

Controlul parlamentar al sectorului de securitate

Principii, mecanisme si practici

Publicat de:

Uniunea Interparlamentara
Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate,
Geneva

Redactori-sefi:

Philipp Fluri (Elvetia) si Anders B. Johnsson (Suedia).

Redactor si autor principal:

Hans Born (Olanda).

Traducere certificata de Centrul de Studii Regionale

Editura ZIUA, Bucuresti

Controlul parlamentar al sectorului de securitate

Principii, mecanisme si practici

„Vis consilii expers mole ruit sua.“

(Forta fara ratiune se surpa sub propria-i greutate.)

Horatiu, Ode, 3, 4, 65

**La realizarea ghidului UIP-DCAF pentru controlul parlamentar
al sectorului de securitate au participat urmatoarele persoane:**

Redactori-sefi:

Philipp Fluri (Elvetia) si Anders B. Johnsson (Suedia).

Redactor si autor principal:

Hans Born (Olanda).

Au contribuit:

Alexei Arbatov (Rusia), Jean-Christophe Burkel (Franta), Eva Busza (SUA), Marina Caparini (Canada), Umit Cizre (Turcia), David Darchiasvili (Georgia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeria), Hans-Peter Furrer (Elvetia), Denise Garcia (Brazilia), Suzana Gavrilesco (Romania), Wilhelm Germann (Germania), Owen Greene (Marea Britanie), Miroslav Hadzic (Serbia si Muntenegru), Karl Haltiner (Elvetia), Heiner Hänggi (Elvetia), David Hobbs (Marea Britanie), Jan Hoekema (Olanda), Rogier Huizenga (Olanda), Andrzej Karkoszka (Polonia), Peter G. Kelly (SUA), Simon Lunn (Marea Britanie), Tom McDonald (Marea Britanie), Dorijan Marsic (Slovenia), Gian Giacomo Migone (Italia), Michael F. Noone (SUA), Aleksandr Pikayev (Rusia), Christine Pintat (Franta), Andreas Prüfert (Germania), Christopher Sabatini (SUA), Liliana Jerban (Romania), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Norvegia), Bauke Snoep (Olanda), Svitlana Svetova (Ucraina), Jan Trapans (Letonia), Matias Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Elvetia), Pentti Väänänen (Finlanda), Biljana Vankovska (Macedonia), Maria Vlachova (Cehia), Casper W. Vroom (Olanda), Tamas Wachslar (Ungaria), Donna Winslow (Canada), Herbert Wulf (Germania).

Consiliul editorial:

Willem van Eekelen (Olanda), Andreas Gross (Elvetia), Miroslav Filipovic (Serbia si Muntenegru), Stepan Sulaksin (Rusia), Dimitro Tabachnik (Ucraina), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaysia), Adeseye Ogunlewe (Nigeria) si Elissavet Papadimitriou (Grecia) – membri ai Comitetului UIP pentru Afaceri Politice, Securitate Internationala si Dezarmare – si Beth Mugo (Kenia) si Ricardo Vasquez (Argentina), membri ai Comitetului UIP pentru Afaceri Parlamentare, Juridice si Drepturile Omului.

Editor lingvistic:

Oliver Wates (Marea Britanie).

Traducere:

Delia-Despina Dumitrica, 2003.

Versiunea originala: engleza, Geneva, 2003.

Prefata

Deoarece securitatea este primordială pentru bunăstarea oamenilor, este esențial ca opiniile lor să-și găsească expresia în politica națională de securitate. Aceasta trebuie să încorporeze principiile și valorile implicite legate de securitatea pe care statele încearcă să o creeze și să o protejeze.

Asadar, există o nevoie evidentă ca reprezentanții aleși în Parlament de popor să conlucreze îndeaproape cu Guvernul și cu instituțiile pentru asigurarea securității. Însa, deși lucrează pentru același scop, rolurile lor sunt și trebuie să fie fundamentale diferite. Parlamentul este responsabil de stabilirea parametrilor legali, de adoptarea bugetelor și de supravegherea activităților de securitate. El își poate exercita aceste responsabilități pe deplin numai în condițiile în care are acces la informație, la expertiza tehnică necesară și numai dacă are puterea și voința de a determina în permanență asumarea responsabilității guvernamentale. La rândul său, aceasta necesită un mecanism social bazat pe încredere și dialog.

În Chile, relațiile dintre societate și forțele armate s-au îmbunătățit de-a lungul anilor. Astăzi, comunitatea internațională va găsi în Chile o atmosferă de respect reciproc și cooperare, care sperăm că va fi consolidată pe viitor. Suntem siguri că acest manual va încuraja eforturile comune ale actorilor din arena de securitate pentru bunăstarea tuturor cetățenilor.

Senator Sergio Pérez Verdugo
Președintele Consiliului Uniunii Interparlamentare

Cuvant inainte

Din timpuri imemorabile, suveranitatea nationala si securitatea au fost considerate esentiale pentru un stat viabil. Astazi, rolul celor implicati in asigurarea securitatii trece printr-un proces fundamental de schimbare. Tipurile noi de conflicte armate si raporturile intensificate dintre state au generat solutii inovatoare si o noua maniera de a gandii conceptul de securitate in sine. Atacurile de la 11 septembrie 2001 si urmarile lor nu au facut decat sa sublinieze aceasta necesitate.

Controlul parlamentar eficient a devenit astfel crucial pentru a garanta ca aceste noi solutii sunt concepute si aplicate in mod transparent si responsabil. In absenta sa, exista pericolul ca institutiile care asigura securitatea sa-si interpreteze gresit misiunea si sa devina stat in stat fie solicitand resurse deja limitate, fie exercitand o influenta politico-economica excesiva. Ele pot impiedica democratizarea si pot chiar mari probabilitatea conflictelor. In timp ce societatile in tranzitie, divizate de razboi sau afectate de crize prezinta un risc ridicat, democratiile stabile sunt si ele nevoite sa se confrunte cu problematica relatiilor dintre sectorul civil si cel militar, transformandu-le si gestionandu-le astfel incat sa tina pasul cu un mediu de securitate in transformare.

Natura specifica si dinamica sectorului de securitate sunt o provocare pentru controlul parlamentar. Varietatea problemelor tehnice, dimensiunile semnificative si complexitatea organizarii personalului din sectorul de securitate precum si, de multe ori, legile secretului de stat, regulile si practicile ingreuneaza capacitatea parlamentarilor de a lucra eficient, daca nu se pot baza pe analiza si pe expertiza independenta.

In acest context, Uniunea Interparlamentara (*UIP*) si Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate (*DCAF*) de la Geneva au identificat necesitatea practica a elaborarii unui ghid concis si accesibil, oferind un set de practici si mecanisme, care sa sprijine contributia Parlamentului la controlul securitatii. Acest ghid reprezinta materializarea acestei idei. De-a lungul procesului de redactare, textul a fost examinat si consolidat prin contributiile unui consiliu editorial format din parlamentari si verificat ulterior de diferiti experti.

Ghidul a fost scris pornind de la ideea ca nu exista un model unic al controlului parlamentar pentru toate tarile. Regulile si practicile care sunt acceptate si eficiente intr-un loc pot fi de neconceput sau irelevante in altul. Mai mult decat atat, nu toate parlamentele au aceeasi putere. Astfel, tinand cont de realitatile diferite, unele sugestii din acest ghid vor parea in mod inevitabil excesiv de idealiste. Dar, in acelasi timp, natura complexa a problemelor de securitate face imposibila abordarea tuturor aspectelor intr-un singur volum. Ghidul trebuie privit asadar ca o contributie mai larga pentru stimularea controlului parlamentar al sectorului de securitate care, speram noi, va incuraja cititorul sa-si continue cercetarea. Nu in ultimul rand, speram ca aceasta publicatie va contribui la reflectarea in politicile si practicile de securitate a aspiratiilor popoarelor pe care acestea le slujesc.

Anders B. Johnsson

**Secretar General
Uniunea Interparlamentara**

Ambasador Dr. Theodor H. Winkler

**Director
Centrul pentru Controlul Democratic
al Fortelor Armate, Geneva**

Ce puteti gasi in acest ghid

Ghidul este impartit in opt sectiuni, fiecare continand mai multe capitole, si poate fi citit in doua moduri. O lectura completa a ghidului va furniza o intelegere profunda a problemelor de securitate si a rolului controlului parlamentar. Insa este posibila si o lectura selectiva a acelor sectiuni si capitole care sunt de interes pentru cititor. Indexul si referintele sunt concepute exact in acest scop.

Pe parcursul ghidului, exista casete separate care clarifica problemele complexe din textul principal, ofera exemple de legi sau reglementari ori subliniaza practici ale controlului parlamentar al sectorului de securitate din diferite tari. La sfarsitul celor mai multe capitole exista o sectiune intitulata *Ce puteti face ca parlamentar*, care contine recomandari specifice. Insa, asa cum am mentionat, aceste recomandari trebuie privite prin prisma contextului national.

Primele doua sectiuni ofera cadrul teoretic si analitic pentru examinarea controlului parlamentar al sectorului de securitate. Sectiunea I se axeaza pe evolutia conceptului de securitate si ofera o trecere in revista la nivel global a rolului Parlamentului si al altor institutii de stat in problemele de securitate. Principalele chestiuni tratate in Sectiunea I sunt:

- Care sunt cele mai recente evolutii din domeniul securitatii?
- Care sunt noile amenintari si cum li se poate raspunde?
- De ce este necesar controlul parlamentar al sectorului de securitate?
- Care sunt principiile de baza ale guvernarii democratice in sectorul de securitate?
- Care este rolul Parlamentului fata de executiv si de justitie?

Sectiunea II descrie etapele elaborarii politicilor nationale de securitate, precum si reglementarile internationale relevante. Ultimele doua capitole ale Sectiunii II prezinta rolul societatii civile si al mass-media precum si o perspectiva privind egalitatea dintre sexe in problemele de securitate. Principalele chestiuni luate in discutie sunt:

- Care este rolul Parlamentului in deciziile legate de politica nationala de securitate?
- Cum limiteaza sau extinde cadrul legislativ international politica nationala de securitate?
- Care este relatia dintre societatea civila, mass-media si sectorul de securitate si cum poate folosi Parlamentul contributiile acestora?
- Cum pot fi prezentate publicului problemele de securitate?
- Care este rolul femeilor in sectorul de securitate?

Sectiunea III ofera un ghid al principalilor actori din sectorul securitatii, incluzand fortele armate, politia si serviciile de informatii, alte organizatii militare de stat si societati private de protectie si paza.

- Care sunt functiile si caracteristicile fiecarui serviciu de securitate?
- Ce mecanisme sunt necesare pentru controlul intern si politic?
- Cum pot parlamentarii sa controleze in mod eficient sectorul de securitate?

Sectiunea IV examineaza instrumentele pe care parlamentele le pot folosi in controlul sectorului de securitate si ofera raspunsuri, printre altele, la urmatoarele intrebari:

- Ce instrumente pot fi folosite de parlamentari pentru controlul sectorului de securitate?
- Cum poate fi imbunatatita competenta parlamentara?
- Care este rolul audierilor si interpelarilor parlamentare pe probleme de securitate?
- Cum pot lucra eficient comisiile de aparare?
- Care este rolul Avocatului Poporului?
- Ce rol are institutia Avocatului Poporului in domeniul apararii?
- De ce parlamentarii ar trebui sa viziteze localurile serviciilor de securitate?

Sectiunea V trateaza situatiile care afecteaza securitatea, precum starile de urgenta, amenintarile la adresa securitatii interne, terorismul si infractionalitatea cibernetica. De asemenea, subliniaza implicatiile participarii la misiuni internationale de sprijinire a pacii, care sunt de cele mai multe ori trimise in arii unde securitatea este fragila, daca nu chiar absenta. Sectiunea V raspunde, printre altele, la urmatoarele intrebari:

- Cum poate fi pastrat echilibrul delicat dintre starea de urgenta si mentinerea securitatii interne, pe de o parte, si respectarea drepturilor omului, pe de alta parte?
- Care sunt obiectivele si limitele starii de urgenta?
- Care sunt schimbarile produse de evenimentele din 11 septembrie? Cum se deosebeste terorismul de protestele democratice legitime? Care sunt consecintele pentru securitatea internationala a statelor? Care este rolul Parlamentului in acest domeniu?

Care este relevanta implicarii Parlamentului in deciziile de a trimite trupe in strainatate pentru operatiile de mentinere a pacii?

Sectiunile VI, VII si VIII analizeaza trei tipuri de resurse legate de sectorul de securitate. Sectiunea VI se axeaza pe bugetul apararii si pe controlul sau de catre Parlament si, *a posteriori*, de catre institutiile de control ale statului.

Cum poate fi bugetul un element-cheie pentru securitate?

Cum pot fi transpuse transparenta si responsabilitatea in bugetarea securitatii?

Care sunt conditiile pentru un control eficient al bugetului de securitate?

Cum poate fi controlat financiar sectorul de securitate? De ce este important un control financiar independent si cum functioneaza el?

Sectiunea VII se refera la problemele legate de personalul din sectorul de securitate si isi propune sa asiste parlamentele in reglementarea recrutarii, selectionarii si pregatirii personalului, a pensionarii si sistemului de pensii, a serviciului militar obligatoriu si a serviciului alternativ.

Cum pot fi inoculate valorile democratice personalului din sectorul de securitate?

Poate personalul din sectorul de securitate sa-si constituie sindicate?

Care poate fi deontologia acestui sector?

Cum sunt organizate serviciul militar obligatoriu si serviciul alternativ in diferite tari?

Exista coduri de conduita pentru personalul din sectorul de securitate? Exista standarde internationale?

Ce aspecte ale gestionarii resurselor umane din acest sector sunt relevante pentru parlamentari?

În incheiere, Sectiunea VIII trateaza problemele legate de resursele materiale ale sectorului de securitate, in particular achizitionarea armamentului (ce si de la cine se cumpara), comertul si transferul de armament.

Care sunt constrangerile legale?

Ce se intelege prin decizii globale in materie logistica?

Ce circumstante justifica secretul?

Cum pot parlamentarii sa evalueze aceste problematici?

Cuprins

Lista casetelor	9
------------------------------	---

Sectiunea I

Securitatea in schimbare, concepte si actori: o provocare pentru parlamentari

<i>Capitolul 1 – Securitatea in schimbare intr-o lume in schimbare</i>	15
<i>Capitolul 2 – Importanta controlului parlamentar</i>	18
<i>Capitolul 3 – Rolul si responsabilitatile Parlamentului si ale altor institutii ale statului</i>	20

Sectiunea II

Controlul parlamentar al politicii nationale de securitate

<i>Capitolul 4 – Formularea unei politici nationale de securitate</i>	27
<i>Capitolul 5 – Politica nationala de securitate si reglementarile internationale</i>	32
<i>Capitolul 6 – Rolul societatii civile si al mass-media</i>	36
<i>Capitolul 7 – Politica de securitate din perspectiva egalitatii dintre sexe</i>	45

Sectiunea III

Principalele componente operationale ale sectorului de securitate

<i>Capitolul 8 – Fortele armate</i>	55
<i>Capitolul 9 – Alte organizatii militarizate ale statului</i>	60
<i>Capitolul 10 – Structurile de politie</i>	63
<i>Capitolul 11 – Serviciile secrete si de informatii</i>	66
<i>Capitolul 12 – Societatile private de securitate si de prestatii militare</i>	71

Sectiunea IV

Securitatea nationala sub control parlamentar: conditii si mecanisme

<i>Capitolul 13 – Conditiiile unui control parlamentar eficient</i>	77
<i>Capitolul 14 – Mecanisme parlamentare aplicabile in sectorul de securitate</i>	82
<i>Capitolul 15 – Comisiile parlamentare de aparare sau de securitate</i>	88
<i>Capitolul 16 – Avocatului Poporului (ombudsman)</i>	92
<i>Capitolul 17 – Vizitarea localurilor serviciilor de securitate</i>	96

Sectiunea V

Controlul serviciilor de securitate in exercitarea atributiilor: circumstante si operatii speciale

<i>Capitolul 18 – Starile exceptionale</i>	101
<i>Capitolul 19 – Prezervarea securitatii interne</i>	105
<i>Capitolul 20 – Terorismul</i>	109
<i>Capitolul 21 – Securitatea si tehnologiile informationale: noi instrumente si noi provocari</i>	117
<i>Capitolul 22 – Misiunile internationale de pace</i>	120

Sectiunea VI

Resursele financiare: controlul bugetar eficient al sectorului de securitate

Capitolul 23 – Securitatea si puterea banului	131
Capitolul 24 – Auditul cheltuielilor din bugetul national de securitate	143

Sectiunea VII

Resursele umane din sectorul de securitate: a asigura profesionalismul si controlul democratic

Capitolul 25 – Promovarea valorilor democratice in sectorul de securitate	151
Capitolul 26 – Managementul personalului din sectorul de securitate	161
Capitolul 27 – Serviciul militar obligatoriu si obiectia de constiinta	164

Sectiunea VIII

Resursele materiale: cum se realizeaza un control eficient al achizitionarii si al transferului de armament

Capitolul 28 – Achizitionarea armamentului si echipamentului militar	173
Capitolul 29 – Comertul si transferul de armament	178

Ce este Uniunea Interparlamentara?	189
---	-----

Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate (DCAF), Geneva	190
--	-----

Index tematic	193
----------------------------	-----

Lista casetelor

Caseta nr. 1	Astazi, alte tipuri de amenintari la adresa securitatii includ, singure sau combinate	16
Caseta nr. 2	Diferite tipuri de aranjamente de securitate	17
Caseta nr. 3	Functii posibile ale principalelor institutii ale statului din sectorul de securitate	21
Caseta nr. 4	Buna guvernare ca valoare importanta pentru controlul democratic al sectorului de securitate	23
Caseta nr. 5	Intrebari privind politica nationala de securitate	27
Caseta nr. 6	Democratia directa si ratificarea tratatelor internationale si a altor documente importante: cazul Elvetiei	34
Caseta nr. 7	Societatea civila din America Latina. O ilustrare practica a rolului si importantei organizatiilor societatii civile	38
Caseta nr. 8	Noi tipuri de razboaie: timpuri dificile pentru libertatea presei	39
Caseta nr. 9	Libertatea presei dupa 11 septembrie 2001	40
Caseta nr. 10	Parlamentele pe Internet: website-uri utile	41
Caseta nr. 11	Parlamentele si mass-media	42
Caseta nr. 12	Egalitatea barbati/femei in procesele de pace	46
Caseta nr. 13	Operatiile si procesele de pace din perspectiva egalitatii dintre sexe	46
Caseta nr. 14	Prezenta femeilor in fortele armate: exemple din tarile membre NATO	48
Caseta nr. 15	Implicarea femeilor in politica de securitate ca mod de recunoastere a egalitatii dintre sexe	49
Caseta nr. 16	Noi dimensiuni si chestiuni ridicate de includerea femeilor in sectorul de securitate	49
Caseta nr. 17	Iari fara armata	55
Caseta nr. 18	Reforma apararii: in ce scop?	56
Caseta nr. 19	Folosirea armatei la mentinerea ordinii publice in Africa de Sud	58
Caseta nr. 20	Exemple de alte unitati militarizate de stat din diferite tari	61
Caseta nr. 21	Principalele caracteristici ale unei politii democratice	63
Caseta nr. 22	Distorsiuni si circumstante periculoase	64
Caseta nr. 23	Politia din Eritreea: cazul unei tari in curs de dezvoltare	65
Caseta nr. 24	Parlamentul si fondurile speciale afectate serviciilor de informatii: exemplul Argentinei	67
Caseta nr. 25	Cateva practici ale comisiilor parlamentare care se ocupa de documentele clasificate	68
Caseta nr. 26	Societatile private de securitate si de prestatii militare si unele riscuri potentiale pentru democratia	72
Caseta nr. 27	Instrumente la dispozitia Parlamentului pentru a asigura controlul democratic al sectorului de securitate	78
Caseta nr. 28	Strategii proactice pentru controlul parlamentar al sectorului de securitate	79
Caseta nr. 29	Mecanisme si practici pentru cresterea competentei parlamentare in probleme de securitate: cateva sugestii	80
Caseta nr. 30	Principalele trasaturi ale mecanismelor si procedurilor parlamentare de control al executivului	83
Caseta nr. 31	Sugestii pentru o interpelare eficienta	84
Caseta nr. 32	Caracteristicile principale ale comisiilor parlamentare de ancheta	86
Caseta nr. 33	Comisia de ancheta privind dislocarea fortelor armate canadiene in Somalia: o ilustrare a impactului public al rapoartelor parlamentare pe probleme de securitate	87

Caseta nr. 34	Principalele functii posibile ale comisiilor parlamentare de aparare sau de securitate	89
Caseta nr. 35	Sesiuni comune ale Comisiei pentru Afaceri Externe si ale Comisiei pentru aparare din <i>Storting</i> (Parlamentul norvegian)	90
Caseta nr. 36	Avocatul Poporului (<i>ombudsman</i>)	92
Caseta nr. 37	Trecere in revista a avocatilor poporului pentru aparare din diferite tari	93
Caseta nr. 38	Comisarul parlamentar german pentru fortele armate	94
Caseta nr. 39	Cazul Argentinei	96
Caseta nr. 40	Protocolul facultativ la Conventia impotriva torturii extinde posibilitatile de a vizita localurile serviciilor de securitate	97
Caseta nr. 41	Starea de urgenta: scop si principii	102
Caseta nr. 42	Prezervarea concomitenta a securitatii si a democratiei	106
Caseta nr. 43	Distorsiuni cu grave consecinte	107
Caseta nr. 44	Reactia Consiliului de Securitate al ONU fata de evenimentele din 11 septembrie 2001	110
Caseta nr. 45	Lupta impotriva terorismului	111
Caseta nr. 46	Conventia pentru protectia persoanelor fata de prelucrarea automata a datelor personale (ETS nr. 108)	119
Caseta nr. 47	Restabilirea pacii, mentinerea pacii, impunerea pacii, consolidarea pacii: cateva definitii utile ale ONU	120
Caseta nr. 48	Procesul de desfasurare pe etape a operatiilor de mentinere a pacii ale ONU	124
Caseta nr. 49	Reguli de angajare in misiunile de pace	125
Caseta nr. 50	Pregatirea de catre ONU a fortelor de mentinere a pacii	126
Caseta nr. 51	Bugetul: instrument-cheie de guvernare democratica	131
Caseta nr. 52	De ce Parlamentul trebuie sa participe activ la buget?	132
Caseta nr. 53	Cheltuielile pentru aparare ca procent din PIB in unele tari si regiuni ale lumii	133
Caseta nr. 54	Sistemul de Planificare, de Programare si de Bugetare (SPPB)	135
Caseta nr. 55	Componentele de baza ale bugetului apararii: bugetul de aparare al Spaniei din 2002	137
Caseta nr. 56	Principalele obstacole in calea transparenteii bugetului securitatii	138
Caseta nr. 57	Trei niveluri de secret in bugetul de securitate	139
Caseta nr. 58	Principalele probleme care impiedica realizarea unui control eficient al bugetului sectorului de securitate	140
Caseta nr. 59	Practici bugetare in materie de aparare in unele state din sud-estul Europei (incepand din 2001)	141
Caseta nr. 60	Curtea de Conturi	143
Caseta nr. 61	Rolul Biroului National de Audit din Marea Britanie in controlul parlamentar al sectorului de securitate	145
Caseta nr. 62	Parlamentul si controlul bugetar in Georgia	146
Caseta nr. 63	Recomandarea Consiliului Europei privind dreptul de asociere al membrilor personalului profesionist al fortelor armate	153
Caseta nr. 64	Conducerea si educatia civica in fortele armate germane: principiile „Innere Führung“	156
Caseta nr. 65	Codul de conduita pentru functionarii responsabili de aplicarea legii (<i>law enforcement</i>)	157
Caseta nr. 66	Codul de Conduita al OSCE privind aspectele politico-militare ale securitatii (1994): principalele caracteristici	158
Caseta nr. 67	Managementul personalului: puncte esentiale pentru parlamentari	161
Caseta nr. 68	Serviciul militar in lume	165

Caseta nr. 69 Hartuirea recrutilor	166
Caseta nr. 70 Rezolutia 77/1998 a Comisiei ONU pentru Drepturile Omului: obiectia de constiinta si serviciul militar obligatoriu	168
Caseta nr. 71 Serviciul alternativ: cazul Elvetiei	169
Caseta nr. 72 De ce trebuie ca parlamentarii sa fie interesati de achizitionarea de armament?	174
Caseta nr. 73 Politicile slab definite sau neclare de achizitionare a armamentului sau procesele de achizitionare confidentiale pot duce la ...	175
Caseta nr. 74 Politica olandeza privind achizitiile din domeniul apararii: dimensiunea controlului parlamentar	176
Caseta nr. 75 Transferul de armament: definitie	178
Caseta nr. 76 Acorduri regionale privind transferul de armament	179
Caseta nr. 77 Pentru sanctiuni inteligente impotriva armelor: ce pot face parlamentele	182
Caseta nr. 78 Comercializarea surplusului de armament: un produs auxiliar negativ al dezarmarii	183
Caseta nr. 79 Cifre estimative pentru comertul cu arme de calibru mic	184
Caseta nr. 80 Programul de actiune al ONU impotriva comertului ilicit cu arme de calibru mic si cu armamente usoare: reperre pentru parlamentari	184
Caseta nr. 81 Rolul Parlamentului in controlul exportului de armament: transparenta si responsabilitate in tarile membre UE	186

Sectiunea I

Securitatea in schimbare, concepte si actori: o provocare pentru parlamentari

Capitolul 1

Securitatea in schimbare intr-o lume in schimbare

În ultimul deceniu securitatea la nivel global s-a transformat dramatic. În timp ce vechile amenințări au dispărut treptat, provocări noi și terifiante le-au luat locul. Aceasta a determinat o nouă percepție asupra unor concepte precum securitatea, conflictele și pacea.

Pacea și securitatea în democrație

Nu toate conflictele sunt o amenințare la adresa păcii și securității. În fiecare societate, păreri opuse și de multe ori conflictuale coexistă în domenii diverse. Într-o democrație, libertatea de exprimare le permite cetățenilor să-și transmită punctele de vedere oficialilor lor. La rândul lor, aceștia au sarcina de a lua în discuție și de a cântări atent problemele semnalate în dezbateri publice. Prin această procedură, conflictele sunt dezamorsate și pentru soluționarea lor se recurge la compromisuri viabile care au sprijinul societății în ansamblul ei. Nu este de mirare că de multe ori tensiunile au escaladat în conflicte violente în absența unor instituții democratice stabile. Datorită mecanismului intern de aplanare a conflictelor, democrația a devenit sinonimă cu pacea și securitatea.

Această legătură devine evidentă și dintr-un alt motiv: astăzi se știe că securitatea nu este un scop în sine, ci trebuie să servească bunăstarea oamenilor. Democrația, înrădăcinată într-un Parlament eficient, este cea mai potrivită să ofere materializarea acestei idei:

„Suveranitatea comunității, a regiunii, a națiunii, a statului are sens doar dacă derivă din singura suveranitate adevărată – suveranitatea ființei umane.“ – Vaclav Havel

Securitatea națională, axată pe protecția statului, devine astfel securitate umană, ce pune individul și comunitatea pe primul plan. În practică, aceasta a condus statele la largirea răspunsurilor la amenințări împotriva securității, care includ:

acțiunea preventivă: inițiative de prevenire a conflictelor, cum ar fi soluționarea conflictului axată pe ființa umană și acțiunile de construire a păcii;

intervenția: în cazuri extreme, când toate celelalte eforturi au eșuat – intervenția în conflictele interne pentru a proteja populația aflată în situații de risc major;

acțiunea reactivă: acțiuni umanitare, necesare în timpul și după un război civil, pentru a oferi sprijin civililor afectați de război; aceasta include construcția de tabere pentru populațiile dizlocate, acordarea azilului pentru refugiați sau ajutoare materiale.

De la securitatea militara la securitatea extinsa

Prioritatea acordata „securitatii umane“ merge mana in mana cu largirea conceptului de securitate dincolo de consideratiile strict militare. Exista un consens crescand asupra faptului ca securitatea trebuie sa fie privita dintr-o perspectiva extinsa, luand in considerare si factori de alta natura decat cea militara (vezi Caseta nr.1).

Caseta nr. 1

Astazi, alte tipuri de amenintari la adresa securitatii includ, singure sau combinate ...

amenintari politice, ca instabilitate interna, state falimentare, terorism si violari ale drepturilor omului;

amenintari economice, ca saracia, adancirea discrepantelor dintre tarile bogate si cele sarace, recesiunea financiara internationala, consecintele vecinatatii cu un stat cu o economie puternica sau instabila, pirateria;

amenintari de mediu sau datorate activitatii umane, ca dezastrele nucleare, schimbarile ecologice la nivel global, degradarea solului si a apei, lipsa hranei si a altor resurse;

amenintari sociale, precum conflictele dintre minoritati si majoritati, supra-popularea, crima organizata, traficul transnational de droguri, comertul ilicit, migratia in masa, epidemiile.

Avantajul unei agende de securitate extinse este acela de a furniza o intelegere profunda a pericolelor la adresa securitatii si a reactiilor pe care acestea le necesita. Dezavantajul este acela ca serviciile de securitate, incluzand aici toate organizatiile care au autoritatea legitima de a folosi forta, a ordona folosirea fortei sau a ameninta cu folosirea fortei pentru a proteja statul si pe cetatenii sai, pot deveni prea puternice daca sunt active in ariile nemilitarizate ale societatii. Mai mult decat atat, sectorul de securitate poate sa nu aiba competenta necesara pentru a raspunde acestor noi provocari.

De la securitatea individuala a fiecarui stat la cooperarea interstatala in domeniul securitatii

Ideea ca securitatea nationala nu poate fi obtinuta numai prin propriile puteri si necesita cooperarea dintre state este veche. In secolul al XIX-lea, metoda folosita era aceea a „echilibrului de putere“. In secolul al XX-lea, au inceput sa se dezvolte organizatii de securitate colectiva, precum Liga Natiunilor si succesoarea ei, Organizatia Natiunilor Unite (ONU), dar si organizatii de aparare colectiva, precum NATO.

De la sfarsitul razboiului rece, numarul conflictelor interne a crescut simtitor. Mai recent, terorismul ocupa primul plan al stirilor mondiale. Globalizarea a intensificat interdependenta dintre state inclusiv in sectorul de securitate. Astazi, amenintarile la adresa securitatii pot sa influenteze cu usurinta statele vecine si sa destabilizeze o regiune intreaga sau pacea mondiala. Aceasta noua realitate, alaturi de largirea agendei de securitate, a impulsionat cooperarea internationala in domeniul securitatii.

Caseta nr. 2

Diferite tipuri de aranjamente de securitate Apararea colectiva

Apararea colectiva se defineste ca un tratat in care doua sau mai multe state isi promit asistenta in cazul unui atac extern. Cele mai cunoscute exemple sunt NATO si Organizatia Statelor Americane.

Securitatea colectiva

Prin acest sistem, comunitatea internationala este de acord sa renunte la folosirea fortei si sa asiste orice membru al comunitatii in cazul in care un alt membru recurge la forta. Este un sistem care ofera o reactie puternica a comunitatii internationale la orice incalcare a pacii internationale. Spre deosebire de apararea colectiva, securitatea colectiva este indreptata impotriva unui atac din interiorul comunitatii. ONU este exemplul tipic pentru un astfel de sistem. Conform articolelor 41 si 42 ale Cartei ONU, comunitatea internationala trebuie sa exercite presiuni asupra celui care incalca pacea, de la presiuni nemilitare pana la folosirea fortei armate.

Sursa: SIMMA, Bruno, *Carta Natiunilor Unite*, 1995

Cooperarea in materie de securitate

Cooperarea in materie de securitate stabileste o legatura intre securitatea colectiva si abordarea extinsa a securitatii. Poate fi definita ca „abordare extinsa a securitatii care este multidimensionala; pune accentul mai degraba pe instaurarea unui climat de incredere decat pe descurajare; este inclusivă mai degraba decat exclusivă; favorizeaza multilateralismul mai degraba decat bilateralismul; nu privilegiaza solutiile militare in defavoarea solutiilor nemilitare; presupune ca statele sunt principalii actori in sistemul de securitate, dar accepta si ca actorii nonstatali pot juca un rol esential; nu necesita crearea institutiilor formale de securitate, dar nici nu o respinge; si, mai presus de orice, subliniaza valoarea dialogului multilateral”.

Sursa: EVANS, Gareth, *Cooperating for Peace*, 1993

Aranjamentul de aparare colectiva este una dintre formele cele mai avansate de cooperare. In plus, cooperari mai putin organizate sau ierarhizate exista ca urmare a unei retele de acorduri bilaterale si multilaterale.

Decizia de a se alatura unei organizatii de cooperare in materie de securitate si in special unei organizatii de aparare colectiva va avea un impact puternic asupra securitatii unei tari. In principiu, o astfel de cooperare imbunatateste securitatea nationala, asigurand o reactie colectiva impotriva amenintarilor. Calitatea de membru are insa si un pret: statul este obligat sa se adapteze la obiectivele si cerintele aliantei, limitandu-si astfel optiunile pentru definirea unei politici nationale de securitate. Mai mult decat atat, controlul parlamentar va fi afectat, pentru ca procesul de decizie este transferat partial de la nivelul national la cel international.

Capitolul 2

Importanta controlului parlamentar

Se considera ca, in general, politica de securitate este sarcina „naturala” a executivului, pentru ca acesta detine cunostintele necesare si are capacitate de reactie rapida. Parlamentul tinde sa fie privit ca o institutie mai putin potrivita sa se ocupe de chestiunile de securitate, mai ales datorita procedurilor sale indelungate si lipsei accesului la informatiile necesare si a competentei. Insa, ca in cazul oricaror politici publice, Parlamentul are sarcina de a examina si a monitoriza activitatea aparatului executiv. Exista cel putin patru motive pentru care un astfel de control in domeniul securitatii este decisiv.

O piatra de temelie a democratiei pentru prevenirea regimurilor autocrate

Fostul prim-ministru francez Georges Clémenceau afirma candva ca „razboiul este un lucru prea serios pentru a fi lasat pe seama militarilor”. Dincolo de umorul ei, aceasta afirmatie reaminteste faptul ca, intr-o democratie, reprezentantii alesi ai poporului au puterea suprema si ca nici un sector al statului nu trebuie sa se sustraga controlului lor. Un stat fara control parlamentar in sectorul de securitate si mai ales in cel militar trebuie considerat, in cel mai bun caz, o democratie incompleta sau o democratie in proces de formare.

Cunoscutul cercetator american Robert A. Dahl spune ca „*problema fundamentala si cea mai persistenta in politica este aceea de a evita conducerea autocrata*“. Cum sectorul de securitate este unul din sectoarele-cheie ale statului, un sistem de verificare si de control este necesar pentru a contrabalansa puterea executivului. Datorita faptului ca indeplineste o functie centrala a statului, controlul parlamentar al sectorului de securitate este un element esential al separarii puterilor in stat si, daca este eficient, limiteaza puterea executivului sau a presedintelui.

Nici un impozit fara reprezentare

Unul din mecanismele importante de control asupra executivului este bugetul. Inca de pe vremea primelor adunari ale starilor generale din Europa Occidentala, parlamentele au cerut un cuvânt de spus in problemele legate de politicile publice, folosind argumentul: „*Spunem nu impozitarii fara reprezentare*.“ Cum institutiile sectorului de securitate consuma o parte substantiala a bugetului de stat, devine esential ca Parlamentul sa monitorizeze folosirea eficienta a resurselor limitate ale statului.

Crearea cadrului legal pentru chestiuni de securitate

In practica, executivul redacteaza proiectele de legi pe probleme de securitate. Cu toate acestea, membrii Parlamentului au un rol vital in revizuirea acestor proiecte. Ei pot, daca este nevoie, sa sugereze amendamente, astfel incat sa se asigure ca propunerile legislative reflecta in mod adecvat noua gandire asupra securitatii. Mai mult decat atat, este sarcina Parlamentului sa se asigure ca legile nu raman litera moarta, ci sunt aplicate eficient.

O punte catre public

Executivul nu constientizeaza in mod necesar problemele de securitate care sunt prioritare pentru cetateni. Parlamentarii sunt cei care au contact direct cu populatia si, prin pozitia lor, au posibilitatea sa cunoasca problemele cetatenilor. Ei pot ridica problemele in fata Parlamentului si se pot asigura ca sunt reflectate in politica si in cadrul legislativ de securitate.

Provocari pentru controlul parlamentar al sectorului de securitate

Cel putin trei aspecte ale sectorului de securitate reprezinta provocari reale pentru controlul parlamentar.

Legile privind secretul de stat pot impiedica eforturile de a mari transparenta in acest sector. In special in democratiile in devenire sau in tarile in conflict, legile privind secretul de stat pot limita sau pune in pericol controlul parlamentar al sectorului de securitate; aceasta se datoreaza mai ales absentei legilor referitoare la libertatea informatiei.

Sectorul de securitate este un domeniu foarte complex, parlamentarii trebuind sa supravegheze probleme legate de achizitionarea armamentului, controlul armamentului si starea de pregatire a unitatilor militare. Nu toti parlamentarii au cunostintele si competenta necesara pentru a trata aceste probleme in mod eficient. De asemenea, mandatul de parlamentar este limitat in timp, iar accesul la expertiza poate lipsi.

Accentul pus pe cooperarea internationala in materie de securitate poate afecta transparenta si legitimitatea democratica a politicii nationale de securitate a unei tari daca duce la excluderea parlamentarilor din acest proces. Este deci crucial pentru Parlament sa poata contribui, sa poata participa si sa poata urmari dezbaterile si deciziile din arena internationala.

Capitolul 3

Rolul si responsabilitatile Parlamentului si ale altor institutii ale statului

Responsabilitatea comuna

Deși Parlamentul și Guvernul au roluri diferite în privința securității, ele au în comun responsabilitatea pentru buna funcționare a acestui sector. Aceeași idee de responsabilitate comună trebuie să se regăsească și în relația dintre liderii politici și cei militari. Aceste două părți nu trebuie privite ca opuse, ci, dimpotrivă, ele au nevoie una de cealaltă pentru a realiza o politică de securitate eficientă, atotcuprinzătoare și centrată pe cetățean. Controlul democratic trebuie să includă dialogul dintre liderii politici și oficialii militari, dialog bazat pe încredere, linii de comunicare deschise și implicare comună. Astfel de schimburi constante au avantajul suplimentar de a împiedica distanțarea reciprocă a politicienilor și a oficialilor și contribuie astfel la consolidarea stabilității.

Separarea rolurilor

Cele trei puteri ale statului, executivul, legislativul și puterea judecătorească, au atribuții majore în politica națională de securitate. În Caseta nr. 3 puteți găsi o descriere a rolurilor posibile, împreună cu funcțiile specifice fiecărui actor în cadrul puterii executive – președintele, Guvernul și Statul Major. Având în vedere că sistemele politice diferă de la țară la țară, acest tabel prezintă funcțiile posibile și nu poate reflecta toate practicile în vigoare.

Mai mult decât atât, dincolo de Parlament, justiție și executiv, societatea civilă are o contribuție importantă la formularea și aplicarea politicii de securitate, în timp ce mass-media contribuie prin informarea publicului despre intențiile și acțiunile actorilor statali (vezi Capitolul 6).

În sfârșit, doi actori instituționali au un rol crucial în controlul aplicării politicii naționale de securitate și al bugetului corespunzător: Avocatul Poporului (vezi Capitolul 16) și Curtea de Conturi (Auditorul General) (vezi Capitolul 24).

Răspunderea politica

Serviciile de securitate trebuie să răspundă în fața fiecăreia dintre puterile statului.

Executivul exercită un control direct prin intermediul nivelului central, regional sau local al Guvernului, determină bugetul, liniile generale de acțiune și prioritățile pentru activitatea forțelor de securitate.

Legislativul exercită controlul parlamentar prin intermediul legilor care definesc și reglementează serviciile de securitate și atribuțiile lor, dar și prin adoptarea bugetului corespunzător. Controlul mai poate include desemnarea unui Avocat al Poporului sau a unei comisii care să investigheze plangerile din partea publicului.

Puterea judecătorească monitorizează sectorul de securitate și pedepsește abuzurile prin proceduri civile sau penale, în funcție de necesitate.

Caseta nr. 3

Funcții posibile ale principalelor institutii ale statului din sectorul de securitate

Asa cum s-a mai afirmat, rolurile celor trei puteri ale statului pot fi diferite de la tara la tara. În orice situatie, este vital sa existe un sistem de contraputeri, capabil sa se opuna abuzurilor politice din sectorul de securitate. Înand cont ca in multe tari guvernele tind sa domine in problemele de securitate, este crucial ca Parlamentul sa fie investit cu puteri reale de control si cu resursele necesare pentru a-l realiza. Acestea sunt cu atat mai importante cu cat noile provocari la adresa securitatii (vezi Capitolul 1) pot duce la redefinirea rolurilor institutiilor publice.

Principiile controlului democratic si parlamentar

Nu exista standarde unanim acceptate in domeniul controlului democratic si parlamentar, deoarece securitatea si apararea sunt privite ca tinand de suveranitatea nationala. Exista insa standarde regionale, ca de exemplu Codul de Conduita al OSCE (pentru mai multe informatii vezi Caseta nr. 66). Exista de asemenea cateva principii ce reglementeaza relatiile civili-militari:

statul este singurul actor din societate care are monopolul legitim al fortei; serviciile de securitate raspund fata de autoritatile democratice legitime;

Parlamentul este suveran si controleaza executivul in ceea ce priveste dezvoltarea, aplicarea si revizuirea politicii de securitate si de aparare;

Parlamentul are un rol constitutional unic in autorizarea si controlul cheltuielilor de aparare si securitate;

Parlamentul joaca un rol crucial in privinta declararii si anularii starii de urgenta si a starii de razboi (vezi Capitolul 18);

principiile unei bune guvernari (vezi Caseta nr. 4) si ale statului de drept se aplica in toate sectoarele guvernarii si ca atare si in sectorul de securitate;

personalul din sectorul de securitate este raspunzator in mod individual in fata curtilor judecatoresti pentru incalcarearea legilor nationale sau internationale (privind incalcare civile sau penale);

organizatiile din sectorul de securitate sunt neutre din punct de vedere politic.

