

SERVICIILE DE INFORMATII IN ECHILIBRU INSTITUTIONAL

Policy paper



SERVICIILE DE INFORMAȚII ÎN ECHILIBRUL INTERINSTITUȚIONAL

I. Contextul general

Una din temele majore dezbătute în spațiul public în ultimele luni se referă la prezența serviciilor de informații în diverse entități și modul în care acestea influențează decizii majore pe plan intern, dar și rolul pe care serviciile îl au în descoperirea cazurilor de corupție.

Noul concept în jurul căruia se structurează dezbaterile la nivel internațional este echilibrul între nevoia de securitate colectivă și apărarea drepturilor individuale, dar și a modului în care diferite sisteme constituționale garantează acest echilibru. De asemenea, jurisprudența Curții Constituționale a României și jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului au statuat că acest echilibru trebuie să reiasă din justa proporționalitate între instrumentele pe care instituțiile statului de drept le au la dispoziție pentru a garanta securitatea colectivă, pe de o parte, și mecanismele de monitorizare a posibilelor riscuri de abuz în utilizarea acestor instrumente, pe de altă parte.¹

¹ Curtea Constituțională a României declară neconstituționale legile privind reținerea datelor și comunicațiile electronice: CCR: Decizia 461 din 16.09.2014, publicată în MO 775 din 24.10.2014

De aceea, Transparency International România pornește argumentația de la o analiză a cadrului instituțional cu privire la surse obiective ce ar putea sta la baza justificării acestor echilibre necesare. Pe de o parte, lupta împotriva corupției este de interes vital pentru România, atât din punct de vedere economico-social, cât și din punct de vedere al funcționării sistemului democratic. Pe de altă parte, experiența post-comunistă și a perioadei de tranziție nu a fost de natură să genereze acele mecanisme eficiente de echilibrare în materia apărării drepturilor și libertăților individuale. În acest sens, este necesar ca arhitectura instituțională, procedurile aplicate și mecanismele de control reciproc între diferitele entități - cele de informații, cele judiciare și cele de exprimare a suveranității naționale prin puterea conferită de Constituție Parlamentului – să se îngemăneze printr-o arhitectură echilibrată și funcțională, care să poată genera atingerea ambelor obiective și anume: pe de o parte securitatea colectivă din perspectiva combaterii corupției, din perspectiva prevenirii terorismului² și din perspectiva instaurării stării de legalitate atât în plan local cât și în plan național, iar pe de altă parte să garanteze că utilizarea acestor mecanisme nu vine să reprezinte o formă de perturbare, de condiționare, de restrângere a libertății de decizie pe care alte autorități ale statului, autorități administrative autonome, puterea executivă, puterea judecătorească sau puterea legislativă le au conferite prin Constituție.

Strategia de Securitate Națională Anticorupție prevede că “în lupta împotriva corupției este imperativ necesar ca instituțiile să funcționeze potrivit legii, să colaboreze și să fie integrate într-un sistem în care informațiile vitale trebuie să circule în mod profesionist, în condiții de legalitate și în mod oportun, responsabilitățile să fie clare și să nu se suprapună, iar atribuțiile să fie îndeplinite în limitele legii, la timp și cu eficiență maximă”.³

Înțelegem importanța activităților desfășurate de serviciile de informații în descoperirea cazurilor de corupție, cu atât mai mult cu cât în România corupția ajunge la nivel înalt și

CCR: Decizia 440 din 8.07.2014

CCR: Decizia 1258 din 8.10.2009, publicată în MO 798 din 23.11.2009

Curtea de Justiție a Uniunii Europene invalidează Directiva Europeană pentru stocarea datelor:

CJUE: Declarație de presă 54/14, din 8.04.2014

CJUE: Decizie în cazul C-293/12

CJUE: Decizie în cazul C-594/12

² USA Patriot Act (2001) și Protect America Act (2007) acordă puteri sporite serviciilor secrete americane, ca de pildă le permit să demareze acțiuni de monitorizare fără mandat, însă doar în cazul cetățenilor străini. În cazul cetățenilor americani, monitorizarea se face doar pe bază de mandat judiciar. <http://www.justice.gov/archive/ll/paa-dispelling-myths.html>, accesat ultima dată la 10.02.2015

³ Strategia de Securitate Națională Anticorupție, București, 2007, pag.44.

este endemică. Dar considerăm că trebuie să existe mecanisme, reguli astfel încât activitățile desfășurate să nu aibă ca efect manipularea instituțiilor statului sau a opiniei publice pentru că ar vulnerabiliza și deturna aceste instituții de la mandatul lor.

