekvienas būdas (metodas) pagal naudojamas priemones leidžia apimti skirtingus informacijos šaltinių laukus. Gali būti naudojamas vienas metodas, keli arba jų kompleksas, atsižvelgiant į poreikį nagrinėti ir gilintis į suformuluotą problemą¹⁶⁴. Lietuvos žvalgybos tarnybos gali naudotis visais įmanomais būdais, tačiau daugelyje sričių be patyrusių užsienio valstybių sąjungininkų teikiamos informacijos Lietuvos žvalgyba išsiversti negali, nes informacijos rinkimo ir panaudojimo galimybes riboja palyginti maži žvalgybos tarnybų biudžetai.

Informacijos apdorojimo stadijoje surinkti duomenys iššifruojami, sisteminami analitikams suprantama forma. Tada itin svarbus tampa specialistų vaidmuo arba, kitaip tariant, žmogiškieji išteklių, nes informacijai turi būti suteiktas konkretus kokybiškas, poreikius ir uždavinius atitinkantis pavidalas. Lietuvos specialistų vaidmuo dėl resursų trūkumų vertinamas palankiai tik kai kuriose srityse: „be ilgalaikės analizės trūkumų, neturint brangiai kainuojančių techninių informacijos rinkimų pajėgumų, Lietuvos dėmesys turėtų būti kreipiamas būtent į analizės pajėgumų stiprinimą, gebėjimą interpretuoti ir suprasti iš atvirų šaltinių ar sąjungininkų gaunamą informaciją“¹⁶⁵.

Žvalgybos proceso baigiamojoje stadijoje VSD ir AOTD, atsižvelgiant į išvardytus trūkumus, sukuria ar pagamina tik tam tikru lygiu poreikius ir uždavinius atitinkančius informacinius produktus, kuriuos paskirsto valdžios institucijoms. Slaptųjų tarnybų parengtuose dokumentuose nėra griežtų ir absoliučiai teisingų dalykų, taip pat juose skelbiama informacija nebūtinai turi būti aktuali ilgą laiką (VSD); pažymėtina, kad bendrų VSD ir AOTD produktų žvalgybos tarnybos nesukuria, tai, vertinant veiklos sritis (pvz., užsienio politiką), kryptis (pvz., nacionalinį saugumą) ir galimą tikslų mastą, neprisideda prie veiksmingos tarnybų veiklos¹⁶⁶. V. Urbelis pažymi, kad nei šalies vadovas, nei ministras pirmininkas negauna Vakarų valstybėse įprastos kasdienės žvalgybos santraukos, kurioje fiksuojami iš įvairiausių šaltinių surenkami aktualūs kasdieniai įvykiai¹⁶⁷. Toks vakuumas atitinkamai formuoja paties produkto vartojimo tradiciją, t. y. šios tradicijos nebuvimas atitinkamai sukuria paties produkto vartojimo problemą – produkcijos vartotojai tiesiog nesugeba jos tinkamai vertinti. Kadangi Lietuvoje dėl esamų finansinių ir žmogiškųjų resursų trūkumų žvalgybos tarnybos negali parengti aukštus vakarietiškus standartus atitinkančių produktų, o pateikiamo produkto vartotojai neturi pakankamai kompetencijos savo pačių numatytiems poreikiams patenkinti, tai tik dar labiau padidina atotrūkį tarp politikos formuotojų ir slaptųjų tarnybų. Nevyksta glaudesnis bendradarbiavimas, slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmas yra neveiksmingas.

¹⁶⁴ Ten pat, p. 237.

¹⁶⁵ Ten pat, p. 240.

¹⁶⁶ Ten pat, p. 241.

¹⁶⁷ Ten pat, p. 242.

3.5. Neigiamas žiniasklaidos ir pilietinės visuomenės vaidmuo

Lietuvoje, kaip ir Vakarų demokratinėse valstybėse, žiniasklaida bei visuomenė sudaro vienus iš slaptųjų tarnybų priežiūros elementų, iš tikrųjų pakankamai efektyviai atliekančias žvalgybos tarnybų priežiūros ir kontrolės funkcijas. Žiniasklaida, informuodama apie slaptųjų tarnybų veiklą, aktualizuoja neišspręstas problemas bei padeda atskleisti specialiųjų tarnybų padarytus pažeidimus. Žiniasklaida taip pat skatina atsakingiau atlikti savo darbą už tų tarnybų veiklos kontrolę atsakingus politikus bei pilietinės visuomenės domėjimąsi ir aktyvumą dalyvaujant diskusijose ir politiniuose procesuose: skatina politikus rimčiau pažiūrėti į slaptąsias tarnybas ir spręsti aktualius klausimus.

Galima teigti, kad šių dviejų slaptųjų tarnybų priežiūros elementų vaidmuo, sąsajos su kitais demokratinės žvalgybos kontrolės elementais turi teigiamą poveikį efektyvesnei slaptųjų tarnybų veiklai. Tačiau nereikėtų tikėtis, kad žiniasklaida prisidėtų prie vien tik veiksmingos žvalgybos tarnybų veiklos kontrolės. Žiniasklaida disponuoja slapta informacija, todėl atskleidžiama tai, kas yra slapta, kartais pakenkiant tų tarnybų veiklai. Taigi žiniasklaidos vaidmens pasekmės yra ne vien teigiamos: pasitikėjimas slaptosiomis tarnybomis visuomenėje gali mažėti; susidaro terpė slaptai informacijai nutekėti iš žvalgybos tarnybų ir ta terpė yra palaikoma; pačios slaptosios tarnybos sąmoningai įsitraukia į šį procesą ir naudojami galimybe savo veiklai pateisinti bei reabilituoti viešojoje erdvėje¹⁶⁸. Kai mažėja pasitikėjimas, visuomenė gali aktyviau reikšti savo nepasitenkinimą arba, vengdama susidūrimo ar konflikto su šiomis tarnybomis, gali ignoruoti poreikį keisti situaciją ir visai nereikšti savo pilietinės pozicijos. Jau buvo minėta (žr. 2.2. poskyrį), kad piliečiai neišnaudoja galimybių kreiptis į Lietuvos Seimo kontrolieriaus instituciją. Galima daryti prielaidą, kad piliečiai vengia kreiptis dėl žymiai gilesnių priežasčių: dabartinės šalies žvalgybos tarnybos tebeliginamos su represinėmis ankstesniojo režimo struktūromis; pilietinei visuomenei trūksta įgūdžių spręsti probleminius klausimus arba slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmas veikia idealiai. Žiniasklaida sudarydama informacijos nutekėjimo terpę ir ją palaikydama sukuria manipuliavimo įrankį, linksta tendencingai iškraipyti faktus, kurie dažnai pateikiami kaip vienintelė tiesa apie žvalgybos tarnybų ar jas kontroliuojančių ir prižiūrinčių institucijų veiksmus. Linksta tendencingai iškraipyti faktus pateikdama subjektyviai atrinktą informaciją ir detales¹⁶⁹. Slaptosios tarnybos, naudamosios tokiomis žiniasklaidos „paslaugomis“, taip pat dalyvauja selektyvioje informacijos atrankoje ir gali slopinti pilietinės visuomenės poreikį objektyviau domėtis aktualiais klausimais.

Visuomenės informavimo įstatymas valstybės ir savivaldybių institucijoms, bankams, politinėms partijoms draudžia dalyvauti viešosios informacijos skleidimo procese, tačiau, kaip rodo Lietuvos

¹⁶⁸ Bačiulis A., Specialiosios tarnybos turi žinoti savo vietą/Veidas, 2006 11 02, Nr. 44.

¹⁶⁹ Caparini M., p. 22.

pavyzdžiai, šios institucijos to nepaiso¹⁷⁰. Todėl teigiamai kalbėti apie žiniasklaidos vaidmenį slaptųjų tarnybų demokratinės kontrolės procese Lietuvoje yra pakankamai sudėtinga. Apie žiniasklaidos, ieškančios VSD „klaidų“, neigiamą poveikį taip pat kalba Seimo NSGK biuro vadovas V. Dmitrijev¹⁷¹.

Suvokiant žiniasklaidos ir ją valdančių subjektų santykių prasmę bei žiniasklaidos priemonių galimybę nepranešti apie jų akcininkus ar dalininkus, turinčius nuosavybės teises ar valdančius mažiau kaip 10 procentų visų akcijų ar turto¹⁷², objektyviai vertinti ir pasitikėti visuomenės informavimo priemonėse pateikiama informacija tiesiog sudėtinga. O kai, pavyzdžiui, iškyla neaiškumų dėl VSD atliekamų funkcijų ar įtarimai, kad departamentas nepaiso įstatymų, dažnai reikalaujama prezidento, kaip demokratinės VSD kontrolės elemento, atsakomybės¹⁷³.

3.6. Finansavimo reguliavimas

NSGK 2009 m. liepos 8 d. posėdyje, kuriame buvo aptariama VSD veikla, pateikti siūlymai LR Vyriausybei užtikrinti finansavimą, o iš VSD buvo pareikalauta pateikti išsamią medžiagą susijusią su VSD struktūros pertvarkymais, jų įtaka veiklos efektyvumui, įslaptintos informacijos apsaugos stiprinimo priemonėmis, personalo valdymo pokyčiais, turimų išteklių panaudojimu, taip pat medžiagą dėl VSD veiklos parlamentinio tyrimo išvadų įgyvendinimo, pareigūnų, liudijusių parlamentinio tyrimo metu, atleidimo iš VSD, ir kt. Atsižvelgus į departamento pateiktą medžiagą galima būtų kalbėti apie slaptosios tarnybos veiklos gerinimą ir pagrįstą finansavimą¹⁷⁴. Kai departamento veikla turi tiek trūkumų, yra keblu kalbėti apie tinkamą finansavimą. Tačiau žvalgyba yra išskirtinė valstybės gyvenimo sritis, todėl neskirti lėšų šiai sričiai negalima. Apie tai kalba NSGK pirmininkas A. Anušauskas: „Siūlome, kad Vyriausybė rengdama valstybės biudžeto projektą 2010 metams atsakingai įvertintų, kokius nurodytus prioritetus finansuoti. Nubrėžėme tam tikras ribas, kurias peržengus, institucijų veikla taptų komplikuoata, nes neskyrus pakankamo finansavimo joms tektų imtis lėšas taupančių priemonių. Kartu turėtų būti aiškiai pasakyta, kokių prioritetų sąskaita taupyti, nes

¹⁷⁰ Jackevičius M., Žiniasklaidos priemonės valdo ir kunigai, ir politikai, ir bankininkai/LŽS.lt. Vilnius, 2010 birželio mėn. 1 d.
http://www.lzs.lt/lt/naujienos/ziniasklaida_lietuvoje/archyvas/p105/ziniasklaidos_priemones_valdo_ir_kunigai_ir_politikai_ir_bankininkai.html [žiūrėta 2010 11 20].

¹⁷¹ Interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev.

¹⁷² Jackevičius M.

¹⁷³ Civis.lt. Piliečių santalkos viešas laiškas Respublikos Prezidentui Valdui Adamkui dėl Valstybės saugumo departamento veiklos. 2008 12 10, <http://www.civis.lt/pilieciu-santalkos-viesas-laiskas-respublikos-prezidentui-valdui-adamkui-del-valstybes-saugumo-departamento-veiklos-3902.html> [žiūrėta 2010 11 20].

¹⁷⁴ LR Seimas, NSGK sprendimas dėl Valstybės saugumo departamento 2008 metų veiklos ataskaitos. 2009 m. liepos 23 d. Nr. 6, Vilnius.

taikytinos taupymo priemonės tikrai nepagerins institucijų veiklos efektyvumo, o kartu ir visuomenės bei valstybės saugumo”¹⁷⁵.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros problemos yra kompleksinės, susijusios, sisteminės, neišspręstos per visą nepriklausomybės laikotarpį nuo 1990 m. iki 2010 metų. Atlikus žvalgybos kontrolės ir priežiūros problemų analizę, remiantis institucijų tyrimais, informaciniais šaltiniais, apklausos duomenimis ir žvalgybos koncepcija, galima konstatuoti, kad jos yra aiškiai žinomos, t. y. konkrečiai įvardytos ir yra pasiūlyti šių problemų sprendimų keliai. Visų pirma problemos glaudžiai susijusios su žvalgybos sistemos istoriniu politiniu paveldu ir jo transformacija demokratijos sąlygomis: pasireiškė neadekvati reakcija į slaptųjų tarnybų reformavimą tiek už šalies ribų, (minėtas pagalbos šioms tarnyboms iš Vakarų valstybių trūkumas) tiek ir šalies viduje (nesuvoktas naujasis žvalgybos vaidmuo). Tokia situacija lėmė lėtą ir neveiksmingą specialiųjų tarnybų reformavimo procesą. Kontrolės ir priežiūros mechanizmų neveiksmingumas, (ypač VSD atžvilgiu) skatino tarnybų politizavimą, susidarė sąlygos neteisėtam informacijos atskleidimui, nepagrįstai išsiplėtė kompetencijos ribos, pasidarė neiškus pavaldumas, politikai ėmė sąmoningai palaikyti painių žvalgybos vaidmens traktavimą. LR Seimo NSGK net 2009 m. rugsėjo 30 d. konstatavo, kad VSD nesiėmė jokių pastangų problemoms pašalinti. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje yra konkrečios nuorodos į NSGK atliktų parlamentinių tyrimų išvadas, jose išryškintos pagrindinės Lietuvos žvalgybos problemos: nepagrįstai išplėtos VSD veiklos ribos, tarpinstitucinių santykių neveiksmingumas, VSD politizavimo atvejai. Taip pat koncepcijoje yra nurodytos kitos problemos (žr. 4 skyrių).

Atsižvelgiant į problemų turinį galima apibrėžti slaptųjų tarnybų veiksmingumo kriterijus – tai skaidrus lėšų panaudojimas ir strategijų įgyvendinimas bei efektyvi vyriausybės ir parlamentinė kontrolė; taip pat prioritetų nustatymas, periodiniai atsiskaitymai už savo veiklos rezultatus vykdomajai valdžiai. Žvalgybos (slaptųjų tarnybų) kontrolės ir priežiūros efektyvumas priklauso nuo tarnybų veiklos derinimo su demokratinėmis normomis ir standartais, pilietinių teisių ir laisvių bei įstatymų paisymu. Taip pat kontrolės ir priežiūros efektyvumą lemia atskaitomybė visose srityse: vykdomojoje kontrolėje, parlamentinėje priežiūroje, prokurorinėje kontrolėje ir pilietinės visuomenės priežiūroje.

¹⁷⁵ VTV.LT, NSGK siūlo užtikrinti pakankamą STT ir VSD veiklos finansavimą / VTV.LT. Vilnius, 2009 rugsėjo 24. <http://www.vtv.lt/naujienos/politika-ir-visuomene/nsgk-siulo-uztikrinti-pakankama-stt-ir-vsd-veiklos-finans.html> [žiūrėta 2010 10 28].

4. ŽVALGYBOS KONTROLĖS IR KOORDINAVIMO STIPRINIMO KONCEPCIJA: EFEKTYVUMO PAIEŠKOS

Šiame darbo skyriuje siekiant ištirti Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją bei atskleisti žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumo didinimo galimybes, būdus bei priemones, taip pat perspektyvas (t. y. trečiasis darbo uždavinys), yra iš esmės analizuojama žvalgybos koncepcija. Atsižvelgiama ir į viso darbo turinį, taip pat pateikiami interviu su įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atstovais ir kitais specialistais. Lietuvos žvalgyba yra lyginama su Vakarų demokratinių valstybių žvalgybos modeliais, ieškomi ir paaiškinami jų panašumai ir skirtumai. Taip pat analizuojamos žvalgybos veiksmingumo didinimo galimybės, būdai ir priemonės.

4.1. Koncepcijos pobūdis ir požiūris į slaptąsias tarnybas

Kaip jau buvo minėta, koncepcijos atsiradimą reikėtų tiesiogiai sieti su Seimo NSGK 2006 m. atliktu VSD veiklos tyrimu. Jis ne tik atskleidė susiformavusius nuo nepriklausomybės atkūrimo laikotarpio Lietuvos žvalgybos sistemos trūkumus, bet ir išryškino ilgai nespėtas sisteminės problemas: slaptųjų tarnybų politizavimo sąlygas, prastą kadro politiką, žvalgybos proceso neveiksmingumą ir kitką. Tačiau, kaip pažymi LR Prezidentės patarėjas K. Budrys, ši koncepcija greičiausiai nebūtų atsiradusi, jei į jos svarstymą būtų įtraukta didesnė auditorija. Pasak jo, plačios politinės diskusijos galėjo sustabdyti jos atsiradimą¹⁷⁶.

Aukščiausieji valstybės vadovai taip pat nebuvo linkę toleruoti specialiųjų tarnybų veiklos, turinčios daugybę įvairių į viešumą iškylančių trūkumų (ypač VSD atveju). Buvo privalu atlikti analitinius tyrimus, kad būtų galima pateikti Lietuvos žvalgybos sistemos reformavimo kryptis ir būdus. Tik po tokios pertvarkos būtų galima kalbėti apie slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumą, lygiuojantis į modernias (efektyvias) Vakarų demokratinių valstybių žvalgybos sistemas. Lietuvos žvalgybos pertvarkai inicijuoti 2009 m. Lietuvos Prezidentė D. Grybauskaitė pasiūlė Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją. Jai buvo pritarta 2010 m. pradžioje Valstybės gynimo taryboje (VGT)¹⁷⁷. Suvokiant šią koncepciją kaip įgyvendinimo modelį tikėtina, kad joje numatomi instituciniai mechanizmai padės vykdyti įgyvendinimui¹⁷⁸.

Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje yra numatytas kontrolės ir koordinavimo stiprinimo tikslas bei uždaviniai, žvalgybos koordinavimo ir kontrolės institucijos,

¹⁷⁶ Interviu su LR Prezidentės patarėju K. Budriu.

¹⁷⁷ Prezidentės spaudos tarnyba, Pradedama nacionalinės žvalgybos sistemos pertvarka/president.lt. http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/pradedama_nacionalines_zvalgybos_sistemos_pertvar_ka.html?backlink=%252FIt%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html [Žiūrėta 2010 spalio 12 d.].

¹⁷⁸ Lane J. E., p. 144.

žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolės ir žvalgybos parlamentinės kontrolės mechanizmas. Pasak NSGK atstovo V. Dmitrijev, išskirtinis žvalgybos koncepcijos privalumas – tai koordinatoriaus atsiradimas¹⁷⁹.

Remiantis Lane J. E. įžvalgomis apie įgyvendinimą kaip tobulą administravimą, galima daryti prielaidą, kad koncepcija siekia apimti vientisą administracinę sistemą, įgyvendinimui pasitelkti tobulą administracinę kontrolę¹⁸⁰.

