

## TERORIZMO GRĖSMĖ KAIP TEISĖSAUGOS INSTITUCIJŲ INTEGRACIJĄ SKATINANTIS VEIKSNYS

**Dr. Dainius Žilinskas**

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija  
Šventaragio g. 2, LT-01510 Vilnius  
Telefonas 271 72 17  
Elektroninis paštas dainius.zilinskas@vrm.lt

*Pateikta 2005 m. vasario 14 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. gegužės 10 d.*

*Pagrindinės sąvokos: terorizmas, teisėsaugos institucijos.*

### S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamos terorizmo, kaip tarptautinio iššūkio Lietuvos nacionaliniam saugumui, grėsmės įtaka teisėsaugos institucijų teisinės padėties ir jų valdymo galimiams pokyčiams. Keliama hipotezė, kad kovos su terorizmu ir kitais pavojais nacionaliniam saugumui kontekste atsiranda teisėsaugos centralizavimo ir stiprinimo tendencijos, aktyvėja teisėsaugos institucijų žvalgybinė ir kontržvalgybinė veikla. Centralizavimo tendencijos lemia vadinamųjų „jėgos struktūrų“ stiprėjimą, jų teisių plėtrą, padeda įgyti didesnę įtaką politinei valdžiai ir silpnina jų parlamentinės kontrolės galimybes. Savo ruožtu tai gali kelti didesnę žmogaus teisių ir laisvių (ypač teisės į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą) pažeidimų pavojų. Analizuojamos teisėsaugos institucijų sistemos centralizavimo ir decentralizavimo galimybės ir prielaidos. Pateikiamos atitinkamos išvados ir rekomendacijos.

### I ž a n g a

Terorizmas – sudėtingas reiškiny, turintis politinį, socialinį, religinį, teisinį, moralinį ir daugelį kitų aspektų. Kiekvienas iš terorizmo aspektų vertas atskiro monografinio tyrimo. Terorizmo grėsmių taip yra labai įvairių. Teroro aktai kelia pavojų žmonių gyvybei ir sveikatai, nuosavybei, socialinei infrastruktūrai, ekonomikai. Kita vertus, reikia pabrėžti, kad pavojų gali sukelti ne tik terorizmas, bet ir kovos su terorizmu ir jo prevencijos priemonės. Tokia paradoksali situacija gali susiklostyti tada, kai valstybės, besigindamos nuo teroristų, imasi išskirtinių saugumo priemonių, susijusių su tų valstybių piliečių teisių ir laisvių suvaržymais, karinės jėgos valstybės viduje ir išorėje panaudojimu, dėl kurio nukentčia ir net žūva visai su terorizmu nesusiję taikūs gyventojai. Situaciją dar sudėtingesnę daro tai, kad šiuolaikiniame globaliame pasaulyje su terorizmu veiksmingai kovoti galima tik koordinuojant bendrus daugelio valstybių veiksmus, kurie turi būti adekvatūs visų veikiančių valstybių teritorijose. Tai reiškia, kad specialiųjų tarnybų bei karinės operacijos gali apimti išstisus regionus.

Išskirtinis vaidmuo šalinant terorizmo grėsmes tenka teisėsaugos institucijoms. Būtent šios institucijos imasi antiteroristinės žvalgybos ir kontržvalgybos priemonių, saugo potencialius teroristų taikinius, tiria teroro aktų padarinius, siekia išaiškinti jų organizatorius ir vykdytojus. Pastaraisiais metais suaktyvėjo teroristiniai veiksmai, jie tapo ypač įžūlūs ir plataus masto. Reaguodamos į tai kai kurios pasaulio valstybės ėmėsi pertvarkyti savo teisėsaugos institucijas, turinčias kovoti su terorizmu. Šie pertvarkymai lėmė teisėsaugos centralizavimą ir stiprinimą. Suaktyvėjo teisėsaugos institucijų žvalgybinė ir kontržvalgybinė veikla. Centralizavimo tendencijos lemia vadinamųjų „jėgos struktūrų“ stiprėjimą, jų teisių plėtrą, padeda įgauti didesnę įtaką politinei valdžiai ir silpnina jų parlamentinės kontrolės galimybes. Kaip tai gali atsilipti žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių padėčiai ir demokratijai?

