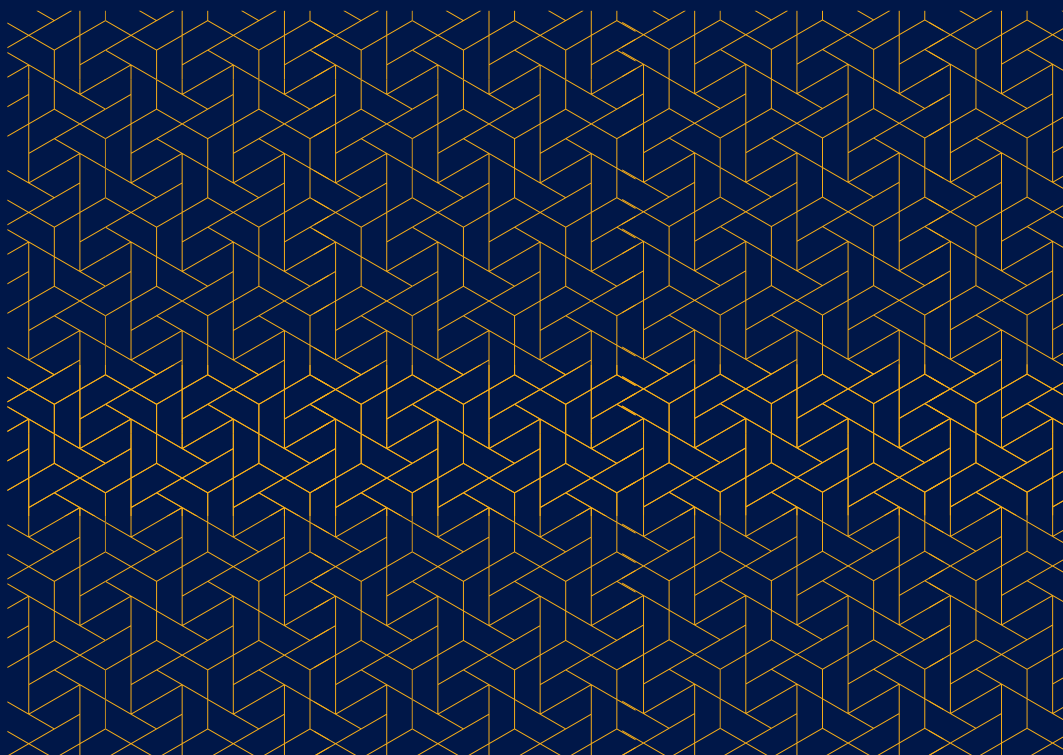


REZUMAT TEMATIC

**CONTROLUL INTERN
ÎN SERVICIILE DE
INFORMAȚII**



Despre acest Rezumat tematic

Acest Rezumat tematic a fost pregătit de DCAF, Direcția pentru Europa și Asia Centrală. DCAF dorește să mulțumească Departamentului Federal de Apărare, Protecție Civilă și Sport (DDPS) al Confederației Elvețiene și Ministerului Norvegian al Afacerilor Externe pentru sprijinul generos acordat în realizarea acestei publicații.

Despre DCAF

DCAF - Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate este dedicat îmbunătățirii securității statelor și a popoarelor lor într-un cadru al guvernancei democratice, ordinii de drept, al respectării drepturilor omului și egalității de gen. De la înființarea sa în 2000, DCAF a contribuit la realizarea păcii și dezvoltării mai sustenabile, asistând statele partenere și actorii internaționali ce sprijină aceste state, pentru a îmbunătăți guvernarea sectorului lor de securitate prin reforme incluzive și participative. Acesta creează produse de cunoștințe inovatoare, promovează norme și bune practici, oferă consiliere juridică și politică și sprijină dezvoltarea capacităților părților interesate statale și nestatale din sectorul securității.

Drepturi de autor

Publicat în Elveția în 2021 de DCAF - Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate

DCAF - Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva, Elveția
Tel: +41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
www.dcaf.ch
X: @DCAF_Geneva

Citați ca: DCAF - Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate 2023. Rolul parlamentelor în supravegherea sarcinilor serviciilor de informații. Rezumat tematic (Geneva: DCAF).

Notă

Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă opiniile sau punctele de vedere ale Departamentului Federal de Apărare, Protecție Civilă și Sport al Confederației Elvețiene și ale Ministerului Norvegian al Afacerilor Externe.

DCAF încurajează utilizarea, traducerea și diseminarea acestei publicații. Cu toate acestea, vă rugăm să recunoașteți și să citați materialele și să nu modificați conținutul.

ISBN: 978-92-9222-730-2

Cuprins

Lista de abrevieri și acronime.....	4
Introducere.....	5
Definiții și terminologie.....	6
1. Stabilirea unei baze legislative cuprinzătoare pentru control intern eficient	7
2. Componentele cheie ale unui sistem de control intern	10
3. Provocări pentru controlul intern.....	16
Recomandări	20

Lista de abrevieri și acronime

- BND** Serviciul Federal German de Informații
(Bundesnachrichtendienst)
- KSK** Comandamentul Forțelor Speciale Germane (Kommando
Spezialkräfte)
- MENA** Orientul Mijlociu și Africa de Nord
- NSA** Agenția de Securitate Națională a SUA
- SOP** Procedura standard de operare

Introducere

Serviciile de informații sunt agenții de stat specializate responsabile de producerea informațiilor relevante pentru securitatea statului și a poporului acestuia.¹ Serviciile de informații ar trebui să acționeze într-un cadru de control democratic, ordine de drept și respectarea drepturilor omului. Pentru a realiza acest lucru, statele au dezvoltat sisteme extinse de supraveghere și control. Deși aceste sisteme variază, ele sunt în general executate de o serie de instituții și actori din cadrul unui stat și includ de obicei cinci componente: **supravegherea externă**² de către organele executive, legislative și judiciare; **supraveghere independentă** de către instituțiile ombudsmanului și instituțiile supreme de audit; **supravegherea publică** de către organizațiile societății civile și mass-media; **controlul intern**³ de către conducerea superioară a serviciilor de informații; și **controlul executiv** de către autoritatea executivă corespunzătoare.