Įdėmiai vertinant koncepcijoje pateiktą žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo perspektyvą, kyla abejonių, kad neviskas, kas numatyta dokumente, bus tinkamai įvykdyta. Tiesiog galima pasiremti paprastu argumentu, kad praktika visada skiriasi nuo teorijos. Tai, kas turi būti įgyvendinta praktiškai, gali būti nepasiekiamas uždavinys, arba kaip atsakė V. Urbelis, paklaustas, kokius jis išvelgia trūkumus Žvalgybos koncepcijoje, ką siūlytų tobulinti ir papildyti, pažymėjo, kad koncepcijoje kalbama tik apie tai, ką reikia padaryti, bet nieko apie tai – kaip reikėtų tai padaryti ir kiek tai kainuos (tiek finansine, tiek žmogiškųjų resursų prasme)¹⁸¹ (žr. 4 lent.). Lane J. E. nuroydamas į įgyvendinimą kaip perspektyvą, pažymi, kad ši perspektyva, arba surastas išeities taškas politikos vykdymui dar nereiškia, kad „įgyvendinimas“ vyksta realiai¹⁸².

7 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR KAM Euroatlantinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi V. Urbeliu)

Esamo žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo vertinimas	
Iki koncepcijos atsiradimo VGT neturėjo vykdomosios valdžios kontrolei reikalingos galios, jos vaidmuo buvo tik rekomendacinio pobūdžio; VGT sudėtis ir turimi įgaliojimai negalėjo tinkamai prisidėti prie žvalgybinės veiklos koordinavimo. Bendradarbiavimo tarp institucijų trūkumas. Iki pat 2009 m. nebuvo aišku, kaip struktūrizuoti institucijų pavaldumo mechanizmą, karjeros sistemą, rotacijos principus, kas atsakingas už užduočių formulavimą, jų įgyvendinimo kontrolę bei priežiūrą (žr. 3 skyrių).	
Žvalgybos koncepcijos ir žvalgybos efektyvumo perspektyvų vertinimas	
Koncepcijos atsiradimo sąlygos	Sisteminės žvalgybos problemos; LR VSD skandalai.
VGT vaidmuo	VGT turi būti pertvarkyta į Nacionalinio saugumo tarybą (kariuomenės vadas turėtų būti pakeistas užsienio reikalų ministru, galbūt dar į jos sudėtį turėtų įeiti dviejų komitetų pirmininkai) tik taip reforma bus įvykdyta.
ŽKG vaidmuo	Koordinuoti gali būti sudėtinga.
VSD vadovo skyrimo tvarka	Vadovo skyrimas rodo pavaldumą. Vadovų skyrimas tiek VSD, tiek AOTD atveju yra tinkamas, gal tik reikėtų pagalvoti, ar skiriant AOTD direktorių reikėtų LR Prezidento ar LR Seimo pritarimo.

¹⁷⁹ Interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev.

¹⁸⁰ Lane J. E., p. 149.

¹⁸¹ Interviu su LR KAM Euroatlantinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi prie V. Urbeliu.

¹⁸² Lane J. E., p. 154.

Žvalgybos proceso (ciklo) vertinimas	Kvalifikuotas personalas turėtų formuoti žvalgybos poreikius, kai šie poreikiai yra aiškūs, žvalgybos ciklas tampa prasmingas.
Generalinio inspektoriaus institucijos poreikis	Galėtų būti.
Pasitikėjimo vertinimas	Nepasitikėjimą lemia politikų žvalgybos veiklos neišmanymas ir žvalgybos tarnybų arogancija. Turi būti skatinamas bendradarbiavimas išlaikant protingą nepasitikėjimo laipsnį, kuris yra naudingas valstybei.
Žvalgybos funkcijų peržiūrėjimas	Koordinavimo funkcijos neturi būti skiriamos žmonėms kaip papildomas krūvis prie turimų pareigų.
Atsakomybės vertinimas	Dabartiniai teisės aktai reglamentuoja atsakomybę aiškiai. Konceptijoje numatoma kuriant žvalgybos sistemą ir politinė atsakomybė.
Žiniasklaidos vertinimas	Neigiamas vaidmuo.
Slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumas	ŽKG turėtų sudaryti specialiai tam parengti pareigūnai.
Žvalgybos proceso supratimas	Aiškiai struktūruota ir reglamentuota sistema su gerai veikiančiu žvalgybos ciklu, užtikrinančiu renkamos ir analizuojamos informacijos atitikimą sprendimų priėmėjų poreikiams. Aiškus pavaldumas, funkcijos, aukšta žvalgybos produktų vartotojų kompetencija, aiškus politikų ir žvalgų santykių atskyrimas (žr. 1 skyrių).
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros efektyvumas	Sistema turi būti kuriama po truputį. Ypatingo plano nėra. Turi būti atsižvelgiama į žmonių laiko sąnaudas ir finansavimą.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros trūkumų šalinimas	Konceptijoje kalbama apie tai, ką reikia padaryti, bet nieko apie tai, kaip tai padaryti ir kiek tai kainuos (tiek finansine, tiek žmogiškųjų resursų prasme).
Žvalgybą reglamentuojančių įstatymų pakeitimai	Reikėtų apibrėžti koordinavimo objektą – ar tik VSD ir AOTD ar/ir plačiau?
VGT santykis su kitomis institucijomis	Nėra būtinas absoliutus koordinavimas, tam tikro dubliavimosi ir persidengimo tarp VSD ir AOTD reikia.
Žvalgybos koncepcijos vertinimas	Konceptija yra tikslinė, gana logiška, ji labai gerai atspindi kontrolės dalykus (taikoma daugiausia VSD daliai, apie AOTD pamirštama).

Susidaro įspūdis, kad V. Urbelis turi abejonių, ar koncepcija galės išspręsti susiformavusias Lietuvos žvalgybos problemas. Pasak jo, koordinuoti žvalgybos tarnybas gali būti sudėtinga, nes turi būti gerai paruoštas personalas, turi būti aiškus finansavimas, gerai veikiantis žvalgybos ciklas.

Visgi Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje numatyti pokyčiai yra apsvarstyti, numatyti gana tiksliai ir buvo paskatinti neefektyvios VSD veiklos, slaptųjų tarnybų kontrolės ir koordinavimo problemų bei prasidėjusio ir nesibaigiančio politizavimo¹⁸³. Sprendimus priimančias asmenys, pasak LR Prezidentės, nacionalinio ir ekonominio saugumo reikšmės informaciją

¹⁸³ Prezidentės spaudos tarnyba, Pradedama nacionalinės žvalgybos sistemos pertvarka/president.lt.
http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/pradedama_nacionalines_zvalgybos_sistemos_pertvarka.html?backlink=%252FIt%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html [žiūrėta 2010 10 12].

turi gauti be politikų įtakos, o veiklos organizavimas turi būti nukreiptas žvalgybos sistemai stiprinti, jeigu apskritai siekiama didinti šios sistemos efektyvumą¹⁸⁴.

Koncepcijoje numatyta darbo kryptys ir siekiami pokyčiai, užduočių formulavimo pagrindas, žvalgybos tarnybų veiklos kontrolė: VSD bei AOTD veikloje turi būti aiškių užduočių formulavimo, atsiskaitomybės tvarkos sudarymo ir kontrolės sugriežtinimo mechanizmas; VGT grėsmių nacionaliniam saugumui sąrašas ir žvalgybos informacijos poreikiai turi būti pagrindas formuoti užduotims ir prioritetams; žvalgybos tarnybų veiklos kontrolėje dalyvaujanti VGT sudaryta Žvalgybos koordinavimo grupė¹⁸⁵ (ŽKG) į savo sudėtį įtraukia LR Prezidento, ministrą pirmininko, Seimo pirmininko, Vyriausybės ir Seimo NSGK bei žvalgybos tarnybų paskirtus atstovus, turinčius leidimą dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija, žymima slaptumo žyma „visiškai slaptai“.

Pažymėtina, kad koncepcijoje bandoma nustatyti institucijų funkcijas, tarpusavio sąveiką, santykius su žvalgybos tarnybomis. Tai leis leis pagal Vakarų valstybių praktiką pradėti žvalgybos tarnybų ir kitų už nacionalinio saugumo užtikrinimą atsakingų institucijų veiklos tobulinimą, nereikalaujant iš esmės keisti Lietuvos teisės aktų bei skirti tam papildomų lėšų iš valstybės biudžeto.

4.1.1. Koncepcijos tikslas ir uždaviniai

2010 m. birželio 6 d. „Kauno dienos“ internetinio dienraščio straipsnyje interviu su ŽKG vadovu, LR Prezidentės patarėju J. Markevičiumi išryškėjo keli žvalgybos sistemos pertvarkymo momentai pagal žvalgybos koncepcijos projektą: pirma, Prezidentės dekretu buvo sudaryta darbo grupė – ŽKG, į ją buvo deleguoti visų vykdomosios valdžios institucijų atstovai; antra, parlamentinei specialiujų tarnybų kontrolei stiprinti turėtų būti paskirtas vienas konkretus komitetas, kuris kontroliuotų specialiąsias tarnybas; trečia, VSD ir AOTD atsižvelgdami į strategijos kūrimo nurodymus parengė savo veiksmų planus ir pateikė užduotis ŽKG, kuri analizuos, jie tinka politinių sprendimų priėmėjams¹⁸⁶. Interviu su K. Budriu, kalbant apie žvalgybos koncepcijoje numatytus kontrolės principus ir elementus, pabrėžta atskaitomybė pagal atskiras sritis: vykdomoji kontrolė, parlamentinė priežiūra, prokurorinė kontrolė ir aišku pilietinės visuomenės kontrolė. Svarbiausi klausimai: teisėtumas, veiklos efektyvumas, žmogaus teisės, finansų panaudojimas ir skaidrumas¹⁸⁷.

Įstatyminės bazės tobulinimas susijęs su būtinybe aiškiau reglamentuoti kai kurias sritis: tai užsienio žvalgybos tikslai ir apimtys, kontržvalgybos veiklos apibrėžimas, specialiųjų priemonių naudojimas ir kt.

¹⁸⁴ Koncepcijos atsiradimas 2009 m. buvo paskatintas LR Prezidentės iniciatyva konsultuojantis su NATO ir ES žvalgybos priežiūros bei koordinavimo institucijų, žvalgybos tarnybų, Lietuvos institucijų specialistais. Ten pat.

¹⁸⁵ ŽKG veiklai vadovaus VGT sekretorius, Prezidentės vyriausiasis patarėjas Jonas Markevičius. Ten pat.

¹⁸⁶ Beniušis V., Žvalgybos reforma įgauna pagreitį/Kauno.diena.lt, 2010-06-04.

<http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/zvalgybos-reforma-igauna-pagreiti-281928> [žiūrėta 2010 11 12].

¹⁸⁷ Interviu su LR Prezidentės patarėju K. Budriu.

*Taigi žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo tikslas yra žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolės sistemos parengimas ir įdiegimas bei parlamentinės kontrolės išplėtimas*¹⁸⁸. Šių priemonių įgyvendinimas leis spręsti Lietuvos žvalgybos sistemos problemas kompleksiskai: išvengti žvalgybos tarnybų veiklos politizavimo; žvalgybos tarnybų piktnaudžiavimo atvejų viršijant įstatymų suteiktus įgaliojimus; padidinti žvalgybos veiklos organizavimo ir koordinavimo veiksmingumą; patenkinti sprendimų priėmėjų žvalgybos informacijos poreikius ir palengvinti sprendimų priėmimą; pelnyti visuomenės pasitikėjimą¹⁸⁹. Siekiant stiprinti žvalgybos kontrolę siūloma: nustatyti aiškią žvalgybos užduočių, poreikių ir prioritetų tvirtinimo tvarką; taip pat nustatyti atsiskaitymo už žvalgybos veiklą tvarką; koordinuoti glaudesnę slaptųjų tarnybų bendradarbiavimą kartu vengiant veiklos dubliavimo; apibrėžti parlamentinės kontrolės priemones ir nustatyti jų naudojimo tvarką; skatinti žvalgybos informacijos telkimą ir bendrų žvalgybos tarnybų vertinimų teikimą sprendimų priėmėjams¹⁹⁰.

K. Budrys pažymi, kad Lietuvos žvalgybos sistemos peržiūra LR Prezidentūroje apėmė tris pagrindinius dalykus: koordinavimą ir kontrolę (konceptijos atsiradimą); VSD ir AOTD veiklos pertvarką pagal naujas sąlygas bei nustatytus žvalgybos informavimo poreikius; žvalgybos veiklos reglamentavimo peržiūrą¹⁹¹.

4.1.2. Žvalgybos koordinavimas ir kontrolė

Aptariant slaptųjų tarnybų kontrolę, K. Budrys teigė, kad nėra vieno būdo tikrinti šių tarnybų veiklą, ŽKG veiksmai turi būti reguliarūs ir kompleksiški: reikalavimai pateikti metines ataskaitas iš esmės yra skirti politinėms manipuliacijoms sumažinti; reguliarumo principas kontroliuojant VSD ir AOTD leistų kuo greičiau reaguoti į netinkamai vykdomą šių tarnybų veiklą ir įspėti dėl atsakomybės¹⁹². Valstybės gynimo taryba atlieka koordinavimo (Žvalgybos koordinavimo grupė – ŽKG) ir kontrolės funkcijas: svarsto ir tvirtina žvalgybos informacijos poreikius bei prioritetus; rekomenduoja specialiuosius žvalgybos metodus; koordinuoja žvalgybos tarnybų veiklą; svarsto ir tvirtinti metines ŽKG ataskaitas; tvirtina žvalgybos tarnybų kuriamas strategijas¹⁹³. ŽKG funkcijos – tai ir žvalgybos informacijos poreikių ir prioritetų, rekomenduojamų specialiųjų žvalgybos metodų projektų rengimas; žvalgybos užduočių ir informacijos bei žvalgybos informacijos poreikių atitikimas, taip pat prioritetų įvertinimas; žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitų VGT nariams ir NSGK teikimas¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, 9 punktas.

¹⁸⁹ Ten pat, 9.1.–9.5. punktai.

¹⁹⁰ Ten pat, 10.1.–10.5. punktai.

¹⁹¹ Interviu su LR Prezidentės patarėju K. Budriu.

¹⁹² Beniušis V.

¹⁹³ Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, 12.1.–12.5. punktai.

¹⁹⁴ Ten pat, 15.1.–15.3.2. punktai.

4.1.2.1. Vykdomosios valdžios kontrolė

Vykdomosios valdžios atliekama žvalgybos kontrolė ir žvalgybos užduočių, poreikių bei prioritetų nustatymas turi vykti remiantis Vyriausybės patvirtintu grėsmių nacionaliniam saugumui sąrašu, užsienio politikos prioritetais, surinktais VGT narių, kitų nacionalinį saugumą užtikrinančių institucijų žvalgybos informacijos poreikiais, įgyvendinant nacionaliniame grėsmių sąrašė numatytas priemones ir įvertinant žvalgybos tarnybų pajėgumus; VGT žvalgybos informacijos poreikiai ir prioritetai tvirtinami vieneriems metams; krašto apsaugos ministras ir VSD vadovas pagal VGT nutarimą tvirtina užduotis atitinkamoms žvalgybos tarnyboms ir apie tas užduotis informuoja VGT¹⁹⁵. Atskaitomybės reikalavimai, pagal žvalgybos informacijos poreikius ir prioritetus, apima žvalgybos tarnybų metinių žvalgybos vertinimo ataskaitų teikimą VGT, o ŽKG teikia metinę detalizuotą žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitą šiai tarybai¹⁹⁶.

Toks vykdomosios kontrolės misijos apibrėžimas ir jos palaikymo garantijos leidžia daryti prielaidą, kad žvalgybos tarnybų vykdomosios valdžios kontrolė bus efektyvi. Kaip jau minėta (žr. 1.1. poskyrį), tinkamas vykdomosios valdžios ir slaptųjų tarnybų veiklos suderinimas leistų geriau spręsti ne tik žvalgybos tarnybų kontrolės, bet taip pat jų priežiūros ir atskaitomybės klausimus.

4.1.2.2. Parlamentinė kontrolė

Pagal koncepciją, orientuojantis į Vakarų valstybių patirtį, parlamentinę kontrolę vykdo specialus komitetas – Seimo NSGK. Jo funkcijos, kaip numatyta koncepcijoje: aktualių įstatymų bei kitų teisės aktų projektų svarstymas ir rengimas; suinteresuotų valstybės institucijų rengiant šiuos teisės aktus darbo koordinavimas; žvalgybos tarnybų parlamentinės kontrolės veiklos žmogaus teisių ir laisvių apsaugos srityje, teisėtumo kontrolės, ribų peržengimo atvejų tyrimų tobulinimas pagal žvalgybos veiklos, metines finansinio audito ir žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitas, pagal žvalgybos tarnybų duomenis ir žinias, taip pat pagal pirminius bei kitus dokumentus, vadovų bei pareigūnų žodinius, raštiškus paaiškinimus ar pažymas NSGK veiklos klausimais¹⁹⁷. Seimo NSGK taip pat turi teisę „kviesti į Komiteto posėdžius žvalgybos tarnybų pareigūnus, kitus asmenis, juos išklausti bei reikalauti iš pareigūnų informacijos ar duomenų Komiteto tiriamu klausimu ir juos gauti raštu ar žodžiu; išklausti prokurorų, ministerijų ir kitų valstybės institucijų informaciją bei pranešimus, kaip vykdomas žvalgybos įstatymas; savo darbe pasitelkti profesionalius ekspertus, turinčius leidimus susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija, išskyrus šiuos duomenis:

¹⁹⁵ Ten pat, 24.–26. punktai.

¹⁹⁶ Ten pat, 30.–29. punktai.

¹⁹⁷ Ten pat, 20.1.–20.3.3. punktai.

detalius duomenis, atskleidžiančius įslaptintus žvalgybos veiklos metodus ir priemones; duomenis, galinčius iššifruoti įslaptintus žvalgybos tarnautojus ir žvalgybos bendradarbius; detalius duomenis, galinčius sutrikdyti žvalgybos veiklą ar daryti įtaką nebaigtiems operatyviniams tyrimams¹⁹⁸.

Žvalgybos parlamentinė kontrolė turi vykti remiantis bendrosios kontrolės pagrindais, t. y. svarstant ir rengiant įstatymų bei kitų teisės aktų projektus bei koordinuojant suinteresuotų valstybės institucijų darbą¹⁹⁹. Žvalgybos veiklos konstitucinių teisių ir laisvių apsaugos kontrolė turi vykti remiantis: generalinio prokuroro, jo įgaliotinio arba prokurorų informacija; žvalgybos tarnybų duomenimis ir žiniomis, taip pat pirminiais bei kitais dokumentais, kuriuose šie duomenys ar žinios užfiksuoti; šių tarnybų vadovų bei pareigūnų paaiškinimais žodžiu ar raštu ar pažymomis NSGK veiklos klausimais; kviestinių asmenų informacija tiriamu klausimu²⁰⁰. Konceptijoje numatyta, kad NSGK turi vykdyti biudžeto kontrolę (pagal Valstybės kontrolės finansinio audito ataskaitas): svarstyti žvalgybos tarnybų biudžetų projektus, žvalgybos veiklai vykdyti skirtų lėšų poreikius ir metines ataskaitas; pavesti Valstybės kontrolei ištirti biudžeto lėšų naudojimą žvalgybos veiklai vykdyti²⁰¹.

