

EFICACITATEA MONITORIZĂRII CIVILE A SECTORULUI DE SECURITATE PRIN COMISIILE PARLAMENTARE

Lector dr. Desislava MADZHAROVA

Universitatea de Biblioteconomie și Tehnologii Informaționale, Sofia, Bulgaria
10.55535/GMR.2024.4.22

Civil society and parliamentary control over the system for national security are the basic principles of the state system in countries with parliamentary government. Without the observance of basic principles of democratic control, the idea of a democratic and legal state cannot materialize. The complex environment of uncertainty, which includes unconventional-hybrid wars, generates new challenges, risks and threats to national and international security, different from the ones we know. In this context, security sector institutions strive to adapt to the challenges. Since security is central to people's well-being, it is essential that their views should be clearly reflected in the security policy. Parliament is responsible for establishing the legal parameters, adopting the budget and monitoring the relevant activities. To fully exercise these responsibilities, it needs wide access to information, the necessary technical expertise, the power and the intention to keep the executive under control. In this article, we will try to give a real picture of the concept of active citizen control by presenting information analysed and extracted from focus group discussions, which reflects a qualitative and topical nature. The legislative process is a complex factual composition carried out according to a strictly normatively regulated procedure. In this context, the necessity of imposing a legal initiative must be established in advance, based on permanent observations, analytical studies and research. Therefore, the research method used throughout this paper will be that of analytical research.

Keywords: security; Parliamentary control; civil society; sovereignty; hybrid war;

INTRODUCERE: SECURITATEA ÎN POLITICĂ!

Securitatea *polisului* este o problemă a cetățenilor săi, aceștia decidând cum va fi apărat de atacurile externe. Dezvoltarea relațiilor sociale, cunoscută sub numele de democrație, uneori transformată în oligarhie, alteori trecând în tiranie, nu anulează interesul civil pentru problemele de securitate, cristalizarea aspectului intern găsindu-și loc în întrebarea lui Juvenal – „*Quis custodiet ipso scustodes?/ Și cine ne va apăra de paznici?*”.

Evident, treptat, aspectul principal de securitate externă a societății începe să coexiste cu cel de securitate internă. De aici definiția „*controlului civil asupra forțelor armate și asupra activităților din domeniul apărării naționale este un tip de activitate civilă care se desfășoară atât prin organele puterii de stat, cât și prin formațiuni publice libere, inițiative și mișcări ale cetățenilor, subordonate interesului, condiției și utilizării forțelor armate doar pentru a satisface interesele societății*” (Rachev, 1996, p. 20) „*L'État, c'est moi/Statul, sunt eu!*” – a afirmat Ludovic al XIV-lea. Regele absolutist citat vorbește nu atât despre conștiința de sine înțeleasă din perspectiva dreptului divin al monarhului, cât despre faptul că afirmația a fost controversată chiar și la vremea în care a fost făcută. La aproape 75 de ani de la moartea lui Ludovic al XIV-lea, a izbucnit Revoluția Franceză, oamenii preluând (cel puțin pentru o perioadă scurtă de timp) puterea și statul.

Idei referitoare la societatea civilă:

John Locke

Refuzul stării de natură și evitarea stării de război – motivul principal al formării societății. În „*starea de natură*” nu există: o lege general acceptată și recunoscută; un judecător avizat și imparțial; o forță care să asigure aplicarea legilor și pedepsirea celor care le încalcă. Aceasta justifică scopurile și funcțiile administrației de stat – protecția drepturilor și libertăților cetățenilor și proprietății; formulează rolul dominant al ideii de drept al majorității; ridică problema dreptului poporului de a folosi forța împotriva guvernului atunci când acesta îi încalcă, forțat, propriile drepturi.

Jean-Jacques Rousseau

Esența sistemului politic legitim constă în următoarele: o persoană, unindu-se cu ceilalți într-o societate, pentru a-și păstra libertatea. Teoria suveranității populare: izvorul statalității – suveranitatea absolută a poporului; esența – voința generală.