Caseta nr. 4

Buna guvernare ca valoare importanta pentru controlul democratic al sectorului de securitate

„Buna guvernare este caracterizata de decizii politice previzibile, deschise si clare, de functionari care respecta deontologia profesionala si care actioneaza pentru binele public, de respectarea cadrului legal, de procese transparente si de o societate civila puternica implicata in viata publica. O guvernare proasta (pe de alta parte) este caracterizata de o adoptare arbitrara a deciziilor politice, de functionari care scapa oricarui control, de abuzuri ale puterii executive, de o societate civila neangajata in viata publica si de coruptie endemica.“

Sursa: Banca Mondiala, 1994, Governance: The World Bank's Experience, Washington

Sectiunea II

Controlul parlamentar al politicii nationale de securitate

Capitolul 4

Formularea unei politici nationale de securitate

Componente

Politica nationala de securitate expune viziunea Guvernului cu privire la securitate si la modul in care ea va fi realizata. Politica nationala de securitate implica decizii majore privind sectorul de securitate, ce afecteaza securitatea interna si externa a statului si a societatii. Ea se bazeaza pe o viziune data asupra securitatii, ofera liniile directoare de actiune pentru doctrina militara si este dezvoltata in cadrul creat de reglementarile internationale si regionale la care statul este parte. Asadar, politica nationala de securitate se bazeaza nu numai pe perceptiile prioritatilor si necesitatilor nationale de securitate, ci este afectata de o varietate de factori, presiuni si angajamente externe. In toate aceste cazuri, trebuie sa corespunda cu valorile si principiile cuprinse in Constitutia tarii.

Caseta nr. 5

Intrebari privind politica nationala de securitate

Pe parcursul dezbaterii si aprobarii documentelor politicii nationale de securitate, sau in timpul dezbaterilor privind aplicarea lor in circumstante specifice, reprezentantii cetatenilor trebuie sa aiba in vedere urmatoarele intrebari:

Fata de ce tipuri de amenintari si riscuri trebuie protejata societatea? Care si ale cui valori trebuie protejate? }i, pornind de aici, ce tip de securitate este necesara?

la in considerare politica nationala de securitate noile riscuri la adresa securitatii, ca terorismul si crima organizata?

Ce grad de securitate este suficient?

Cum poate fi realizata mai bine securitatea: Prin aderarea la aliante? Prin mentinerea neutralitatii?

Ce tipuri de operatii vor fi, cel mai probabil, indeplinite de fortele nationale de securitate? Doar operatii de aparare sau vor fi implicate in operatii de mentinere a pacii?

Ce mijloace sunt necesare si care sectoare trebuie sa fie solicitate pentru a se atinge gradul dorit de securitate? Pentru cat timp si in ce conditii?

Cat de des trebuie revizuita politica nationala de securitate?

Cum ne asiguram ca politica de securitate concorda cu dreptul umanitar international si cu principiile si drepturile omului?

Care vor fi implicatiile financiare si economice si cat de mult sunt dispusi contribuabilii sa plateasca?

Ce impact vor avea politica de securitate si aplicarea ei asupra relatiilor externe si stabilitatii regionale?

Care sunt situatia actuala si viitorul strategiei nationale privind armele de distrugere in masa?

Ca o regula generala, aplicarea politicii de securitate poate implica mai multe agentii de stat si departamente, precum si elaborarea unei serii de documente de orientare. De aceea, este important ca o tara sa-si dezvolte o strategie nationala de securitate cuprinzatoare, care sa implice toti actorii importanti si toate aspectele relevante ale securitatii. O astfel de abordare ii ofera Guvernului ocazia de a integra toate aspectele securitatii. Noile riscuri, precum terorismul si criminalitatea organizata internationala in mod special, necesita eforturi comune, intrucat combaterea lor implica numeroase institutii, ca armata, Ministerul de Finante, politia, granicerii si serviciile de informatii.

Importanta implicarii Parlamentului

Pe acest fundal si tinand cont de faptul ca misiunea Parlamentului este aceea de a reprezenta interesele si preocuparile cetatenilor, exista numeroase motive ce pledeaza pentru implicarea Parlamentului in dezvoltarea unei politici nationale de securitate si pentru aprobarea acestei politici de catre Parlament intr-o maniera transparenta:

politica nationala de securitate afecteaza viata cetatenilor, valorile si bunastarea lor si nu ar trebui lasata doar in seama executivului sau armatei;

politica nationala de securitate are consecinte majore atat pentru fortele armate, in ansamblu, cat si pentru personalul lor;

politica nationala de securitate are consecinte financiare si ca atare ii vizeaza in mod direct pe contribuabili;

dincolo de aspectele financiare, masurile de securitate pot limita libertatile si drepturile cetatenilor si pot avea consecinte majore asupra democratiei;

este asadar esential ca Parlamentul sa se asigure ca astfel de masuri sunt intotdeauna conforme cu legislatia internationala si mai ales cu Conventia de la Geneva si cu cele doua Protocoale aditionale, precum si cu legislatia privind drepturile omului, in special Declaratia Universala a Drepturilor Omului si Conventia Internationala privind Drepturile Civile si Politice. Aceasta conventie stipuleaza ca unele drepturi nu pot suferi derogari in nici o situatie (vezi de asemenea capitolele 18-20).

Rolul Parlamentului in etapele de definire a politicii nationale de securitate

In ceea ce priveste Parlamentul, dezbaterile pe tema politicii nationale de securitate nu ar trebui sa fie un eveniment singular, ci un proces ce cuprinde cele patru etape de definire a politicilor publice: elaborare, proces decizional, aplicare si evaluare. Nu este vorba de a priva executivul de responsabilitatea elaborarii si aplicarii acestei politici; insa procesul trebuie sa fie transparent si pe cat posibil participativ, facind posibil echilibrul dintre diferitele cercuri de influentare a politicii de securitate, inclusiv sectorul de securitate si complexul militar-industrial.

De-a lungul acestor faze, parlamentarii ar trebui sa poata folosi mecanismele aflate la dispozitia lor pentru a sensibiliza executivul fata de preocuparile si asteptarile publicului: intrebari scrise sau orale, motiuni, interpelari, audieri pe comisii, „carti albe”, declaratii catre ministri si departamente (vezi de asemenea Capitolul 14 despre mecanismele parlamentare aplicate in sectorul de securitate).

Elaborarea

In toate sistemele de reprezentare, Parlamentul joaca un rol limitat in faza de elaborare a unei noi politici nationale de securitate. Aceasta sarcina revine agentilor si organismelor competente din cadrul Guvernului. Totusi, Parlamentul si membrii sai pot juca un rol hotarator in a determina daca politica existenta raspunde nevoilor si aspiratiilor cetatenilor, putand solicita modificarea acesteia daca este cazul.

Intr-o situatie ideala, rolul Parlamentului nu ar trebui limitat doar la a i se prezenta un document pe care sa-l accepte sau sa-l respinga. Comisiile competente din cadrul Parlamentului ar trebui consultate in fazele initiale ale procesului, astfel incat sa-si poata aduce contributia – contributie ce reflecta varietatea viziunilor politice din Parlament – la politicile si legislatia aflate in pregatire. Aceasta nu numai ca ar facilita transmiterea preocuparilor cetatenilor chiar de la inceputul procesului, ci ar asigura si o atmosfera si o dezbateri mai constructiva in Parlament o data cu prezentarea spre aprobare a documentelor. Relatiile de putere dintre majoritatea si opozitia parlamentara nu trebuie sa impiedice in nici un fel formularea unei politici de securitate care sa reflecte interesul natiunii si nici interpretarea democratica a documentelor privind securitatea nationala. In acest spirit, Parlamentul trebuie sa poata propune schimbari in cadrul documentelor prezentate.

Procesul decizional

Parlamentul poate si trebuie sa joace un rol important in luarea deciziilor, mai ales ca, o data ce documentele privind politica nationala de securitate au ajuns la Parlament, ele devin „proprietatea Parlamentului“ si sunt responsabilitatea sa directa. Din acest motiv trebuie sa se acorde timpul necesar studierii lor in profunzime.

Parlamentul poate decide sa aprobe noua politica si noua legislatie propuse de Guvern sau sa le respinga, sugerand schimbarile care trebuie efectuate. Inca o data, in aceasta etapa, Parlamentul trebuie sa fie activ si sa-si exercite influenta, propunand schimbari daca nu este multumit de documentul prezentat. Principalele intrebari ce ar trebui puse in timpul dezbaterilor parlamentare sunt mentionate la inceputul acestui capitol.

In aceasta etapa, influenta majora a Parlamentului se exercita prin alocarea bugetului (pentru mai multe informatii, vezi Sectiunea VI despre resursele financiare). Aceasta influenta creste atunci cand Parlamentul poate determina comisiile competente sa organizeze dezbateri pentru fiecare sectiune si sa voteze fiecare alocare bugetara in parte, precum si intreaga suma alocata politicii de securitate. Planurile de aparare trebuie sa fie finalizate la timp pentru a fi analizate si trebuie sa aiba o legatura clara cu solicitarile bugetare.

Parlamentul poate juca un rol hotarator in asigurarea sprijinului public si a legitimitatii politicii adoptate. Transparenta in dezbaterile parlamentare legate de problemele de securitate este decisiva si este extrem de important ca publicul si mass-media sa aiba acces la dezbaterile si audierile parlamentare.

Aplicarea

Responsabilitatea Parlamentului in ceea ce priveste securitatea nationala nu se opreste la adoptarea politicii sau a bugetului; controlul si functiile de verificare trebuie sa fie riguroase. In etapa de aplicare, Parlamentul trebuie sa monitorizeze atent activitatile Guvernului prin toate mijloacele aflate la dispozitia sa (vezi Capitolul 14) si cu ajutorul celorlalte institutii de monitorizare (de exemplu Curtea de Conturi, vezi Capitolul 24). Parlamentul isi poate exercita influenta mai ales prin decizii asupra alocarilor bugetare. Parlamentul trebuie sa revada de asemenea competenta profesionala si tehnica a birourilor de audit care au atributia de a verifica eficienta utilizarii si respectarea alocarilor bugetare.

Parlamentul poate interveni in momentele de schimbari majore sau de criza, pentru ca actiunile Guvernului in aceste cazuri necesita aprobarea sa. Cateva exemple: trimiterea de trupe in strainatate (vezi Capitolul 22) sau declararea starii de urgenta (vezi Capitolul 18). Mai mult decat atat, Parlamentul poate interveni atunci cand Guvernul face greseli majore. In astfel de cazuri, Parlamentul recurge la interpelari; in cazuri extreme, poate solicita o ancheta speciala.

Evaluarea si concluziile

In contextul democratic, Guvernul are responsabilitatea evaluarii importantei politicii sale si a prezentarii rezultatelor calitative si cantitative ale acestei evaluari in fata Parlamentului. Din punctul de vedere al Parlamentului, o astfel de evaluare trebuie sa includa inevitabil si un audit – al cifrelor si performantelor – al utilizarii alocarilor bugetare. Chiar daca este o evaluare intarziata, acest audit poate fi luat in considerare in confirmarea politicii existente sau in dezvoltarea unei politici noi. Acolo unde societatea civila este dinamica, sectorul neguvernamental isi dezvoltă propriile evaluari, de exemplu in cazul evaluarii misiunilor de pace, al sistemelor importante si foarte scumpe de armament, precum si in cazul organizarii resurselor umane din Ministerul Apararii (si in special a serviciului militar obligatoriu). Parlametele pot de asemenea apela la consultantii externi pentru a realiza audituri speciale de performanta.

Ce puteti face ca parlamentar

Politica de securitate

Asigurati-va ca exista o legatura logica intre politica nationala de securitate, doctrinele operationale, planurile de aparare si necesitatile bugetare.

Daca este cazul si mai ales in comparatie cu politicile aplicate in alte tari in circumstante similare, adresati interpelari in Parlament asupra importantei si/sau posibilei actualizari a politicii de securitate in lumina dezvoltarilor recente din acest sector. Vezi Sectiunea I despre evolutia conceptelor si actorilor din sectorul de securitate.

Parlamentul trebuie sa se implice in procesul de dezvoltare, de luare a deciziilor, de aplicare si de evaluare a politicii nationale de securitate, definindu-si rolul in toate cele patru etape mentionate.

Intrebari relevante

Asigurati-va ca in procesul de definire sau redefinire a politicii nationale de securitate se raspunde la cele mai importante intrebari enumerate in Caseta nr. 5 „Intrebari privind politica nationala de securitate“.

Politica nationala de securitate si reglementarile internationale

Principiile internationale

Tratatele internationale limiteaza si uneori multiplica optiunile prezente in cazul definirii politicii nationale de securitate. Majoritatea statelor lumii sunt membre ale Organizatiei Natiunilor Unite si ca atare s-au angajat sa respecte Carta ONU, articolele 2.3 si 2.4, care stipuleaza:

„Membrii Organizatiei isi vor solutiona diferendele internationale prin mijloace pasnice astfel incat pacea si securitatea internationala precum si justitia sa nu fie puse in primejdie.“

„Membrii Organizatiei se vor abtine in relatiile internationale de a recurge la amenintarea cu forta ori la folosirea fortei fie impotriva integritatii teritoriale sau a independentei politice a oricarui stat fie in orice alt mod incompatibil cu scopurile Natiunilor Unite.“

Mai mult, o serie de principii cutumiare de drept international ofera un cadru de referinta in aceasta privinta. Declaratia 2625 (XXV) a Adunarii Generale privind principiile dreptului international referitoare la relatiile de prietenie si la cooperarea dintre state (1970) este considerata ca o interpretare autentica a Cartei ONU si in consecinta se aplica la toate statele membre ONU. In aceasta declaratie sunt enuntate urmatoarele opt principii indivizibile si de importanta egala.

- Principiul I:** Abtinerea de la amenintarea cu forta sau de la folosirea fortei.
- Principiul II:** Solutionarea pasnica a diferendelor internationale.
- Principiul III:** Inviolabilitatea frontierelor si integritatea teritoriala a statelor.
- Principiul IV:** Dreptul natiunilor de a se autodetermina si de a trai in pace in interiorul frontierelor recunoscute si garantate international.
- Principiul V:** Egalitatea suveranitatii statelor si noninterventia in treburile interne.
- Principiul VI:** Respectarea drepturilor omului.
- Principiul VII:** Cooperarea dintre state.
- Principiul VIII:** Indeplinirea cu buna credinta a obligatiilor asumate in dreptul international.

Tratatele multilaterale de securitate si aparare

In domeniul securitatii, exista o categorie larga de tratate multilaterale. Principalele categorii sunt (enumerarea nu este exhaustiva, oferind doar cateva exemple importante pentru fiecare categorie):

Tratat care reglementeaza securitatea mondiala: Carta ONU.

Tratate internationale privind dreptul umanitar international si care reglementeaza conflictele armate internationale si locale: cele patru Conventii de la Geneva din 1949, inclusiv cele doua Protocoale aditionale din 1977.

Tratate internationale referitoare la diferite tipuri de armament si la regimul acestora: Tratatul ABM (de reducere a rachetelor balistice intercontinentale), Tratatul de Limitare a Armamentului Strategic, Conventia referitoare la minele terestre, Tratatul de la Tlatelolco etc.

Tratate internationale care vizeaza crearea de organizatii regionale avand competente in domeniul securitatii: Carta Organizatiei Statelor Americane, Tratatul Uniunii Europene, Actul Final al CSCE – CSCE/OSCE, Actul Constitutiv al Uniunii Africane.

Acorduri regionale de cooperare militara si de asistenta reciproca in materie de aparare: Tratatul NATO, Parteneriatul pentru Pace, Tratatul Uniunii Europene Occidentale, Tratatul Interamerican de Asistenta Reciproca.

Statele ratifica tratatele internationale de securitate in scopul definirii unor principii de comportament international care sa contribuie la intarirea securitatii regionale si internationale, precum si la stimularea cooperarii bilaterale sau multilaterale. Executivul, prin Ministerul Afacerilor Externe, conduce de obicei procesul de negociere.

Acorduri bilaterale sau tratate de prietenie, de cooperare si de asistenta militara reciproca

În definirea politicii de securitate a unui stat, acordurile bilaterale joaca, si ele, un rol central. Prevederile acestor tratate dintre doua state pot fi negociate pentru a reflecta cat mai bine valorile specifice, circumstantele si nevoile statelor respective. Tratatul pentru reducerea armelor strategice (START) dintre fosta URSS si SUA sunt un astfel de exemplu.

Acest tip de tratate a fost folosit nu numai pentru a exprima prietenia si nonagresiunea (de exemplu Tratatul de prietenie, de cooperare si de asistenta reciproca dintre Rusia si Armenia, semnat in august 1997), ci si pentru a ajuta la definirea unor situatii practice de cooperare militara, incluzand in unele cazuri dreptul de a disloca trupe si armament pe un teritoriu strain. In anii 1990, Rusia a semnat mai multe tratate bilaterale de cooperare militara cu celelalte foste republici sovietice.

Aceste tratate pot include si asistenta militara concreta in caz de necesitate. Astfel, Carta de Parteneriat Democratic din 1994 poate fi considerata o continuare a acordului dintre SUA si Kazahstan din 1992, care a deschis calea dezvoltarii relatiilor militare bilaterale.

In ansamblu, tratatele bilaterale pot fi considerate instrumente care permit definirea politicii de securitate externa, intarirea relatiilor de prietenie dintre state si solutionarea unor probleme specifice. In cazul tratatelor bilaterale, parlamentele tind sa aiba pozitii decisive in aprobarea lor si o putere mai mare in propunerea unor schimbari de text – pe care executivul sa le negocieze ulterior – decat in cazul tratatelor clasice multilaterale de securitate.

Importanta participarii Parlamentului si a cetatenilor

In tarile in care participarea cetatenilor si a Parlamentului la procesul de ratificare a tratatelor internationale nu este ceva uzual, aceasta trebuie incurajata deoarece contribuie la mobilizarea sprijinului cetatenilor. Ca o problema de principiu, intr-o democratie, executivul nu trebuie sa incheie tratate sau acorduri bilaterale secrete fara cunostinta sau aprobarea Parlamentului. Acordurile internationale care afecteaza suveranitatea statului trebuie sa fie subiectul dezbaterilor si aprobarii parlamentare.

In unele tari, precum Elvetia, tratatele importante sunt supuse unui referendum popular. Astfel, participarea societatii civile la schimbarile majore ce afecteaza politica externa a tarii este garantata. In Elvetia, referendumul popular (vezi Caseta nr. 6) precede ratificarea.

Caseta nr. 6

Democratia directa si ratificarea tratatelor internationale si a altor documente importante: cazul Elvetiei

În Elveția, Parlamentul Federal, Consiliul Federal (Guvernul) și populația iau parte la procesul de ratificare a tratatelor internaționale. Tratatelor importante pentru țară nu sunt dezbătute doar de Parlament, ci și de public. Societatea își poate exprima opinia cu privire la acordurile negociate prin referendum. Mai mult decât atât, tot prin referendum societatea poate să acorde un mandat Consiliului Federal pentru a începe sau a opri negocierea unor viitoare tratate. Dacă Guvernul vrea să adere la „o organizație de securitate colectivă sau la o comunitate supranatională”, este necesar un referendum (articolul 140.b din Constituția Federală).

Ce puteți face ca parlamentar

Negocierile pentru tratate

Asigurați-vă ca Parlamentul și comisiile competente:

- iau parte la procesul de negociere, în special prin participarea parlamentarilor din diferite partide politice la echipa de negociere;
- primesc reacții de la societatea civilă, în special de la organizațiile importante de cercetare sau de dezbateră publică pe problemele negociate;
- pot să-și prezinte opiniile Guvernului în mod oficial și la timp, astfel încât să se asigure că preocupările și aspirațiile cetățenilor sunt luate în considerare.

Analiza de impact

Asigurați-vă ca Parlamentului îi este prezentată o analiză detaliată a impactului potențial (pe termen mediu și pe termen lung) pe plan politic, economic, social, de mediu și altele – al unui tratat pe care să-l poată apoi dezbate.

Ratificarea

Asigurați-vă ca Parlamentului i se cere la timp să ratifice tratatul.

Asigurați-vă de existența unei compatibilități între tratatul propus spre ratificare și legislația internă, fie modificând legislația internă, fie, acolo unde este posibil, inserând o clauză de rezerva sau de interpretare cu privire la acordul internațional.

Revizuirea clauzelor de rezerva și interpretative

Asigurați-vă ca validitatea rezervelor și clauzelor interpretative exprimate de țara dumneavoastră se menține în momentul revizuirii periodice a politicii naționale de securitate.

Rolul societatii civile si al mass-media

Sectorul de securitate devine din ce in ce mai larg si mai complex. El reprezinta o provocare pentru parlamente, carora de multe ori le lipsesc resursele si specialistii necesari pentru controlul eficient al sectorului de securitate. Ca urmare, au aparut numeroase organisme cu functii complementare, chiar daca Parlamentul isi mentine prerogativa suprema de control al Guvernului. Atat societatea civila, cat si mass-media pot contribui la examinarea de catre Parlament a sectorului de securitate in cadrul stabilit de Parlament.

Societatea civila

Notiunea de societate civila se refera la organizatii autonome care se situeaza intre institutiile statului si viata privata a persoanelor si comunitatilor. Ea include un spectru larg de asociatii voluntare si de miscari sociale, adica organizatii si grupuri care reprezinta diferite interese sociale si tipuri de activitati. Urmatoarele paragrafe vor arata din ce motiv societatea civila ar trebui sa joace un rol in garantarea asumarii responsabilitatii in cadrul sectorului de securitate, ce presupune acest rol si cum poate societatea civila sa contribuie la controlul parlamentar.

Societatea civila si democratia

Societatea civila este esentiala pentru procesul de democratizare, a carui expresie este, si joaca un rol important in functionarea democratiilor traditionale. Societatea civila le reaminteste in mod activ responsabililor politici ca exista o multitudine de cereri si interese concurente ce trebuie luate in considerare in deciziile privind cheltuielile bugetare si politica statului. Tocmai de aceea, o societate civila activa reprezinta o conditie de baza a democratiei, avand potentialul de a contrabalansa puterea statului, de a rezista tendintelor autoritare si, gratie naturii sale pluraliste, de a se asigura ca statul nu devine instrumentul unor grupuri de interese sau elitiste.

Societatea civila si sectorul de securitate

Grupurile din cadrul societatii civile, precum institutiile academice, institututele de cercetare, organizatiile pentru protectia drepturilor omului si cele de analiza a politicilor publice pot influenta in mod activ deciziile si politicile din sectorul de securitate.

Guvernele pot incuraja participarea organizatiilor neguvernamentale la dezbaterile publice referitoare la sectorul de securitate, la fortele armate, la activitatea politiei si a serviciilor de informatii. La randul lor, astfel de dezbateri accentueaza transparenta Guvernului.

Rolul si contributiile specifice organizatiilor neguvernamentale si institutelor de cercetare la sectorul de securitate

Organizatiile neguvernamentale (ONG) sunt in general organizatii nonprofit, care reprezinta aspiratii sociale si interese specifice in anumite domenii. In ceea ce priveste institututele de cercetare, acestea pot fi ONG-uri independente de Guvern sau, din contra, pot avea legaturi cu Guvernul, de exemplu prin finantare de la bugetul de stat.

ONG-urile si institututele de cercetare pot intari controlul democratic si parlamentar al sectorului de securitate prin:

difuzarea de analize si informatii independente privind sectorul de securitate, problemele militare si chestiunile de aparare pe langa Parlament, mass-media si public;

monitorizarea si incurajarea respectarii cadrului legislativ si a drepturilor omului in sectorul de securitate;

inscrierea in agenda politica a problemelor de securitate importante pentru societate in ansamblul ei;

intarirea competentelor si capacitatilor Parlamentului prin cursuri si seminarii de pregatire de specialitate;

oferirea unor puncte de vedere ale unor experti independenti despre politica de securitate a Guvernului, bugetele de aparare, achizitionarea armamentului si resursele existente, incurajand dezbaterile publice si formuland optiuni posibile;

furnizarea reactiilor la deciziile in materie de politica nationala de securitate si la modul de aplicare a acestora;

educarea publicului si facilitarea dezbaterilor in domeniul public alternativ.

Interventiile societatii civile in America Latina ilustreaza elocvent diversitatea rolurilor pe care ONG-urile si centrele de cercetare le pot juca in controlul sectorului de securitate (vezi Caseta nr. 7).

Caseta nr. 7

Societatea civila din America Latina.

O ilustrare practica a rolului si importantei organizatiilor societatii civile

Multe grupuri din societatea civila din America Latina s-au format in anii 1980-1990, in scopul ameliorarii dialogului dintre civili si militari, in momentul in care noile guverne civile alese incercau sa restructureze fortele armate. Acest dialog a contribuit la scoaterea din izolare a fortelor armate si au deschis un proces de schimburi profesionale intre societatea civila, parlamentari si ofiterii superiori. De atunci, aceste grupuri si-au asumat un rol mai important, furnizand deseori expertiza civila si asistenta tehnica pe probleme din domeniile securitatii si apararii, asumandu-si mai multe responsabilitati in examinarea politicilor si bugetelor militare.

Exemple

Grupul argentinian *SER en 2000* este un exemplu in acest sens. Infiintat dupa incercarea de lovitură de stat militara din 1990, *SER en 2000* a inceput initial ca un spatiu menit a promova dialogul intre reprezentantii societatii civile, partidele politice si armata. Acest dialog i-a permis grupului *SER en 2000* sa contribuie la conceperea si redactarea elementelor-cheie ale legislatiei ce a format ulterior cadrul politicii de aparare.

In mod similar, in Republica Dominicana, expertii civili in securitate si aparare ce formau gruparea *FLACSO* au cooperat cu armata pentru a dezvolta o propunere legislativa pentru reforma politiei si ulterior au consiliat executivul si Congresul in procesul de dezbateri a acestei propuneri.

Multe din grupurile din America Latina colaboreaza strans cu membrii comisiilor de aparare si securitate din Congresul national la imbunatatirea capacitatii tehnice si umane a legislativului in controlul functiilor militare.

Grupul peruvian *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE)* pregateste membrii Congresului si personalul din comisiile de aparare pe probleme privind elaborarea si gestionarea bugetelor militare.

In Guatemala, *FLACSO* a asistat Congresul in analiza si dezbaterile mai multor legi privind fortele armate, inclusiv reforma serviciilor de informatii si a serviciului militar.

Lipsa competentei civile

Competenta civila din domeniul apararii si securitatii este inca insuficienta in America Latina. Acest deficit de experti civili a afectat eficienta executivului si a institutiilor legiuitoare care au sarcina sa controleze sectorul militar. Pe termen scurt insa, organizatiile societatii civile pot limita acest deficit prin asistenta oferita institutiilor statului si prin pregatirea unui numar mare de cetateni.

Formarea retelelor regionale

In acest scop, grupul *SER en 2000* a format recent o retea regionala de institute de cercetare si organizatii neguvernamentale din domeniul securitatii si apararii. Reteaua – *RESDAL* (www.ser2000.org.ar) – ofera materiale si documente legislative referitoare la securitate si aparare, precum si programe de cercetare pentru civili si posibilitatea de a vizita organizatia.

Mass-media

Un sistem mediatic independent ajuta in general publicul si pe reprezentantii sai alesi, punandu-le la dispozitie informatia necesara pentru luarea deciziilor in cunostinta de cauza. Mass-media contribuie la controlul activitatii celor trei puteri din stat si poate influenta continutul si calitatea problemelor ridicate in dezbaterile publice, care, la randul lor, influenteaza Guvernul, mediul de afaceri, mediul academic si societatea civila. Un sistem mediatic liber este asadar o componenta-cheie a democratiei. Caseta nr. 8 mentioneaza problemele imense cu care jurnalistii se pot confrunta atunci cand incearca sa-si critice guvernele. Asigurarea securitatii jurnalistilor este o conditie *sine qua non* pentru libertatea presei.

Caseta nr. 8

Noi tipuri de razboaie: timpuri dificile pentru libertatea presei

„Aproape o treime din populatia lumii traieste inca in tari unde nu exista libertatea presei (...) Trebuie de asemenea sa distingem intre cei care au fost ucisi in zonele de razboi, dar nu din cauza statutului lor, si cei care au fost ucisi in mod deliberat, pentru ca articolele si investigatiile lor atingeau puncte sensibile sau denuntau un comportament arbitrar, deturarni de fonduri, nedreptati, crime si activitati mafioate. Noile tipuri de razboaie, nu intre armate, ci intre interese etnice, ideologice, religioase sau criminale, fac meseria de reporter din ce in ce mai periculoasa. Dar moartea sau ranirea jurnalistilor in aceste conflicte nu sunt intotdeauna accidentale. Uneori, combatantii, chiar si cei din armata, ii tintesc in mod deliberat pe martorii incozoi ai faptelor lor.“

Sursa: Annual Report 2002, Reporteri fara Frontiere

In tarile in care mass-media nu este independenta fata de institutiile guvernamentale, este foarte usor sa devina un instrument de propaganda in mainile conducatorilor. In astfel de cazuri, mass-media nu poate sa contribuie la cresterea transparentei si a controlului democratic al sectorului de securitate.

Odata cu explozia Internetului, accesul potential al publicului la informatiile oficiale este imens. In ultimul deceniu, s-a manifestat preocuparea generala pentru cresterea transparentei, a raspunderii in fata publicului si a accesului liber la informatiile oficiale. Aceasta preocupare ar trebui incurajata, deoarece contribuie la informarea cetatenilor, la cresterea calitatii dezbaterii publice pe probleme legate de politicile publice si, nu in ultimul rand, la ameliorarea guvernarii democratice. Internetul are insa dezavantajul ca poate fi folosit si de grupurile extremiste, de exemplu pentru raspandirea rasismului sau antisemitismului. In unele conflicte recente, alte canale media, precum radioul, au fost folosite de grupurile extremiste pentru a crea un climat de ura intre diferitele grupuri din societate.

Colectarea si difuzarea informatiilor pe probleme de securitate

Din perspectiva unei guvernari democratice, eficiente, mass-media are dreptul de a colecta si a difuza informatii pe problemele de securitate de interes public si, ca atare, are o responsabilitate publica in privinta standardelor de adevar, acuratete si echidistanta.

Mass-media poate ajuta Guvernul si Parlamentul sa explice deciziile si politicile cetatenilor, care au, la randul lor, dreptul de a fi informati si de a participa in cunostinta de cauza la procesul politic. De exemplu, mass-media poate contribui la dreptul publicului de a fi informat prin difuzarea de informatii despre cei care detin o functie publica in domeniul securitatii, despre tipul de politica de securitate adoptat, despre trimiterea trupelor in afara tarii, despre doctrina militara, despre achizitionarea armamentului si despre tratatele si intelegerile pe care se bazeaza, despre actorii implicati, despre provocarile pentru sectorul de securitate si despre dezbaterile importante. Cu toate acestea, mass-media se poate autocenzura sau poate suferi constrangeri in cazul informatiilor confidentiale.

Legislatia privind mass-media si problemele de securitate

Toate tarile au legi care asigura libertatea presei. Acest principiu este consfintit in articolul 19 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului, care stipuleaza:

„Orice persoana are dreptul la libertatea de opinie si de exprimare: acest drept include libertatea de a avea propriile opinii si de a cauta, a primi si a dezvalui informatii si idei prin orice mijloc si indiferent de frontiere.“

Desi nu exista dispozitii internationale privind maniera de a instaura si de a proteja aceasta libertate, trebuie mentionat ca principiul international mentionat anterior nu este enuntat in termeni restrictivi si nu contine nici o referinta la vreo posibila restrictie generica legata de problemele de securitate.

Caseta nr. 9

Libertatea presei dupa 11 septembrie 2001

Ziua Internationala a Libertatii Presei se sarbatoreste in fiecare an la 3 mai. In anul 2002, ziua internationala s-a axat pe posibilul impact asupra libertatii presei al masurilor luate pentru intarirea securitatii nationale si internationale dupa 11 septembrie 2001.

„Exista in mod clar o tensiune intre exercitarea libertatilor fundamentale si nevoia de securitate crescanda in fata terorismului, dar rostul oricarei campanii antiterorism trebuie sa fie garantarea libertatilor noastre“, a spus Koïchiro Matsuura, Directorul General al UNESCO.

Sursa: The World of Parliaments, nr. 6, mai 2002, UIP.

Comunicarea Parlamentului cu publicul pe problemele de securitate

Controlul democratic poate fi eficient, ca principiu al unei bune guvernari, numai daca publicul este la curent cu problemele majore care se dezbat in Parlament.

Eficienta comunicarii cu publicul pe probleme de securitate depinde de bogatia si de acuratetea informatiilor facute publice de Guvern si de Parlament. Mai ales Parlamentul trebuie sa fie interesat ca publicul sa dispuna de informatii pentru a putea intelege atat situatia curenta, cat si rezultatele procesului decizional din Parlament.

Accesul publicului la documentatie

O modalitate eficienta prin care Parlamentul poate sa asigure informarea publica este sa faca publice documentele si informatiile legate de sectorul de securitate in format standard sau electronic, fie in cooperare cu Guvernul, fie pe cont propriu.

Caseta nr. 10

Parlamentele pe Internet: website-uri utile

In mai 2002, existau 244 de Adunari Parlamentare din 180 de tari (64 de Parlamente fiind bicamerale). UIP cunoaste existenta a 165 de website-uri parlamentare din 128 de tari (camerele separate au in unele tari site-uri separate). „Ghidul pentru continutul si structura website-urilor parlamentare“, adoptat de Consiliul UIP in mai 2000, este accesibil pe site-ul UIP la adresa: <http://www.ipu.org>.

Exemple de informatii din sectorul de securitate care pot fi facute publice, de preferat intr-o versiune cat mai accesibila publicului larg:

documente de importanta strategica, ca politica nationala de securitate;

bugetul apararii (excluzand fondurile secrete);

comunicatele de presa referitoare la dezbateri, decizii, motiuni, legi etc. din Parlament pe probleme legate de sectorul de securitate;

rezumatul tuturor sedintelor comisiilor parlamentare si al dezbaterilor pe probleme de securitate (cu exceptia intalnirilor cu usile inchise); acestea trebuie sa contina rapoarte asupra tematicii acoperite si in intalnirile cu usile inchise;

publicatii referitoare la anchetele parlamentare pe probleme de securitate;

rapoarte anuale sau bilanturi parlamentare asupra functionarii serviciilor de securitate;

rapoartele Avocatului Poporului sau ale Curtii de Conturi privind sectorul de securitate; Avocatul Poporului poate sa nu aiba permisiunea de a dezvalui evolutia anchetelor speciale, dar poate sa le inmaneze comisiilor de specialitate; Guvernul trebuie sa dezvalui orice actiune intreprinsa in urma rapoartelor prezentate de Avocatul Poporului sau de Curtea de Conturi Parlamentului;

informatii asupra tratatelor bilaterale si multilaterale;

informatii despre votul parlamentarilor individuali sau al factorilor politici pe probleme de securitate (de exemplu bugetul, aderarea la aliantele internationale, probleme legate de serviciul militar obligatoriu, achizitionarea armamentului);

legislatia privind liberul acces la informatie.

Facilitarea implicarii publicului in activitatea parlamentara

Informarea intr-un singur sens (de la Parlament sau Guvern spre cetateni) nu este suficienta. Parlamentul trebuie sa le ofere cetatenilor posibilitatea de a comunica pe probleme de securitate. Comunicarea in ambele sensuri – dialogul – este importanta pentru ca:

asigura participarea si controlul permanent din partea cetatenilor;

creste increderea publicului in modul de functionare al Parlamentului;

ofera un control potential al unei gestionari defectuoase (de exemplu prin Avocatul Poporului parlamentar);

asigura sprijin public si legitimitate legislaturii si politicilor guvernamentale, de aici decurgand stabilitatea democratica.

Comunicarea in ambele sensuri poate fi incurajata prin informari parlamentare, audiente si servicii de monitorizare a stirilor, dezbateri televizate, scrisori electronice de informare specializate trimise membrilor comisiilor de profil si furnizate de serviciul de analiza al Parlamentului etc.

Caseta nr. 11

Parlamentele si mass-media

„11. Adunarea invita parlamentele nationale sa ia urgent in considerare masuri pentru:

- i. asigurarea unei deschideri mai mari a activitatii parlamentare, inclusiv a reuniunilor comisiilor, si considerarea acestei chestiuni nu numai de comunicare, ci o prioritate politica cu implicatii directe pentru functionarea democratiei;
- ii. folosirea mai eficienta a metodelor clasice de comunicare si a noilor tehnologii, in special prin:
 - a. furnizarea celor mai bune conditii de munca pentru jurnalisti si in special pentru corespondentii parlamentari;
 - b. asigurarea difuzarii rapide a informatiilor despre dezbateri, printre altele prin publicarea rapida a proceselor-verbale si a rapoartelor;
 - c. crearea serviciilor online pentru comunicarea electronica directa cu publicul si cu jurnalistii;
 - d. acces la documentele parlamentare, astfel incat dezbateri publice sa poata fi incurajate inainte de votarea unui proiect;
- iii. folosirea expertilor in comunicare;
- iv. accesibilitatea textelor legislative pentru publicul larg;
- v. imbunatatirea activitatii parlamentare pentru a se putea identifica rapid problemele centrale ale dezbaterilor politice, cautand de exemplu masuri care pot duce la cresterea eficientei procesului decizional;

- vi. incurajarea producerii unor pachete informative care prezinta legile si descriu activitatile specifice pentru jurnalisti si pentru cercurile profesionale, prin intermediul serviciilor de informare si de comunicare;
- vii. organizarea de seminarii pentru jurnalisti pe probleme parlamentare pentru a-i familiariza cu procedurile legislative si cu activitatea parlamentara, precum si pentru a le imbunatati cunostintele despre relatia dintre Parlament si institutiile internationale; jurnalistii din mass-media locala trebuie sa beneficieze de atentie speciala;
- viii. crearea retelelor de comunicare prin Internet, ce le permit cetatenilor sa comunice interactiv atat cu parlamentarii, cat si cu serviciile de informare ale Parlamentului;
- ix. elaborarea unor metode de incurajare a crearii de canale de televiziune independente destinate prezentarii activitatii parlamentare, cum este cazul in mai multe tari europene, in SUA si in Canada;
- x. sprijinirea, prin mijloace fiscale sau de alta natura, a acelor canale media care ofera informatii de calitate in mod independent si a caror existenta este in pericol datorita fortelor economiei de piata."

Sursa: Rezolutia 1142 (1997) a Adunarii Parlamentare a Consiliului Europei

Participarea politica este importanta pentru stabilitatea democratica pe termen lung a sistemului. Gradul de participare variaza insa de la tara la tara. Unele parlamente le permit cetatenilor sa asiste la intrunirile comisiilor. Aceasta poate sa fie de o importanta majora pentru activitatile din sectorul neguvernamental sau pentru cei interesati de procesul legislativ. Chiar daca o astfel de participare nu le ofera celor interesati dreptul de a interveni, simpla lor prezenta este deja foarte valoroasa.

Ce puteti face ca parlamentar

Contributia actorilor neinstitutionali la politica de securitate

Asigurati-va ca exista mecanisme prin care Parlamentul sa beneficieze de contributia actorilor din societatea civila cu prilejul dezbaterii problemelor de securitate.

Daca este cazul, promovati adoptarea legislatiei ce permite institutiilor competente, ONG-urilor si mass-media sa contribuie la activitatea comisiilor parlamentare competente in probleme de securitate.

Sensibilizarea publicului

Asigurati-va ca Parlamentul are o politica activa de relatii publice atat in privinta deciziilor ce afecteaza securitatea, cat si a procesului decizional.

Relatia dintre securitate si libertatea presei

Asigurati-va ca libertatea presei este mentinuta, atat prin lege, cat si in practica in domeniul securitatii si ca limitarile aduse libertatii presei nu incalca principiile drepturilor omului.

Asigurati-va ca exista o legislatie in vigoare pentru liberul acces la informatie.

Politica de securitate din perspectiva egalitatii dintre sexe

Egalitatea dintre sexe este o preocupare publica relativ recenta. Astazi, este privita ca un parametru important inclusiv in problemele de securitate, nu doar pentru ca patura cea mai afectata in conflictele armate (inclusiv refugiatii si persoanele fortate sa-si paraseasca domiciliul) este formata din femei si copii, ci si pentru ca femeile – care reprezinta peste jumatate din populatia lumii – au drepturi egale cu barbatii si o contributie semnificativa la solutionarea problemelor de securitate. Viziunea si aptitudinile femeilor in problemele de securitate duc la o serie de solutii centrate pe fiinta umana, in conformitate cu notiunea de securitate umana, si ca atare mai durabile. De aceea, este esential ca atunci cand se discuta despre egalitatea dintre sexe in politica de securitate sa fie luate in considerare doua aspecte. In primul rand, politica de securitate trebuie sa se axeze si sa raspunda la problemele specifice fiecarui sex. Trebuie sa fie prezentate solutii specifice si trebuie sa fie create structuri care sa asigure respectarea drepturilor si intereselor femeilor. In al doilea rand, promovarea participarii femeilor la toate nivelurile decizionale si in toate domeniile legate de politica de securitate este esentiala.

Femeile si solutionarea conflictelor

Solutionarea conflictelor, activitatile de mentinere si de construire a pacii nu ii privesc numai pe cei direct implicati intr-un razboi sau intr-un conflict armat, care de cele mai multe ori sunt barbati. Cu toate acestea, prezenta femeilor la masa negocierilor de pace a fost si ramane pana astazi marginala, chiar atunci cand, pe timp de razboi sau conflict armat, femeile si-au abandonat rolurile traditionale pentru a-si asuma responsabilitati care in mod uzual reveneau barbatilor. Totusi, astazi contributia pe care femeile o au, fie prin aptitudini, fie prin perspective, incepe sa fie recunoscuta. In practica, implicarea femeilor in procesele decizionale, in rezolvarea conflictelor si in activitatile de sprijinire a pacii cere o schimbare a viziunii traditionale despre rolurile femeilor si barbatilor in societate si in situatii conflictuale.