## 1. Grėsmės nacionaliniam saugumui ir konkretūs pavojai žmogaus teisėms

Nacionalinio saugumo strategijoje paminėta keletas tarptautinio saugumo iššūkių, pavojų, grėsmių ir vidaus procesų, kurie turi įtakos ir Lietuvos nacionaliniam saugumui: „terorizmas: išorinis (tarptautinis), vidinis (socialinis, politinis – ekstremistinis, antiglobalistinis ir kt.); užsienio valstybių karinės jėgos demonstravimas, provokacijos; priklausomybė nuo vienos šalies strateginių žaliavų (turto valdymo perėjimas politiniais tikslais, strateginės ūkio dalies susilpnėjimas); korupcija (smulkioji – administracinė, stambioji – politinė); netolygi socialinė ekonominė raida, rasizmas ir nacionalinė nesantaika; organizuotas nusikalstamumas, jo verslai ir finansinės – politinės įtakos siekimas; užsienio žvalgybos tarnybų veikla; nelegalus masinio naikinimo ginklų plitimas; nekontroliuojama migracija“ ir kita [1]. Kita vertus, tame pačiame dokumente, be gyvybinių Lietuvos Respublikos interesų, minima pagarba žmogaus ir piliečio teisėms bei laisvėms ir jų apsauga. Jame taip pat sakoma, kad „Lietuvos Respublika garantuoja visiems savo piliečiams ir kitiems jos teritorijoje esantiems žmonėms tarptautinės teisės pripažintas žmogaus ir piliečio teises, įskaitant tautinių ir kitokių mažumų teises“ [1]. Tokiu būdu valstybė įsipareigoja siekti tų priemonių, kurių imsis kovodama su pavojais ir grėsmėmis nacionaliniam saugumui, ir žmogaus teisių apsaugos standartų pusiausvyros. Tai ypač aktualu, kai matome, kad kovos su terorizmu programa apima: „dalyvavimą tarptautinės bendruomenės kovoje su terorizmu; bendrosios antiteroristinės teisinės bazės plėtrą; potencialių terorizmo taikinių, iš jų svarbios infrastruktūros, apsaugą; galimų teroro aktų užsakovų ir vykdytojų nustatymą; teroristinių grupuočių finansinių šaltinių ir finansavimo būdų nustatymą ir nutraukimą; aiškiai apibrėžtų teroro aktų tyrimo procedūrų sukūrimą; nuolatinį pasirengimą likviduoti teroro aktų sukeltas krizines situacijas; antiteroristinės žvalgybos ir kontržvalgybos stiprinimą“ [1]. Daugelis iš išvardytų priemonių tiesiogiai susijusios su operatyvinės veiklos metodų taikymu, karinės jėgos naudojimu. Tai nulemia galimus Lietuvos ir kitų valstybių gyventojų teisių (teisės į laisvę ir saugumą, teisės iš asmeninio ir šeimos gyvenimo gerbimą ir net teisės į gyvybę) apribojimus. Visų tokių priemonių naudojimas turi būti labai aiškiai ir apgalvotai teisiškai reglamentuotas.

Anot K. Jovaišo, „Žmogaus privatus gyvenimas – tai kiekvieno individo teisė gyventi taip, kaip jam norisi, būti apsaugotam nuo savavališko kišimosi į asmeninį gyvenimą, šio gyvenimo detalių kėlimo į viešumą. <...> Privataus gyvenimo laisvė – tai visiems naudingas pripažinimas, kad yra egzistencijos erdvė, kuri priklauso tik pačiam individui ir į kurią įžengti kitiems gali būti draudžiama“ [2]. Toks apibūdinimas labai tiksliai perteikia privataus asmens gyvenimo, kaip socialinės vertybės, esmę. Privatumas – labai svarbi visavertės asmenybės ir šeimos kūrimosi ir vystymosi sąlyga. Privataus ir šeimos gyvenimo apsaugos institutas tiesiogiai susijęs su kitomis žmogaus teisėmis, tokiomis kaip teisė į asmens neliečiamybę, teisė į orumą, būsto neliečiamybę, teisė į informaciją.

Sociologiniai tyrimai, atlikti 2003 m. pabaigoje, rodė gana abejingą visuomenės požiūrį į aptariamą žmogaus teisės apsaugos problemą: „2003 m. pabaigoje asmenų, turinčių aukštąjį išsilavinimą, teigiamai vertinančių (situaciją teisės į privataus gyvenimo neliečiamumą), buvo 24 % vertinančių teigiamai, – neigiamai 22 %, – vilniečių 26 %“ [3]. Galima spėti, kad po keleto didelį atgarsį visuomenėje sukėlusių teisėsaugos atliktų tyrimų 2004 m. pabaigoje tyrimų rezultatai pastebimai skirtųsi blogesnio padėties vertinimo linkme, o pamiršus garsius įvykius – vėl galėtų keistis. Tai rodo, kad sociologinės apklausos yra daugiau iliustratyvinės reikšmės ir retai atspindi tikrąją padėtį.

Teisėsaugos institucijos turi pareigą visomis išgalėmis saugoti žmogaus teises. Kita vertus, jų veiklos specifika susijusi su galimybe teisėtai apriboti šias teises kai kurių asmenų, kurių veikla kelia pavojų kitiems visuomenės nariams, viešajai tvarkai ir kitoms valstybėje saugomoms vertybėms, atžvilgiu. Teisėsaugos institucijos, kaip operatyvinės veiklos subjektai, dažnai turi atlikti tam tikrus neviešo pobūdžio veiksmus, kuriais „įsiterpiama“ į žmogaus teisės į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą veikimo ribas. Pažymėtina, kad apriboti žmogaus teises teisėtai galima tik griežtai laikantis įstatymuose nustatytų teisinių procedūrų ir sąlygų. Taip pat labai svarbu, kad patys įstatymai ir kiti teisės aktai atitiktų tarptautinės teisės ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos nustatytus žmogaus teisių apsaugos standartus. Tokio pobūdžio įstatymuose neturėtų būti teisės normų konkurencijos ir kolizijos požymių, nes tai gali sudaryti sąlygas piktnaudžiauti tarnybine padėtimi ir atsirasti teisėtumo pažeidimams teisėsaugos institucijų veikloje būtent dėl tinkamo netinkamų teisės aktų pritaikymo. Todėl pozityviosios teisės aktuose radus spragų, būtina garsiai apie tai pasakyti ir nebandyti slėpti problemų, o siūlyti galimus jų sprendimo būdus, nors dažniausiai gali būti per vėlu. Galiojančios teisės normos, iš jų sudaryti įstatymai ir kiti teisės aktai sudaro tam tikrą sistemą. Teisinėje valstybėje šių normų veikimas reiškia teisinės valstybės egzistenciją. Seimui priėmus įstatymą, vėliau Respublikos Prezidentui jį pasirašius ir paskelbus „Valstybės žiniuose“, šio įstatymo būtina besąlygiškai laikytis. Visi įstatymo pagrindai priimti poįstatyminiai norminiai teisės aktai savo ruožtu privalo atitikti įstatymą, nekonkuruoti su