Šios išvardytos parlamentinės kontrolės funkcijos leidžia lyginti jas su įprasta Vakarų valstybių praktika. Specialieji parlamentinės kontrolės komitetai yra vertinami kaip didžiausią įtaką turinčios organizacijos parlamento darbe, nes jų funkcijos orientuotos į detalų vyriausybės atliekamo darbo peržiūrėjimą ir bendradarbiavimo tarp parlamento narių užtikrinimą (žr. 1.1. poskyrį).

Pasak Seimo NSGK biuro vedėjo V. Dmitrijev, parlamentinė kontrolė formaliai gali būti išplėsta, tačiau tai nėra būtina²⁰².

4.2. Žvalgybos efektyvumo didinimo galimybės, būdai ir priemonės

Analizuojant Lietuvos žvalgybos sistemą ir numatytus pokyčius žvalgybos koncepcijoje, galima daryti išvadą, kad apie ryškesnes permainas galima kalbėti tik būsimuoju laiku, kadangi pačios koncepcijos įgyvendinimas yra ateities reikalas.

Koncepcijoje numatomus Lietuvos žvalgybos kontrolės bei priežiūros mechanizmo pakeitimus galima vertinti lyginant koncepcijoje išreikštą viziją su Vakarų valstybių žvalgybos patirtimi ir suformuluoti svarbius žvalgybos sistemų veikimo kriterijus. Ministro pirmininko patarėjas G. Kalinauskas koncepciją įvertino teigiamai, tačiau išreiškė abejonių dėl jos įgyvendinimo praktikoje galimybių²⁰³ (žr. 5 lent.). Įgyvendinimo teorijos tezės apibrėžia, kad nėra vieno politikos vykdymo

¹⁹⁸ Ten pat, 21.1.–22.3. punktai.

¹⁹⁹ Ten pat, 33.–34. punktai.

²⁰⁰ Ten pat, 36.1.–36.4. punktai.

²⁰¹ Ten pat, 37.–40. punktai.

²⁰² Interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev.

²⁰³ Interviu su konstitucinės teisės specialistu, ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku.

modelio, o pats įgyvendinimo procesas turi tokių savybių, kurios neprisideda prie numatomų ar pageidaujamų rezultatų įgyvendinimo²⁰⁴.

8 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku)

Žvalgybos koncepcijos ir žvalgybos efektyvumo perspektyvų vertinimas	
Koncepcijos atsiradimo sąlygos	LR VSD skandalai.
VGT vaidmuo	Koordinuoti turėtų Premjeras arba Prezidentas. Perspektyvos neaiškios, tai lemia tarnybų neveiklumas, subordinacinių ryšių nebuvimas.
VSD vadovo skyrimo tvarka	VSD vadovas turėtų būti skiriamas Vyriausybės premjero teikimu. Taip būtų realizuotas Vakarų demokratinėse valstybėse egzistuojantis subordinacinis ryšys tarp Vykdamosios valdžios ir tarnybų. Būtų efektyviau bendradarbiaujama ir padedama tinkamai spręsti vykdomosios valdžios uždavinius.
Žvalgybos proceso (ciklo) vertinimas	
Generalinio inspektoriaus institucijos poreikis	Galėtų būti įkurta prie Seimo arba Vyriausybės.
Pasitikėjimo vertinimas	Du aspektai: tarnybos neretai užsiima smulkmenomis, arba neduoda reikalaujamų rezultatų, arba dirba prieš valstybės interesus, kitas aspektas – dalis politikų yra buvę, o galbūt ir tebėra tarnybų domėjimosi objektais.
Žvalgybos funkcijų peržiūrėjimas	Operatyvinės veiklos įstatymas yra per platus, jį reikėtų taisyti, nes prokurorai neturi galių kontroliuoti žvalgybos eigos; žvalgybos procesas yra nustatytas, numatyta atskaitomybė už rezultatus, tačiau pačios eigos niekas kontroliuoti negali. Decentralizuota prokuratūros veikla, G. Kalinausko manymu, suvokiama kaip problema; dubliuojasi funkcijos
Atsakomybės vertinimas	
Slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumas	Reikalingas skaidrus lėšų panaudojimas ir strategijų įgyvendinimas bei efektyvi vyriausybės ir parlamentinė kontrolė. Turėtų būti nustatyti prioritetai, periodiniai atsiskaitymai už savo veiklos rezultatus vykdomajai valdžiai.
Žvalgybos proceso supratimas	Žvalgybos veikla – žvalgybos informacijos rinkimas, apdorojimas ir analizė bei kita žvalgybos tarnybos veikla, skirta nacionaliniam saugumui užtikrinti. Pagrindiniai žvalgybos veiklos tikslai yra šie: <ul style="list-style-type: none"> • aprūpinti saugumą užtikrinančias valstybės institucijas žvalgybos informacija, reikalinga jų funkcijoms atlikti; • sudaryti palankias sąlygas saugumo ir užsienio politikos priemonėms įgyvendinti; • nustatyti, mažinti ar šalinti saugumui iš užsienio kylančias grėsmes bei rizikos veiksnius.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros efektyvumas	Teisminės valdžios kontrolė nestruktūruota, nekonsoliduota, paviršutiniška, vykdomoji valdžia vykdo tik paskesniąją kontrolę, parlamentinė kontrolė nenuolatinė, epizodiška, nėra

²⁰⁴ Lane, J. E., p. 159.

	instrumento galinčio patikrinti ir įvertinti skaidrų lėšų panaudojimą.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros trūkumų šalinimas	Nėra sisteminio požiūrio, nėra ryšio su lėšų panaudojimu ir rezultatais, nėra vertinama pagal rodiklius, visų pirma reikalinga sisteminė ir konstitucinės sąrangos peržiūra, siekiant nustatyti slaptųjų tarnybų vietą Lietuvos valdžių sistemoje. Nenustačius naujų ryšių tarp tarnybų ir valdžių bei kontrolės instrumentų bei tarnybų neįjungus į vykdomosios valdžios sistemą, efekto nebus. Nėra atsakymo, kokie ryšiai ir subordinacija su Vykdomąją valdžia, Premjeru, pagal Konstitucijos 94 straipsnį Lietuvos Respublikos Vyriausybė: tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką; šiuo metu dėl valstybės saugumo Vyriausybė neturi tiesioginių instrumentų nuolatos veikti kartu su tarnybomis.
Žvalgybą reglamentuojančių įstatymų pakeitimai	Būtina Seimo statuto, Vyriausybės, Nacionalinio saugumo pagrindų ir kitų tarnybų veiklą reglamentuojančių įstatymų peržiūra.
VGT santykis su kitomis institucijomis	Seimo NSGK ir Vyriausybė turi bendradarbiauti iki agentūrinio darbo, nors svarbiausia skaidrus lėšų panaudojimas ir rezultatai. Santykis tiesioginis: lėšomis disponuoja vykdomoji valdžia, vykdomoji valdžia atsako už valstybės saugumą, vykdomoji valdžia kasdien sprendžia valstybei svarbius ir strateginius klausimus.
Žvalgybos koncepcijos vertinimas	Gera, bet įgyvendinimo praktikoje galimybės abejotinos.

G. Kalinauskui žvalgybos tarnybų koordinavimo perspektyvos atrodo sudėtingos, nes bus sunku išspręsti tarnybų neveiklumą ir pavaldumo ryšių trūkumą. Vyriausybės vaidmuo turi būti vienareikšmiškas, jei siekiama žvalgybos sistemos modelį priartinti prie Vakarų valstybių patirties. Susidaro įspūdis, kad G. Kalinauskui subordinacijos ryšių nustatymas yra svarbesnis nei kitų žvalgybos koncepcijoje numatomų uždavinių įgyvendinimas. Taip pat jis neužsimena apie tokias sąvokas kaip atsakomybė ir atskaitomybė.

Remiantis V. Dmitrijev nuomone, koncepcijos esmė – siekiant didesnio aiškumo, reglamentuoti žvalgybos sistemos procesą²⁰⁵. Kas įdomiausia, palyginus jo požiūrį į koordinatoriaus vaidmenį su G. Kalinausko požiūriu, jis ŽKG suvokia kaip koordinuojančią instituciją, o ne kontroliuojančią; atitinkamai nesutampa požiūriai į VSD vadovo skyrimo tvarką. V. Dmitrijev pabrėžia pasitikėjimo NSGK kaip ekspertine grupe aspektą (žr. 6 lent.).

²⁰⁵ Interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev.

9 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev)

Esamo žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo vertinimas	
NSGK pakomitečių vaidmuo: realiai nėra veikiančių nei Saugumo nei Gynybos nei Žvalgybos pakomitečių, jie tik formaliai dokumentuose egzistuoja. Teisminės valdžios vaidmuo: teisėjų galinčių vykdyti priežiūros funkcijas pagal įstatymą skaičius per mažas, dėl to jiems trūksta laiko įsigilinti. Pagrindinės žvalgybos proceso problemos: vykdomosios valdžios kontrolės trūkumas; žvalgybos tarnybų politizavimas ir žvalgų politikavimas; manipuliavimas visuomenės nuomone; politikos ir žvalgybos tarnybų santykių disbalansas; nepasitikėjimas; tradicijų trūkumas; nepriklausomos žiniasklaidos trūkumas. Žvalgybos proceso vertinimas: nebuvo veikiantis, buvo neapibrėžtas, nebuvo išnaudojamos visos galimybės.	
Žvalgybos koncepcijos ir žvalgybos efektyvumo perspektyvų vertinimas	
Koncepcijos atsiradimo sąlygos	VSD skandalai
VGT vaidmuo	Elementas užpildantis vykdomosios valdžios kontrolę.
ŽKG vaidmuo	Turi būti koordinuojanti institucija, bet ne kontroliuojanti.
VSD vadovo skyrimo tvarka	Aiški ir nekeistina, kai VSD vadovą skiria Prezidentas Seimo pritarimu išvengiama politizavimo galimybių.
Žvalgybos proceso (ciklo) vertinimas	Aiškliai nubrėžtas
Generalinio inspektoriaus institucijos poreikis	Neprasminga, nes neišnaudojama Seimo kontrolieriaus įstaiga
Pasitikėjimo vertinimas	Reikia ugdyti pasitikėjimo komitetu kaip ekspertine grupe tradicijas. Labai svarbus veiksnys.
Žvalgybos funkcijų peržiūrėjimas	Atskirti ir atitinkamai apibrėžti kriminalinę žvalgybą
Atsakomybės vertinimas	Kažkas turėtų prisiimti atsakomybę patikinant, kad veiklos teisėtumas vienu ar kitu atveju buvo garantuotas.
Žiniasklaidos vertinimas	Dažnai vaidina neigiamą vaidmenį
Slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumas	Stiprinti tarnybų atskaitomybės už rezultatus grandį; užduočių vykdymas pagal turimus resursus.
Žvalgybos proceso supratimas	Užduočių nustatymas, informacijos rinkimas, jos apdorojimas ir teikimas vartotojams. Vykdomosios valdžios kontrolė vertina darbo kryptį atitikimą užduotims. Procesas nėra statinis.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros efektyvumas	Kartais kontrolė nėra sisteminė, neargumentuota, neišvengiama politikavimo ir konfrontacijos.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros trūkumų šalinimas	Tarnybų teikiamo produkto, veiklos rezultatų, o ne pavienių rezonansinių atvejų vertinimas.
Žvalgybą reglamentuojančių įstatymų pakeitimai	Dėl NSGK pakomitečių įsteigimo, Žvalgybos įstatymo rengiami pakeitimai. Koncepcijos nuostatas dėl viso žvalgybos kontrolės proceso siūlau perkelti į Valstybės gynimo tarybos įstatymą.
VGT santykis su kitomis institucijomis	Su Seimu tiesiogiai, su kitomis – netiesiogiai.
Žvalgybos koncepcijos vertinimas	Gera, formalizuota, aiški.

K. Budrys pabrėžia ŽKG vaidmenį, kuri yra specialiai sukurta žvalgybos ciklo reguliavimui. Pasak jo, svarbiausia, kad tvarkingai sustyguotas procesas duotų apčiuopiamus rezultatus, kurie leis įvertinti slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo funkcionavimą (7 lent.).

10 lentelė. Lietuvos žvalgybos sistemos efektyvumo perspektyvų pagal koncepciją vertinimai. Apklausų (ir kitų šaltinių) duomenys (interviu su LR Prezidentės patarėju K. Budriu)

Esamo žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo vertinimas	
Anksčiau nebuvo aiškios žvalgybos informavimo poreikių orientacijos, kuria kryptimi judėti, darbas vyko iš inercijos, pagal vidines nuostatas ir poreikius. Žvalgybos ciklo reguliavimas, pvz., platinimo efektyvumas, nebuvo niekad akcentuojamas. Trūko sisteminio užduočių teikimo, žvalgybos informacijos poreikio. VSD galėjo vykdyti atskirus dalykus, tačiau ne makrolygmeniu. Nebuvo grįžtamojo ryšio. Teisminė priežiūra skirta labiau operatyvinės veiklos kontrolei; kontrolės narių kompetencija menka, arba jų visai nėra. Prokurorams įgaliojimų pakanka, tiesiog reikia stiprinti, centralizuoti prokuratūros veiklą šioje srityje. Sunku vertinti kiek buvo anksčiau kontroliuojama. Jei vertinti vien įstatymine bazę, tai viskas yra gerai, visko yra, tačiau pagrindinis klausimas, kodėl praktikoje neveikia.	
Žvalgybos koncepcijos ir žvalgybos efektyvumo perspektyvų vertinimas	
Koncepcijos atsiradimo sąlygos	VSD skandalai, sisteminės problemos.
VGT vaidmuo	Patvirtina žvalgybos informavimo poreikius, tarnyboms atsirado rėmai, joms aišku į ką orientuotis, dabar yra aišku ko reikia ir kaip, kokie prioritetai, reiškia galima matuoti veiklos efektyvumą. Prezidentas susijęs tik tiek, kiek reikia priimti įstatymus. Prezidento, Vyriausybės vaidmuo ir bendradarbiavimas yra neišvengiamas. Pirmą kartą buvo nustatytas grėsmių sąrašas, poreikiai.
ŽKG vaidmuo	Specialiai įkurta Žvalgybos ciklo reguliavimui. ŽKG gali išspręsti probleminius klausimus, užtikrinti mechanizmo veikimą, kasdienį darbą, rezultatus.
VSD vadovo skyrimo tvarka	Pagal įstatymą.
Žvalgybos proceso (ciklo) vertinimas	Atsirado ŽKG, kuri jį reguliuos.
Generalinio inspektoriaus institucijos poreikis	Jo funkcijos turėtų ir neišvengiamai išsiplėstų, iki vykdomosios valdžios užtikrinamos kontrolės. Jei Seimas įsteigtų tokią institutą, greičiausiai jam būtų suteikta daugiau įgaliojimų, kaip įrankiui.
Pasitikėjimo vertinimas	Nepasitikėjimas tarnybos viduje atsiskleidžia ir išorėje. Svarbus niuansas – dėl nepasitikėjimo funkcijos gali būti neatliekamos.
Žvalgybos funkcijų peržiūrėjimas	Atskirti žvalgybos veiklą kaip atskirą nuo kitų veiklų, pvz. operatyvinės veiklos. Tai tik diskusijos lygmenyje. Yra skirtingų modelių, praktikų.
Atsakomybės vertinimas	Svarbiausia kad būtų atskaitomybė visose srityse ir pagal atskiras sritis: vykdomoji kontrolė, parlamentinė priežiūra, prokurorinė kontrolė ir aišku pilietinės visuomenės kontrolė. Svarbiausi klausimai: teisėtumas, veiklos efektyvumas, žmogaus teisės, finansų panaudojimas, skaidrumas.
Žiniasklaidos vertinimas	Lietuviškas grįžtamasis ryšis tarp žvalgybos tarnybų ir politikų – per žiniasklaidą. O to neturi būti.
Slaptųjų tarnybų veiklos	VSD ir AOTD veiklos orientavimas pagal naujas sąlygas,

efektyvumas	žvalgybos informavimo poreikių nustatymas.
Žvalgybos proceso supratimas	Numatomi galimi trukdžiai, rutininės problemos (pvz., vykdant koordinavimo funkcijas). Esmė – įgyvendinti žvalgybos ciklą. Įstatymų pakanka.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros efektyvumas	Koncepcijos įgyvendinimas; žvalgybos veiklos peržiūra. žmogaus teisės, teisėtumas, įstatymai – parlamentinės priežiūros reikalas. Vykdomosios valdžios kontrolės reikalas – kad žvalgybos ciklas veiktų. Priežiūros neefektyvumo klausimus turi spręsti pats parlamentas.
Žvalgybos kontrolės ir priežiūros trūkumų šalinimas	Sisteminių senų dalykų iškelimas. Parlamentinė priežiūra skiriasi nuo kontrolės, nes negali vykdyti tam tikrų dalykų, kištis į kitų institucijų veiklą; parlamentarami turi turėti specialistus, kurie žino kas yra priežiūra.
Žvalgybą reglamentuojančių įstatymų pakeitimai	Žvalgybos įstatymo pakeitimai ir kiti veiksmai. Nebūtina daug ko keisti.
VGT santykis su kitomis institucijomis	Siekama kad nebūtų persidengimų.
Žvalgybos koncepcijos vertinimas	Svarbiausia, kad yra sutarta dėl modelio ir jis įgyvendinamas. Siekiama, kad veiktų.

Vertinant interviu metu išsakytas mintis, galima apibendrintai teigti, kad žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros efektyvumo kriterijai yra: aiškus subordinacijos ryšių nustatymas tarp slaptųjų tarnybų ir vyriausybės; galimybė įsteigti generalinio inspektoriaus instituciją prie Seimo ar Vyriausybės, nors pakanka ir Seimo kontrolieriaus įstaigos; žvalgybos funkcijų tarnyboms priskyrimas pagal veiklos sritis, teikiamų galimybių išnaudojimas; skaidrus lėšų panaudojimas; pasitikėjimo ugdymas ir pasitikėjimo tradicijos stiprinimas; žiniasklaidos neigiamo vaidmens mažinimas; slaptųjų tarnybų veiklos rezultatų vertinimas, o ne atskirų įvykių; žvalgybos tarnyboms turi būti aiškiai nustatyti žvalgybos informacijos poreikiai.

