

## CONTROLUL DEMOCRATIC ASUPRA SECTORULUI DE SECURITATE – PRIVIRE COMPARATIVĂ ASUPRA MODELULUI EUROPEAN ȘI APLICĂRII ACESTUIA ÎN ROMÂNIA –

Drd. George-Dorinel DUMITRU

*Diracția pentru relația cu Parlamentul*

Drd. Dragoș-Adrian BANTAȘ

*Camera deputaților*

*În societățile democratice, de tradiție europeană sau euroatlantică, principiul conform căruia suveranitatea aparține poporului, iar acesta și-o exercită prin reprezentanții săi aleși, înseamnă inclusiv faptul că tot poporul, și tot prin reprezentanții săi, trebuie să exercite un control eficient asupra sectorului de securitate. Acest aspect este cu atât mai important, cu cât sectorul de securitate este, pe de o parte, vital pentru salvagardarea securității statelor și a subiecților care le alcătuiesc și, prin urmare, trebuie să poată funcționa la maximul potențialului său și, pe de altă parte, acesta este deținătorul unui potențial de putere care, în anumite situații, ar putea pune în discuție caracterul democratic al statelor.*

*Din acest motiv, tradiția democratică europeană și euroatlantică a resimțit nevoia introducerii unor mecanisme de control. Vom analiza, în acest articol, atât trăsăturile generale ale acestor mecanisme, așa cum sunt ele prezentate în actele oficiale ale organizațiilor internaționale și în doctrina de specialitate, cât și aplicarea lor concretă în Constituția României sau în actele elaborate în exercitarea acesteia.*

*Cuvinte cheie: democrație, sector de securitate, control, relația civil-militară, Constituția României.*

## Considerații introductive

Încă din cele mai vechi timpuri, una dintre funcțiile esențiale ale entităților politice de natură statală a fost aceea de a veghea la securitatea membrilor care le alcătuiesc. De altfel, dacă le dăm crezare clasicilor, unul dintre motivele pentru care societățile umane s-au organizat în stat a fost asigurarea securității în raport cu amenințările provenite din exterior (alte societăți) sau interior (membri ai propriei societăți, care nu respectau normele acesteia). Desigur, cercetări mai recente au nuanțat această viziune și putem spune, astăzi, că este posibil ca fenomenul conflictelor între societățile umane să fi apărut tocmai după sedentarizarea acestora și constituirea primelor state.

Oricum am privi lucrurile, este cert faptul că statele au alocat, dintotdeauna, resurse importante apărării lor, ceea ce a rezultat în constituirea unor sectoare de securitate (inițial reprezentate doar de armate, ulterior acestora adăugându-li-se structurile de ordine publică și de informații/contrainformații).

Odată cu procesul de democratizare a statelor, început în Marea Britanie prin *Magna Charta Libertatum* și, mai târziu, cu *Revoluția Glorioasă*, iar pe continentul european, odată cu *Secolul Luminilor*, *Revoluția Franceză* și procesele pe care aceasta le-a declanșat, de-a lungul secolelor XIX și XX, caracterul democratic al statelor europene s-a ameliorat vizibil, iar această evoluție a atras după sine și îmbunătățirea controlului democratic asupra sectorului de securitate. Practic, acest lucru nu trebuie să ne mire, întrucât era firesc ca, pe măsură ce se încetățenea ideea că poporul trebuie să aibă ultimul cuvânt în ceea ce privește destinul său, acesta trebuie să existe și în materia sectorului de securitate, mai ales după lecțiile oferite, în acest sens, de Primul și, ulterior, de al Doilea Război Mondial.