O restrângere sau diminuare a capacității operaționale a procedurilor de lucru pe care le au la dispoziție structurile de securitate națională ar avea ca și consecință directă vulnerabilizarea statului de drept și vulnerabilizarea interesului colectiv al societății, de gestiune a formelor de guvernare, a resurselor publice și a drepturilor și libertăților fundamentale. O restrângere a drepturilor fundamentale ale omului prin mecanisme excesive ale structurilor din sistemul de siguranță națională ar pune în discuție caracterul democratic al statului și ar da valoare unei abordări judiciariste a exprimării democrației, ceea ce contravine regulilor statului de drept în care cetățenii au garantate drepturile și libertățile individuale la care aspiră, prin forma de organizare și prin atribuțiile stabilite autorităților constituționale.

Corupția este o vulnerabilitate la adresa siguranței naționale pentru că deturneză autoritățile publice de la mandatul lor, cu efect direct asupra funcționării statului și a misiunii constituționale a acestor autorități centrale sau locale. Pe de altă parte, prin distorsionarea resurselor publice, corupția afectează drepturile fundamentale ale cetățenilor drepturi cum ar fi dreptul la viață, dreptul la educație, dreptul la bună administrare și dreptul la un nivel de trai decent, statuate în Constituția României. În al treilea rând, corupția afectează capacitatea statului de a face față provocărilor economiei globalizate și interesele strategice din punct de vedere economic și militar.⁴

În aceste condiții, ne propunem studierea recomandărilor din partea organizațiilor internaționale, precum Națiunile Unite, Consiliul Europei, Comisia de la Veneția și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, precum și a exemplelor de bună practică în domeniul desfășurării activităților serviciilor de informații. Căutăm astfel să identificăm elemente prin care asigurarea securității naționale, protecția drepturilor și libertăților omului, dar și echilibrul între instituțiile statului devin țeluri care se completează și se consolidează reciproc.

⁴ UNODC privind rolul combaterii corupției în siguranța colectivă:

Biroul ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC): Convenția Națiunilor Unite Împotriva Crimei Organizate, Anexa I, Art. 8 Criminalizarea Corupției, Art. 9 Măsuri Împotriva Corupției.

II. Standarde internaționale și bune practici

1. Cadrul legal în care operează serviciile de informații

Cu scopul principal de a colecta, analiza și disemina date relevante pentru securitatea națională, serviciile de informații beneficiază de un statut special, care le permite accesul la informații confidențiale, prin diverse mijloace de supraveghere și interceptare.

Un raport al Adunării Generale a Națiunilor Unite prezintă o serie de bune practici, identificate în diverse țări de pe glob, menite să asigure un grad înalt de performanță a serviciilor de informații și, complementar, de răspundere și bună conduită în raport cu cetățenii. Enumerăm aici câteva din elementele pe care un cadru legal solid pentru funcționarea serviciilor ar trebui să le reunească.⁵

Cadrul de acțiune al serviciilor de informații, concret spus cazurile în care acestea pot acționa, necesită o definiție strictă și precisă în legislația accesibilă publicului și trebuie să fie limitat strict la protejarea intereselor de securitate națională. De asemenea, securitatea națională trebuie clar definită în legislație, iar toate posibilele amenințări la adresa siguranței naționale care cad în responsabilitatea serviciilor trebuie enumerate. Raportul Națiunilor Unite indică acesta ca fiind unul din principalele instrumentele pentru a asigura că activitățile serviciilor nu pot ajunge să dezechilibreze ordinea constituțională.⁶

Competențele și puterile serviciilor trebuie definite în legislația națională în mod clar și exhaustiv. Aceasta este o garanție fundamentală a statului de drept și aduce un element de transparență în activitățile serviciilor, fără însă a periclita caracterul secret al serviciilor.⁷ În literatura de specialitate se atrage adesea atenția asupra “pericolului ca serviciile și membri ai executivului să abuzeze de aceste puteri speciale”, prin urmare “pot intimida oponenții guvernării, pot manipula în scopul de a influența deciziile

⁵ Organizația Națiunilor Unite, Adunarea Generală: A/HRC/14/46. Raportului Special pentru promovarea și protejarea drepturilor omului și libertăților fundamentale în lupta împotriva terorismului: Raport Compilație de bune practici privind cadre legale și instituționale și măsuri care asigură respectarea drepturilor omului de către agențiile de informații în lupta împotriva terorismului, inclusiv supervizarea acestora. 17 mai 2010. Accesat la: <https://www.fas.org/irp/eprint/unhrc.pdf>, în data de: 6 februarie 2015.