DE LA SOCIETATEA TRADIȚIONALĂ LA CEA CIVILĂ

Secularizarea, respectiv profanizarea – osificarea lumii sociale și a tuturor relațiilor sociale, nașterea și dezvoltarea intereselor private, inițiativa, independența personală, eliberarea efectivă a elementelor naturale ale omului suprimate anterior etc. pun foarte acut problema ordinii sociale, a condițiilor existenței societății. Statul, ca mecanism, este soluția la problema păcii civile. Statul reprezintă un contract între cetățeni pentru stabilirea și menținerea ordinii sociale.

Societatea civilă este o realitate substanțială, în timp ce statul este un instrument al societății civile. În viscerele acestei societăți se cristalizează ideile despre starea dorită, se formează voința generală a cetățenilor, interesele generale, nevoile și scopurile societății. Formele vieții civile se caracterizează prin autoreglementarea și autoguvernarea acestora. Autoreglementarea se realizează cu ajutorul unor reguli și prescripții raționalizate, norme morale acceptate, modele culturale, obiceiuri, tradiții etc.

Pluralismul, care exprimă și se bazează pe diferențele dintre cetățeni și grupuri de cetățeni, nu contrazice unitatea și principiul armoniei sociale și al păcii sociale. Există o nevoie clară, exprimată în societate, ca reprezentanții aleși ai poporului în parlament să conlucreze îndeaproape cu guvernul și, în special, cu sectorul de securitate. Deși conlucrează în direcția acelorași obiective, rolurile lor sunt și ar trebui să fie radical diferite. Parlamentul este responsabil de stabilirea parametrilor juridici, de adoptarea bugetului și de monitorizarea activităților relevante desfășurate de guverne. Acesta își poate exercita pe deplin aceste responsabilități dacă are acces la informații, expertiza tehnică necesară, competența și intenția de a menține executivul răspunzător și sub control strict. Desigur, aceasta, la rândul său, necesită o structură socială bazată pe încredere și dialog. Societatea civilă se poate alătura acestui dialog, are acest drept, în mai multe moduri. Poate că cel mai bun este prin intermediul organizațiilor neguvernamentale (ONG) care au o gamă largă de activități, expertiză, securitate financiară și inițiativă civică. Respectivul organizații joacă un rol cheie în implementarea principiilor participării democratice.

Relația dintre ONG-uri și grupurile de conducere s-a îmbunătățit de-a lungul anilor în statele de drept, ceea ce nu este valabil în societățile având o conducere de tip autoritar, totalitar sau nedemocratic. În Bulgaria, există o tendință spre consolidare, încredere reciprocă și cooperare între ONG-urile individuale și autorități. Ne exprimăm speranța că o societate civilă vigilentă și reprezentanții poporului își vor spori eforturile pentru a se asigura că toți actorii din sfera securității își vor îndrepta eforturile reciproce pentru binele comun al tuturor cetățenilor.

Însăși natura și dinamica sectorului de securitate, în sine, provoacă examinarea parlamentară. Varietatea problemelor, adesea tehnice, organizarea complexă a oamenilor din sector și referirea la legile, regulile și practicile privind secretul fac activitatea parlamentarilor mai dificilă, mai ales dacă nu recurg la cercetare sau expertiză independentă. Ideea de control sau putere este foarte importantă pentru conceptul de democrație, un concept care poate fi înțeles sau interpretat diferit.

Controlul democratic se referă la normele și standardele care guvernează relația dintre public, puterea reprezentativă, sub forma parlamentului, și puterea aleasă democratic, supusă supravegherii de către justiție, mass-media și organizațiile societății civile. Care este legătura dintre controlul democratic și alte concepte care afectează relația dintre sectorul de securitate și societate? Monitorizarea și controlul cetățenilor în cadrul autonomiei locale este un element absolut necesar al unui stat democratic și este o formă importantă de participare a cetățenilor la autonomia locală. Este un factor esențial în protejarea drepturilor cetățenilor, a intereselor lor legitime și a bunăstării comunității locale. Implicarea părților interesate este una dintre modalitățile care garantează calitatea serviciilor, precum și principalul mecanism de contracarare al practicilor corupte.