Caseta nr. 12

Egalitatea barbati/femei in procesele de pace

„Orice proces de pace care ignora nevoile si rolurile femeilor nu este natural si ca atare este inerent instabil.“ ... „In timpul tranzitiilor postconflictuale, accesul femeilor la putere este decisiv pentru relansarea sociala si dezvoltarea economica. Femeile, la fel ca barbatii, sunt in acelasi timp victime si actori in razboaie si in conflictele armate, dar de obicei in moduri si in domenii diferite. In timpul razboaielor, femeile participa la noi activitati si isi asuma noi roluri, de multe ori acestea implicand si responsabilitati suplimentare. In ciuda acestor schimbari, femeile sunt de multe ori marginalizate in reconstructia pacii postconflictuale, atat in societatile postconflict, cat si in formularea si aplicarea strategiilor de reconstructie a pacii prin operatii internationale.“

*Gendering Human Security: From Marginalisation
to the Integration of Women in Peace-Building, 2001,
Norwegian Institute of International Affairs*

Caseta nr. 13 ofera cateva extrase din Rezolutia 1325 (2000) a Consiliului de Securitate al ONU, care subliniaza importanta schimbarii viziunii asupra femeilor de la aceea de victime ale conflictelor (incluzand aici violenta si violul ca tactici de lupta) la aceea de actori activi si pe picior de egalitate cu barbatii in procesele de solutionare a conflictelor, de reconstructie si de mentinere a pacii. O astfel de schimbare implica examinarea rolurilor si activitatilor femeilor si barbatilor inainte, in timpul si dupa razboi sau conflict armat; implica de asemenea luarea in considerare a egalitatii dintre sexe si a chestiunilor aferente in faza premergatoare definirii politicilor publice, la nivel national si international si in legislatia corespunzatoare.

Caseta nr. 13

Operatiile si procesele de pace din perspectiva egalitatii dintre sexe

Consiliul de Securitate (...)

„7. *Cere* statelor membre sa-si suplimenteze sprijinul financiar, tehnic si logistic pentru eforturile de pregatire care iau in considerare egalitatea barbati/femei, inclusiv cele intreprinse de fondurile si programele importante, *inter alia* Fondul Natiunilor Unite pentru Femei si Fondul Natiunilor Unite pentru Copii, precum si Biroul Inaltului Comisar al Natiunilor Unite pentru Refugiatii si alte institutii importante.

8. *Solicita* actorilor implicati ca, atunci cand negociaza si aplica acordurile de pace, sa adopte o perspectiva vizand egalitatea barbati/femei, cuprinzand printre altele: (a)_nevoile speciale ale femeilor si tinerelor in timpul repatrierii si intoarcerii acasa, in timpul reabilitarii, reintegrarii si reconstructiei postconflictuale; (b) masuri care sprijina initiativele locale de pace luate de femei si procesele locale de solutionare a conflictelor si care implica femeile in toate mecanismele de aplicare a acordurilor de pace; (c) masuri care asigura protectia si respectarea drepturilor femeilor si tinerelor, in special cele legate de Constitutie, sistemul electoral, politie si justitie (...).

15. *Isi exprima* vointa de a veghea ca misiunile Consiliului de Securitate sa ia in considerare egalitatea barbati/femei si drepturile femeilor, inclusiv prin consultari cu grupurile locale si internationale de femei; (...)

*Extrase din Rezolutia 1325 (2000) a Consiliului de Securitate al ONU
adoptata la 31 octombrie 2000*

In spiritul Rezolutiei 1325 (2000), Secretarul General al ONU a realizat un raport intitulat „Femeile, pacea si securitatea” (16 octombrie 2002), care discuta impactul conflictelor armate asupra femeilor si fetelor, cadrul legislativ international, implicarea femeilor in procesele de pace, in procesele de mentinere a pacii si in operatiile umanitare, in reconstructie si reabilitare, in dezarmare, demobilizare si reintegrare. Cateva dintre conditiile subliniate de acest raport sunt integrate in recomandarile pe care le puteti gasi la finalul acestui capitol.

Femeile in comisiile parlamentare de aparare

Sondajele internationale succesive ale UIP din ultimii 25 de ani privind implicarea femeilor in politica arata ca femeile sunt inca absente sau subreprezentate in comisiile parlamentare de aparare. Foarte rar acestea ocupa pozitia de presedinte sau vicepresedinte ori de raportor in cadrul unor astfel de comisii. Un sondaj din 1997 al UIP (*Barbatii si femeile in politica: democratia inca se mai construiește*) arata ca, din 97 de parlamente care au furnizat date despre prezenta femeilor in comisiile parlamentare, numai 3% aveau o femeie ca presedinta a Comisiei de aparare. Situatiia poate fi explicata in doua feluri: in primul rand, sunt foarte putine femei parlamentari in toata lumea (14,3% in mai 2003); in al doilea rand, mentalitatea ca razboiul, pacea si chestiunile de securitate sunt problemele barbatilor este foarte adanc inradacinata. Aceasta mentalitate este cu atat mai problematica cu cat razboaiele afecteaza intreaga populatie a unui stat si de cele mai multe ori femeile devin victime din mai multe puncte de vedere decat barbatii.

Femeile in fortele armate

La nivelul serviciilor administrative, logistice si de sprijin, implicarea femeilor in fortele armate este ceva uzual si chiar traditional in multe tari. Aceasta prezenta a femeilor in functii de sprijin este importanta nu numai pe timp de pace, ci si pe timp de razboi. Din contra insa, la nivelul operational si al trupelor, aceasta implicare este un fenomen cu mult mai recent. La nivel international exista prea putine informatii despre femeile din fortele armate pentru a ne permite comparatii. Caseta nr. 14 ofera un exemplu de participare a femeilor la efectivele armate din statele membre NATO.

Caseta nr. 14

Prezenta femeilor in fortele armate: exemple din tarile membre NATO

Sursa: NATO Review, vara 2001

În general, putem spune ca participarea femeilor ca recruti si/sau in unitatile militare profesioniste poate fi incurajata de liderii politici sau poate fi un rezultat al evolutiei sectorului de securitate. Se pare ca aceasta participare este consecinta a doua fenomene, care pot avea loc independent unul de celalalt:

perceptia unei nevoi de mobilizare a intregii populatii pentru protejarea si promovarea securitatii nationale;

modernizarea fortelor armate, care, ca orice alta ramura de activitate, sunt expuse evolutiei sociale si ca atare devin din ce in ce mai sensibile la conceptul egalitatii dintre sexe.

Caseta nr. 15

Implicarea femeilor in politica de securitate ca mod de recunoastere a egalitatii dintre sexe

Politica de securitate a guvernului poate fi analizata din punct de vedere al respectarii principiului egalitatii dintre sexe. La cea de-a patra Conferinta mondiala a ONU despre problematica femeilor de la Beijing, ONU a stabilit ca normalizarea proportiilor de participare a femeilor reprezinta o strategie globala de promovare a egalitatii dintre sexe. ONU (ECOSOC) defineste normalizarea proportiilor de participare a femeilor ca „... procesul de evaluare a implicatiilor pentru femei si barbati ale oricarei actiuni planificate, inclusiv legislatia, politicile publice sau programele publice, in toate domeniile si la toate nivelurile. Este o strategie destinata integrarii preocuparilor si experientelor femeilor si barbatilor in conceperea, aplicarea, monitorizarea si evaluarea politicilor si programelor publice in toate sferile politice, economice si sociale, astfel incat atat femeile, cat si barbatii sa poata beneficia de ele in mod egal, iar inegalitatea sa nu fie perpetuata. Scopul final este acela de a obtine egalitatea dintre sexe.”

Sursa: Consiliul Economic si Social al ONU, Concluzii, 1997/2

Participarea in crestere a femeilor la fortele armate poate sa contribuie la trecerea de la apararea traditionala la conceptul de securitate umana: accentul este pus pe cercetare, tehnologii informatinale (inclusiv in sectorul bancar) si activitati de informare, pe langa (si uneori in locul) metodelor si operatiilor care necesita forta fizica si antrenament. Acest curent ofera noi oportunitati femeilor, in special in tarile in care barbatii si femeile au acces egal la educatie si pregatire.

Caseta nr. 16

Noi dimensiuni si chestiuni ridicate de includerea femeilor in sectorul de securitate

Implicarea crescanda a femeilor in sectorul de securitate si mai ales in sectorul militar si in politie ridica intrebarea daca pregatirea (in special cea fizica) si disciplina trebuie sa fie aceleasi pentru barbati si pentru femei.

De asemenea, aceasta implicare necesita reglementari privind aspecte ale sexualitatii, care pana acum au fost strict excluse din fortele armate, din alte institutii militarizate ale statului sau din politie: nevoile speciale si interesele cuplurilor casatorite si necasatorite din aceleasi unitati sau din unitati diferite trebuie sa fie luate in considerare, precum si problemele legate de maternitate si paternitate.

Mai mult, este necesara reconsiderarea problemelor legate de tinuta si de atractivitatea ei estetica si sexuala: uniformele trebuie sa fie identice pentru femei si pentru barbati? Trebuie sa aiba neaparat o croiala pur masculina?

Toate aceste intrebari configureaza o noua viziune. Legislatia nationala si reglementarile din armata si politie trebuie sa fie revizuite si adaptate la realitatile epocii noastre.

Femeile in operatiile de mentinere a pacii si in ministerele apararii

Dupa cum se poate vedea din datele prezentate in *NATO Review* (vara 2001), numarul femeilor participante la operatiile de mentinere a pacii de la sfirsitul celui de-al doilea razboi mondial pana astazi ramane minim. Doar cateva tari, precum Canada, Ungaria, Franta, Olanda si Portugalia, au peste 5% din personalul de mentinere a pacii femei. Cu toate acestea, experienta Natiunilor Unite arata ca prezenta femeilor este bine primita de populatiile afectate si are o influenta pozitiva asupra rezultatelor operatiilor: de exemplu, se acorda mai multa atentie problemelor egalitatii dintre sexe si violentei.

Numirea unei femei ca ministru sau ministru adjunct al apararii este inca foarte putin intalnita. Un sondaj mondial al UIP din martie 2000 arata ca femeile reprezentau numai 1,3% din totalul ministrilor apararii sau pe probleme de securitate si 3,9% din totalul ministrilor adjuncti si al factorilor de decizie la nivel ministerial din sector (vezi harta mondiala elaborata de UIP si ONU, intitulata *Femeile in politica, 2000*).

Ce puteti face ca parlamentar

Date

Solicitati date statistice privind procentul de femei din fiecare segment al fortelor armate, din alte institutii militare ale statului, al politiei si al serviciilor de informatii. Pe langa aceasta, solicitati date despre procentul de femei aflate in pozitiiile de decizie si despre includerea femeilor in delegatiile tarii dumneavoastra la ONU, NATO si alte institutii internationale pe probleme de securitate.

Egalitatea dintre sexe, rezolvarea conflictelor si procesul de reconstructie*)

Pe cat posibil, asigurati-va ca in echipele de negociere exista un numar egal de femei si barbati.

Asigurati-va ca acordurile de pace iau in considerare sistematic si explicit consecintele conflictelor armate asupra femeilor, contributia lor la procesul de pace, nevoile si prioritatile lor in contextul postconflictual.

Asigurati-va ca experienta, cunostintele si capacitatea dezvoltate de femei in timpul conflictelor sunt folosite in mod benefic in contextul procesului de reconstructie.

Egalitatea barbati/femei si misiunile de pace*)

Srijiniti participarea femeilor la misiunile de pace si in procesele de reconstructie postconflictuale.

Asigurati-va, de preferinta prin legislatie, ca personalul de mentinere a pacii si personalul international este pregatit pentru a face fata diferentelor culturale si diferentelor dintre sexe.

Monitorizati sanctionarea personalului de mentinere a pacii si a personalului international care a incalcat drepturile femeilor.

Guvernul

Asigurati-va ca nivelul responsabilitatilor femeilor si barbatilor in Ministerul Apararii din ultimii zece ani, de exemplu, este echilibrat. Verificati daca oportunitatile femeilor de a ocupa pozitii ierarhice superioare sau pozitii de decizie sunt egale prin lege si in practica cu cele ale barbatilor.

Parlamentul

Verificati componenta – istorica si/sau actuala – a comisiilor parlamentare pentru aparare sau securitate, precum si nivelul responsabilitatilor femeilor din aceste comisii.

Verificati daca comisiile manifesta preocupare pentru problemele egalitatii dintre sexe si, daca nu, faceti presiuni pentru echilibrarea numarului de femei si barbati si pentru cresterea sensibilitatii la problemele egalitatii barbati/femei.

*) Recomandari ce decurg din Raportul Secretarului General al ONU, *Femeile, pacea si securitatea*, 16 octombrie 2002.

Sectiunea III

Principalele componente operationale ale sectorului de securitate

Capitolul 8

Fortele armate

De-a lungul istoriei, armata a fost privita ca scutul si sabia unui stat. Caseta nr. 17 arata ca la mijlocul anului 2002 doar cateva tari nu aveau forte armate.

Caseta nr. 17

Jari fara armata

Unele tari nu au armata. Acestea sunt tari mici: din Oceanul Pacific, Nauru, Maldive, Kiribati, Samoa, Insulele Solomon, Tuvalu, Palau si Vanuatu; din Caraibe: Saint Vincent si Grenadines, St. Kitts si Nevis, St. Lucia, Dominica, Grenada. Alte tari fara forte armate sunt Costa Rica, Islanda, Mauritius, Panama, Timorul de Est, Somalia (care isi constituie in prezent armata), Andorra, San Marino si Haiti. Cele mai multe dintre aceste tari au unitati paramilitare (de pilda garda nationala si graniceri).

Funcțiile fortelor armate

Transformarile din sectorul securitatii de la sfarsitul razboiului rece incoace au afectat fortele armate pe tot globul. Armatei i s-au dat noi sarcini si i s-a cerut sa-si exercite vechile atributii intr-o noua maniera. Astazi este uzual ca armatele din intreaga lume sa aiba urmatoarele cinci misiuni:

- protectia indepedentei, suveranitatii si integritatii teritoriale a tarii ori, mai pe larg, a cetatenilor tarii;

- misiuni internationale de mentinere a pacii sau de impunere a pacii;

- asistenta in caz de calamitate;

- sarcini de securitate interna (asistenta pentru politia civila in mentinerea ordinii publice in cazuri exceptionale);

- participare la constructia natiunii (functie sociala).

Gradul in care armata indeplineste aceste misiuni variaza de la un stat la altul, depinzand de cadrul legislativ national si de perceptia asupra securitatii.

Protejarea suveranitatii si a societatii

In ciuda evolutiei securitatii si a noilor amenintari, misiunea traditionala a armatei este aceea de a apara tara sau aliatii impotriva atacurilor armate externe. Aceasta misiune include nu numai protejarea teritoriului statului si a suveranitatii politice, ci si protectia societatii in ansamblul ei.

De la sfarsitul razboiului rece, liderii politici si militari au devenit constienti ca suveranitatea nationala este in pericol nu numai in cazul amenintarilor armate externe, ci si in cazul amenintarilor nonarmate, ca terorismul, razboaiele civile, crima organizata, atacurile pe Internet si coruptia (vezi Caseta nr. 1). Aproape toate fortele armate trec printr-un proces de reforma a conceptului de aparare. Caseta nr. 18 descrie trei procese principale de reforma.

Caseta nr. 18

Reforma apararii: in ce scop?

Din 1990, majoritatea armatelor au suferit reforme radicale. Aceste reforme au avut loc in diverse tari din diferite motive, inasa, simplificand, putem distinge trei obiective majore.

Democratizarea

In multe din tarile postcomuniste, postdictatoriale si postconflictuale, principalul scop al reformei apararii a fost democratizarea:

- armata raspunde in fata autoritatilor politice alese in mod democratic;
- resursele necesare fortelor armate au fost contrabalansate de nevoile celorlalte sectoare ale societatii.

Adaptarea la noul mediu de securitate

- Adaptarea efectivelor si a bugetului armatei la noile amenintari la adresa securitatii.
- Pregatirea fortelor armate pentru a face fata noilor misiuni, de exemplu misiunile de mentinere a pacii.

Internationalizarea

Din ce in ce mai mult, armata nu mai actioneaza doar in contextul national, ci impreuna cu unitati ale altor tari. Aceasta cooperare internationala poate avea loc *ad hoc*, ca misiunile ONU de pace, sau intr-o formula institutionalizata si de lunga durata (precum NATO) ori in baza unui tratat bilateral sau multilateral.

- Plasarea (partiala) a armatei sub comanda si in structurile organizationale internationale.
- Cresterea capacitatii armatei de a actiona impreuna cu armatele altor tari in privinta echipamentului, pregatirii, limbajului, informatiilor, comenzilor si sistemelor de control (interoperabilitatea).

Exemple de unitati internationale permanente:

- Corpul 1 germano-olandez;
- Batalionul baltic (Lituania, Estonia, Letonia);
- Corpul polonezo-danezo-german;
- Batalionul multinational de geniu format de Slovacia, Ungaria, Romania si Ucraina (Batalionul „TISA“).

Contributii la pacea internationala

Armatele sunt implicate in misiunile de pace din doua motive: in primul rand, pentru a preveni conflictele si pentru a evita posibila raspandire a acestora, sub forma destabilizarii regionale, a dezorganizarii economice si a fluxului necontrolat de refugiatii. In al doilea rand, ca metoda de a contribui la securitatea umana si la protejarea populatiei civile din zonele de conflict. Securitatea umana, in special respectarea drepturilor omului, este un obiectiv important al politicii comunitatii internationale, deoarece conflictele din ultima perioada au devenit din ce in ce mai violente, afectand populatia civila. Un efect secundar al participarii la misiunile de pace este oportunitatea de a antrena unitatile militare si de a castiga experienta in cazuri reale.

Asistenta in caz de calamitate

Fiecare tara poate fi sau a fost afectata de dezastre naturale sau produse de om, precum cutremure, inundatii, incendii sau avioane prabusite in zonele urbane. In astfel de situatii de urgenta, armata este chemata in sprijin de autoritatile civile. Armata poate indeplini sarcini ca mentinerea ordinii publice, furnizarea de alimente, medicamente sau de alte resurse, mentinerea liniilor de comunicatie si de transport. Un efect secundar al implicarii armatei in cazurile de calamitate este acela de imagine: armata dobandeste vizibilitate pozitiva si se bucura de sprijinul populatiei.

Asistenta acordata autoritatilor civile pentru asigurarea ordinii publice

O alta misiune indeplinita de unele armate este aceea de a asista autoritatile civile in mentinerea ordinii publice si in respectarea cadrului legislativ. Totusi, aceasta misiune este foarte controversata. Societatile pot fi amenintate de pericole care depasesc capacitatea autoritatilor civile si a politiei de a le face fata, iar in astfel de cazuri este necesar ajutorul armatei. Printre exemplele posibile se numara atacurile teroriste, crima organizata sau traficul ilegal de droguri. Problemele si riscurile pe care le implica folosirea armatei pentru asigurarea ordinii publice includ:

- subminarea controlului civil al armatei;
- conduce inevitabil la politizarea armatei;

- armata poate restabili ordinea si legea doar temporar, dar nu poate indeparta radacinile economice, politice sau sociale ale conflictului sau dezordinii;

- fortele armate sunt pregatite pentru lupta si ca atare nu au capacitatea necesara activitatilor politienesti sau pentru lucrul cu civilii;

- exista riscul unei rivalitati functionale intre politie si fortele armate.

Caseta nr. 19

Folosirea armatei la mentinerea ordinii publice in Africa de Sud

„(...) Forta Nationala de Aparare a Africii de Sud (SANDF) va fi folosita numai in cazuri exceptionale, precum situatiile exceptionale in care ordinea publica nu mai poate fi mentinuta de structurile politiei sud-africane sau din motive de aparare nationala (...). Folosirea armatei se va face sub control parlamentar, cu respectarea drepturilor fundamentale constitutionale si va fi reglementata prin legislatie.“

Sursa: „Defence in a Democracy“. White Paper on National Defence for the Republic of South Africa, mai 1996.

Funcțiile sociale

Se stie ca armata, in special acolo unde exista recruti, contribuie la procesul de constructie a natiunii prin reunirea tinerilor (in special barbati) din diferite parti ale tarii si din diferite medii sociale si etnice. In special in societatile de imigranti sau in societatile multiculturale, armata are un rol de omogenizare. O alta functie sociala a armatei consta in oferirea de oportunitati educationale persoanelor cu perspective si mijloace limitate, care pot beneficia de educatie in timpul serviciului militar. O alta functie sociala a armatei, in special in tarile in curs de dezvoltare, este aceea de a asista administratia civila in regiunile indepartate, prin folosirea veteranilor pentru educatie, profilaxie medicala si prevenirea degradarii ecologice.

Aceste functii sociale constituie exemple ale contributiei pozitive a armatei in societate. Insa, in unele tari, asistam la interventii negative in societate, economie si politica. De exemplu, in unele tari, militarii intervin in politica si ameninta Guvernul. In altele, din nefericire, militarii se lanseaza in afaceri care le aduc venituri suplimentare pe langa bugetul de stat, venituri care scapa controlului democratic.

Ce puteti face ca parlamentar

Funcțiile armatei

Asigurați-vă ca funcționarea armatei:

- este bine definită prin lege și prin regulile și regulamentele militare;
- este în conformitate cu politica și conceptele naționale de securitate;
- corespunde nevoilor actuale de securitate ale societății.
- Funcțiile nonmilitare nu compromit starea de pregătire a armatei pentru funcția sa primordială de a proteja suveranitatea națională și de a contribui la aplicarea dreptului internațional.

Reforma apărării

Verificați dacă armata are mecanisme pentru analiza periodică a reformelor.

Verificați reformele aplicate în ultimii 5 – 10 ani (acolo unde este cazul) și studiați natura, aplicarea și scopul acestora, precum și importanța lor, având în vedere elementele menționate în Caseta nr. 27.

Comisiile parlamentare competente trebuie să primească rapoarte detaliate asupra reformelor propuse sau aplicate, împreună cu analiza de impact, și să poată pune întrebări legate de aceste reforme, de exemplu prin audieri.

Folosirea armatei în misiuni de menținere a ordinii publice

În principiu, nu este dorit ca armata să fie implicată în menținerea ordinii publice, dar, dacă nu există o altă soluție, Parlamentul ar trebui:

Să se asigure ca implicarea armatei în menținerea ordinii publice este definită clar, restricționată și reglementată prin lege, inclusiv:

- circumstanțele în care se poate recurge la armata;
- natura și limitele implicării sale;
- durata implicării;
- tipurile de unități care pot fi implicate în fiecare caz;
- instituțiile abilitate să ia decizia de a implica armata și de a întrerupe implicarea;
- jurisdicția competentă în cazul violării drepturilor omului.

Cadrul legislativ să menționeze ca aprobările sau mandatele trebuie să fie eliberate de o instituție autorizată înainte de a putea fi efectuate arestări, perchezitii la domiciliu sau înainte de deschiderea focului.

Asigurați-vă ca există mecanisme – parlamentare sau de alt tip – care să garanteze ca implicarea armatei în asigurarea ordinii publice se face în concordanță cu legile și principiile dreptului internațional umanitar și ale drepturilor omului.

Alte organizatii militarizate ale statului

Expresia „alte organizatii militarizate ale statului“ (de aici incolo denumite AOMS) poate avea intelesuri diferite in functie de circumstantele si de tarile in care este folosita. Totusi, AOMS sunt diferite de organizatiile militare private. Conform Institutului International de Studii Strategice de la Londra (IISS), conceptul AOMS (uneori denumite si organizatii paramilitare) include jandarmeria, serviciile de vama si granicerii, daca aceste forte au pregatire militara, sunt inzestrate ca o forta armata si actioneaza sub comanda militara in caz de razboi.

Alaturi de fortele armate, aproape toate tarile din lume au AOMS. Aceste institutii sunt strans legate de armata care, in unele cazuri, le furnizeaza tehnica militara, acces la bazele militare, instruire si asistenta.

In unele situatii, se stie ca AOMS au aplicat in mod gresit tehnici militare in activitatile de politie civila si/sau au fost raspunzatoare de incalcarii grave ale drepturilor omului. Pentru ca folosirea AOMS poate estompa diferenta dintre fortele de politie civila si fortele armate, este important ca rolul si pozitia lor sa fie bine definite. Este preferabil ca ele sa fie excluse de la operatiile de securitate interna. Parlamentul trebuie sa adopte cadrul legislativ corespunzator in acest scop si sa controleze activitatea Guvernului in acest domeniu. Presedintele sau primul-ministru trebuie sa permita controlul parlamentar al AOMS, nu numai pentru ca orice forta finantata de la bugetul de stat trebuie sa fie controlata prin lege de Parlament, ci si din cauza provocarilor si pericolelor potentiale ale folosirii lor pe scara larga in mod necontrolat.

Caseta nr. 20

Exemple de alte unitati militarizate de stat din diferite tari

Sursa: IISS, The Military Balance, 2000-2001, Londra

Funcțiile altor organizatii militarizate ale statului

AOMS indeplinesc o gama larga de functii, printre cele mai frecvente aflandu-se:

paza frontierei, inclusiv umarirea traficului ilegal de oameni sau de bunuri;

controlul revoltelor;

mentinerea legii si ordinii publice in situatii de urgenta, paza sefului statului si a instalatiilor vitale, precum reactoarele nucleare.

Ce puteti face ca parlamentar

Vezi sectiunile corespunzatoare de la capitolele precedente si urmatoare care, *mutatis mutandis*, se aplica si in acest caz.

Structurile de politie

Politia in democratie

Politia trebuie sa actioneze intotdeauna in cadrul legii. Ea este obligata sa respecte legile pe care este indreptatita sa le faca respectate. Mai mult decat atat, rolul politiei este sa trebuie sa fie diferit de cel al celorlalte institutii-cheie din sistemul de justitie penala, ca Parchetul, sistemul judecatoresc sau sistemul penitenciar. Din perspectiva unei bune guvernari, toate statele ar trebui sa asigure ordinea publica respectand drepturile omului si libertatile individului. In democratie, cetatenii sunt indreptatiti sa se astepte la un tratament corect, impartial si predictibil din partea politiei. Conduita fortelor de politie fata de public poate fi privita ca un indicator-cheie al calitatii democratiei dintr-o tara.

Caseta nr. 21

Principalele caracteristici ale unei politii democratice

Serviciile de politie trebuie sa respecte cadrul legislativ si sa actioneze conform unui cod etic profesional.

O politie democratica are drept scop asigurarea ordinii publice, respectand drepturile omului.

Responsabilitatea politiei cere transparenta si existenta unor mecanisme de control si de supraveghere interna si externa.

O politie democratica este un proces de jos in sus, care raspunde nevoilor si preocuparilor cetatenilor si comunitatii si care cauta increderea, aprobarea si sprijinul populatiei. In consecinta, se bazeaza pe transparenta si dialog. In acest scop, in multe tari politia este descentralizata pentru a putea raspunde mai repede si mai adecvat la nevoile locale.

Necesitatea unor precautii speciale

Structurile de politie sunt instrumente ale executivului si detin monopolul constrangerii legitime intr-o societate pentru a-si indeplini functiile. Totusi, din cauza acestei capacitati, exista potentialul de a fi folosite de stat ca instrumente pentru comiterea de abuzuri, de violente, pentru suprimarea drepturilor omului sau coruptiei. Structurile de politie dintr-o democratie cer precautii speciale care sa garanteze ca ele slujesc interesele societatii pe care trebuie sa o protejeze si nu interesele politicienilor, birocratilor sau ale institutiei politienesti in sine. Structurile de politie trebuie sa se bucure de independenta operationala, dar in acelasi timp sa respecte imparialitatea in aplicarea legii si sa aiba o conduita profesionala. Politistii trebuie sa fie responsabili si sa adere la un cod etic profesional explicit sau implicit, in care respectarea dreptului fundamental la viata, folosirea fortei doar atunci cand este necesar pentru a asigura un obiectiv legitim ca si folosirea fortei proportional si numai in limitele legii sunt esentiale. Folosirea fortei de structurile de politie trebuie intotdeauna sa respecte regula proportionalitatii. Pe langa structurile externe in fata carora raporteaza – politice si juridice (vezi Capitolul 3) –, trebuie sa existe structuri interne de acelasi tip. In orice sistem profesional de politie trebuie sa existe si mecanisme interne de sanctionare a posibilelor abuzuri si de primire a plangerilor populatiei.

Caseta nr. 22

Distorsiuni si circumstante periculoase

„O guvernare nedemocratica a fortelor de securitate poate sa distorsioneze prioritatile securitatii. In multe tari, prioritatea data securitatii militare a condus la militarizarea fortelor de politie (estompand astfel si mai mult diferenta dintre politie si armata) sau la alocarea unor fonduri insuficiente pentru politie, sabotand in acest mod capacitatea ei de a raspunde eficient nevoilor populatiei. Mai ales in tarile cu venituri mici, politia si alte forte de securitate au salarii aflate la pragul de jos al subzistentei, o pregatire limitata, o conducere corupta si un nivel ridicat al analfabetismului.“ ... „Liderii alesi din democratiile tinere se sprijina adesea pe fortile de securitate, in special pe unitatile militare, pentru a ramane in post, caci aceste forte sunt cele mai puternice din societate. Din acelasi motiv, unii lideri se opun eforturilor de crestere a transparentei si controlului armatei, deoarece se bazeaza pe puterea acesteia pentru realizarea scopurilor lor.“

Human Development Report, 2002

Initiative la nivelul comunitatii

Controlul democratic al politiei poate fi marit prin mecanisme informale care actioneaza de jos in sus, ca organizatiile de aparare a drepturilor omului de la nivelul comunitatilor locale, organizatii ce pot sa ajute fortele de politie sa castige increderea populatiei. Organizatiile civile de control, ca Avocatul Poporului pentru plangerile populatiei impotriva politiei, ofera siguranta ca politia raspunde in fata comunitatii pe care o slujeste. În unele cazuri, crearea unor consilii locale de securitate, formate din grupuri ale societatii civile si lideri locali, are efecte benefice asupra functionarii serviciilor politiei locale. Trebuie de asemenea sa existe o legislatie care sa-i protejeze pe cei care trag semnalele de alarma si grupurile de monitorizare din societatea civila fata de hartuirea politiei, agentiiilor de informatii si a armatei.

Caseta nr. 23

Politia din Eritreea: cazul unei tari in curs de dezvoltare

Relatia dintre structurile de politie si mediul unde actioneaza este intotdeauna complexa. Aceasta relatie este cel mai bine inteleasa daca ne gandim la modul in care aceste structuri trateaza doua din aspectele principale ale activitatii lor: folosirea fortei pentru mentinerea ordinii si asigurarea securitatii pentru publicul larg. In asa-zisele tari in curs de dezvoltare, precum Eritreea, aceasta dilema este si mai evidenta. Jara a trecut printr-o miscare de eliberare de 30 de ani impotriva Etiopiei, miscare care aparent nu a luat inca sfarsit, desi luptele s-au incheiat in 1998 si 1999. Fortele de politie, care numara aproximativ 5.000 de cadre, si-au recrutat personal din fosta armata de eliberare la inceputul anilor '90. Motivul era unul simplu: Guvernul trebuia sa aiba grija de veteranii sai. Unii din lideri aveau o pregatire specifica politiei, deoarece fusesera ofiteri in fosta uniune a Etiopiei si Eritreei.

Dincolo de diferitele tipuri de asistenta tehnica privind metodele de investigatie penala, de infiintarea unei academii de politie, a programelor de pregatire adecvate, toate sprijinite de Guvernul olandez, necesitatea unei schimbari culturale era evidenta, cel putin pentru donatori si pentru o parte a elitei tarii. Oamenii care fusesera in armata aveau o perspectiva diferita asupra folosirii fortei de aceea a politistilor englezi. Proiectul de schimbare a mentalitatilor in cadrul fortelor de politie din Eritreea, cu sprijinul Guvernului olandez, avea ca scop realizarea unei politii democratice, caracterizata de mentinerea cadrului legislativ si a ordinii publice cu un minimum de forte.

Sursa: Casper W. Vroom, Universitatea din Maastricht, Olanda, implicata in proiectul de schimbare a mentalitatii in cadrul fortelor de politie din Eritreea, 2002.

Ce puteti face ca parlamentar

Cadrul democratic

Asigurati-va ca politia actioneaza conform cadrului legislativ.

Asigurati-va ca politia actioneaza conform unui cod etic, astfel incat cetatenii sa se poata astepta la un tratament corect, impartial si predictibil. In acest scop, asigurati-va ca statul dumneavoastra adera la Codul de conduita pentru functionarii insarcinati cu mentinerea ordinii publice (1979) al ONU (vezi Caseta nr. 65).

Instruirea

Asigurati-va ca educatia si instruirea profesionala a politiei are ca scop mentinerea legii si ordinii publice cu un minimum de forte si ca, in acest scop, instruirea este axata pe valorile democratice si etice, pe drepturile omului si pe sensibilizarea fata de egalitatea dintre sexe: vezi de asemenea Capitolul 7.

Vezi si recomandarile din sectiunile VI, VII, VIII privind resursele financiare, umane si materiale.

Serviciile secrete si de informatii

Serviciile de informatii (numite uneori si „servicii de securitate“) sunt o componenta cheie a oricarui stat, furnizand analize independente ale informatiilor importante pentru securitatea statului si a societatii si pentru protectia intereselor lor vitale. Desi acestea depind de executiv, Parlamentul joaca un rol decisiv in supravegherea activitatii lor.

Noile amenintari si riscuri la adresa securitatii interne ce rezulta ca urmare a terorismului, traficului de droguri, contrabandei, crimei organizate si imigratiei ilegale solicita intarirea capacitatii acestor servicii. Mai ales dupa 11 septembrie 2001, calitatea serviciilor de informatii este considerata esentiala. In lunile care au urmat atacurilor, guvernele mai multor tari au extins atributiile serviciilor de informatii inclusiv la urmarirea pe Internet, ascultarea convorbirilor telefonice si interceptarea faxurilor (vezi Capitolul 20 despre terorism).

Noile tehnologii maresc capacitatea de supraveghere, detectare si identificare a posibililor suspecti si astfel serviciile de informatii dezvoltat relatii de cooperare atat la nivel intern, cat si la nivel extern. Parlamentul trebuie sa se asigure ca atributiile extinse ale serviciilor de informatii nu contravin normelor si principiilor dreptului international umanitar si drepturilor omului.

Natura serviciilor de informatii

Serviciile de informatii culeg si analizeaza informatii. Astfel de activitati necesita un grad inalt de confidentialitate. Pe de alta parte, exista riscul folosirii abuzive a informatiilor in contextul politic intern. Serviciile de informatii pot deveni astfel amenintari la adresa societatii si a sistemului politic pe care ar trebui de fapt sa le protejeze. De aceea, pe langa controlul exercitat de executiv, este nevoie si de controlul democratic al Parlamentului asupra serviciilor de informatii. Numai un sistem de control si de contrabalansare poate impiedica executivul sau Parlamentul sa foloseasca in mod abuziv serviciile de informatii in favoarea propriilor scopuri politice.

Intr-o democratie, serviciile de informatii trebuie sa fie eficiente, neutre politic (nonpartizane), sa adere la un cod etic profesional, sa actioneze in contextul mandatului legal si conform normelor legale si constitutionale si practicilor democratice ale statului.

Controlul democratic al serviciilor de informatii trebuie sa inceapa prin trasarea unui cadru legal explicit si clar, stabilind statutele serviciilor de informatii, supuse aprobarii Parlamentului. Aceste statute trebuie sa specifice limitele atributiilor serviciilor de informatii, metodele de actiune si mijloacele prin care aceste servicii sunt trase la raspundere.

Caseta nr. 24

Parlamentul si fondurile speciale afectate serviciilor de informatii: exemplul Argentinei

Legea nr. 25.520 privind serviciile nationale de informatii (27 noiembrie 2001), Articolul 37: „Comisia mixta a Congresului National are competenta sa supravegheze si sa controleze «alocarile bugetare» pentru diferitele componente ale sistemului national de informatii. In acest scop, Comisia mixta a Congresului National poate sa actioneze conform competentei sale, in special:

1. Sa participe si sa intervina in discutiile despre legea bugetului national pe care puterea executiva o trimite Congresului. In acest scop, puterea executiva trimite toata documentatia necesara si in special a) o anexa cu bugetele rezervate, confidentiale, secrete sau cu acces limitat; b) o anexa cu scopul, programul si obiectul cheltuielilor.
2. Sa solicite asistenta de la toate organismele de informatii incluse in aceasta lege, care sunt obligate sa furnizeze toate datele, contextul si rapoartele legate de functionarea lor. In cazurile de necesitate, datele si documentele mentionate in articolul 39 al acestei legi sunt de asemenea incluse.

3. Sa monitorizeze folosirea alocarilor bugetare in scopul mentionat in legea bugetului.
4. Sa prezinte un raport anual Congresului National si presedintelui care sa contina: a) analiza si evaluarea executarii alocatiilor bugetare pentru organismele de informatii; b) o descriere a activitatilor de supraveghere si control efectuate de Comisia mixta, precum si recomandarile pe care aceasta le face.“

Sursa: Legea nr. 25.520 privind serviciile nationale de informatii ale Argentinei, 27 noiembrie 2001.

Cele mai multe state aplica intr-un grad sau altul controlul formal, de obicei sub forma comisiilor parlamentare de control. Competenta comisiilor parlamentare deja existente, cum ar fi cele pentru aparare sau forte armate, este uneori extinsa si asupra serviciilor de informatii. In alte tari, Parlamentul are comisii sau subcomisii specializate care se ocupa de controlul serviciilor secrete si de informatii.

Comisiile parlamentare de control trebuie sa aiba acces la informatii, sa aiba un rol in numirea sefului (sefilor) serviciilor de informatii si in controlul bugetar (vezi Caseta nr._24 despre fondurile speciale).

Pe langa comisiile parlamentare competente, sau in absenta lor, unele state au instituit comisii de control al serviciului de informatii in afara executivului sau Guvernului. Corpurile de control ale executivului sau ale Guvernului au un rol managerial sau administrativ si tind sa fie mai putin independente fata de structurile a caror activitate o controleaza decat comisiile parlamentare care reunesc reprezentanti din tot spectrul politic.

Caseta nr. 25

Cateva practici ale comisiilor parlamentare care se ocupa de documentele clasificate

Daca este necesar, comisia se reuneste cu usile inchise.

Comisia raporteaza plenului Parlamentului, apoi urmeaza o dezbatere publica (a problemelor care nu sunt secrete).

Comisia este indreptatita sa solicite orice informatie, cu conditia sa nu dezvaluie informatii despre operatiile curente sau numele si angajatii serviciilor de informatii.

Comisia poate dezvalui orice informatie dupa ce a constatat (prin majoritate calificata sau prin majoritate simpla) ca serveste interesul public.

Comisia nu se limiteaza la primirea informatiilor solicitate. Din proprie initiativa, ministrul responsabil pentru serviciile de informatii trebuie sa furnizeze comisiei informatii ori de cate ori acestea pot ajuta la o intelegere completa.

Parametri pentru serviciile de informatii in democratii

Forma speciala de control al serviciilor de informatii sau secrete este influentata de traditiile legislative ale statului, de sistemul politic si de factori istorici. De exemplu, unele state influentate de traditia britanica a dreptului cutumiar tind sa accentueze aspectul juridic al controlului. Din contra, controlul legislativ tinde sa fie favorizat de tarile Europei continentale si de cele avand experienta unor sisteme politienesti represive la un anumit moment al istoriei moderne. Statele Unite ale Americii au mecanisme de control la nivel executiv, legislativ si juridic federal. Unele tari democratice au creat institutia Avocatului Poporului, imputernicita sa investigheze presupusele violari ale drepturilor omului comise de serviciile de informatii si sa informeze populatia despre rezultatele investigatiilor (vezi Capitolul 16 despre Avocatul Poporului).

Libertatea de actiune

Controlul serviciilor de informatii este de multe ori limitat. Aceasta limitare poate tine de tipul de activitate (national/contraspionaj sau informatii externe) ori de domeniile de actiune (metode operative, actiuni sub acoperire).

Dezbateri publice sau confidentiale in Parlament

De obicei, controlul serviciilor de informatii in societatile democratice este totusi mai putin deschis si mai putin dezvoltat decat controlul altor sectoare ale activitatii statului. De exemplu, deliberarea comisiilor parlamentare pentru serviciile de informatii nu se face de obicei in dezbateri publice deschise, iar parlamentarii implicati trebuie uneori sa faca un jurament special de respectare a confidentialitatii informatiilor de care iau cunostinta. Indiferent de forma particulara a controlului serviciilor de securitate, societatile democratice cauta sa mentina un echilibru intre comportamentul legal si responsabilitatea acestor servicii in fata cetatenilor printr-un control regulat, pe de o parte, si prin pastrarea secretului si eficientei in protectia securitatii nationale, pe de alta.

Repartizarea sarcinilor

O modalitate structurala de control al serviciilor de informatii este aceea de a se evita monopolul unei singure agentii sau organizatii. Proliferarea diferitelor tipuri de organizatii de informatii, care corespund unor structuri distincte, ca fortele armate si politia sau serviciilor de informatii interne ori externe, poate fi mai putin eficienta si poate incuraja competitia birocratica, dar in general este considerata ca marind sansele controlului democratic. De aceea, multe state au servicii separate pentru informatiile interne si pentru informatiile militare. Aceasta diferentiere este favorabila din punct de vedere al controlului democratic, desi fragmenteaza colectarea si analiza informatiilor, lucru ce a devenit foarte problematic in special dupa atacurile teroriste din SUA.

Pregatirea personalului serviciilor de informatii

Instruirea si formarea profesionala a expertilor din serviciile de informatii este un aspect-cheie al controlului. Mai ales cultivarea profesionalismului, a respectarii normelor democratice si a principiilor drepturilor omului, precum si a responsabilitatii civice sunt aspecte importante ale pregatirii personalului din serviciile de informatii. Democratiile prefera sa pregateasca si sa foloseasca civili in functiile de informatii si sa nu lase acest domeniu militarilor.