jo normomis ir neprieštarauti Konstitucijai. Vėliau teisės normų pagrindu priimti individualūs teisės taikymo aktai bei teismų sprendimai taip pat turi atitikti įstatymo raidę. Tarkime, kad praėjus trejiems metams nustatoma, kad įstatyme yra normų konkurencijos ar kolizijos požymių, be to, kai kurios jo normos prieštarauja kitų įstatymų normoms, o šio įstatymo pagrindu priimti poįstatyminiai norminiai teisės aktai savo esme prieštarauja Konstitucijai. Tokiu atveju tektų konstatuoti, kad visi minėtų teisės norminių aktų pagrindu priimti individualūs teisės taikymo aktai, kiti teisiniai veiksmai, taip pat teismų sprendimai yra niekiniai. Dar Hansas Kelsenas yra pabrėžęs, kad „Kas yra niekinis, to negalima panaikinti. Panaikinti normą nereiškia panaikinti aktą, kurio subjektyvioji prasmė yra toji norma. Kas faktiškai įvyko, negalima padaryti neįvykusiu. <...> Jeigu teisinė tvarka leidžia panaikinti tam tikrą normą, pirmiausia ji, kaip parodys tolimesnė analizė, turi šią normą pripažinti objektyviai galiojančia, t. y. teisėta, teisės norma“ [4]. Kiekvieno įstatymo galiojimas, jo taikymas sukuria daugybę įvairių teisinių santykių, juridinių faktų, dėl kurių atsiradę padariniai geometrine progresija nulemia naujus teisinius santykius ir juridinius faktus. Normos pripažinimo netekusia galios negalima pakeisti atgaline data. Todėl tie žmogaus teisių apribojimai, kuriuos vykdo teisėsaugos institucijų tarnautojai, šiandien laikomi teisėtais, nes jie neprieštarauja galiojantiems teisės aktams, kurie žinomi juos taikantiems pareigūnams (įskaitant teisėjus ir prokurorus). Paaiškėjus, kad yra aukštesnės galios teisės aktų, kurie kitaip reglamentuoja žmogaus teisių apsaugos problemas, tie jau atlikti veiksmai netampa neteisėtais. Nagrinėjant bylas teisme, jie turi būti įvertinti. Įrodymai buvo renkami teisėtai. Laiko požiūriu procesinės teisės normos taikomos tos, kurios galioja jų taikymo laiko momentu. Įrodymų įvertinimas nesusijęs su retrospektyviu jų rinkimą reglamentavusių teisės normų įvertinimu, nes jas pakeičiantys ir panaikinantys teisės aktai atgaline data negalioja ir negali būti kvestionuojamas surinktų įrodymų teisėtumas. Taigi gali susiklostyti situacija, kai iš teisės atsiranda neteisė. Įrodymų rinkimą reglamentuojančių teisės aktų neteisėtumas neturi įtakos pagal juos seniau surinktų įrodymų teisėtumui ir galutiniam sprendimui byloje, kuris priimamas remiantis minėtais įrodymais.

Šia prasme labai reikšminga tai, kiek dėmesio valstybėje skiriama teisėkūrai ir jos moksliniam pagrindui – analitinei jurisprudencijai. Labai greitai ir nekokybiškai kuriant teisės aktus, padaroma nemažai klaidų, kurių ištaisyti dažnai nebeįmanoma. Be to, teisės aktai kuriami ir priimami vadovaujantis tikslingumo kriterijumi, mažai dėmesio kreipiant į teisėtumą ir kitus konstitucinius principus. Visa tai susiję su staiga atsirandančiais objektyviais poreikiais (sureguliuoti ūkinius santykius, spręsti socialines problemas, valstybės valdymo reikalus) bei subjektyviais poreikiais (įgyvendinti rinkiminiuosius pažadus, įsipareigojimus politinių kampanijų rėmėjams, pademonstruoti politinį aktyvumą, įsiteikti rinkėjams eilinių rinkimų išvakarėse arba stiprinti kovą su grėsmėmis nacionaliniam saugumui). Tokia teisėkūros tradicija neturėtų paliesti tų teisės aktų, kurie susiję su žmogaus teisių įgyvendinimu ir apsauga, nes žmogaus teisės laikytinos viena iš pagrindinių konstitucinių vertybių ir siejasi su valstybės tikslais ir jos egzistencine paskirtimi.

Teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau Konstitucija) 22 straipsnyje ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija) 8 straipsnyje. Konstitucijos 22 straipsnyje pasakyta: „Žmogaus privatus gyvenimas neliečiamas. Asmens susirašinėjimas, pokalbiai telefonu, telegrafo pranešimai ir kitoks susižinojimas neliečiami. Informacija apie privatų asmens gyvenimą gali būti renkama tik motyvuotu teismo sprendimu ir tik pagal įstatymą. Įstatymas ir teismas saugo, kad niekas nepatirtų savavališko ar neteisėto kišimosi į jo asmeninį ir šeimyninį gyvenimą, kėsiniškos į jo garbę ir orumą“ [5]. Konvencijos 8 straipsnyje įtvirtinta: „Kiekvienas turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo asmeninis ir jo šeimos gyvenimas, buto neliečiamybė ir susirašinėjimo slaptumas. Valdžios pareigūnai neturi teisės kištis į naudojimąsi šia teise, išskyrus įstatymo numatytus atvejus ir kai tai būtina demokratinėje visuomenėje valstybės saugumo, viešosios tvarkos ar šalies ekonominės gerovės interesams, siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams ar nusikaltimams, taip pat gyventojų sveikatai ar dorovei arba kitų žmonių teisėms ir laisvėms apsaugoti“ [6].