În legislația bulgară, controlul public al activităților legate de autonomia și administrația locală nu este reglementat prin lege. Acesta este implementat pe baza dreptului constituțional al cetățenilor de a se asocia. Nu există mecanisme legale care să reglementeze anularea, modificarea sau suspendarea actelor organelor de autonomie locală sau care să urmărească înlăturarea și răspunderea juridică a organelor și funcționarilor administrației locale. Se consideră că politica de securitate este o sarcină „naturală” pentru executiv, care are cunoștințele necesare și poate lua decizii rapide. Parlamentul este, în general, considerat a fi o instituție mai puțin adecvată în relație cu tratarea problemelor de securitate, în special având în vedere procedurile mai lungi, precum și lipsa de informații complete și expertiză cu privire la aspectele importante. Dar, în același timp, parlamentul este însărcinat cu evaluarea și monitorizarea executivului. Filosofia politică pentru stabilirea locului serviciilor speciale în sistemul de securitate este stabilită în textul constituțional. Dacă există un loc de început, acesta este însăși legea fundamentală. Este de menționat, în acest context, că drepturile civile și drepturile omului sunt adesea confundate, neexistând o diferențiere clară între acestea. Foarte des cele două zone se împletesc.

Care sunt posibilitățile de exercitare a controlului asupra serviciilor din domeniul securității?

Controlul parlamentar este o condiție prealabilă pentru legitimitatea democratică. Modificările recente în procesul legislativ și rolul legislativ sporit al executivului au creat necesitatea consolidării procedurilor de control parlamentar. Acest fenomen nu este străin structurii instituționale, principalele instrumente ale democrației parlamentare fiind legate de votul poporului. Regula importantă, în acest caz, este că nu pot fi controlați colegii între ei. De aceea, este potrivit pentru comisiile parlamentare să includă deputați care să nu aibă o legătură profesională cu serviciile de securitate, controlul fiind, așadar, civil, în sensul cel mai profund al termenului.

Dificultatea vine din schimbările majore în componența parlamentului și din necesitatea de a căuta, în fiecare nou mandat, oameni care au acumulat deja experiență ca deputați în acest domeniu. În societățile democratice, guvernul și parlamentul, împreună cu sistemul judiciar, împart responsabilitatea pentru buna funcționare a sectorului de securitate.

Respectivele instituții sunt, împreună, responsabile pentru asigurarea ciclului continuu cuprinzând: formularea politicilor de securitate și apărare națională; aplicarea respectivelor politici; evaluările și auditurile periodice ale performanței. În alocarea responsabilităților, executivul exercită controlul de zi cu zi asupra implementării politicilor. Controlul civil al apărării și al forțelor armate, pentru a fi eficient, necesită o bună înțelegere a principiilor de apărare și de planificare a forțelor, proceduri de planificare cuprinzătoare, clare și auditabile, participare solidă a cetățenilor și monitorizare strictă, din partea cetățenilor, în fiecare etapă de planificare. Un model bun de funcționare al interacțiunii civil-militare în apărare și planificarea forței ar trebui să se bazeze pe:

- cooperare civil-militară orientată spre obiective, nu neapărat spre reguli, la nivel de lucru – expert, unde participarea este proporțională cu expertiza disponibilă și experiența specifică a participanților la procesul de planificare;
- distribuția puterilor de decizie în funcție de expertiza specifică și de interesul personal;
- control civil clar asupra politicii și planificării din domeniul apărării, inclusiv autorizarea tuturor deciziilor de referință de către autoritatea civilă cu responsabilități în domeniu.

Rolul parlamentului în dezvoltarea unei noi politici de securitate națională este limitat, deoarece aceasta este, în primul rând, o prerogativă guvernamentală. Cu toate acestea, un rol important al parlamentului este acela de a face procesul

transparent pentru public, exercitând, astfel o influență indirectă asupra formulării politicilor. Parlamentarii trebuie, de asemenea, să ofere argumente pentru concepte de securitate emergente, trebuie să explice de ce este nevoie de schimbare și să câștige sprijinul și înțelegerea publicului.