Publicarea materialelor clasificate

Un alt factor structural care poate facilita controlul si asumarea responsabilitatii este posibilitatea ca datele despre activitatile serviciilor de informatii sa fie accesibile publicului dupa o anumita perioada de timp. Aceasta poate fi promovata prin legislatia accesului liber la informatie si prin regulamente care autorizeaza publicarea materialelor clasificate dupa o perioada data de timp. Aceasta posibilitate de transparenta ulterioara si de control final din partea publicului poate facilita controlul democratic (vezi Capitolul 21).

Ce puteti face ca parlamentar

Mecanismele de control parlamentar

Asigurati-va ca Parlamentul are o comisie sau o subcomisie cu un mandat specific de supraveghere a tuturor serviciilor de informatii (vezi pentru comparatie Capitolul 15 despre comisiile parlamentare).

Asigurati-va ca mandatul comisiei este clar definit si restrictionat cat mai putin posibil precum si ca membrii sai au acces la toata expertiza si informatia necesara.

Asigurati-va ca aceste comisii parlamentare sunt active si raporteaza periodic despre rezultatele, concluziile si recomandările lor.

Cadrul democratic si juridic

Asigurati-va ca legea privind serviciile de informatii reglementeaza urmatoarele probleme: statutul, competenta, functionarea, cooperarea, sarcinile, responsabilitatea si controlul serviciilor de informatii. {n plus, folosire a metodelor specifice de obtinere a informatiilor si de arhivare a fisierelor care contin date personale, precum si statutul personalului serviciilor de informatii trebuie sa fie reglementate prin lege.

Monitorizati daca serviciile de informatii sunt neutre politic si functioneaza conform codului etic profesional, ce include respectarea normelor democratice si simtul responsabilitatii civice.

Asigurati-va ca respectivele comisii parlamentare de control al serviciilor de informatii actioneaza pentru a garanta ca personalul acestor servicii este pregatit in spiritul principiilor democratice si al drepturilor omului.

Parlamentul trebuie sa adopte legile care confera celor trei puteri ale statului cate un rol complementar, adica:

- Executivul are responsabilitatea finala pentru repartizarea sarcinilor si prioritatilor serviciilor de informatii;
- Parlamentul adopta legile importante, supravegheaza bugetul si controleaza rolul Guvernului si functionarea serviciilor de informatii; Parlamentul NU trebuie sa se amestece in activitatile operative ale serviciilor de informatii;
- Justitia emite mandate atunci cand serviciile de informatii doresc sa efectueze perchezitii si/sau sa intercepteze comunicatiile private si se asigura ca serviciile de informatii actioneaza conform legii.

Transparenta si responsabilitatea

Asigurati-va ca respectiva comisie parlamentara de control al serviciilor de informatii este consultata sau informata despre politica generala in domeniul informatiilor dezvoltata de executiv.

Asigurati-va ca aceasta comisie parlamentara de control cauta sa garanteze ca serviciile de informatii actioneaza in mod legal, corespunzator si responsabil, pastrand confidentialitatea si eficacitatea necesara; aceasta include, printre altele, reglementari legale referitoare la interceptarea convorbirilor telefonice.

Asigurati-va ca aceasta comisie este perfect informata despre activitatile agentilor de informatii si ca are un rol in numirea sefilor serviciilor de informatii si ai serviciilor secrete.

Probleme privind confidentialitatea

Asigurati-va ca legislatia privind liberul acces la informatii este un mijloc important de responsabilizare si de control – atat direct, cat si indirect – al serviciilor de informatii.

Audituri speciale trebuie sa fie efectuate si in cazul fondurilor secrete pentru a mentine echilibrul dintre confidentialitate si cerintele responsabilitatii.

Asigurati-va ca termenele si criteriile de publicare a materialelor clasificate sunt mentionate prin lege, astfel incat sa asigure transparenta ulterioara. Titlurile rapoartelor care sunt accesibile prin legislatia privind liberul acces la informatii trebuie sa fie facute publice in mod periodic.

Vezi de asemenea Capitolul 20 despre terorism si Sectiunea VI despre resursele financiare!

Capitolul 12

Societatile private de securitate si de prestatii militare

Statul detine monopolul folosirii legitime a fortei si este singurul furnizor de securitate, responsabil de asigurarea securitatii interne si de apararea impotriva amenintarilor externe. Cu toate acestea, in ultimii ani valul de conflicte interne a adus in prim plan un nou fenomen: privatizarea functiilor de securitate. Au (re)aparut unii actori nonstatali care au pus in discutie forma traditionala de control democratic al sectorului de securitate.

Din anii 1990, societatile private de securitate si de prestatii militare s-au inmultit. Cele mai multe pot fi divizate in trei grupe principale: mercenarii, societatile militare private si societatile de securitate privata. Este important ca activitatile acestor actori sa fie controlate de mecanismele statului.

Societatile private de securitate si de prestatii militare: functii si riscuri

Statele care ies din conflict sau care se prabusesc sunt cele mai tentate sa recurga la acest tip de societati. Ele o fac fie pentru a compensa insuficienta pregatirii si a fortei militare de care dispun, insuficienta care le face incapabile sa asigure securitatea tuturor cetatenilor lor si/sau a grupurilor, fie pentru ca nu doresc nici sa mentina monopolul pe care statul il exercita asupra violentei, nici sa-si supuna sectorul de securitate unui control democratic veritabil, fie pentru ca se confrunta cu conflicte interetnice.

In aceste conditii, recurgerea la societati private de prestatii militare sau de securitate poate avea, in aparenta, efecte pozitive pe termen scurt, prin imbunatatirea competentei si pregatirii profesionale pe plan national si uneori chiar prin cresterea increderii in fortele proprii. Dar impactul negativ asupra procesului de democratizare poate fi grav si multiplu, dupa cum se observa in Caseta nr. 26.

Publicul si institutiile alese in mod democratic si in primul rand parlamentele statelor „beneficiare” trebuie sa aiba mecanisme eficiente si adecvate de control democratic nu numai al structurilor de securitate ale statului, ci si al expertizei militare sau de securitate contractate.

Caseta nr. 26

Societatile private de securitate si de prestatii militare si unele riscuri potientiale pentru democratie

Actorii privati din sectorul de securitate pot aduce un anumit grad de stabilitate in sfera militara/ de securitate dar, pe termen lung, unele guverne pot considera forta armata principalul mijloc de rezolvare a problemelor (interne).

Angajarea unor experti straini pune o serie de probleme, ca misiunea lor militara/de securitate concreta si aspectele bugetare: din perspectiva unei bune guvernari, astfel de probleme trebuie sa fie intotdeauna prezentate in dezbateri publice si parlamentare.

In multe cazuri, acesti actori privati actioneaza ca agenti de intermediere pentru achizitionarea de armament, sub paravanul unor misiuni mai onorabile (si mai legitime).

Mercenarii

Mercenarii exista de multa vreme. Conflictele recente au demonstrat ca sunt inca activi in multe zone ale lumii.

O definitie a mercenarilor este data de articolul 1 al Conventiei Internationale impotriva Recrutarii, Folosirii, Finantarii si Instruirii Mercenarilor din 1989, adoptata de Adunarea Generala prin Rezolutia 44/34 din 4 decembrie 1989. Conventia a intrat in vigoare din 20 octombrie 2001, dar pana acum numai cateva tari au ratificat-o. Conventia extinde definitia continuta in articolul 47 al Protocolului Aditional la Conventiile de la Geneva din 1949 (in special in privinta persoanelor care sunt recrutate in mod special pentru a participa la actiuni violente in scopul rasturnarii unui guvern sau al subminarii in orice fel a ordinii constitutionale sau a integritatii teritoriale a unui stat):

„Articolul 1 – Pentru scopurile prezentei Conventii,

1. *Mercenar este orice persoana: (a) care este recrutata special la nivel local sau international pentru a lupta intr-un conflict armat; (b) care este motivata sa ia parte la ostilitati de dorinta de castig personal si careia, de fapt, i se promite de una din partile implicate in conflict sau in numele acesteia o remuneratie materiala net superioara celei promise sau platite combatantilor cu grade si functii similare din fortile armate ale partii respective; (c) care nu este nici cetatean al uneia din partile in conflict, nici rezident pe teritoriul controlat de aceasta; (d) nu care face parte din fortile armate ale unei parti aflate in conflict; (e) care nu a fost trimisa oficial in misiune ca membru al fortelor armate de nici un stat care nu este parte la conflict.*
2. *Mercenar este de asemenea orice persoana care, in orice alta situatie: (a) este special recrutata la nivel local sau international pentru a participa la acte de violenta avand ca scop: (i) rasturnarea unui guvern sau a ordinii constitutionale a unui stat; sau (ii) subminarea integritatii teritoriale a unui stat; (b) este motivata sa ia parte la un astfel de act in special de dorinta de castig personal substantial si este stimulata de promisiunea sau de plata unor remuneratii materiale; (c) nu este nici cetatean, nici rezident al statului unde se desfasoara actiunea; (d) nu a fost trimisa de nici un stat in misiune oficiala; (e) nu face parte din fortile armate ale statului pe teritoriul caruia se desfasoara actiunea.“*

Conventia Internationala stipuleaza ca orice persoana care recruteaza, foloseste, instruieste ori finanteaza trupele de mercenari sau care incearca sa faca astfel de lucruri ori care este complice la o astfel de incercare comite o infractiune grava. Cu toate acestea, exista cazuri in care guvernele recurg la experti militari straini pentru sarcini speciale (piloti pentru avioanele cu reactie, operatii antiteroriste etc.).

Raportorul Special pentru Mercenari al Comisiei pentru Drepturile Omului a Natiunilor Unite recomanda in raportul sau ca „Adunarea Generala sa repete invitatia catre toate statele care inca nu au facut-o sa ratifice sau sa adere la Conventie. De asemenea, sa invite si statele membre sa isi revizuiasca legislatia nationala pentru a o face sa concorde cu aceasta conventie.“ (paragraful 70)

Societatile private de prestatii militare

Societatile de prestatii militare sunt varianta moderna, corporatista a „mercenarilor“. Ca atare, au scop lucrativ, adica ofera prestatii militare si instruire sau, mai precis, misiuni de lupta si/sau necombatante. Totusi, din punct de vedere legal, nu se incadreaza in definitia limitativa a fortelor mercenare pentru ca de obicei sunt alcatuite din personal militar in rezerva, deci care nu mai este activ in fortele de securitate. Societatile private de prestatii militare ofera o gama variata de servicii, de la lupta la sprijin operational, consiliere si instruire, achizitionarea de armament, culegerea de informatii, recuperarea de ostatici etc. Indiferent de tipul de prestatii oferite, caracteristica lor comuna este aceea ca actioneaza la cererea guvernelor, in special in situatii conflictuale sau de reconstructie postconflictuala.

Un exemplu de astfel de societate privata este compania *MPRI* din SUA. Aceasta este o societate profesionala de servicii care lucreaza cu contracte in domeniul apararii, oferind sprijin si asistenta in materie de aparare, ca expertiza in mentinerea ordinii publice si sustinerea conducerii locale. Creata in 1988 din foste cadre militare superioare, ea functioneaza inca sub conducerea unor fosti militari.

Societatile de securitate privata

Societatile de securitate privata ofera servicii destinate protejarii afacerilor si proprietatii private si ca atare contribuie la prevenirea infractiunilor. De aceea, societatile de securitate privata exista peste tot, dar tendinta recenta arata ca folosirea lor a crescut mai ales in regiunile aflate in conflict, unde intreprinderile considera ca au nevoie de o protectie mai mare decat aceea pe care o poate furniza statul. Aparent, aceste societati ar fi mai preocupate de protectia proprietatii si a personalului decat de aspectele militare ale conflictului. Totusi, in practica, de foarte multe ori ele combina competenta militara cu aceea din domeniul securitatii, deoarece ambele sunt la fel de importante si de necesare in regiunile respective. Aceasta caracteristica tinde sa estompeze distinctia dintre societatile militare private si societatile de securitate.

Fata de importanta crescanda si de proliferarea societatilor private de securitate, este din ce in ce mai important ca institutiile democratice si in special Parlamentul sa asigure un standard minim pentru controlul si supravegherea acestor noi actori din sectorul de securitate, actiuni fara de care principiile democratiei sunt amenintate.

Ce puteti face ca parlamentar

Legislatie

Asigurati-va ca statul dumneavoastra adera la Conventia Internationala impotriva Recrutarii, Folosirii, Finantarii si Instruirii Mercenarilor, din 1989, si ca a adoptat legislatia aferenta.

Verificati daca este in vigoare un cadru legislativ adecvat pentru societatile private de prestatii militare si de securitate.

Respectarea normelor si embargourilor pentru arme

Deoarece societatile private de prestatii militare si de securitate actioneaza in afara tarii in zonele de conflict, incurajati Parlamentul tarii dumneavoastra sa verifice daca activitatile societatilor private de prestatii militare si de securitate din tara dumneavoastra sunt conforme cu strategia nationala de securitate si cu politica externa precum si cu normele, rezolutiile si legile internationale.

Stipulati prin lege interzicerea actiunii societatilor private de prestatii militare si de securitate in regiunile sau in tarile aflate sub embargo pentru arme.

Transparenta

Asigurati-va ca nici unei societati private de prestatii militare sau de securitate nu ii este permis sa functioneze pe teritoriul national fara aprobarea Parlamentului, chiar daca actioneaza la cererea sau cu consimtamantul Guvernului.

Asigurati-va ca bugetul guvernamental pentru societatile private de prestatii militare si de securitate si pentru activitatile lor este controlat de Parlament.

Raspunderea politica

Asigurati-va ca Parlamentul ii cere Guvernului sa prezinte rapoarte pentru toate actiunile intreprinse de societatile private de prestatii militare si de securitate, din punct de vedere legal si practic, la nivel intern si international.

Sectiunea IV

Securitatea nationala sub control parlamentar:

conditii si mecanisme

Capitolul 13

Conditiiile unui control parlamentar eficient

Controlul parlamentar al sectorului de securitate depinde de puterea Parlamentului in raport cu Guvernul si cu serviciile de securitate. In acest context, putere inseamna capacitatea de a influenta optiunile si comportamentul Guvernului conform vointei colective a poporului, exprimata in Parlament. Include de asemenea capacitatea de a controla aplicarea politicilor publice, a legislatiei, deciziilor si bugetelor, asa cum au fost aprobate de Parlament. Aceasta putere deriva nu numai din Constitutie si din cadrul legislativ, ci si din regulile de procedura parlamentara si din practicile in vigoare.

Conditiiile unui control parlamentar eficient al sectorului de securitate sunt:

puteri constitutionale si legale clar definite;

practici in vigoare;

resurse si competenta;

vointa politica.

Puteri constitutionale si legale

Constitutia (sau echivalentul sau) ofera principala baza legala a controlului parlamentar al sectorului de securitate. Desi constitutiile difera de la o tara la alta in functie de fondul cultural, istoric, economic, politic si social, cele mai multe constitutii stipuleaza ca:

executivul (adica presedintele, primul-ministru, ministrul apararii etc.) este responsabil pentru serviciile de securitate;

executivul raspunde in fata Parlamentului.

Deoarece prevederile constitutionale au suprematie juridica, este important ca atributiile parlamentare in privinta sectorului de securitate sa fie inscise in Constitutie. Constitutiile nu pot fi schimbate usor; in general, o astfel de reforma necesita majoritatea calificata din Parlament. De aceea, Constitutia este un instrument eficient de protejare a atributiilor Parlamentului in acest domeniu sensibil. Aceste atributii pot fi consolidate prin legislatia specifica si prin regulile si procedurile parlamentare. {n plus, de-a lungul timpului se dezvoltă norme si practici sociale de raspundere politica si de control parlamentar.

Caseta nr. 27 trece in revista gama atributiilor pe care Parlamentul le poate exercita pentru a controla sectorul de securitate. Cele mai multe dintre acestea vor fi discutate in capitolele urmatoare.

Caseta nr. 27

Instrumente la dispozitia Parlamentului pentru a asigura controlul democratic al sectorului de securitate

1. Puteri generale

- a. Sa initieze legi.
- b. Sa modifice sau sa reformuleze legi.
- c. Sa interpeleze membrii executivului.
- d. Sa solicite membrilor executivului sa faca declaratii in intrunirile parlamentare.
- e. Sa solicite membrilor conducerii militare si functionarilor publici sa faca declaratii in intrunirile parlamentare.
- f. Sa solicite unor experti civili sa faca declaratii in cadrul intrunirilor parlamentare.
- g. Sa obtina documente de la executiv.
- h. Sa efectueze anchete parlamentare.
- i. Sa organizeze audieri.

2. Controlul bugetului

- a. Acces la toate documentele legate de buget.
- b. Dreptul de a reexamina si a modifica fondurile bugetare alocate apararii si securitatii.
- c. Control bugetar exercitat la nivelul programelor, proiectelor si liniilor bugetare.
- d. Dreptul de a aproba/ a respinge orice suplimentare pentru bugetul de aparare si de securitate.

3. Misiuni de pace/dislocarea de trupe in strainatate: dreptul Parlamentului de a aproba/ a respinge

- a. Participarea la luarea deciziilor inainte ca trupele sa fie trimise in strainatate.
- b. Mandatul misiunii; asigurarea unui mandat ONU.
- c. Bugetul misiunii.
- d. Riscurile pentru personalul militar implicat.
- e. Regulile de angajare.
- f. Lantul de comanda/ control.
- g. Durata misiunii.
- h. Dreptul de a vizita trupele in misiune.

4. Procurarea armamentului

- a. Obligatia executivului de a informa Parlamentul asupra deciziilor de achizitionare a armamentului.
- b. Dreptul de a aproba/ a respinge contractele.
- c. Examinarea urmatoarelor faze ale procurarii armamentului:
 - i. Specificarea nevoilor de echipament nou;
 - ii. **Compararea si selectionarea producatorului;**
 - iii. Evaluarea ofertelor pentru compensari.

5. Politica generala de aparare si de securitate: dreptul de aproba/a respinge

- a. Conceptul de politica de securitate.
- b. Conceptul de gestionare a crizelor.
- c. Structura fortelor armate.
- d. Doctrina/ strategia militara.

6. Personalul din aparare/ securitate

- a. Dreptul de a aproba/ a respinge planul privind personalul.
- b. Dreptul de a stabili plafoane pentru efective.
- c. Dreptul de a aproba/ a respinge sau dreptul de a fi consultat in privinta numirilor personalului militar in functii inalte (precum seful Statului Major).

Practicile in vigoare

Nu este posibil ca toate comportamentele si toate actele sa fie reglementate prin lege. De aceea, este important sa se dezvolte si sa se mentina cutume si practici ale controlului parlamentar al sectorului de securitate, pe baza unor norme sociale, precum increderea si respectul reciproc. De exemplu, informarea parlamentarilor pe deplin si la timp despre noile evolutii din domeniul securitatii este nu doar o chestiune de transparenta si raspundere legala, ci si un aspect important al dialogului social.

Resurse si competenta

In general, capacitatea Parlamentului de a controla sectorul de securitate este influentata de timp, de nivelul de competenta si de informatiile disponibile.

Factorul timp

Este hotarator ca Parlamentul sa primeasca la timp informatii despre intentiile si deciziile Guvernului privind problemele de securitate si sectorul de securitate. Parlamentul nu va putea face mare lucru daca Guvernul il informeaza abia dupa ce a luat decizia finala. In astfel de situatii, Parlamentul va fi pus in fata faptului implinit si nu va avea alta alternativa decat sa aprobe sau sa respinga decizia Guvernului.

In timp de criza nationala sau de urgenta, Guvernul este obligat sa actioneze foarte rapid si va informa Parlamentul *a posteriori*. Dar aceasta nu este o scuza pentru ca Guvernul sa nu actioneze in cadrul aprobat de Parlament.

In ceea ce priveste problemele politice curente si cele pe termen lung, Parlamentul trebuie sa aiba la dispozitie suficient timp pentru a analiza si a dezbate aspectele esentiale, precum bugetul de aparare, deciziile privind achizitionarea armamentului sau revizuirea politicii de aparare.

Una dintre modalitatile de a evita aceasta presiune de rutina a factorului timp cu care se confrunta parlamentarii este aceea de a dezvolta o strategie proactiva. Caseta nr. 28 prezinta cateva elemente ale unei strategii proactive pentru controlul sectorului de securitate.

Caseta nr. 28

Strategii proactive pentru controlul parlamentar al sectorului de securitate

Activitatea parlamentarilor este de multe ori dominata de actualitate. În plus, agenda lor politica este in mare masura impusa de Guvern. O modalitate eficienta de a evita constrangerile temporale este aceea de a dezvolta o strategie proactiva de control parlamentar. In privinta sectorului de securitate, o astfel de strategie poate include:

Stabilirea agendei. Parlamentarii trebuie sa aduca in mod constant intentiile si nevoile cetatenilor pe agenda politica.

Evenimente recente. Parlamentul trebuie sa fie informat despre ultimele evolutii nationale si internationale din domeniul securitatii si in problemele militare. Aceasta se poate obtine nu doar recurgand la canalele guvernamentale, ci si prin organizatii nonstatuale, precum universitatile, institutele de cercetare etc.

Invataminte. Parlamentul trebuie sa traga concluzii in urma unor operatii anterioare realizate de sectorul de securitate, prin intermediul unor bilanturi frecvente si structurale.

Reevaluare. Parlamentul trebuie sa ceara Guvernului sa ia in considerare ultimele intentii, evolutii si invataminte atunci cand actualizeaza politica de securitate.

Informare, competenta si personal parlamentar

Controlul parlamentar eficient al sectorului de securitate necesita competenta si resurse din interiorul Parlamentului sau aflate la dispozitia sa. Cu toate acestea, competenta din interiorul Parlamentului este foarte rar la acelasi nivel cu cea a Guvernului si a fortelor de securitate. De cele mai multe ori, parlamentele au un numar foarte mic de cercetatori sau nu au deloc, in timp ce Guvernul se poate baza pe personalul din Ministerul Apararii sau din alte ministere care se ocupa de problemele de securitate. Unele parlamentele, precum Congresul argentinian, au un birou de legatura militara permanenta care poate fi consultat de parlamentari si de personalul parlamentar si care poate consilia in special comisiile parlamentare pentru aparare si securitate. Mai mult, parlamentarii sunt alesi pe o perioada limitata, in timp ce functionarii publici si personalul militar isi desfasoara intreaga cariera in Ministerul Apararii. Problema majora este insa aceea ca parlamentele se bazeaza in special pe informarea furnizata de Guvern si de armata, desi acestea sunt exact institutiile pe care ar trebui sa le controleze. Astfel, Parlamentul se afla in dezavantaj fata de Guvern si armata. Situatiile se agraveaza datorita naturii inchise a sectorului de securitate, specificului militar, culturii, educatiei si legilor privind secretul de stat.

Caseta nr. 29 prezinta cateva sugestii care permit cresterea competentei parlamentare in privinta sectorului de securitate.

Caseta nr. 29

Mecanisme si practici pentru cresterea competentei parlamentare in probleme de securitate: cateva sugestii

Creati o comisie parlamentara pe probleme de securitate/ aparare (atunci cand ea nu exista deja ca o entitate separata), care sa concentreze competenta si cunostintele parlamentarilor in domeniu: Parlamentul poate lua in considerare divizarea comisiei de aparare in subcomisii pentru achizitionarea armamentului, probleme de personal, buget si misiuni de pace.

Asistati la seminarii nationale si internationale, participati la calatorii de studiu, la vizite de lucru in localurile serviciilor de securitate (vezi Capitolul 11 despre serviciile secrete si de informatii) si la stagii de pregatire pentru parlamentari. Acestea pot include informarea parlamentarilor care calatoresc in tarile unde trupele nationale sunt implicate in misiuni de pace.

Faceti schimb de experienta si de practici cu parlamentarii din alte tari, de exemplu in timpul sesiunilor adunarilor parlamentare internationale.

Angajati un personal parlamentar bine pregatit si suficient numeric.

Asigurati-va accesul la biblioteci specializate si la centre de cercetare/documentare, inclusiv la banci de date electronice.

Asigurati-va consilierea de catre experti internationali din organizatii nestatale (precum universitati, institute de cercetare) sau de personal militar in rezerva (vezi Capitolul 6 despre societatea civila).

Asigurati-va ca la dispozitia parlamentarilor se afla tratatele internationale si regionale legate de sectorul de securitate in limba (limbile) nationala(e), inclusiv stadiul ratificarii si documentatia importanta de la organismele de monitorizare a tratatului, daca exista.

Selectati anual doua-trei teme legate de sectorul de securitate care sa fie investigate in profunzime (prin subcomisii).

Infiintati un grup parlamentar care sa reprezinte toate partidele (si ambele camere, acolo unde este cazul) insarcinat cu probleme de securitate si de aparare: un astfel de grup poate functiona ca un forum informal de reflectii pe aceste probleme.

Volnta politica

Chiar daca baza legala pentru controlul parlamentar este impecabila si Parlamentul are competenta si resursele necesare pentru a se ocupa de aceasta chestiune, de aici nu decurge in mod necesar un control parlamentar eficient al sectorului de securitate. Ultimul element, vointa politica a parlamentarilor de a folosi mecanismele si instrumentele aflate la dispozitia lor, este conditia decisiva pentru eficienta controlului parlamentar. Lipsa vointei politice de a controla serviciile de securitate poate fi cauzata de diferiti factori, dintre care:

disciplina de partid: deoarece este in interesul parlamentarilor din partidul de guvernament sa mentina executivul la putere, exista tendinta ca ei sa se abtina de la criticarea executivului;

interesul circumscriptiei electorale/ lipsa interesului: in multe tari, publicul nu este de obicei interesat de problemele de securitate; ca atare, multi parlamentari cred ca nu merita sa piarda prea mult timp cu probleme de securitate din perspectiva realegerii lor;

ratiunile de securitate ii obliga pe parlamentarii membri ai comisiilor pentru serviciile de informatii sa nu faca publice rezultatele aflate.

Ca urmare a acestei situatii, instrumentele parlamentare pot fi utilizate in mod pasiv in privinta controlului politicii si actiunii executivului, cu exceptia situatiilor extreme, precum un scandal sau o stare de urgenta. Cu toate acestea, orice parlamentar are datoria constitutională si sarcina importanta de a examina critic intentiile si actiunile executivului.

Capitolul 14

Mecanisme parlamentare aplicabile in sectorul de securitate

Toate sistemele juridice pun la dispozitia parlamentelor o varietate de mijloace prin care sa primeasca informatiile necesare controlului politicilor publice, supervizarii administratiei, protejarii individului sau aducerii la lumina si eliminarii abuzurilor si nedreptatilor. Mai mult, parlamentarii pot beneficia de practici si metode informale care sa completeze mecanismele si instrumentele constitutionale si legale sau sa le dezvolte.

Cele trei posibilitati legale prin care parlamentarii pot obtine informatii de la Guvern sunt:

- dezbaterile parlamentare;
- intrebarile si interpelariile parlamentare;
- anchetele parlamentare.

Dezbaterile parlamentare pe probleme de securitate

Dezbaterile parlamentare pe probleme de securitate ofera oportunitatea de a schimba puncte de vedere si a aduna informatii esentiale despre actiunile si intentiile Guvernului. La modul general, dezbaterile parlamentare privind politica de securitate si problemele de securitate pot aparea in cinci tipuri principale de situatii:

- in urma prezentarii de catre executiv a proiectului bugetului anual de aparare;
- dupa declaratiile oficiale si neoficiale ale ministrilor de resort, precum ministrul apararii sau ministrul afacerilor externe;
- in legatura cu reexaminarea apararii nationale, cu prezentarea Cartii Albe a Apararii sau cu orice alt document major legat de apararea nationala;
- in legatura cu programele de guvernare, facute publice de obicei imediat dupa alegeri;
- orice problema specifica ce solicita dezbateri parlamentare, precum un scandal, suspiciuni grave legate de securitate sau un dezastru.

Caseta nr. 30

Principalele trasaturi ale mecanismelor si procedurilor parlamentare de control al executivului

Dezbaterea generala

„In unele tari, Constitutia obliga executivul sa prezinte periodic Parlamentului un raport de activitate. (...) In cele mai multe tari, chestiunile de politica generala nu sunt supuse automat examinarii periodice. Cel mai adesea, ele sunt dezbătute doar daca sunt evocate in mod expres de un membru al Parlamentului (...).”

Interpelarea

„(...) Interpelarea este procedura-tip pentru obtinerea informatiilor si exercitarea controlului in sistemele parlamentare clasice. Un membru al Parlamentului interpeleaza un ministru sau pe primul-ministru, cerand explicatii despre activitatile din minister sau despre probleme legate de politicile publice. O interpelare are doua trasaturi-cheie: este punctul de pornire al unei dezbateri generale; apoi contine o sanctiune politica, deoarece dezbaterea culmineaza cu un vot asupra motiunii ce exprima satisfactia sau insatisfactia Camerei fata de explicatiile oferite de Guvern. Interpelarea este cea mai eficienta procedura deoarece ministrii sunt trasi la raspundere in mod direct. Nu este doar o modalitate de a obtine informatii, ci o forma de control direct (...).”

Motiunea de prelungire

„In sistemul britanic, procedura interpelarii este necunoscuta, chiar daca motiunea de prelungire este asemanatoare. Motiunea de prelungire inaintata imediat inainte de sfarsitul unei sesiuni ofera oportunitatea interpelarii Guvernului intr-o serie de probleme, fara insa a fi urmata de un vot (...).”

Intrebarile

„Scopul procedurii intrebarilor (...) este acela de a obtine informatii concrete de la administratie, de a-i solicita interventia si, acolo unde este necesar, de a dezvalui abuzuri si de a cauta remedii. Este de asemenea folosita pentru a obtine date detaliate care sa ajute la intelegerea unor aspecte complexe legate de proiectele de legi sau statute propuse Parlamentului (...). Procedura ii ofera opozitiei mijloacele de a descoperi punctele slabe ale Guvernului si, deoarece sunt expuse publicului, aceasta are un efect benefic asupra administratiei. (...) Popularitatea acestei proceduri poate fi atribuita faptului ca, facand uz de acest drept, parlamentarii actioneaza in deplina libertate (...).”

Comisiile de ancheta: Vezi Caseta nr. 32.

Sursa: Parliaments, de Michel Ameller, Uniunea Interparlamentara, 1966

Intrebarile si interpelările parlamentare referitoare la securitate

Intrebarile – in forma scrisa sau orala – fac parte din functia interpelativa a Parlamentului si sunt una din cele mai raspandite proceduri parlamentare pentru controlul activitatii Guvernului.

Interpelările pot contribui considerabil la controlul eficient al sectorului de securitate, data fiind functia esentiala pe care o indeplinesc. In ceea ce priveste securitatea, in general interpelările parlamentare:

- ofera membrilor Parlamentului oportunitatea de a obtine informatii corecte, la timp si de ultima ora despre activitatea Guvernului privind politica de securitate si aparare si problemele legate de securitate in general;

- ajuta Parlamentul sa controleze aplicarea legilor si a statutelor legate de problemele de securitate pe care le-a adoptat;

- ajuta la captarea atentiei publice de problemele de securitate si de aparare, in special atunci cand intrebarile sunt orale si raspunsurile sunt difuzate pe posturile de televiziune si/sau reproduse in buletinele oficiale (in mod cert, functia informativa a intrebarilor parlamentare nu se limiteaza la Parlament, ci atinge un public mult mai larg, inclusiv mass-media, organizatiile neguvernamentale si societatea civila in ansamblul ei);

- pot juca un rol determinant in influentarea si reorientarea agendei politice a Guvernului pe probleme de securitate;

- le permit membrilor opozitiei sa puna intrebari privind probleme de securitate de interes sau despre care nu au obtinut informatii satisfacatoare pana in acel moment.

Interpelările parlamentare privind sectorul de securitate sunt de cele mai multe ori foarte sensibile. Ministrul care are responsabilitatea să răspundă acestor întrebări este adesea foarte puțin dispus să o facă. Aceasta evitare derivă de multe ori din caracterul confidențial al activităților din sector. Deseori, documentele legate de securitatea națională sunt secrete și ca atare nu sunt nici la dispoziția parlamentarilor, nici la dispoziția publicului.

Caseta nr. 31

Sugestii pentru o interpelare eficientă

Documentare amanunțită: este imposibil de improvizat când se pun întrebări specifice legate de problemele de securitate, în special în ceea ce privește aspectele tehnice. Contactele informale cu personalul militar (sau cu pregătire în domeniul militar sau paramilitar) pot fi de mare folos.

Limba clar: lipsa clarității în formularea întrebărilor poate face loc ambiguității și poate conduce la un răspuns inadecvat sau insuficient din partea ministrului.

Momentul potrivit: momentul în care se pun întrebările este decisiv pentru eficiența și impactul lor, inclusiv în ceea ce privește publicitatea.

Totuși, puterea executivului de a clasifica documentele este limitată prin lege. Mai mult, procesul de clasificare a documentelor trebuie să fie transparent, astfel încât să se știe cine este responsabil pentru decizia de clasificare, ce documente pot fi clasificate, perioada confidențialității, precum și condițiile clasificării și declasificării lor.

În ceea ce privește contextul instituțional, factorii următori par să contribuie la eficiența interpelărilor parlamentare:

- posibilitatea ca parlamentarii să poată pune întrebări suplimentare ori de câte ori nu sunt satisfăcuți de răspunsurile oferite sau când au nevoie de clarificări;

- posibilitatea ca parlamentarii să inițieze dezbateri pe problemele ridicate în timpul interpelărilor;

- disponibilitatea membrilor Parlamentului de a exercita dreptul la interpelare;

- posibilitatea ca publicul să asiste la interpelări sau să le urmărească la radio sau televizor;

- publicitatea în jurul dezbaterilor care urmează sau publicarea întrebărilor și răspunsurilor în documente accesibile publicului.

Anchetele parlamentare speciale pe probleme de securitate

Dincolo de rolul lor în procesul legislativ, comisiile parlamentare iau parte efectiv la controlul politicii Guvernului. Activitățile Guvernului pot fi monitorizate prin intermediul misiunilor de informare temporară, la care pot participa una sau mai multe comisii și care se încheie de obicei cu publicarea unui raport de informare. Anchetele parlamentare speciale trebuie să aibă puterea de a cita martori similari cu anchetele judiciare.

Principalele avantaje și caracteristici ale comisiilor de ancheta

În ceea ce privește problemele de securitate/ apărare, comisiile de ancheta stabilite *ad hoc* au o importanță specifică și avantajele lor sunt numeroase. Menționăm aici:

- simpla 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.

Caseta nr. 32

Caracteristicile principale ale comisiilor parlamentare de ancheta

„(...) Comisiile de ancheta sunt folosite in mod curent pentru a studia probleme specifice. In acest scop, Parlamentul solicita unor parlamentari sa colecteze informatiile de care are nevoie pentru a exercita un control eficient si sa prezinte un raport, in lumina caruia va organiza o dezbateri, daca va considera necesar, si va lua o decizie.

Dreptul de a lansa o ancheta este un corolar natural al principiului conform caruia Parlamentul trebuie sa fie informat pe deplin despre orice problema in care actioneaza executivul (...).

In unele tari, este dificil pentru comisiile de ancheta sa actioneze in mod eficient. De multe ori, ele nu au puterea de a determina participarea unor persoane, decat daca le aduc in fata justitiei. Aceasta procedura, care implica interventia autoritatilor guvernamentale, incetinesc activitatea comisiei si pune surdina rezultatului anchetei. (...) Cu toate acestea, cea mai buna metoda de a eficientiza anchetele parlamentare sunt depozitiile sub juramant. (...)

Depozitiile functionarilor publici in fata comisiilor de ancheta ridica o problema speciala, deoarece acestia sunt subordonatii ministrului de resort. In ce masura poate Guvernul sa le ceara sa nu raspunda la intrebarile parlamentarilor? (...) In iunele taris este necesar consimtamentul ministrului de resort ipentru a depune marturii; dar acest lucru nu poate fi invocat decat daca informatia ceruta ar putea «prejudicia securitatea publica sau ar putea compromite sau ingreuna serviciul public» (...).

Trebuie spus ca, indiferent de sistem, comisia infiintata pentru efectuarea unei anchete nu este altceva decat un organism de investigatie si de colectare a datelor a carei singura functie este aceea de a face un raport catre Parlament. Concluziile sunt intotdeauna sarcina intregului Parlament (...).

Sursa: Parliaments, de Michel Ameller, Uniunea Interparlamentara, 1966

O alta trasatura importanta a comisiilor de ancheta este compozitia lor. Proportia de parlamentari din opozitie fata de cei ai majoritatii este, desigur, decisiva pentru rezultatul anchetei.

Puterile comisiei de ancheta variaza substantial de la un Parlament la altul si de la o comisie la alta. Totusi, nucleul include puterea:

- de a alege subiectul si aria de acoperire a anchetei parlamentare;

- de a face vizite la bazele militare sau la alte localuri ale serviciilor de securitate (vezi Capitolul 17);

- de a colecta toate informatiile importante, inclusiv documentele clasificate si strict secrete, de la presedintie, administratia guvernamentala sau de la Statul Major;

- de a lua depozitii sub juramant de la angajatii presedintiei, administratiei guvernamentale, armatei si societatii civile;

- de a organiza audieri cu usile inchise sau publice.

Ancheta Parlamentului canadian in cazul trimerii trupelor canadiene in Somalia este o ilustrare a acestor puteri (vezi Caseta nr. 33).

Caseta nr. 33

Comisia de ancheta privind dislocarea fortelor armate canadiene in Somalia: o ilustrare a impactului public al rapoartelor parlamentare pe probleme de securitate

In timpul stationarii trupelor canadiene in Somalia in 1993, opinia publica a aflat evenimente care au socat-o: impuscarea unor somalezi care intrasera in baza canadiana de la Belet Huen; uciderea in bataie a unui adolescent aflat in custodia militarilor din Regimentul de Parasutisti Canadian (RPC); aparenta incercare de sinucidere a unui dintre militarii canadieni implicati si, dupa misiune, tentative de a inabusi scandalul sau de a modifica informatiile esentiale. Casete video cu acte respingatoare de hartuire comise de membrii RPC au fost scoase la lumina. Guvernul canadian a considerat insuficienta comisia militara de ancheta, pentru ca nu a respectat standardele de transparenta si, ca urmare, Parlamentul canadian, in virtutea legii, a deschis o ancheta publica.

Competenta si autoritatea – Legea privind anchetele confera autoritatea de a cita martori, de a asculta depozitiile lor, de a angaja consilieri si experti si de a evalua probele. Puterea de a solicita marturii a fost mecanismul principal in clarificarea zvonurilor provenite din Somalia si de la sediul Departamentului de Aparare Nationala. Aproximativ 166 de martori au depus marturie in fata comisiei de ancheta in cadrul unor audieri publice, retransmise prin intermediul televiziunii in toata Canada. Competenta comisiei nu a fost limitata la evenimentele din Somalia, ci, in acest context, a inclus si elemente ca lantul de comanda, disciplina, operatiile fortelor canadiene, actiunile si deciziile Departamentului de Aparare Nationala. A doua parte a misiunii conferite membrilor comisiei a fost de a ancheta aspecte legate de trimiterea, stationarea si retragerea trupelor in cazul operatiei din Somalia.

O comisie de ancheta, nu un proces – Ancheta nu s-a dorit a fi un proces, desi audierile au inclus examinarea cauzelor institutionale ale unor incidente, care provocasera anterior trimiterea in fata justitiei a unor persoane, ca si a reactiei institutiilor fata de incidentele citate. Comisia de ancheta avea scopul de a examina mai curand problemele institutionale si de sistem privind organizarea si gestionarea fortelor canadiene si a Departamentului de Aparare Nationala decat persoanele fizice angajate de aceste institutii. Totusi, aceasta prioritate facea inevitabil ca aceasta comisie sa cerceteze actiunile indivizilor care faceau parte din lantul de comanda si modul in care au exercitat comanda.

Rezultatele – Rezultatul a doi ani de munca a fost un raport amplu ce acoperea o mare varietate de probleme, printre care: structura si organizarea fortelor canadiene si a Departamentului de Aparare Nationala in momentul misiunii din Somalia; importanta lantului de comanda din armata canadiana; o discutie asupra culturii si deontologiei militare; relatiile civili-militari in Canada etc. Raportul se incheia cu o serie de recomandari importante pentru schimbarea unei vaste game de politici si activitati ale Guvernului si ale fortelor armate canadiene. Multe din aceste recomandari sunt in curs de aplicare.

*Sursa: prof. dr. Donna Winslow
Consilier tehnic al Comisiei de Ancheta a Parlamentului canadian, 1996.*

Comisiile parlamentare de aparare sau de securitate

Data fiind complexitatea sectorului de securitate, este necesara o structura bine dezvoltata a comisiilor, daca Parlamentul vrea intr-adevar sa exercite o influenta reala asupra executivului. Controlul parlamentar al sectorului de securitate implica nu numai o singura comisie, ci mai multe, care pot fi gasite sub diferite titulaturi in diferite parlamente (putand uneori sa aiba mandatele combinate).

{n mod obisnuit aceste comisii – care uneori pot sa organizeze sedinte comune – sunt urmatoarele:

Comisia de aparare (denumita si Comisia pentru fortele armate, Comisia pentru aparare nationala si securitate, Comisia pentru securitate si afaceri externe), care in general se ocupa de toate probleme legate de sectorul de securitate, de exemplu misiunea, organizarea, personalul, operatiile si finantarea fortelor armate, serviciul militar si achizitionarea armamentului;

Comisia pentru afaceri externe, care este competenta in chestiuni legate de participarea la misiunile de pace, de acceptarea prezentei lor pe teritoriul national, de securitate internationala, de organizatii internationale si regionale, de tratate si acorduri;

Comisia pentru buget sau de finante, care are ultimul cuvnt in privinta bugetelor tuturor structurilor din sectorul de securitate; posibil Comisia de conturi publice, care examineaza rapoartele de audit pentru intregul buget national, inclusiv bugetul de aparare;

Comisia (sau subcomisia) pentru serviciile de informatii, care de obicei se intruneste cu usile inchise;

Comisia pentru industrie si comert, competenta in probleme de achizitionare a armamentului si comert (compensatii si *off-set*);

Comisia pentru stiinta si tehnologie (pentru cercetare si dezvoltare in domeniul militar);

Comisia de interne (sau de afaceri interne), competenta in chestiuni legate de politie, granicieri si alte organizatii paramilitare.

