

TRANSPARENCY INFO

Serviciile
de informații
în echilibrul
inerinstituțional

În acest număr :

EDITORIAL

Despre nevoia de echilibru între instituțiile statului p. 2

BUNE PRACTICI

*Funcționarea serviciilor de informații
standarde internaționale și bune practici* p. 3

RECOMANDĂRI

Concluzii & recomandări pentru echilibru p. 8

EVENIMENTE

Scrisoare deschisă p. 9



Despre nevoia de echilibru între instituțiile statului



Cum menținem balanța?

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. 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.

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 este endemică. Dar considerăm că trebuie să existe mecanisme, reguli pentru ca activitățile desfășurate să nu aibă ca efect manipularea instituțiilor statului sau a opiniei publice.

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.

În aceste condiții, ne propunem studierea recomandărilor din partea organizațiilor internaționale, precum ONU, Consiliul Europei, Comisia de la Veneția și OSCE, 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.

FUNCȚIONAREA SERVICIILOR DE INFORMAȚII

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.

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 protejerea 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.

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. În literatura de specialitate se atrage adesea atenția că asupra “pericolului ca serviciile și membri ai executivului să abuzeze de aceste puteri speciale”, prin urmare “pot intimidă oponentii guvernării, pot manipula în scopul de a influența deciziile guvernamentale sau opinia publică”. Devine astfel esențial ca abuzul de putere să fie interzis implicit prin prevederile 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 .

Sub legislația actuală, România se aliază 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.

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.

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.

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. 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”.

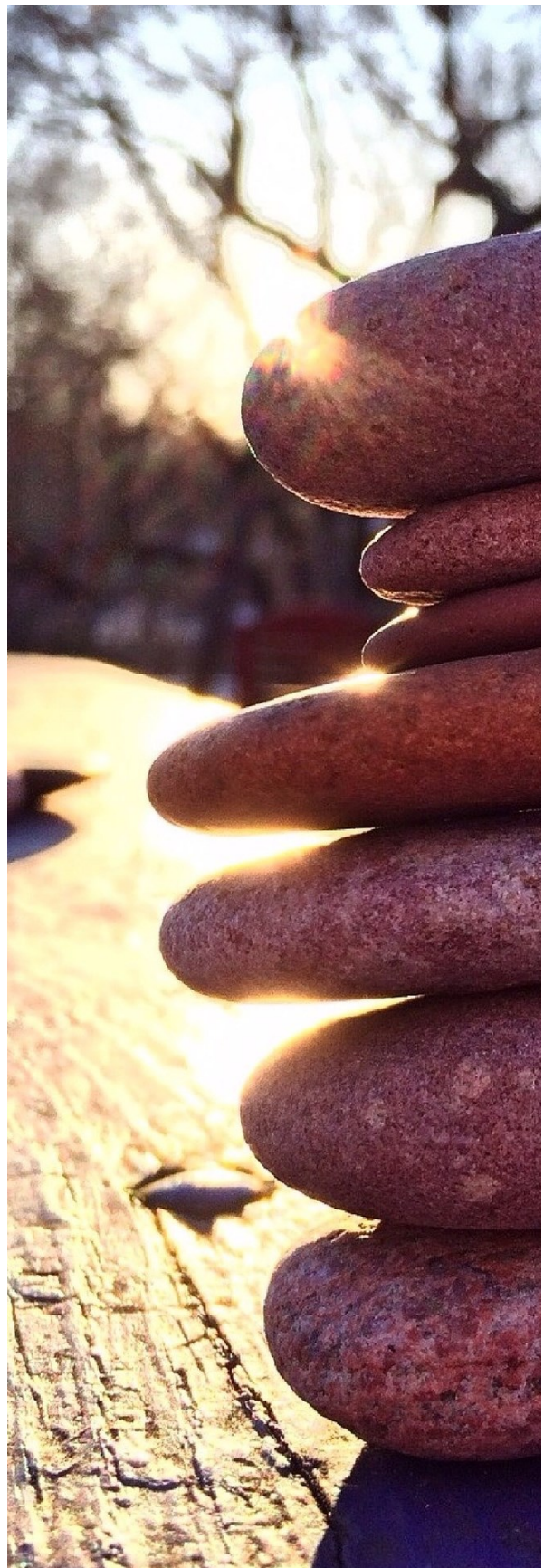
Activitățile serviciilor de informații: Nu s-a ajuns la un consens privind organismul cel mai indicat pentru efectuarea controlului. În unele state, printre care și România, controlul este asigurat de comisiile parlamentare. Comisia de la Veneția recunoaște legitimitatea Parlamentului în această activitate, 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. 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”.