De altfel, fostul prim-ministru francez Georges Clémenceau ar fi afirmat că „*războiul este un lucru prea serios pentru a fi lăsat pe seama militarilor*”, iar ceea ce vrea să spună, în esență, este faptul că, „*într-o democrație, reprezentanții aleși ai poporului au puterea supremă și că niciun sector al statului nu trebuie să se sustragă controlului lor. Un stat fără control parlamentar în sectorul de securitate și mai ales în cel*

*Odată cu procesul de democratizare a statelor, început în Marea Britanie prin Magna Charta Libertatum și, mai târziu, cu Revoluția Glorioasă, iar pe continentul european, odată cu Secolul Luminilor, Revoluția Franceză și procesele pe care aceasta le-a declanșat, de-a lungul secolelor XIX și XX, caracterul democratic al statelor europene s-a ameliorat vizibil, iar această evoluție a atras după sine și îmbunătățirea controlului democratic asupra sectorului de securitate.*



GÂNDIREA  
MILITARĂ  
ROMÂNEASCĂ

[...] în timp ce sectorul de securitate preferă să limiteze interferențele civile în activitățile sale, având în vedere nivelul ridicat de competență și cunoștințele tehnice necesare pentru buna funcționare a acestuia, plus informațiile specifice greu accesibile civililor, politicul tinde să limiteze influența actorilor militari în propriile decizii.

*militar trebuie considerat, în cel mai bun caz, o democrație incompletă sau o democrație în proces de formare*<sup>1</sup>.

Mai mult, având mereu în vedere imperativul păstrării caracterului democratic al statelor, după cum se exprimă autorul Robert A. Dahl, „*problema fundamentală și cea mai persistentă în politica este aceea de a evita conducerea autocrată*”<sup>2</sup>. În acest sens, având în vedere faptul că părțile componente ale sectorului de securitate sunt, prin natura lor, instituții de forță, fiind capabile, în ultimă instanță, să submineze caracterul democratic al statului în care ființează, ne apare ca firească preocuparea societăților moderne de a institui anumite limitări ale puterii lor, prin mecanisme de control care să garanteze faptul că puterea în stat este deținută, în continuare, de popor și exercitată de reprezentanții aleși ai acestuia.

În această idee, prin doctrina de specialitate se apreciază că apariția acestui control este rezultatul unei tensiuni inerente între sectorul de securitate și nivelul politic, în contextul în care ambele părți preferă să existe o anumită distanță sau o separare între ele, fiind reticente în fața intruziunilor externe în propriile lor domenii de competență. Concret, în timp ce sectorul de securitate preferă să limiteze interferențele civile în activitățile sale, având în vedere nivelul ridicat de competență și cunoștințele tehnice necesare pentru buna funcționare a acestuia, plus informațiile specifice greu accesibile civililor, politicul tinde să limiteze influența actorilor militari în propriile decizii. Totuși, în cazul în care distanța dintre cele două sectoare este completă, niciunul nu își atinge obiectivele (în timp ce, în caz de confuzie totală, mecanismele democratice sunt încălțate) și este evident că securitatea și apărarea unei stat reprezintă o responsabilitate comună care necesită cooperare și nu doar control în chestiuni strategice, organizaționale, operaționale și sociale<sup>3</sup>.

În general, relațiile dintre sectorul civil și cel de securitate sunt circumscrise, conform autorului sus-menționat, la un număr de patru modele generale. Primul descrie o cooperare constructivă între nivelul civil și sectorul de securitate, în care ambii parteneri au un statut egal, ceea ce este considerat ca fiind cadrul ideal. Cel de-al doilea model

<sup>1</sup> Hans Born, Philipp Fluri, Anders B. Johnsson, *Controlul parlamentar al sectorului de securitate. Principii, mecanisme și practici*, studiu publicat de Centrul pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate al Uniunii Interparlamentare, Geneva, 2003.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Florence Gaub, *Civil-military Relations in the MENA: Between Fragility and Resilience*, Chaillot Papers No. 139, octombrie 2016, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2016, disponibil la [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu), accesat la data de 14.04.2018, p. 9.

se referă la controlul excesiv al puterii civile asupra forțelor armate, în timp ce următorul exemplu se axează pe preponderența forțelor armate asupra puterii civile (*statul-garnizoană*). În ultimul caz, forțele armate pot interveni în mod deschis în politică, situație pe care autorul în cauză o numește *stat pretorian*<sup>4</sup>.