Puteri si mijloace

Puterea comisiilor parlamentare de a colecta si a primi probe de la surse externe variaza mult. Unele comisii parlamentare, precum comisiile permanente *ad hoc* ale Camerei Comunelor din Marea Britanie, nu au dreptul de a colecta probe prin mijloace proprii, in timp ce alte comisii, precum cele ale Congresului SUA, sunt investite cu puteri aproape nelimitate in ceea ce priveste obtinerea de probe de la sursele externe (sub jurament).

Unele comisii parlamentare sunt abilitate sa legifereze – sa adopte sau chiar sa elaboreze noi legi ori sa propuna amendamente la legislatia existenta –, in timp ce altele au numai dreptul de a examina activitatea executivului si alocarile bugetare, fara a avea competente legislative.

Nivelul mijloacelor si al competentei care se afla la dispozitia comisiei va fi decisiv pentru eficienta mandatului: numarul, competentele si stabilitatea personalului care deserveste comisia; capacitatea si natura serviciului de analiza (specializat sau general, separat sau pentru intreg Parlamentul); accesul la informatii si la documentatie (capacitatea de a le obtine si reproduce); capacitatea de a apela la experti; capacitatea de a organiza audieri si de a efectua anchete (pentru date suplimentare vezi Capitolul 14 despre mecanismele si instrumentele parlamentare).

Caseta nr. 34

Principalele functii posibile ale comisiilor parlamentare de aparare sau de securitate

Politica de securitate

Sa examineze si sa redacteze un raport privind orice initiativa politica majora anuntata de Ministerul Apararii.
 Sa examineze periodic modul in care ministrul apararii isi indeplineste responsabilitatile politice.
 Sa monitorizeze permanent modul in care Ministerul Apararii respecta legea accesului liber la informatii si calitatea informatiilor trimise Parlamentului prin orice mijloace.
 Sa examineze petitiile si plangerile primite de la personalul militar si civil din sectorul de securitate.

Legislatie

Sa examineze si sa redacteze un raport despre oricare dintre proiectele de lege propuse de Guvern si trimise Parlamentului.
 Sa examineze tratatele internationale si regionale si acordurile aflate in responsabilitatea Ministerului Apararii.
 Daca este cazul, sa initieze o noua lege, fie solicitand ministrului sa propuna un nou proiect de lege, fie redactand ea insasi legea.

Cheltuieli

Sa examineze si sa prezinte un raport privind principalele estimari si cheltuieli anuale facute de Ministerul Apararii.
 Sa ia in considerare fiecare estimare suplimentara prezentata de Ministerul Apararii si sa prezinte un raport Parlamentului ori de cate ori este necesar.
 Daca este cazul, sa solicite un audit suplimentar de la autoritatile competente.

Gestionare si administrare

Sa examineze si, daca este oportun, sa colecteze informatii si sa prezinte rapoarte asupra fiecarei numiri in functii inalte decise de autoritatea executiva competenta (comandati de rang inalt, inalti functionari).
 Sa examineze organizarea interna a sectorului de aparare, eventual prin intermediul unor organisme externe subordonate Parlamentului (cum ar fi Avocatul Poporului) si sa semnaleze Parlamentului posibile disfunctionalitati.

Sursa: dupa Raport of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, Marea Britanie, 2001

Caseta nr. 35 despre metodele de lucru ale Parlamentului norvegian constituie o exemplificare.

Caseta nr. 35

Sesiuni comune ale Comisiei pentru Afaceri Externe si ale Comisiei pentru Aparare din Storting (Parlamentul norvegian)

„Sarcina Comisiei Largite pentru Afaceri Externe este de a dezbate impreuna cu Guvernul aspecte importante ale politicii externe, politicii comerciale si politicii de securitate nationala. Aceste dezbateri trebuie sa preceada deciziile importate. In anumite cazuri, Comisia Largita poate trimite recomandari Parlamentului.

Comisia Largita este formata din membri ordinari ai Comisiei Permanente pentru Afaceri Externe, presedintele si vicepresedintele Parlamentului (daca nu sunt deja membri), presedintele Comisiei Permanente de Aparare si pana la 11 membri numiti de Comisia Electorala. Cand se fac numirile, trebuie sa fie respectata reprezentarea proportionala a grupurilor politice parlamentare.

Dupa acelasi principiu, Comisia Electorala desemneaza deputatii care vor fi chemati in caz de absenta sau de concediu.

Comisia este convocata de cate ori presedintele ei crede de cuviinta sau la solicitarea primului-ministru, ministrului afacerilor externe sau a unei treimi din membrii comisiei.

Deliberarile Comisiei Largite sunt secrete, exceptand cazurile in care se specifica altfel. Aceeasi regula se aplica si sedintelor comune cu alte comisii. Presedintele comisiei poate decide ca pana si convocarile la sedintele comisiei sa fie tinute secrete.

O problema care figureaza pe agenda unei sedinte a Comisiei Largite pentru Afaceri Externe va fi supusa plenului Parlamentului atunci cand cel putin sase membri ai comisiei solicita aceasta in timpul unei intalniri in care se discuta problema respectiva. Comisia va decide daca exista conditiile pentru a dezbate in plen chestiunea respectiva si va anunta presedintele Parlamentului in aceasta privinta. Parlamentul va decide cu usile inchise, in plen, daca o astfel de reuniune va fi sau nu publica. Deliberarile Parlamentului vor incepe cu o declaratie a unui membru al Guvernului. Dezbaterile chestiunii in cauza va avea loc imediat dupa aceasta declaratie sau in timpul unei reuniuni ulterioare, conform deciziei Parlamentului. Comisiile nu pot face propuneri.“

Sursa: Sectiunea 13 din Regulamentul Parlamentului norvegian (Storting: <http://www.stortinget.no/g>)

Ce puteti face ca parlamentar

Domeniile acoperite de o comisie insarcinata cu probleme de aparare din Parlamentul sau Camera dumneavoastra

Examinati mandatul comisiei si subcomisiilor astfel incat sa va asigurati de urmatoarele:

- mandatul este bine definit;
- mandatul ii permite comisiei sa acopere toate domeniile in detaliu;
- mandatul concorda cu politica de securitate si cu politicile altor departamente ministeriale care au atributii in domeniul securitatii, ca afacerile externe, securitatea aeriana/maritima, industria, aprovizionarea cu energie etc.

Pentru o comisie parlamentara eficienta

Asigurati-va ca exista la dispozitia comisiilor sau a subcomisiilor competente din Parlamentul sau din Camera dumneavoastra, atat prin lege, cat si in practica, mecanismele descrise in Caseta nr. 34.

Luati in considerare infiintarea unor subcomisii pentru domeniile specifice apararii, ca buget, procurarea armamentului, personal si misiuni de pace.

Initiati legi privind politica de informare despre sectorul de securitate si procesul de examinare a cheltuielilor de aparare.

Asigurati-va ca exista, la dispozitia comisiei, resursele necesare si accesul la competenta expertilor.

Examinati si evaluati cele mai bune practici identificate la nivel international pentru controlul sectorului de securitate.

Capitolul 16

Avocatul Poporului (*ombudsman*)

Printre actorii institutionali independenti care monitorizeaza sectorul de securitate, Avocatul Poporului ocupa o pozitie speciala. Exista tari in care Avocatul Poporului are competente generale si trateaza toate problemele care decurg din disfunctionalitati in administratie. Alte tari au un organism cu rol similar, precum Comisarul sau Comisia pentru Reclamatii Publice (in Nigeria). In alte tari, au fost create structuri specializate pentru a se ocupa de fortele armate.

Caseta nr. 36

Avocatul Poporului (*ombudsman*)

„(...) Avocatul Poporului se ocupa de reclamatii ale cetatenilor referitoare la decizii, actiuni sau omisiuni ale administratiei publice. Persoana care detine aceasta functie este aleasa de Parlament sau numita de seful statului sau al Guvernului, in urma consultarii cu Parlamentul. Rolul Avocatului Poporului este acela de a proteja cetatenii impotriva violarii drepturilor, abuzurilor puterii, erorilor, neglijentei, deciziilor nedrepte si proastei administrari, cu scopul de a imbunatati administratia publica, de a face cunoscute actiunile Guvernului si de a responsabiliza Guvernul si pe functionarii sai fata de cetateni. Institutia Avocatului Poporului poate fi inscrisa in Constitutie si specificata prin lege sau creata prin legislatie (...).

Pentru a proteja drepturile cetatenilor, Avocatul Poporului are diferite atributii:

- 1) puterea de a ancheta pentru a determina daca administratia a actionat contrar legii sau in mod nedrept;
- 2) daca o ancheta obiectiva dezvaluie nereguli in administrare, puterea de a formula recomandari pentru eliminarea acestor nereguli;
- 3) puterea de a prezenta rapoarte in cazuri specifice Guvernului, reclamantului si, daca recomandarile facute intr-un caz specific nu au fost acceptate de Guvern, Parlamentului; cei mai multi avocati ai poporului publica un raport anual al activitatii lor destinat legislativului si publicului larg.

{n mod obisnuit, Avocatul Poporului nu are puterea de a lua decizii obligatorii pentru Guvern. Mai degraba, el poate face recomandari de schimbare (...). De obicei, Avocatul Poporului din sectorul public are o jurisdictie larga asupra unei arii extinse de organizatii guvernamentale. Pentru unii, aceasta arie poate include justitia, politia si armata, in timp ce, in alte tari, una sau mai multe dintre aceste arii sunt excluse in mod expres.“

Sursa: The International Ombudsman Institute Information Booklet on <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Vezi de asemenea: Biroul Inaltului Comisar al ONU pentru Drepturile Omului, Buletinul Informativ nr. 19, Institutii Nationale pentru Promovarea si Protectia Drepturilor Omului

Avocatul Poporului pentru Aparare

Ca o institutie separata, Avocatul Poporului pentru Aparare apare in mai multe parlamente sub titlaturi diferite, ca Avocatul Poporului pentru Aparare in Finlanda, Norvegia, Portugalia si Germania, Comisarul pentru Plangerile Militarilor in Israel, Avocatul Poporului pentru Departamentul de Aparare Nationala si pentru Fortele Canadiene in Canada si Avocatul Poporului pentru Fortele de Aparare din Australia.

Caseta nr. 37

Trecere in revista a avocailor poporului pentru aparare din diferite tari

Avocatul Poporului reprezinta un mecanism suplimentar de monitorizare a armatei, in numele cetatenilor si/ sau al Parlamentului. Principala sarcina a acestuia este de a investiga presupusele decizii arbitrare sau infractiuni comise in numele ministrului (ministrilor) responsabil de serviciile de securitate, in special de armata.

Locul Avocatului Poporului pentru Aparare in sistemul politic variaza de la tara la tara. Acesta poate fi numit de Parlament si prezinta rapoarte in fata acestuia (Germania, Suedia) sau de ministrul Apararii (Israel, Canada). Unii avocati ai poporului pentru aparare isi au biroul in incinta Parlamentului (cum este cazul Comisarului parlamentar pentru Fortele Armate din Germania, vezi Caseta nr. 38) sau in exteriorul Parlamentului (Suedia).

Cetatenii sau militari care au suferit abuzuri din partea armatei ii pot solicita Avocatului Poporului pentru Aparare sa inceapa o ancheta. Mai mult, parlamentarii il pot insarcina sa investigheze presupuse cazuri de abuzuri si plangeri. De cele mai multe ori, cazurile anchetate de el se refera la exceptarea de la serviciul militar obligatoriu sau la amanarea lui, la transferul si mutarea in timpul serviciului militar, la hranire, demobilizare, permisi, delicta disciplinare si pasibile de sanctiuni. Daca acesta constata ca plangerea este justificata, poate face recomandari, inclusiv cerand institutiei respective sa-si schimbe sau sa-si reconsidere decizia.

Avocatul Poporului si secretul

Luand in considerare natura sectorului de securitate, unele informatii nu pot fi dezvaluite publicului din motive de securitate nationala. Multe tari au in scris in legislatie dispozitii speciale referitoare la modul in care Avocatul Poporului trebuie sa intervina in probleme de securitate nationala. De obicei, chiar acolo unde se aplica cel mai inalt grad de confidentialitate, Avocatul Poporului este autorizat sa intreprinda toate anchetele necesare si are acces la bazele militare si la toate documentele importante pentru orice caz specific. Cu toate acestea, el nu poate face publice concluziile anchetei.

Caseta nr. 38

Comisarul parlamentar german pentru fortele armate

Dupa reinfiintarea fortelor armate in anii '50, Germania a acordat o importanta speciala controlului parlamentar. Pentru a se asigura ca valorile constitutionale, care plaseaza fiinta umana in centrul lor, se aplica in fortele armate, a fost adaugat Constitutiei germane articolul 45b. Acesta stipuleaza ca:

„... un comisar parlamentar va fi numit pentru a garanta drepturile fundamentale ale membrilor fortelor armate si pentru a asista Bundestag-ul in exercitarea controlului parlamentar.“ Toate detaliile referitoare la aplicarea acestui articol sunt expuse in „Legea privind Comisarului parlamentar pentru fortele armate“.

Comisarul parlamentar este un organ auxiliar al Parlamentului (Bundestag) si ca atare este membru al legislativului. El/ea poate investiga cazuri speciale la cererea Bundestag-ului sau a Comisiei de aparare ori poate actiona din proprie initiativa cand circumstantele o cer.

{n limita principiului separarii puterilor, comisarul isi exercita controlul asupra ministrului Apararii. El/ea poate solicita informatii si acces la dosarele ministrului si ale tuturor agentilor subordonate si personalului aferent. El/ea poate vizita oricand orice unitate, sediu, agentie sau autoritate ale fortelor armate si ale institutiilor lor. El/ea poate initia anchete, in special atunci cand este sesizat de plangeri de la membri ai categoriilor de forte armate, indiferent de grad si functie. Orice membru al fortelor armate este indreptatit sa-si prezinte cazul direct comisarului, fara sa treaca prin canalele oficiale sau fara sa riste sa primeasca sanctiuni sau sa fie discriminat din cauza demersului sau.

Sursa: <http://www.bundestag.de/>

Avocatul Poporului: o garantie a increderii in armata

Istoria Avocatului Poporului pentru aparare, de exemplu in cazul celui din Suedia (creat in 1915), arata ca aceasta institutie a devenit un instrument puternic de crestere a increderii cetatenilor in sectorul de aparare. Mai mult, acesta ofera o protectie esentiala militarilor, barbati si femei, impotriva abuzurilor institutiei armatei. Se poate spune ca, in general, principala realizare a Avocatului Poporului in sectorul de securitate este contributia la intarirea increderii in fortele armate prin cresterea transparentei intregului proces administrativ, fara a pune in discutie ierarhia militara si fara a afecta pregatirea militara.

Ce puteti face ca parlamentar

Institutia Avocatului Poporului

Daca o astfel de institutie nu exista inca in tara dumneavoastra, luati masuri in vederea crearii sale.

Pentru aceasta, puteti sa folositi ghidurile si documentele de referinta, precum si experientele altor tari care pot fi gasite la adresa:

<http://www.ombudsmaninternational.com>

Un Avocat al Poporului pentru sectorul de aparare sau de securitate

Daca o astfel de institutie nu exista inca in tara dumneavoastra, initiati pasii necesari crearii sale.

Obtineti informatii despre experientele altor tari care au un Avocat al Poporului pentru Aparare.

Daca tara dumneavoastra are un Avocat al Poporului pentru Aparare de ceva timp, cereti o reexaminare a misiunii, functiilor, procedurilor generale, inclusiv a rapoartelor catre Parlament, a impactului, resurselor si bugetului in comparatie cu institutiile echivalente din alte tari cu o situatie asemanatoare in materie de securitate.

Vizitarea localurilor serviciilor de securitate

Importanta

Este important ca toti parlamentarii sa cunoasca profund sectorul de securitate. Cunoasterea teoretica trebuie sa fie completata de o experienta practica de teren, pentru a putea intelege mai bine nevoile serviciilor de securitate. Din aceasta perspectiva, vizitele parlamentarilor in localurile serviciilor de securitate pot fi considerate o modalitate de a dezvolta dialogul si de a construi increderea si intelegerea dintre liderii politici si cei militari. Aceste vizite ale parlamentarilor contribuie la cunoasterea problemelor cotidiene cu care se confrunta militarii si le arata acestora ca liderii politici sunt interesati si preocupati de misiunile si de bunastarea militarilor.

Caseta nr. 39

Cazul Argentinei

Politicienii viziteaza bazele si unitatile militare cu scopul de a avea un schimb de opinii cu personalul militar. Aceste vizite au loc cu informarea prealabila a autoritatilor fortelor armate si contribuie la atenuarea suspiciunilor si a prejudecatilor dintre cele doua institutii. Asemenea contacte duc la o mai buna intelegere a problemelor militare de catre parlamentari. Regulile si momentul potrivit sunt diferite in cazul chestiunilor de securitate si vizitele ii ajuta pe politicieni sa inteleaga aceasta particularitate.

Sursa: Pablo Carlos Martinez, „The Restructuring of the Armed Forces and the Role of the Parliament: the Argentine Experience“, <http://www.pdgs.org>

In centrele de detentie si inchisori, detinutii sunt total sub controlul personalului de securitate. Aceasta situatie speciala ii face extrem de vulnerabili la posibile incalcarile ale drepturilor omului. Din pacate, cazurile de tortura si abuz in inchisori si centre de detentie sunt foarte raspandite. De aceea, aceste institutii trebuie sa fie obiectul unor mecanisme de control speciale. Un instrument important in aceasta privinta o reprezinta vizitele efectuate in aceste locuri de catre parlamentari si experti, avand ca scop descoperirea cazurilor de abuz si prevenirea abuzurilor viitoare.

Caseta nr. 40 descrie mecanismul care permite vizitarea centrelor de detentie in virtutea protocolului aditional la Conventia ONU impotriva torturii.

Caseta nr. 40

Protocolul facultativ la Conventia impotriva torturii extinde posibilitatile de a vizita localurile serviciilor de securitate

In decembrie 2002, Adunarea Generala a ONU a aprobat un protocol facultativ la Conventia ONU impotriva torturii si altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante. Protocolul obliga statele sa deschida centrele de detentie pentru vizitele expertilor independenti nationali si internationali, a caror sarcina este de a face recomandari pentru reducerea riscului de tratamente rele.

Pentru mai multe informatii, vizitati www.unhchr.ch

Conditii pentru vizite eficiente

Este de la sine inteles ca vizitele parlamentarilor in localuri ale serviciilor de securitate, cum ar fi bazele militare, trebuie sa fie coordonate cu ministerele respective (de exemplu, Ministerul Apararii). Vizitele neasteptate sau necoordonate pot antrena consecinte grave contraproductive, pentru ca pot fi interpretate ca lipsa de incredere in armata, ca evitarea a ierarhiei si pot perturba functionarea normala a institutiei. {n plus, vizitele trebuie sa implice reprezentanti ai diferitelor partide politice si sa fie bine pregatite din punct de vedere al continutului.

Restrictionarea acestor vizite se produce atunci cand comisia parlamentara care se prezinta vede doar ceea ce comandantii serviciilor de securitate vor sa-i arate. Astfel de vizite nu dezvaluie natura reala a problemelor, ci le ofera militarilor posibilitatea de a prezenta situatia din punctul lor de vedere, in special in ceea ce priveste cererile bugetare. Aceasta situatie se poate remedia intr-o anumita masura prin acceptarea a trei tipuri de vizite: vizite recomandate de armata, vizite recomandate de Parlament si anuntate din timp si vizite recomandate de Parlament anuntate cu putin timp inainte (de exemplu, cu o zi inainte).

Ce puteti face ca parlamentar

Legislatia privind vizitarea localurilor serviciilor de securitate

Insistati pentru includerea in legislatie a vizitelor in localurile serviciilor de securitate (inclusiv la trupele dislocate in strainatate).

In absenta unei legi care sa permita delegatiilor parlamentare sa viziteze localurile serviciilor de securitate, asigurati-va ca parlamentarii sunt totusi inclusi in astfel de vizite, precizand in ce conditii si conform caror proceduri si criterii se face selectionarea parlamentarilor respectivi si care este impactul vizitelor.

Asigurati-va ca exista reglementari specificand:

- ce localuri ale serviciilor de securitate pot fi vizitate;
- in ce circumstante si conditii pot avea loc aceste vizite, de exemplu daca pot fi organizate oricand;
- practica curenta si frecventa vizitelor parlamentare la unitati sau baze militare.

Asigurati-va ca rapoarte detaliate ale vizitelor sunt prezentate Parlamentului sau comisiilor competente si sunt supuse dezbaterii.

Evaluati impactul vizitelor deja efectuate.

Verificati daca statul dumneavoastra a ratificat Conventia ONU impotriva torturii si protocolul facultativ aditional la aceasta.

Constituirea delegatiilor parlamentare care efectueaza vizite

Asigurati-va ca delegatiile parlamentare nu reprezinta un singur partid, ci cuprind in proportie corecta membri ai majoritatii si ai opozitiei din Parlament.

Asigurati-va ca delegatiile care efectueaza vizitele sunt formate, in masura posibilului, dintr-un numar egal de barbati si de femei.

Pregatirea vizitelor

Pentru a evita efecte contraproductive, asigurati-va ca vizita parlamentara a fost coordonata cu Ministerul Apararii.

Raportul in fata Parlamentului

Asigurati-va ca un raport detaliat este prezentat si dezbatus in Parlament si/sau in comisiile competente.

Asigurati-va ca autoritatile competente din serviciile de securitate au acces la acest raport in timp util pentru a-si putea prezenta propriile observatii.

Impactul si publicitatea

Asigurati-va ca rezultatele si recomandarile delegatiei si deciziile aferente ale Parlamentului sunt intr-adevar urmate si reflectati la oportunitatea de a le face publice si de a lua o decizie in acest sens.

Sectiunea V

Controlul serviciilor de securitate in exercitarea atributiilor: circumstante si operatii speciale

Capitolul 18

Starile exceptionale

Exista circumstante exceptionale, cum ar fi un razboi, un conflict intern sau alte tipuri de stari de urgenta, cand un stat trebuie sa recurga la puteri si proceduri speciale pentru a solutiona criza. Astfel de reactii nu trebuie sa compromita sistemul democratic de guvernament.

Razboiul si mai multe tipuri de stari de urgenta impun o reactie militara sau chiar declararea legii martiale. Chiar si in aceste circumstante, armata si sectorul de securitate in ansamblu se supun unor serii de principii si garantii internationale, cum ar fi reglementarile dreptului international umanitar, si trebuie sa ramana sub control democratic. De asemenea, drepturile omului trebuie respectate in masura posibilului. Drepturile care nu pot face obiectul unei derogari nu pot fi niciodata restranse, dupa cum prevede foarte clar Comisia Natiunilor Unite pentru Drepturile Omului in Comentariul general nr. 29 din august 2001 despre articolul 4 al Acordului International privind Drepturile Civile si Politice.

Starea de razboi

Articolul 2.4. al Cartei Natiunilor Unite stipuleaza:

„Membrii Organizatiei se vor abtine, in relatiile lor internationale, de a recurge la amenintarea cu forta sau de la folosirea fortei (...).“

Folosirea fortei impotriva altui stat este astfel restrictionata sever. Unul dintre rolurile Parlamentului este de a controla ca executivul sa respecte restrictiile internationale referitoare la declararea razboiului si la amenintarea cu declararea razboiului, precum si sa nu-si depaseasca puterile in timp de conflict. Țările neutre, cum ar fi Elvetia, au renuntat in mod explicit la folosirea razboiului ca modalitate de solutionare a litigiilor in relatiile lor internationale. Exista cel putin o tara, Japonia, a carei Constitutie (1946) interzice in mod explicit mentinerea unor forte armate permanente. Alte tari, ca Ungaria, considera renuntarea la razboi un mijloc de solutionare a litigiilor dintre natiuni.

Pe timp de razboi, in functie de prevederile constitutionale, parlamentele pot fi implicate in procesul decizional in cel putin trei moduri diferite (in ordinea descrescatoare a importantei):

(1) Constitutia poate autoriza Parlamentul sa declare razboiul si pacea

In zilele noastre, aceasta prevedere se poate dovedi totusi mai ipotetica, deoarece razboaiele incep deseori fara avertisment, iar evenimentele pot impiedica Parlamentul sa ia o decizie in timp oportun.

(2) Constitutia ii poate impune puterii executive sa primeasca o aprobare expresa din partea Parlamentului inainte de a se angaja in orice act de razboi sau de pace. O astfel de prevedere ii permite Parlamentului sa dezbată chestiunea înainte de a se angaja in orice act concret de razboi si, in sens mai larg, in orice interventie militara in strainatate.

(3) Constitutia ii poate conferi Parlamentului dreptul de a fi informat despre decizia executivului de a se angaja in actiuni de razboi, fara a-i cere executivului sa obtina aprobarea Parlamentului. De fapt, cele mai multe constitutii cer ca Parlamentul sa fie informat.

Starea de urgenta

Starea de urgenta sau starea de criza nationala poate fi declarata in mai multe situatii. Constitutiile si legislatiile nationale prevad mai multe situatii in care poate fi declarata starea de urgenta, de la o actiune armata care ameninta ordinea constitutională sau ordinea publica pana la un dezastru natural, o epidemie sau o criza nationala financiara ori economica.

Declararea starii de urgenta se poate face doar in situatii exceptionale si trebuie sa respecte anumite principii, astfel incat valorile democratice sa nu fie periclitate: vezi Caseta nr. 41. Definitia acestor circumstante exceptionale variaza in functie de ordinea constitutională si de cea juridica a fiecărei tari. Constitutia si legile trebuie sa impiedice executivul sa declare starea de urgenta din motive politice partizane. In plus, Constitutia si legile aferente trebuie sa stipuleze ca loviturile de stat militare nu sunt valide din punct de vedere constitutional.

Caseta nr. 41

Starea de urgenta: scop si principii

„Toate sistemele juridice prevad masuri speciale pentru a face fata unor situatii de criza. Totusi, orice suspendare sau derogare de drepturi necesara pentru a face fata unei crize poate fi doar temporara si poate avea ca scop numai restaurarea normalitatii si prezervarea drepturilor fundamentale. (...)“

Principii internationale

„Principiile internationale care s-au impus cu privire la starea de urgenta pot fi rezumate dupa cum urmeaza:

Principiul legalitatii, referitor la coherenta care trebuie sa existe intre declararea starii de urgenta si masurile de urgenta adoptate, pe de o parte, si intre declararea starii de urgenta si legislatia interna a tarii, pe de alta. Acest principiu cauta sa asigure concordanta dreptului intern cu dreptul international.

Principiul proclamarii, adica necesitatea ca starea de urgenta sa fie anuntata public.

Principiul comunicarii, care se refera la obligatia de a informa celelalte state semnatare ale tratatului respectiv, prin depozitarii acestuia, si pe Raportorul Special al Natiunilor Unite despre situatia drepturilor omului in timpul starilor de urgenta.

Principiul temporalitatii, care arata natura exceptionala a declararii unei stari de urgenta si necesitatea limitarii ei in timp.

Principiul amenintarii exceptionale, conform caruia criza trebuie sa prezinte un pericol real in desfasurare sau cel putin iminent pentru comunitate.

Principiul proportionalitatii, care se refera la necesitatea ca gravitatea crizei sa fie proportionala cu masurile adoptate pentru a o contracara.

Principiul intangibilitatii priveste drepturile fundamentale specifice de la care nu se admite nici o derogare.

„Este deosebit de important ca Parlamentul, care este gardianul drepturilor omului, sa nu fie prima victima a declararii starii de urgenta, fie prin dizolvarea sau suspendarea lui, fie prin reducerea drastica a puterilor sale legislative si a capacitatii sale de a controla executivul. Este, de asemenea, esential ca Parlamentul sa-si poata exercita rolul atat in ceea ce priveste declararea, cat si incetarea starii de urgenta (...)“

Natura juridica a starii de urgenta

„(...) Natura juridica a starii de urgenta corespunde unei situatii in care actele care o instituie (proclamare, ratificare etc.) si masurile adoptate atunci cand este in vigoare (suspendarea sau restrangerea anumitor drepturi etc.) trebuie sa se subordoneze principiilor statului de drept, fiind astfel supuse controlului. (...)“

Functionarea Parlamentului

„Este recunoscut faptul ca principiul independentei diferitelor puteri din stat si al echilibrului dintre acestea (...) este parte constitutiva a statului de drept. De aceea, majoritatea sistemelor juridice din lume prevad ca Parlamentul sa fie implicat activ fie in proclamarea starii de urgenta, fie in ratificarea ei, o data ce executivul a declarat-o. Obiectivul este acela de a impiedica executivul sa aiba atributii unice in adoptarea unei masuri de o asemenea gravitate. (...)“

Statutul prevederilor legale referitoare la starea de urgenta

„Experienta arata ca este de dorit ca prevederile care guverneaza starea de urgenta sa aiba statut de masuri constitutionale. Majoritatea legislatiilor contin prevederi explicite in acest sens, desi altele exprima acest lucru indirect, stipuland ca «nici o autoritate nu-si poate asuma functii legislative pe baza existentei unei stari de urgenta»“ (...).

Extrase dintr-un raport al Raportorului Special al Natiunilor Unite pentru drepturile omului si stările exceptionale, Dl. L. Despouy, la Simpozionul UIP Parlament, Guardian of Human Rights, Budapesta, 1993

Stari exceptionale de lunga durata si de facto

Starile exceptionale de lunga durata, reinnoite periodic de Parlament de-a lungul anilor sau chiar al deceniilor, pot de asemenea duce la o situatie in care principiul suprematiei civile asupra organizatiilor din sectorul de securitate este periclitat si in care aceste organizatii pot chiar sa dobandeasca un sentiment al impunitatii ce prejudiciaza democratia. Aceasta situatie pune Parlamentul intr-o pozitie de extrema slabiciune si vulnerabilitate. Starile exceptionale *de facto* si necontrolabile, existente in mai multe tari, reprezinta in mod clar o amenintare directa la adresa capacitatii Parlamentului de a controla sectorul de securitate, sector care, *de facto*, se bucura de mare libertate de actiune in toate activitatile sale.

Ce puteti face ca parlamentar

Legislatia referitoare la starile exceptionale

Asigurati-va ca diferitele tipuri de stari exceptionale sunt bine definite in Constitutie sau prin lege.

Starile exceptionale trebuie sa ia sfarsit in mod automat dupa trei sau sase luni, daca nu sunt reinnoite expres printr-o dezbaterie parlamentara si un vot de reinnoire.

Faceti presiuni pentru ca principiile internationale de legalitate, declarare, comunicare, temporalitate, amenintare exceptionala, proportionalitate si inviolabilitate sa fie integrate – in mod satisfacator – in legislatia nationala referitoare la starile exceptionale.

Asigurati-va ca dreptul umanitar, garantiile constitutionale si legile aplicabile in materie de drepturile omului sunt respectate in timpul starii exceptionale.

Asigurati-va in plus ca respectivele competente ale executivului si ale Parlamentului cu privire la declararea sau la suspendarea starii exceptionale sunt definite in mod explicit si complet in Constitutie sau prin lege.

Parlamentul in timpul unei stari exceptionale

Asigurati-va ca existenta unor stari exceptionale nu impiedica complet Parlamentul sa-si exercite puterea de a controla actiunea executivului in domeniul securitatii si al respectarii drepturilor inalienabile ale omului.

Prezervarea securitatii interne

Securitatea interna (sau publica) si ordinea publica sunt bunuri publice esentiale. Ele sunt destinate publicului larg, fara nici o forma posibila de discriminare, inclusiv fata de imigrantii sau strainii aflati pe teritoriul national. Ele nu trebuie deturnate pentru a sluji interesele unui lider sau ale unei forte politice ori interesele sectorului de securitate, a carui misiune este exclusiv aceea de a fi un instrument pentru a le prezerva.

Ratiunile si caracteristicile generale ale unor astfel de legislatii

Toate sistemele juridice includ o forma de legislatie pentru situatiile care nu necesita declararea unei stari exceptionale, dar care reprezinta totusi o amenintare reala pentru securitatea interna si ordinea publica.

{n grade diferite, astfel de legislatii confera puteri speciale executivului si dispun restrangerea sau chiar suspendarea provizorie a anumitor drepturi, in scopul protejarii unor alte drepturi, mai importante, care ar putea fi compromise in anumite circumstante, ce trebuie sa fie clar definite de legea in chestiune.

Drepturile cel mai frecvent restranse sau chiar suspendate sunt libertatea de informare, dreptul la demonstratii publice, dreptul la libera circulatie si dreptul la azil; dreptul international interzice explicit suspendarea drepturilor inalienabile, cum ar fi dreptul la viata si dreptul de a nu fi supus torturii sau oricarei forme de pedeapsa corporala ori de tratament degradant sau inuman. Categoriile de persoane vizate de cele mai multe ori sunt: imigrantii, jurnalistii, activistii politici, aparatorii drepturilor omului, cei care solicita azil precum si refugiatii si minoritatile religioase si etnice.

Riscurile inerente

Riscurile inerente legislatiei referitoare la prezervarea securitatii interne si a ordinii publice includ:

- o definitie vaga a naturii amenintarilor, care permite interpretari adaptabile la necesitatile executivului in functie de circumstante;

- atribuirea de puteri excesive si de lunga durata executivului – si prin el mai multor organizatii din sectorul de securitate – fara a se prevedea un control adecvat, masuri de contrabalansare sau sanctiuni administrative si juridice corespunzatoare;

- uneori prezervarea securitatii interne si a ordinii publice devine un pretext pentru protejarea intereselor exclusive ale unuia sau mai multor sectoare ale populatiei, ale clasei politice la putere sau ale sectorului de securitate, ca si pentru restrangerea drepturilor si pentru controlul asupra cetatenilor;

- militarizarea politiei – garantul legii si ordinii interne – estompeaza distinctia dintre aceasta si fortele armate – garantul securitatii externe; acest lucru este foarte periculos atunci cand fortele de politie nu dispun de fonduri suficiente si ca urmare sunt tentate sa profite de circumstantele speciale in ceea ce priveste securitatea, dedandu-se la acte de coruptie in conditii de impunitate; un alt pericol al militarizarii fortelor de politie este acela ca persoanele aflate la putere pot utiliza politia (si uneori si serviciile de informatii si fortele paramilitare) ca pe un instrument slujind nu pentru protejarea securitatii interne si a ordinii publice, ci pentru controlul si reprimarea opozitiei; in plus, utilizarea frecventa a fortelor armate pentru controlul ordinii publice poate duce la politizarea armatei;

- inhibarea actiunii Parlamentului si a justitiei, in special atunci cand nu sunt in mod real in masura sa conteste autoritatea executivului.

În consecință, măsurile generate de necesități legate de securitatea și ordinea publică pot duce la violări ale drepturilor omului de către membrii forțelor de securitate, iar, în anumite contexte și împrejurări, aceștia ar putea chiar să beneficieze de impunitate pentru astfel de acte. Drepturile cel mai des violate în astfel de situații sunt: dreptul la viață; dreptul de a nu fi supus la tortură, la un tratament inuman sau degradant; libertatea de a nu fi arestat arbitrar; dreptul la un proces echitabil în fața unui tribunal independent constituit legal; libertatea de opinie, de expresie și de întrunire.

Casetă nr. 42

Prezervarea concomitentă a securității și a democrației

De-a lungul istoriei și chiar și astăzi în multe țări în curs de dezvoltare, guverne autoritare s-au opus tentativelor de democratizare sau le-au înabusit – pe motiv că democrația este incompatibilă cu ordinea publică și cu securitatea persoanelor. Dar istoria demonstrează contrariul: controlul civil democratic asupra forțelor de securitate ale statului, departe de a se opune securității personale, este o condiție esențială a acesteia. Fără acest control, presupușii garanți ai securității personale pot fi cea mai mare amenințare la adresa ei. (...).

Sursa: UN Human Development Report, 2002 (pagina 87)

În unele țări a fost adoptată o legislație specifică pentru apărarea democrației. În Argentina, de exemplu, Legea nr. 23.077 din 1984 privind „Apararea democrației” a modificat Codul Penal, instituind pedepse penale specifice pentru fapte comise împotriva sistemului democratic, de exemplu pedepsirea asocierii ilicite în scopul periclitarii democrației sau a respectării Constituției.

Detentia persoanelor pe motiv de amenințare la adresa securității interne și a ordinii publice

Toate legislațiile privind prezervarea securității interne și a ordinii publice prevăd detentia persoanelor suspectate că le amenință. Există cel puțin două tipuri de legislație în această privință:

legislații care prevăd detentia tuturor persoanelor care reprezintă o amenințare reală la adresa securității naționale: astfel de detenții, în mod obișnuit dispuse de justiție, pot fi, în situații specifice, hotărâte doar de executiv;

legislații care prevăd detentia tuturor persoanelor care, după opinia executivului, ar putea reprezenta o amenințare la adresa securității naționale, cu alte cuvinte legislații care îi conferă executivului puteri speciale pentru a controla sau a preveni situații care – conform aprecierii executivului – pot pune în pericol securitatea națională.

Cele mai multe țări din cadrul Commonwealth-ului au forme de legislație aparținând celei de-a doua categorii. Conform acestora, executivului i se permite de regulă să facă uz de o serie de puteri extinse care suspendă mai multe garanții constituționale, fără ca pentru aceasta să fie nevoie să ceară aprobarea prealabilă sau implicarea puterii legislative sau juridice. Elementul important este capacitatea executivului de a ordona detentia administrativă sau detentia pe baza de decizie ministerială a persoanelor care ar putea reprezenta o amenințare la adresa securității naționale. Aceste persoane sunt puse la dispoziția executivului pentru perioade de timp mai lungi sau mai scurte, care pot fi reînnoite de un anumit număr de ori sau chiar indefinit. Unele legislații de acest fel, dar nu toate, prevăd existența unui organ care să revizuiască asemenea situații, care poate fi consultativ sau, din contra, poate avea capacitatea să-i ordoneze executivului să elibereze detinutul. În grade diferite, componenta acestui organ poate fi legată de executiv.

În multe țări, astfel de legislații – în general moștenite din perioada colonială – sunt larg dezbătute și chiar contestate în prezent, datorită puterilor extraordinare pe care le conferă executivului și organizațiilor din sectorul de securitate – în special poliției – și datorită impactului negativ pe care îl au asupra drepturilor civile și politice.

Caseta nr. 43

Distorsiuni cu grave consecinte

Atunci cand guvernele se bazeaza pe securitate pentru asigurarea puterii lor, fortele de securitate sunt adesea cauza principala a insecuritatii pentru propriii cetateni si pentru statele vecine. (...) Cand trupele Ministerului de Interne, fortele paramilitare de politie si serviciile de informatii sunt angrenate in luptele politice interne, eforturile de imbunatatire a controlului democratic civil sunt adesea compromise.

*UN Human Development Raport,
2002 (paginile 87 si 92)*

Ce puteti face ca parlamentar

Legislatia pentru prezervarea securitatii interne si a ordinii publice

Nu uitati niciodata ca securitatea si ordinea publica sunt in beneficiul cetatenilor si nu pentru a fi utilizate ca argument si instrument de represiune sau de urmarire a intereselor politice ale partidelor. Asigurati evitarea utilizarii politiei ca forta represiva si a militarizarii sale excesive.

Faceti astfel incat executivul sa raspunda in fata Parlamentului si stabiliti limite legale clare ale puterilor sale.

Luati masuri pentru ca sectorul de securitate sa fie supus sanctiunilor administrative si juridice, dupa caz, in orice situatie in care se face vinovat de abuz de putere sau de folosire excesiva a fortei.

Analizati aplicabilitatea si oportunitatea unei legi de aparare a democratiei.

Controlul parlamentar

Asigurati-va ca Parlamentul dezbate regulat problemele legate de securitatea interna si de ordinea publica si ca examineaza pertinenta legislatiei existente in acest domeniu.

Asigurati-va ca o comisie sau comisiile parlamentare competente folosesc toate mijloacele si resursele pe care le au la dispozitie pentru a obtine informatiile necesare si pentru a exercita un control cat mai eficient al securitatii interne si al ordinii publice. Daca este nevoie, actionati pentru imbunatatirea mijloacelor si resurselor, inclusiv in materie de competenta, de care dispun comisia sau comisiile respective.

Pe cat posibil si oricand este necesar, incurajati audierile publice care vizeaza aceste chestiuni.

Stabiliti un dialog – institutional sau privat – cu ONG-urile care se ocupa de securitatea interna si de ordinea publica precum si de impactul masurilor intreprinse in acest domeniu asupra exercitarii drepturilor si libertatilor fundamentale.

„Terorismul este una dintre amenintarile impotriva careia statele trebuie sa-si protejeze cetatenii. Statele au nu numai dreptul, ci si datoria sa faca acest lucru. Totusi, statele trebuie de asemenea sa se asigure ca masurile impotriva terorismului nu se transforma in masuri care sa mascheze sau sa justifice violarea drepturilor omului.“

„Pe plan intern, exista pericolul ca, urmarind asigurarea securitatii, sa sfarsim prin sacrificarea libertatilor fundamentale si in felul acesta sa slabim si nu sa intarim securitatea comuna – corodand astfel vasul guvernarii democratice din interior.“

Kofi Annan, Secretar General al ONU, 21 noiembrie 2001

Terorismul este una dintre cele mai grave amenintari la adresa securitatii interne si a securitatii regionale si internationale. Reactiile la terorism sunt complexe, in special datorita faptului ca terorismul este adesea legat de crima organizata. Ele variaza de la actiuni ale politiei si controale de frontiera la actiuni ale serviciilor de informatii, de la masuri in domeniul financiar la masuri din domeniul dreptului penal si din cel al tehnologiei informationale.