Comisiile parlamentare oferă expertiză în materie și sunt adesea consultate în etapele incipiente ale dezvoltării unei politici, atunci când un proiect este în curs de elaborare sau este acordat timp pentru reflecție și examinare. Comisiile folosesc, de asemenea, discursul pentru a informa cu privire la dezvoltarea normelor juridice conexe. A doua fază începe cu primirea oficială a unei propuneri de modificare. Mai ales când se construiesc argumentări, comisiile resping sau propun modificări ale proiectelor de documente, devenind vizibil rolul proactiv și decisiv al legislativului în procesul decizional. Adoptarea, de către parlament, a legislației privitoare la apărare și aprobarea politicilor de securitate sunt acțiuni considerate ca fiind cei mai importanți factori ai controlului democratic civil, întrucât trebuie să reprezinte secțiunile extinse ale populației.

Problema transparenței și a responsabilității este pe deplin evidentă în situația monitorizării și auditării cheltuielilor publice și a cerințelor financiare guvernamentale. Instrumentele și mecanismele utilizate de parlament pentru a controla implementarea politicilor și a supraveghea administrarea fondurilor sunt comune pentru majoritatea sistemelor democratice și includ, de obicei, dezbateri parlamentare, întrebări, interpelări și sondaje parlamentare, ca mijloc de obținere a informațiilor de la executiv. Deoarece securitatea este de o importanță primordială pentru bunăstarea cetățenilor, este esențial ca opiniile lor să fie reflectate clar în politica de securitate. Parlamentul este responsabil pentru stabilirea parametrilor juridici, adoptarea bugetului și monitorizarea activităților relevante. Exercițarea deplină a menționatei responsabilități este condiționată de accesul la informații, expertiza tehnică necesară, competența și intenția de a ține sub control executivul. Acest lucru se realizează prin îndeplinirea mai multor subcriterii – participarea efectivă, respectiv oportunitatea reală pentru fiecare membru de a-și aduce opiniile în atenția celorlalți membri ai comunității; votul pe baza unei cât mai bune înțelegeri a situației, respectiv, într-o perioadă rezonabilă de timp, toți cei implicați au ocazia să se familiarizeze cu politicile planificate, cu alternativele și consecințele acestora, precum și să își formeze o opinie; controlul asupra agendei, respectiv șanse egale de a decela și decide problemele ce urmează a fi incluse pe ordinea de zi; incluziunea populației adulte.

Un alt aspect comun pentru societățile democratice în exercitarea monitorizării este înființarea unor comisii specializate de apărare și, uneori, comisii de informații

pentru a supraveghea politicile guvernamentale și pentru a controla operațiunile și performanța organizațiilor din sectorul de securitate. Mărimea și concentrarea specială a comisiilor permit o examinare mai atentă a subiectelor și oferă o oportunitate mai bună de a ajunge la compromisuri sau de a găsi un consens între diferite partide politice cu privire la problemele de securitate importante. În acest sens, comisiile sunt cele mai influente în pregătirea noii legislații sau a amendamentelor, oferind, de asemenea, expertiză și consiliere cu privire la proiecte executive sau petiții, înainte de a fi aduse în Parlament pentru dezbateră completă, pe probleme.

Autorizările de securitate pentru parlamentarii care lucrează în comisiile de apărare le permit să desfășoare audieri izolate, atunci când este necesar să se păstreze secretul, dar, dincolo de limitările reprezentanților comisiilor de securitate națională oferă, de asemenea, nivelul de bază cu privire la transparența pentru societate și public. Toate procedurile și mecanismele integrate în prevederile constituționale și în lege pentru a promova responsabilitatea executivului în fața legislativului și pentru a le lega pe ambele de principiile constituționale nu sunt scopuri în sine. Acestea servesc scopului general de a oferi națiunii cele mai eficiente politici de securitate, care să fie, în cel mai înalt grad, în interesul societății, realizând, în același timp, un echilibru între nevoia de securitate și menținerea libertăților democratice și a libertăților civile. Controlul parlamentar și public al bugetului se lovește, deseori, de ceea ce a stabilit puterea executivă pentru sectorul de securitate. Cu toate acestea, controlul poate fi și ar trebui exercitat pentru a asigura responsabilitatea în utilizarea resurselor în sectorul de securitate și apărare publică.