Nurodant kitus svarbius žvalgybos sistemos funkcionavimo kriterijus, galima pasiremti Bruneau ir Boraz išvalgomis. Bruneau ir Boraz kalbėdami apie demokratinio valdymo ir efektyvumo pažangą teigia, kad žvalgybos tarnybų efektyvumas priklauso nuo minimalių reikalavimų komplekso įgyvendinimo: piliečių informuotumo ir dalyvavimo lygmens; kultūros, kuri palaiko žvalgybos tarnybų įstatyminių vaidmenį; bendradarbiavimo tarp skirtingų slaptųjų tarnybų ir jų veiklos koordinavimo proceso. Atsižvelgiant į skirtingų atstovų interviu rezultatus bendradarbiavimo poreikis yra tiesiog būtinas. Norint pasiekti šiuos tikslus, Bruneau ir Boraz rekomenduoja atlikti kelis uždavinius: skatinti piliečių suinteresuotumą ir poveikio arba spaudimo gebėjimus; pakelti piliečių supratimo ir kompetencijos lygį; institucionalizuoti procesus išpildančius aiškumo ir efektyvumo reikalavimus; skatinti pilietinės visuomenės ir žvalgybos bendruomenės politinės kultūros lygį, siekiant įprasminti slaptųjų tarnybų reikšmingumą ir pasitikėjimo būtinybę; padidinti slaptųjų tarnybų profesionalumą

lygi²⁰⁶. Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje galima pastebėti sieki institucionalizuoti procesus dėl didesnio aiškumo ir matavimo kriterijų atsiradimo, kurie leistų vertinti žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros efektyvumą.

Kitas svarbus žvalgybos sistemos funkcionavimo kriterijus – debatų organizavimas kaip piliečių suinteresuotumo didinimo ir politinių sprendimų legitimavimo priemonė, kuri turėtų sąlygoti pilietinės visuomenės galimybes dalyvauti diskusijose apie žvalgybos politiką tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios. Tai atitinkamai leistų padidinti pilietinės galios indeksą²⁰⁷. Į šį procesą turi būti įtrauktos viešojo informavimo priemonės, NVO (nevyriausybinės organizacijos), nepriklausomų ekspertų grupės, kurios galėtų stebėti ar žvalgybos sistemos elementai yra tinkamai organizuoti. Žiniasklaidos vaidmuo išskirtinis tuo, kad gali ir praplėsti besidominčiųjų žvalgybos tema auditoriją, ir padidinti piliečių supratimą bei kompetenciją nagrinėjamaiais klausimais bei viešumon iškeliamomis problemomis. Tai savo ruožtu daro poveikį slaptųjų tarnybų reformavimo procesams, slaptųjų tarnybų profesionalumo lygio kėlimui, vyriausybės aktyvumui ir jos priimamiems sprendimams.

Išlavintas piliečių supratimas ir kompetencija ne tik leidžia geriau valstybėms valdyti žvalgybos tarnybas, tačiau padidina bendradarbiavimo laipsnį, palaiko didesnę žvalgybos proceso aiškumą, išplečia mokymosi apie slaptųjų tarnybų kontrolę ir priežiūrą galimybes. Žvalgybos sistemos procesų institucionalizavimas reiškia, kad turi būti aiškiai ir skaidriai įstatymais nustatyti žvalgybos koordinavimo, grįžtamojo ryšio mechanizmai (pvz. generalinio inspektoriaus institucijos ar žvalgybos koordinatoriaus atsiradimas).

Efektyvumui padidinti vyriausybė turi pasirūpinti nuolatinių komitetų sukūrimu parlamente, kurie reguliariai kontroliuotų ir prižiūrėtų žvalgybos tarnybų veiklą, nacionalinių interesų išpildymą, pagerintų žvalgybos proceso vykdymą ir eliminuotų neteisėtos veiklos galimybes, prižiūrėtų biudžetą, teiktų veiklos gerinimo rekomendacijas. Politinės kultūros formavimo atveju labiausiai siekiama padidinti pasitikėjimą tarp slaptųjų tarnybų (ir jų viduje) ir jas kontroliuojančių bei prižiūrinčių institucijų, nes teigiama, kad pasitikėjimas, kurį reglamentuoti įstatymu neįmanoma yra kritiškas žvalgybos tarnybų stabilumo faktorius, išreiškiantis poreikį, o ne paslaugų pagrįstumą: jei pasitikėjimas yra, tai reiškia galima tikėtis, kad žvalgybos sistema bus veiksminga²⁰⁸. Žvalgybos

²⁰⁶ Bruneau C. T. and Boraz C. S., Best practices: balancing democracy and effectiveness/Reforming intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness. Edited by Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz. Austin: university of texas press, 2007, p. 331–333.

²⁰⁷ “Visuomenės pilietinė galia – tai piliečių sugebėjimas veikti kartu bendros naudos labui. Pilietinė galia pasireiškia ne vien tada, kai žmonės susitelkia siekdami apsaugoti valstybę nuo išorės priešų ar autoritarizmo pavojaus, bet ir tada, kai susiorganizuoja susitvarkyti daugiabučio namo kiemą, išvalyti kaimynystėje esantį ežerą ar pasirūpinti vienišais miestelio seneliais. Pilietinė galia gali pasireikšti ir kolektyviniais reikalavimais valdžiai, ir veikla savo bendruomenėje. Taigi ši sąvoka apima ir gebėjimą daryti įtaką politinei valdžiai bei ją kontroliuoti, ir gebėjimą patiems – nepriklausomai nuo valdžios – spręsti bendras politines, ekonomines ir vietines problemas. Pilietinės galios indeksą sudaro keturi matmenys: esamo pilietinio aktyvumo, potencialaus pilietinio aktyvumo, pilietinės įtakos suvokimo ir pilietinės veiklos rizikos vertinimo indeksai“. Pilietinės visuomenės institutas, Lietuvos visuomenės pilietinės Galios indeksas: 2007 metai/Degutis M., Ramonaitė A., Žiliukaitė R. Vilnius, 2008, p. 5.

²⁰⁸ Bruneau C. T. and Boraz C. S., Best practices: balancing democracy and effectiveness, p. 337–338.

tarnybų profesionalumo kėlimas reiškia ne išorinių sąlygų inspiruotą procesą, bet išimtinai vidaus taisyklių visumos taikymą, dėl veiklos specifikos (pvz., slaptumo reikalavimų) laikantis labiau etikos ir profesinių normų bei standartų.

Efektivumo, o taip pat ir ekonomiškumo prasme slaptųjų tarnybų darbą galima sustiprinti bendradarbiavimu tarp žvalgybos organizacijų²⁰⁹.

Efektyvi demokratinė kontrolė ir politikos palaikymas priklauso nuo abipusio ryšio tarp politikų ir pareigūnų, t. y. ministras turintis prieigą prie slaptųjų tarnybų informacijos turi sugebėti ją vertinti, o slaptosios tarnybos turi sugebėti informuoti apie reikalus²¹⁰. Kontrolės negali vykdyti bet kuris norintis pasidomėti žvalgybos reikalais politikas, tai turi būti ekspertų, kompetentingų specialistų grupė, turinti žvalgybos tarnybų ir politikų pasitikėjimo votumą, kuriems galima būtų suteikti įgaliojimus priėti prie slaptos informacijos, ir jie taip pat galėtų atsakingai, neviršijant suteiktų įgaliojimų vykdyti savo pareigas.

4.2.1. Funkcijų ir pavaldumo peržiūrėjimas

Lietuvos žvalgybos tarnybų funkcionavimas ir susiformavę pavaldumo santykiai nėra analogiški daugelio Vakarų valstybių žvalgybos sistemų atžvilgiu. Slaptosios tarnybos Vakaruose paprastai yra tiesiogiai pavaldžios valstybės prezidentui ar premjerui (kitam vyriausybės nariui). Toks santykis atsiranda iš įsipareigojimo vykdyti nacionalinės svarbos uždavinius ir tikslus. V. Urbelio manymu, norint tinkamai išspręsti VSD pavaldumo problemą, galima pasiremti Vakarų valstybių praktika, susaistyti šią tarnybą tiesiogiai su Vyriausybe (kaip AOTD), arba koordinatoriaus vaidmenį suteikti šalies Prezidentui (užsienio politikos formuotojui)²¹¹. „Ypač toks pavaldumas turėtų prasmę, jei žvalgybos ir kontržvalgybos tarnybos būtų atskirtos. Tačiau, jei VSD išlaikytų teisėsaugos funkcijas, kur Prezidento įgaliojimai yra labai riboti, tiesioginis dabartinio ar reformuoto VSD pavaldumas Vyriausybei būtų daug logiškesnis“²¹².

Dabartinė Valstybės gynimo taryba nežiūrint į koncepcijos turinį neturi vykdomosios valdžios kontrolei reikalingų savybių, jos vaidmuo yra tik rekomendacinio pobūdžio be sprendžiamosios galios ir efektyvios sudėties. V. Urbelio manymu, ši taryba turėtų didesnę reikšmę, jei VGT nariais papildomai būtų užsienio reikalų ir vidaus reikalų ministrai²¹³. Kitų valstybės institucijų atžvilgiu žvalgybos produktai ir procesas taip pat yra paveikus tik iš dalies, nes jų personalas beveik niekaip neįtakoja žvalgybos poreikių formavimo: arba šio personalo nėra (Vyriausybės atveju) arba jo

²⁰⁹ Schreier F., p. 30.

²¹⁰ Leigh I., p. 68.

²¹¹ Urbelis V., p. 227.

²¹² Ten pat, p. 228.

²¹³ Ten pat, p. 229.

nepakanka (Prezidento institucijos atveju)²¹⁴. Todėl, pasak V. Urbelio, VGT kiekvienais metais tvirtinamas Žvalgybos planas yra tik formalus veiksmas be jokio aiškaus poveikio Lietuvos žvalgybos sistemai, o dabartinė VGT sudėtis ir turimi įgaliojimai negali tinkamai prisidėti prie žvalgybinės veiklos koordinavimo²¹⁵. Bendradarbiavimo trūkumą V. Urbelis įvardija kaip vieną didžiausių žvalgybos tarnybų neefektyvumo priežasčių (remiantis Vakarų valstybių patirtimi), nes nėra pakankamai išnaudojama galimybė apimti visus tarpinstitucinius lygmenis nuo vadovų iki specialistų specifiniuose, informacijos rinkimo, informacijos apdorojimo, techniniuose, administraciniuose ir kituose padaliniuose²¹⁶.

4.2.2. Žvalgybos ciklo peržiūrėjimas

Žvalgybos proceso sėkmingo veikimo esmė slypi žvalgybinės informacijos poreikyje. Kai šie poreikiai yra aiškūs, informacijos rinkimas įgauna tikslingą prasmę. Tačiau ši sėkmingo veikimo išraiška neturėtų atsiremti į labai artimą bendradarbiavimą tarp žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų: „Lietuvoje tai reikštų aktyvesnę politikų ir ekspertų dalyvavimą, nustatant žvalgybos reikalavimus, o žvalgybų tarnyboms – geresnę politikų pageidavimų supratimą ir savo produktų pristatymą“²¹⁷. Informacijos apdorojimas, jos analizė negali būti vertinama kaip techninis veiksmas, nes šią veiklą vykdo savo srities specialistai, kurie ilgus metus naudojami savo žiniomis, patirtimi bei procesų supratimu. Atsižvelgiant į tai žvalgybos tarnybos turi sugebėti ne tik rinkti ir apdoroti informaciją, bet ir tinkamai, kokybiškai, išsamiai, neišskiriant atsakomybės kuruojamoje srityje, pateikti ją vartotojams, tam tikra apimtimi prisidėti prie sprendimų variantų svarstymų arba juos, esant pagrįstam reikalui, neperžengiant įstatymo numatytų ribų, paremti²¹⁸. Kokybiškiems santykiams sukurti taip pat politikos formuotojai turi atitinkamai suvokti žvalgybos tarnybų ir žvalgybos vaidmenį, galintį balansuoti deramų saugiklių ribose. Sukuriama žvalgybos produkcija esant tinkamai jos vartojimo kompetencijai ir grįžtamajam ryšiui gali išspręsti ir pačių žvalgybos tarnybų veiklos efektyvumo klausimą, ir pašalinti politinių poreikių įgyvendinimo trūkumus. Tai žvalgybos sistemos visumoje leistų sutvirtinti reikalingus sėkmingo žvalgybos veikimo pamatus.

4.2.3. Finansavimo užtikrinimas

Finansavimo užtikrinimas slaptųjų tarnybų veiklai vykdyti reikalauja išskirtinio dėmesio ne tiems dalykams, kuriuos norima įsigyti, bet pirmiausiai personalo paruošimui, kad būtų įmanoma

²¹⁴ Ten pat, p. 230.

²¹⁵ Ten pat, p. 230.

²¹⁶ Ten pat, p. 231.

²¹⁷ Urbelis V., p. 237.

²¹⁸ Ten pat, p. 239–242.

kalbėti apie slaptųjų tarnybų modernizavimą, nes tos pačios naujos technologijos visų pirma reikalauja turėti atitinkamus įgūdžius valdyti jas. Tada jau galima kalbėti apie tinkamą biudžeto lėšų panaudojimą, nustatytų užduočių atlikimą, svarstomų problemų išsprendimą, adekvatų strategijų įgyvendinimą, svarbių grėsmių identifikavimą, teisingumo ir teisėtumo principų laikymąsi ir kitus dalykus²¹⁹. Tačiau V. Urbelis pastebi, kad nors Lietuvos žvalgybos tarnybų biudžetas nuolat auga, bet Lietuvos žvalgybos sistema būdama maža ir neturtinga, iš tikrųjų neturi reikiamo finansinio užtikrinimo²²⁰.

4.3. Žvalgybos (slaptųjų tarnybų) reformavimas ir ateitis (baigiamoji dalis)

Kadangi šiame darbe buvo siekiama nustatyti ar egzistuojantis Lietuvos žvalgybos sistemos kontrolės ir priežiūros modelis yra veiksmingas, ar visgi šis modelis turi būti pakeistas/tobulinamas naujos žvalgybos koncepcijos pagrindu, teigiant, kad nauja koncepcija padės išspręsti sisteminės problemas, tyrimo metu buvo ieškoma atsakymo į klausimą kaip pasiremdamos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija slaptųjų tarnybų kontrolę ir priežiūrą užtikrinančios Lietuvos institucijos prisideda arba įtakoja šių tarnybų veiklos efektyvumą ir visą Lietuvos žvalgybos sistemą.

Darbo hipotezės formulavimas apsiribojo optimistinėmis prielaidomis, teigiant, kad Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimas lemia Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumą. Ši optimizmą stiprina daugelio ekspertų įžvalgos, pasak kurių, sėkmingas žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmų veikimas valstybėse demokratijos sąlygomis garantuoja efektyvią slaptųjų tarnybų veiklą, kuri remiasi įstatymais bei yra derinama su demokratinės santvarkos normomis ir standartais. Taip pat optimizmas buvo paskatintas žiniomis, kad žvalgybos sistemos reglamentavimas kai kuriais atvejais yra pavyzdinis net už Lietuvos ribų.

Aiškinant reformų skirtumus brandžios demokratijos valstybėse ir jaunosiose demokratijose, teigiama, kad tvirtus demokratijos pamatus turinčiose valstybėse reformos yra orientuotos į efektyvumo ir pilietinės priežiūros stiprinimą²²¹. Tačiau Lietuvos atveju (šią dieną) tenka kalbėti tik apie tokią galimybę ir, jeigu pavyktų, sukurti praktikai tinkamą, Vakarų valstybių patirtį atitinkantį žvalgybos kontrolės ir koordinavimo mechanizmą, iš esmės, nuo pat pradžios.

Tęsiant žvalgybos tarnybų reformas Lietuvoje, pasitarnauja Vakarų valstybių patirtis. Kai nacionalinė valstybė neturi veiksmingų žvalgybos tarnybų, ji tampa bejėgė, negalinti sutrukdyti ar apsaugoti savęs nuo pagrindinių grėsmių nacionaliniam saugumui; taip pat netinkamas valdymas ar apskritai jo stoka neleidžia iš žvalgybos tarnybų reikalauti tinkamai aptarnauti įstatymuose numatytus

²¹⁹ Caparini M., p. 8.

²²⁰ Pavyzdžiui, investicinis VSD biudžetas - tik 20 mln. lt per metus. Urbelis V., p. 233.

²²¹ Bruneau C. T. and Boraz C. S., Intelligence reform: balancing democracy and effectiveness, p. 14.

nacionalinius interesus, nepažeisti pilietinių teisių bei laisvių ir nepakenkti demokratijai.²²² Lietuvos Respublikos VSD valdymo patirtis kaip tik yra tas pavyzdys, kai galima patvirtinti, kad nacionalinių interesų, pilietinių teisių ir laisvių apsauga vyko labai prieštaringame kontekste, arba remiantis K. Budriu, jokio pagal Vakarų valstybių žvalgybos modelius veikiančio žvalgybos proceso nebuvo.

Be to, išpildant demokratinio valdymo esmę, yra privaloma žvalgybos tarnyboms taikyti atsakomybės, įgaliojimų, kontrolės bei priežiūros standartus, mažinant žvalgybos tarnybų ir jų vadovų plačią autonomiją tiek žvalgybos, tiek ir už jos kompetencijos ribų, laikantis pagarbos pagrindinių demokratiškas principų atžvilgiu²²³.

VSD plačių kompetencijų ir įgaliojimų viršijimo faktas šią demokratinio valdymo esmę iškreipė. Todėl remiantis koncepcija santykis su VSD yra keičiamas: VGT nustatys VSD veiklos prioritetus pagal VSD parengtą strategiją, siekiant pagerinti žvalgybos informacijos kokybę bei peržiūrėti VSD funkcijas²²⁴. Įpareigojimas VSD parengti strategiją iš esmės yra nukreiptas į funkcijų optimizavimą, galimai siekiant kai ko atsisakyti, arba kai ką išplėsti ir departamento struktūros peržiūrėjimą. Siekiama, kad VSD funkcijos nebūtų rutininės, policinės, vyriausybės, tiesiogiai nesusijusios su departamento veikla, bet labiau orientuotos į vidaus saugumo užtikrinimą ir žvalgybą²²⁵. Kitas permąstymo pavyzdys yra 2010 m. lapkričio mėn. 16 d. Seimo pritarimas eliminuoti ikiteisminio tyrimo funkciją iš VSD ir kitų įstatymų po tokio siūlymo pateikimo. NSGK pirmininkas A. Anušauskas teigė, kad „VSD suteikta ikiteisminio tyrimo funkcija buvo papildoma ir ji priešingai, nei tikėtasi, nepadėjo šiai institucijai įgyvendinti jos pagrindinių funkcijų – žvalgybos ir kontržvalgybos“. Ši funkcija dėl skirtingo pobūdžio veiklų tikslų neturi trukdyti atlikti būtent žvalgybos tarnyboms būdingas funkcijas ir siekti žvalgybos tikslų pagal žvalgybos sistemos funkcionavimo apibrėžimus apskritai²²⁶. Nors galima įtarti, jog dėl ikiteisminio tyrimo funkcijos VSD panaikinimo gali būti apgailestaujama, nes ji reikalinga norint skubiai išspręsti aktualias problemas bei grėsmes, o jeigu informacija apie galimus pavojus bus perduodama kitoms institucijoms, procesas gali užsitęsti ir reikalingas sprendimas gali būti pavėluotas.

Taip pat, vykdant slaptųjų tarnybų reformas būtina atsižvelgti į globalizacijos poveikį, kuris skatina telktis ties veiksmingumo ir funkcinės koordinacijos stiprinimo, plečiant ne konkurencinį, bet tarptautinį organizacinį bendradarbiavimą įvairiose žvalgybos tarnybų veikimo srityse, kuriant ir

²²² Watts L. L., <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48no1/article02.html> [žiūrėta 2010 11 20].