## Controlul democratic asupra sectorului de securitate.

### Aspecte generale

După cum am menționat, în cadrul primului model al relațiilor civil-militare, partenerii civili și militari au un statut egal, însă acest lucru nu înseamnă absența unui control democratic asupra sectorului de securitate. Utilizăm noțiunea de *control democratic* în loc de cea de *control civil*, întrucât esența acesteia nu este legată de faptul de a fi exercitată de o putere civilă, care poate fi și autoritară sau chiar dictatorială, cum se întâmplă în atâtea situații din Rusia, Asia Centrală, Orientul Mijlociu, Africa sau, uneori, America Latină, ci de existența unui cadru autentic democratic, în care reprezentanții ai poporului, aleși în mod liber și corect, exercită acest control numai în limitele impuse de Constituție și de normele cu forță juridică inferioară edictate cu respectarea acesteia. Controlul la care ne-am referit poate fi exercitat printr-o largă varietate de mijloace, dintre care cele mai multe sunt relativ comune statelor din zona de cultură politică euroatlantică.

Conform unei sinteze elaborate de literatura de specialitate, acestea pot fi rezumate după cum urmează: executivul exercită un control direct prin nivelul central, regional sau local al Guvernului, determină bugetul, liniile generale de acțiune și prioritățile pentru activitatea forțelor de securitate. Exercițiul legislativ exercită controlul parlamentar prin legile care definesc și reglementează serviciile de securitate și puterile acestora, dar și prin adoptarea bugetului adecvat (adăugăm în plus că legiuitorul exercită și acest control prin mijloace specifice, cum ar fi activitatea comitetelor sau chiar a comisiilor speciale de anchetă pentru cazuri specifice). Sistemul judiciar monitorizează sectorul de securitate și pedepsește abuzurile prin proceduri civile sau penale, după caz. În cele din urmă, doi actori instituționali joacă un rol esențial în controlul implementării politicii și bugetului lor de securitate națională: Ombudsmanul și Curtea de Conturi. De asemenea, dincolo de Parlament, Justiție și Executiv, societatea civilă are o contribuție importantă la formularea și implementarea politicii de securitate,

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 10.



GÂNDIREA  
MILITARĂ  
ROMÂNEASCĂ

*Importanța controlului democratic asupra sectorului de securitate este considerată, în spațiul euroatlantic, atât de mare, încât fosta Conferință pentru Securitate și Cooperare în Europa, predecesoarea actualii Organizații pentru Securitate și Cooperare în Europa, a alcătuit un Cod de conduită privitor la relațiile civil-militare, adoptat la Budapesta, în anul 1994.*

în timp ce mass-media contribuie prin informarea publicului despre intențiile și acțiunile actorilor statali<sup>5</sup>.

De altfel, importanța controlului democratic asupra sectorului de securitate este considerată, în spațiul euroatlantic, atât de mare, încât fosta Conferință pentru Securitate și Cooperare în Europa, predecesoarea actualii Organizații pentru Securitate și Cooperare în Europa, a alcătuit un *Cod de conduită privitor la relațiile civil-militare*, adoptat la Budapesta, în anul 1994. Prin acest *Cod*, statele membre ale CSCE/OSCE afirmă că privesc controlul democratic asupra serviciilor militare, paramilitare, de securitate internă și de informații ca pe un element indispensabil al stabilității și securității. În plus, acestea se angajează să aprofundeze integrarea forțelor lor armate cu societatea civilă ca pe o expresie importantă a democrației. Fiecare stat participant se va asigura, conform *Codului*, că acest control este exercitat de autoritățile constituționale cu legitimitate democratică, asigurându-se, în același timp, că aceste autorități își îndeplinesc (în mod real și corect, deducem noi) atribuțiile constituționale și legale. De asemenea, rolurile și misiunile forțelor de apărare și de securitate trebuie să fie clar definite, iar statele trebuie să se asigure că acestea acționează numai în cadrul constituțional care definește misiunea lor. În ceea ce privește aspectele bugetare, statele își asumă faptul că toate cheltuielile legate de securitate să fie supuse aprobării legislative, asigurând transparența acestora și accesul la informații<sup>6</sup>.

În continuare, statele subliniază pozițiile egale ale sectoarelor politic și de securitate și garantează faptul că membrii lor beneficiază de posibilitatea nelimitată de a-și exercita drepturile civile, sub condiția neutralității politice a forțelor armate<sup>7</sup>.

