



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție,
Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind comunitatea de informații pentru securitatea națională a României*, inițiată de domnul senator Maior George Cristian, domnul deputat Stan Ion, domnul deputat Oprea Gabriel și domnul deputat Bejenariu Eugen, aparținând Grupului parlamentar al PSD (P1-x 266/2005)

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă parlamentară reglementează activitatea comunității de informații pentru securitatea națională a României.

Comunitatea de informații pentru securitatea națională desemnează generic funcționarea coordonată a sistemului securității naționale, independent în fiecare dintre componentele sale, dar integrat în ceea ce privește planificarea informațiilor și elaborarea estimărilor informative de nivel național.

Prevederile inițiativei legislative se referă, în principal la:

- definirea unor noțiuni și principii;
- instituțiile ce compun sistemul național de securitate, cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor la adresa securității naționale;
- activitatea de informații.

II. Observații și propuneri

1. În *Expunerea de motive* se face referire, pe lângă „*Doctrina națională a informațiilor pentru securitate*” adoptată de CSAT în iunie 2004, și la intrarea în vigoare a noului Cod penal, care „*schimbă esențial coordonatele planificării informațiilor necesare prevenirii faptelor periculoase*”.

Precizăm că prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 58/2005 termenul de intrare în vigoare a noului Cod penal a fost prorogat până la data de 1 septembrie 2006, motiv pentru care propunerea legislativă trebuie adaptată actualelor prevederi ale legislației penale. De asemenea, *Expunerea de motive* face referire și la evaluarea și valorificarea informațiilor „*în decizii utile prevenirii drepturilor și libertăților cetățenilor, a fundamentelor societății și ale atributelor existențiale ale statului*”, nefiind clar în ce sens are intenția legiuitorul de a „*preveni*” drepturi și libertăți fundamentale.

Suntem de acord cu faptul că actualele contexte naționale, europene și internaționale reclamă o nouă abordare în ceea ce privește activitatea serviciilor de informații dar, pe de altă parte, nu trebuie uitat faptul că activitatea serviciilor de informații române, astfel cum a fost aceasta organizată în România până în prezent, reclamă în egală măsură îmbunătățiri substanțiale în ceea ce privește includerea de garanții, astfel încât să corespundă standardelor europene în materie. Amintim, în acest sens, Recomandarea 1402/1999 a Adunării Parlamentare a Consiliului

Europei cu privire la controlul asupra serviciilor secrete interne, dar și hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cazul Rotaru contra României din 4 mai 2000. Menționăm că se are în vedere la nivelul Guvernului o modificare substanțială atât a Legii siguranței naționale, cât și a întregului cadru legislativ privind activitatea serviciilor de informații, a regimului protecției informațiilor clasificate, etc.

2. Propunerea legislativă are 6 capitole (Dispoziții generale, Sistemul național de securitate, Amenințări la adresa securității naționale, Activitatea de informații, Sancțiuni, Dispoziții finale și tranzitorii) și se dorește a se constitui în cadrul legislativ în materia desfășurării activităților serviciilor de informații în România.

Cu toate acestea, *aspecte majore*, de esența unei eficiente desfășurări a activității în materie, cu deplina respectare a garanțiilor constituționale, lipsesc din propunerea legislativă prezentată. Astfel, nu este abordat *controlul interferenței* în drepturile și libertățile fundamentale ale omului, propunerea amintind numai faptul că un magistrat trebuie să fie încunoștințat nu mai târziu de 48 de ore de la luarea unor măsuri specifice urgente, precum și faptul că regula o reprezintă obținerea unei autorizări prealabile.

De asemenea, propunerea nu detaliază nici modul în care are loc *controlul parlamentar* asupra activității serviciilor de informații. Ambele aspecte, potrivit inițiatorilor, urmează a fi reglementate prin legi speciale ce vor fi elaborate în 90 de zile de la adoptarea proiectului. Apreciem că aceste aspecte trebuie cuprinse în cadrul proiectului deoarece protecția drepturilor și libertăților trebuie asigurată prin același act normativ care restrânge exercitarea acestora. Protecția și restrângerea legală a exercițiului unui drept se condiționează și se completează reciproc.