⁶ Idem 2.

⁷ Idem 2.

guvernamentale sau opinia publică”⁸. Devine astfel esențial ca abuzul de putere să fie interzis implicit prin prevederi legislative clare și norme de organizare și funcționare care permit serviciilor să își folosească puterile doar în scopuri foarte specifice.

2. Acordarea mandatelor

Pentru menținerea unui echilibru între siguranța națională și libertățile fundamentale ale omului este esențial ca activitățile serviciilor de informații să se desfășoare în baza unor mandate, acordate de autoritățile competente. Raportul ONU amintit susține punctul de vedere al Curții Europene pentru Drepturile Omului (CEDO), conform căruia organele judiciare sunt cele mai indicate să decidă în mod imparțial asupra admisibilității măsurilor intrusive de colectare de informații.⁹ Sub legislația actuală, România se aliniază acestor recomandări internaționale, operațiunile de colectare a informațiilor desfășurându-se numai în baza mandatelor eliberate de judecător sau procuror.

În ce privește măsurile de colectare de informații care îngrădesc drepturile omului, Națiunile Unite dau ca exemplu pozitiv statele care prevăd aprobarea pe mai multe nivele a unor astfel de măsuri, dar și monitorizarea desfășurării lor de către cel puțin un organism, independent de servicii, cu competența de a solicita revizuirea, suspendarea sau încheierea aplicării acestora.¹⁰ Regăsim această practică, spre exemplu, în Africa de Sud, unde judecătorii au competența de a solicita rapoarte interimare cu privire la progresele care se fac pentru atingerea obiectivelor stabilite în mandatul primit inițial. Astfel, ei pot limita acțiunile colaterale și se pot asigura că folosirea metodelor intruzive nu depășește scopul inițial.¹¹ O asemenea competență ar putea fi acordată judecătorului de drepturi și libertăți, prevăzut în arhitectura judiciară românească. Există și țări în care autorizarea unor măsurilor de colectare de informații este dată numai de judecători sau instanțe specializate - așa cum se întâmplă în Canada, Franța ori Spania.

⁸ Tool 3: Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy Laurie Nathan, This tool is part of Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, edited by Hans Born and Aidan Wills, 2012 DCAF, p.54.

⁹ Curtea Europeană pentru Drepturile Omului: Klass v. Germany, paragrafele 55-56. Citat în: Adunarea Generală a Națiunilor Unite: A/HRC/14/46.

A/HRC/14/46

¹⁰ ONU: A/HRC/14/46

¹¹ Tool 5: Overseeing Information Collection Lauren Hutton, This tool is part of Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, edited by Hans Born and Aidan Wills, 2012 DCAF, p.93.

3. Structurile de monitorizare

O serie de documente adoptate de Consiliul Europei, OSCE și ONU relevă necesitatea unei monitorizări robuste, democratice a serviciilor de informații.¹² O recomandare similară vine și din partea Comisiei de la Veneția. “Este imperativ necesar ca astfel de organisme de supervizare să existe în fiecare stat și să aibă suficiente puteri, în legislație și în practică, astfel încât funcția de control să fie îndeplinită în mod satisfăcător”¹³.

Activitățile serviciilor de informații: Nu s-a ajuns la un consens privind organismul cel mai indicat pentru efectuarea controlului. În unele state, printre care și România, controlul este asigurat de comisiile parlamentare. Comisia de la Veneția recunoaște legitimitatea Parlamentului în această activitate, însă avertizează asupra riscului ca serviciile să fie atrase în jocurile politice, asupra posibilei lipse de experiență a parlamentarilor și a potențialelor scurgeri de informații confidențiale.¹⁴

O altă variantă este supervizarea de către un ombudsman, dar tot Comisia de la Veneția atenționează că “în lipsa expertizei necesare și a unui mod care să îi permită monitorizarea bazei de date specifice serviciilor, nu va fi un mecanism de control adecvat în acest domeniu”.¹⁵