În plus, statele membre se angajează să pună în aplicare și să mențină garanțiile necesare împotriva utilizării accidentale sau neautorizate a mijloacelor militare și nu vor tolera sau sprijini forțe care nu fac obiectul niciunui control exercitat de autoritățile constituționale. De fapt, drepturile și obligațiile personalului forțelor armate ar trebui să fie cuprinse în legi sau în alte documente relevante, conform aceluiași document<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Hans Born, Philipp Fluri, Anders B. Johnsson, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, adopted at the 91st Plenary Meeting of the Special Committee of the CSCE Forum for Security Co-operation in Budapest on 3 December 1994 (FSC/Journal No. 94), disponibil la [www.osce.org](http://www.osce.org), accesat la data de 21.01.2018.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

Codul de conduită statuează, de asemenea, în sarcina statelor, necesitatea de a institui răspunderea individuală a personalului forțelor armate pentru exercitarea ilegală a autorității lor sau pentru emiterea de ordine care contravin reglementărilor naționale și internaționale, caz în care subordonații nu sunt scutiți de răspundere atunci când execută ordine (nelegale, am completa noi) primite de la superiori<sup>9</sup>.

De altfel, și NATO (care, pentru admiterea noilor membri, solicită, din partea acestora, inclusiv instituirea controlului democratic și civil asupra forțelor armate<sup>10</sup>) sau Uniunea Europeană (care, printre criteriile luate în considerare pentru admiterea de noi state membre, enumeră „*existența unor instituții stabile care să garanteze democrația, supremația legii, drepturile omului, respectarea drepturilor minorităților și protecția lor*”<sup>11</sup>) fac din controlul democratic asupra sectorului de securitate un imperativ și extind sfera statelor care aplică principiile acestuia prin simplul efect de atracție pe care îl au asupra țărilor din estul Europei.

Desigur, acestea sunt doar coordonatele principale ale controlului democratic asupra sectorului de securitate, stabilite cu un grad maxim de generalitate, însă acesta mai presupune și o largă varietate de mijloace concrete, pe care le vom aborda în cele ce urmează.

Așadar, în opinia noastră, între toate mecanismele de control democratic asupra sectorului de securitate, cel mai relevant este cel exercitat de Parlamentele naționale. Spunem aceasta, întrucât, într-un regim democratic, instituția care poate fi considerată purtătoarea, prin excelență, a legitimității democratice, este Parlamentul, alcătuit din reprezentanți ai poporului, în proporțiile rezultate din votul acestora.

În primul rând, Parlamentele naționale au rolul de organe legiuitoare (și, în anumite situații, de adunări constituante). Aceasta este prima și principala funcție a lor, de la apariția acestei instituții până în prezent și am putea afirma că beneficiază de ea, practic, toate Parlamentele statelor din regiunea euroatlantică.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> „*Se vor încuraja și sprijini reformele democratice, incluzând aici și realizarea unui control democratic și civil asupra forțelor militare*” – *Manualul NATO*, Ediția celei de a 50-a aniversări, Biroul de informare și presă, NATO - 1110 Bruxelles, Belgia, 1999, p. 84.

<sup>11</sup> Augustina Dumitrașcu Roxana-Mariana Popescu, *Dreptul Uniunii Europene – Sinteze și aplicații*, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 176.



## Aspecte specifice României privind cadrul democratic asupra sectorului de securitate

În România, conform Constituției, *Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare*. Legile organice, precizează aceeași Constituție, pot să privească, între altele, *organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război, regimul stării de asediu și al stării de urgență* etc.<sup>12</sup>.

În continuare și în strânsă legătură cu ceea ce am precizat, Constituția prevede, la articolul 118 (după ce stabilește că „*Armata este subordonată exclusiv voinței poporului pentru garantarea suveranității, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale*” și că, „*în condițiile legii și ale tratatelor internaționale la care România este parte, armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară și participă la acțiuni privind menținerea sau restabilirea păcii*”), în mod expres faptul că „*structura sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare, se stabilesc prin lege organică*”, prevederi care „*se aplică, în mod corespunzător, și celorlalte componente ale forțelor armate stabilite potrivit legii*”. Mai mult, același articol precizează și că „*pe teritoriul României pot intra, staționa, desfășura operațiuni sau trece trupe străine numai în condițiile legii sau ale tratatelor internaționale la care România este parte*”<sup>13</sup>.