3. La secțiunea dedicată principiilor sunt definite securitatea națională, modul de desfășurare a activităților de informații, precum și câteva principii menite a garanta drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Prevederile cuprinse *însă nu oferă o imagine clară a ceea ce înseamnă securitatea națională*. Astfel:

- la **art. 2** se arată că o componentă a securității naționale, pe lângă apărarea națională și ordinea publică, o reprezintă *siguranța națională*. Cu toate acestea, la **art. 6** se folosește sintagma „amenințare la adresa

securității (*siguranței*) naționale”, iar la **art. 6 lit.n**) apare „securitatea și siguranța națională”, nefiind, prin urmare, clar dacă siguranța națională este o componentă a securității sau o noțiune distinctă;

- în definierea unor noțiuni distincte apar elemente comune, de ex: *democrația* apare atât în definierea apărării naționale, cât și a securității;

- sunt prevăzute, printre altele, ca *resurse* ale securității naționale „*sistemul deciziilor și măsurilor (...) juridice (...) prin care se controlează, reduc, previn ori înlătură posibilitățile de realizare a amenințărilor*”. Această prevedere ar trebui detaliată deoarece formularea extrem de vagă poate da naștere unor interpretări în sensul existenței unei interferențe și a unui rol al organelor judiciare și în alte activități decât cele exclusiv conferite de lege;

- unele noțiuni sunt definite de mai multe ori, de ex. „*amenințările la adresa siguranței naționale*” apar definite atât la **art.6 lit.a**), cât și la **art.29**.

Definițiile date sunt foarte largi, generale, nerespectându-se criteriul de „*previzibilitate*” a legii, putând da naștere unor interpretări diferite în aplicarea lor și, prin aceasta, neputând contura clar comportamentul pe care trebuie să-l adopte un cetățean în vederea evitării încălcării legii. Așa cum a precizat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Rotaru contra României „*o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultație de specialitate – să își corecteze conduita.*”

Exemple în sensul exprimărilor generale: „*interesele naționale*” sunt „*nevoi ale națiunii exprimate prin obiective, căi și tactici asumate prin consens de întreaga societate*” sau „*informațiile de interes național*” sunt cele care se referă la apărarea valorilor și realizarea obiectivelor naționale fundamentale, precum și cele care se referă la protejarea funcțiilor națiunii.

Propunerea mai cuprinde definiții ale unor termeni care nu mai apar ulterior în text, de exemplu „*date speciale*”, în timp ce noțiuni utilizate și importante nu apar definite deși ar fi trebui, de ex: „*război informațional*”, „*metode specifice*”, „*agenți de informații*”, „*persoane de sprijin*”.

4. **Capitolul II**, intitulat „*Sistemul Național de Securitate*” nu mai acoperă, așa cum arată definiția mai sus prezentată, toate puterile în stat,

ci reglementează numai competența în materie a Parlamentului, Guvernului, Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT) și a Comunității de informații. Astfel, Parlamentului îi este conferit rolul de a adopta strategii, de a analiza rapoarte anuale și de a controla, prin comisiile de specialitate, activitatea serviciilor de informații.

Așa cum am arătat, nu se detaliază acest ultim aspect, extrem de important, ci se precizează doar că Parlamentul analizează propunerile de buget și planurile generale ale serviciilor, *fără a se menționa însă și controlul* unor aspecte precum: respectarea prevederilor legale în îndeplinirea atribuțiilor, eficiența informărilor prezentate beneficiarilor, obligativitatea serviciilor de a pune la dispoziția comisiilor materiale și informații sau a comisiilor de a audia, dacă este cazul, persoane din cadrul serviciilor, etc.

Se are în vedere o nouă modalitate de numire a 3 directori ai serviciilor (SIE, SPP, STS), de către Parlament, la propunerea Președintelui, modificându-se implicit și legile de organizare și funcționare a acestor servicii. Astfel, Legea nr. 92/1996 de organizare și funcționare a Serviciului de Telecomunicații Speciale prevedea numirea directorului de către CSAT, iar Legea nr.191/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Protecție și Pază și Legea nr.1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe prevedeau că numirea directorului se face de către președintele României la propunerea CSAT-ului.

Secțiunea dedicată CSAT-ului cuprinde și ea prevederi care, prin generalitatea lor, lasă loc interpretărilor. Astfel, conform **art.12 lit.h)** CSAT-ul este competent a aproba „*concepția generală și sistemele de realizare și susținere a activităților de informare sub acoperire*”.

Secțiunea a IV-a reglementează o instituție nouă, și anume *Comunitatea de informații*, potrivit căreia sunt considerate *servicii de informații*: SRI și SIE și *servicii de securitate*: SPP, STS, serviciile de informații militare (se folosește pluralul deși un alt text din proiect face ulterior referire la un *singur* serviciu al armatei) și serviciile de informații departamentale organizate în cadrul ministerelor.