O a treia alternativă o reprezintă organismele de supervizare compuse din parlamentari și magistrați. Conform Comisiei de la Veneția, astfel „se asigură atât legitimitatea cât și expertiza necesară”.¹⁶ Regăsim acest model în Suedia, unde comisia de monitorizare este formată din doi parlamentari și trei judecători. În Germania există Comisia G10, formată din: un judecător și trei alți membri, care pot fi parlamentari. Organismul este independent, iar una din principalele atribuții este să determine dacă acțiunile intrusiv

¹² Consiliul Europei, Adunarea Parlamentară: Recomandarea 1713/2005 Monitorizarea Democrată a Sectorului Securității în Statele Membre, 2007.

OSCE Parliamentary Assembly: Baku Final Declaration, Resolution on the democratic control of the public and private security sectors. Baku, 2014.

ONU: A/HCR/14/46

¹³ Report on the democratic oversight of the security services. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), p.52.

¹⁴ Report on the democratic oversight of the security services. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), p.32.

¹⁵ Report on the democratic oversight of the security services. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007).

¹⁶ Report on the democratic oversight of the security services. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), p.52.

ale serviciilor sunt absolut necesare. Dacă stabilește că o metodă folosită nu este necesară sau contravine legii, autorizația operațiunii respective va fi retrasă.¹⁷

Schimbul de informații între servicii și alte instituții ale statului: Pentru a putea revizui în mod efectiv practicile de transmitere de informații, organele de supervizare trebuie să aibă acces la toate informațiile necesare. În acest scop ar fi util un cadru legal, prin care organele de supraveghere să poată desfășura procese comune de revizuire a schimbului de informații între instituțiile pe care le supervizează. Cadrul trebuie obligatoriu însoțit de competența de a împărtăși între ele, în timpul acestor revizurii comune, informațiile la care au acces.¹⁸

În Belgia, spre exemplu, agențiile separate care supervizează poliția, respectiv serviciile de informații, au voie să facă schimb de informații între ele tocmai pentru a monitoriza fluxul între cele două instituții și au desfășurat deja o serie de investigații comune.

În lipsa unui asemenea cadru temeinic, singura soluție este recurgerea la interpelări ad-hoc. Aceste corpuri ad-hoc sunt însă, prin natura lor, discreționare și extraordinare. Nu pot înlocui o monitorizare permanentă a fluxului de informații între instituții.¹⁹

Elaborarea de protocoale: Schimbul de informații între servicii și instituțiile statului trebuie să decurgă în baza unor protocoale. Astfel de protocoale ar trebui să includă și: proceduri pentru asigurarea unor piste de audit clare, inclusiv prin registre permanente care să conțină toate informațiile transmise între instituții; autorizațiile din partea organului care transmite, dar și al celui care primește informațiile; respectiv să clarifice modul în care schimbul de informații urmează să fie revizuit de organismele de monitorizare competente²⁰.

4. Accountability

Având în vedere natura secretă a activităților serviciilor de informații, devine dificil să vorbim despre răspundere în fața cetățenilor. Totuși, regăsim în compilația de bune

¹⁷ Tool 5: Overseeing Information Collection Lauren Hutton, This tool is part of Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, edited by Hans Born and Aidan Wills, 2012 DCAF, p.99-100.

¹⁸ Kent Roach: Tool 7 – Overseeing Information Sharing. În: Hans Born; Aidan Wills: Overseeing Intelligence Services – A Toolkit. DCAF, Geneva, 2012

¹⁹ Kent Roach: Tool 7 – Overseeing Information Sharing. În: Hans Born; Aidan Wills: Overseeing Intelligence Services – A Toolkit. DCAF, Geneva, 2012

²⁰ Kent Roach: Tool 7 – Overseeing Information Sharing. În: Hans Born; Aidan Wills: Overseeing Intelligence Services – A Toolkit. DCAF, Geneva, 2012

practici din raportul ONU un șir de măsuri care aduc un anumit grad de transparență serviciilor de informații și prin urmare contribuie la consolidarea răspunderii acestora în fața oamenilor.