Considerațiile privind supravegherea și controlul serviciilor de informații se concentrează de obicei pe supravegherea externă prin intermediul comisiilor parlamentare, sistemului judiciar sau executivului. Se pune mai puțin accent pe mecanismele de control intern din cadrul serviciilor. Importanța controlului intern nu trebuie însă subestimată. În primul rând, lipsa unui control intern eficient împiedică organismele externe de supraveghere, cum ar fi comisiile parlamentare, să își îndeplinească rolul în mod eficient. Conducătorii serviciilor de informații joacă un rol crucial în facilitarea controlului de către organismele de supraveghere nu numai prin asigurarea că infracțiunile majore sunt raportate autorității competente, ci și prin crearea unui mediu ce încurajează cooperarea cu organismele de supraveghere.⁴ În al doilea rând, în timp ce transparența este esențială pentru menținerea controlului democratic al guvernului, serviciile de informații necesită un grad semnificativ de secretizare pentru a fi eficiente. În consecință, serviciile de informații sunt supuse

- 1 Pentru mai multe informații, consultați: DCAF - Centrul de la Geneva pentru guvernarea sectorului de securitate. 2017. „Servicii de informații”, Serii de fond SSR (Geneva: DCAF). Disponibil la: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf
- 2 Pentru mai multe informații, consultați: DCAF. 2015. „Sectorul de securitate”, Serii de fond SSR (Geneva: DCAF). Disponibil la: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_3_The%20Security%20Sector.11.15.pdf
- 3 Pentru mai multe informații, consultați: DCAF. 2017. „Servicii de informații”, Serii de fond SSR (Geneva: DCAF). Disponibil la: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf
- 4 Born, Hans și Aidan Wills (eds.). 2012. Supravegherea serviciilor de informații: un set de instrumente (Geneva: DCAF), p. 9. Disponibil la: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publicatii/documente/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf

unei supravegheri foarte restrânse, spre deosebire de alte instituții publice. Prin urmare, un control intern eficient este esențial pentru a remedia acest dezechilibru inerent (și inevitabil), asigurându-se că activitatea de zi cu zi a serviciilor de informații se desfășoară în conformitate cu legea și cu respectarea drepturilor omului. În al treilea rând, pentru a evita influența nejustificată și pentru a asigura o analiză independentă și obiectivă, serviciile de informații trebuie să păstreze un grad de autonomie față de executiv. Prin urmare, controlul executiv asupra serviciilor de informații este uneori mai puțin pronunțat,⁵ ceea ce înseamnă că controlul intern eficient este vital pentru a asigura că serviciile de informații acționează în cadrul statului de drept.

Din motivele de mai sus, serviciile de informații ar trebui să facă obiectul atât al unei supravegheri eficiente, cât și al unui control intern. Acest Rezumat tematic abordează ultimul subiect examinând sistemele de control intern utilizate în țările euro-atlantice. Rezumatul tematic este împărțit în cinci secțiuni. Prima secțiune definește termenii și conceptele cheie și clarifică domeniul de aplicare al Rezumatului tematic. A doua detaliază premisele cheie pentru un sistem de control intern, concentrându-se pe rolul puterii executive în stabilirea parametrilor juridici pentru serviciile de informații. A treia examinează caracteristicile cheie ale sistemelor de control intern. A patra subliniază provocările comune pentru asigurarea unui control intern eficient, iar secțiunea finală oferă recomandări cu privire la modul de depășire a acestor provocări.

Definiții și terminologie

Conceptele de **control și supraveghere**, deși sunt similare, nu sunt aceleași: „Controlul implică puterea de a dirija politicile și activitățile unei organizații, de exemplu prin stabilirea de reguli, coduri sau politici ce determină modul în care funcționează o organizație. Supravegherea înseamnă verificarea dacă regulile și legile sunt respectate, iar codurile și politicile sunt aplicate.”⁶

Deși nu există o definiție formală a **controlului intern**, în sensul prezentului Rezumat tematic, acesta este înțeles drept „reguli și procese din cadrul unui serviciu de informații pentru a se asigura că personalul funcționează profesional și eficient în limitele autorității lor, în conformitate cu legea și cu respectarea drepturilor omului, inclusiv

5 Acest lucru depinde în parte de faptul dacă controlul executiv este indirect sau direct. Pentru mai multe informații, consultați: DCAF. 2017. „Supravegherea serviciului de informații”, Seria de fond SSR (Geneva: DCAF), p. 6. Disponibil la: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_11_Intelligence%20Oversight.pdf

6 DCAF. 2017. „Supravegherea serviciului de informații”, Seria de fond SSR (Geneva: DCAF), p.3. Disponibil la: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_11_Intelligence%20Oversight.pdf

egalitatea de gen”.⁷ Această înțelegere a controlului intern subliniază rolul regulilor și proceselor interne în prevenirea, investigarea și raportarea abaterilor și a abuzului în serviciu.

Deși termenii **control intern** și **control executiv** sunt adesea folosiți în mod interschimbabil, ei nu sunt sinonimi. În timp ce ambele implică capacitatea de a direcționa politicile sau activitățile unei organizații, nivelul de autoritate a organului ce exercită astfel de atribuții diferă: în general, controlul intern este executat de către conducătorii superiori ai serviciilor de informații (adică directori, directori adjuncți sau șefi de departamente sau de unități separate din cadrul serviciului), în timp ce controlul executiv este realizat de către ministerul guvernamental cărui îi este subordonat serviciul de informații – sau în cazurile în care un serviciu cade sub controlul direct al executivului, de către președinte sau biroul primului-ministru sau un organ executiv comun, cum ar fi un consiliul consultativ de securitate națională.⁸

Supravegherea externă este înțeleasă ca proces prin care puterea executivă, legislativă și judiciară verifică dacă serviciile respectă legile și regulile și aplică corect codurile și politicile. **Supravegherea independentă și supravegherea publică** urmăresc să îndeplinească aceeași funcție, dar țin de responsabilitatea diferitor actori – și anume instituțiile ombudsmanului și birourile supreme de audit, societatea civilă și mass-media, respectiv. Supravegherea externă, independentă și publică sunt totuși comune prin faptul că sunt responsabilitatea actorilor sau instituțiilor ce nu fac parte din lanțul de comandă al unui serviciu.