Dupa 11 septembrie 2001, multe state au simtit ca este important si necesar sa-si consolideze legislatia din domeniile citate. In plus, cooperarea dintre state a fost de asemenea intarita, in special in privinta schimbului de informatii si de tehnologii informationale. Aceste evolutii implica desigur o serie de riscuri pentru exercitarea drepturilor omului si a libertatilor civile.

In ceea ce priveste cooperarea internationala pentru controlul terorismului, Rezolutia 1373 a Consiliului de Securitate al ONU (adoptata la 28 septembrie 2001, vezi Caseta nr. 44) pune un accent deosebit pe problema controlului disponibilitatilor financiare. Rezolutia 1373 subliniaza importanta controlului la granita, precum si a controlului documentelor de identitate si de calatorie in vederea prevenirii deplasarii interne si transfrontaliere a teroristilor sau a grupurilor teroriste. Rezolutia contine si o serie de recomandari privind modalitatile de a impiedica grupurile teroriste sa recruteze noi membri, sa-si procure arme si materiale sensibile, precum si modurile de promovare a actiunilor preventive, inclusiv prin cooperare interstatala. Rezolutia cere ca toate persoanele care participa la finantarea, planificarea, pregatirea sau comiterea de acte teroriste sau care sprijina acte teroriste sa fie aduse in fata justitiei si ca, in plus fata de orice alta masura adoptata impotriva lor, astfel de acte teroriste comise sa fie considerate drept crime grave de legile si reglementarile interne si sa fie pedepsite in consecinta. Rezolutia cere realizarea unui schimb de informatii in conformitate cu legile interne si internationale si cooperarea in chestiuni administrative si juridice pentru a se preveni comiterea de acte teroriste. Rezolutia mai stabileste crearea unei comisii a Consiliului de Securitate, formata din toti membrii Consiliului, care sa monitorizeze aplicarea rezolutiei cu ajutorul unor experti.

Caseta nr. 44

Reactia Consiliului de Securitate al ONU fata de evenimentele din 11 septembrie 2001

Consiliul de Securitate (...)

3. Cere tuturor statelor:

- (a) sa gaseasca modalitati de a intensifica si a accelera schimbul de informatii operationale in special cu privire la actiuni sau la deplasari ale persoanelor sau retelelor teroriste, la documente de calatorie falsificate sau false, la traficul de arme, de explozibil sau de materiale sensibile, la folosirea tehnologiilor de comunicare de catre grupurile teroriste si la amenintarea reprezentata de armele de distrugere in masa detinute de grupuri teroriste;
- (b) sa faca schimburi de informatii in conformitate cu dreptul intern si international si sa coopereze in chestiuni administrative si judiciare pentru a preveni comiterea de acte teroriste;
- (c) sa coopereze, in special prin acorduri si intelegeri bilaterale si multilaterale, pentru a preveni si a reprima actele teroriste si pentru a lua masuri impotriva celor care comit astfel de acte;

(d) sa semneze cat mai repede cu putinta conventiile si protocoalele internationale cu privire la terorism, inclusiv Conventia Internationala pentru Reprimarea Finantarii Terorismului din 9 decembrie 1999;

(e) sa coopereze mai mult si sa aplice integral conventiile si protocoalele internationale cu privire la terorism precum si rezolutiile 1269 (1999) si 1368 (2001) ale Consiliului de Securitate;

(f) sa adopte masurile necesare in conformitate cu prevederile aferente ale dreptului intern si international, inclusiv standardele internationale cu privire la drepturile omului, inainte de a oferi statutul de refugiat, cu scopul de a se asigura ca persoanele care cer azil nu au planificat, facilitat sau participat la comiterea de acte teroriste;

(g) sa se asigure, in conformitate cu dreptul international, ca persoanele care comit, organizeaza sau faciliteaza acte teroriste nu abuzeaza de statutul de refugiat si ca pretinsele motivatii politice nu sunt admise drept fundament pentru a refuza cererile de extradare a presupusilor teroristi; (...).

Sursa: Rezolutia 1373 a Consiliului de Securitate al ONU, S/RES/1373, 28 septembrie 2001, <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

Conventia Internationala pentru Reprimarea Finantarii Terorismului, adoptata de Adunarea Generala a ONU la 9 decembrie 1999, cere tuturor statelor semnatare sa extradeze persoanele implicate in finantarea activitatilor teroriste si sa adopte masuri pentru anchetarea tranzactiilor financiare suspecte. La 2 aprilie 2002, 132 de tari semnaseră Conventia si 26 de tari definitivaseră procesul de ratificare, devenind state parti. Conventia a intrat in vigoare in 2002.

Impactul evenimentelor din 11 septembrie 2001

Pentru parlamentari este important sa vegheze la adoptarea de catre guvernele lor a unei abordari echilibrate fata de atacurile teroriste, o abordare care sa apere atat securitatea statului, cat si drepturile omului. Din punctul de vedere al parlamentarilor, chestiunile legate de terorism sunt legislatia, o noua abordare cuprinzatoare a securitatii si a masurilor impotriva terorismului, precum si gasirea unui echilibru intre securitate si libertatile civile.

O definitie juridica a terorismului

Nu exista, pana la acest moment, o definitie a terorismului acceptata la nivel international. Pana cand comunitatea internationala nu ajunge la un acord privind o definitie comuna, terorismul va continua sa fie definit prin ceea ce nu este. In conformitate cu jurisprudenta internationala, lupta pentru eliberare nationala si pentru castigarea independentei de sub ocupatia straina este un drept legitim si urmarirea unui astfel de obiectiv nu constituie, in sine, un act terorist. Mai mult, comunitatea internationala, inclusiv UIP, a subliniat in mod repetat ca terorismul nu poate sa fie imputat nici unei religii, nationalitati sau civilizatii, nici justificat in numele acestora. Pana in prezent un alt mod de a defini terorismul a fost prin descrierea tipurilor de atacuri specifice actelor teroriste pe care comunitatea internationala le condamna de obicei: atacuri violente nondiscriminatorii, mai ales cele care afecteaza civili nevinovati, sau orice forma de violenta oarba exercitata de grupari subnationale sau de agenti clandestini.

Atacurile teroriste sunt caracterizate de o violenta oarba impotriva civililor, de desconsiderarea valorilor umane si de dorinta asidua de publicitate. Cele mai folosite metode sunt deturnarile de avioane, detonarea de autoturisme, atentatele sinucigase cu bomba, asasinatele si crimele in masa. O campanie sustinuta de teroare necesita sprijin financiar, aprovizionarea continua cu arme si munitii si, adesea, sprijinul unei retele organizationale internationale. Adeseori, o tara terta le furnizeaza teroristilor asistenta si adapost. Caseta nr. 45 mentioneaza cateva elemente vitale pentru o abordare echilibrata a terorismului, punand accentul atat pe nevoia de protejare a dreptului legitim la protest, cat si pe necesitatea adoptarii de masuri antiteroriste. Punctul 37 din caseta face aluzie la necesitatea ca masurile antiteroriste sa fie destinate nu numai combaterii terorismului, ci si dezvoltarii sociale, politice si economice a acelor tari care sunt leaganul unor noi generatii de teroristi.

Caseta nr. 45

Lupta impotriva terorismului

34. (...) Conferinta aminteste ca lupta pentru eliberare nationala si independenta de sub ocupatia straina este un drept legitim, stabilit de rezolutiile internationale si ca acest obiectiv nu constituie in sine un act terorist. Conferinta subliniaza totusi ca nici o lupta nu poate justifica atacurile nondiscriminatorii, mai ales cele care vizeaza civili nevinovati, sau orice alta forma de terorism de stat organizat.

37. Conferinta doreste sa sublinieze necesitatea vitala ca masurile de securitate impotriva terorismului sa fie sustinute de masuri structurale menite sa contribuie la dezvoltarea economica si sociala si la intarirea democratiei reprezentative.

Sursa: Final Document of the Third IPU Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean, Valetta, Malta, noiembrie 1995

Diversele legi impotriva terorismului, cum ar fi cele adoptate de Austria (proiectul paragrafului 278b al Codului Penal), de Germania (paragraful 129a al Codului Penal) si de Canada (Legea C-36) includ urmatoarele aspecte:

- o lista limitata de activitati teroriste, de exemplu un act, o omisiune sau amenintare care constituie un delict, cum ar fi crima, luarea de ostatici, deturnarea ilegala a unui avion, atentatele cu bombe sau finantarea activitatilor teroriste; in cele mai multe cazuri, lista de delictse se refera la acte care sunt deja ilegale in conformitate cu legile existente (legile impotriva terorismului din Germania, Austria si Canada);
- conducerea sau sprijinirea (financiara sau in alte moduri) a unei asocieri teroriste sunt, de asemenea, ilegale (Germania, Canada si Austria);
- cauza activitatilor teroriste, care poate fi politica, ideologica sau religioasa (Canada);
- intentia activitatii teroriste, care este de a intimida sau a ameninta publicul larg ori de a obliga publicul sau Guvernul sa actioneze intr-un anumit fel ori sa se abtina de la intreprinderea anumitor actiuni (Canada);
- obiectivul direct al activitatii teroriste, care este de a provoca moartea sau de a rani persoane prin violenta, de a pune in pericol viata altuia, de a provoca pagube sau de a perturba serviciile ori sistemele esentiale ale vietii publice sau private;
- sunt excluse activitatile care urmaresc stabilirea sau restabilirea democratiei si a statului de drept, cat si a protectiei dreptului umanitar (Austria); o astfel de prevedere legala previne incriminarea protestelor si luptelor legitime.

Cu privire la aceste aspecte ale legislatiei impotriva terorismului, numitorul lor comun este ca terorismul este corelat cu violenta si cu aducerea de prejudicii persoanelor sau institutiilor. In plus, aceste legi au o lista restransa a ceea ce constituie acte de terorism. Nu numai ca infaptuirea de acte teroriste este ilegala, dar, mai mult, asocierea cu un grup terorist (ca membru, sustinator sau lider) este considerata, de asemenea, ca un act terorist.

Din punctul de vedere al controlului parlamentar, este decisiv sa se vegheze ca noile legi impotriva terorismului sa utilizeze o interpretare adecvata a terorismului. Pe de o parte, abordarea nu trebuie sa fie prea ingusta, deoarece ar putea exclude posibile acte comise de organizatii teroriste. Pe de alta parte, definitia terorismului nu trebuie sa fie prea larga, astfel incat sa ameninte cu incriminarea protestele democratice legale si legitime. Prima intrebare este: in ce masura este justificata violenta intr-o societate democratica? Legislatorii din diferite tari raspund la aceasta intrebare in moduri diferite, fiecare societate stabilindu-si, de-a lungul timpului, propriile notiuni privind legitimitatea violentei. Cand luam in considerare aceasta intrebare trebuie sa ne gandim la legitimitatea obiectivelor violentei. Daca este justificata, violenta trebuie sa fie proportionala cu gravitatea amenintarii si cu obiectivele sale.

Cea de-a doua chestiune este cea a proportionalitatii masurilor impotriva terorismului cu amenintarea terorista. Nu trebuie sa uitam ca obiectivul legislatiei antiterorism este de a ajuta politia si celelalte servicii de securitate sa actioneze eficient impotriva persoanelor care sunt implicate in activitati teroriste. Masurile luate nu sunt menite si nici nu trebuie sa fie folosite pentru restrangerea libertatii reale de exprimare si de asociere, nici nu trebuie sa duca la inhibarea opozitiei politice legale sau a schimbarii.

Trei abordari ale luptei impotriva terorismului

Serviciile de securitate pot reactiona in trei moduri pentru a proteja societatea si institutiile statului impotriva atacurilor teroriste.

Masurile antiteroriste vizeaza sa faca persoanele, viata publica, cladirile si infrastructura mai putin vulnerabile.

Masurile de contracarare a terorismului sunt destinate prevenirii atacurilor teroriste prin identificarea si arestarea teroristilor.

Gestionarea crizelor vizeaza solutionarea si stabilizarea situatiei (dezastru, urgenta) dupa un atac terorist.

Analiza arata ca cele mai multe activitati antiteroriste sunt corelate cu : (1) legislatia nationala, coordonarea si alocarea de fonduri; (2) securitatea interna; (3) alogenii; (4)_controlul deplasarilor de persoane si controlul de frontiera; (5) finantele; (6)_cooperarea internationala si (7) amenintarea nucleara, biologica si chimica (NBC). Aceasta lista nonexhaustiva poate fi considerata un catalog al masurilor posibile impotriva terorismului.

Legislatia, coordonarea si bugetul national

- Adoptarea unor legi speciale impotriva terorismului sau adaptarea legislatiei existente.
- Alocarea de fonduri suplimentare pentru masuri si organizatii (politie, controlul frontierelor, companiile aeriene nationale, autoritatile nationale de sanatate, posta nationala, armata).
- Intensificarea schimbului de informatii dintre sistemele interne de securitate.
- Centre de personal si coordonare pe termen lung, responsabile cu armonizarea si coordonarea diferitelor politici ale serviciilor de securitate (politie, armata, servicii de informatii, granicieri) la nivel local si federal / national.
- Asigurarea accesului oficialilor din serviciile de informatii si de mentinere a ordinii publice la dosarele de informatii despre persoane stabilite de serviciile de vama si de fisc.

Securitatea interna

- Supravegherea comunicatiilor prin Internet, telefon si fax (fara a informa o institutie cu atributii de control, de exemplu un tribunal).
- Solicitarea ca furnizorii de servicii de telecomunicatii sa conserve informatiile privind traficul despre clientii lor (pentru perioade de pana la un an), pentru ca agentiile de mentinere a ordinii sa aiba acces la informatiile transmise prin telecomunicatii.
- Obtinerea inregistrarilor electronice cu date despre persoane de la banci, furnizori de servicii Internet si birouri de credit, fara a informa persoanele suspectate.
- Elaborarea de cercetari informatizate mai eficiente prin combinarea mai multor baze de date cu informatii civile.
- Autorizarea consultarii de catre responsabili care nu sunt din cadrul politiei a dosarelor personale din sistemele de prelucrare a datelor ale politiei.
- Retinerea mai indelungata a persoanelor pentru a obtine mai multe informatii.
- Stabilirea de sisteme nationale de identificare, de exemplu prin introducerea de carti de identitate.

Alogenii (imigranti, solicitanti de azil si straini)

- Permitearea accesului serviciilor de securitate la bazele de date referitoare la straini/alogeni.
- Fixarea ca tinta a unor persoane apartinand unei anumite etnii (profile rasiale).
- Suspendarea accesului la apel judiciar, daca solicitantul de azil este suspectat de implicare in activitati teroriste.
- Autorizarea respingerii cererilor de azil daca autoritatile aferente (ministere) certifica faptul ca persoana respectiva este o amenintare la adresa securitatii nationale.
- Pastrarea (pana la 10 ani) a amprentelor colectate in cazurile de imigrare si azil.
- Retinerea persoanelor care reprezinta o amenintare terorista, dar care nu pot fi expulzate din tara.
- Executarea de controale mai frecvente ale identitatii in cadrul procedurilor de acordare a vizei; verificarea mai amanuntita a trecutului politic al solicitantilor de viza si de azil.

Deplasarile persoanelor si controlul la frontiera

- Intarirea controlului la frontiera.
- Inarmarea echipajelor de pe avioanele civile.
- Instalarea de usi antiglont la cabinele pilotilor.
- Introducerea verificarii prin scanare 100% a tuturor bagajelor la aeroport.
- Adaugarea caracteristicilor biometrice in documentele de identitate si pasapoarte.
- Efectuarea de inspectii mai frecvente si mai amanuntite la punctele de intrare vulnerabile (porturi, tunele si aeroporturi).
- Descrierea la punctele de intrare.

Finantele

- Monitorizarea tranzactiilor financiare.
- {ntarirea supravegherii bancilor si institutiilor de credit pentru a se evita spalarea de bani si fraudă; inghetarea conturilor bancare despre care se presupune ca ar avea legatura cu activitati teroriste.
- Solicitarea ca bancile sa furnizeze informatii despre toate conturile si titlurile bancare pentru baze de date centrale (schimb de informatii despre conturile bancare), inclusiv incadrarea ca delict a refuzului unei banci de a raporta o tranzactie atunci cand stie sau suspecteaza ca are legatura cu scopuri teroriste.

- Crearea sau eficientizarea unitatilor de informatii financiare existente deja (la Ministerul de Finante).

Cooperarea internationala

- Intensificarea cooperarii internationale, in special pentru Mandatul de Arestare European sau pentru extradarea in regim de urgenta.
- Introducerea acordurilor internationale impotriva terorismului in legislatia interna.
- Desfasurarea de trupe in cadrul Fortei Internationale de Asistenta pentru Securitate (ISAF) din Afganistan.
- Semnarea si ratificarea conventiilor ONU referitoare la terorism.
- Schimbul de informatii dintre serviciile de securitate aliate la nivel international.
- Luarea de masuri in privinta cauzelor de baza ale terorismului, adica acordarea de asistenta pentru dezvoltare tarilor care sunt cuiburi sau leagane ale terorismului.

Amenintarea nucleara, biologica si chimica

- Infiintarea de centre specializate in razboi nuclear, biologic, chimic si radiologic sau eficientizarea celor deja existente; coordonarea eforturilor in acest domeniu, fabricarea/stocarea de diferite tipuri de vaccinuri (vaccinul antivariola).
- Sporirea gradului de pregatire a autoritatilor care se ocupa de sanatatea publica; asigurarea aprovizionarii adecvate cu medicamente.
- Imbunatatirea protectiei instalatiilor nucleare (de exemplu prin instalarea de radare pentru detectarea avioanelor mici care zboara la joasa inaltime).

Echilibrul dintre drepturile omului si securitate

Aceste masuri, adoptate deja in diferite tari, nu sunt temporare, ci ar putea ramane in vigoare multa vreme. Ca urmare, masurile de lupta impotriva terorismului nu sunt masuri exceptionale, ci elemente ale vietii normale a societatii. Acest lucru este foarte important atunci cand aceste masuri afecteaza drepturi civile, cum ar fi libertatea de exprimare, libertatea de asociere si drepturile referitoare la viata privata. Avand in vedere durata masurilor antiteroriste, instaurarea unei stari de urgenta sau a unei stari de asediu nu este de dorit.

In plus, masurile de lupta impotriva terorismului fac neclara traditionala diviziune a muncii intre fortele de ordine si serviciile de informatii. Fortele de ordine, cum ar fi politia, si serviciile de informatii au scopuri diferite. Serviciile secrete aduna informatii relevante privind posibilele amenintari, in timp ce rolul politiei este sa asigure respectarea legii si a ordinii. In mod obisnuit, serviciile de informatii nu aresteaza suspecti, iar politia nu face „munca preventiva de informatii“ inainte sa detina probe convingatoare ca a fost comis un delict. Din punctul de vedere al unei guvernari democratice, serviciile de informatii nu trebuie sa fie implicate in activitatea de „spionare“ a propriilor cetateni. Acesta diviziune a muncii devine din ce in ce mai dificila in conditiile in care imperativele luptei impotriva terorismului din diferite tari determina o relaxare a interdictiei utilizarii metodelor serviciilor de informatii (externe) in anchetele penale interne.

Cea de-a treia problema este ca serviciilor de securitate li se permite din ce in ce mai mult sa supravegheze cetatenii fara avizul unei institutii de control, cum ar fi un tribunal. Acest fapt ar putea constitui o incalcare periculoasa a drepturilor civile. Nefiind in general informati despre activitatile de supraveghere, devine dificil ca cetatenii, avocatii poporului si organizatiile neguvernamentale sa determine guvernele si serviciile acestora sa raspunda de activitatile lor.

In al patrulea rand, imigrantii, persoanele care solicita azil si strainii devin adesea tinte de predilectie pentru masurile antiteroriste. Exista pericolul ca aceste masuri sa intensifice tensiunile dintre diferitele grupuri etnice din societate si sa erodeze normele care stipuleaza ca toti cetatenii trebuie sa fie egali in fata legii.

Deși toate aceste măsuri pot fi necesare pentru o luptă eficientă împotriva terorismului, Parlamentul trebuie să vegheze ca acestea să concorde cu normele și principiile dreptului internațional umanitar și cu drepturile omului. Cu alte cuvinte, o securitate absolută este nu numai nerealistă, ci poate chiar prejudicia respectarea obligațiilor internaționale și naționale ale statului, cu atât mai mult cu cât adesea face pereche cu autoritatea absolută, care este opusul conceptului de democrație. De aceea, toate sistemele juridice stabilesc limite ale puterilor speciale conferite executivului. În condițiile luptei actuale împotriva terorismului, tensiunea dintre libertate și securitate poate reprezenta o serioasă provocare pentru parlamente. Cu toate acestea, este absolut necesar ca stabilirea unui echilibru între libertate și securitate să nu fie responsabilitatea exclusivă a executivului și ca Parlamentul, în calitate de reprezentant și garant al drepturilor poporului, să supravegheze cu atenție acest aspect.

Ce puteți face ca parlamentar

Lupta împotriva terorismului

Urmați o abordare largă a măsurilor de luptă împotriva terorismului, fără a vă axa exclusiv pe protecție și securitate, ci ocupându-vă și de cauzele sale fundamentale, cum ar fi conflictele interne etc. Amintiți-vă că rezolvarea conflictelor regionale prin metode pasnice și încurajarea dialogului și înțelegerii interculturale sunt decisive pentru prevenirea terorismului.

Cauzele fundamentale ale unora dintre conflictele regionale se regăsesc într-o serie de dispute între majoritate și minoritate, care sunt definite etnic sau religios. În astfel de situații forțele armate pot fi folosite corect sau incorect. Parlamentarii care reprezintă comunități minoritare trebuie să fie incluși în comisiile de apărare, de informații și de afaceri judiciare. Parlamentele trebuie să constituie comisii și tribunale speciale pentru protecția minorităților.

Asigurați-vă ca statul dumneavoastră aderă la convențiile și protocoalele internaționale importante cu privire la terorism, inclusiv la *Convenția Internațională pentru reprimarea finanțării terorismului* din 9 decembrie 1999. Dacă este cazul, întreprindeți acțiuni pentru a asigura ratificarea sau aderarea la aceste instrumente și adoptarea legislației și a politicilor corespunzătoare.

Monitorizați îndeaproape acțiunile care au ca scop adoptarea de către Adunarea Generală a ONU a unei convenții pentru reprimarea actelor de terorism nuclear și a unei convenții globale pentru eliminarea terorismului.

Actionați pentru adoptarea de măsuri legislative care să permită despăgubirea victimelor actelor teroriste ca expresie a solidarității naționale.

Asigurați-vă ca legislația împotriva terorismului menține un echilibru bun între cerințele de securitate și exercitarea drepturilor politice și civile; impactul potențial al menționatei legislații în toate domeniile adiacente și costurile aplicării potențiale a acestei legislații.

Vezi și sugestiile continute în casetele de la Capitolul 18 referitor la stările excepționale și de la Capitolul 19 privind prezervarea securității interne și a ordinii publice.

Securitatea si tehnologiile informationale: noi instrumente si noi provocari

Introducerea unei serii de noi tehnologii informationale a contribuit la prezervarea securitatii si in acelasi timp a determinat noi si serioase amenintari. Rezolutia 1373 a Consiliului de Securitate al ONU (2001) (vezi Caseta nr. 44) – la care s-a facut deja referire in capitolele precedente – indica cat se poate de clar ingrijorarea comunitatii internationale fata de posibilitatea de utilizare a tehnologiilor informationale de catre terorismul international si de riscurile pe care aceasta le genereaza la adresa securitatii si pacii internationale.

In ultimele decenii, diverse organizatii internationale au cautat metode pentru a preveni folosirea tehnologiilor informationale in sprijinul crimei si actelor care ameninta securitatea internationala si, in acelasi timp, s-au preocupat de elaborarea de orientari vizand sa impiedice statele sa foloseasca astfel de tehnologii in moduri care sa reprezinte o amenintare pentru drepturile si libertatile omului.

Cele ce urmeaza pot fi de interes pentru parlamentari in elaborarea legislatiei care se adreseaza acestor provocari.

Delictul cibernetic

Definitia a ceea ce constituie un delict pe Internet este inca in stadiu de elaborare, dar termenul se refera de obicei la o arie larga de delictes si abuzuri in domeniul tehnologiei informationale, cele mai frecvente incidente semnalate referindu-se la hackeri si la virusi informatici. Desi in ultimii ani am asistat la o explozie a interesului acordat acestui domeniu, problema delictelor informatice nu este noua deoarece au existat incidente care ar putea fi plasate in aceasta categorie inca de la inceputurile utilizarii calculatoarelor. Diferenta este ca in prezent actele potentialilor atacatori au o anvergura mai mare datorata in mare parte popularitatii Internetului. Numeroasele avantaje oferite de Internet si, la randul sau, de *World Wide Web*, au dus in prezent la adoptarea lor de catre un public foarte larg. In acelasi timp, totusi, o dezvoltare atat de rapida nu se putea realiza fara probleme si se pare ca nu trece nici macar o zi fara inregistrarea unui delict cibernetic.

La 23 noiembrie 2001, Consiliul Europei a adoptat o *Conventie privind Delictul Cibernetic*, aflata acum in proces de ratificare, care va intra in vigoare dupa ce va fi ratificata de cinci state, dintre care cel putin trei state membre ale Consiliului Europei (in mai 2002, Conventia fusese deja semnata de 29 de state membre ale Consiliului Europei si de patru state nemembre). Conventia se bazeaza pe recunoasterea necesitatii adoptarii unei politici comune in acest domeniu, vizand protejarea societatii, intre altele, prin adoptarea unei legislatii adecvate si prin incurajarea cooperarii internationale.

Securitatea sistemelor informatice

Cresterea exploziva a utilizarii sistemelor informationale in toate domeniile posibile si pentru toate scopurile posibile a facut ca organizatiile internationale sa fie ingrijorate si preocupate de riscurile adiacente. Acest lucru a determinat in cele din urma Consiliul Organizatiei pentru Cooperare si Dezvoltare Economica (OCDE) sa emita, in noiembrie 1992, orientari detaliate privind securitatea sistemelor informatice, care „urmaresc:

constientizarea cu privire la riscurile la care sunt expuse sistemele informatice si la mijloacele de contracarare a acestor riscuri;

crearea unui cadru general de sprijin pentru factorii responsabili din sectorul public si privat in vederea elaborarii si aplicarii de masuri, practici si proceduri coerente pentru asigurarea securitatii sistemelor informatice;

promovarea cooperarii dintre sectorul public si cel privat in ceea ce priveste elaborarea si aplicarea acestor masuri, practici si proceduri;

intarirea increderii in sistemele informatice si in modul in care ele sunt furnizate si utilizate;

promovarea cooperarii internationale pentru realizarea securitatii sistemelor informatice.“

La adoptarea lor, Consiliul OCDE a declarat ca „aceste orientari nu afecteaza drepturile suverane ale guvernelor nationale in materie de securitate nationala si de ordine publica, supuse intotdeauna cerintelor legislatiei nationale“.

Fisiere electronice de date personale

In decembrie 1990, Adunarea Generala a ONU a adoptat *Orientarile privind fisierele electronice de date personale*. Cu cativa ani inainte, in septembrie 1980, OCDE adoptase recomandari privind orientarile care reglementeaza protectia vietii private si fluxul transnational de date personale. De asemenea, Consiliul Europei a adoptat, in 1981, o *Conventie pentru protectia persoanelor fata de prelucrarea automata a datelor personale*. Vezi Caseta nr. 46.

Caseta nr. 46

Conventia pentru protectia persoanelor fata de prelucrarea automata a datelor personale (ETS nr. 108)

„Aceasta Conventie este primul instrument international obligatoriu care protejeaza persoana de abuzurile care pot insoti colectarea si prelucrarea datelor personale si care in acelasi timp cauta sa reglementeze fluxul transfrontalier de date personale. In plus fata de garantiile oferite privind colectarea si procesarea datelor personale, scoate in afara legii prelucrarea datelor «sensibile» referitoare la rasa, politica, sanatatea, religia, viata sexuala, cazierul judiciar al oricarei persoane, in absenta unei protectii juridice adecvate. Conventia consfinteste de asemenea dreptul persoanei de a sti ca sunt stocate informatii despre ea si, daca este necesar, corectarea lor. Restrictii ale drepturilor enuntate in Conventie sunt posibile doar in cazul in care sunt in joc interese superioare (de exemplu securitatea statului, apararea etc.). Conventia impune, de asemenea, anumite restrictii privind fluxul transfrontalier de date personale catre statele unde reglementarile legale nu ofera o protectie echivalenta.“

Sursa: Consiliul Europei, <http://conventions.coe.int>

Ce puteti face ca parlamentar

Legislatia privind tehnologiile informationale

Asigurati-va ca este in vigoare o legislatie adecvata cu privire la tehnologiile informationale, delictelor cibernetice si, deoarece aceste tehnologii evolueaza foarte rapid, ca legislatia in chestiune este revizuita si actualizata cu regularitate.

Asigurati-va ca statul dumneavoastra este parte la conventiile regionale si internationale relevante si ca isi adapteaza legislatia si politicile interne la acestea.

Vegheati ca legislatia si politicile interne referitoare la utilizarea tehnologiilor informationale si la delictelor cibernetice sa fie elaborate si aplicate acordandu-se o atentie speciala prezervarii drepturilor si libertatilor fundamentale ale omului.

Daca este cazul, actionati pentru a remedia o situatie nesatisfacatoare, inclusiv prin interpelari parlamentare adresate Guvernului, prin solicitarea unei audieri sau a unei notificari sau printr-un proiect de lege care nu angajeaza initiativa guvernului pentru a remedia orice situatie nesatisfacatoare.

Mijloace si resurse parlamentare

Asigurati-va ca o comisie sau o subcomisie parlamentara este insarcinata sa urmareasca permanent evolutiile si problemele referitoare la tehnologiile informationale si la aplicarea lor.

Daca este necesar, actionati in vederea infiintarii unei asemenea comisii sau subcomisii ori a asigurarii includerii acestei chestiuni in mandatul unei comisii deja existente.

Asigurati-va ca organismul parlamentar competent are cel mai ridicat nivel de resurse si competenta pentru a-si indeplini misiunea.

Aveti in vedere, daca este cazul, crearea unui grup parlamentar informal care sa urmareasca evolutiile si sa promoveze dezbaterile si actiunile in acest domeniu. Un asemenea grup ar trebui sa fie nonpartizan si, acolo unde este cazul, bicameral.

Capitolul 22

Misiunile internationale de pace

In contextul international actual se fac eforturi sporite pentru rezolvarea conflictelor prin mijloacele prevazute de Carta ONU, Capitolul VI (Solutionarea pasnica a diferendelor) sau Capitolul VII (Actiuni in caz de amenintari impotriva pacii, de incalcare ale pacii si de acte de agresiune). Pe baza acestor prevederi, Natiunile Unite au elaborat o serie de concepte si operatii (pentru definitia acestora vezi Caseta nr. 47), precum si proceduri pentru organizarea si indeplinirea unor astfel de misiuni (vezi Caseta nr. 48 despre procesul de desfasurare pe etape a operatiilor de mentinere a pacii ale ONU si Caseta nr. 50 despre pregatirea, de catre ONU, a fortelor de mentinere a pacii). In functie de evenimentele care afecteaza securitatea internationala, statele pot fi solicitate sa participe la astfel de misiuni.

Contributia la misiunile de pace din strainatate

Operatiile de mentinere, de impunere sau de instaurare a pacii depind de participarea statelor membre cu aprobarea Consiliului de Securitate. Din ce in ce mai mult, statele angajeaza trupe in strainatate in operatii al caror obiectiv este restabilirea pacii si securitatii in regiuni destabilizate. Este important de mentionat ca fiecare desfasurare de trupe trebuie sa se faca in conformitate cu regulile si principiile internationale. Cele mai importante dintre acestea sunt prezentate in Capitolul 5 cu titlul Politica nationala de securitate si reglementarile internationale.

Din perspectiva unei bune guvernari, este indicat si recomandabil ca, in cadrul sistemului de verificare si echilibru dintre Parlament si Guvern, Parlamentul sa aiba oportunitatea de a participa la luarea deciziei de angajare a fortelor armate in strainatate.

Caseta nr. 47

Restabilirea pacii, mentinerea pacii, impunerea pacii, consolidarea pacii: cateva definitii utile ale ONU

Restabilirea pacii (*peace making*)

Restabilirea pacii se refera la utilizarea mijloacelor diplomatice pentru a convinge partile aflate in conflict sa inceteze ostilitatile si sa negocieze o rezolvare pasnica a conflictului lor. Ca si in cazul actiunii preventive, Natiunile Unite pot juca un rol numai daca partile aflate in conflict sunt de acord s-o faca. Restabilirea pacii exclude astfel utilizarea fortei impotriva uneia dintre parti pentru a impune incheierea ostilitatilor.

Mentinerea pacii (*peace keeping*)

Din 1948 s-au inregistrat 54 de operatii de mentinere a pacii ale Natiunilor Unite. 41 dintre acestea au fost aprobate de Consiliul de Securitate in ultimii 12 ani. In prezent sunt in desfasurare 15 operatii de mentinere a pacii ale Natiunilor Unite.

Mentinerea pacii s-a dezvoltat initial ca o modalitate de gestionare a conflictelor dintre state prin desfasurarea in zona de personal militar din mai multe tari, sub comanda ONU, pentru mentinerea sub control si solutionarea conflictului armat. Astazi, mentinerea pacii se aplica din ce in ce mai mult in situatii de conflicte in interiorul statelor si de razboaie civile. Sarcinile incredintate fortelor ONU de mentinere a pacii – personal militar, politie civila si o serie de alti civili – merg de la interpunerea pasnica intre beligeranti pana la restabilirea conlucrarii pasnice.

Aceasta inseamna sprijin pentru aplicarea unor acorduri de pace, supravegherea respectarii acordurilor de incetare a focului, crearea de zone tampon si, din ce in ce mai mult, crearea de institutii politice, conlucrarea cu guvernele, cu organizatiile neguvernamentale si cu grupurile locale de cetateni pentru a asigura asistenta de urgenta, demobilizarea fostilor luptatori si reintegrarea lor in societate, deminarea, organizarea si tinerea de alegeri precum si promovarea unei dezvoltari durabile. Statele membre ofera pe baza de voluntariat trupe si echipament – ONU nu are armata – sau forte de politie civila. Observatorii electorali, cei care supravegheaza respectarea drepturilor omului si alti civili conlucreaza frecvent cu personalul in uniforma. Cea mai puternica „arma“ a celor implicati in mentinerea pacii este impartialitatea cu care isi indeplinesc mandatul. Mentinerea pacii este insa o intreprindere periculoasa; din 1948, au murit la datorie peste 1_650 de militari si civili care au participat din partea ONU la mentinerea pacii.

Impunerea pacii (*peace-enforcement*):este actiunea de impunere a pacii similara cu aceea de mentinere a pacii ?

În cazul unei acțiuni de impunere a păcii, Consiliul de Securitate conferă statelor membre autoritatea de a lua toate măsurile necesare pentru realizarea unui obiectiv stabilit. Consimțământul părților nu este imperios necesar. Acțiunile de impunere a păcii au fost utilizate în câteva cazuri. Exemplele sunt războiul din Golf, Somalia, Ruanda, Haiti, Bosnia și Herțegovina, Albania și Timorul de Est. Aceste operații nu sunt sub controlul ONU. Ele sunt conduse de o singură țară sau de un grup de țări, ca Australia în Timorul de Est (1999), NATO în Bosnia și Herțegovina (din 1995) și în Kosovo (1999), unde NATO a comandat trupele, iar ONU a condus misiunea de administrație interimară.

Prevederile Cartei Națiunilor Unite referitoare la menținerea păcii și a securității internaționale reprezintă baza acțiunii de menținere a păcii și a acțiunii de impunere a păcii.

Consolidarea păcii (*peace-building*)

Consolidarea păcii cuprinde activități menite să ajute națiunile să cultive pacea după un conflict. În cazul acestui tip de operații, mandatul este foarte larg datorită sarcinilor de construcție și reconstrucție a unui stat.

Misiunile umanitare

Aceste misiuni sunt destinate ajutorului umanitar în caz de războaie civile, foamete și dezastre naturale – inundații, secete, furtuni și cutremure. Mulți participanți – guverne, organizații neguvernamentale, agenții ale Națiunilor Unite – caută să răspundă simultan acestui complex de urgențe, în care este necesar uneori sprijinul logistic al forțelor armate, ca singura modalitate de aplicare și asigurare a programelor de asistență.

Sursa: secțiuni combinate ale site-ului ONU, <http://www.un.org>

Se poate afirma că este în interesul guvernului și al cetățenilor ca Parlamentul să fie implicat cât mai mult în procesul trimiterii de trupe în străinătate, deoarece dezbaterile și votul în Parlament întăresc legitimitatea democratică a misiunii și mobilizează sprijinul popular.

Implicarea Parlamentului în procesul de decizie privind trimiterea de trupe în străinătate

Deși trimiterea de trupe în străinătate este din ce în ce mai importantă în contextul gestionării noilor amenințări și al posibilităților de reglementare a crizelor internaționale, rolul parlamentelor în unele state este limitat și uneori inexistent în ceea ce privește aprobarea participării la misiuni de pace. Această situație poate fi și trebuie schimbată, cel puțin parțial, pentru a se asigura controlul democratic al problemelor de securitate.

Pot fi identificate trei situații diferite în care rolul și participarea directă a Parlamentului pot fi îmbunătățite în scopul asigurării unei bune guvernări.

Aprobarea *a priori* sau *a posteriori* de către Parlament (rol puternic)

Dacă este necesară o aprobare *a priori*, forțele armate pot fi trimise în străinătate numai în conformitate cu o decizie a Parlamentului. Trebuie făcută o distincție între o situație în care Parlamentul are puterea să dezbate și să voteze această chestiune (Statele Unite ale Americii) și cea în care este obligatoriu să se adopte o lege specială, care să stabilească rațiunea și mandatul pentru o astfel de misiune (Suedia). Ambele cazuri impun legitimitate democratică intervențiilor umanitare și misiunilor de menținere a păcii.

În probleme de apărare, timpul reprezintă un element esențial și, cum procedurile parlamentare nu sunt în general expeditivă, criteriul aprobării anterioare nu este întotdeauna ușor de aplicat. De aceea, în cea mai mare parte a cazurilor, Parlamentul este implicat doar *a posteriori* în decizia privind desfășurarea de trupe în străinătate. De exemplu, conform „Rezoluției privind puterile în caz de război” din Statele Unite, Congresul trebuie să-și dea acordul *a posteriori* pentru orice angajare de trupe în străinătate pentru o perioadă mai lungă de 92 de zile. Acest lucru este valabil în principal pentru situații în care trupele au fost deja desfășurate înainte ca Parlamentul să fi putut să-și dea acordul. În contrast, în Olanda, articolul 100 al Constituției cere ca în probleme de trimitere a forțelor armate în străinătate să existe o cooperare prealabilă între Parlament și Guvern, astfel încât Parlamentul să primească în avans toate informațiile necesare privind desfășurarea sau dislocarea de forțe armate pentru impunerea sau promovarea dreptului și a ordinii internaționale; aceasta se referă și la ajutorul umanitar în cazuri de conflict armat.

Parlamente cu rol limitat – de dezbatere – in privinta trimiterii de trupe in strainatate (rol limitat)

Constitutia sau legile restrang rolul Parlamentului. Parlamentului i se permite sa organizeze o dezbatere privind trimiterea de trupe in strainatate intr-un caz concret, dar el nu poate schimba decizia luata de executiv. Mai mult, Parlamentul nu este indreptatit sa voteze in problema respectiva. In acest caz, Guvernul doar informeaza ulterior Parlamentul. Desi Parlamentul nu poate vota in privinta deciziei in discutie, dezbaterea ca atare intareste legitimitatea democratica a trimiterii de trupe in strainatate.

In cazurile in care puterile Parlamentului sunt foarte restranse, el poate sa nu fie asociat formal la procedura de trimitere de trupe in strainatate. Totusi, practicile cutumiare pot impune ca Parlamentul sa dezbată impreuna cu Guvernul chestiunea trimiterii de trupe in strainatate si chiar, in unele tari, sa voteze in aceasta privinta.

Parlamente excluse din procesul de decizie (nici un rol)

Aceasta este situatia in care Parlamentul nu poate organiza o dezbatere in privinta trimiterii de trupe in strainatate si in care aprobarea sa *a posteriori* nu este necesara. Trimiterea de trupe in strainatate este privita in principal ca o decizie de politica externa si aceasta decizie apartine in totalitate executivului. Faptul ca Parlamentul nu ia parte activa la procesul de luare a deciziei limiteaza considerabil capacitatea sa de a controla misiunile de pace.

Alte mijloace de care dispune Parlamentul

Chiar atunci cand este exclus din procesul de luare a deciziei sau cand are un rol foarte limitat, Parlamentul poate exercita indirect presiuni asupra Guvernului in cel putin patru moduri.

Parlamentul poate constrange executivul sa se explice in fata Parlamentului cu privire la deciziile de trimitere de trupe in strainatate. Totusi, daca Parlamentul nu este pe deplin informat asupra acordurilor internationale ale Guvernului, nu poate contesta eficient deciziile acestuia.

Parlamentul poate contesta deciziile executivului cand i se prezinta rectificari bugetare. In cazul unor misiuni de pace neplanificate si neasteptate, Parlamentul trebuie sa aprobe fonduri suplimentare care nu sunt incluse in bugetul existent. Ca urmare, Parlamentul are posibilitatea de a-si exprima opinia prin „puterea banului“ (de exemplu in Franta).

Implicarea Parlamentului este importanta nu numai in timpul dezbaterii si a votului privind trimiterea de trupe in strainatate. In timpul unei misiuni de pace, parlamentarii pot interpela Guvernul sau pot folosi orice prilej pentru a-i pune intrebari in legatura cu misiunea. In plus, parlamentarii pot vizita trupele din strainatate (vezi Capitolul 17).

Din punctul de vedere al asumarii raspunderii *post factum*, dupa indeplinirea misiunii de pace, Parlamentul poate efectua o ancheta parlamentara sau ii poate cere Guvernului sa prezinte o evaluare a misiunii de pace.