Rolul cel mai important al parlamentului și al comisiilor parlamentare, pentru a fi eficiente, este acela de a stabili un cadru legislativ adecvat care să asigure – pe cât posibil în cadrul constituțional particular – aplicarea tuturor principiilor și legislației, în vederea unui proces cuprinzător de audit și control. În afară de aceasta, supravegherea parlamentară și publică a sectorului de securitate, prin intermediul bugetului, trebuie să fie ferm înrădăcinată în cultura politică a țării.

ÎN LOC DE CONCLUZII

Controlul civil în administrația de stat este un element absolut necesar al oricărui stat democratic, fiind un factor esențial pentru protejarea drepturilor cetățenilor și a intereselor lor legitime. Implicarea părților interesate este una dintre modalitățile care garantează calitatea serviciilor, precum și principalul mecanism de combatere a practicilor corupte. Atunci când se dezvoltă o nouă politică sau se ia în considerare o modificare a uneia existente, procesul ar trebui să fie deschis tuturor părților

interesate, dar ar trebui utilizate mecanisme și proceduri pentru a lua în considerare punctele de vedere și opiniile celor care ar fi afectați sau ale celor care au un anumit interes pentru politica respectivă sau modificarea acesteia. În articolul 21 din Legea privind managementul și funcționarea sistemului de protecție a securității naționale, se precizează că „*activitățile organelor și structurilor sistemului de protecție a securității naționale se supun reglementărilor parlamentare, administrative, controlului judiciar și civil*”. Principiile bunei guvernări impun participarea activă și cooperarea diferiților parteneri – instituții de stat, autorități locale, cetățeni și structuri ale societății civile în formularea, implementarea și controlul diferitelor politici. Dialogul dintre administrația locală și părțile interesate este o componentă importantă a procesului de dezvoltare, implementare și monitorizare a politicii de securitate națională în Republica Bulgaria. Procesele de participare civilă la monitorizarea și controlul asupra implementării politicilor pot fi obligatorii, respectiv cerute de lege, și opționale – inițiate de voința administrației locale sau a publicului local. Pentru ca societatea să fie mai activă și mai transparentă în exercitarea controlului civil, ar trebui să existe participare și dialog activ, prin:

- participare la grupuri de lucru intersectoriale;
- participare la întâlniri de nivel expert, forumuri și campanii de informare;
- participare la întruniri de informare, mese rotunde, conferințe, seminarii și altele;
- participare la sondaje și cercetare a opiniei publice.

În calitate de membru cu drepturi depline al UE, cu privire la rolul parlamentelor naționale în ceea ce privește controlul democratic al securității și apărării europene, trebuie remarcat, și în cazul Bulgariei, faptul că există diversitate și diferență în procedurile statelor membre individuale. Cu toate acestea, condițiile de bază în care se desfășoară acest proces pot fi structurate pe mai multe grupe.

În primul rând, existența, în unele țări, a unei legislații speciale care reglementează desfășurarea operațiunilor militare și a misiunilor civile – condițiile de participare, procedurile și principalele instituții, creând, astfel, o bază normativă clară pentru luarea deciziilor PSAC (Politica de Apărare și Securitate Comună). În unele țări, acest proces nu este reglementat în mod explicit de legislație, dar, cu toate acestea, practica permanentă a impus reprezentanților guvernului să efectueze consultări preliminare și să solicite ratificarea de către parlament.

Schimbul de informații prin audieri în sala de plen și în cadrul reuniunilor comisiilor departamentale ar trebui să fie indicat ca un instrument suplimentar de control al parlamentelor naționale. În aceste cazuri, guvernul are obligația de a furniza parlamentarilor informații și documente cu privire la acțiunile comune

întreprinse în cadrul politicii europene de apărare, precum și la modul de cheltuire a fondurilor în cadrul bugetului destinat apărării (din perspectiva eficacității, eficienței și transparenței).

Un rol important în acest proces îl au comisiile cu responsabilități în domeniu ale parlamentelor naționale, respectiv comisiile de securitate și apărare. În ceea ce privește Parlamentul European (PE), trebuie subliniat că respectivul control exercitat de PE asupra politicii de securitate și apărare comună nu înlocuiește sau nu împiedică, în niciun caz, controlul parlamentelor naționale.