1. Stabilirea unei baze legislative cuprinzătoare pentru control intern eficient

Sistemele de control intern traduc prevederile legale abstracte în instrucțiuni administrative și operaționale „de zi cu zi”. Astfel, punctul de plecare pentru stabilirea unui sistem eficient de control intern este dezvoltarea unui mandat legislativ clar pentru serviciile de informații. Un astfel de mandat poate fi compus din diverse legi,⁹ care

7 Ibid, p. 6.

8 Trebuie remarcat faptul că, în anumite țări din zona euro-atlantică, șefii (directorii) serviciilor de informații civile și militare pot fi și membri ai organelor executive comune, precum Consiliul Național de Securitate din Croația.

9 Astfel de legi includ de obicei o lege ce ghidează activitatea serviciului, precum și legile ce reglementează serviciul public și prevederi legale specializate menite să garanteze libertățile civile, cum ar fi legile privind protecția datelor. De exemplu, în Germania, Serviciul Federal de Informații (Bundesnachrichtendienst – BND) este reglementat de o lege generală ce ghidează activitatea serviciului, precum și de legea privind serviciul public federal, regulamentul bugetului federal și legea

împreună ar trebui să definească în mod explicit funcția și sfera de aplicare a competențelor serviciilor de informații, inclusiv procedura de autorizare a utilizării competențelor speciale; interzicerea anumitor activități; păstrarea și utilizarea datelor cu caracter personal; procesele de numire; și protecția avertizorilor.

Funcții și competențe

Funcțiile și competențele serviciilor de informații ar trebui să fie clar definite în legislație. Serviciile de informații au puteri excepționale. Prin urmare, legislația ar trebui să definească circumstanțele în care acestea pot funcționa. Aceste circumstanțe sunt de obicei limitate la amenințări la adresa securității naționale și la alte amenințări grave, cum ar fi terorismul. Deși funcțiile serviciilor de informații diferă de la o țară la alta, colectarea, analiza și diseminarea informațiilor relevante pentru protecția securității naționale este, în general, o sarcină de bază îndeplinită de majoritatea serviciilor de informații. Ca atare, multe state prescriu și limite legislative privind funcțiile serviciilor de informații.

Autorizarea folosirii competențelor speciale

În țările euro-atlantice, legislația definește adesea procesul de autorizare a utilizării puterilor speciale, precum interceptarea comunicațiilor, de către serviciile de informații. În îndeplinirea activității lor, serviciile de informații au de obicei competențe ce depășesc cele ale serviciilor de aplicare a legii și au potențialul de a submina în mod semnificativ drepturile și libertățile omului. Utilizarea acestor competențe ar trebui să fie proporțională cu amenințarea la securitate cu care se confruntă, iar procesul de autorizare a acestor competențe ar trebui să reflecte anumite principii fundamentale, inclusiv necesitatea și oportunitatea, în special atunci când drepturile și libertățile omului sunt restricționate.

Interzicerea anumitor activități

Competențele speciale exercitate de serviciile de informații nu sunt nelimitate, iar anumite activități – precum tortura și tratamentele crude și degradante – ar trebui interzise în toate circumstanțele. Procesul de autorizare a utilizării puterilor speciale ar trebui definit în legislație și să se bazeze pe norme și convenții internaționale precum Convențiile de la Geneva, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția ONU împotriva torturii și a altor tratamente

federală privind protecția datelor. A se vedea: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/; <https://www.gese-tze-im-internet.de/bho/> și https://www.gese-tze-im-internet.de/bdsg_2018/

sau pedepse crude, inumane sau degradante și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, printre altele.

Păstrarea și utilizarea datelor

O mare parte din activitatea serviciilor de informații implică colectarea și păstrarea unor cantități mari de date, inclusiv informații personale. Stocarea, diseminarea sau dezvăluirea necorespunzătoare ale acestor materiale poate avea consecințe semnificative pentru indivizi în legătură cu viața lor personală, cariera sau siguranța lor. Cadrele juridice ar trebui, prin urmare, să ofere baza pentru elaborarea unor instrucțiuni interne ce reglementează utilizarea și păstrarea datelor.

Proces de angajare standardizat

Procesul de numire a personalului serviciilor de informații ar trebui, în măsura posibilului, să fie deschis și transparent. Instrucțiunile și practicile interne ar trebui dezvoltate pe baza prevederilor legislative și a normelor ce interzic în mod clar interferența politică, nepotismul și favoritismul în procesele de numire, precum și alte conflicte de interese. Pe cât posibil – și sub rezerva autorizațiilor de securitate – numirile ar trebui să fie bazate pe merit, pe aceeași bază ca și în alte funcții administrative din stat.

Protecție împotriva avertizorilor

La minim, legislația ar trebui să se refere la protecția avertizorilor. O astfel de legislație ar trebui transpusă în instrucțiuni interne ce să ofere protecție personalului serviciilor de informații care doresc să raporteze activități ilegale sau abateri. Aceasta ar trebui să implice procese ce să permită personalului să raporteze preocupările la nivel intern, fără risc de răzbunare, precum și proceduri pentru ca persoanele să raporteze preocupările către organismele externe de supraveghere.

Tabelul 1. Exemple de legislație privind avertizorii în Australia, Noua Zeelandă și Statele Unite ale Americii

Țară	Lege	Descriere
Australia	Legea dezvăluirii de interes public din 2013	- Legea include prevederi pentru a permite personalului actual sau fost să raporteze preocupări către Inspectorul general pentru informații și securitate. - Serviciile de informații sunt obligate să răspundă la dezvăluiri și să raporteze acțiuni ulterioare către Inspectorul general.
Statele Unite ale Americii	Legea protejării avertizorilor comunității de informații din 1998	- Legea include prevederi pentru a permite personalului și contractorilor să raporteze probleme de „îngrijorare urgentă” către un Inspector general al unuia dintre serviciile de informații SUA, sau direct la comisiile specializate pe securitate ale Camerei Reprezentanților și ale Senatului. - Legea are o definiție largă a ceea ce constituie o „îngrijorare urgentă” ce include încălcări ale legii, raportare falsă la Congres și acțiune de represalii împotriva unor persoane care au raportat îngrijorări.
Noua Zeelandă	Legea privind protejarea divulgărilor din 2000	- Legea include linii directoare pentru proceduri interne privind protejarea avertizorilor. - Ea include și prevederi pentru a permite personalului serviciului de informații să raporteze preocupări către Inspectorul general pentru informații și securitate.