Europos Sąjungos Konstitucijos projekto II dalyje, kurią sudaro Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, taip pat įtvirtinta žmogaus teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą. Ši teisė apibrėžta taip: „Kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo privatus ir šeimos gyvenimas, būsto neliečiamybė ir komunikacijos slaptumas“ [7]. Pastebėtina, kad čia, kitaip nei Konstitucijoje ir Konvencijoje, nėra padaryta jokių išlygų, kurios galėtų sudaryti tiesiogines teises prielaidas teisėtai apriboti žmogaus teisę į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą.

Ši teisė taip pat įtvirtinta ir įvairiuose Jungtinių Tautų dokumentuose. Antai Visuotinės Žmogaus Teisių Deklaracijos 12 straipsnyje pasakyta: „Niekas neturi patirti savavališko kišimosi į savo asmeninį ir šeimos gyvenimą, savo būsto neliečiamumą, susirašinėjimo slaptumą, kėsiniškos į savo garbę ir

orumą. Kiekvienas turi teisę į įstatymo apsaugą nuo tokio kišimosi arba tokių kėsinių“ [8]. Analo­giškai ši teisė apibrėžta Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte.

Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatyme pabrėžiama, kad „Operatyvinės veiklos metu negali būti pažeistos žmogaus ir piliečių teisės bei laisvės. Atskiri šių teisių ir laisvių apribojimai yra laikini ir gali būti taikomi tik įstatymų nustatyta tvarka, siekiant apginti kito asmens teises ir laisves, nuosavybę, visuomenės ir valstybės saugumą“ [9]. Įstatymo tekste aiškiai nustatytas draudimas pažeisti bet kokias žmogaus teises, bet daroma išlyga jas laikinai apriboti. Tokiu būdu teisių apribojimas nelaikomas pažeidimu ir pripažįstamas teisėtu, jeigu: a) yra laikino pobūdžio, b) gali būti taikomi tik įstatymų nustatyta tvarka; c) taikomi siekiant apginti kito asmens teises ir laisves, nuosavybę, visuo­menės ir valstybės saugumą. Operatyvinės veiklos įstatyme taip pat pabrėžiama, kad „Negali būti perduota ar atskleista operatyvinės veiklos metu gauta įslaptinta informacija, taip pat duomenys apie žmogaus asmeninį ir šeiminių gyvenimą bei žeminantys garbę ir orumą duomenys“ [9]. Toliau vis dėlto daromos išlygos, kad „tokia informacija gali būti perduota: a) bendradarbiaujant operatyvinės veiklos subjektams; b) įstatymų nustatyta tvarka gali būti išslaptinama ir panaudojama baudžiamajame pro­cese; c) įstatymų nustatytais atvejais įslaptinta operatyvinė informacija gali būti panaudojama kitiems tikslams“ [9]. Taigi įstatymo tekste nesunku pastebėti tam tikrą alogiškumą. Iš pradžių nustatomas draudimas, o toliau to paties straipsnio tekste jis visiškai paneigiamas. Darytina išvada, kad operaty­vinės veiklos metu gauta įslaptinta informacija, taip pat duomenys apie žmogaus asmeninį ir šeiminių gyvenimą bei garbę ir orumą žeminantys duomenys gali būti panaudojami ne tik bendradarbiaujant operatyvinės veiklos subjektams (turint omenyje jų gausumą, informacija ir tokiais atvejais gali pa­sklisti gana plačiai) ir baudžiamajame procese, bet ir „kitiems tikslams“. „Kitų tikslų“ įstatymų leidėjas siūlo ieškoti kituose įstatymuose, kurie esą turėtų nustatyti tokio panaudojimo atvejus. Tokiu būdu nustatytas nebaigtinis (iš esmės begalinis) skaičius įstatymuose nustatytų atvejų, kada gali būti įvai­riais tikslais panaudojama operatyvinės veiklos metu gauta įslaptinta informacija, taip pat duomenys apie žmogaus asmeninį ir šeiminių gyvenimą bei garbę ir orumą žeminantys duomenys. Pastebėtina, kad norint surinkti tokius duomenis (operatyvinės veiklos metodais ir specialiąja technika), būtina tei­sėjo arba prokuroro sankcija, tuo tarpu perduoti sankcijos nebereikia. Tai galima jau dabar įvertinti kaip įstatymo spragų nulemtas prielaidas pažeisti žmogaus teisę į privataus ir šeimos gyvenimo ger­bimą Lietuvoje. Pasaulio valstybėse, tapusiose teroristinių išpuolių taikiniais, ir kitose kovą su tero­rizmu stiprinančiose valstybėse vyrauja padėtis, artima karo arba nepaprastajai padėčiai, o teisėsau­gos institucijos (specialiosios tarnybos) įgauna paramilitarinį pobūdį arba visiškai militarizuojasi. Cent­ralizuojamas tokių institucijų valdymas (sujungiamos atskiros institucijos, keičiamas jų pavaldumas, kuriamos naujos „superstruktūros“ su ekstraordinariais įgaliojimais). Kuriamos tarptautinės ir daugia­šalės institucijos ir plečiamas neformalus specialiųjų tarnybų bendradarbiavimas. Štai JAV įvyko di­džiausia per pastaruosius 50 metų žvalgybines ir teisės saugos funkcijas vykdančių institucijų reforma. Steigiamas Federalinis antiteroristinis centras, kuriam vadovaus Nacionalinės žvalgybos direktorius. Jam bus pavaldūs visų 15 JAV specialiųjų tarnybų (įskaitant Centrinę žvalgybos tarnybą, Federalinį tyrimų biurą, Nacionalinio saugumo agentūrą) vadovai. Rusijos Federacijos Federalinė saugumo tar­nyba taip pat tapo labai didele ir centralizuota tarnyba, turinčia savo operatyvininkų, analitikų, tardy­tojų, radijo kontržvalgybą, specialiosios paskirties dalinių, kalėjimą, sau pavaldžių kariuomenės dali­nių ir net aviaciją, tuo tarpu tarptautinės žmogaus teisių apsaugos organizacijos (tokios kaip *Human Rights Watch*) jau ne kartą yra skelbusios apie žmogaus teisių pažeidimus Rusijoje ir JAV vykdan­tos su terorizmu priemonės.

Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto, priimto 1966 m. gruodžio 16 d., 4 straipsnyje nu­statyta, kad: „Susidarius visuomenėje nepaprastajai padėčiai, dėl kurios kyla grėsmė tautos gyvavi­mui ir apie kurią buvo oficialiai paskelbta, valstybės, šio Pakto dalyvės, gali imtis priemonių, neatitin­kančių įsipareigojimų pagal šį paktą tik tiek, kiek šito reikia dėl kritinės padėties, esant sąlygai, kad tokios priemonės nėra nesuderinamos su kitais tarptautinės teisės nustatytais įsipareigojimais ir ne­sukels diskriminacijos vien dėl rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos ar socialinės kilmės“ [8]. Kita vertus, to paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinta išlyga, kad: „ši nuostata negali būti kokio nors nukry­pimo nuo 6, 7, 8 (1 ir 2 dalys), 11, 15, 16 ir 17 straipsnių pagrindas“ [8]. Tai reiškia, kad net susidarius visuomenėje nepaprastajai padėčiai, dėl kurios kyla grėsmė tautos gyvavimui, negali būti pažeidžia­mos kai kurios žmogaus teisės: teisė į gyvybę; kankinimo, žiauraus, nežmoniško arba žeminančio orumą elgesio ir tokio baidymo draudimas; vergijos uždraudimas; draudimas atimti laisvę už neįsten­gimą įvykdyti kokios nors sutartinės pareigos; draudimas nuteisti už veiksmus arba neveikimą, kurie, pagal tada, kai buvo padaryti, galiojusius valstybės įstatymus arba tarptautinę teisę nebuvo laikomi nusikaltimais; teisė būti pripažintam teisinių santykių subjektu ir teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą.

## 2. Centralizavimas, decentralizavimas ar integracija?

Konkrečios valstybės institucijos, turinčios šalinti terorizmo grėsmę Lietuvoje, yra prokuratūra, policija, Valstybės saugumo departamentas, Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Muitinės kriminalinė tarnyba, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Vadovybės apsaugos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos. Kaip turi būti organizuojamas jų valdymas didėjant grėsmėms nacionaliniam saugumui?

Teisėsaugos institucijų centralizavimo ir decentralizavimo santykio problema yra viena iš svarbiausių, kalbant apie šių institucijų struktūros tobulinimą ir jų racionalų valdymą, o kartu ir apie darbo našumo didinimą. Apie atskirų teisėsaugos institucijų valdymo problemas kalbama įvairiuose programiniuose dokumentuose. Pavyzdžiui, Europos policininkų chartijoje aiški nuostata už tai, kad Europos šalių policijos organizavimas būtų centralizuotas.

Centralizacija [lot. *centralis* – vidurinis] – kaupimas, telkimas į vieną vietą, centrą; valdymo, vadovavimo sutelkimas vienoje vietoje, nedaugelyje centrinių įstaigų [10]. Valdymo procesas ir valdymo institucijų struktūra iš esmės yra panašūs visose valstybės socialinėse struktūrose arba bent jau remiasi tais pačiais principais. Iš to darytina išvada, kad bendrąją valdymo teoriją daugiau arba mažiau tiesiogiai galima taikyti teisėsaugos institucijų valdymo srityje. Šioje teorijoje nėra sutariama dėl organizacinių struktūrų tipų pranašumų ir trūkumų. Centralizuotos ir decentralizuotos valdymo struktūros pranašumai yra reliatyvūs. Aišku, kad esant centralizuotai struktūrai, lengviau pasiekti tiesesnės ir paprastesnės veiksmų koordinacijos, nes valdymo sprendimai priimami aiškiai apibrėžtose organizacinės struktūros vietose. Vyresnieji organizacijos vadovai plačiau mato organizacijos vystymo perspektyvą, gali ją susieti su visos valstybės vystymosi strategija. Naudinga ir tai, kad tokiu būdu centruojamos kontrolės funkcijos. Tai savo ruožtu leidžia geriau valdyti personalą, finansus. Centralizuotose struktūrose lengviau išvengti funkcijų dubliavimo ir lėšų švaistymo. Tokių organizacijų vadovai turi geresnes sąlygas reaguoti į nepalankius išorinius veiksnius, panaudoti griežto ir stipraus vadovavimo metodiką. Esant aukštesniam centralizavimo laipsniui, lengviau nustatyti asmenis, atsakingus už nesėkmes, ir jų atžvilgiu taikyti atsakomybės priemones. Teisėsaugos institucijų atveju centralizuota valdymo struktūra reiškia ir pareigūnų tarpusavio hierarchiją, aiškius pavaldumo santykius. Nepaisant šių argumentų, negalima paneigti to, kad kai kurių valdymo funkcijų perdavimas sumažina streso ir perkrovimo, kurį patiria vadovai, mastą, išlaisvina juos nuo rutininio darbo ir leidžia daugiau laiko skirti organizacijos strategijos formavimui. Reikia pripažinti ir tai, kad pavaldinių motyvacija yra didesnė suteikus jiems daugiau savarankiškumo. Vidutinio lygmens vadovai dirba daug kūrybiškiau, kai jiems sudaromos sąlygos veikti sąlygiško neapibrėžtumo aplinkoje sprendžiant kompleksinius uždavinius. Decentralizavimas šiuo atveju padeda šiai valdymo grandžiai įgyti praktinių valdymo įgūdžių, taip pat leidžia rasti žmonių, vertų aukštesniųjų vadovų postų. Decentralizavimas taip pat skatina organizacijos lankstumą ir leidžia ne taip formaliai reaguoti į problemas, didinti darbo našumą atskiruose padaliniuose.