Caseta nr. 48

Procesul de desfasurare pe etape a operatiilor de mentinere a pacii ale ONU

Organizatia Natiunilor Unite nu are armata. Fiecare operatie de mentinere a pacii trebuie proiectata in functie de situatie; si, de fiecare data cand Consiliul de Securitate cere angajarea intr-o noua operatie, componentele acesteia trebuie asamblate „de la zero“.

Cei 15 membri ai Consiliului de Securitate aproba desfasurarea unei operatii de mentinere a pacii si ii stabilesc mandatul. Astfel de decizii necesita cel putin noua voturi pentru si pot fi blocate prin votul negativ al unuia dintre cei cinci membri permanenti ai Consiliului (China, Franta, Federatia Rusa, Marea Britanie, Statele Unite). Secretarul General face recomandari privind modul in care va fi lansata si indeplinita operatia si prezinta rapoarte privind desfasurarea acesteia; Departamentul pentru Operatii de Mentinere a Pacii (DOMP) detine responsabilitatea conducerii executive de zi cu zi, a gestionarii si a sprijinului logistic pentru operatiile de mentinere a pacii ale Natiunilor Unite din intreaga lume.

Secretarul General alege comandantul fortei armate si solicita statelor membre sa contribuie cu trupe, politie civila sau alte tipuri de personal. Aprovizionarea, echipamentul, transportul si sprijinul logistic trebuie asigurate de asemenea de statele membre sau de organisme private. Echipa de sprijin civil include personal detasat din cadrul sistemului ONU, pus la dispozitie de statele membre, si persoane recrutate pe plan international sau local pentru sarcini specifice.

Perioada de timp necesara pentru desfasurarea unei misiuni variaza si depinde in primul rand de vointa statelor membre de a contribui cu trupe la o anumita operatie. Disponibilitatile de resurse financiare si de capacitati strategice de transport la momentul dorit determina, de asemenea, intervalul de timp necesar desfasurarii unei operatii. In 1973, de exemplu, elemente ale celei de-a doua Forte de Urgenta ONU (UNEF II) au fost desfasurate in Orientul Mijlociu in 24 de ore. Totusi, pentru anumite misiuni cu mandate extrem de complexe, sau care implica o logistica dificila ori presupune riscuri semnificative pentru fortele de mentinere a pacii, compunerea si desfasurarea elementelor necesare pot dura cateva luni.

Sursa: site-ul web al Natiunilor Unite <http://www.un.org>

Caseta nr. 49

Reguli de angajare in misiunile de pace

Cand Parlamentul aproba trimiterea de trupe in strainatate, trebuie sa stabileasca, de asemenea, si gradul in care trupele pot recurge la forta si in ce circumstante, cu alte cuvinte, regulile de angajare. Prin reguli de angajare (*Rules of Engagement – ROE*) intelegem limitele convenite pentru utilizarea nediscriminatorie a fortei mortale in cazul unei anumite operatii. Aceste reguli trebuie fixate in functie de situatie si trebuie sa incerce sa limiteze cat de mult posibil utilizarea fortei, permitandu-li-se insa militarilor libertatea de a se apara. Premisa fundamentala a autoapararii trebuie sa fie sustinuta. Regulile de angajare sunt atat parametri de sprijin pentru militari, cat si parametri operationali sau tactici. Ele trebuie adaptate cu grija la consideratiile operationale si politice si trebuie sa respecte reglementari internationale, cum ar fi rezolutiile Consiliului de Securitate al ONU.

Regulile de angajare trebuie sa cuprinda criteriile care sa evidentieze clar utilizarea graduala a fortei in vederea asigurarii echilibrului necesar pentru a detensiona, a intensifica sau a solutiona confruntarea in alt mod. Definirea *ROE* in termeni de reactii proportionale permite elementelor tactice sa adapteze forta utilizata la nivelul violentei manifestate, reducand in acelasi timp la minimum pierderile colaterale. In acest sens, *ROE* pot stipula urmatoarele niveluri de folosire a fortei (de la minimum la maximum):

- numai pentru autoapararea trupelor;
- autoapararea trupelor plus apararea vietii civililor;
- autoapararea trupelor, a vietii civililor si a unor obiective determinate (de exemplu un spital, un pod etc.);
- luarea tuturor masurilor necesare pentru a se asigura realizarea scopurilor operatiei.

In acelasi timp, *ROE* trebuie sa includa referiri la tipurile de armament permise intr-o operatie de pace data. Gama poate varia de la absenta totala a armelor la utilizarea armentului greu, inclusiv nave, avioane si rachete.

Pregatirea militarilor pentru misiunile de pace

Participarea la o operatie de mentinere a pacii este o sarcina solicitanta pentru orice trupe si necesita antrenament si instruire suplimentara fata de pregatirea standard.

Aceasta regula este adevarata la nivel operational, unde trupele pot avea nevoie, de exemplu, de cunostinte speciale in ceea ce priveste deminarea, capacitatea de a interactiona cu civilii, inclusiv de competenta practica in materie de mediere (cat si, in unele cazuri, de cunoasterea limbii locale), de cunostinte despre obiceiurile si traditiile locale, de o intelegere clara a dreptului umanitar si a drepturilor omului si, in mod deosebit, de o cunoastere perfecta a regulilor de angajare ale misiunii date. In legatura cu acest ultim punct, trebuie evidentiat ca, in misiunile de pace, utilizarea fortei este de obicei foarte restransa si ca, in unele cazuri, trupele nu poarta nici o arma.

Necesitatea unui antrenament special este, de asemenea, importanta la nivelul planificarii, intrucat fortile armate implicate in misiuni de pace sunt adesea desfasurate foarte departe de tara de origine, in locuri care nu au fost considerate niciodata ca posibile locuri de interventie. In aceste circumstante, transportul si aprovizionarea trupelor devin o provocare deosebita, iar, in anumite situatii, depasesc capacitatile materiale ale anumitor state.

In ultima instanta, instruirea si pregatirea suplimentara sunt de asemenea necesare la nivel de comanda si la nivel logistic. {Intrucat trupele nationale ale mai multor tari pot actiona in aceeasi zona sub un control unificat, linia traditionala directa de comanda este modificata. Coordonarea dintre diferitele contingente nationale si organizatii, cum ar fi Comitetul International al Crucii Rosii, devine fundamentala.

In cazul misiunilor de pace sub responsabilitatea ONU, comanda trupelor se supune nu numai constrangerilor impuse de rezolutiile Consiliului de Securitate, ci si celor impuse de regulile de angajare, de regulile de actiune ale ONU si de codul de conduita al ONU, plus toate problemele administrative legate de o forta multinationala a ONU.

Caseta nr. 50

Pregatirea de catre ONU a fortelor de mentinere a pacii

Un serviciu de pregătire înființat în cadrul Departamentului Operațiilor de Menținere a Păcii al Secretariatului ONU furnizează statelor membre orientări, asistență unor experți și informații în ceea ce privește pregătirea forțelor de menținere a păcii. Serviciul dezvoltă module și alte materiale de pregătire în scopul răspândirii cunoștințelor și a procedurilor standard de acțiune acumulate în mai mulți ani de experiență în materie de menținere a păcii. El colaborează cu școlile militare, cu instituțiile naționale și regionale de pregătire din mai multe țări și cu misiunile de menținere a păcii. Au fost înființate echipe ale ONU de asistență pentru pregătire și se fac stagii de „pregătire de instructori” pentru a ajuta statele membre în dezvoltarea și aplicarea de programe de pregătire pentru forțele de menținere a păcii. Pentru a se ajunge la uniformizarea standardelor de bază, au fost elaborate un Cod de Conducă și diferite manuale și ghiduri.

Sursa: site-ul Națiunilor Unite <http://www.un.org>

Criteria pentru trimiterea de trupe în misiuni umanitare în străinătate

Parlamentul și Guvernul pot elabora criteriile pentru trimiterea de trupe în străinătate. Utilizarea unui set clar de criterii sporește transparența procesului de luare a deciziilor și permite obținerea sprijinului opiniei publice pentru operațiile de pace. (În acest sens, sunt importante două tipuri de criterii (vezi caseta următoare). Primul set de criterii se referă la contextul politic și la tipul de operație. Al doilea set de criterii se axează pe misiunea însăși, pe mandat, pe comandă și pe durata ei precum și pe natura trupelor.

Ce puteți face ca parlamentar

Criteria generale privind contextul și tipul misiunilor de pace

- Asigurați-vă ca Parlamentul sau comisiile sale competente examinează:
- angajamentele internaționale ale statului;
 - oportunitatea trimiterii/primirii de trupe ca parte a unei misiuni de pace;
 - rațiunea sau justificarea pentru orice intervenție specifică (de exemplu violarea pe scară largă a drepturilor omului în țara respectivă);
 - stabilirea unui mandat de bază pentru misiunile de pace regionale sau globale;
 - principalele reguli de angajare aplicabile militarilor în misiunile de pace regionale sau globale;
 - utilizarea proporțională a forței armate;
 - prevederile referitoare la luarea unor decizii politice eficiente;
 - limitele autorității statului;
 - sprijinul sau ostilitatea opiniei publice față de principiul unei participări naționale la misiuni de pace;
 - procedurile de evaluare și orice principii referitoare la problemele care ar putea rezulta;
 - necesitatea ca Parlamentul să primească informații complete la sfârșitul misiunii pentru a examina misiunea de pace în totalitatea ei.

Criteria speciale referitoare la o misiune de pace dată

- Asigurați-vă ca Parlamentul sau comisiile sale competente examinează:
- definirea obiectivului și a mandatului misiunii de pace;
 - tipul de unități militare desfășurate;
 - fezabilitatea militară a misiunii;
 - adecvarea și disponibilitatea unităților militare și a tehnicii de luptă;
 - riscurile potențiale pentru personalul militar;
 - durata estimată a operației și criteriile care trebuie reunite pentru prelungirea ei în caz de nevoie;
 - implicațiile bugetare;
 - reacția opiniei publice față de misiunea de pace.

Utilizarea procedurilor parlamentare in legatura cu misiunile de pace

Asigurati-va ca, daca este necesar, Parlamentul poate:

- sa organizeze audieri publice privind misiunile de pace;
- sa faca o ancheta cu privire la indeplinirea unei misiuni de pace;
- sa ceara ca orice membru al personalului implicat intr-o misiune de pace care este suspectat de violarea drepturilor omului sa fie tras la raspundere in mod corespunzator.

Nu ezitati sa recurgeti la procedura intrebarilor si a audierilor parlamentare in legatura cu misiunile de pace aflate in curs de desfasurare.

Sectiunea VI

Resursele financiare: controlul bugetar eficient al sectorului de securitate

Capitolul 23

Securitatea si puterea banului

Parlamentul si procesul bugetar in domeniul securitatii

Peste tot in lume parlamentele joaca, prin lege, un rol-cheie in adoptarea si controlul creditelor bugetare din domeniul securitatii, chiar daca gradul de motivare politica si posibilitatile de exercitare a acestui rol pot varia de la o tara la alta. Astfel, in practica, foarte adesea, ele nu dispun de resursele corespunzatoare pentru a exercita o influenta decisiva, iar actiunile lor sunt deseori obstructionate de confidentialitate si opacitate in ceea ce priveste anumite alocari de fonduri si cheltuieli pentru securitate. De multe ori, actiunea Parlamentului este inhibata de o cultura a suprematiei executivului in sectorul de securitate, lasand in sarcina acestuia si a fortelor armate aproape toate initiativele din cadrul ciclului de constituire a bugetului pentru aparare.

Totusi, parlamentarii nu ar trebui sa subestimeze puterea bugetului national in calitate de instrument de control si de reforma a sectorului de securitate in functie de nevoile societatii. „Puterea banului“ poate si trebuie sa fie folosita pentru a asigura cea mai buna utilizare a fondurilor intr-o maniera care sa permita asumarea raspunderii publice.

Caseta nr. 51

Bugetul: instrument-cheie de guvernare democratica

„Bugetul national nu este doar un instrument tehnic, care insumeaza venituri si propune cheltuieli. El este cel mai important angajament politic facut de executiv in cursul unui an. El reflecta valorile fundamentale pe care se bazeaza politica nationala. El schiteaza conceptiile Guvernului privind situatia socio-economica a natiunii. Este o declaratie cuprinzand obiectivele fiscale, financiare si economice ale Guvernului si reflecta prioritatile sociale si economice ale acestuia. (...) Bugetul mai reprezinta un pretios indicator al intentiilor viitoare ale Guvernului si al performantelor sale anterioare.“

„Bugetul este un document de o importanta decisiva in asigurarea transparentei, responsabilitatii, a exhaustivitatii si a bunei guvernari. Prezentarea unei descrieri detaliate a cheltuielilor propuse permite Parlamentului si opiniei publice sa stie «unde se duc banii» si astfel sporeste transparenta. In plus, bugetul trebuie sa fie aprobat de Parlament inainte ca Guvernul sa poata cheltui banii sau sa colecteze veniturile, ceea ce ii face pe ministri raspunzatori in fata Parlamentului si a comisiilor sale.“

„Transparenta si responsabilitatea ar trebui sa fie instituite prin Constitutie, indeosebi in ceea ce priveste procesul bugetar national. Impleuna cu transparenta in intregul proces bugetar, responsabilitatea reprezinta esenta democratiei.“

Fragmente din: General Report on the IPU Seminar on „Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective“, Nairobi, mai 2000.

{n practica, Parlamentul poate lua in discutie problemele de securitate si sectorul de securitate pe parcursul celor patru etape principale ale unui ciclu bugetar tipic.

Pregatirea bugetului: in aceasta faza executivul propune alocari de fonduri pentru diferite scopuri, dar Parlamentul si membrii sai pot contribui la acest proces prin diferite mecanisme formale si informale.

Aprobarea bugetului: in timpul acestei etape Parlamentul trebuie sa poata studia si stabili interesul cetatenilor si adecvarea alocarii banilor si, in anumite contexte, poate asocia la alocarile de fonduri pentru securitate indrumari specifice.

Executia sau cheltuirea: in aceasta faza Parlamentul examineaza si urmareste cheltuielile Guvernului si are posibilitatea sa faca presiuni pentru imbunatatirea transparentei si a raspunderii. (Vezi sectiunea corespunzatoare de mai jos.) In cazul unor solicitari extrabugetare, Parlamentul le va urmari si examina pentru a preveni costurile excesive.

Auditul sau verificarea: in aceasta etapa Parlamentul examineaza pentru a determina daca a existat o intrebuintare gresita a banilor alocati de Guvern. In plus, Parlamentul evalueaza periodic intregul buget si procesul de audit pentru a asigura asumarea raspunderii, eficienta si acuratetea.

Caseta nr. 52

De ce Parlamentul trebuie sa participe activ la buget?

- (I) Opozitia poate utiliza dezbaterile referitoare la buget pentru a elabora propuneri alternative.
- (I) Votand legea bugetului, majoritatea isi manifesta increderea in actiunea executivului, evidentinand punctele care justifica aceasta incredere si convergenta dintre politica urmata si programul pe baza caruia a fost aleasa majoritatea.
- (I) Controlul bugetului este una dintre cele mai importante cai de influentare a politicii Guvernului.
- (I) Legea adoptarii bugetului da unda verde Guvernului, incheind astfel ciclul bugetar.

Extrase din: General Report on the UPI Seminar „Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective”, Bamako, Mali, noiembrie 2001

Cheltuielile pentru aparare

Caseta urmatoare prezinta o trecere in revista a cheltuielilor pentru aparare din diferite parti ale lumii. Dupa incheierea razboiului rece se observa o scadere a cheltuielilor pentru aparare, ceea ce arata ca multe tari incaseaza asa-numitele „dividende ale pacii”. Totusi, alte tari, din Asia si Africa, si-au majorat cheltuielile pentru aparare in aceeasi perioada.

Caseta nr. 53

Cheltuielile pentru aparare ca procent din PIB in unele tari si regiuni ale lumii

Sursa: The Military Balance 2002-2003, IISS, Londra

Un proces eficient de elaborare a bugetului in materie de securitate

Asumarea raspunderii publice si transparenta sunt conditii esentiale pentru un proces eficient de elaborare a bugetului. Cea mai buna cale de asumare a raspunderii o constituie un proces transparent de elaborare a bugetului. Principiile realizarii unui buget eficient sunt:

Aprobare anterioara – Parlamentul trebuie sa autorizeze executivul sa efectueze cheltuielile.

Unitate – Toate cheltuielile si veniturile trebuie prezentate Parlamentului intr-un singur document de buget consolidat.

Periodicitate – Se asteapta ca executivul sa respecte termenele stabilite pentru prezentarea bugetului catre Parlament in fiecare an. Periodicitatea implica si necesitatea precizarii termenelor pana la care fondurile alocate vor fi cheltuite.

Precizie – Numarul si descrierile fiecărei pozitii din buget trebuie sa ofere o imagine clara a cheltuielilor Guvernului. Ca urmare, descrierea pozitiiilor din buget nu trebuie sa fie vaga, iar fondurile pentru o pozitie din buget nu trebuie sa fie prea mari.

Legalitate – Toate cheltuielile si activitatile trebuie sa respecte legea.

Structura accesibila utilizatorilor – Se asteapta ca executivul sa prezinte Parlamentului un plan de cheltuieli estimative cu care sa se poata lucra si care sa fie accesibil unui public larg si divers, cum este de obicei reprezentat in Parlament.

Exhaustivitate – Bugetul de stat privind diferitele aspecte ale sectorului de securitate trebuie sa fie exhaustiv. Nici o cheltuiala nu trebuie facuta fara asumarea raspunderii, inclusiv in cazul bugetelor prevazute pentru toate serviciile de securitate, adica armata, celelalte organizatii de stat militarizate, politia si serviciile de informatii, ca si societatile militare private cu care executivul lucreaza prin contract.

Publicitate – Fiecare cetatean (in mod individual sau colectiv) trebuie sa poata analiza si sa-si poata exprima opinia asupra bugetului. De aceea, toate documentele privind bugetul trebuie sa fie accesibile publicului larg si disponibile pentru consultare in toata tara (de exemplu prin trimiterea de copii la bibliotecile locale).

Omogenitate – Trebuie stabilite legaturi clare intre politici, planuri, intrarile si iesirile de la buget.

Mijloace si obiective – Explicarea bugetului trebuie sa permita intelegerea clara a obiectivelor bugetului in termeni de: a) intrari de resurse; b) obiective de performanta sau de capacitate de realizat; c) rezultate cuantificabile in raport cu planurile. Un buget flexibil trebuie sa permita schimbari ale oricarui dintre acesti trei parametri.

Aceste principii pot fi considerate criterii de calitate pentru o proiectare moderna si adecvata a bugetului. In cazul in care nu au informatii suficiente privind sectorul de securitate, parlamentarii nu pot dezbate probleme socio-economice si de dezvoltare pe parcursul adoptarii bugetului de aparare.

Conditii pentru un bun proces de elaborare a bugetului de securitate

Exista mai multe elemente ale procesului de elaborare a bugetului care permit imbunatatirea controlului bugetului alocat sectorului de securitate. Dintre acestea, sunt importante claritatea cadrului constitutional si legal, un bun raport cost-eficacitate, disciplina bugetara, programarea eficienta in timp si interactiunea cu societatea civila.

Claritatea cadrului constitutional si juridic

Dreptul parlamentarilor de a controla sectorul de securitate trebuie exprimat clar in Constitutie si in celelalte legi. In plus, Parlamentul trebuie sa adopte legi pentru obtinerea de informatii de la Guvern, iar puterea de a obtine informatii de la Guvern trebuie exercitata in conformitate cu aceste legi. Controlul de catre Parlament a sectorului de securitate prin intermediul bugetului trebuie sa fie inradacinat in practicile politice ale Parlamentului. Aceasta cere eforturi considerabile.

Raportul cost-eficacitate

Procesul de elaborare a bugetului trebuie sa respecte doua reguli de baza ale raportului cost-eficacitate:

eficacitate: realizarea obiectivelor politice („sa faci ceea ce trebuie“);

eficienta: realizarea obiectivelor politice prin folosirea unor resurse cat mai reduse („sa faci ceea ce trebuie in mod economic“).

Caseta nr. 54

Sistemul de Planificare, de Programare si de Bugetare (SPPB)

„(...) Sistemul de Planificare, de Programare si de Bugetare (SPPB) a fost utilizat pentru prima data in Statele Unite la inceputul anilor '60s la elaborarea bugetului pentru aparare isi este in prezent folosit in multe alte tari (...). Un ciclu SPPB tipic consta dintr-o faza initiala de planificare, in care se analizeaza mediul de securitate precum si interesele nationale si amenintarile in vederea determinarii sarcinilor, compunerii si structurii fortelor armate. Pe baza acestor imperative se elaboreaza programe. Programul, o forma de plan de afaceri, identifica obiectivele concrete care trebuie atinse. Programul reprezinta legatura decisiva in cadrul ciclului, in masura in care stabileste un raport intre obiectivele identificate si resursele financiare. In acest fel, SPPB se disociaza de practica alocarii de resurse in functie de nevoile declarate si, in schimb, abordeaza elaborarea planului si a programului tinand cont de constrangerile bugetare date si prevazute. Ca urmare, este important ca programele sa fie elaborate in functie de prioritati, astfel incat sa fie satisfacute necesitatile imediate ale fortelor armate. Pentru stabilirea prioritatilor, poate fi utilizata evaluarea riscului generat de consecintele nerealizarii unui anume obiectiv. Ciclul este completat in final cu etapa de masurare a performantei, in timpul careia ministerul in particular si societatea in ansamblul ei pot determina in ce masura au fost indeplinite obiectivele la sfarsitul anului. In felul acesta poate fi realizata o distribuire eficienta a resurselor...“

Sursa: Defence Budget Transparency on the Internet, de Kate Starkey si Andri van Meny Information & Security, vol. 5, 2000, C4 in Defence of Reengineering

Pentru a evalua daca bugetul pentru aparare respecta raportul cost-eficacitate, conform teoriei bugetare moderne cheltuielile trebuie raportate la programe si la obiective (vezi Caseta nr. 54), adica cheltuielile trebuie raportate la domeniile si obiectivele politice importante (de exemplu misiuni de pace, educatie). De asemenea, toate cheltuielile trebuie grupate pe categorii functionale. In plus, Parlamentul trebuie sa aiba posibilitatea de a evalua raportul cost-eficacitate prin intermediul unui audit (vezi capitolul urmator). Aceasta presupune ca Guvernul sa supuna Parlamentului mai degraba un buget de cheltuieli decat un buget de incasari. Procesele bugetare sistematice, de tip SPPB, pot fi posibile numai daca serviciile de securitate prezinta planuri transparente, respectand totusi cerintele de confidentialitate.

Disciplina bugetara

Disciplina bugetara este esentiala pentru ca Guvernul sa respecte regulile cadrului legal si bugetul asa cum a fost adoptat de Parlament. In ceea ce priveste controlul disciplinei bugetare, parlamentele pot avea in vedere urmatoarele elemente:

relatia dintre bugetul pentru aparare (calcularea cheltuielilor) si evolutia nivelului preturilor;

utilizarea de norme pentru monitorizare si stabilirea de limite pentru efectuarea de cheltuieli sub si peste nivelul prevazut;

utilizarea de masuri in timpul executarii bugetului pentru evitarea efectuarii de cheltuieli sub si peste nivelul prevazut;

in caz de cheltuieli sub sau peste nivelul prevazut de bugetul pentru aparare, este necesara notificarea ministrului de Finante si a Guvernului;

reguli de compensare pentru excedentul bugetar din domeniul apararii: compensare pentru cheltuieli suplimentare in domeniul apararii din bugetul apararii sau compensare din alte bugete guvernamentale.

Factorul timp si periodicitatea

Pentru a atinge eficacitatea maxima in procesul bugetar din sectorul de securitate este necesar ca, inainte de a vota, sa se acorde timpul necesar examinarii propunerilor de buget pentru aparare. Perioada optima necesara care le permite parlamentarilor sa realizeze o evaluare aprofundata a unui buget complex de aparare este intre 45 de zile si trei luni.

{n plus, este important sa se dispuna de informatii precise, complete si in timp util despre politicile bugetare de aparare, deoarece:

aceste informatii sunt obligatorii pentru informarea cetatenilor si dezbateri;

ele faciliteaza identificarea punctelor slabe, a necesitatilor de reforme si a optiunii intre cheltuielile pentru securitate si alte cheltuieli guvernamentale;

gestionarea transparenta a bugetului pentru securitate imbunatateste asumarea raspunderii politice fata de cetateni si de Parlament si creste increderea opiniei publice in Guvern.

Interactiunea cu societatea civila

Parlamentul poate coopta experti in planificare bugetara si financiara din societatea civila in vederea evaluarii financiare si a monitorizarii. Acestia pot fi extrem de utili mai ales in ce priveste procesul bugetar din domeniul securitatii, care nu este intotdeauna simplu si usor de urmarit. Transparenta procesului de elaborare a bugetului trebuie sa se bazeze, printre altele, pe legislatia privind libertatea de informare.

Pregatirea si competenta

{n cele din urma, multe parlamente au nevoie sa imbunatateasca competenta membrilor si personalului prin stagii de pregatire si analiza. In acest sens, in efortul sau de a promova o guvernare democratica si o activitate parlamentara eficace, UIP coordoneaza seminarii regionale si subregionale, destinate atat parlamentarilor cat si personalului auxiliar (vezi www.ipu.org) si a initiat redactarea unui ghid care va fi publicat in aceeasi serie cu cel de fata.

Caseta nr. 55

Componentele de baza ale bugetului apararii: bugetul de aparare al Spaniei din 2002

- Bunuri si Servicii
 - Hrana
 - Intretinerea infrastructurii
 - Carburant
 - Servicii: electricitate, apa, telefon etc.
 - Haine
 - Indemnizatii
 - Transport
 - Instruire
 - Ingrijire medicala
 - Alte cheltuieli operationale
- Alte cheltuieli financiare
- Transferuri curente
 - Organizatii internationale
 - Organisme autonome
 - Alte transferuri
- Investitii efective
 - Modernizarea fortelor armate
 - Intretinerea armamentului si a tehnicii de lupta
 - Cercetare si dezvoltare
 - Alte investitii
- Transferuri de capital
- Active financiare

Sursa: *Bugetul de aparare al Spaniei din 2002, Ministerul Apararii al Spaniei*

Transparenta si raspunderea in procesul de elaborare a bugetului pentru securitate

Transparenta contra confidentialitate

Transparenta procesului de luare a deciziei este un garant al concordantei dintre rezultatele procesului decizional, vointa cetatenilor si obiectivele politice. Transparenta bugetarii apararii permite un control parlamentar eficace si intareste increderea societatii in sectorul de securitate. Lipsa de transparenta in bugetul apararii este deseori imputabila unor concepte bugetare depasite sau unor obiective de securitate slab definite. Aceasta are, de asemenea, legatura cu absentia competentei multidisciplinare in organismele de audit nationale prevazute de lege, prevederi constitutionale slabe privind informarea si dezbaterea publica a deciziilor si o atitudine birocratica care prefera mai curand confidentialitatea in locul raspunderii. Ca urmare, organismele de audit prevazute de lege si legiuitorii trebuie sa identifice si sa remedieze aceste slabiciuni ale sistemului (vezi capitolul urmator).

Caseta nr. 56

Principalele obstacole in calea transparente bugetului securitatii

„Lipsa transparente si a raspunderii este o problema specifica in procesul elaborarii bugetului, in cursul caruia un numar restrans de membri ai executivului iau decizii privind politicile si resursele de securitate. Functionarii inalti din Ministerul de Finante si din alte structuri ale executivului sunt de multe ori exclusi din procesul de luare a deciziilor – sau deciziile lor nu sunt luate in calcul. Organismele parlamentare – care au uneori prerogative constitutionale de control al autoritatilor – precum si mass-media si societatea civila nu sunt de obicei informate.“ ...

„Toate cheltuielile pentru diferitele forte de securitate – personal, operatii si echipament – trebuie incluse in buget. Acest buget trebuie de asemenea sa indice finantarea cheltuielilor. Cu toate acestea, majoritatea bugetelor de aparare nu indeplinesc nici una dintre conditii. Alocatiile intrabugetare sunt opace, iar cheltuielile totale – care pot include fonduri de la o serie de departamente – raman neclare. In tari cu activitati extrabugetare extinse, insasi guvernele nu dispun de multe ori de informatii clare. De aceea, nu poate fi folosit un standard de responsabilitate publica – prin compararea proiectelor cu executia. Functionarii din Ministerul Apararii sau din alte structuri ale ramurii executive au nevoie de cunostinte tehnice specifice din domeniul apararii pentru a decide in mod corespunzator in privinta politicii de aparare, a bugetului si a contractelor de achizitionare. Rezolvarea problemelor extrabugetare este de multe ori o chestiune cu un pronuntat caracter politic, ce necesita schimbari fundamentale pe termen lung in relatia civili-militari.“

Sursa: Human Development Report, 2002 (pp. 89 si 91)

Cheltuieli controlate si cheltuieli necontrolate legate de aparare si securitate

Pentru a controla sectorul de securitate si a fi in masura sa determine daca banii trebuie cheltuiti pe servicii de securitate sau in alte domenii guvernamentale, Parlamentul trebuie sa aiba acces la toate documentele bugetare importante pentru a asigura probitatea financiara. A oferi Parlamentului doar sume totale generale ar insemna o incalcare a principiului specificitatii, unul din principiile elaborarii corecte a bugetului (vezi afirmatii anterioare). Daca nu primeste informatia specifica, Parlamentul nu isi poate indeplini sarcina constitutionala de supraveghere si control a bugetului de aparare.

Parlamentul trebuie sa aiba acces la toate documentele bugetului de aparare. In unele tari (Danemarca si Luxemburg), Parlamentul primeste chiar si informatii despre liniile bugetare la cel mai detaliat nivel de bugetare. Totusi, in alte tari (Franta, Grecia si Polonia) Comisia parlamentara pentru aparare este singura care primeste informatii despre punctele din bugetul apararii. Din perspectiva unei bune guvernari, fie Comisia (cu usile inchise, daca este necesar), fie Parlamentul trebuie sa aiba acces la toate documentele bugetului. Aceeasi procedura trebuie aplicata celorlalte servicii de securitate, in special serviciilor de informatii.

Secretul privind bugetul pentru serviciile de securitate trebuie sa respecte legea si in special legea privind liberul acces la informatii (vezi Caseta nr. 57).

In procesul de dezbatere si de votare a bugetului de securitate, libertatea de care dispune Parlamentul pentru a face modificari este limitata de cheltuielile obligatorii (de exemplu un contract de achizitie semnat in anii trecuti) sau de programele sociale (cum ar fi pensiile si asigurarile medicale pentru militari). Aceste cheltuieli pot fi schimbate numai pe termen lung.

Caseta nr. 57

Trei niveluri de secret in bugetul de securitate

Parlamentele trebuie sa asigure un echilibru intre nevoia de confidentialitate a informatiei in situatii speciale, alocațiile realizate din bugetul apararii si raspunderea. O modalitate ar fi descompunerea propunerii de buget in mai multe niveluri de secretizare, dupa cum urmeaza:

bugetul general de aparare prezentat Parlamentului;

capitalul si cheltuielile operationale secrete, care pot fi verificate de o subcomisie pentru bugetul de aparare si cheltuielile militare;

cheltuielile supuse secretului militar de cel mai inalt nivel, care pot fi examinate de un grup reprezentativ format din membrii unei comisii de control; acest grup trebuie sa aiba acces la documentele secrete conform procedurilor stabilite de lege privind secretul de stat.

Sursa: Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making Processes*, vol. 1, OUP, Oxford, 1998.

Transparența ca arma împotriva utilizării necorespunzătoare a fondurilor publice și împotriva corupției

Parlamentele joaca un rol decisiv cand se asigura ca Guvernul nu foloseste in mod necorespunzator fondurile publice. S-a demonstrat ca asemenea abuzuri se pot intampla mai ales in privinta bugetului alocat sectorului de securitate, tinand cont de natura sa speciala: chestiuni tehnice complexe si cerinte de securitate strategica.

Transparența si raspunderea publica in procesul de elaborare a bugetului apararii sunt o conditie *sine qua non* pentru orice control parlamentar eficace al sectorului de securitate. Transparența este ea insasi o conditie prealabila a raspunderii publice, care este fundamentala pentru o buna guvernare. De aceea, aceste doua concepte sunt esentiale pentru intregul ciclu bugetar.

„Dupa cum lipsa generala de transparenta si raspundere publica in bugetul apararii (...) poate alimenta ingrijorarea privind marimea, capacitatea si intentiile fortelor armate ale unei tari, o transparenta crescuta poate atrage atentia asupra cheltuielilor militare si poate reduce potentialul de incertitudini si ambiguitati care pot duce la conflict.“

Paul George, „Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries“, 2002.

In general este cunoscut faptul ca orice cheltuieli militare excesive acapareaza resurse valoroase, care ar putea fi folosite pentru dezvoltarea sociala si reducerea saraciei. Reprezentantii poporului trebuie sa primeasca informatii despre ratiunile si modul in care executivul organizeaza securitatea societatii, de vreme ce acest lucru se face cu bani publici. Utilizarea necorespunzătoare a acestora in tarile in curs de dezvoltare are efecte nefaste. Guvernul, preocupat de buna guvernare, este obligat de asemenea sa ia in considerare opinia publica in deliberarile sale legate de sectorul de securitate. Parlamentul trebuie sa asigure un echilibru intre nevoile de securitate si cele de dezvoltare sociala. Exista multe probleme care pot impiedica un control parlamentar eficient al bugetului sectorului de securitate, dupa cum se arata in caseta urmatoare.

Caseta nr. 58

Principalele probleme care impiedica realizarea unui control eficient al bugetului sectorului de securitate

Absenta cadrului constitutional – Exista dificultati care pot aparea in absenta unui cadru constitutional clar, care sa imputerniceasca parlamentarii sa controleze activitatile din sectorul de securitate.

Lipsa informatiei – Strans legata de deficienta cadrului constitutional este lipsa legislatiei privind accesul la informatie, care sa faciliteze dezvaluirea informatiilor sensibile. De aceea, imperfectiunile si ambiguitatea cadrului legal pot impiedica eforturile Parlamentului de exercitare a controlului. Consecinta este ca publicul si Parlamentul sunt privati de posibilitatea de a trage la raspundere executivul, asa cum ar fi indreptatiti intr-un sistem democratic functional.

Activitati extrabugetare si surse de venit in sectorul de securitate – Natura exacta si avantajele surselor extrabugetare de venit din sectorul de securitate pentru activitati speciale (mai ales activitati de natura comerciala, cum ar fi profiturile societatilor militare sau din prestarile de servicii) nu sunt intotdeauna aduse la cunostinta Parlamentului sau chiar a functionarilor din minister. Pentru astfel de activitati trebuie sa fie asumata raspunderea in fata Parlamentului, ca pentru oricare alt mod de finantare a sectorului de securitate.

Ascunderea anumitor cheltuieli pentru aparare – Cheltuielile din sectorul de securitate pentru pensii, infrastructuri, transport etc. sunt destul de des transferate in bugetele altor ministere/sectoare, precum cel al protectiei sociale, Administratiei Publice, transporturilor feroviare etc. Aceasta practica prezinta in mod eronat bugetul de aparare si scade capacitatea publicului si a Parlamentului de a face evaluari valabile asupra cheltuielilor de aparare reale.

Un sistem mediatic slab – Multe tari au mijloace de informare slabe (in sensul lipsei de competenta si de resurse), care nu pot urmari indeaproape functionarea sectorului de aparare si a Parlamentului, ceea ce priveaza publicul de informatii curente si actualizate asupra activitatilor reprezentantilor si ale partilor implicate in sectorul de securitate.

Prea putin timp acordat unei examinari corespunzatoare – Dupa cum am aratat deja, perioadele scurte de timp acordate examinarii bugetului de aparare pot reprezenta o problema pentru un control parlamentar eficient.

Lipsa infrastructurii, a competentei si a personalului – Multe parlamente au deficite in materie de infrastructura, de competenta si de personal pentru efectuarea tuturor operatiilor necesare pentru a garanta ca Guvernul raspunde in fata poporului pe care il slujeste.

Controlul bugetului in tarile in curs de democratizare

Valul democratic care a cuprins Europa in anii 1990 a demonstrat ca dezvoltarea ideii si practicii controlului parlamentar este de cea mai mare importanta in tarile in curs de democratizare. Caseta nr. 59 permite o intelegere mai clara a practicilor bugetare din statele sud-est europene care au integrat in sistemele lor politice transparenta si raspunderea in fata cetatenilor.

Caseta nr. 59

Practici bugetare in materie de aparare in unele state din sud-estul Europei (incepand din 2001)

Albania: In octombrie 2000 a fost creat un birou pentru gestionarea bugetului. Documentul privind politica de aparare a fost publicat si cuprinde necesitatile din domeniul apararii pana in 2008. Ministerul Apararii este responsabil pentru procesul de elaborare a bugetului.

Bulgaria: In ultimii 10 ani, bugetul pentru aparare a fost discutat de Adunarea Nationala (Parlamentul Bulgariei). Se asteapta o imbunatatire treptata a capacitatii de control a Adunarii, in sensul unui control complet asupra sectorului de securitate.

Croatia: Bugetul este propus de Guvern, apoi inaintat Parlamentului si publicat in „Buletinul Oficial”. Procesul de elaborare a bugetului are loc in perioada iulie-noiembrie, trecand prin Ministerul de Finante si al Apararii. Parlamentul decide doar suma totala a bugetului apararii, dar nu are autoritate asupra structurii acestuia.

Fosta Republica iugoslava a Macedoniei: Ministerul Apararii pregateste o propunere care este depusa mai intai la Ministerul de Finante. In acest stadiu se stabileste un dialog cu celelalte ministere pentru a tine cont de capacitatile tarii. Apoi bugetul este inaintat Guvernului. Dupa ce se fac eventualele corecturi, bugetul este transmis Parlamentului. Ministrul Apararii prezinta proiectul de buget Comisiei pentru Aparare si Politica Interna. Dupa ce este votat, bugetul intra in vigoare in urma unui decret semnat de presedinte. Bugetul apararii este de 2,12% din PIB.

Romania: Sistemul de planificare, programare, bugetare si evaluare (SPPBE) a fost introdus in ianuarie 2000 de Ministerul Apararii. Printre altele, el vizeaza cresterea transparente cu privire la toate activitatile sectorului de aparare. Exista mai multe comisii in Parlament care participa la procesul de elaborare a bugetului: aparare, ordine publica, siguranta nationala, buget, finante si banci. Departamentul relevant in cadrul Ministerului Apararii este Departamentul pentru Relatii cu Parlamentul, Armonizare Legislativa si Relatii Publice. Principalul document de planificare a apararii este publicat pe Internet.

Ce puteti face ca parlamentar

Sectorul de securitate in ciclul bugetar

Asigurati-va ca Parlamentul este preocupat de sectorul de securitate pe parcursul celor patru faze principale ale unui ciclu tipic de buget: pregatirea bugetului, aprobarea bugetului, executarea si auditul cheltuielilor.

Asigurati monitorizarea prin institutiile de audit ale statului.

Auditul realizat de Parlament si de alte institutii de control trebuie sa faca legatura dintre obiectivele politice, solicitarile de fonduri si rezultatele obtinute (auditul performantei).

O actiune parlamentara eficienta pentru un proces bugetar transparent al domeniului de securitate

Solicitati ca bugetul sa fie pregatit in concordanta cu principiile unei bugetari eficiente prezentate pe parcursul acestui capitol.

Incercati sa obtineti asistenta unor experti independenti capabili sa ajute Parlamentul sau sa va ajute personal sa analizati relevanta si necesitatea cheltuielilor propuse si daca acestea sunt prezentate intr-un mod transparent.

Asigurati-va ca serviciile de securitate folosesc metode moderne de bugetare si de planificare financiara, care sa permita Parlamentului sa faca evaluari corecte ale cheltuielilor pentru aparare si sa inteleaga relatiile dintre obiective, efortul financiar si rezultate.

Verificati situatia din Parlamentul dumneavoastra folosind ca model de referinta punctele din Caseta nr. 58 si initiati tot ceea ce considerati posibil in propriul context politic in vederea remedierii sau ameliorarii oricaror slabiciuni.

Capitolul 24

Auditul cheltuielilor din bugetul national de securitate

Parlamentul si biroul national de audit

Responsabilitatea Parlamentului in ceea ce priveste bugetul de securitate nu ia sfarsit o data cu adoptarea acestuia. Parlamentul trebuie sa-si intareasca functiile de control si de audit, fara sa uite ca prezentarea de rapoarte complete de audit face parte din procesul democratic si ca procesul de audit trebuie sa implice atat auditul cifrelor, cat si al performantelor. Evaluările intermediare si rapoartele anuale ale serviciilor de securitate sunt o sursa importanta pentru ca parlamentele sa poata evalua modul in care au fost cheltuiti banii in anul bugetar anterior.

In activitatea sa de control, Parlamentul trebuie sa fie asistat de o institutie independenta, un birou national de audit (care se poate numi uneori Auditorul General, Biroul National de Audit, Oficiul pentru Buget sau Curtea de Conturi) care trebuie creata prin Constitutie ca institutie independenta de ramura executiva, legislativa sau judecatoreasca.

Parlamentul trebuie sa se asigure ca acest organ de audit (Curtea de Conturi):

este numit de Parlament si are un mandat clar;

dispune de mijloacele si de resursele legale si practice necesare pentru a-si indeplini misiunea in mod independent;

detine autoritatea independenta de a inainta rapoarte Parlamentului si comisiei sale pentru buget in orice chestiune legata de cheltuieli si in orice moment.

Parlamentul trebuie sa se asigure ca exista sanctiuni judiciare prevazute prin lege care sunt aplicate in cazurile de coruptie si de folosire necorespunzatoare a resurselor statului de catre oficiali si de aparatul politic. Parlamentul trebuie de asemenea sa verifice daca sunt luate masurile necesare pentru remedierea eventualelor greseli.

Caseta nr. 60

Curtea de Conturi

„Indiferent daca este in subordinea executivului, legislativului sau puterii judecatoresti, este obligatoriu ca aceasta sa fie complet independenta si realmente autonoma si sa dispuna de resursele adecvate pentru a-si indeplini misiunea. Ea are trei roluri.