2. Componentele cheie ale unui sistem de control intern

În baza unei analize a câtorva țări euro-atlantice, pot fi identificate următoarele componente cheie ale unui sistem de control intern:

Un cod de valori și/sau de etică

Un obiectiv cheie al controlului intern este dezvoltarea unei culturi a conformității în cadrul unei organizații. Conformitatea aici este înțeleasă ca respectarea regulilor și normelor unui serviciu de informații și respectarea anumitor principii, valori și standarde etice. Acestea din urmă se realizează în mod obișnuit prin dezvoltarea unui cod de

etică și/sau valori. Valorile definesc ceea ce conduce activitatea unei organizații, în timp ce un cod de etică definește abordarea modului în care se desfășoară activitatea.

Serviciile de informații ar trebui să definească un set de valori care să fie respectate de către personal, cum ar fi integritatea, respectul, inovația sau excelența. Aceste valori ar trebui să fie susținute pe deplin de conducerea superioară, personalul fiind recompensat pentru demonstrarea aderării. Serviciile ar trebui, de asemenea, să elaboreze un cod de etică, ce, în mod normal, include subiecte precum onestitatea și respectarea principiilor drepturilor omului și dreptului internațional.

Combinarea acestor două coduri creează o cultură a auto-reglementării și definește modul în care personalul ar trebui să își abordeze munca. Acest lucru este deosebit de important pentru problemele ce apar în așa-numitele „zone gri”, în care procesele interne oficiale și legislația nu întotdeauna oferă direcționări clare. Aceste coduri ar trebui să fie susținute de instruire (în special în timpul inițierii), care să întărească claritatea de ce este importantă aderența la ele. În țările euro-atlantice, cum ar fi Regatul Unit, serviciile angajează, de asemenea, consilieri independenți de etică pentru a da posibilitate organizației să discute despre etică și valori, precum și să consilieze conducerea superioară.

Studiu de caz: Regatul Unit a consolidat liniile directe pentru personalul de informații și de serviciu cu privire la tratamentul deținuților

Serviciile de informații pot folosi și alte metode pentru a dezvolta o cultură a conformității. Acestea pot lua forma unor materiale de instruire pe teme sau probleme specifice. De exemplu, în iulie 2010, guvernul Regatului Unit a publicat un scurt document intitulat Ghid consolidat pentru personalul de informații și de serviciu privind detenția și interviuarea deținuților în străinătate, precum și privind transmiterea și primirea informațiilor referitoare la deținuți. Acesta a fost publicat parțial ca răspuns la un proces civil introdus de un cetățean britanic care fusese deținut în Guantanamo Bay. Anchetele din partea Comisiei de Informații și Securitate a Parlamentului de asemenea au dezvăluit că personalul agenției de informații a Regatului Unit dislocat în Afganistan și în Golful Guantanamo nu a fost suficient instruit cu privire la Convenția de la Geneva și nu știa că anumite tehnici de interogare au fost interzise în mod specific de guvernul britanic în 1972.

Ghidul consolidat s-a bazat pe o serie de documente existente, inclusiv documente de politică separate produse de fiecare dintre serviciile de informații și securitate, precum și de stabilire a doctrinei militare. Acesta a reunit într-un singur document principiile cheie – în

concordanță cu obligațiile Regatului Unit în temeiul dreptului intern și internațional – ce guvernează tratamentul deținuților în străinătate și schimbul de informații cu țările de legătură cu privire la deținuți. Acesta a obligat tot personalul de informații să ia în considerare riscul ca deținuții să fie supuși torturii sau altor tratamente crude, inumane sau degradante și a oferit un sistem de raportare a oricărui risc grav de tortură sau maltratare personalului superior și, în unele cazuri, miniștrilor guvernamentali.

Ghidul Consolidat este un exemplu rar, dar semnificativ, al documentului de ghid intern publicat ce guvernează acțiunile personalului de informații din Regatul Unit. Acesta a reprezentat un progres semnificativ în transparență și a fost în mod clar conceput pentru a asigura publicul britanic că serviciile funcționează în limitele legii. Deși Ghidul Consolidat nu este unic și la nivel de lucru, ghidarea nepublicată continuă să fie aplicată în cadrul serviciilor, el a oferit un element de coerență în ceea ce privește responsabilitățile personalului militar și de informații din Regatul Unit care nu exista anterior.

În plus, ghidul a fost revizuit înainte de publicare de către Comisia de Informații și Securitate a Parlamentului britanic, iar ulterior publicării a fost supus unui control suplimentar de către comitet și o serie de ONG-uri. Ca urmare a preocupărilor exprimate prin aceste canale, în 2011 a fost publicat ghidul revizuit. Implementarea ghidului continuă să fie monitorizată de comisia parlamentară și de comisarul judiciar responsabil de serviciile de informații, ambii publicând rapoarte ce au examinat, de exemplu, mai multe cazuri în detaliu și au arătat de câte ori au fost transmise miniștrilor preocupările cu privire la posibilele maltratări.