²²³ Ten pat.

²²⁴ Prezidentės spaudos tarnyba, Pradedama nacionalinės žvalgybos sistemos pertvarka/president.lt http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/pradedama_nacionalines_zvalgybos_sistemos_pertvarka.html?backlink=%252Flt%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html [žiūrėta 2010 10 12].

²²⁵ Beniušis V.,

²²⁶ BNS, Iš VSD ketinama atimti ikiteisminio tyrimo funkciją, kad tarnyba orientuotųsi į žvalgybą/bns.lt. Vilnius, 2010 lapkričio mėn. 16 d. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/is-vsd-ketinama-atimti-ikiteisminio-tyrimo-funkcija-kad-tarnyba-orientuotusi-i-zvalgyba.d?id=38647719> [žiūrėta 2010 11 20].

plečiant bendras duomenų bazes²²⁷. Atliekant reformas neįmanoma apsieiti be profesionalios ekspertizės ir analizės gebėjimų. Tai nereiškia, kad turi būti prisirišama prie kažkokio konkretaus modelio, tačiau, anot L. L. Watts, siekiama, kad žvalgybos reformas vykdančios valstybės remtųsi geriausia praktika. Tačiau, kaip pastebi V. Urbelis, Lietuvai ne tik sudėtinga laikytis kažkokio konkretaus modelio, bet žvalgybos tarnybų modernizavimas remiantis vidaus patirtimi buvo ir yra labai keblus dalykas. Nors tam tikrose srityse veiklos tobulinimo, slaptųjų tarnybų bendradarbiavimo procesai įgavo pagreitį, tačiau pastebėti kokybišką lūžį kol kas nėra pagrindo, galima atkreipti dėmesį tik į pakankamai kompetentingai paruoštą Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją. Todėl globalizacijos iššūkiai nors ir turi įtakos žvalgybos sistemos kaitai bei transformacijai, bet kol kas Lietuvos žvalgybos sistema išplėsti slaptųjų tarnybų veikimo ribas gali tik iš dalies, ypač reikia turėti omeny, kad šiuo atveju suteikiamiems įgaliojimams reikalingi tam tikri resursai ir tie įgaliojimai turi būti suderinti su tarptautinės teisės normomis (pvz., terorizmo prevencijos tikslais gali būti atliekamas internetinio susirašinėjimo sekimas)²²⁸.

Analizuojant žvalgybos sistemos teisinį reglamentavimą, paaiškėja, kad slaptųjų tarnybų veiklos teisėtumo ir jų efektyvumo didinimo galimybės yra glaudžiai susijusios su šių tarnybų trūkumais: nesugebėjimu prisitaikyti prie naujų grėsmių, atsižvelgiant į esamą saugumo aplinką, bei neveiksmingumu²²⁹.

Neveiksmingumas iš dalies atsiranda dėl slaptųjų tarnybų organizacinės struktūros specifikos, kai slaptumo reikalavimas sumažina galimybes atskleisti šių tarnybų problemas; pavyzdžiui, personalo įgūdžių trūkumas; didėjančios išlaidos papildomam personalui, o ne investicijos į naujas technologijas; biurokratinės kliūtys; neaiškūs finansavimo principai, bloga vadybos praktika. Pagal visus šiuos požymius galima atpažinti VSD veiklos patirtį, nors, kaip teigiama, Lietuvos įstatyminė bazė, reglamentuojanti žvalgybos sritį, kai kuriais atvejais yra netgi pažangesnė, nei brandžios demokratijos Vakarų valstybių.

Atsižvelgiant į tokią VSD praktiką, slaptumo reikalavimas taip pat iškelia teisėtumo klausimą. Žvalgybos tarnybų veiklos slaptumas trukdo suprasti kontrolės, įstatymų laikymosi ribas, nacionalinės politikos vykdymo apimtį. Atrodo, jeigu yra siūloma kiekvienai nacionalinei valstybei turėti žvalgybos sistemų reglamentavimą pagal nacionalinę teisę, t.y. turi būti nustatyti apribojimai, kurie, be duomenų apsaugos ir kitų galiojančių įstatymų, pasiektų tinkamą pusiausvyrą tarp asmens teisių apsaugos ir esminės informacijos gavimo, tai Lietuvos atveju nustatytos ribos ir pusiausvyra buvo pažeisti (pagal NSGK tyrimo išvadas).

²²⁷Watts L. L., <http://www.cia.gov/csi/studies/vol48no1/article02.html> [žiūrėta 2010 10 15].

²²⁸ Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians. Prague, October 2005, p. 60.

²²⁹ Schreier F., p. 25.

Idealiu atveju teisė neturi būti aiškinama kaip leidžianti kokią nors neteisėtą veiklą, net jeigu ji turėtų teisės išimčių požymius. Ministrai, atsakingi už žvalgybos veiklą turi būti atsakingi pagal įstatymus. Be to, kiekvienas slaptųjų tarnybų veiksmas privalo turėti teisiškai apibrėžtą santykį su ministru (-ais)²³⁰. Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje kaip tik ir reikalaujama, diegiant žvalgybos sistemą, kontrolės ir priežiūros mechanizmus, visais atvejais vadovautis atsakomybės principais.

Vykdomoji valdžia turėtų apibrėžti slaptųjų tarnybų funkcijas ir organizacinės struktūros klausimus; pareigų ir atsakomybių sąrašą; nustatyti procedūras ir priemones, skirtas veiklos koordinavimui; apribojimus ir kt. Atsižvelgiant į tai, kad vykdomosios valdžios nurodymai turi būti įgyvendinami pakankamai greitai, atitinkamai slaptosios tarnybos turi reaguoti į staigius informacijos rinkimo ir jos analizės, tikslų ir prioritetų, planų, programų ir išteklių paskirstymo pokyčius²³¹. LR Prezidentės patarėjas K. Budrys, kaip tik ir teigia, kad patvirtinta žvalgybos koncepcija nustato aiškų vykdomosios valdžios vaidmenį: VGT patvirtina žvalgybos informavimo poreikius, slaptosioms tarnyboms atsirado konkretūs reimai, į kuriuos jos turi orientuotis, dabar yra aišku ko reikia ir kaip, kokie yra nustatyti prioritetai. Pagal tai galima matuoti žvalgybos tarnybų veiklos veiksmingumą.

Vertinant žvalgybos tarnybų vaidmenį ir jų funkcionavimą bei sprendimų pagrįstumą formuojant politiką yra būtina užtikrinti pakankamus žvalgybos atliekamų vertinimus apie pasaulio įvykius, pokyčius, esamas ir potencialias vidaus ir išorės grėsmes, pavojų, riziką, krašto apsaugos ir užsienio santykių sprendimų srityse. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad savalaikis įspėjimas šių žinių pagrindu yra būtina sąlyga veiksmingam nepaprastosios padėties planavimui ir nacionalinių krizių valdymui. Esant nedidelėms šalies karinėms pajėgoms, įspėjimo funkcija tampa vis reikšmingesnė, tad ankstyvo įspėjimo principas tampa būtinybė. Lietuvos atveju tai yra tikrai aktualu, tad slaptųjų tarnybų vaidmuo turi būti vienareikšmiškas, be polinkio į išsigimimą ar neveikimą, kas šiuolaikinėmis sąlygomis yra sunkiai dovanotinas dalykas. F. Schreier, vertindamas slaptųjų tarnybų vaidmenį ir jų veiksmingumą, teigia, kad šios tarnybos globalizacijos sąlygomis, kai padidėja destabilizavimo, terorizmo, ginklų platinimo ir organizuoto nusikalstamumo galimybės, turės atlikti dar sudėtingesnius vertinimus dėl prognozių, krizių ir konfliktų patikimumo problemų, nes grėsmės, krizės ir konfliktai tampa daugiamačiai, regioninis ir visuotinis tarpusavio priklausomumas kartu padidina nacionalinės valstybės pažeidžiamumą, užsienio smurto persipynimas su vidaus saugumo sritimi, įgaunančia daugiau etninių, religinių, ir ekonomiškai išsisknijusių visuomenės nesantaikos pavyzdžių su naujomis ir daugiausia asimetrinėmis konflikto formomis, padidina tikimybes pažeisti valstybės teisę į savigny²³². K. Budrys slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumo perspektyvoje VSD ir AOTD veiklos orientavimą mato pagal naujas sąlygas, žvalgybos informavimo poreikių nustatymo būtinybę, grįžtamojo ryšio sukūrimą tarp

²³⁰ Ten pat, p. 26.

²³¹ Ten pat, p. 26–27.

²³² Ten pat, p. 27–28.

politikų ir šių tarnybų, nesumaišant vykdomosios valdžios kontrolės su parlamentinės priežiūros funkcijomis.

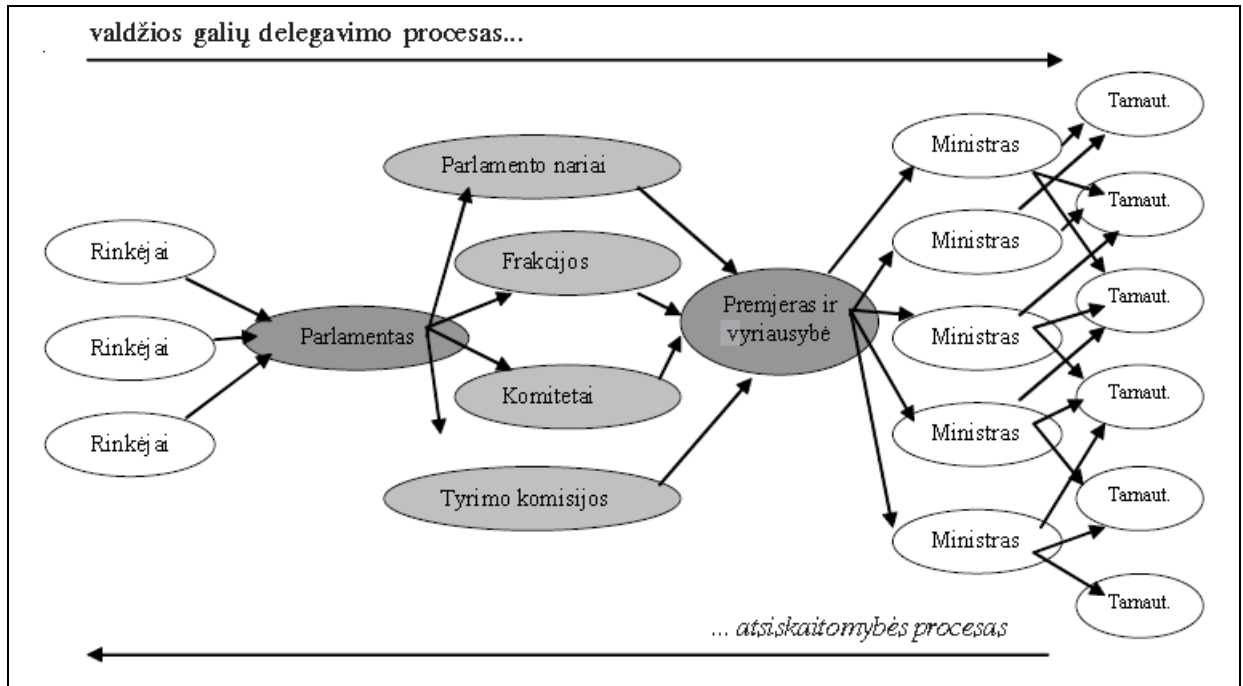
Tačiau C. T. Bruneau ir C. Z. Boraz nagrinėdami žvalgybos tarnybų veiksmingumo padidinimo perspektyvas perspėja, kad efektyvumo matavimas pagal tam tikrus išskiriamus kriterijus yra problemiškas. Pavyzdžiui, žvalgybos proceso metu sukurtas analitinis produktas yra sunkiai vertinamas kaip teisingas ar neteisingas, jį vartoja politinių sprendimų priėmėjai. Dėka šio produkto politikų priimti sprendimai, įtakoiantys įgyvendinimo veiksmą dar nepaaiškina ar politikos pokytis yra sukeltas politinio sprendimo ar produkto²³³. Todėl, pasak jų, jei yra įtvirtintos demokratinės, profesinės, institucinės, pasitikėjimo normos, tai politinių sprendimų priėmėjai turėtų sugebėti matyti tai, kas teisinga ir efektyvu. Žiūrint Lietuvos mastu, į žvalgybos sistemos teisingumo ir efektyvumo vertinimo skalę dažniausiai įsiterpia žiniasklaida, kuri dažnai atlieka grįžtamojo ryšio tarp politikų ir slaptųjų tarnybų vaidmenį. Visuomenės informavimo priemonių veikla nėra vienareikšmiškai nukreipta į teisingumo ir efektyvumo paieškas. Iš čia atsiranda ir nepasitikėjimo problema, kuri uzurpuoja parlamentinės priežiūros ir vykdomosios valdžios kontrolės funkcijas.

Jeigu Lietuva iš tikrųjų laikosi demokratijos vertybių, tai „siekiant efektyvios parlamentinės kontrolės, valdžios galių delegavimas ir atsiskaitomybė turėtų būti suprantami kompleksiskai (plačiaja prasme), jokių būdu atskirai neišskiriant vien tik parlamentinės kontrolės „stadijos“, – tai vientisas (integralus) procesas, kuriame visi šio proceso dalyviai, išskyrus tautą, turi būti kontroliuojami ir atskaitingi“²³⁴ (žr. 4 pav.).

²³³ Bruneau C. T. and Boraz C. S., Best practices: balancing democracy and effectiveness, p. 342.

²³⁴ Lukošaitis A., Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas Lietuvoje: metodologinės pastabos apie trūkinėjančią „šeimininko-samdinio grandinę“/Politologija 2007/2 (46), ISSN 1392–1681, p. 49.

4 pav. Parlamentinės kontrolės vientisumas valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės procese



Šaltinis: A. Lukošaitis, 2007, 50.

Kalbant apie parlamentinės kontrolės sėkmės elementus, tikslinga būtų pasiremti A. Lukošaičio teiginiais. Pasak jo, būtent nuo politinių partijų įgytų savybių, išteklių bei valdymo patirties, tokių kaip vienybė, drausmė, žmogiškųjų, informacinių, finansinių resursų, institucinio tęstinumo, narių kvalifikacijos ir perrenkamumo patirties priklauso parlamentinės kontrolės sėkmė, kas yra neatsiejama nuo institucinės sąrangos bei institucijų sąveikos proceso deleguojant valdžios galias bei kuriant atskaitomybės ryšius²³⁵.

Ieškant atsakymo į klausimą kodėl parlamentinė kontrolė Lietuvoje buvo neveiksminga, galima įvardyti ne tik NSGK pavėluotai atliktus VSD veiklos tyrimus, tačiau žiūrint sisteminiu požiūriu, galima iškelti A. Lukošaičio konjunktūrinį valdžių padalijimo supratimą, pagal kurį, Lietuvos pusiau prezidentinės sistemos tipas leidžia teigti, kad valdžios delegavimo problemos yra sudėtingesnės (pvz., dviguba atskaitomybė; institucijų subordinacinė prievarta vietoj bendradarbiavimo, kvalifikacijos trūkumai), komplikuojančios valdžios institucijų subordinacinių ryšių ir atskaitomybės, parlamentinės kontrolės apibrėžimus bei įgyvendinimą apskritai²³⁶.

²³⁵ Ten pat, p.53.

²³⁶ Ten pat, p. 57–68.

IŠVADOS

1. Žvalgybos sistema yra išskirtinė, ypač reikšminga politinio gyvenimo sritis, ji – būtinas vyriausybių funkcionavimo dėmuo. Pagrindinės Vakarų demokratinių valstybių žvalgybos sistemos mechanizmo sudedamosios dalys yra: įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios kontrolę ir priežiūrą vykdančios institucijos, kurias sudaro vyriausybės kontrolės ir parlamentinės priežiūros (kontrolės) elementai. Vyriausybės (vykdomosios) kontrolės elementai gali susidėti iš vykdomosios valdžios atstovų (valstybės vadovo, ministrų kabineto narių, jiems pavaldžių institucijų). Parlamentinės priežiūros (kontrolės) elementai gali susidėti iš gerai organizuotų struktūrų (parlamento komitetų ir pakomitečių, ombudsmeno bei generalinio inspektoriaus). Parlamento ir vyriausybės funkcijos bei atsakomybė turi būti aiškiai atskirtos, bet turi viena kitą papildyti. Kiti priežiūros elementai yra žiniasklaida, pilietinė visuomenė, teismai.
2. Vykdomoji kontrolė turi užtikrinti nuolatinį žvalgybos ciklo veikimą, slaptųjų tarnybų atliekamas funkcijas (informacijos rinkimą, apdorojimą, kontržvalgybos ir slaptųjų operacijų vykdymą) pagal apibrėžtą ir koordinuojamą misiją; parlamentinė priežiūra turi užtikrinti žvalgybos tarnybų veiklos suderinamumą su valstybės įstatymais bei demokratinėmis normomis.
3. Aiškiai apibrėžtas, reglamentuotas žvalgybos ciklas (procesas) garantuoja demokratinio valdymo stabilumą ir normalų visuomenės arba gyventojų pagrindinių teisių ir laisvių apsaugos balansą. Žvalgybos veikla yra orientuota į nacionalinių valstybės interesų apsaugą, todėl saugumo ribų nustatymas esant tam tikroms situacijoms reikalautų atsižvelgti į daugybę skirtingų sąlygų, ypač liberaliose pliuralistinėse demokratijose.
4. Pagrindiniai Lietuvos žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo elementai yra: vykdomoji valdžia – Lietuvos Respublikos valstybės gynimo taryba (VGT), kuri koordinuoja Antrojo operatyvinių tarnybų departamento (AOTD) prie Lietuvos Respublikos Krašto apsaugos ministerijos ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento (VSD) veiklą ir parlamentas – Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas (NSGK), kuris turi įgaliojimus vykdyti žvalgybos tarnybų veiklos suderinamumą su šalies teisės aktais, atlikti finansinių išteklių naudojimo kontrolę ir kitus dalykus. Kiti žvalgybos tarnybų priežiūrą vykdančios elementai: Seimo kontrolierių įstaiga, pilietinė visuomenė, žiniasklaida, teismai ir Generalinė prokuratūra. Atskaitomybės ryšiais žvalgybos tarnybos susijusios skirtingai: VSD nėra atskaitinga LR Vyriausybei; užduotis formuluoja ir pateikia tarnybai pats šios institucijos vadovas; krašto apsaugos ministras užduotis pateikia žvalgybos ir kontržvalgybos veiklą vykdančiai tarnybai – AOTD. Abiejose tarnybose egzistuoja vidaus kontrolės mechanizmai: etikos normos, profesinės taisyklės.
5. Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros problemos yra kompleksinės, struktūriškai susijusios, sisteminės, nuo 1990 m. iki 2010 m. neišspręstos. Pirmajame žvalgybos sistemos raidos

etape problemos buvo glaudžiai susijusios su istoriniu paveldu ir jo transformacija demokratijos sąlygomis: į slaptųjų tarnybų reformavimą neadekvačiai reagavo tiek Vakarų valstybės (nebuvo teikiama reikalinga pagalba), tiek šalies viduje – naujasis žvalgybos vaidmuo buvo suvokiamas neadekvačiai. Vėliau dėl žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo neveiksmingumo atsirado daugelis tokių svarbių problemų kaip: žvalgybos informavimo poreikio trūkumas, žvalgybos ciklo neveikimas, netinkamas žvalgybos produktų vartojimas, tarnybų politizavimas, neteisėtas informacijos atskleidimas, žvalgybos tarnybų (konkrečiai VSD) kompetencijos ribų nepagrįstas išplėtimas, neaiškus institucijų pavaldumo mechanizmas, politikų sąmoningai palaikomas painus žvalgybos vaidmens suvokimas, tarpinstitucinių santykių neveiksmingumas, neapibrėžtas žvalgybos finansavimas ir t. t..