Apreciem că enumerarea serviciilor de informații trebuie realizată nu generic, ci concret, limitativ și cu precizarea clară a instituțiilor care pot avea astfel de departamente. O prevedere cu caracter general ar putea reprezenta temeiul legal pentru înființarea de noi structuri informative, în plus față de cele existente, deoarece inițiativa legislativă

face referire la posibilitatea organizării lor potrivit competențelor ministerelor în domeniul securității naționale (domeniu extrem de larg definit, așa cum s-a arătat mai sus).

În text se detaliază, de o manieră imprecisă și discutabilă, unele din atribuțiile serviciilor de informații. Astfel:

- la SRI se face referire *numai la unele* din elementele care determină intervenția acestui serviciu (de ex. amenințările teroriste, sau agresiunile informaționale), fără a se enumera *toate* amenințările ce pot declanșa competența acestei structuri și fără a se face trimitere la legea specială. În acest fel se creează o confuzie și o limitare a actualelor competențe ale acestui serviciu. În plus, unele din elementele definitorii incluse sunt extrem de discutabile: *amenințările transfrontaliere* (unde competența ar trebui partajată cu cea a SIE), *activitățile subversive* – care ar trebui definite, etc. Totodată, se arată că SRI-ul este competent în a pune în aplicare „*ordinele judecătorești pentru interceptările de securitate*”. Chiar și în logica și filozofia textului propus această prevedere nu este bine definită având în vedere faptul că „interceptările de securitate” nu sunt definite în propunere, iar autorizarea magistratului nu este reglementată ca fiind acordată prin „ordin” al instanței de judecată.

- la SPP se prevede posibilitatea ca acesta să-și organizeze o *structură proprie de informații*, aspect ce nu apare reglementat și în cadrul altor structuri.

5. Inițiativa legislativă propune ca întreaga comunitate de informații să fie organizată și coordonată de CSAT sub controlul Parlamentului. Menționăm că oportunitatea înființării unei comunități de informații, precum și modul de organizare și funcționare al acesteia sunt aspecte ce preocupă atât Guvernul, cât și toate instituțiile competente în materie, fiind necesară adoptarea unei soluții unanim acceptată. Din anexa propusă reiese că cele 3 structuri departamentale (ale Ministerului Justiției, Ministerului Administrației și Internelor și Ministerului Apărării Naționale) sunt în subordinea primului-ministru și nu direct a CSAT-ului, astfel cum se întâmplă în cazul SRI, SIE, SPP și STS. De asemenea, cele 2 structuri nou create – Comitetul de coordonare a comunității de informații și Oficiul de planificare și evaluare a informațiilor, apar coordonate diferit: prima - de către primul-ministru, iar a doua – de către CSAT și primul - ministru.

La **art. 28** se prevede faptul că serviciile „acordă sprijin inițiativelor cetățenilor” și încurajează acțiunile „societății civile menite a conștientiza atitudinile civice de securitate și autoapărare socială”- prevedere care este discutabilă, imprecisă și care poate da naștere unor interpretări abuzive.

6. Capitolul dedicat amenințărilor la adresa siguranței naționale prezintă, în esență, două categorii de fapte/acțiuni:

- unele ce sunt foarte larg prezentate și care vizează, în esență, aspecte ce țin de protejarea elementelor fundamentale ale statului român și trăsăturilor acestuia. Anumite aspecte cuprinse aici reprezintă și *infrațiuni* (ex: actele de terorism, spionajul), altele, prin formularea generală, pot genera interpretări discutabile (ex. *activități extremiste*, activități ce aduc atingere unui *obiectiv politic* în România, acte ce pot aduce prejudicii intereselor țării, sau *tind să favorizeze* aceste amenințări, activități ce comportă pericole pentru persoanele fizice și juridice române, etc);

- altele care reprezintă amenințări, intenții sau acte pregătitoare *anterioare tentativei pentru anumite infrațiuni* – și sunt enumerate mai mult de jumătate din capitolele sau titlurile *noului Cod penal*. Așa cum am mai arătat, această prevedere nu-și regăsește corespondentul în legislația română în vigoare având în vedere faptul că a fost amânată intrarea în vigoare a *noului Cod penal*. În plus, trimiterea la *infrațiuni* precum *instigarea publică și propaganda naționalist-șovină* trebuie reanalizate în contextul în care aceste *infrațiuni* ele însele sunt puse în discuție.