În concluzie, în ordine logică și cronologică, poporul constituie, prin voința sa, o Adunare Constituantă, care alcătuiește un proiect de Constituție, în care se precizează rolul și atribuțiile puterilor civile și ale sectorului de securitate. Poporul votează respectiva Constituție și, din acel moment, în limitele și după modalitățile stabilite de aceasta, reprezentanții aleși ai poporului, reuniți în Parlament, exercită controlul democratic, în general, asupra executivului și, în mod special, asupra sectorului de securitate.

Revenind la discuția generală, precizăm că, în literatura de specialitate<sup>14</sup>, se arată că acest control parlamentar al sectorului de securitate depinde de „*puterea Parlamentului în raport cu Guvernul și cu serviciile de securitate*”, prin aceasta înțelegându-se „*capacitatea de a influența opțiunile și comportamentul Guvernului conform*

<sup>12</sup> Constituția României, art. 73.

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 118.

<sup>14</sup> Hans Born, Philipp Fluri, Anders B. Johnsson, *op. cit.*

În ordine logică și cronologică, poporul constituie, prin voința sa, o Adunare Constituantă, care alcătuiește un proiect de Constituție, în care se precizează rolul și atribuțiile puterilor civile și ale sectorului de securitate.



*voinței colective a poporului, exprimată în Parlament” sau, altfel spus, „capacitatea de a controla aplicarea politicilor publice, a legislației, deciziilor și bugetelor, așa cum au fost aprobate de Parlament”, indiferent din ce acte normative rezultă aceasta. Aceiași autori identifică, în acest sens, o serie de condiții ale exercitării unui control parlamentar eficient, de natură legală și practică: existența unor „puteri constituționale și legale clar definite”, a unor „practici în vigoare”, a „resurselor și competenței”, precum și existența „voinței politice”<sup>15</sup>.*

*În general, o Constituție (sau un document echivalent) „oferă principala bază legală a controlului parlamentar al sectorului de securitate. Deși constituțiile diferă de la o țară la alta în funcție de fondul cultural, istoric, economic, politic și social, cele mai multe constituții stipulează că executivul (adică președintele, prim-ministrul, ministrul apărării etc.) este responsabil pentru serviciile de securitate [iar acesta] răspunde în fața Parlamentului”<sup>16</sup>.*

*Importanța consacrării constituționale a acestui control rezidă în faptul că, în general, Constituțiile se află în vârful ierarhiei izvoarelor de drept din statele lor, iar ele „nu pot fi schimbate ușor; în general, o astfel de reformă necesită majoritatea calificată din Parlament. De aceea, Constituția este un instrument eficient de protejare a atribuțiilor Parlamentului în acest domeniu sensibil. Aceste atribuții pot fi consolidate prin legislația specifică și prin regulile și procedurile parlamentare. În plus, de-a lungul timpului se dezvoltă norme și practici sociale de răspundere politică și de control parlamentar”<sup>17</sup>.*

*Vorbind despre controlul parlamentar asupra executivului, conform Constituției României, trebuie să precizăm că aceasta stabilește că „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate”<sup>18</sup>.*

*Pentru exercitarea acestui control, Constituția prevede faptul că „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora”<sup>19</sup>.*

*În plus, „Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori,*

*În general,  
o Constituție  
(sau un document  
echivalent)  
„oferă principala  
bază legală  
a controlului  
parlamentar al  
sectorului de  
securitate”.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Constituția României*, art. 109.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 111.





*Modalitățile de exercitare a controlului parlamentar sunt multiple. În România, ele sunt, într-o enumerare generală, întrebările, interpelările, moțiunile simple, moțiunile de cenzură, la care se adaugă, în completarea acestora, dezbaterile parlamentare.*

*în condițiile prevăzute de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului”<sup>20</sup>.*

Desigur, modalitățile de exercitare a controlului parlamentar despre care am vorbit sunt multiple. În România, ele sunt, într-o enumerare generală, întrebările, interpelările, moțiunile simple, moțiunile de cenzură, la care se adaugă, în completarea acestora, dezbaterile parlamentare.