6. Iki žvalgybos koncepcijos atsiradimo VGT neturėjo vykdomosios valdžios kontrolei reikalingų įgaliojimų, jos vaidmuo buvo rekomendacinio pobūdžio. VGT sudėtis ir turimi įgaliojimai neleido tinkamai atlikti žvalgybinės veiklos koordinavimo. Bendradarbiavimo tarp institucijų trūkumas kliudė sustyguoti žvalgybos ciklą.

7. Lietuvos žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizme Seimo kontrolierių įstaigos paskirtis yra aiški, tačiau šio priežiūros elemento poreikis nėra didelis, nes neturime reikiamo lygio pilietinės visuomenės. Pilietinė visuomenė ir žiniasklaida, kaip priežiūros elementai, atlieka prieštarinę vaidmenį: žiniasklaida atskleidžia slaptųjų tarnybų veiklos, kontrolės ir priežiūros mechanizmų (ne)veiksmingumo atvejus ir paviešinimas kartais duoda priešingą, nei buvo tikimasi, rezultatą; pilietinė visuomenė yra dažnai manipuluojama žiniasklaidos. Teisminė priežiūra užtikrinama aiškiais įstatymais, suderintais su pagrindiniu šalies įstatymu, tarptautiniais teisės aktais: jais apibrėžiami slaptųjų tarnybų veiklos uždaviniai ir funkcijos, informacijos rinkimo procesas, metodai, jų kontrolės ir priežiūros tvarka ir kiti dalykai, tačiau pastebimas kvalifikuotų teisėjų, galinčių užtikrinti deramą priežiūrą, trūkumas.

8. Lietuvos žvalgybos reformavimas vadovaujantis Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija yra ilgalaikis procesas, nes susikaupusių Lietuvos žvalgybos sistemos problemų yra daug. Šia koncepcija siekiama spręsti slaptųjų tarnybų sąveikos su politikos formuotojais (nustatant žvalgybos tarnybos atskaitomybę vykdomajai valdžiai), grįžtamojo ryšio tarp vyriausybės ir šių tarnybų (nustatant žvalgybos informavimo poreikį), kadru politikos, žvalgybos proceso (ciklo) veikimo (per ŽKG), kontrolės ir priežiūros mechanizmo veikimo klausimus. Daugiausia dėmesio skiriama žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolės sistemai parengti ir įdiegti bei parlamentinei kontrolei išplėsti. Išskirtinis žvalgybos koncepcijos privalumas – tai koordinatoriaus atsiradimas, tačiau koordinavimo funkcijas atlikti gali būti sudėtinga, nes išskylančių problemų laukas itin platus.

9. Žvalgybos koncepcijoje aiškiai nustatyta žvalgybos kontrolės ir koordinavimo institucija (Žvalgybos koordinavimo grupė), kurios paskirtis sustiprinti Lietuvos žvalgybos sistemą ir paskatinti veikti visą žvalgybos ciklą. Nors užduočių žvalgybos tarnyboms formulavimas, jų atsiskaitomybės

tvarkos sudarymas ir kontrolės mechanizmas sugriežtinamas, tačiau nepakankamas finansavimas gali koncepcijos įgyvendinimą sutrukdyti.

10. Žvalgybos tarnybų metinių ataskaitų pateikimas ŽKG leis sumažinti politinių manipuliacijų galimybes; reguliarumo principas kontroliuojant VSD ir AOTD leis greičiau, per kuo trumpesnę laiką reaguoti į netinkamai vykdomą šių tarnybų veiklą ir įspėti apie atsakomybę.

11. Remiantis atliktų apklausos (interviu) duomenų rezultatais bei Lietuvos žvalgybos sistemos analize galima nurodyti šiuos žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumo kriterijus: aiškūs subordinacijos ryšiai tarp slaptųjų tarnybų ir vyriausybės; aiškūs žvalgybos informacijos poreikiai; galimybė įsteigti generalinio inspektoriaus instituciją; žvalgybos funkcijų tarnyboms priskyrimas pagal veiklos sritis; teikiamų galimybių išnaudojimas; skaidrus lėšų panaudojimas; pasitikėjimo tradicijų ugdyimas ir stiprinimas; slaptųjų tarnybų veiklos rezultatų vertinimas; neigiamo žiniasklaidos vaidmens mažinimas.

12. Žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumas gali būti matuojamas ir pagal šiuos kintamuosius: nuolat veikiantį, aiškiai struktūruotą ir reglamentuotą žvalgybos ciklą (procesą); aiškiai nustatytus uždavinius ir kryptis slaptosioms tarnyboms; aiškių žvalgybos poreikių formavimą; kvalifikuoto personalo darbo rezultatus; žvalgybos tarnybų politizavimo pavojų; žvalgybos tarnybų piktnaudžiavimą savo įgaliojimais; šių tarnybų slaptumo reikalavimų laikymąsi; kontrolės ir priežiūros institucijų užtikrinamą atskaitomybę ir atsakomybę; skirtingų institucijų bendradarbiavimą; valstybės biudžeto finansinį reguliavimą; grėsmių nacionaliniam saugumui suderinamumą su pilietinėmis teisėmis ir laisvėmis.

13. Remiantis atliktų apklausos (interviu) duomenų rezultatais bei Lietuvos žvalgybos sistemos analize tik iš dalies galima patvirtinti hipotezę, kad Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimas lemia Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumą.

REKOMENDACIJOS

1. Vertinant VGT vaidmenį ir santykį su kitomis institucijomis siūloma stiprinti ir plėsti VGT sudėtį ir jos turimus įgaliojimus, kad (ŽKG) koordinavimo funkcijos taptų įvairesnės ir būtų vykdomos tinkamai; nevaržyti VSD ir AOTD veiklos dubliavimosi ir nesibaiminti kai kurių funkcijų sutapimo.
2. Siūloma peržiūrėti AOTD vadovo skyrimo tvarką, galbūt skiriant vadovą reikėtų LR Prezidento ar LR Seimo pritarimo; jeigu bus siekiama stiprinti VSD santykį su vykdomąja valdžia, svarstyti šios institucijos subordinacijos ryšius, tačiau dėl politizavimo pavojaus VSD vadovo skyrimo tvarkos nevertėtų keisti.
3. Žvalgybos proceso (ciklo) veiksmingumui užtikrinti siūloma didinti žvalgų ir juos kontroliuojančių politikų kvalifikaciją, kad atsirastų stiprus, kokybiškas ryšis tarp žvalgybos poreikių formuotojų ir žvalgybos ciklo įgyvendintojų. Todėl turėtų būti aiškiai nustatytas slaptųjų tarnybų (VSD) pavaldumas, funkcijos, keliami reikalavimai aukštai žvalgybos produktų vartotojų kompetencijai, politikų ir žvalgybos tarnybų ryšiai neturi būti glaudūs. Vertintini konkretūs rezultatai už išleidžiamas lėšas ir taip stiprinama tarnybų atskaitomybės grandis. Tačiau žvalgybos procesas negali būti statiškas.
4. Generalinio inspektoriaus institucija galėtų veikti Seime ar Vyriausybėje, tačiau jos poreikis nėra didelis, nes vis dar neišnaudojama Seimo kontrolieriaus įstaiga.
5. Siekiant sustiprinti pasitikėjimą žvalgybos tarnybomis siūloma skatinti kontrolės ir priežiūros mechanizmo institucijų bendradarbiavimą bei kompetenciją atsižvelgiant į valstybės interesus. Taip pat turėtų būti aktyvinamas dialogas tarp žvalgybos tarnybų bei jas kontroliuojančių ir prižiūrinčių institucijų ir skatinamas žvalgybos vaidmens, pasitikėjimo svarbos supratimas, ugdomos tradicijos.
6. Slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumas priklauso nuo skaidraus lėšų panaudojimo, todėl siūloma aiškiai nustatyti prioritetus, periodinių atsiskaitymų už rezultatus tvarką.
7. Stiprinant žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumą siūloma aiškiai struktūruoti, konsoliduoti teisminės valdžios funkcijas (pvz., padidinti teisėjų, galinčių vykdyti priežiūros funkcijas, skaičių, kelti jų kvalifikaciją); taip pat siūloma užtikrinti nuolatinę parlamentinę kontrolę orientuotą į biudžeto valdymą.
8. Svarstant žvalgybą reglamentuojančių įstatymų pakeitimus atkreipti dėmesį į Operatyvinės veiklos įstatymą. Įstatymą reikėtų taisyti, nes prokurorai neturi galių kontroliuoti žvalgybos eigos. Peržiūrėti LR Seimo statuto, LR Nacionalinio saugumo pagrindų, Valstybės gynimo tarybos ir kitus žvalgybos veiklą reglamentuojančius įstatymus.
9. Įgyvendinant koncepciją siūloma kruopščiai įvertinti žvalgybos ciklo rezultatus, nustatyti neveikiančias kontrolės ir priežiūros mechanizmo dalis ir jas tobulinti.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. **Bačiulis A.**, Specialiosios tarnybos turi žinoti savo vietą / Veidas, 2006 11 02, Nr. 44.
2. **Bagdonas G.**, Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje / E-kardas, 2006 m. Nr. 2. (419).
3. **Bagdonas G.**, Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė. Strateginių tyrimų centras, LIETUVOS METINĖ STRATEGINĖ APŽVALGA 2008. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2009, p. 33–68.
4. **Born H. ir Leigh L.**, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies. Oslo: Parliament of Norway, 2005, p. 57-59.
5. **Bruneau C. T. and Boraz C. S.**, Intelligence reform: balancing democracy and effectiveness / Reforming intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness. Edited by Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz. Austin: university of texas press, 2007. ISBN-10: 0-292-71660-5.
6. **Bruneau C. T. and Boraz C. S.**, Best practices: balancing democracy and effectiveness / Reforming intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness. Edited by Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz. Austin: university of texas press, 2007, p. 331-333.
7. **Buivydas S.**, Pokomunistinės transformacijos tyrimų problemos / Politologija, 2001, nr. 2 (22), p. 170-175.
8. **Caparini M.** Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States / Democratic control of intelligence services : containing rogue elephants / edited by Hans Born and Marina Caparini. England: ashgate, 2007. ISBN: 978-0-7546-4273-2.
9. **Democratising Security in Transition States: Findings, Recommendations and Resources from the UNDP/DCAF Roundtable for CIS Parliamentarians.** Prague, October 2005.
10. **Gill P. ir Phytian M.**, Intelligence in Insecure World. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 1-8.
11. **Hillebrand C.**, Parliamentary scrutiny and judicial oversight of European police and intelligence co-operation ISA Annual Convention, New York, 2009, p. 10-14.
12. **Lane J. E.**, Viešasis sektorius: sąvokos, požiūriai ir modeliai. Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 463. ISBN 9986-09-228-0.
13. **Leigh I.**, The accountability of security and intelligence agencies / Handbook of Intelligence Studies. Edited by Loch K. Johnson. New York and London: Routledge, Taylor & Francis group. ISBN 0-203-08932-4 Master e-book ISBN, 2006, p. 68.
14. **Lowenthal M. M.**, Intelligence from Secrets to Policy. Third Edition., CQ Press, Washington, 2006.
15. **Lukošaitis A.**, Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas Lietuvoje: metodologinės pastabos apie trūkinėjančią „šeimininko-samdinio grandinę“ / Politologija 2007/2 (46), ISSN 1392–1681, p. 49.

16. **Norkus Z.**, Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu. Vilniaus Universiteto Leidykla, 2008, p. 617-620.
17. **Schreier F.**, The Need for Efficient and Legitimate Intelligence / Democratic control of intelligence services : containing rogue elephants / edited by Hans Born and Marina Caparini. England: ashgate, 2007, p. 31.
18. **Urbelis V.**, Lietuvos žvalgybos sistema / Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2008. Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2009, p. 220 – 223.
19. **Warner M.**, Sources and methods for the study of intelligence / Handbook of Intelligence Studies. Edited by Loch K. Johnson. New York and London: Routledge, Taylor & Francis group. ISBN 0-203-08932-4 Master e-book ISBN, 2006, p. 17.
20. **Борн Г.**, Изучение лучшего опыта парламентского контроля над сектором безопасности / Контроль и управление: актуальность парламентского контроля над сектором безопасности и его реформированием. Ганс Борн, Филипп Флури, Саймон Ланн и др. Документ ДКВС № 4. БРЮССЕЛЬ-ЖЕНЕВА-КИЕВ, 2006, с.30.

Interneto šaltiniai:

21. **Balsas.lt**, Vytautas Rubavičius: Tikrieji skandalai: įstatymų “landos” ir pažymos” / balsas.lt. <http://www.balsas.lt/naujiena/266844/vytautas-rubavicius-tikrieji-skandalai-istatymu-landos-ir-pazymos> [žiūrėta 2010 10 17].
22. **Balsas.lt**, „flyLAL“ bandė kilti ant VSD sparnų / balsas.lt. <http://www.balsas.lt/naujiena/237870/flylal-bande-kilti-ant-vs-d-sparnu> [žiūrėta 2010 09 05].
23. **Beniušis V.**, Žvalgybos reforma įgauna pagreitį / Kauno.diena.lt, 2010-06-04. <http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/zvalgybos-reforma-igauna-pagreiti-281928> [žiūrėta 2010 11 12].
24. **Birmontienė T.**, „Seimo kontrolieriai kaip konstitucinis žmogaus teisių gynimo institutas”. Seimo kontrolierių įstaiga. Vilnius. <http://www.lrski.is.lt/index.php?p=126&l=LT&n=152> [žiūrėta 2010 10 30].
25. **Born H., ir Leigh I.**, Democratic Accountability of Intelligence Services, p. 5-6. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Working Paper Series – No. 19, Switzerland, Geneva, p.18-19. Publikuotas <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=40AF60E5-B32E-180F-FB00-50B49872AC92&lng=en> [žiūrėta 2010 10 10].
26. **BNS**, Iš VSD ketinama atimti ikiteisminio tyrimo funkciją, kad tarnyba orientuotųsi į žvalgybą / bns.lt. Vilnius, 2010 lapkričio mėn. 16 d. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/is-vs-d-ketinama>

- [atimti-ikiteisminio-tyrimo-funkcija-kad-tarnyba-orientuotusi-i-zvalgyba.d?id=38647719](#) [žiūrėta 2010 11 20].
27. **Caparini M.**, Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. 3-4 p. http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3961.pdf [žiūrėta 2010 10 18].
28. **Civis.lt**. Piliečių santalkos viešas laiškas Respublikos Prezidentui Valdui Adamkui dėl Valstybės saugumo departamento veiklos. 2008 12 10, <http://www.civis.lt/pilieciu-santalkos-viesas-laiskas-respublikos-prezidentui-valdui-adamkui-del-valstybes-saugumo-departamento-veiklos-3902.html> [žiūrėta 2010 11 20].
29. **Delfi.lt**, Žmogaus teisių gynėjai toliau klausinėja VSD vadovą dėl E.Kusaitės bylos / delfi.lt. Vilnius, <http://myep.delfi.lt/news/zmogaus-teisiu-gynejai-toliau-klausineja-vsd-vadova-del-ekusaites-bylos.d?id=34222159> [žiūrėta 2010 11 17].
30. **Diena.lt**, ČŽV kalėjime Lietuvoje buvo laikomas palestinietis, teigia kalinių teisių gynėjai / diena.lt Vilnius, 2010-09-20. <http://www.diena.lt/naujienos/lietuva/czv-kalejime-lietuvoje-buvo-laikomas-palestinietis-teigia-kaliniu-teisiu-gynejai-papildyta-300080> [žiūrėta 2010 10 17].
31. **Intelligence Services And Democracy. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.** Working Paper Series – No. 13, Switzerland, Geneva, April 2002, 6-7. Publikuotas <http://www.dcaf.ch/docs/WP13.pdf> [žiūrėta 2010 10 23].
32. **Global.Security.org**, The Role of Intelligence / http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/int006.html [žiūrėta 2010 10 22].
33. **Global security.org** http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/figa-1.gif [žiūrėta 2010 10 04].
34. **Global.security.org** http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/figa-1.gif&imgrefurl=http://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1996_rpt/int/int023.html&usq=__8u6cBK5wBCwIjOhfqg-d1oeb5M=&h=457&w=481&sz=88&hl=lt&start=8&um=1&tbnid=XA6wsS73h-hEoM:&tbnh=123&tbnw=129&prev=/images%3Fq%3Dintelligence%2Bcycle%26hl%3Dlt%26sa%3DN%26um%3D1 [žiūrėta 2010 10 04].
35. **Jackevičius M.**, Žiniasklaidos priemonės valdo ir kunigai, ir politikai, ir bankininkai/LŽS.lt. Vilnius, 2010 birželio mėn. 1 d. http://www.lzs.lt/lt/naujienos/ziniasklaida_lietuvoje/archyvas/p105/ziniasklaidos_priemones_valdo_ir_kunigai_ir_politikai_ir_bankininkai.html [žiūrėta 2010 11 20].
36. **Kašėta A.**, Kas turėtų įtempti specialiųjų tarnybų kontrolės vadžias? / Verslo banga.lt. Veidas, 2006 10 26, Nr. 43. <http://www.verslobanga.lt/lt/leidinys.full/4541baf3a87a4> [žiūrėta 2010 11 17].
37. **Laisvas laikraštis.lt**, VSD – vis dar nusikalstama organizacija / Laisvas laikraštis.lt. Vilnius. <http://www.laisvaslaikrastis.lt/news/299/53/> [žiūrėta 2010 11 17].