Proceduri operaționale standardizate

Fiecare serviciu de informații ar trebui să elaboreze proceduri standard de operare (PSO), ce oferă o bază importantă pentru controale și audituri interne. Toate investigațiile și operațiunile din cadrul unui serviciu ar trebui să urmeze aceleași PSO de bază. Deși procedurile variază de la serviciu la serviciu, ele includ în mod normal PSO-uri de bază pentru inițierea și desfășurarea operațiunilor sau investigațiilor. Deși fiecare operațiune este diferită, ar trebui să existe PSO standardizate pentru efectuarea operațiunilor tehnice, de informații (surse umane) și de supraveghere. PSO ar trebui să precizeze modul în care operațiunile vor fi efectuate și ce metodologii vor fi utilizate. Respectarea legală și etică este o componentă cheie a PSO-lor. Înainte de a autoriza o operațiune, serviciile ar trebui să elaboreze o „listă de verificare” internă pentru a examina implicațiile legale și etice ale unei anumite operațiuni sau investigații. O astfel de listă de verificare ar

putea include următoarele:

- motivul inițierii operațiunii sau investigației și legătura acesteia cu prioritățile naționale de informații;
- obiectivele operațiunii;
- persoana și/sau postul care răspunde de operațiune;
- potențiale riscuri de securitate și strategii de atenuare;
- aspecte juridice (cum ar fi mandatele judiciare sau respectarea legislației);
- considerații politice (cum ar fi riscul pentru relațiile internaționale);
- părțile interesate care ar trebui consultate;
- alte probleme de conformitate (cum ar fi problemele etice și de sănătate și siguranță); și
- când operațiunea sau investigația ar trebui revizuită.

Linii clare de responsabilitate

Asigurarea unor linii clare de responsabilitate în cadrul unui serviciu de informații este esențială pentru a se asigura că controalele sunt obiective; a preveni auto-atribuirea de sarcini și politizarea serviciilor; și pentru a spori responsabilitatea internă pentru luarea deciziilor.

Conducătorii ar trebui să fie informați cu privire la responsabilitățile și sfera competențelor lor. Acest lucru este deosebit de important pentru operațiuni. Cele mai bune practici impun ca cei care efectuează operațiuni să fie separați de cei responsabili cu autorizarea acestora, astfel încât să se asigure că controalele asupra operațiunilor să fie cât mai obiective posibil. Această împărțire a responsabilităților acționează, de asemenea, ca o protecție împotriva auto-atribuirii de sarcini sau a directivelor politice fără scrupule ce atribuie sarcini serviciilor pentru propriile lor scopuri. Acest lucru permite ca autorizările de securitate să fie procesate mai eficient, deoarece deciziile sunt luate independent de echipa care urmărește obiectivul operațional. De asemenea, aceasta permite conducerii superioare să înregistreze permisiuni suplimentare în scris, acolo unde este necesar, identificând astfel în mod clar cine este responsabil pentru orice acțiune și făcând posibilă tragerea lor la răspundere.

Consiliere juridică profesională

Consilierea juridică oportună și practică este esențială pentru a garanta că eforturile de informații se mențin în limitele legale, procedurale și etice. Deși multe țări au o gamă extinsă de legi ce reglementează activitatea serviciilor, acestea nu pot lua în considerare toate scenariile posibile. De asemenea, este posibil ca personalul operațional să nu fie

pe deplin conștient de toate aspectele legislației ce acoperă aspecte atât de diverse precum dreptul penal și drepturile omului. Ca atare, serviciile angajează uneori consilieri juridici (care nu răspund în fața personalului operațional) pentru a consilia serviciile. În unele țări din zona euro-atlantică, cum ar fi Regatul Unit, serviciile au început să includă consilieri juridici în departamente operaționale specifice, în efortul de a-i sensibiliza cu privire la activitatea și obiectivele departamentului în cauză și pentru a îmbunătăți înțelegerea de către personal a constrângerilor și considerațiilor juridice. Acest lucru este deosebit de frecvent în departamentele ce se ocupă cu combaterea terorismului.

Inițierea și instruirea adecvată

Ca și în cazul tuturor organizațiilor, pregătirea de inițiere și instruirea regulată are un impact semnificativ asupra eficienței serviciului. Pregătirea inițială slabă sau inadecvată poate submina performanța personalului și poate crește riscul de comportament neadecvat sau de comportament inacceptabil. Personalul trebuie să fie instruit cu privire la procedurile oficiale ale organizației și la importanța acestora; este mult mai ușor să se realizeze o cultură de lucru dorită în cadrul serviciului dacă aceste proceduri sunt înțelese cât mai timpuriu. De asemenea, este important ca personalul nu numai să înțeleagă cum funcționează operațiunile, ci și să aibă o apreciere a contextului mai larg și de ce sunt efectuate astfel de operațiuni.

Totuși, personalul trebuie să fie conștient de la începutul carierei că ei sunt răspunzători pentru acțiunile lor; aceștia ar trebui să fie informați cu privire la potențialele consecințe ale nerespectării proceselor puse în aplicare pentru a proteja activitatea serviciului și să înțeleagă acțiunile ce ar putea avea consecințe negative asupra lor, fie în cadrul sau în afara serviciului.

Proceduri de verificare și securitate

Toate serviciile de informații ar trebui să aibă proceduri clare pentru verificare și emitere de autorizații de securitate pentru personal. Acest lucru nu numai că protejează securitatea națională, dar ajută și la asigurarea faptului că personalul care lucrează în serviciu să aibă atitudinea adecvată față de conformitate și funcționarea serviciului. Chiar dacă sunt loiali organizației și obiectivelor acesteia, membrilor personalului care nu respectă regulile sau nu respectă drepturile persoanelor ar trebui să li se elimine autorizațiile de securitate.

De asemenea, este important ca personalul de securitate operațional să lucreze alături de echipe operaționale pentru a se asigura că operațiunile nu compromit siguranța sau viața persoanelor care lucrează la operațiunea respectivă – fie ei personal, surse de informații sau membri ai publicului.

Sprijinul conducerii superioare pentru conformitate

Conducerea superioară ar trebui să sprijine pe deplin procedurile de control intern ale organizației și să promoveze conformitatea. Acest lucru este esențial pentru a se asigura că managementul de nivel mediu și personalul respectă regulile și respectă procedurile adecvate ale serviciului. Ar trebui să existe și proceduri de numire riguroase pentru cei din conducerea superioară, deoarece aceștia sunt responsabili pentru persoanele aflate sub controlul lor, precum și pentru activitățile (adică operațiuni, măsuri și decizii) implementate sub autoritatea lor. În Regatul Unit, Principiile Nolan – care prezintă comportamentul așteptat al funcționarilor publici – sunt esențiale în determinarea aptitudinii unei persoane de a ocupa o funcție publică de rang înalt. În plus, performanța conducătorilor superiori trebuie măsurată în funcție de nivelul lor de aderență la comportamentul și atitudinea corectă.