Constituționalitatea măsurilor: Exemplul Germaniei arată cum, prin intervențiile Curții Constituționale, pot fi împletite măsurile pentru garantarea siguranței naționale cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului. O privire de ansamblu asupra deciziilor Curții arată cum aceasta a modelat de-a lungul timpului măsurile legislative privind serviciile de informații, astfel încât să permită și să extindă posibilitățile de acțiune ale serviciilor, dar în același timp să asigure menținerea drepturilor și libertăților pe teritoriul german – temperând chiar când a fost necesar proiecte legislative care ar fi stabilit măsuri intruzive.²¹ Observăm și în România o contribuție esențială a Curții Constituționale în menținerea echilibrului între măsurile pentru extinderea puterilor serviciilor de informații și garantarea drepturilor cetățenilor.²²

Imparțialitate - neimplicare în societatea civilă, politic și media:²³ Raportul ONU amintește că serviciile de informații au competențe care ar putea servi la promovarea sau prejudicierea intereselor anumitor grupuri politice. De aceea este necesar ca legislația națională să interzică serviciilor să acționeze în interesul oricărui grup politic – o prevedere pe care o regăsim și în legislația românească, prin Legea privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații.

Sunt cunoscute și alte măsuri suplimentare pentru evitarea implicării serviciilor în politică. Un exemplu este interdicția aplicată angajaților serviciilor de informații de a fi membri de partid sau de a primi instrucțiuni de la partide. O altă măsură similară este aceea ca numirile în funcțiile de conducere ale serviciilor de informații să fie supuse examinării din afara executivului.

Studiul ONU amintit încadrează între bunele practici interdicția pentru serviciile de informații de a-și utiliza competențele pentru a influența manifestări legitime ale drepturilor la libera asociere, întrunire pașnică și exprimare sau la activități politice legitime. Acestea sunt drepturi fundamentale pentru buna funcționare a societății civile,

²¹ Russell A. Miller: Balancing Security and Liberty in Germany

²² Curtea Constituțională a României declară neconstituționale legile privind reținerea datelor și comunicațiile electronice: CCR: Decizia 461 din 16.09.2014, publicată în MO 775 din 24.10.2014; CCR: Decizia 440 din 8.07.2014; CCR: Decizia 1258 din 8.10.2009, publicată în MO 798 din 23.11.2009

²³ ONU: A/HRC/14/46

a media și a partidelor politice, iar orice intervenție pentru a influența în mod obscur aceste practici poate slăbi bunul curs al democrației.

State precum Canada, Elveția, Japonia sau Olanda au luat măsuri pentru a reduce posibilitatea serviciilor secrete de a viza grupuri sau persoane care își exercită în mod legitim aceste drepturi, limitând măsurile de colectare de informații și folosirea datelor personale colectate. Alte state au adoptat măsuri speciale pentru a proteja jurnaliștii. Astfel, Germania limitează măsurile de colectare de informații pe care serviciile le pot aplica în cazul jurnaliștilor, pentru a proteja privilegiile profesionale ale acestora, în special cu privire la confidențialitatea surselor de informare.

5. Principii etice

Codul de etică: „Controlul intern al structurilor de securitate este primul garant împotriva abuzurilor de putere, al faptului că angajații respectă valorile democratice și drepturile omului”²⁴, menționează Comisia de la Veneția. În lipsa unor reguli bine stabilite există riscul încălcării legislației, fapt ce poate rămâne necunoscut, având în vedere că procedurile aplicate nu sunt făcute publice. OSCE recomandă implementarea transparentă a codului de conduită pentru serviciile de securitate și informații, astfel încât acest cod să fie accesibil parlamentului, presei și publicului larg²⁵.

Într-un studiu realizat de experți ai SRI se atrage atenția asupra faptului că “secretizarea poate face ca cele mai multe cazuri de incompetență să rămână necunoscute, iar etica devine unul dintre principalele mecanisme de control intern”²⁶.

Ținând cont de noua doctrină de securitate, în contextual evenimentelor din septembrie 2001, dar și de faptul că trebuie păstrat un echilibru între nevoia de securitate și respectarea drepturilor omului, în iunie 2005 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat o recomandare în care sunt trecute câteva puncte importante pentru

²⁴ Report on the democratic oversight of the security services. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), p.22.

²⁵ OSCE Parliamentary Assembly: Baku Final Declaration, Resolution on the democratic control of the public and private security sectors. Baku, 2014

²⁶ Aspecte etice în activitatea de intelligence din surse deschise, Cristina Posa, Știuc Emilia Enescu, Revista română de studii de intelligence, nr.4, 2010.

serviciile naționale de securitate.²⁷ De exemplu, Adunarea Generală face apel către Comitetul de miniștri al Consiliului să aprobe un cod de etică în domeniul serviciilor de informații, aplicabil la nivel european.