38. **Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinio tyrimo IŠVADA.** Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. X-990 priedėlis. <http://www3.lrs.lt/docs3/kad5/w5_istorija.show5-p_r=5997&p_d=64305&p_k=1.html> [žiūrėta 2010 10 12].
39. **Lrytas.lt**, P.Malakauskas neatskleidžia, ar VSD pradėjo tirti LEO LT veiklą / lrytas.lt. Vilnius, ELTA ir lrytas.lt inf., 2009-04-01. <http://www.lrytas.lt/-12385854231236431701-p-malakauskas-neatskleid%C5%BEia-ar-vsd-prad%C4%97jo-tirti-leo-lt-veikl%C4%85.htm> [žiūrėta 2010 09 05].
40. **LR Krašto apsaugos ministerija**, Demokratinė kontrolė / kam.lt. http://www.kam.lt/lt/struktura_ir_kontaktai_563/kas_institucijos_567/aotd_582/demokratine_kontrolė_584.html [žiūrėta 2010 09 25].
41. **LR Krašto apsaugos ministerija**, AOTD istorija. http://www.kam.lt/lt/struktura_ir_kontaktai_563/kas_institucijos_567/aotd_582/aotd_istorija_587.html [žiūrėta 2010 10 23].
42. **LR Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas.** http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6143&p_k=1 [žiūrėta 2010 10 02].
43. **Pačkauskaitė A.**, Metų procesas - prezidento apkalta / VŽ archyvas, VŽ Nr. 251 (8 psl.), Žinios, 2004 m. gruodžio 27 d. Vilnius. <http://vznotes.vz.lt/Newspaper/RA99.nsf/0/c12567cc0037eec1c2256f740028cf4e?OpenDocument&Click=> [žiūrėta 2010 10 17].
44. **Pilietinės visuomenės institutas**, Lietuvos visuomenės pilietinės Galios indeksas: 2007 metai / Degutis M., Ramonaitė A., Žiliukaitė R. Vilnius, 2008.
45. **Pilietinės visuomenės institutas**, Lietuvos pilietinė galia ugtelėjo, bet lieka menka / Pilietinės galios indeksas 2009. Vilnius: TNS Gallup, Pilietinės visuomenės institutas, 2010 01 11. <http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=78> [žiūrėta 2010 10 18].
46. **Prezidentės spaudos tarnyba**, Pradedama nacionalinės žvalgybos sistemos pertvarka / president.lt. http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/pradedama_nacionalines_zvalgybos_sistemos_pertvarka.html?backlink=%252FIt%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html [žiūrėta 2010 10 12].
47. **Štašaitytė V.**, Saugumui vadelioti – žvalgybos komitetas ir inspektoriai / ATN.LT <http://politika.atn.lt/straipsnis/15029/saugumui-vadelioti-%E2%80%93-zvalgybos-komitetas-ir-inspektoriai> [žiūrėta 2009 02 20].
48. **Velička M.**, Antrasis valstybės užvaldymo etapas? / IZINIOS.lt http://www.lzinios.lt/lt/2010-10-20/pirmas_puslapis/antrasis_valstybes_uzvaldymo_etapas.html?print [žiūrėta 2010 11 17].

49. **Visockas G.** Baltijos valstybėms reikalinga sava žvalgybos mokykla „XXI amžiaus“ priedas apie slaptąsias tarnybas / xxiamzius.lt 2007-ųjų lapkričio 21 d., Nr.9 <http://www.xxiamzius.lt/archyvas/priedai/slaptieji/20071121/1-1.html> [žiūrėta 2010 10 14].
50. **VSD**, Valstybės saugumo institucijos nuo 1990 metų. <http://www.vsd.lt/Page.aspx?pageID=69> [žiūrėta 2010 10 23].
51. **VTV.LT**, NSGK siūlo užtikrinti pakankamą STT ir VSD veiklos finansavimą / VTV.LT. Vilnius, 2009 rugsėjo 24. <http://www.vtv.lt/naujienos/politika-ir-visuomene/nsgk-siulo-uztikrinti-pakankama-stt-ir-vsd-veiklos-finans.html> [žiūrėta 2010 10 28].
52. **Watts L. L.**, Intelligence Reform in Europe`s Emerging Democracies, Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts, p. 1. Central Intelligence Agency (CIA). Publikuotas <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48no1/article02.html> [žiūrėta 2010 11 20].

Teisės aktai:

53. **LRS**, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas. Žin., 2000, Nr. 64-1931. Vilnius.
54. **LRS**, Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento įstatymas, Žin., 1994, Nr. 11-163. Vilnius.
55. **LRS**, Lietuvos Respublikos antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos statuto pakeitimo įstatymas, 2006, Nr. X-505.
56. **LRS**, NSGK sprendimas dėl Valstybės saugumo departamento 2008 metų veiklos ataskaitos. 2009 m. liepos 23 d. Nr. 6, Vilnius.
57. **LRS**, NSGK sprendimas dėl priimtų sprendimų įgyvendinimo. 2009 m. rugsėjo 30 d. Nr. 8. Vilnius.
58. **LRS**, Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento statuto patvirtinimo įstatymas, 2008, Nr. IX-1042.
59. **Lietuvos Respublikos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija**. PRITARTA Valstybės gynimo tarybos 2010 m. vasario 12 d. nutarimu Nr. V-3 S

Interviu:

60. Interviu su LR Seimo NSGK biuro vedėju V. Dmitrijev.
61. Interviu su konstitucinės teisės specialistu, ministro pirmininko patarėju G. Kalinausku.
62. Interviu su LR Prezidentės patarėju K. Budriu.
63. Interviu su LR KAM Euroatlantinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi V. Urbeliu.

Kvaraciejus P. Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolė ir priežiūra: žvalgybos koncepcijos genezė / Viešosios politikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2010. – p. 93.

ANOTACIJA

Baigiamajame magistro darbe išanalizuotas ir įvertintas Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo esamas efektyvumas ir problemos bei galimos efektyvumo padidinimo ir problemų šalinimo perspektyvos Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos pagrindu. Pirmajame darbo skyriuje teoriniu aspektu yra tiriamas žvalgybos sistemos turinys, žvalgybos sąvokos, pateikiami demokratinės valstybės kontrolės ir priežiūros modeliai, apibūrinamas žvalgybos vaidmuo. Antrajame darbo skyriuje yra nagrinėjama Lietuvos žvalgybos sistema, slaptųjų tarnybų demokratinės kontrolės ir priežiūros mechanizmas. Trečiajame darbo skyriuje analizuojamos Lietuvos žvalgybos kontrolės ir priežiūros problemos, vertinamos jas sąlygojusios priežastys. Ketvirtajame darbo skyriuje analizuojama Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, tiriamos galimos žvalgybos sistemos efektyvumo padidinimo galimybės, problemų šalinimo perspektyvos ir atsakoma į klausimą, ar įgyvendinant šią koncepciją bus veiksmingesnė slaptųjų tarnybų kontrolė ir priežiūra.

Pagrindiniai žodžiai: žvalgyba, žvalgybos sistema, žvalgybos ciklas, žvalgybos tarnybos, žvalgybos koncepcija, saugumas, demokratinė kontrolė ir priežiūra, vyriausybės kontrolė, parlamentinė kontrolė, teisminė priežiūra, atskaitomybė, generalinis inspektorius, ombudsmenas, žiniasklaida, visuomenė.

Kvaraciejus P. Control and Oversight by the Lithuanian Secret Services: Intelligence Concept Genesis / Master degree final paper on public policy. Supervisor doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolas Romeris university, Faculty of Policy and Management, 2010. – p. 93.

ANNOTATION

The final Master's Thesis presents the analysis and assessment of the current efficiency and problems of the control and surveillance mechanisms applied by the Lithuanian secret services and the possible prospects for the improvement of efficiency and removal of problems as provided for in the Lithuanian Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept. The first part of the Thesis presents a theoretical overview of the intelligence system and intelligence terms, presents the control and surveillance models applied in a democratic country and defines the role of intelligence. The second part of the Thesis contains a study of the Lithuanian intelligence system and the democratic control and surveillance mechanism applied by secret services. The third part of the study analyses the control and surveillance problems of the Lithuanian intelligence and presents the assessment of reasons thereof. The fourth part of the Thesis analyses the Lithuanian Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept, examines the possibilities of improving the efficiency of the intelligence system and the prospects of eliminating the problems as well as answers the question of whether the implementation of the said Concept shall improve the efficiency of the control and surveillance performed by the secret services.

Key words: intelligence, intelligence system, intelligence cycle, intelligence services, intelligence concept, security, democratic control and surveillance, government control, parliamentary control, judicial surveillance, accountability, General Inspector, Ombudsman, mass media, the public.

Kvaraciejus P. Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolė ir priežiūra: žvalgybos koncepcijos genezė / Viešosios politikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2010. – p. 93.

SANTRAUKA

Šis tyrimas yra aktualus dėl to, kad Lietuvoje yra mažai nagrinėta slaptųjų tarnybų ir žvalgybos sistemos tema. Viešojoje erdvėje dažnai iškeliamos Lietuvos žvalgybos tarnybų veiklos problemos verčia nuolat diskutuoti ir analizuoti jas, siūlyti tarnybų veiklos efektyvumo ribas: ar iš esmės reformuoti slaptąsias tarnybas, ar tik iš dalies, kokiais modeliais remtis ir pan., tačiau išsamesnių mokslinių studijų šia tema praktiškai nėra. Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija buvo patvirtinta tik 2010 m. vasario mėn., taigi darbe nagrinėjama tema yra visiškai nauja.

Tyrimo problema – pastaraisiais metais Lietuvoje iškilo nemažai skandalingų atvejų, susijusių su slaptųjų tarnybų (daugiausiai Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento – LR VSD) veikla. Tai neigiamai iliustruoja slaptųjų tarnybų vaidmenį ir visą žvalgybos sistemą. Todėl galima teigti, kad slaptųjų tarnybų veiklos raida Lietuvoje traktuojama kaip galimai klaidinga. **Tyrimo objektas** – Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmas remiantis Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija. Tyrimo metu siekiama atsakyti į klausimą, kaip, įgyvendindamos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją, slaptųjų tarnybų kontrolę ir priežiūrą užtikrinančios Lietuvos institucijos prisideda arba veikia šių tarnybų veiklos efektyvumą bei Lietuvos žvalgybos sistemą. **Tyrimo tikslas** – ištirti Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmą ir įvertinti veiksmingesnio žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo galimybes vykdant Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijoje suformuluotus uždavinius ir tikslą.

Tyrimo tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**: identifikuoti ir paaiškinti Vakarų demokratinių valstybių bei Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros modelius; ištirti žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo neefektyvumo problemas remiantis kontrolę ir priežiūrą užtikrinančių institucijų atliktais tyrimais (Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto tyrimai dėl LR VSD veiklos), analizuojama literatūra, apklausos duomenimis (nestruktūrinis interviu) ir žvalgybos koncepcija; ištirti Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją ir išskirti žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo efektyvumo didinimo galimybes, būdus bei priemones, taip pat perspektyvas.

Tyrimo hipotezė – Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimas lemia Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumą (arba slaptųjų

tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumas priklauso nuo Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimo).

Darbe buvo remtasi užsienio valstybių, Lietuvos mokslininkų ir ekspertų moksliniais darbais, taikyti kokybinių tyrimų metodai (atvejo analizė, turinio analizė) ir lyginimo metodai, 2010 m. spalio-lapkričio mėn. atlikti interviu su įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atstovais bei kitais specialistais. Pirmas darbo skyrius skirtas teoriniais aspektais iširti žvalgybos sistemos turinį, žvalgybos sąvokas, apibrėžti Vakarų demokratinėse valstybėse veikiančius kontrolės ir priežiūros modelius, paaiškinti žvalgybos vaidmenį. Antrajame darbo skyriuje buvo pateikta susiformavusios Lietuvos žvalgybos sistemos bei žvalgybos tarnybų demokratinės kontrolės ir priežiūros mechanizmo analizė. Trečiasis darbo skyrius skirtas identifikuoti ir analizuoti Lietuvos žvalgybos kontrolės ir priežiūros mechanizmo problemas (slaptųjų tarnybų politizavimas, neteisėtas informacijos atskleidimas, nepagrįstas kompetencijos ribų išplėtimas, neiškus pavaldumas, klaidingas žvalgybos vaidmens suvokimas ir kt.) bei jų priežastis. Ketvirtajame darbo skyriuje buvo apibendrinta ir analizuota Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija, galimos žvalgybos sistemos efektyvumo padidinimo ir problemų šalinimo perspektyvos. Atsakyta į klausimą, ar įgyvendinant šią koncepciją bus padidintas slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros efektyvumas.

Kvaraciejus P. Control and Oversight by the Lithuanian Secret Services: Intelligence Concept Genesis / Master degree final paper on public policy. Supervisor doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolas Romeris university, Faculty of Policy and Management, 2010. – p. 93.

SUMMARY

The present study is significant because the subject of secret services and intelligence has been insufficiently studied in Lithuania. The issues related with the Lithuanian intelligence services, which are quite frequently raised in public, require their constant discussion, analysis and submission of proposals regarding the efficiency of the activities performed by such services: whether the reforms of such services should be radical or only partial, which models should be referred to, etc., however, there practically exists no comprehensive scientific research on that subject. The Lithuanian Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept was approved in February 2010, therefore, the subject of the present Thesis is absolutely new and fresh.

Problem of the study – quite a number of scandalous cases involving the activities of secret services (most frequently the State Security Department of the Republic of Lithuania) have been made public in Lithuania in recent years. They provide a negative picture of the role of secret services and the entire system of intelligence. Thus, it can be stated that the development of the activities of secret services in Lithuania is treated as being improper. **Subject matter of the study** – control and surveillance mechanism applied by the Lithuanian secret services on the basis of the Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept. The study tries to answer the question of how the Lithuanian authorities, which are responsible for the control and surveillance of secret services, contribute to or influence the efficiency of such services and the Lithuanian intelligence system, while implementing the Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept. **The objective of the study** is to examine the control and surveillance mechanism applied by the Lithuanian secret services and to assess possibilities for the adoption of a more efficient control and surveillance mechanism in pursue of the objectives and aims of the Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept.

The following **tasks** should help achieve the objective of the study: to identify and explain the control and surveillance models applied by the secret services of the Western democratic countries and by the Lithuanian secret services; to examine the problems of inefficiency of the intelligence control and surveillance mechanism based on the investigations conducted by the authorities, which are responsible for the control and surveillance of secret services (investigations on the activities of the State Security Department of the Republic of Lithuania conducted by the National Security Committee of the Seimas of the Republic of Lithuania), the analyzed reference material, data of the survey (unstructured interview) and the intelligence concept; to examine the Lithuanian Intelligence Control

and Coordination Consolidation Concept and to mark the possibilities, means and methods as well as prospects for the intelligence control and surveillance mechanism efficiency improvement.

Hypothesis of the study – The implementation of the Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept governs the efficiency of control and surveillance mechanism applied by the Lithuanian secret services (or, in other words, the efficiency of the control and surveillance mechanism, which is applied by secret services, depends on the implementation of the Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept).

The present study was based on the scientific research material collected by foreign and Lithuanian scientists and experts, the applied qualitative research methods (case analysis, content analysis) and comparative methods, and the interviews with the representatives of the legislative and executive power as well as other specialists, which were conducted in October-November 2010. The first part of the Thesis presents a theoretical overview of the intelligence system and intelligence terms, presents the control and surveillance models applied in Western democratic countries and defines the role of intelligence. The second part of the Thesis contains the analysis of the existing Lithuanian intelligence system and the democratic control and surveillance mechanism applied by secret services. The third part of the study identifies and analyses the control and surveillance problems encountered by the Lithuanian intelligence (politicking of secret services, unlawful disclosure of information, groundless extension of the limits of competence, unclear subordination, improper understanding of the role of intelligence, etc.) and presents the assessment of reasons thereof. The fourth part of the Thesis summarizes and analyzes the Lithuanian Intelligence Control and Coordination Consolidation Concept, examines the possible prospects of improving the efficiency of the intelligence system and removing the problems encountered by it. It also answers the question of whether the implementation of the said Concept shall improve the efficiency of the control and surveillance performed by the secret services.

1 PRIEDAS**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETO
VIEŠOSIOS POLITIKOS MAGISTRANTAS**

Lietuvos Respublikos Prezidentės
vyriausiajam patarėjui
J. Markevičiui

**PRAŠYMAS
DĖL LEIDIMO SUSIPAŽINTI SU ŽVALGYBOS KONTROLĖS
IR KOORDINAVIMO STIPRINIMO KONCEPCIJA**

2010-11-16
Vilnius

Aš, Paulius Kvaraciejus, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešosios politikos magistrantas, rašau magistro baigiamąjį darbą temą: „*Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolė ir priežiūra: žvalgybos koncepcijos genezė*“. Magistro baigiamojo **darbo tikslas** yra ištirti Lietuvos slaptųjų tarnybų (vykdančių žvalgybos ir kontržvalgybos veiklas; Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos) kontrolės ir priežiūros mechanizmą bei paaiškinti žvalgybos efektyvumo didinimo galimybes Valstybės gynimo tarybos pritartos Prezidentės iniciatyva parengtos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos pagrindu. Keli iš **darbo uždavinių**: identifikuoti ir paaiškinti Vakarų demokratinių valstybių bei Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros modelius, ištirti žvalgybos tarnybų kontrolės ir priežiūros neefektyvumo problemas, ištirti Lietuvos Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją ir išskirti slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiksmingumo galimybes, būdus bei priemones. **Darbo hipotezė** – Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimas lemia Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumą (arba slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros mechanizmo veiklos efektyvumas priklauso nuo Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcijos įgyvendinimo). Nesusipažinus su pirminiu šaltiniu – Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija būtų sudėtinga pagrįstai, išsamiai ir mokslškai įvertinti suformuluotą hipotezę, įgyvendinti išsikeltus uždavinius ir pasiekti darbo tikslą. Dėl šios priežasties prašau Jūsų leidimo susipažinti su Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija ir cituoti ją rengiant magistro baigiamąjį darbą.

Pagarbiai, -

Magistrantas

Paulius Kvaraciejus

2 PRIEDAS

PRITARTA
Valstybės gynimo tarybos
2010 m. vasario 12 d.
nutarimu Nr. V-3 S

ŽVALGYBOS KONTROLĖS IR KOORDINAVIMO STIPRINIMO KONCEPCIJA

1. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija (toliau – Koncepcija) nusako žvalgybos kontrolės ir koordinavimo institucijas, jų funkcijas, tarpusavio sąveiką, santykius su žvalgybos tarnybomis.
2. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimas yra pradinis etapas tobulinant žvalgybos tarnybų ir kitų už nacionalinio saugumo užtikrinimą atsakingų institucijų veiklą.
3. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimas nereikalauja keisti Lietuvos Respublikos Konstitucijos ar iš esmės peržiūrėti nacionalinį saugumą reglamentuojančius įstatymus. Siekiant pradėti įgyvendinti Koncepcijos nuostatas, nereikės skirti papildomų valstybės biudžeto lėšų.
4. Koncepcija buvo parengta atsižvelgus į Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto (toliau – NSGK) atliktus parlamentinius tyrimus, įvertinus žvalgybos kontrolės ir koordinavimo trūkumus, žvalgybą reglamentuojančius Lietuvos Respublikos teisės aktus ir jų taikymo problemas, grėsmes Lietuvos nacionaliniam saugumui, didėjančią poreikį tiksliai ir savalaikiai žvalgybos informacijai, geriausią NATO ir ES valstybių narių praktiką griežtinant žvalgybos veiklos kontrolę.
5. Rengiant Koncepciją, žvalgybos kontrolės ir koordinavimo klausimais buvo konsultuojamasi su NATO valstybių narių žvalgybos priežiūros ir koordinavimo institucijų, NATO ir ES žvalgybos padalinių atstovais, žvalgybos tarnybomis, ekspertais ir Lietuvos Respublikos institucijomis, dalyvaujančiomis žvalgybos kontrolėje ir koordinavime.

I. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo problemos

6. Valstybės gynimo taryba (toliau – VGT) yra svarbiausia žvalgybos koordinavimo institucija, tačiau jos veikla šioje srityje – formuojant žvalgybos poreikius, koordinuojant žvalgybos tarnybų bendradarbiavimą – yra nepakankamai aktyvi ir efektyvi. VGT nėra karto nesvarstė žvalgybos informacijos poreikių, neteikė rekomendacijų šiuo klausimu ir nekėlė tikslų žvalgybos tarnyboms.
7. Svarbiausios Lietuvos žvalgybos kontrolės ir koordinavimo problemos yra įvardytos NSGK atliktų parlamentinių tyrimų išvadose (2006 m. Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinis tyrimas, 2009 m. parlamentinis tyrimas dėl galimo Jungtinių Amerikos Valstijų Centrinės žvalgybos valdybos sulaikytų asmenų pervežimo ir kalinimo Lietuvos Respublikos teritorijoje išvadose).
 - 7.1. Tam tikrais atvejais nepagrįstai išplečiamos VSD veiklos ribos ir atliekamos nebūdingos funkcijos.
 - 7.2. VSD santykinai su valstybės institucijomis nėra pakankamai veiksmingi. Nėra apibrėžti VSD informaciniai ryšiai su kitomis valstybės institucijomis, kurie apsaugotų šias institucijas nuo galimų neteisingų sprendimų priėmimo nacionalinio saugumo interesais.
 - 7.3. Tam tikri požymiai leidžia daryti prielaidas, kad kai kurie VSD tyrimai, vadovų ir pareigūnų veiksmai vienais atvejais galėjo būti atliekami arba jų rezultatai naudojami tam tikrų politinių grupių naudai, kitais atvejais – pačių politinių grupių arba politikų poveikiui.
8. Parlamentinių tyrimų išvadose yra rekomenduojama tobulinti poreikių, užduočių nustatymo, atsiskaitymo, informacijos teikimo, kontrolės tvarkas.
 - 8.1. Siekiant rezultatyvių VSD santykių su kitomis valstybės institucijomis ir užtikrinti valstybės saugumo interesus, turi būti sukurta valstybės institucijų informacijos ir VSD poreikio

formavimo sistema ir parengti tokios informacijos teikimą kitoms valstybės institucijoms detaliam reglamentuojantys teisės aktai.

- 8.2. Žvalgybos tarnybų veiklos koordinavimas ir kontrolė turi būti stiprinami nustatant aiškia žvalgybinės informacijos poreikių, prioritetų žvalgybos tarnybų tarptautinio bendradarbiavimo poreikių bei užduočių žvalgybos tarnyboms nustatymo bei jų veiklos vertinimo sistemą, kurioje taip pat atsispindėtų institucinė bei politinė atsakomybė.
- 8.3. Informacijos teikimas šalies aukščiausiems pareigūnams turi būti tobulinamas. Būtina aiškiai apibrėžti informacijos teikimo procedūrą.

II. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo tikslas ir uždaviniai

9. Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo tikslas yra parengti ir įdiegti žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolės sistemą ir išplėsti parlamentinę kontrolę. Realizavus šias priemones bus galima:
 - 9.1. Išvengti žvalgybos tarnybų veiklos politizavimo;
 - 9.2. Išvengti žvalgybos tarnybų piktnaudžiavimo įstatymų suteiktais įgaliojimais.
 - 9.3. Efektyviau organizuoti ir koordinuoti žvalgybos veiklą;
 - 9.4. Patenkinti sprendimų priėmėjų žvalgybos informacijos poreikius ir palengvinti sprendimų priėmimą;
 - 9.5. Pelnyti visuomenės pasitikėjimą žvalgybos tarnybomis.
10. Siekiant sustiprinti žvalgybos kontrolę, siūloma įgyvendinti šiuos uždavinius:
 - 10.1. Nustatyti žvalgybos poreikių, prioritetų ir žvalgybos užduočių tvirtinimo tvarką.
 - 10.2. Koordinuoti žvalgybos tarnybų darbą, siekiant užtikrinti glaudesnę bendradarbiavimą ir išvengti veiklos dubliavimo.
 - 10.3. Nustatyti žvalgybos tarnybų atsiskaitymo už žvalgybos veiklą tvarkas.
 - 10.4. Apibrėžti parlamentinės kontrolės priemones ir nustatyti jų naudojimo tvarką.
 - 10.5. Skatinti žvalgybos informacijos telkimą ir bendrą žvalgybos tarnybų vertinimų teikimą sprendimų priėmėjams.

III. Žvalgybos koordinavimo ir kontrolės institucijos

III.1. Valstybės gynimo taryba

11. VGT – svarbiausia žvalgybos tarnybų veiklos koordinavimo ir žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolės²³⁷ institucija.
12. VGT funkcijos užtikrinant žvalgybos koordinavimą ir kontrolę:
 - 12.1. Svarsto ir tvirtina žvalgybos informacijos poreikius bei prioritetus;
 - 12.2. Rekomenduoja specialiuosius žvalgybos metodus;
 - 12.3. Koordinuoja žvalgybos tarnybų veiklą. Šios funkcijos įgyvendinimui užtikrinti steigiama Žvalgybos koordinavimo grupė prie VGT, kuriai vadovauja žvalgybos koordinatorius;
 - 12.4. Svarsto ir tvirtina metines Žvalgybos koordinavimo grupės teikiamas žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitas;
 - 12.5. Tvirtina žvalgybos tarnybų strategijas.
13. Žvalgybos koordinavimo grupė užtikrina VGT veiklą žvalgybos veiklos koordinavimo klausimais.
14. Žvalgybos koordinavimo grupę sudaro Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, Vyriausybės, Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto, žvalgybos tarnybų paskirsti atstovai, turintys leidimą dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija, žymima slaptumo žyma „visiškai slaptai“.

²³⁷ Žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolė – vykdomosios valdžios institucijų, kurioms yra atskaitingos žvalgybos tarnybos, veikla, nustatant žvalgybos veiklos prioritetus, užduotis, specialiuosius metodus ir tikrinant bei vertinant, kaip žvalgybos tarnybos juos įgyvendina.

15. Žvalgybos koordinavimo grupės funkcijos užtikrinant žvalgybos koordinavimą ir žvalgybos veiklos vykdomosios valdžios kontrolę:
 - 15.1. Rengia žvalgybos informacijos poreikių ir prioritetų projektą.
 - 15.2. Rengia rekomenduojamų specialiųjų žvalgybos metodų projektą.
 - 15.3. Vykdo VGT pavestas funkcijas koordinuojant žvalgybos tarnybų veiklą:
 - 15.3.1. Vertina žvalgybos užduočių atitikimą žvalgybos informacijos poreikiams, prioritetams.
 - 15.3.2. Vertina žvalgybos informacijos atitikimą žvalgybos informacijos poreikiams ir prioritetams.
 - 15.4. Teikia žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitas VGT nariams ir Komitetui.
16. Žvalgybos koordinavimo grupei vadovauja žvalgybos koordinatorius.
17. Žvalgybos koordinatorių VGT pritarimu skiria Prezidentas.

III.2. Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas

18. Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas (toliau – Komitetas) atlieka žvalgybos veiklos parlamentinę kontrolę²³⁸.
19. Komitetas turi sekretoriatą, sudarytą iš žvalgybos, saugumo ar teisėsaugos tarnybose patirtį turinčių valstybės tarnautojų.
20. Komiteto funkcijos:
 - 20.1. Svarsto ir rengia įstatymų bei kitų teisės aktų projektus žvalgybos klausimais.
 - 20.2. Koordinuoja suinteresuotų valstybės institucijų darbą rengiant įstatymų bei kitų teisės aktų projektus Komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais.
 - 20.3. Atlieka žvalgybos tarnybų parlamentinę kontrolę, teikia pasiūlymus ir rekomendacijas dėl jų veiklos tobulinimo:
 - 20.3.1. Kontroliuoja konstitucinių teisių ir laisvių apsaugą vykdant žvalgybos veiklą (žmogaus teisių ir laisvių apsaugos kontrolė).
 - 20.3.2. Prižiūri, ar žvalgybos tarnybų veikla atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus (teisėtumo kontrolė).
 - 20.3.3. Tiria šurkščius įstatymais nustatytų žvalgybos veiklos ribų peržengimo atvejus (Komiteto tyrimai reaguojant į skundus ar skandalus).
21. Komiteto teisės:
 - 21.1. Gauti ir svarstyti žvalgybos veiklos ataskaitas iš žvalgybos tarnybų.
 - 21.2. Gauti metines finansinio audito ataskaitas iš Valstybės kontrolės apie biudžeto lėšų naudojimą žvalgybos tarnybose.
 - 21.3. Gauti žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitas iš žvalgybos koordinavimo grupės.
 - 21.4. Gauti iš žvalgybos tarnybų duomenis ir žinias, taip pat pirminius bei kitus dokumentus, kuriuose šie duomenys ar žinios užfiksuoti.
 - 21.5. Gauti iš žvalgybos tarnybų vadovų bei pareigūnų žodinius, raštiškus paaiškinimus ar pažymas Komiteto veiklos klausimais.
 - 21.6. Kviesti į Komiteto posėdžius žvalgybos tarnybų pareigūnus, kitus asmenis, juos išklausti bei reikalauti iš pareigūnų informacijos ar duomenų Komiteto tiriamu klausimu ir juos gauti raštu ar žodžiu.
 - 21.7. Išklausti prokurorų, ministerijų ir kitų valstybės institucijų informaciją bei pranešimus, kaip vykdomas žvalgybos įstatymas.

²³⁸ Žvalgybos įstatymo 13 str. nurodo, kad Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos žvalgybos tarnybų veiklos parlamentinę kontrolę atitinkamai vykdo Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto Saugumo ir Gynybos pakomitečiai. Konceptijoje numatytas parlamentinės kontrolės funkcijas gali atlikti Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas, Saugumo pakomitetis ar sudaryta nuolatinė Žvalgybos veiklos parlamentinės kontrolės komisija.

- 21.8. Savo darbe pasitelkti profesionalius ekspertus, turinčius leidimus susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija.
22. Komitetas turi teisę gauti visą savo veiklai užtikrinti informaciją, išskyrus šiuos duomenis:
- 22.1. Detalius duomenis, atskleidžiančius įslaptintus žvalgybos veiklos metodus ir priemones;
- 22.2. Duomenis, galinčius iššifruoti įslaptintus žvalgybos tarnautojus ir žvalgybos bendradarbius.
- 22.3. Detalius duomenis, galinčius sutrikdyti žvalgybos veiklą ar daryti įtaką nebaigtiems operatyviniams tyrimams.
23. Kitų valstybių ar tarptautinių organizacijų perduota įslaptinta informacija teikiama tik gavus išankstinę rašytinį informaciją suteikusios valstybės ar tarptautinės organizacijos sutikimą.

IV. Žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolė

IV.1. Žvalgybos poreikių, prioritetų ir užduočių nustatymas

24. Žvalgybos koordinatorius drauge su žvalgybos koordinavimo grupe, vadovaudamiesi Vyriausybės patvirtintu grėsmių nacionaliniam saugumui sąrašu, užsienio politikos prioritetais, surinkę VGT narių, kitų nacionalinį saugumą užtikrinančių institucijų žvalgybos informacijos poreikius įgyvendinant nacionaliniame grėsmių sąraše numatytas priemones, įvertinę žvalgybos tarnybų pajėgumus, teikia tvirtinti VGT žvalgybos informacijos poreikius ir prioritetus bei rekomendacijas dėl specialiųjų žvalgybos metodų.
25. VGT svarsto ir tvirtina žvalgybos informacijos poreikius bei prioritetus, rekomenduoja žvalgybos tarnyboms specialiuosius žvalgybos metodus. Žvalgybos informacijos poreikiai ir prioritetai tvirtinami vieneriems metams.
26. Krašto apsaugos ministras ir VSD generalinis direktorius, atsižvelgę į VGT nutarimu patvirtintus žvalgybos informacijos poreikius ir prioritetus bei rekomenduojamus specialiuosius žvalgybos metodus, įvertinę nacionalinio saugumo užtikrinimo sritis, kuriose žvalgybos tarnybos vykdo žvalgybos veiklą, tvirtina atitinkamoms žvalgybos tarnybos uždutis ir informuoja VGT.

IV.2. Žvalgybos tarnybų koordinavimas

27. Žvalgybos tarnybos periodiškai teikia duomenis Žvalgybos koordinavimo grupei apie žvalgybos veiklos ir žvalgybos informacijos atitikimą žvalgybos informacijos poreikiams ir prioritetams.
28. Žvalgybos koordinavimo grupė teikia siūlymus žvalgybos tarnyboms dėl žvalgybos informacijos atitikimo VGT patvirtintiems žvalgybos informacijos poreikiams ir prioritetams.
29. Žvalgybos koordinavimo grupė teikia siūlymus VGT dėl žvalgybos tarnybų koordinavimo.

IV.3. Žvalgybos tarnybų atsiskaitymas už žvalgybos veiklą

30. Vadovaujantis žvalgybos informacijos poreikiais ir prioritetais, žvalgybos tarnybos rengia ir teikia VGT metinį žvalgybos vertinimą.
31. Žvalgybos koordinavimo grupė teikia metinę žvalgybos veiklos koordinavimo ataskaitą VGT.
32. VGT gali pavesti žvalgybos koordinavimo grupei parengti detalias atskirų žvalgybos veiklos sričių koordinavimo ataskaitas.

V. Žvalgybos parlamentinė kontrolė

V.1. Veiklos įgaliojimų suteikimas (bendroji kontrolė)

33. Komitetas svarsto ir rengia įstatymų bei kitų teisės aktų projektus žvalgybos klausimais.
34. Komitetas koordinuoja suinteresuotų valstybės institucijų darbą rengiant įstatymų bei kitų teisės aktų projektus Komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais.

V.2. Konstitucinių teisių ir laisvių apsaugos kontrolė

35. Žvalgybos tarnybų operatyvinius veiksmus koordinuoja ir jų teisėtumą kontroliuoja generalinis prokuroras arba jo įgaliotas prokuroras.
36. Komitetas kontroliuoja konstitucinių teisių ir laisvių apsaugą vykdant žvalgybos veiklą. Komitetas gali:
 - 36.1. Gauti informaciją iš prokurorų, ar teisėtai vykdoma žvalgybos veikla.
 - 36.2. Gauti iš žvalgybos tarnybų duomenis ir žinias, taip pat pirminius bei kitus dokumentus, kuriuose šie duomenys ar žinios užfiksuoti.
 - 36.3. Gauti iš žvalgybos tarnybų vadovų bei pareigūnų paaiškinimus žodžiu ar raštu ar pažymas Komiteto veiklos klausimais.
 - 36.4. Kviesti į Komiteto posėdžius žvalgybos tarnybų pareigūnus, kitus asmenis, juos išklausti bei reikalauti iš pareigūnų informacijos ar duomenų Komiteto tiriamu klausimu ir juos gauti raštu ar žodžiu.

V.3. Biudžeto kontrolė

37. Komitetas svarsto žvalgybos tarnybų biudžetų projektus, žvalgybos veiklai vykdyti skirtų lėšų poreikius ir metines ataskaitas.
38. Žvalgybos tarnybų biudžeto vykdymo kontrolę ir finansinį auditą atlieka Valstybės kontrolė.
39. Komitetas svarsto Valstybės kontrolės teikiamas žvalgybos veiklos finansinio audito ataskaitas.
40. Seimas savo nutarimu gali pavesti Valstybės kontrolei ištirti biudžeto lėšų naudojimą žvalgybos veiklai vykdyti.

3 PRIEDAS

Nestruktūrinis interviu Lietuvos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros klausimais

1. Kokie, Jūsų manymu, yra tradiciniai demokratinės slaptųjų tarnybų kontrolės, priežiūros ir atskaitomybės elementai?
2. Kaip, Jūsų nuomone, vadovaujantis demokratinės valstybės principais būtų galima padidinti Lietuvos slaptųjų tarnybų veiklos efektyvumą?
3. Kas, Jūsų manymu, yra žvalgybos procesas? Kokios jo sudėtinės dalys?
4. Kaip Jūs vertinate esamos įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių vykdomos kontrolės ir priežiūros Lietuvos slaptųjų tarnybų atžvilgiu efektyvumą? Kodėl?
5. Kokius galėtumėte įvardyti pagrindinius esamos slaptųjų tarnybų kontrolės ir priežiūros Lietuvoje trūkumus? Kokias nurodytumėte priemones, kuriomis būtų galima tuos trūkumus pašalinti?
6. Kaip, Jūsų manymu, Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepcija prisideda prie Jūsų įvardytų problemų sprendimo?
7. Kaip Jūs įsivaizduojate Žvalgybos koncepcijoje numatytų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą praktikoje? Kokius įstatymų pakeitimus siūlytumėte svarstyti reglamentuojant šalies slaptųjų tarnybų veiklą ir siekiant užtikrinti efektyvesnę jos kontrolę ir priežiūrą?
8. Kokius Jūs išvelgiate trūkumus Žvalgybos koncepcijoje, ką siūlytumėte tobulinti, papildyti? Kodėl?
9. Kas, Jūsų manymu, galėtų ir turėtų atlikti žvalgybos vykdomosios valdžios kontrolės vaidmenį? Koks turėtų būti šios kontroliuojančios institucijos santykis su kitomis institucijomis?
10. Koku būdu Lietuvoje galima būtų įsteigti Vakarų valstybėse įprastą Generalinio inspektoriaus instituciją? Kodėl?
11. Kaip, Jūsų manymu, Lietuvoje turėtų būti nustatomi vykdomosios valdžios žvalgybos informacijos poreikiai ir prioritetai? Kodėl?
12. Koku būdu, Jūsų nuomone, turėtų būti koordinuojama žvalgybos tarnybų veikla? Kokios yra Lietuvos slaptųjų tarnybų veiklos koordinavimo perspektyvos?
13. Kaip, Jūsų manymu, giliai ir plačiai politikai gali kontroliuoti ir prižiūrėti slaptąsias tarnybas, kaip aiškiai reglamentuoti politikos ir žvalgybos tarnybų veiklos ribas?
14. Kokias galėtumėte įvardyti priežastis, lėmusias didelį nepasitikėjimą tarp politikų ir slaptųjų tarnybų Lietuvoje, kokie yra tą nepasitikėjimą skatinantys veiksniai, koku būdu galima būtų atstatyti pasitikėjimą.

15. Ar Jūs pritariate esamai LR VSD ir AOTD prie KAM direktorių skyrimo tvarkai? Ar manote, kad žvalgybos tarnybų vadovų skyrimo tvarka turėtų keistis? Kodėl?

Sudarymo laikas: 2010 m. _____ mėn. ____ d.

Sudarytojas: Paulius Kvaraciejus.

Konsultantai: Magistrinio darbo vadovas – Docentas dr. Vytautas Dumbliauskas.

Respondentas: _____
(sritis/pareigos, vardas, pavardė, parašas)