Capacitatea de a finanța anumite operațiuni din cadrul politicii de securitate și apărare cu fonduri generate de la bugetul comunitar predetermină competențele de control ale Parlamentului European. Acesta are dreptul de a organiza audieri publice pe probleme de actualitate ale politicii de securitate și apărare, în cadrul cărora sunt discutate aspectele financiare ale operațiunilor, procesul decizional, precum și evaluarea progreselor realizate și a provocărilor viitoare.

Prin dialogul interparlamentar sunt implementate și forme de interacțiune între parlamentele naționale și PE pe probleme de securitate și apărare, existând, astfel, control democratic suplimentar asupra politicilor din sectorul de securitate și apărare.

În primul rând, Tratatul de la Amsterdam stipulează crearea unei Conferințe a comisiilor pentru afaceri europene, care este un forum de discuții în care se întâlnesc reprezentanți ai parlamentelor naționale din comisiile departamentale pentru afaceri europene, precum și membri ai Parlamentului European. În cadrul Adunării Parlamentare a NATO sunt reprezentate atât PE, cât și parlamentele naționale, ceea ce contribuie la o analiză mai profundă și o cooperare între cele două organizații pe probleme de securitate și apărare.

Întărirea treptată a proceselor de integrare în sfera securității și apărării europene este invariabil legată de asumarea de noi responsabilități și de contribuția la rezolvarea problemelor sau a crizelor regionale individuale.

Includerea cu succes a UE în acest cadru este legată de consolidarea responsabilității și a controlului democratic al sectorului. De asemenea, ar trebui prezentate provocările legate de controlul parlamentar în sectorul securității și apărării în vederea depunerii eforturilor pentru o diplomatie publică mai eficientă și legitimarea acțiunilor în sectorul securității și apărării, noile competențe ale parlamentelor naționale și europene după Tratatul de la Lisabona, controlul asupra cheltuirii fondurilor pentru participarea la misiuni civile și militare, precum și ideea lansată în dezvoltarea prezentului Semestru european în domeniul apărării. Lumea nu a devenit un loc mai pașnic după încheierea „Războiului Rece”

și, cu atât mai puțin, în ultimii ani. Ceea ce se întâmplă în mediul de securitate confirmă necesitatea întăririi puterii statului – militară, politică, economică, civilă și informațională – în numele stabilității, securității, a unei națiuni sănătoase.

Revizuirea strategică în curs a sistemului de protecție a securității naționale și Revizuirea strategică a apărării ar trebui să arate clar ce capacități de apărare ar fi necesare Bulgariei, pentru a continua modernizarea și consolidarea apărării. Va fi foarte util să ajungem la un consens pentru că, astfel, se va asigura stabilitatea cu privire la principalele priorități ale politicii de apărare și ale politicii din sectorul de securitate pe termen mediu și lung.

REFERINTE BIBLIOGRAFICE:

1. Andersen, L. (2006). *Security Sector Reform in Fragile States*. Copenhagen: Danemarca. Institute for International Studies Working Paper, nr. 15.
2. Born, H., Fluri, P. (2003). *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector Reform*. Geneva: Centre for the Democratic Control of the Armed Forces Working Paper.
3. Born, H., Fluri, P., Johnsson, A. (ed.) (2003). *Handbook for Parliamentarians* nr. 5. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Geneva: Inter-parliamentary Union and Centre for the Democratic Control of the Armed Forces.
4. Caiden, G.E., MacDermot, N., Sandler, A. (1983). *The Institution of Ombudsman*. În Caiden, G.E. (ed.) *International Handbook of the Ombudsman*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
5. Centre for Human Rights (1995). *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Geneva: United Nations Professional Training Series, nr. 4.
6. United Nations Development Programme (2002). *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.
7. Juvenal's question, <https://bg.wikiquote.org/wiki/%D0%AE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BB>, accesat la 7 august 2024.
8. Rachev V. (1996). *Security and armed forces in a democratic society: basic issues of leadership and control*. În Pantev P., Rachev, V., Tagarev, T. *Problems of civil-military relations in Bulgaria. Approaches to improving civilian control over the armed forces*, Research Studies-2, IISMO, Sofia, p. 20.
9. Sung Ho Kim (2004). *Max Weber's Politics of Civil Society*. Cambridge University Press.