Apsisprendžiant dėl centralizacijos ir decentralizacijos laipsnio organizacijoje, pirmiausia reikėtų atsižvelgti į organizacijos tikslus, funkcijas bei jų įgyvendinimo strategiją ir taktiką. Teisėsaugos institucijų tikslai ir funkcijos apibrėžti Konstitucijoje ir įstatymuose. Tai, kad šios institucijos priklauso kriminalinės justicijos sistemai, neleidžia jų tapatinti su įmonėmis ir jų korporacijomis, ir bendrieji valdymo teorijos dėsniai šiuo atveju turėtų transformuotis veikiami bendrųjų socialinių tikslų ir teisėsaugos institucijų veiklos pobūdžio. Antai organizacijų vadovybės gebėjimas plėtoti naujas valdymo struktūras teisėsaugos institucijose yra apribotas, nes šios struktūros formalizuotos teisės aktuose. Kita vertus, šie vadovai turi galimybę ir net pareigą stengtis teisingai įvertinti jų vadovaujamų įstaigų viduje bei aplinkoje vykstančius pokyčius ir operatyviai, veiksmingai į juos reaguoti. Eiliniai teisėsaugos institucijų tarnautojai turi turėti būtinų įgūdžių ne tik vykdydami savo tiesiogines funkcijas, bet ir įgyvendindami strateginius visos institucijos tikslus. Apsisprendimui dėl valdymo modelio pasirinkimo įtakos turi organizacijos dydis bei geografinis-teritorinis jos išplitimas. Jeigu organizacija labai didelė ir jos padaliniai veikia visame pasaulyje, griežtai centralizuotas valdymo modelis praktiškai neįmanomas visos organizacijos mastu, tačiau jis svarstytinas atskiruose tokios didelės organizacijos padaliniuose, kuriems yra suteiktas sąlyginis savarankiškumas. Mažesnėse organizacijose centralizuotas valdymo modelis dažniausiai pasiteisina esant nepalankiems išoriniams veiksniams (teisinės, socialinės, ekonominės krizės laikotarpiais). Teisėsaugos institucijos visada veikia nepalankiomis sąlygomis, turėdamos įveikti nusikalstamų susivienijimų, korumpuotų valdžios atstovų pasipriešinimą, lėšų trūkumą, nuolatinę įstatymų kaitą, bandymus politizuoti jų veiklą. Pabrėžtina, kad teisėsaugos institucijų veikla yra organizuojama statutiniais drausmės pagrindais. Jos savo veikloje taiko ir kitaip reali-

zuoja baudžiamuosius įstatymus, vykdo operatyvinę veiklą, kovoja su nusikalstamumu. Ši specifika taip pat turi būti įvertinta renkantis teisės saugos institucijų valdymo modelį.

Išsivysčiusių pasaulio valstybių teisės sauga paremta klasikiniu požiūriu į organizacines struktūras, į pirmą vietą iškeliant darbo koordinavimo principą. Toks požiūris susiformavo istoriškai, atsižvelgiant į bažnyčios ir kariuomenės organizacinės struktūros modelį. Šio modelio esmę sudaro baudžiamojo pobūdžio kontrolė, racionalumas ir griežtas centralizavimas. Čia vyrauja formalus ir nuasmenintas požiūris į veiklą, pabrėžiama hierarchinė valdžios struktūra, vadovavimo vientisumas ir funkcijų padalijimas, išplėstinė kontrolė ir formalūs informaciniai bendravimo ryšiai. Visa tai reiškia paramilitarinę teisės saugos organizacinę struktūrą, paremtą statutine drausme, veiklos procedūrų standartizavimą ir veiklos kontrolę, siekiant užtikrinti jos teisėtumą. Alternatyvus teisės saugos valdymo modelis gali būti siejamas su linijinio valdymo tipo įvedimo galimybe. Teisės saugos valdymo modelis remtųsi žmogiškaisiais santykiais ir būtų suprantamas kaip socialinė grupė, kurios vyriausiasis vadovas, kaip kolektyvo kūrėjas, užtikrina organizacijos narių bendradarbiavimą per demokratinį vadybos procesą. Tokiu atveju vadovo asmenybei keltini labai aukšti moraliniai ir dalykiniai reikalavimai. Tai iš tikrųjų turi būti charizmatinė asmenybė, tikras kolektyvo lyderis, galintis taikyti ir neformalius vadovavimo metodus. Tai dažniausiai įmanoma tik sąlyginai nedideliuose kolektyvuose ir sunkiai įgyvendinama didelėse, formalizuotą struktūrą turinčiose organizacijose. Juo labiau tai sunkiai įsivaizduojama statutiniais pagrindais veikiančiose teisės saugos institucijose.

Teisės saugos institucijų padėtis, jų organizacinė struktūra ir vieta valstybės institucijų sistemoje labai priklauso nuo valstybės valdymo formos, kuri savo ruožtu nulemia valstybės valdžios įstaigų centralizacijos lygį. Unitarinėse valstybėse teisės saugos institucijos yra labiau unifikotos ir centralizuotos. Savo ruožtu federacinių valstybių teisės sauga dažniau yra decentralizuota. Apskritai pasaulio valstybių teisės sauga yra trijų pagrindinių bazinių organizacinių modelių: centralizuota, iš dalies centralizuota (koordinuota), decentralizuota (integruota). Centralizuotas modelis pasitaiko ir demokratinėse, ir totalitarinėse valstybėse. Vakaruose, istoriškai žiūrint, jis kilo iš senovės Romos policijos administravimo stiliaus. Tokios centralizuotos sistemos yra Prancūzijoje, Italijoje, Graikijoje. Jau nuo XVIII a. toks modelis buvo nacionalinių vyriausybių kuriamos socialinės sistemos apsaugos dalis. Teisės sauga (išskyrus teismus ir prokuratūrą) centralizuotai koordinuojama ir administruojama, t. y. visa teisės saugos sistema valdoma iš centro.