Instrumente de comunicare internă

Ca orice organizație, serviciile de informații ar trebui să utilizeze comunicațiile interne pentru a promova controlul intern și buna guvernare. Comunicarea eficientă ar trebui să informeze în mod clar personalul cu privire la procedurile și așteptările interne. Acest lucru servește la consolidarea procedurilor de control intern și poate fi realizat printr-un intranet intern, reducând astfel riscul de dezinformări. De asemenea, o bună comunicare externă oferă publicului informații despre procedurile de control extern și intern din cadrul organizației. Sistemele de comunicații interne ar trebui folosite ca metodă astfel ca personalul să ofere feedback conducerii.

Evidența cuprinzătoare

Este esențial ca toate activitățile și deciziile luate de un serviciu de informații să fie înregistrate într-o manieră consecventă și detaliată. Înregistrările de investigație sau operațiuni trebuie să includă aceleași informații: motivul pentru care a fost începută operațiunea; dacă au fost luate toate considerațiile corespunzătoare înainte de începerea operațiunii; progresul operațiunii; orice puncte cheie privind decizia; și evaluarea operațiunii. O abordare consecventă a evidenței servește, de asemenea, ca o importantă reamintire pentru ca personalul să respecte toate măsurile de conformitate.

Stabilirea unui organism oficial de control intern

Un instrument fundamental de control intern constă dintr-un organism organizațional oficial responsabil de prevenirea, investigarea și raportarea sistemică a comportamentului ilegal sau ne-etic.

Astfel de organisme au de obicei responsabilități sistemice și autoritate specială și acționează în numele celor mai înalte niveluri de autoritate (adică președinte, guvern executiv sau director). Unele servicii, cum ar fi cele din Statele Unite, au un Inspector general. Alții numesc un director adjunct sau asistent responsabil de controlul intern. Agenția de Securitate și Informații din Croația (SOA), de exemplu, are un departament condus de un director adjunct responsabil de controlul intern, inclusiv pentru investigarea plângerilor, activităților necorespunzătoare și a altor probleme disciplinare.

3. Provocări pentru controlul intern

Secțiunea anterioară a subliniat componentele comune ale sistemelor de control intern în serviciile de informații. Aceste componente au fost dezvoltate ca răspuns la provocările speciale cu care se confruntă serviciile de informații în asigurarea unui control intern eficient. Aceste provocări includ adaptarea regimurilor de formare la schimbările din cadrul legal; echilibrarea controlului cu eficacitatea operațională; controlul utilizării tehnologiilor avansate; și abordarea problemei așa-numitului „Esprit de Corps” (spirit de echipă) versus „codul tăcerii”. Secțiunea de mai jos examinează aceste provocări folosind Serviciul Federal German de Informații (Bundesnachrichtendienst, BND) ca studiu de caz.¹⁰

Adaptarea regimurilor de formare la schimbările din cadrul legal

Pentru a rămâne eficient, controlul intern necesită instruire regulată, nu numai pentru a familiariza personalul care a fost promovat cu noile lor responsabilități, ci și pentru a se asigura că conducătorii cu responsabilități de control să primească instruire la zi. Acest lucru este necesar deoarece cerințele și metodele de informații evoluează și mecanismele de control intern trebuie adaptate în consecință și pentru că peisajul juridic în care funcționează un serviciu de informații este, de asemenea, în continuă evoluție.

De exemplu, în 2020, Curtea Constituțională Federală Germană a pronunțat o decizie importantă privind supravegherea electronică a BND în afara Germaniei.¹¹ Ea a declarat că anumite prevederi privind supravegherea electronică din legea BND din 2016 nu sunt compatibile cu constituția germană și a cerut guvernului federal să

10 Trebuie remarcat faptul că acestea sunt provocări generale și se pot aplica și altor contexte decât serviciilor germane de informații.

11 Curtea Constituțională Federală (Bundesverfassungsgerichts). 2020. 'Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, 1 BvR 2835/17'. Disponibil la: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200519_1bvr283517.html.

facă modificările corespunzătoare.¹² Decizia s-a bazat pe constatarea că drepturile fundamentale consacrate în constituția germană nu se limitează la jurisdicția cetățenilor germani, ci se extind și la autoritățile guvernamentale germane, cum ar fi BND. Prin urmare, aceste autorități trebuie să respecte aceste drepturi fundamentale în toate cazurile. Curtea a hotărât că motivele pentru supravegherea electronică externă trebuie să fie mai bine definite și că trebuie să fie consolidate măsurile de protecție împotriva supravegherii generale fără scop.¹³

Această hotărâre a avut, evident, un impact semnificativ asupra mecanismelor de control intern, ce acum trebuie să faciliteze supravegherea implementării de către BND a deciziei instanței în activitatea sa de zi cu zi. Schimbările din mediul juridic – fie ca urmare a adoptării de noi legi sau a interpretării legilor de către instanțe – vor necesita întotdeauna ajustarea și perfecționarea ulterioară a mecanismelor de control intern.

Echilibrul între control și eficiență operațională

În ceea ce privește delegarea responsabilităților către nivelurile inferioare de autoritate, trebuie să se găsească un echilibru pentru a asigura eficiența operațională. Pe măsură ce mai multă autoritate este delegată nivelurilor inferioare de conducere, există un control mai puțin eficient din partea conducerii superioare. Pe de altă parte, dacă conducerea superioară încearcă să centralizeze autoritatea și să delege mai puține responsabilități unor niveluri inferioare de autoritate, acest lucru poate afecta negativ dinamica operațională (inclusiv flexibilitatea și adaptabilitatea). Având în vedere natura complexă a operațiunilor de inteligență umană (HUMINT) și inteligență de semnale (SIGINT), menținerea capacității de a reacționa rapid la circumstanțe în schimbare este crucială pentru o colectare eficientă de informații. De exemplu, în 2012, la scurt timp după numirea sa ca noul președinte al BND, Gerhart Schindler a criticat serviciul pentru că este îngreunat de prea multe obstacole birocratice.¹⁴ Cu toate acestea, este imposibil să se definească standarde concrete pentru

12 Acest lucru a determinat guvernul federal să sugereze modificări la legea BND, care a fost adoptată în iulie 2021. A se vedea: Legea serviciilor federale de informații (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, BNDG). Disponibilă la: <https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html>.