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”. Regăsim acest model în Suedia, unde comisia de monitorizare este formată din doi parlamentari și trei judecători. În Germania există Comisia G10, formată dintr-un judecător și trei alți membri, care pot fi parlamentari. Organismul este independent, iar una din principalele atribuții este să determine dacă acțiunile intrusivă ale serviciilor sunt absolut necesare. Dacă stabilește că o metodă folosită nu este necesară sau contravine legii, autorizația operațiunii respective va fi retrasă.

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 necesar un cadru legal, prin care organele de supraveghere să poată desfășura procese de revizuire comune al schimbului de informații între instituțiile pe care le supervizează. Acesta trebuie obligatoriu însoțit de competența de a împărtăși între ele, în cadrul acestor revizuirii comune, informațiile la care au acces.

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 dintre cele două instituții, și au desfășurat deja o serie de investigații comune. În lipsa unui asemenea cadru temeinic, singura soluție e recurgerea la interpelări ad-hoc. Aceste corpuri ad-hoc sunt însă, prin natura lor, discreționare și extraordinare, nu pot înlocui, deci, o monitorizare permanentă a fluxului de informații între instituții.

Elaborarea de protocoale: Schimbul de informații între servicii și instituțiile statului trebuie să decurgă în baza unor protocoale. Iar 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 și 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 competente.





4. Răspunderea (accountability)

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

Imparțialitate - neimplicare în societatea civilă, politic și media: 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 politic. Un exemplu este interdicția aplicabilă angajații 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, 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. Principiile 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”, 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. Iar 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 larg.

În iunie 2005 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat o recomandare în care sunt trecute câteva puncte importante pentru serviciile naționale de securitate. 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 dintre funcțiile majore ale eticii serviciilor este cea privind colectarea informațiilor. Ca de pildă “problemele etice care provin din colectarea de informații din surse umane cu ajutorul informatorilor și participarea agenților la activitățile țintei”. La fel de important este ca principiile de integritate să fie respectate și în etapa de analiză a informațiilor. Iar rezultatele analizelor trebuie prezentate „în integralitatea lor, pornind de la premisa că informarea corectă a factorilor decidenți este scopul activității de intelligence”.

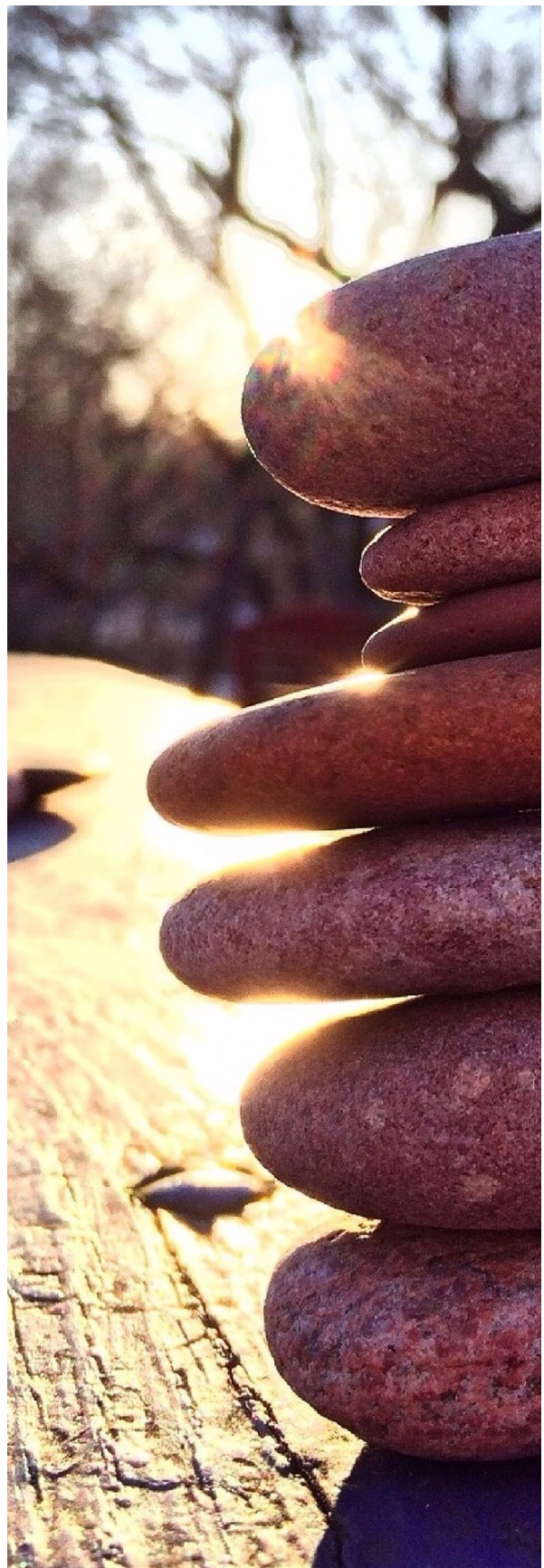
Garantarea independenței justiției: OSCE consemnează două aspecte care găsesc aplicabilitate în relația dintre serviciile de securitate și justiție. Primul aspect privește rolul esențial al ramurii judiciare în emedierea abuzurilor făcute de serviciile de securitate și informații, iar cel de-al doilea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