Una din funcțiile majore ale eticii serviciilor este cea privind colectarea informațiilor. Ca de exemplu “problemele etice care provin din colectarea de informații din surse umane cu ajutorul informatorilor și participarea agenților la activitățile țintei”²⁸.

La fel de important este ca principiile de integritate să fie respectate și în etapa de analiză a informațiilor. “Politizarea, ca distorsiune a unei analize pentru a se potrivi unei politici dezirabile sau unui rezultat dorit, este considerată principala problemă etică cu care se confruntă analiștii”²⁹. În ceea ce privește diseminarea informațiilor obținute, rezultatele analizelor trebuie prezentate „în integralitatea lor, pornind de la premisa că informarea corectă a factorilor decidenți este scopul activității de intelligence”³⁰.

Garantarea independenței justiției: În rezoluțiile organizației, OSCE consemnează două aspecte care găsesc aplicabilitate în relația dintre serviciile de securitate și justiție. Primul aspect privește rolul esențial al ramurii judiciare în remedierea abuzurilor făcute de serviciile de securitate și informații,³¹ iar cel de-al doilea implică limitarea legitimă a exercitării puterii pentru a menține principiile fundamentale ale democrației și ale statului de drept.³²

Datele furnizate de serviciile de informații sunt, fără îndoială, un element indispensabil ramurii judiciare. Este limpede că serviciile, prin activitate lor, sunt un instrument esențial pentru justiție, ele punând la dispoziția procurorilor informații la care au acces, astfel încât aceștia să poată investiga încălcări grave ale legii.

²⁷ Recommendation 1713 (2005) Democratic oversight of the security sector in member states, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei.

²⁸ Aspecte etice în activitatea de intelligence din surse deschise, Cristina Posa, Știuc Emilia Enescu, Revista română de studii de intelligence, nr.4, 2010.

²⁹ Aspecte etice în activitatea de intelligence din surse deschise, Cristina Posa, Știuc Emilia Enescu, Revista română de studii de intelligence, nr.4, 2010.

³⁰ Aspecte etice în activitatea de intelligence din surse deschise, Cristina Posa, Știuc Emilia Enescu, Revista română de studii de intelligence, nr.4, 2010.

³¹ OSCE Parliamentary Assembly: Brussels Declaration, Resolution on strengthening effective parliamentary oversight of security and intelligence agencies. Bruxelles, 2005.

³² OSCE Parliamentary Assembly: Baku Final Declaration, Resolution on the democratic control of the public and private security sectors. Baku, 2014; OSCE Parliamentary Assembly: Brussels Declaration, Resolution on strengthening effective parliamentary oversight of security and intelligence agencies. Bruxelles, 2005.

Este necesar să aducem în discuție independența justiției și să reamintim importanța fundamentală a acestei valori pentru desfășurarea echitabilă și corectă a actului de justiție. În această lumină trebuie să privim spre una din problemele ridicate tot mai des în dezbaterile publice, cea a ofițerilor acoperiți din instanțe.

Prin simplul fapt că serviciile de informații sunt parte a executivului, implicarea oricărui membru al lor în justiție încalcă principiul separării puterilor în stat, esențial oricărei democrații funcționale.

Mai mult, dacă un magistrat este ofițer acoperit, el este prin urmare dublu subordonat. În plus, are rang militar, ceea ce implică primirea și executarea de ordine militare. Dilema: cum mai putem asigura independența justiției, dacă magistratul în cauză nu judecă în mod imparțial și independent cazul, ci execute pur și simplu ordine?

III. Concluzii și recomandări

Milităm pentru existența unor standarde neselective cu mecanisme de responsabilizare internă, a unor standarde clare care să fie valabile pentru toate operațiunile de investigații desfășurate în plan național.

Urmând principiul exprimat de OSCE, al menținerii valorilor fundamentale ale democrației și statului de drept prin limitarea legitimă a exercitării puterii, apreciem că operațiunile de monitorizare ale serviciilor de informații trebuie să se desfășoare numai în baza mandatelor. În acord cu jurisprudența CEDO, susținem că instanțele judiciare sunt cele mai în măsură să acorde aceste mandate.