13 Curtea Constituțională Federală (Bundesverfassungsgerichts). 2020. „Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach dem BND-Gesetz verstößt in derzeitiger Form gegen Grundrechte des Grundgesetzes”. Disponibil la: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-037.html>.

14 Die Welt. 2012. „Paradigmenwechsel beim Bundesnachrichtendienst”. Disponibil la: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article108564662/Paradigmen-wechsel-beim-Bundesnachrichtendienst.html>.

a atinge acest echilibru, deoarece acestea depind de mediul juridic specific, mandatul și metodele de lucru ale fiecărui serviciu. Indicatorii ce necesită aprobare și control de la nivelurile superioare ale lanțului ierarhic includ dimensiunea, complexitatea și importanța strategică a unei operațiuni; nivelurile de risc, ce trebuie definite în prealabil; și implicațiile bugetare.

Controlul utilizării tehnologiilor avansate

Având în vedere utilizarea tot mai mare a tehnologiilor sofisticate, cum ar fi învățarea automată și inteligența artificială, nivelul de complexitate al sistemelor tehnice de supraveghere și monitorizare crește rapid. Aceste tehnologii sofisticate, împreună cu utilizarea tot mai mare a serviciilor online, permit o ingerință mult mai mare prin supravegherea electronică. Asigurarea faptului ca utilizarea unor astfel de tehnologii să nu încalce în mod nejustificat drepturile și libertățile fundamentale ale altora reprezintă o provocare semnificativă pentru mecanismele de control intern. În consecință, controalele mai degrabă prin proiectare, decât ex post facto, devin mijlocul obișnuit pentru abordarea acestei chestiuni.¹⁵

Așa-numitul caz BND-NSA din Germania în 2015 evidențiază complexitatea controlului intern într-o eră a dezvoltărilor tehnologice în continuă creștere. Acest incident, care a făcut obiectul unor anchete parlamentare ample, se referă la supravegherea electronică comună de către BND și Agenția de Securitate Națională a SUA (NSA) a comunicațiilor electronice din regiunea Orientului Mijlociu și Africa de Nord (MENA) printr-o stație de supraveghere din Germania.¹⁶ În centrul acestui incident complex a fost întrebarea dacă BND a verificat suficient așa-numiții „selectorii” ce erau transmiși săptămânal către NSA.¹⁷ Acești selectorii includeau și ținte germane, europene și ale partenerilor NATO ce funcționau în regiunea MENA. Supravegherea unor astfel de obiective – în special a cetățenilor, companiilor sau instituțiilor germane – este supusă unor controale și permisiuni judiciare extrem de stricte și se află de obicei în afara mandatului

15 Pentru o serie de recomandări, a se vedea, de exemplu: Stiftung Neue Verantwortung. 2019. Supravegherea serviciilor de informații bazată pe date: Recomandări pentru o actualizare de sistem (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung). Disponibil la: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/data_driven_oversight.pdf.

16 Deutsche Welle. 2015. 'Cazul BND: „Nu este un partener mai bun decât SUA”'. Disponibil la: <https://www.dw.com/en/the-bnd-affair-no-better-partner-than-the-us-a/a-18407523>.

17 „Selectorii” sunt puncte de date, cum ar fi numere de telefon, adrese de e-mail, adrese IP, nume sau cuvinte cheie. A se vedea: Der Spiegel. 2015. „Serviciul de informații german sub foc pentru cooperarea cu NSA”. Disponibil la: <https://www.spiegel.de/international/germany/german-intelligence-agency-bnd-under-fire-for-nsa-cooperation-a-1030593.html>.

legal al BND. A devenit clar că verificările interne ale acestor selectori în cadrul BND și mecanismele de control intern corespunzătoare nu au funcționat adecvat.¹⁸ Acest lucru demonstrează provocările controlului intern atunci când se ocupă de date masive. Incidentul a dus la ajustări semnificative ale mecanismelor interne de control ale BND¹⁹ și o nouă versiune a legii BND în 2016.²⁰

„Esprit de Corps” (spiritul de echipă) versus „codul tăcerii”

Responsabilitățile specifice ale membrilor serviciilor de informații și restricțiile datorate sensibilității muncii lor tind să stimuleze un puternic sentiment de comunitate sau „esprit de corps”. Acest spirit cooperant este desigur un factor motivant și necesar pentru ca serviciul să funcționeze eficient. Totuși, acesta poate fi, de asemenea, un factor inhibitor pentru mecanismele de control intern, deoarece problemele sau greșelile pot să nu fie raportate în mod corespunzător sau în timp util.

Investigațiile recente cu privire la potențialele tendințe extremiste de dreapta în forțele militare, de poliție și de informații germane au evidențiat această problemă.²¹ Una dintre provocările de bază identificate a fost raportarea internă a incidentelor ca fiind „insuficient de eficientă”.²² De exemplu, mecanismele de control intern în Forțele militare speciale ale Germaniei, Kommando Spezialkräfte (KSK), s-au dovedit a fi deosebit de inadecvate. În consecință, ministerul german al apărării, care supraveghează KSK, a prezentat o serie de reforme, ale căror principii de bază sunt relevante și pentru provocările cu care se confruntă sistemele de control intern ale serviciilor de informații. O măsură cheie a implicat rotația neregulată a ofițerilor în și din KSK pentru a se asigura ca aceștia să fie capabili să supravegheze forța în mod eficient și să nu fie împiedicați de relații personale nejustificate

18 Netropolitik.org. 2016. „Der BND bricht dutzendfach Gesetz und Verfassung – allein in Bad Aibling”. Disponibil la: <https://netropolitik.org/2016/geheimer-pruef-bericht-der-bnd-bricht-dutzendfach-gesetz-und-verfassung-allein-in-bad-aib-ling/#Sachstandsbericht>.