În completarea prevederilor constituționale, Regulamentul Camerei Deputaților, spre exemplu, prevede că „*fiecare deputat poate formula întrebări scrise sau poate adresa întrebări orale Guvernului, miniștrilor ori altor conducători ai organelor administrației publice, la care solicită răspuns oral, răspuns scris sau răspuns scris și oral. Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată*”<sup>21</sup>.

În același timp, „*interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Pentru motive temeinice, Camera poate acorda un nou termen*”<sup>22</sup>.

Prevederi similare, de altfel, regăsim și în Regulamentul Senatului României.

Un instrument mai sever este consacrat de către Constituția României la art. 112, care precizează cum „*Camera Deputaților sau Senatul poate adopta o moțiune simplă prin care să-și exprime poziția cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări*”<sup>23</sup>.

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, moțiunile simple nu atrag sancțiuni legale pentru ministrul împotriva căruia se îndreaptă, dar se poate spune că produc efecte politice, care se materializează prin mecanismele specifice acestei activități.

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 112.

<sup>21</sup> *Regulamentul Camerei Deputaților*, art. 165.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 168.

<sup>23</sup> *Constituția României*, art. 112.

Cea mai severă modalitate prin care se poate exercita controlul parlamentar asupra Guvernului și, indirect, asupra sectorului de securitate este moțiunea de cenzură. Reglementată în art. 113 din Constituție, aceasta vizează cazul în care Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, retrag încrederea acordată Guvernului, „*prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor*”<sup>24</sup>.

Practic, retragerea încrederii prin moțiuni de cenzură (poate fi privită în oglindă cu acordarea acestei încrederi) duce la demiterea acestuia, ceea ce face imposibilă exercitarea inclusiv a atribuțiilor sale în materia securității naționale.

Pe lângă acestea, în cadrul Parlamentelor naționale funcționează și o serie de comisii. În cazul Camerei Deputaților, Comisiile acesteia, definite drept organisme de lucru înființate cu scopul de a îndeplini atribuțiile prevăzute de lege și de Regulament, au ca rol principal acela de a pregăti documentele de lucru pentru lucrările în plen ale Camerei și de a exercita controlul parlamentar<sup>25</sup>. În cadrul Camerei Deputaților funcționează comisii permanente, enumerate de Regulament, și, atunci când sunt înființate, conform dispozițiilor aceluiași Regulament, Comisii de anchetă pentru elucidarea unor aspecte excepționale ale vieții politice, juridice, sociale, economice etc. De aspectele care țin de sectorul de securitate este responsabilă Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională.

De altfel, doctrina de specialitate este de părere că, „*în ceea ce privește problemele de securitate/apărare, comisiile de anchetă stabilite ad-hoc au o importanță specifică și avantajele lor sunt numeroase* [între care menționăm faptul că] *simplicitatea lor existență poate fi considerată mai ales de public ca un semnal politic pozitiv; pot fi un instrument adecvat pentru examinarea detaliată a unor probleme politice sensibile legate de sectorul de securitate; pot permite o evaluare mai precisă a politicii Guvernului pe probleme specifice de securitate și pot propune, acolo unde este cazul, metode de remediere sau de reorientare care au șanse mai mari de a fi acceptate de Parlament și de Guvern*”<sup>26</sup>.

În opinia noastră, Comisiile, fie ele permanente sau speciale, joacă un rol deosebit de important în activitatea parlamentară, chiar dacă acest rol nu este întotdeauna vizibil. În cadrul comisiilor se desfășoară cea mai dinamică luptă politică, între reprezentanții partidelor

*Cea mai severă modalitate prin care se poate exercita controlul parlamentar asupra Guvernului și, indirect, asupra sectorului de securitate este moțiunea de cenzură.*

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Regulamentul Camerei Deputaților*, art. 39.

<sup>26</sup> Hans Born, Philipp Fluri, Anders B. Johnsson, *op. cit.*



Între cele mai importante mijloace de control parlamentar asupra executivului este și adoptarea bugetului.

parlamentare, care, spre deosebire de dezbaterile din plen, sunt, prin natura calității lor de membri în respectiva comisie, interesați în mod special de domeniile luate în discuție, specializați sau rutinați în acestea și, de multe ori, beneficiază de aportul invitațiilor la lucrări, care sunt reprezentanți direcți ai domeniilor sau categoriilor profesionale avute în discuție. Acest aspect, de multe ori, poate avea o influență mai importantă asupra unui proiect de lege sau a măsurilor care urmează unui raport provenit de la comisiile speciale sau lucrările propriu-zise ale plenului.