Este utilă înființarea unor secții specializate în cadrul instanțelor, cu rolul de a acorda mandatele în vederea desfășurării activității serviciilor, astfel încât magistrații să aibă acces la informații clasificate, în baza unui certificat ORNISS. Astfel se poate asigura că nu lipsesc informații importante din proces și deciziile pot fi luate în deplină cunoștință de cauză.

Judecătorul de drepturi și libertăți, prevăzut în arhitectura judiciară românească, ar putea primi competența de a solicita rapoarte interimare cu privire la progresele care se fac pentru atingerea obiectivelor stabilite în mandatul primit inițial. Astfel, ar putea să

limiteze acțiunile colaterale și să asigure că folosirea metodelor intruzive nu depășește scopul inițial.

Având în vedere recomandările internaționale, considerăm utilă crearea unei structuri robuste, care să dispună de competențele, expertiza și resursele necesare pentru monitorizarea democratică a activității serviciilor de informații și a fluxului de informații între acestea și alte instituții ale statului.

Ne raliem recomandărilor OSCE și ale Consiliului Europei cu privire la implementarea transparentă a unui cod de etică solid, accesibil publicului, în cadrul serviciilor de informații. Vedem această măsură ca una din componentele necesare pentru a asigura că activitatea serviciilor și a ofițerilor acoperiți se desfășoară, indiferent de regulamentele interne secrete, exclusiv în baza unor principii de integritate și moralitate.

În liniile recomandărilor internaționale, considerăm absolut necesar ca în transpunerea noii doctrine de securitate să menținem un permanent echilibru între siguranța națională și garantarea drepturilor și libertăților cetățenești. Totodată, amintim deosebita importanță a consolidării cadrului care asigură echilibrul între instituțiile statului, facilitează buna colaborare a acestora și reafirmă independența justiției în relațiile interinstituționale.

Câteva soluții punctuale

- Stabilirea unui mecanism de monitorizare a respectării obiectului pentru care s-au cerut mandatele emise de către judecători.
- Crearea unei structuri de supervizare (eventual în subordinea CSAT) care să monitorizeze activitățile serviciilor și fluxul de informații transmise altor instituții.
- Stabilirea procedurii prin care Președintele Republicii, ca președinte CSAT, când emite decretele de numire în funcția de magistrat, de promovare sau de numire în funcții de conducere, după caz, permite declarații sub semnătură din partea conducerii civile și operative a structurilor de informații privind necolaborarea respectivului magistrat. Considerăm că, dat fiind nivelul de secretizare, Președintele este singurul care poate verifica și garanta respectarea Constituției și a legilor.
- Membrii serviciilor de informații să nu aibă niciun fel de alte colaborări și de contacte cu reprezentanții structurilor judiciare, în afara celor înregistrate oficial de ambele părți.
- Introducerea obligativității depunerii periodice, pe linie ierarhică până la președintele CSAT, a unor declarații ale conducerii structurilor de informații, ca o garanție că, prin operațiunile secrete desfășurate, angajații serviciilor nu încalcă independența justiției, precum și a unor declarații de nefiltrare în justiție a ofițerilor acoperiți și de neracolare de colaboratori.
- Elaborarea unui codul de etică public, care să includă reguli privind colectarea și diseminarea informațiilor.

Vulnerabilități corelative	
Vulnerabilități în combaterea corupției	Vulnerabilități în apărarea drepturilor fundamentale garantate de Constituție
<ul style="list-style-type: none"> • scurgerile de informații în faza pregătitoare a anchetei; • limitarea capacității de culegere de date; • blocaje procedurale în privința securizării anchetelor; • netransmiterea datelor către organele de urmărire penală atunci când sunt indicii de corupție; • neîncrederea publicului în capacitatea instituțiilor de a lupta împotriva corupției; 	<ul style="list-style-type: none"> • transmiterea selectivă a datelor colectate, către instituțiile judiciare; • transmiterea datelor pe baza unor calendare variabile și netransmiterea imediată a tuturor datelor disponibile; • aplicarea neunitară a nivelului de profunzime cu privire la culegerea de probe, în diferite spețe; • conservarea de informații ce ar putea constitui probe și netransmiterea lor la parchet, în funcție de vulnerabilitățile persoanelor în posturi de răspundere în alte autorități ale statului; • scurgerea de informații de natură privată o dată cu colectarea datelor ce reprezintă probe în realizarea investigațiilor; • nedistrugerea informațiilor care nu pot face obiectul stocării de date, ce ar putea constitui forme nelegitime de presiune; • nerespectarea cadrului legal privind informarea persoanei odată ce o procedură judiciară de investigare este încheiată cu soluție de netrimiteri sau de neîncepere a urmăririi penale; • utilizarea pârgurilor de comunicare publice suprapuse cu utilizarea de date cu caracter privat, care ar putea să constituie forme nelegitime de presiune.