Totodată, trimiterea la marea majoritate a *infraunilor* din Codul penal, coroborată cu definirea foarte generoasă a securității naționale, face ca activitatea serviciilor de informații să cuprindă, practic, toate activitățile ce se pot desfășura pe teritoriul României. Apreciem că *este necesară o enumerare clară și neechivocă a amenințărilor*, având în vedere faptul ca acestea sunt singurele care stau la baza activității serviciilor de informații. Ele trebuie să reprezinte, așa cum se menționează și în Recomandarea 1402/1999 a Adunării Parlamentare a Consiliului European, pericole clare și prezente și trebuie să fie reglementate prin lege iar interpretarea prevederilor legale trebuie să aparțină exclusiv organelor judiciare.

După definirea amenințărilor la adresa siguranței naționale textul prevede și o definiție a *potențialului* de amenințare, la fel de vag definit prin trimiterea la „disfuncțiile de sistem, stările de lucru negative, împrejurările sau situațiile antonime stărilor de echilibru, de legalitate și de stabilitate politică, socială sau economică”.

În schimb, propunerea nu are nici un text care să prevadă că activitatea serviciilor de informații nu trebuie să afecteze în nici un fel dreptul persoanelor de a-și apăra cauzele legitime, de a protesta sau de a-și manifesta dezacordul ideologic, politic, religios, etc.

7. **Capitolul IV** dedicat *activității de informații* este și cel mai deficitar în a cuprinde garanțiile absolut necesare unei reglementări în acest domeniu. Se conferă astfel un temelie legal general pentru toate serviciile de informații de a deține și folosi informatori, agenți de informații, persoane de sprijin, metode specifice, mijloace, obiecte și instrumente în vederea obținerii de informații, toate acestea în lipsa unei reglementări stricte a cadrului legal, în care fiecare din structurile de informații își desfășoară activitatea și a unor competențe distincte pentru fiecare serviciu de informații în parte.

În plus, aceste mijloace și metode specifice nu sunt folosite numai pentru a contracara amenințările la adresa siguranței naționale (astfel cum sunt ele generos descrise), ci și pentru „*protecția contrainformativă a personalului instituțiilor*„ (nu se precizează care), „*problemelor sau resurselor serviciilor de informații față de acțiunile care pun în pericol securitatea națională*”- practic, pentru orice fel de situație legată de personalul și activitatea unui serviciu de informații.

Singurele garanții cuprinse în propunerea legislativă sunt cele referitoare la recurgerea la aceste mijloace doar dacă este absolut necesar, la înștiințarea persoanei în cauză de îndată ce scopul a fost atins și la o autorizare dată de un magistrat, *prevederi pur declarative, deoarece nu sunt însoțite de texte detaliate, clare, riguros formulate, în care să fie cuprinse garanțiile corespunzătoare.*

Menționăm faptul că în Recomandarea 1402/1999, se arată necesitatea ca prevederile legale naționale să cuprindă tipul de activități pe care le pot desfășura serviciile de informații, în special activitățile ce comportă un grad ridicat de risc al încălcării drepturilor fundamentale, în ce circumstanțe pot fi acestea încălcate și ce garanții există împotriva unor eventuale abuzuri. Necesitatea acestor garanții a fost subliniată și

de Curtea Europeană a Drepturilor Omului chiar într-o cauză privind România (Rotaru contra României) în care s-a precizat că trebuie să existe „garanții adecvate și eficiente împotriva abuzurilor, întrucât un sistem de supraveghere secretă merit să protejeze siguranța națională implică riscul subminării sau chiar al distrugerii democrației sub pretextul apărării acesteia”. Curtea a subliniat importanța acestui principiu, în special în contextul desfășurării activităților de informații (cazul Malone contra Marii Britanii, cazul Amann contra Elveției etc)

Apreciem că un astfel de cadru legal *trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu*, prevederi referitoare la:

- *activitatea pentru care trebuie să se obțină autorizația judecătorului* - fie prin trimiterea la Codul de procedură penală, fie printr-o reglementare distinctă dar similară cu prevederile procesual-penale. Această din urmă soluție ar fi utilă cu atât mai mult cu cât, spre deosebire de Cod care reglementează doar măsuri specifice investigațiilor penale, în cazul serviciilor de informații se reclamă uneori, pe lângă interceptarea de convorbiri, și alte genuri de activități specifice, precum: supravegherile, accesul într-un loc, la un obiect sau deschiderea unui obiect, căutarea de obiecte, materiale, documente, examinarea lor, extragerea informațiilor pe care le conțin, instalarea de obiecte necesare captării și transmiterii discuțiilor, imaginilor etc;