Iš dalies centralizuotas modelis – tai koordinacinė sistema, apibūdinama bendrų pastangų padalijimu, valdant centrinės vyriausybės ir vietos savivaldos institucijų teisės saugą. Centrinį valdymo institucijų įgaliojimai vietinių teisės saugos įstaigų atžvilgiu apsiriboja jų vadovybės skyrimo kontrole, informacinės sistemos diegimu, unifikotų tarnybos taisyklių nustatymu ir pan. Kitus klausimus vietinės teisės saugos įstaigos sprendžia savarankiškai arba yra pavaldžios vietos savivaldos institucijoms. Nuo seno šis modelis siejamas su Didžiąja Britanija.

Decentralizuotas teisės saugos valdymo modelis siejamas su XVIII a. ir XIX a. pradžios anglosaksų šalių sankloda, kuriose „taikos ir ramybės užtikrinimas“ buvo paliekamas išimtinai vietos savivaldai. Kai kuriose šalyse dar išliko daugelis teisės saugos savarankiškumo elementų. Čia lygia greta funkcionuoja trys teisės saugos sistemos: federalinė teisės sauga, (pavaldi centrinei vyriausybei), atskirų federacijos subjektų teisės sauga, pavaldi vietinėms vyriausybėms, savivaldybių teisės sauga, pavaldi vietinės renkamoms savivaldos institucijoms (geriausiai šią sistemą iliustruoja JAV policijos sistema). Galima pasakyti, kad veikiant tokiai decentralizuotai sistemai, ne visada pasiekama tinkama koordinacija, neišvengiama funkcijų dubliavimo.

Be valstybės valdymo formos ir jos administracinio teritorinio suskirstymo modelio, teisės saugos valdymo organizavimas taip pat priklauso nuo politinės šalies praeities ir vyraujančios politinės ideologijos, socialinės ir ekonominės būklės, taip pat nuo to, kaip šalies piliečiai suvokia valstybės valdžios įstaigų funkcijas. Lietuvoje istoriškai susiklostė ir šiuo metu yra beveik nepakitęs centralizuotas teisės saugos valdymo modelis. Tai visiškai pateisinama atsižvelgiant į tai, kad Lietuva yra nedidelė unitarinė šalis. Tokį modelį suponuoja ir Vyriausybės įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijos 94 straipsnio 1 punktą, pagal kurį „Vyriausybė garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“. Kita vertus, esant centralizuotam teisės saugos valdymo modeliui, sumažėja operatyvinės (žvalgybinės) veiklos subjektų tarpusavio kontrolės galimybė. Vienose rankose sukaupiama operatyvinė informacija, prievartos „aparatas“ ir baudžiamasis persekiojimas. Labai sustiprėjus teisės saugos institucijoms, gali didėti jų įtaka politinei valdžiai ir atitinkamai silpnėti tiesioginė ir parlamentinė kontrolė. Dėl to daugėja galimybių pažeisti žmogaus teises. Kokių yra alternatyvų?

Integracija, kitaip nei centralizavimas, kuris suprantamas kaip vadovavimo sutelkimas vienoje vietoje, yra „atnaujinimas, atstatymas, dalių, elementų jungimas(is) į visumą“ [10]. Būtent integraciniai procesai leidžia nustatyti centralizuotą teisės saugos institucijų sistemą uždavinių ir funkcijų bendrumo,

žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, bendradarbiavimo poreikio, o ne valinių (politinių) sprendimų pagrindu.

Integracinio teisės saugos valdymo modelį praktiškai realizuoti galima tik tinkamai teisiškai tam pasirengus, t. y. susistemintus teisės saugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančius teisės aktus. Taikant aukščiausio lygmens teisės normų sistemintimo būdą, teisės saugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojantys įstatymai ir poįstatyminio pobūdžio norminiai teisės aktai sudarytų vientisą (prasminiu ir loginiu-struktūriniu požiūriu) sistemą ir leistų sukurti teisinį teisės saugos institucijų integracijos, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ir veiksmingos kovos su terorizmu ir kitomis grėsmėmis nacionaliniam saugumui pagrindą. Todėl svarstyta galimybė parengti ir priimti Teisės saugos kodeksą, apimantį ne tik visų teisės saugos institucijų steigimo ir jų valstybinio administravimo klausimus, bet ir šių institucijų administracinės ir operatyvinės veiklos klausimus. Toks kodeksas galėtų nustatyti ir reglamentuoti: 1) teisės saugos institucijų sistemą, 2) jų paskirtį, 3) veiklos principus, 4) uždavinius, 5) funkcijas, 6) pavaldumą ir vadovų skyrimą, 7) veiklos kontrolę, 8) žmogaus teisių apsaugos garantijas, 9) teisės saugos institucijų bendradarbiavimo teisinius pagrindus, 10) mokslinėmis deontologijos rekomendacijomis pagrįstus profesinės etikos ir elgesio reikalavimus, 11) specialiųjų prievartos priemonių ir šaunamojo ginklo naudojimo tvarką ir atvejus, 12) operatyvinę veiklą, 13) statutinių valstybės tarnautojų tarnybos eigą ir kt. Toks teisinis reguliavimas, be kita ko, leistų išvengti dažno teisės saugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės aktų keitimo, „proginio“ šių institucijų steigimo ir reorganizavimo.