Anexa 1. Spre exemplificare

Pentru consistența dezbaterilor ce vor avea loc, exemplificăm succint cum funcționează și ce atribuții au organismele de supervizare a activității serviciilor de informații în Belgia, Canada și Marea Britanie.³³

Țara	Belgia	Canada	Marea Britanie
Tipul organismului	Comitet format din experți.	Comitet format din experți.	Comitet parlamentar de supervizare.
Componența	3 membri. Nu pot deține în același timp o funcție aleasă.	2-4 membri. Nu pot fi și membri ai Parlamentului.	9 membri ai Parlamentului. Nu pot fi în același timp și miniștri, membri ai executivului.
Cine îi numește	Senatul	Executivul, în urma consultărilor cu liderii partidelor din opoziție.	Prim-ministrul, după consultarea cu liderul celui mai mare partid din opoziție.
Durata mandatului	De 5 ani, poate fi reînnoit de două ori.	De 5 ani, poate fi reînnoit.	Pe durata unei legislaturi parlamentare.
Mandatul	Verifică activitatea și metodele folosite de serviciile de informații, inclusiv regulile interne ale acestora. Comitetul se asigură că: serviciile respectă drepturile constituționale și legislația;	Verifică modul în care serviciile își îndeplinesc atribuțiile. Comitetul se asigură că activitățile desfășurate de servicii sunt conforme cu legea; că serviciile	Verificările sunt de ordin administrativ și cu privire la cheltuielile făcute.

³³ Guidebook. Understanding Intelligence Oversight. Aidan Wills, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007, p.35-37.

	se asigură că acțiunile desfășurate sunt eficiente; investighează plângeri primite din partea cetățenilor. De asemenea, asigură consultanță în ceea ce privește schimbări de legislație și directive.	nu își exercită puterile într-un mod nerezonabil sau care nu este necesar; De asemenea, investighează plângeri primite din partea cetățenilor.	
Putere de investigare	Poate convoca orice persoană să dea declarații în fața comitetului.	În timpul desfășurării investigației, comitetul are puteri similare cu cele ale Curții: poate convoca orice persoană să dea declarații, inclusiv scrise, sub jurământ.	Poate chema la audieri miniștri și alți oficiali.
Accesul la informații clasificate	Acces la informațiile pe care le consideră necesare. Serviciile trebuie să le pună la dispoziție, din proprie inițiativă, toate regulamentele interne.	Acces nelimitat la toate informațiile pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor.	Ministrul cu atribuții în domeniu poate limita accesul comitetului la informații sensibile cu privire la operațiunile desfășurate de servicii, sursele sau metodele aplicate.
Modalități de demarare a investigației	Din proprie inițiativă, plângeri primite sau la cererea Parlamentului sau a ministrului cu atribuții în domeniu.	Din proprie inițiativă, plângeri primite sau pe baza unui referat primit din partea comisiei canadiene	Din proprie inițiativă sau la cererea formulată de ministrul cu atribuții în domeniu.

		privind drepturile omului.	
Raportarea	Raport anual obligatoriu, adresat președinților celor două Camere ale Parlamentului și ministrului cu atribuții în domeniu. Rapoarte adresate parlamentarilor, dar care nu conțin informații clasificate.	Raport anual obligatoriu, pe care îl înaintează executivului, pentru a-l prezenta în fața Parlamentului. Rapoarte speciale întocmite din inițiativă proprie sau la cererea unui ministru. Înainte ca raportul să fie făcut public este obligatorie consultarea directorului serviciului de informații.	Raport anual obligatoriu. Pot fi întocmite rapoarte pe subiecte relevante. Toate rapoartele sunt trimise mai întâi prim-ministrului care decide ce informații pot fi făcute publice, urmând să trimită versiunea respectivă către Parlament