19 Guvernul Federal (Bundesregierung). 2016. „Klare Regeln für Ausland-saufklärung”. Disponibil la: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klare-regeln-fuer-auslandsaufklaerung-435766>.

20 Legea BND s-a schimbat din nou în 2021, în urma hotărârii Curții Constituționale Federale Germane. A se vedea: Deutschlandfunk. 2016. „Geheimdienst-Re forma: Bundestag beschließt umstrittenes BND-Gesetz”. Disponibil la: https://www.deutschlandfunk.de/geheimdienst-reform-bundestag-beschliesst-ums-trittenes-bnd.1766.de.html?dram:article_id=369171.

21 Bundesamt für Verfassungsschutz. 2020. Rechtsextremisten in Sicherheitsbe-hörden: Lagebericht. Disponibil la: https://www.verfassungsschutz.de/Shared-Docs/publikationen/DE/2020/lagebericht-rechtsextremisten-in-sicherheitsbe-ho-erden.pdf?_blob=publicationFile&v=7.

22 A se vedea: Der Spiegel. 2020. „Die Mauer des Schweigens bröckelt”. Disponibil la: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextreme-im-ksk-die-mauer-des-schweigens-broeckelt-a-06c33e4f-d93c-4116-976e-9774ad9fea9d>.

cu soldații.²³ În consecință, ar trebui găsit un echilibru adecvat între dezvoltarea cunoștințelor de specialitate, inclusiv la nivel managerial, în cadrul unităților ce necesită un nivel semnificativ de expertiză într-un anumit domeniu, și nevoia de a transfera în mod regulat personalul de conducere între unități pentru a se asigura un control intern eficient.

Recomandări

Având în vedere provocările menționate mai sus și componentele cheie ale sistemelor de control intern, se pot face următoarele recomandări pentru consolidarea controlului intern:

- **A elabora un cod de etică și valori:** Consilierii de etică independenți ar trebui să sprijine serviciile prin dezvoltarea unui cod de etică și valori; acest cod ar trebui consolidat prin instruire regulată. Acolo unde este necesar, și în colaborare cu organismele externe de supraveghere și control, serviciile pot elabora, de asemenea, materiale specifice de ghidare etică, de exemplu privind regimurile de detenție sau utilizarea măsurilor de supraveghere intruzive.
- **A crea proceduri standard de operare (PSO):** Ar trebui elaborate PSO pentru inițierea și desfășurarea operațiunilor sau investigațiilor. Acestea ar trebui adaptate în continuare la operațiunile tehnice, de informații (surse umane) și de supraveghere. Acestea ar trebui să includă o listă de verificare riguroasă ce să includă o examinare a implicațiilor legale și etice ale unei operațiuni sau investigații date.
- **A asigura linii clare de responsabilitate:** Cei care efectuează operațiuni ar trebui să fie separați de cei responsabili cu autorizarea acestora; conducătorii ar trebui, de asemenea, să fie informați și să conștientizeze responsabilitățile și rolurile lor exacte. Acest lucru servește la prevenirea auto-alocării de sarcinii și politizarea serviciilor; pentru a spori responsabilitatea internă la luarea deciziilor; și să se asigure că controalele sunt obiective.
- **A oferi îndrumări juridice profesionale:** Consilierii juridici ar trebui să fie încorporați în serviciile de informații. Unitățile sau departamentele responsabile de operațiuni cu implicații etice sau juridice potențial grave ar trebui să aibă proprii consilieri juridici.

23 Ministerul Federal al Apărării (Bundesministerium der Verteidigung). 2020. „KSK-Reform: Weitere Maßnahmen im Einzelnen”. Disponibil la: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/ksk-reform-weitere-massnahmen-273602>.

- **A organiza formare de inițiere și instruire regulate:** Tot personalul ar trebui să primească instruire privind procedurile oficiale ale organizației, privind importanța acestor proceduri și normelor de comportament așteptate ale serviciului de informații. O astfel de instruire ar trebui să fie oferită întregului personal nou și repetată în mod regulat.
- **A conecta verificarea și autorizațiile de securitate cu cerințele de control intern:** Personalului serviciului de informații care nu respectă cerințele de control intern sau nu respectă drepturile persoanelor ar trebui să li se elimine autorizațiile de securitate.
- **A conduce prin exemplu:** Conducerea superioară ar trebui să urmeze cu strictețe liniile directoare de control intern. Acest lucru poate fi facilitat prin dezvoltarea unui set normativ de principii ce ghidează comportamentul funcționarilor din sectorul public, cum ar fi Principiile Nolan din Marea Britanie.
- **A asigura o comunicare internă eficientă:** Ar trebui dezvoltate instrumente de comunicare internă pentru a informa personalul cu privire la toate procedurile interne și de conformitate.
- **A asigura o evidență completă:** Toate activitățile și deciziile luate de un serviciu de informații ar trebui înregistrate într-o manieră consecventă și detaliată. Acest lucru asigură responsabilitatea pentru luarea deciziilor și sporește eficacitatea evaluărilor ex post.
- **A stabili și dezvolta capacitatea organismelor oficiale de control intern:** Toate serviciile de informații au organisme de control intern. Astfel de organisme sunt în general responsabile pentru controlul financiar intern, precum și pentru prevenirea, investigarea și raportarea comportamentului ilegal sau ne-etic. În general, acestea ar trebui să aibă responsabilități sistemice și autoritate specială și să acționeze în numele celor mai înalte niveluri de autoritate (adică președinte, guvern executiv sau director). De asemenea, ele ar trebui să ofere formare regulată pentru personalul de informații. Procedurile clare și PSO-urile legate de activitățile lor trebuie actualizate în mod constant pentru a se adapta la realitățile în schimbare.



DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

✉ info@dcaf.ch

☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)