În afară de acestea sau, de cele mai multe ori, în paralel cu ele, la modul general, se pot desfășura dezbateri parlamentare, care au meritul de a oferi *„oportunitatea de a schimba puncte de vedere și a aduna informații esențiale despre acțiunile și intențiile Guvernului. La modul general [spune doctrina de specialitate], dezbaterile parlamentare privind politica de securitate și problemele de securitate pot apărea (...) în urma prezentării de către executiv a proiectului bugetului anual de apărare, după declarațiile oficiale și neoficiale ale miniștrilor de resort, precum ministrul apărării sau ministrul afacerilor externe, în legătură cu reexaminarea apărării naționale, cu prezentarea Cărții Albe a Apărării sau cu orice alt document major legat de apărarea națională, în legătură cu programele de guvernare, făcute publice de obicei imediat după alegeri [sau cu privire la] orice problemă specifică ce solicită dezbateri parlamentare, precum un scandal, suspiciuni grave legate de securitate sau un dezastru”*<sup>27</sup>.

Între cele mai importante mijloace de control parlamentar asupra executivului este și adoptarea bugetului. După cum precizează literatura de specialitate, *„încă de pe vremea primelor adunări ale stărilor generale din Europa Occidentală, parlamentele au cerut un cuvânt de spus în problemele legate de politicile publice, folosind argumentul: <Spunem nu impozitării fără reprezentare>. Cum instituțiile sectorului de securitate consumă o parte substanțială a bugetului de stat, devine esențial ca Parlamentul să monitorizeze folosirea eficientă a resurselor limitate ale statului”*<sup>28</sup>.

Desigur, controlul parlamentar asupra sectorului de securitate nu este lipsit de provocări. În acest sens, într-o opinie din doctrină s-a precizat că *„legile privind secretul de stat pot împiedica eforturile de a mări transparența în acest sector. În special în democrațiile în devenire sau în țările în conflict, legile privind secretul de stat pot*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*



*limita sau pune în pericol controlul parlamentar al sectorului de securitate; aceasta se datorează mai ales absenței legilor referitoare la libertatea informației. Sectorul de securitate este un domeniu foarte complex, parlamentarii trebuind să supravegheze probleme legate de achiziționarea armamentului, controlul armamentului și starea de pregătire a unităților militare. Nu toți parlamentarii au cunoștințele și competența necesară pentru a trata aceste probleme în mod eficient. De asemenea, mandatul de parlamentar este limitat în timp, iar accesul la expertiză poate lipsi. Accentul pus pe cooperarea internațională în materie de securitate poate afecta transparența și legitimitatea democratică a politicii naționale de securitate a unei țări dacă duce la excluderea parlamentarilor din acest proces. Este, deci, crucial pentru Parlament să poată contribui, să poată participa și să poată urmări dezbaterile și deciziile din arenă internațională”.*

În afară de Parlament, alte autorități naționale, precum Guvernul și Președintele, exercită, la rândul lor, o parte din controlul democratic asupra sectorului de securitate, în condițiile prevăzute de Constituție și în legile elaborate în aplicarea acesteia.

Rolul Guvernului, în acest context, statuat prin art. 102 din Constituție, este acela de a asigura „realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”, de unde rezultă faptul că și politica de securitate și apărare este realizată inclusiv (dar nu numai) sub autoritatea Guvernului. În exercitarea acestor atribuții, Guvernul, conform art. 108 din Constituție, „adoptă hotărâri și ordonanțe”. Acesta este alcătuit, conform art. 116 din Constituție, din Ministere, organizate în subordinea Guvernului, și alte organe de specialitate, organizate în subordinea Guvernului, a ministerelor sau ca autorități administrative autonome<sup>29</sup>. Desigur, între entitățile subordonate Guvernului se numără și Ministerele din cadrul sectorului de securitate, în subordinea cărora funcționează structuri specifice.