## Išvados

1. Išskirtinis vaidmuo šalinant terorizmo grėsmes tenka teisės saugos institucijoms. Būtent šios institucijos vykdo antiteroristinės žvalgybos ir kontržvalgybos priemones, saugo potencialius teroristų taikinius, tiria teroro aktų padarinius, siekia išaiškinti jų organizatorius ir vykdytojus.

2. Valstybė turi įsipareigoti siekti tų priemonių, kurių teisės sauga ir kariuomenė imsis kovoti su pavojais ir grėsmėmis nacionaliniam saugumui, ir žmogaus teisių apsaugos standartų pusiausvyros.

3. Labai greitai ir nekokybiškai kuriant teisės aktus, padaroma nemažai klaidų, kurių ištaisyti dažnai nebeįmanoma. Be to, teisės aktai kuriami ir priimami vadovaujantis tikslingumo kriterijumi, mažai kreipiant dėmesį į teisėtumą ir kitus konstitucinius principus. Tokia teisėkūros tradicija neturėtų paliesti tų teisės aktų, kurie susiję su žmogaus teisių įgyvendinimu ir apsauga, nes žmogaus teisės laikytinos viena iš pagrindinių konstitucinių vertybių ir siejasi su valstybės tikslais, jos egzistencine paskirtimi.

4. Lietuvai, kaip nedidelei unitarinei valstybei, labiau tinka centralizuotas teisės saugos valdymo modelis, kai teisės sauga (išskyrus teismus ir prokuratūrą) yra centralizuotai koordinuojama ir administruojama, t. y. visa teisės saugos sistema valdoma iš vieno centro. Šis modelis turėtų būti kuriamas vykdamas teisės saugos institucijų integraciją.

5. Siūlytina parengti ir priimti Teisės saugos kodeksą, apimantį ne tik visų teisės saugos institucijų steigimo ir jų valstybinio administravimo, bet ir šių institucijų administracinės ir operatyvinės veiklos klausimus.



## LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** Seimo 2002 m. gegužės 28 d. nutarimas Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo (skelbta: Valstybės žinios, 2002.06.07, Nr.: 56, Publikacijos Nr.: 2233).
2. **Lietuvos Respublikos** Konstitucijos komentaras (I dalis). Ats. Red. K. Jovaišas. 2000.
3. **Dobryninas A., Gaidys V.** Ar saugi Lietuvos visuomenė? Lietuvos gyventojų viktimizacijos patirtis ir požiūris į baudžiamąją justiciją bei visuomenės saugumą. – Vilnius, 2004.
4. **Kelsen H.** Grynoji teisės teorija. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
5. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
6. **Žmogaus** teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
7. **ES** konstitucinės sutarties projektas Lietuvos Respublikos Seimo Europos reikalų komiteto Europos informacijos centro internetinė svetainė adresas <http://www.eic.lrs.lt/?705598706>
8. **Žmogaus** teisės. Jungtinių Tautų dokumentai. – Vilnius: Žmogaus teisių centras, 2000.

9. Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymas (skelbta: Valstybės žinios, 2002.06.28, Nr.: 65, Publikacijos Nr.: 2633).
10. Tarptautinių žodžių žodynas / sudarytojai A. Bendorienė, V. Bogušienė, E. Dargytė [ir kt.]. Atsakomasis redaktorius A. Kinderys. – Vilnius: Alma litera, 2001.



### *Terrorist Threat as an Integrating Factor for Law Enforcement Institutions*

*Dr. Dainius Žilinskas*

*Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania*

**Keywords:** *terrorist threat, law enforcement.*

#### **SUMMARY**

*The article considers influence of terrorist threat as an international challenge to the Lithuanian national security towards management of law enforcement institutions and possible changes in their legal status. A thesis is raised stating that due to fight against terrorism and other threats to national security, the trend for centralisation and strengthening of law enforcement emerges, activities related to intelligence and counter-intelligence are getting increasingly active. Trend of centralisation conditions the strengthening of the so-called “power structures”, their legal development, enables greater influence towards the political structures and weakens possibilities for their parliamentary control. In turn, it can raise a greater danger of infringements of human rights and freedoms (in particular the right to private life and family life). Opportunities and conditions for centralisation and decentralisation of the system of law enforcement institutions are being analysed. Appropriate conclusions and recommendations are being presented. It is stated in the conclusions that law enforcement institutions have a specific role in preventing terrorist threats. The institutions in question carry out measures of anti-terrorism and intelligence, guard objects of potential terrorist threat, investigate terrorist acts, seek to disclose organisers and perpetrators. In such case the state has to undertake to strike balance between measures that law enforcement and military forces employ to combat threats and dangers to the national security, and standards for protection of human rights. If the legislation is being drafted hastily and in bad quality, a number of irreversible mistakes is usually made. Moreover, legislation is usually drafted and adopted on the basis of expedience, while paying little attention to legitimacy and other Constitutional principles. However, such a tradition of legislature should not be applied to the legislation that is related to enforcement and protection of human rights, since human rights are to be treated as one of the fundamental Constitutional virtues related to the aims of the State and to its existential purpose. A conclusion is also drawn that Lithuania as a small unitary state should favour a model of centralised management of law enforcement, where law enforcement (except for courts and prosecutors) is coordinated and administered in a centralised way, i.e. all the system of law enforcement is managed from a unified centre. However, such model should be developed by integrating law enforcement institutions. It is also proposed in the conclusions that the Code on Law Enforcement should be adopted encompassing not only the issues of establishment of law enforcement institutions and their national administration but also issues of their administrative and operative action.*