Datele furnizate de serviciile de informații sunt, fără îndoială, un element indispensabil ramurii judiciare. Este limpede că serviciile, prin activitatea 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.

Este necesar, totuși, să aducem în discuție independența justiției și să reamintim importanța fundamentală a acestui principiu 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 împărțirii 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 execută pur și simplu ordine?

Wendla Beyer & Georgeta Filip





Concluzii & recomandări pentru Echilibru

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 mandate 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.



Evenimente Transparency International

Scrisoare deschisă către președintele CSM

Transparency International România a adresat marți, 16 iunie 2015, o scrisoare deschisă președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, Marius Badea Tudose, ca reacție la dezbaterile actuale din mediul profesional judiciar pe tema răspunderii magistraților în exercițiul funcției publice și ingerința comunității de informații în Justiție.

Transparency International România îi propune președintelui CSM să dispună organizarea unei dezbateri publice, care să reunească atât reprezentanți din CSM, Justiție, structurile informative oficiale, Parlament, Guvern, Președinție, Consiliul Legislativ, Curtea Constituțională, cât și reprezentanți din partea asociațiilor magistraților, asociațiilor profesionale și ai organizațiilor neguvernamentale de profil.

Considerăm că o asemenea dezbatere convocată la inițiativa CSM și desfășurată în prezența mass-media va îndeplini rolul unei dezbateri clarificatoare, cu audiență atât la nivel național cât și în comunitățile internaționale.

De asemenea, TI-România a pus la dispoziția CSM două documente: o opinie pentru transparență, cu titlul “Despre răspunderea magistraților și ingerința în Justiție”, respectiv un policy paper cu titlul “Serviciile de informații în echilibrul instituțional”.

BIBLIOGRAFIE

Comisia de la Veneția: Raport privind monitorizarea democratică a serviciilor de securitate. Adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 71-a Sesiune Plenară (Veneția, 1-2 iunie 2007)

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

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

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

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

Curtea de Justiție a Uniunii Europene: Declarație de presă 54/14, din 8.04.2014

Curtea de Justiție a Uniunii Europene: Decizie în cazul C-293/12

Curtea de Justiție a Uniunii Europene: Decizie în cazul C-594/12

Organizația Națiunilor Unite, Adunarea Generală: A/HRC/14/46. Raportorului 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.

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

OSCE, Adunarea Parlamentară: Declarația de la Baku, Rezoluția privind controlul democratic al sectorului public și privat de securitate. Baku, 2014.

OSCE Adunarea Parlamentară: Declarația de la Bruxelles, Rezoluția asupra întăririi monitorizării efective a agențiilor de securitate și informații. Bruxelles, 2005.

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

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

Aidan Wills: Guidebook. Understanding Intelligence Oversight. Aidan Wills, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2007

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

Hans Born; Aidan Wills: Overseeing Intelligence Services – A Toolkit. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012

Russell A. Miller: Balancing Security and Liberty in Germany

TRANSPARENCY INFO , Nr 12 / 2015

Material și cercetare realizate de Wendla Beyer și Georgeta Filip

Redactare & Design Wendla Beyer

Fotografii pixbay.com

Transparency International România
Bulevardul Nicolae Bălcescu 21, etaj 2
010044 București, România
telefon: +4 031 6606 000 / fax: +4 031 6606 006
email: office@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro/