De asemenea, Guvernul, pe lângă posibilitatea de a iniția proiecte de legi, supuse procedurilor parlamentare, poate adopta, după cum am afirmat mai sus, Ordonanțe de Urgență, în cazurile precizate de Constituție, Ordonanțe și Hotărâri, acestea din urmă pentru punerea în aplicare a legilor, iar toate aceste acte pot privi inclusiv sectorul de securitate.

În continuare, un rol foarte important în controlul democratic asupra sectorului de securitate este exercitat de către Președinte,

*În afară de Parlament, alte autorități naționale, precum Guvernul și Președintele, exercită, la rândul lor, o parte din controlul democratic asupra sectorului de securitate, în condițiile prevăzute de Constituție și în legile elaborate în aplicarea acesteia.*

<sup>29</sup> Constituția României, art. 102, 108 și 116.



Consiliul Suprem de Apărare a Țării – art. 119 din Constituție specifică faptul că acesta „organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii”.

care, potrivit art. 80 din Constituție, este *garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării*. Acesta, după cum precizează art. 92 din aceeași Constituție, „este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării”. Mai mult, „el poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare”. De asemenea, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii. În plus, conform art. 93 alin. (1), „Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia”. Nu ar trebui omis nici faptul că art. 94 din Constituție prevede faptul că Președintele României „conferă decorații și titluri de onoare, acordă gradele de mareșal, de general și de amiral, numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege și acordă grațierea individuală”<sup>30</sup>.

Cât despre Consiliul Suprem de Apărare a Țării, art. 119 din Constituție specifică faptul că acesta „organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii”<sup>31</sup>.

Ar mai fi de menționat faptul că, în cadrul atribuțiilor acestora legate de interpretarea și aplicarea normelor de drept, instanțele judecătorești și organele de urmărire penală exercită, se poate spune, propriul control asupra activității sectorului de securitate sau oricărui alt subiect de drept.

## Concluzii

Din ansamblul celor prezentate, conchidem faptul că, în statele cu tradiție politică și juridică euroatlantică, acest control democratic asupra sectorului de securitate este apanajul unui sistem instituțional,

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 80-94.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 119.

consacrat, în principal, la nivel constituțional, dar și în acte normative de nivel inferior Constituțiilor, la care participă, în principal, puterea legislativă, beneficiară a legitimității democratice, participarea acesteia fiind atât directă, cât și indirectă (prin intermediul controlului exercitat asupra altor puteri), dar la care iau parte și puterea executivă (bicefală, în țara noastră, formată din Guvern și Președinte), puterea judecătorească, precum și alte organisme special alcătuite. Scopul acestui întreg sistem este garantarea faptului că sectorul de securitate poate funcționa eficient, dar numai în limitele inerente caracterului democratic al statului, dezideratul suprem al spațiului politic euroatlantic.

## BIBLIOGRAFIE

1. \*\*\*, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, adopted at the 91st Plenary Meeting of the Special Committee of the CSCE Forum for Security Co-operation in Budapest on 3 December 1994* (FSC/Journal No. 94), disponibil la [www.osce.org](http://www.osce.org)
2. \*\*\*, *Constituția României*, disponibilă la [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro)
3. *Manualul NATO, Ediția celei de a 50-a aniversări*, Biroul de informare și presă, NATO - 1110 Buxelles, Belgia, 1999.
4. *Regulamentul Camerei Deputaților*, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994, republicat în temeiul art. II din Hotărârea Camerei Deputaților nr. 48/2016 privind modificarea și completarea Regulamentului Camerei Deputaților, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 432 din 9 iunie 2016, art. 165 (2), disponibil la [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro)
5. Hans Born, Philipp Fluri, Anders B. Johnsson, *Controlul parlamentar al sectorului de securitate. Principii, mecanisme și practici*, studiu publicat de Centrul pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate al Uniunii Interparlamentare, Geneva, 2003.
6. Augustina Dumitrașcu, Roxana-Mariana Popescu, *Dreptul Uniunii Europene – Sinteze și aplicații*, Editura Universul Juridic, București, 2015.
7. Florence Gaub, *Civil-military Relations in the MENA: Between Fragility and Resilience*, Chaillot Papers No. 139, octombrie 2016, editat de European Union Institute for Security Studies, Paris, 2016, disponibil la [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)