- pentru toate activitățile menționate mai sus este necesară o reglementare clară, detaliată, *a modului în care un organ judiciar* (în cazul României judecătorul – deoarece tot jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în cazuri precum Vasilescu, Brumărescu contra României, a reliefat faptul că procurorul nu prezintă suficiente garanții, în special în ceea ce privește respectarea cerinței de *independență* în sensul Convenției, astfel încât să i se confere unele din competențele judecătorului) *emite o autorizație*, ce cuprinde acest act, pentru ce *durată* poate fi aceasta emisă (o autorizație nu poate fi eliberată pentru mai mult de 3 luni - Recomandarea 1402/1999), care sunt condițiile *prelungirii* acestei durate și care este *perioada maximă de valabilitate* a unei astfel de autorizații;

- trebuie să existe și o reglementare clară a *modului în care vor fi utilizate informațiile* obținute prin metode și mijloace specifice (inclusiv modalitatea de constituire a lor *în mijloace de probă* într-un viitor proces penal);

- se impune o reglementare mai strictă a modului în care se poate apela, în cazuri de urgență, la metode și mijloace specifice, fără autorizația judecătorului, *dar cu înștiințarea imediată a acestuia și cu distrugerea informațiilor obținute dacă autorizația nu va fi acordată;*

- trebuie reglementat *modul în care se comunică persoanei în cauză*, după încetarea activității, faptul că a făcut obiectul unei anchete specifice, precum și posibilitatea acesteia ca, în cazul în care se consideră vătămată, de a sesiza organele judiciare competente, dar și Avocatul Poporului și comisiile parlamentare de specialitate cu privire la dosarul său – aspecte cuprinse, de asemenea, în Recomandarea 1402 (1999).

Propunerea legislativă califică *numeroase informații ca fiind secrete*, fără ca acestea să respecte în mod necesar cerințele cuprinse în Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate (de ex: *„situațiile, împrejurările, cazurile sau problemele în care au fost, sunt sau urmează să fie folosite și metode secrete”*).

8. Capitolul dedicat *sanctiunilor* cuprinde o incriminare extrem de discutabilă - la **art.47 alin.(2) lit.c)** - și anume divulgarea identității sursei secrete umane sau a identității ofițerului acoperit de către o persoană care află aceste informații fără să fi avut acces la informații secrete de stat. În aceste fel, practic, se limitează libertatea presei și se incumbă obligația păstrării secretului de stat de către persoane care nu sunt ținute prin lege la a-l respecta.

Astfel, potrivit art.36-38 din Legea nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, numai persoanele fizice cărora le-au fost încredințate informații clasificate sunt obligate să asigure protecția acestora, iar autoritățile publice, precum și celelalte persoane juridice care dețin sau cărora le-au fost încredințate informații secrete de stat sau informații secrete de serviciu, sunt obligate să ia măsurile necesare privitoare la protecția acestor informații. Apreciem, prin urmare, că prevederea mai sus-menționată trebuie eliminată.

Ar trebui, în schimb, să fie inserate în textul propunerii legislative prevederi referitoare la interdicția de a face publice informațiile privind viața privată obținute incidental, precum și obligativitatea distrugerii acestora.

9. Considerăm că se impune mai întâi adoptarea unei noi legi privind siguranța națională, elaborată în concordanță cu prevederile constituționale, cu realitățile interne și internaționale în domeniu, care să constituie cadrul general și pentru legea Comunității de informații.

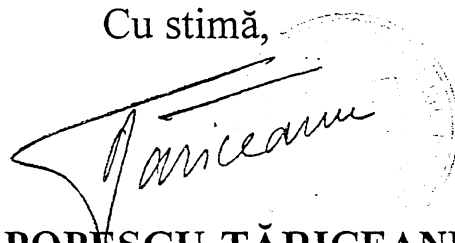
Forma propusă excede scopului pentru care a fost întocmită și, de aceea, apreciem că propunerea legislativă trebuie să se refere strict la componentele comunității de informații, organizarea și funcționarea acestuia.

Pentru materializarea voinței politice privind constituirea comunității de informații, apreciem că întocmirea unui proiect de lege de asemenea importanță, care vizează interesul național, necesită constituirea unui grup de lucru format din experți din toate instituțiile cu atribuții în domeniul siguranței naționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele de la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea propunerii legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,



Călin POPESCU-TĂRICEANU

Domnului **Adrian NĂSTASE**

Președintele Camerei Deputatilor