Controlul financiar

Curtea de Conturi trebuie sa verifice exactitatea, veridicitatea si exhaustivitatea fondurilor financiare ale tuturor structurilor executivului si ale autoritatilor publice. Trebuie sa verifice ca toate operatiile financiare sunt efectuate in concordanta cu regulamentele privind fondurile publice. In cadrul acestui control, Curtea de Conturi trebuie sa-si indeplineasca misiunea de jurisdicție cu privire la contabilii si la functionarii publici care autorizeaza plati (ordonatorii de credite). Acestia trebuie trasi la raspundere pentru banii pe care ii folosesc, cu exceptia cazului in care au fost scutiti de responsabilitate sau eliberati din functie. In caz de deturnare de fonduri sau de coruptie, Curtea de Conturi are obligatia de a raporta concluziile cercetarilor sale justitiei.

Controlul legalitatii

Curtea de Conturi trebuie sa verifice daca toate veniturile si cheltuielile publice sunt in concordanta cu legea bugetului.

Controlul folosirii corecte a fondurilor publice

O Curte de Conturi moderna, in serviciul unei bune guvernarii, trebuie sa asigure controlul folosirii corecte a fondurilor publice pe baza urmatoarelor trei criterii:

1. **raportul cost-eficacitate**: sa se asigure ca resursele sunt alocate in mod optim, atat din punct de vedere calitativ, cat si cantitativ;
2. **eficacitate**: sa determine in ce masura au fost atinse obiectivele si scopurile;
3. **eficienta**: sa verifice daca resursele au fost sau nu folosite in mod optim pentru a obtine rezultatele respective.

Acest control *ex-post* se desfasoara la initiativa Curtii de Conturi sau la cererea Parlamentului.“

Extrase din: General Report on the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective (Bamako, Mali, noiembrie 2001)

Practica auditului bugetului de securitate

Auditul bugetului de securitate este de fapt un proces complex pentru Parlament, care implica analize ale rapoartelor de audit privind chestiuni legate direct sau indirect de sectorul de securitate, cum ar fi: comerț, industrie, comunicatii sau transferuri bancare. Principala dificultate poate consta in stabilirea unor conexiuni intre activitati aparent fara legatura.

In practica, ministerele cele mai importante pentru domeniul securitatii – in mod traditional apararea, internele, comerțul si industria si, mai recent, comunicatiile si finantele – trebuie sa prezinte in mod regulat Parlamentului rapoarte complete despre modul in care cheltuiesc banii alocati. Procedurile parlamentare folosite pot include: rapoarte departamentale anuale, verificarea fiecarei alocari bugetare de comisiile parlamentare, auditul financiar anual al fiecarui minister, dezbateri specifice in cadrul Parlamentului asupra fiecarui departament.

La modul ideal, procesul de audit ar trebui sa-i permita Parlamentului sa stabileasca daca ciclul bugetar a respectat normele legale, eficienta in cheltuieli si eficacitatea in atingerea obiectivelor propuse.

Caseta nr. 61

Rolul Biroului National de Audit din Marea Britanie in controlul parlamentar al sectorului de securitate

Creat ca organism independent in 1983 si coordonat de Revizorul si Auditorul General (*Comptroller and Auditor General/C&AG*), Biroul National de Audit (*National Audit Office/NAO*) raporteaza Parlamentului cu privire la cheltuirea fondurilor Guvernului central. *NAO* desfasoara auditul financiar si raporteaza asupra raportului cost-eficacitate realizat.

Auditul financiar

C&AG si *NAO* sunt responsabile prin lege de verificarea conturilor tuturor departamentelor si agentiilor guvernamentale si de raportarea rezultatelor in fata Parlamentului. Ca si alte institutii de audit, *C&AG* trebuie sa elaboreze un punct de vedere cu privire la aceste conturi, pentru a vedea daca nu ascund inexactitati. *C&AG* trebuie, de asemenea, sa confirme autorizarea corespunzatoare de catre Parlament a tranzactiilor financiare. Daca *NAO* identifica greseli sau inexactitati, *C&AG* va formula un punct de vedere calificat. Acolo unde nu exista erori sau inexactitati contabile, *C&AG* poate totusi elabora un raport catre Parlament in legatura cu alte chestiuni importante. Astfel de rapoarte pot fi dezbateri de Comisia pentru Finante Publice a Camerei Comunelor.

Auditul raportului cost-eficacitate

In jur de 50 de rapoarte sunt prezentate anual Parlamentului de *C&AG* privind raportul cost-eficacitate pe care departamentele guvernamentale si alte organisme publice l-au obtinut cu resursele alocate. *NAO* examineaza si prezinta rapoarte asupra economiei, eficientei si eficacitatii cheltuielilor publice. Rapoartele pot dezvalui o performanta slaba sau practici pozitive ori pot face recomandari care sa duca la imbunatatirea activitatii. *NAO* considera ca, prin aplicarea recomandarilor facute in ultimii trei ani, Guvernul a economisit 1,4 miliarde de lire. Rapoartele cost-eficacitate din domeniul apararii s-au referit recent la diferite subiecte ca: logistica elicopterelor, identificarea in lupta, modernizarea si refacerea echipamentelor terestre, reducerea stocurilor si refacerea sediului principal al Ministerului Apararii. De asemenea, *NAO* raporteaza in privinta evolutiilor celor mai mari 30 de proiecte de achizitii.

Relatiile cu Parlamentul si ciclul responsabilitatii publice

Relatiile cu Parlamentul si in particular cu Comisia pentru finantele publice sunt primordiale in munca acestuia. C&AG este, prin statutul sau, o institutie a Camerei Comunelor si toate lucrarile sale principale sunt prezentate Parlamentului. In acest fel functioneaza un ciclu al responsabilitatii publice. Odata ce banul public a fost cheltuit de un organism al Guvernului central, C&AG este liber sa faca un raport Parlamentului asupra regularitatii, corectitudinii principiului cost-eficacitate aplicat. Comisia pentru finantele publice poate cere detalii despre raport din partea celui mai inalt responsabil din respectivul organism public pentru a face apoi recomandari pe care Guvernul este obligat sa le indeplineasca. In plus, NAO raspunde la peste 400 de interpelari venite din partea membrilor Parlamentului pe teme privind cheltuielile publice.

Sursa: Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, Marea Britanie, 2002

Caracteristicile esentiale ale organelor de audit

Un organ de audit este unul dintre cele mai importante instrumente pentru controlul parlamentar si trebuie sa aiba urmatoarele caracteristici pentru a fi eficient:

- organul de audit prevazut de lege raporteaza Comisiei parlamentare de conturi, care trebuie sa fie distincta de Comisia pentru buget;

- el trebuie sa aiba acces la documentele secrete pentru a intelege deciziile, dar nu trebuie sa faca referiri publice la aceste documente;

- organul de audit trebuie sa dispuna de capacitati multidisciplinare de competenta in domeniul securitatii, gestionarii apararii si al aspectelor tehnice, legale si financiare.

Caseta nr. 62

Parlamentul si controlul bugetar in Georgia

La sfarsitul anului 2001, membrii Parlamentului Georgiei au decis sa amane cu o luna dezbaterile parlamentare asupra bugetului pentru 2002 din cauza ca nu erau de acord cu sumele principale si din cauza lipsei de timp pentru dezbateri, deoarece Guvernul inaintase proiectul bugetului prea tarziu. In acelasi timp, cu sprijinul expertilor americani, Ministerul Apararii a elaborat pentru prima oara un program de buget pentru aparare. Membrii Parlamentului au putut sa analizeze elementele structurale de baza ale fortelor armate si sa emita un punct de vedere informat asupra cheltuielilor pentru aparare. In plus, proiectului bugetului – in concordanta cu standardele NATO – a impartit toate cheltuielile in trei categorii: personal, mentinerea capacitatii operative si investitii.

Din punctul de vedere al controlului parlamentar, principala problema a fost ca Parlamentul aprobase bugetul la sfarsitul lunii ianuarie 2002 si ca: a) presedintele, ministrul Finantelor si ministrul Apararii exprimaseră pareri diferite despre bugetul optim pentru aparare; b) au existat modificari de ultim moment in buget, care nu au fost explicate legislatorilor; c) membrii Parlamentului nu fusesera informati despre calendarul propus in vederea reducerii personalului din Ministerul Apararii si despre consecintele financiare ale acestei masuri. In acelasi timp, proiectele de buget ale agentiiilor guvernamentale, care nu sunt incluse in legea bugetului, au eludat, in fapt, controlul parlamentar.

In final, programul pentru bugetul apararii a fost afectat in mod substantial, pentru ca Parlamentul a aprobat doar 38 milioane de GEL* pentru cheltuielile de aparare, in timp ce programele vizau in total 71 milioane. In acest context presedintele si Consiliul National de Securitate vor decide distributia fondurilor bugetare intre diferitele structuri guvernamentale. Parlamentul ar fi putut profita de aceasta ocazie pretioasa pentru a exercita un control democratic prin intermediul procedurii parlamentare de dezbateri si de aprobare a bugetului.

Sursa: David Darchiashvili, Jeful Departamentului de Analiza al Parlamentului din Georgia, 2002.

* moneda nationala georgiana

Ce puteti face ca parlamentar

Audit independent si eficient

Asigurati-va ca infiintarea unei institutii nationale de audit este prevazuta de Constitutie sau de legislatie, subliniind:

- natura si scopul relatiilor dintre institutia nationala de audit si Parlament;
- gradul de independenta necesar institutiei nationale de audit, al membrilor si responsabililor sai, precum si independenta sa financiara;
- ca Parlamentul sa examineze si sa monitorizeze raspunsurile si masurile luate de Guvern in urma rapoartelor biroului de audit si ale Comisiei parlamentare pentru finantele publice.

Verificati daca principiile Declaratiei de la Lima privind liniile directoare in controlul finantelor publice – care pot fi consultate pe website-ul Organizatiei Internationale a Instructiilor Superioare de Audit, www.intosai.org – se reflecta in legislatia si practicile dumneavoastra nationale.

Audit de legalitate, audit de regularitate si audit de performanta

Asigurati-va ca institutia nationala de audit verifica aceste trei aspecte in ceea ce priveste problemele de securitate.

Asigurati-va ca, si in cazul in care procesul de audit al cheltuielilor legate de securitate are loc *ex-post*, Parlamentul trage toate invatamintele necesare si le ia in considerare atunci cand repartizeaza noi fonduri acestui sector.

Majoritatea rapoartelor de audit se limiteaza la chestiuni financiare. Autoritatea nationala de audit trebuie sa fie capabila sa efectueze auditul detaliat de performanta pentru anumite proiecte sau sa apeleze la consultanti pentru o evaluare independenta, in cazul in care nu dispune de competenta necesara.

Autoritatea nationala de audit trebuie de asemenea sa poata verifica functionarea serviciilor financiare ale structurilor de securitate.

Sectiunea VII

Resursele umane din sectorul de securitate: a asigura profesionalismul si controlul democratic

Capitolul 25

Promovarea valorilor democratice in sectorul de securitate

Educatia si atitudinea democratica trebuie sa fie promovate in fortele armate daca se doreste ca acestea sa fie realmente integrate in societate si sa nu fie o amenintare pentru democratie. {n diferite parti ale lumii, experienta a aratat de fapt ca o armata care nu este condusa corect si nu este controlata democratic sau nu este complet integrata in societate poate deveni, sub diferite forme, o amenintare la adresa democratiei:

- exercitand o influenta neconstitutionala sau chiar organizand lovituri de stat;
- practicand activitati militare sau comerciale neautorizate;
- consumand resurse excesive, care sunt necesare in alte sectoare ale societatii;
- folosind incorect banii publici;
- incalcand drepturile omului (pradand, jefuind, violand, folosind violenta ilegala).

Mecanisme pentru favorizarea unui spirit democratic la personalul din sectorul de securitate

Promovarea unei atitudini democratice in fortele armate implica crearea in cadrul organismului militar a unor mecanisme care sa contribuie la insusirea si respectarea valorilor si institutiilor democratice, precum si a principiilor drepturilor omului. Aceste mecanisme interne sunt necesare pentru a completa controlul exercitat de Parlament, Guvern si societatea civila asupra fortelor armate. Urmatoarele elemente pot sprijini instaurarea unui spirit democratic in randurile personalului militar.

Juramantul de loialitate fata de Constitutie si de institutiile statului

Buna guvernare include, in sectorul de securitate, insuflarea valorilor serviciului public, a eticii supunerii fata de statul de drept, de Constitutie si de institutiile nationale. Militarii si alti gardieni ai unei societati democratice trebuie sa depuna un juramant de loialitate fata de Constitutie si de institutiile statului, nu fata de un anumit lider politic. Un astfel de juramant „impersonal“ de loialitate arata ca serviciile de securitate nu sunt loiale Guvernului prezent, ci Constitutiei si legilor care au fost promulgate de reprezentantii legitimi ai poporului. Controlul civil asupra sectorului trebuie sa includa cunoasterea naturii precise a juramantului militar si a masurilor care se iau pentru aplicarea lui in practica.

O ordine interna bine definita a sectorului de securitate

Din punctul de vedere al controlului democratic, consolidarea cadrului legal al ordinii interne din sectorul de securitate este decisiva. Aceasta include următoarele:

limitarea drepturilor constituționale ale ofițerilor;

adoptarea sau revizuirea legii privind serviciul militar obligatoriu, a legii serviciului militar și a codului penal militar, care să stabilească un cadru legal, în conformitate cu Convențiile de la Geneva;

precizarea că este de datoria personalului militar să nu se supună ordinilor ilegale.

În majoritatea statelor, în timp ce Constituția garantează drepturile și libertățile fundamentale ale tuturor cetățenilor, alte legi inferioare (subordonate) pot limita aceste drepturi pentru cei care se află în serviciul militar, dacă acest lucru se impune pentru anumite misiuni militare specifice. De aceea, în principiu, cei aflați în serviciul militar au aceleași drepturi ca și ceilalți cetățeni deoarece sunt cetățeni în uniformă. Totuși, există limitări care se aplică la libertatea de exprimare, deoarece militarii au acces la informații secrete, la libertatea de mișcare, datorită stării de pregătire de luptă, precum și la dreptul de a fi ales într-un post politic. Nu toate democrațiile limitează drepturile civile ale militarilor în aceeași măsură. De exemplu, în țările scandinave, în Germania și în Olanda, militarii au dreptul să formeze sau să devină membri ai unui sindicat. În alte state, militarii pot forma sau pot deveni membri doar în asociații care să-i reprezinte. Totuși, în toate cazurile, limitările sunt descrise clar în legi inferioare și sunt direct legate întotdeauna de specificul armatei și al securității naționale.

Asociații reprezentative și sindicate ale militarilor

În multe state este interzisă formarea sau înscrierea într-un sindicat care să protejeze interesele militarilor voluntari sau/si recruti. Argumentul cel mai des folosit împotriva sindicatelor personalului militar este că acestea ar putea submina disciplina și ordinea în cadrul forțelor armate. Totuși, alte state, în conformitate cu Articolul 11 al Convenției Europene a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO), permit personalului militar să formeze sau să facă parte din asociații reprezentative sau chiar din sindicate pentru personalul militar. Acestea sunt Austria, Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Germania, Ungaria, Irlanda, Luxemburg, Olanda, Norvegia, Portugalia, Rusia, Slovenia, Republica Slovacă, Suedia și Elveția. În aceste state, asociațiile reprezentative sau sindicatele personalului militar au diferite drepturi, în funcție de tipul de asociație. Toate au dreptul de a se consulta cu ministrul Aparării, iar unele au chiar dreptul de a negocia condițiile de angajare. În orice caz, acestea promovează condițiile de siguranță și de sănătate ale militarilor și asigură sprijin membrilor individuali, de exemplu în cazuri de dispută legală între personalul militar și angajator. În Europa există două organizații umbrelă ale personalului militar: EUROMIL, la Bruxelles, singura organizație europeană a personalului militar, indiferent de statutul lui, și Consiliul European al Organizațiilor de Recruti (CEOR), la Stockholm.

Caseta nr. 63

Recomandarea Consiliului Europei privind dreptul de asociere al membrilor personalului profesionist al forțelor armate

1. Adunarea Parlamentară aminteste că (...) trebuie să se acorde membrilor profesioniști ai forțelor armate, în circumstanțe normale, dreptul de asociere, cu interzicerea dreptului la greva (...)
4. În ultimii ani, armatele anumitor state membre au trecut de la sistemul de recrutare obligatorie la un sistem pur profesionist. Drept urmare, personalul militar este din ce în ce mai mult format din angajați permanenți, al căror angajator este Ministerul Aparării, care trebuie să beneficieze pe deplin de drepturile angajaților stabilite în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și în Carta Socială Europeană.
5. Membrii forțelor armate, în calitate de „cetățeni în uniformă”, trebuie să se bucure din plin, atunci când armata nu este în misiune, de dreptul de a crea, de a deveni membri sau de a participa activ la asociații specifice, destinate protejării intereselor lor profesionale în cadrul unor instituții democratice, în timpul exercitării obligațiilor lor de serviciu.
6. Personalul militar trebuie să fie autorizat să exercite drepturi egale, inclusiv dreptul de a face parte din partide politice legale.
7. De aceea, Adunarea recomandă Comitetului de Miniștri să solicite guvernelor statelor membre:

- i. sa permita militarilor fortelor armate si personalului militar sa se organizeze in asociatii reprezentative cu dreptul de a negocia in chestiuni precum salariile si conditiile de munca;
- ii. sa inlature restrictiile actuale inutile ale dreptului de asociere pentru membrii fortelor armate;
- iii. sa permita membrilor fortelor armate si personalului militar sa fie membri ai unor partide politice legale;
- iv. sa inscrie aceste drepturi in regulamentele si in codurile militare ale statelor membre;
- v. sa analizeze posibilitatea crearii unei institutii a Avocatului Poporului la care personalul militar sa poata apela in caz de conflict de munca sau de alte chestiuni privind exercitarea functiilor.

8. Adunarea solicita de asemenea Comitetului de Ministri sa examineze posibilitatea modificarii textului Cartei Sociale Europene revizuite printr-un amendament la Articolul 5 dupa cum urmeaza: „In vederea asigurarii sau promovarii libertatii angajatilor si angajatorilor de a forma organizatii locale, nationale sau internationale pentru protejarea intereselor lor economice si sociale si de a adera la aceste organizatii, partile actioneaza astfel incat legea nationala sa nu afecteze si nici sa nu fie aplicata astfel incat sa afecteze aceasta libertate. Modul in care garantiile asigurate prin acest articol se vor aplica politiei si militarilor din fortele armate va fi determinat prin legi sau regulamente nationale.“

*Recomandarea 1572 (2002)
Adunarea Parlamentara a Consiliului Europei, 3 septembrie 2002*

Promovarea formarii in spiritul valorilor si normelor fundamentale

Formarea militarilor trebuie sa vizeze obtinerea unui corp de profesionisti devotati si pregatiti pentru sarcinile lor. Aceasta trebuie sa fie neutra din punct de vedere politic si nu trebuie sa includa sub nici o forma ideologie politica si elemente de propaganda. Ea trebuie sa includa cursuri despre democratie, drept constitutional, international si umanitar si drepturile omului. In vederea promovarii valorilor democratice in sectorul de securitate, formarea si instruirea in dreptul umanitar international si in legislatia internationala privind drepturile omului sunt decisive. Pentru a fi familiarizati cu dreptul international umanitar, membrii Parlamentului pot obtine *Ghidul pentru parlamentari privind „Respectarea dreptului international umanitar“* elaborat in 1999 de Uniunea Interparlamentara si de Comitetul International al Crucii Rosii (Ghidul nr. 1). Atat Comitetul International al Crucii Rosii (CICR), cat si Biroul Inaltului Comisariat pentru Drepturile Omului al Natiunilor Unite (UNHCHR) ofera asistenta tehnica statelor care doresc sa-si consolideze capacitatea de a asigura respectarea dreptului international umanitar si a drepturilor omului.

Asigurarea neutralitatii politice si a participarii nonactive

Serviciile de securitate trebuie sa fie neutre din punct de vedere politic si de aceea partidelor politice li se interzicere propaganda in cazarmi. In timp ce, in unele tari, militarii activi pot deveni membri ai unui partid politic, in alte tari, in special in tarile foste comuniste, personalul militar nu este autorizat sa adere la partide. De exemplu, in Polonia, angajatii Ministerului de Interne, cum sunt cei din serviciul de informatii sau din politie, nu pot deveni membri ai unor partide politice. In majoritatea tarilor, militarii nu pot fi membri ai Parlamentului national. Totusi, in unele tari, ca de pilda Olanda si Germania, militarii activi pot deveni membri ai adunarilor locale sau regionale.

Serviciile de securitate, reflectare a societatii

In principiu, toate posturile din cadrul serviciilor de securitate trebuie sa fie accesibile tuturor cetatenilor, indiferent de sex, apartenenta politica, clasa, rasa sau religie. Criteriul principal al selectiei este: cel mai bine pregatit, indiferent de sex, la locul potrivit. Multe state au inteles ca personalul serviciilor de securitate, in special politia si fortele armate, trebuie sa reflecte societatea in ansamblu. Aceste state au adoptat politici specifice pentru a incuraja grupurile sociale mai putin reprezentate in serviciile de securitate sa solicite astfel de posturi.

Legalizarea nesupunerii fata de ordinele abuzive si ilegale

Statutul, competenta, functionarea, cooperarea, sarcinile, raportarea, obligatiile si controlul tuturor serviciilor de securitate sunt reglementate prin lege. Serviciile de securitate nu au alte puteri decat cele stabilite prin lege. (n ceea ce priveste armata, legi specifice, precum Statutul cadrelor militare sau Codul Penal Militar, fixeaza limitele ordinelor la care militarii sunt obligati sa se supuna. In multe tari aceste legi obliga fiecare comandant sa respecte statul de drept atunci cand dau un ordin si deci limiteaza autoritatea comandantului. Din aceasta rezulta ca militarii au datoria de a nu se supune ordinelor ilegale (delict); nici un militar nu-si poate justifica actiunile referindu-se la un ordin care il obliga sa comita un delict; in plus, militarii nu sunt obligati sa indeplineasca un ordin care nu este in conformitate cu sarcinile lor de serviciu sau care incalca demnitatea umana. Aceasta inseamna ca militarii sunt trasi la raspundere intotdeauna in mod individual pentru actiunile lor, chiar si atunci cand au fost ordonate de un superior.

Ofiterii superiori trebuie sa fie incurajati sa dea un exemplu si sa declare public ca ordinele sau faptele nedemocratice, anticonstitutionale sau neconstitutionale ori imorale nu sunt permise. Acest lucru este si mai important pentru fortele armate ale fostelor dictaturi militare. De exemplu, dupa reintoarcerea Argentinei la democratie, generalii armatei argentiniene au declarat ca „scopul nu scuza mijloacele“ si ca „oricine da ordine imorale si oricine se supune ordinelor imorale incalca legea“. Facand astfel de declaratii, liderii militari au clarificat ca orice militar va fi tras la raspundere in mod individual pentru infractiuni si coruptie si nu se va putea justifica sustinand ca s-a supus (ilegal) unor ordine ale superiorilor.

O problema conexasa este aceea a prevenirii si a combaterii impunitatii, asigurandu-se ca orice conduita profesionala necorespunzatoare si orice incalcare a dreptului international umanitar si a drepturilor omului sunt pedepsite de organismul administrativ sau judiciar competent.

Stabilirea criteriilor pentru numirea in posturile de rang superior a personalului din serviciile de securitate

Posturile de conducere ale serviciilor de securitate, cum ar fi cel de sef al Statului Major General sau de directori ai serviciilor de informatii, sunt ocupate prin decizie a Guvernului sau a ministrului apararii. In unele state, aceste numiri sunt supuse dezbaterei si/sau aprobarii parlamentare. Desi inaltii oficiali sunt numiti de lideri politici civili, in procesul de selectiune criteriile profesionale sunt cele mai importante.

Civili in conducerea sectorului de securitate

In cele din urma, din perspectiva unei bune guvernari, serviciile de securitate, cum ar fi fortele armate, trebuie sa aiba civili in posturi de conducere. Principalul motiv este acela ca ministrul de resort trebuie sa fie consiliat nu numai de generali, ci si de civili pentru a se asigura un proces de decizie echilibrat.

Deontologia

Orice deontologie se bazeaza pe practici, regulamente si politici. Militarii trebuie sa colaboreze din proprie dorinta cu institutiile statului si sa respecte Constitutia, sa fie devotati serviciului public, sa-si indeplineasca indatoririle in mod eficient si sa nu abuzeze de putere sau sa foloseasca banii publici in mod necorespunzator. Este important ca deontologia sa fie respectata de buna voie, nu impusa prin forta. Respectarea deontologiei inseamna ca militarii au o atitudine pozitiva fata de Constitutie si de institutiile nationale, deoarece si-au insusit valorile democratice ale societatii.

Multe tari au adoptat un cod de conduita privind comportamentul militarilor. Exemplul Codului in vigoare in fortelor armate germane este prezentat in Caseta nr. 64.

Caseta nr. 64

Conducerea si educatia civica in fortele armate germane: principiile „Innere Führung“

„(...) In timpul dezbaterii privind constituirea Bundeswehr-ului dupa cel de-al doilea razboi mondial, conceptul de *Innere Führung* (conducere morala si educatie civica) era privit ca un mod de a reforma fortele armate printr-o indepartare constienta de traditiile anterioare. (...) Este in general recunoscut ca principiile *Innere Führung* ofera criteriile de baza ale organizarii interne a Bundeswehr-ului, pe de o parte, si ale integrarii sale in stat si societate, pe de alta parte.

(...) *Innere Führung* ajuta la reducerea la un nivel acceptabil a tensiunilor sau a conflictelor dintre drepturile si libertatile individuale ale militarilor in calitate de cetateni, pe de o parte, si cerintele indatoririlor militare, pe de alta parte. In actul de conducere si in comportament ofiterii superiori trebuie sa respecte demnitatea umana – baza ordinii noastre constitutionale (...).

Pe plan extern, obiectivul este de a promova integrarea in stat si in societate a Bundeswehr-ului ca institutie si a tuturor militarilor in mod individual, in calitate de cetateni. (...) Scopul este de a risipi neliniistile ca Bundeswehr-ul ar putea deveni „stat in stat” – pericol inherent in cazul tuturor fortelor armate (...).

Obiectivele *Innere Führung* sunt:

a face ca personalul militar sa constientizeze deplin bazele politice si juridice ale Bundeswehr-ului precum si scopul si semnificatia misiunii militare;

a promova integrarea Bundeswehr-ului si a personalului sau in stat si in societate, contribuind la cunoasterea si intelegerea misiunii acestora de catre opinia publica;

a intari vointa personalului militar de a-si indeplini datoria in mod constient si de a mentine disciplina si coeziunea in cadrul fortelor armate;

a se oferi siguranta ca structura interna a fortelor armate este organizata pe baza respectarii demnitatii umane si a ordinii constitutionale si legale si, in acest fel, a se facilita indeplinirea efectiva a misiunii fortelor armate.

Continutul si obiectivele *Innere Führung* prezente in viata militara de zi cu zi sunt stabilite intr-o serie de legi, ordine si regulamente. (...)“

Sursa: Pagina de Internet a Parlamentului Federal German, www.bundestag.de

Pana in acest moment, la nivel international au fost redactate doua coduri de conduita care stabilesc un cadru de referinta pentru deontologia militarilor in societatile democratice. Mai intai, in 1996, Adunarea Generala a ONU a adoptat Codul international pentru functionarii responsabili de aplicarea legii: vezi Caseta nr. 65. Codul are o natura generala si se aplica nu numai militarilor in uniforma, ci si tuturor autoritatilor publice care lucreaza in organisme de aplicare a legii.

Caseta nr. 65

Codul de conduita pentru functionarii responsabili de aplicarea legii (*law enforcement*)

Adoptat prin Rezolutia Adunarii Generale nr. 34/169 din 17 decembrie 1979

Articolul 1 – Functionarii responsabili de aplicarea legii trebuie sa-si indeplineasca datoria care le este impusa de lege, servind comunitatea si protejand toate persoanele impotriva actelor ilegale in conformitate cu inaltul grad de responsabilitate cerute de profesia lor.

Articolul 2 – In indeplinirea datoriei lor, acesti functionari trebuie sa respecte si sa protejeze demnitatea umana precum si sa sustina si sa promoveze drepturile omului fata de toate persoanele.

Articolul 3 – Functionarii care raspund de aplicarea legii pot folosi forta numai atunci cand este strict necesar si in masura ceruta de indeplinirea datoriei lor.

Articolul 4 – Natura confidentiala a informatiilor detinute de functionarii care raspund de aplicarea legii trebuie sa fie pastrata, cu exceptia cazului in care indeplinirea datoriei sau necesitatea justitiei impun contrarul.

Articolul 5 – Nici un functionar responsabil de aplicarea legii nu poate cauza, initia sau tolera un act de tortura sau orice alt tratament sau pedeapsa inumana, cruda sau degradanta si nici nu poate invoca ordine superioare sau circumstante exceptionale, ca starea de razboi sau amenintarea de razboi, amenintarea la adresa securitatii nationale, instabilitatea politica interna sau alte urgente publice, ca justificare pentru tortura sau pentru alt tratament sau pedeapsa inumana, cruda ori degradanta.

Articolul 6 – Functionarii responsabili de aplicarea legii trebuie sa asigure protectia totala a sanatatii persoanelor aflate in custodia lor si sa asigure asistenta medicala oricand este necesar.

Articolul 7 – Functionarii responsabili de aplicarea legii nu trebuie sa comita nici un act de coruptie. Ei trebuie sa se opuna cu rigurozitate si sa combata toate actele de acest gen.

Articolul 8 – Functionarii responsabili de aplicarea legii trebuie sa respecte legea si prezentul Cod. In masura posibilitatilor, ei trebuie, de asemenea, sa previna si sa se opuna oricarei incalcare a acestora. Functionarii responsabili de aplicarea legii care au motive sa creada ca o incalcare a acestui Cod a avut loc sau va avea loc trebuie sa raporteze cazul autoritatilor superioare si, atunci cand este necesar, altor autoritati sau organisme investite cu putere de control sau de remediere.

Nota: Fiecare articol al acestui cod de conduita include un comentariu care nu a fost reprodus in acesta sectiune. Pentru documentul complet, accesati: www.un.org

Al doilea cod de conduita este Codul de Conduita al OSCE privind aspectele politico-militare ale securitatii (vezi Caseta nr. 66). Acesta se adreseaza militarilor din toate organizatiile sectorului de securitate si include orientari pentru personalul fortelor armate. Codul stabileste ca militarii trebuie sa se supuna principiilor legalitatii, democratiei, neutralitatii, drepturilor omului si ale dreptului umanitar international. Codul arata ca militarii pot fi trasi la raspundere in mod individual pentru incalcare ale dreptului umanitar. Totusi, el acopera chestiuni care tin de obicei de jurisdicia interna a statului. De aceea, acest cod reprezinta un progres considerabil intr-un domeniu considerat pana atunci de competenta exclusiva a statului. Dupa ce au semnat codul, in 1994, statele membre ale OSCE au continuat sa elaboreze norme privind modelul de recrutare, pregatire, instruire si comanda a trupelor lor. Acest aspect este legat de un element important al Codului, care stabileste ca procesul de profesionalizare a fortelor armate trebuie sa fie supus unui control democratic eficient.

Caseta nr. 66

Codul de Conduita al OSCE privind aspectele politico-militare ale securitatii (1994): principalele caracteristici

{ntelegere larga a conceptului de forte interne, care include: serviciile de informatii, organizatiile paramilitare si politia. Prevederile referitoare la ele subliniaza ca fiecare stat are datoria de a mentine aceste forte sub un control democratic eficient prin intermediul autoritatilor investite cu legitimitate democratica (paragrafele 20 si 21).

Prevederea privind aprobarea legislativa a bugetului apararii si incurajarea diminuarii cheltuielilor militare; transparenta si accesul cetatenilor la informatii privind fortete armate (paragraful 22).

Neutralitatea politica a fortelor armate (paragraful 23).

Personalul fortelor armate poate fi tras la raspundere in mod individual pentru incalcare ale dreptului umanitar international (paragraful 31).

Pe timp de pace si de razboi, fortete armate sunt comandate, inarmate, instruite si echipate conform prevederilor legilor internationale (paragraful 34).

Recurgerea la forta in indeplinirea misiunilor de securitate interna trebuie sa fie proportionala cu necesitatile de coercitie. Fortete armate vor acorda atenta convenita evitarii ranirii civililor sau afectarii proprietatii acestora (paragraful 36).

Folosirea fortelor armate nu poate restringe exercitarea pasnica si legala de catre cetateni a drepturilor civile si a drepturilor omului si nu ii poate priva pe acestia de identitatea nationala, religioasa, culturala, lingvistica sau etnica (paragraful 37).

Sursa: Codul de Conduita al OSCE, Sectiunile VII si VIII. Vezi site-ul OSCE: www.osce.org si site-ul Codului de Conduita al OSCE: http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

Jurisdicția militară

Cerințele disciplinei militare se bazează pe mai multe condiții proprii naturii unice a misiunii militare. De exemplu, comunitatea militară are o perspectivă diferită de comunitatea civilă asupra comportamentului infracțional. Un angajat civil nu este subiect al urmăririi penale dacă își părăsește locul de muncă desemnat sau dacă nu muncește corespunzător. Angajatorul poate concedia angajatul pentru performanțe slabe și poate refuza să-l recomande pentru angajare în alt loc, dar angajatorul nu se va adresa tribunalului din aceste motive. Pentru personalul din serviciul militar însă, părăsirea postului sau neindeplinirea sarcinii conform unor anumite standarde sau cerințe duc la urmărire penală. Un asemenea comportament nu constituie doar neindeplinirea datoriei, ci pune în pericol siguranța și bunăstarea celorlalți militari. Alte exemple de delict militare care nu sunt recunoscute în societatea civilă includ înrolarea frauduloasă, dezertarea, absența fără permisie, absența în timpul unei deplasări, lipsa de respect față de ofițerii superiori, răzvrătirea, sprijinirea inamicului și dormitul în post.

Chestiunea aici este distincția dintre infracțiunile care sunt sub jurisdicție militară și cele pasibile de o jurisdicție civilă. În principiu, tribunalele militare trebuie să fie utilizate restrictiv, iar jurisdicția tribunalelor civile trebuie să predomină cât mai mult posibil. Jurisdicția militară trebuie să fie limitată la infracțiunile comise în exercitiul funcțiilor militare, iar codurile militare trebuie să se suprapună legii penale civile cât mai puțin posibil.

Este important de subliniat că, în majoritatea țărilor, tribunalele militare nu fac parte din aparatul judiciar, ci sunt tribunale administrative care rămân în sfera forțelor armate, adică a executivului. Aceasta înseamnă că judecătorii militari nu sunt numiți în funcție conform prevederilor constituționale și criteriilor specifice numirii judecătorilor. Totuși, în toate cazurile, tribunalele militare trebuie să fie controlate de puterea judecătorească. În multe țări, acest control se realizează prin instituirea de curți de apel civile ca instanțe de apel pentru jurisdicțiile militare.

Ce puteți face ca parlamentar

Asigurați-vă ca:

1. personalul militar depune un jurământ de credință față de Constituție, de statul de drept și de instituțiile sale, nu față de persoane;
2. pregătirea se realizează pe baza valorilor și normelor fundamentale ale democrației, a drepturilor civile și a dreptului umanitar, ca parte integrantă a pregătirii militare;
3. ofițerii nu pot deveni membri ai Parlamentului;
4. selecționarea noilor soldați și ofițeri se realizează pe criterii profesionale;
5. personalul militar este obligat, prin lege, să nu se supună ordinelor ilegale (delicte) și abuzive;
6. deontologia militară se caracterizează prin supunere benevolă, susținută de coduri de conduită corespunzătoare;
7. competența jurisdicției militare este restricționată pe cât posibil și există drept de apel față de deciziile tribunalelor militare în fața unui tribunal penal civil;
8. serviciile de securitate sunt obligate să răspundă – prin lege și în practică – în fața fiecăruia dintre elementele constitutive ale statului (vezi secțiunea anterioară despre responsabilitatea individuală a cadrelor militare) și ca mecanismele de responsabilitate internă pentru serviciile de securitate trebuie să fie prevăzute de lege, permitând anchetarea internă a comportamentului necorespunzător, a plangerilor publice și pedepsirea celor vinovați; verificați dacă aceste mecanisme sunt aplicate și funcționează. Vegheați ca Parlamentul să solicite anchete independente și să se asigure că cei suspectați sunt trași la răspundere.

Drepturile civile ale personalului militar

Limitati prin lege drepturile civile ale personalului militar pentru a asigura pregatirea (militara) si neutralitatea politica a fortelor armate.

Retineti totusi ca orice limitare a drepturilor civile trebuie sa fie direct legata de caracterul unic si de sarcinile serviciilor de securitate, adica de monopolul utilizarii fortei in societate.

Acceptarea limitarii drepturilor civile trebuie sa fie compensata prin existenta unor modalitati eficiente de reparare a nedreptatilor.

Supunerea

Reglementati prin lege datoria militarilor, inclusiv a celor recrutati pe baze obligatorii, de a nu se supune ordinelor ilegale si imorale precum si celor care contravin drepturilor omului si normelor dreptului umanitar international.

Asigurati-va ca aceasta datorie este impusa prin sistemul de disciplina din cadrul serviciilor de securitate.

Abuzurile si coruptia

Actionati cu promptitudine in caz de scandal sau abuzuri, precum coruptia sau violenta in cadrul fortelor de securitate.

Asigurati-va ca se vor desfasura anchete aprofundate corespunzatoare; daca este cazul, se vor decide si se vor aplica sanctiuni de catre organismul competent fara intarziere.

Adoptati legi care sa interzica, in cazul militarilor si a personalului din alte forte de securitate, sa fie angajati si intr-un alt loc de munca sau sa fie implicati in activitati comerciale individuale sau de grup/organizatie.

Capitolul 26

Managementul personalului din sectorul de securitate

A fi militar este o ocupatie cu trasaturi speciale, cum ar fi riscuri fizice, mutari regulate, despartirea de familie etc. Parlamentele trebuie sa fie constiente ca a lucra in armata nu este „o slujba ca oricare alta“. O gestionare corespunzatoare a resurselor umane – incluzand recrutare, selectionare, numire in functii, remunerare, pregatire si un sistem corect de recompensare – este decisiva pentru dezvoltarea unui sector de securitate profesional, care adera la principiile democratice si respecta statul de drept si suprematia civila.

Parlamentele trebuie sa controleze crearea si mentinerea unor servicii de securitate profesionalizate. Ele trebuie sa vegheze ca sunt elaborate si aplicate planuri de gestionare a resurselor umane care sa formeze o forta de munca democratica si profesionista. Parlamentul trebuie de asemenea sa verifice daca statul se comporta ca un angajator corect fata de cei aflati in serviciul militar in ceea ce priveste salariul, conditiile de munca, alocatiile, pensiile etc.

Caseta nr. 67

Managementul personalului: puncte esentiale pentru parlamentari

Parlamentarii trebuie sa fie informati despre urmatoarele puncte ale propunerilor Guvernului privind managementul personalului serviciilor de securitate.

Teme de politica generala

Este Parlamentul invitat sa aprobe politicile de management a personalului din serviciile de securitate, fie ca parte a proiectului de buget anual, fie ca document separat?

Sunt realiste din punct de vedere al bugetului si al economiei nationale politicile de management a personalului si politicile privind structura de forte?

Efective si conditii generale

Stabileste Parlamentul numarul maxim de efective pentru fortele armate, politie sau serviciile de informatii?

Decide Parlamentul plafoane numerice pe grade militare?

Sunt accesibile publicului toate politicile de gestionare a personalului?

Primeste Parlamentul toate informatiile importante: efective pe grade, salarii, functii, posturi libere etc.?

Abordeaza politicile de reforma din sectorul de securitate consecintele sociale ale reducerilor de personal militar?

Recrutare si selectionare

Sunt toate posturile accesibile tuturor cetatenilor, inclusiv femeilor, in conformitate cu legea?

Exista un sistem deschis de recrutare a personalului din serviciile de securitate, spre deosebire de un sistem de recrutare inchis, in care numai anumite segmente ale societatii pot candida pentru un post?

Se folosesc criteriile profesionale in selectionarea candidatilor?

Sunt multe posturi libere in serviciile de securitate?

Exista un grad ridicat al renuntarilor dupa selectia initiala?

Numirea in functii

Se aplica principiul de baza conform caruia cei aflati in sistemul militar trebuie sa fie recrutati si promovati in functie pe baza de merit si de calitati?

Exista un sistem de evaluare profesionala periodica?

Este acest sistem transparent, obiectiv si just?

Asigura sectorul de securitate perspective de cariera atractive si motivante?

Se interzice cadrelor militare sa detina si un alt loc de munca retribuit?

Au ofiterii superiori experienta de teren si au participat la misiuni de pace in strainatate?

Sunt Parlamentul sau comisia parlamentara competenta consultate de catre ministrul Apararii (sau de alti ministri de resort) in cazul numirilor in functii inalte, cum ar fi cea de comandant suprem?

Remuneratie

Sunt salariile celor aflati in serviciul militar suficient de mari in comparatie cu cele din alte profesii, permitandu-le serviciilor de securitate sa rivalizeze cu companiile private pe piata muncii?

Sunt platite la timp salariile?

Sunt recompensate cadrele militare in functie de merit si de calitati?

Performanta reala influenteaza remuneratia militarilor?

Este transparent sistemul de remuneratie pentru utilizatorii sai si pentru cetateni?

Care sunt preocuparile privind iesirea la pensie si sistemele de pensii?

Este sistemul de pensii satisfactor in comparatie cu salariile si primele personalului activ? Ce castiga sau ce pierde cadrele militare cand ies la pensie?

Ce puteti face ca parlamentar

Sarcinile si dimensiunea efectivelor din sectorul de securitate

Asigurati-va ca sarcinile desemnate fortelor armate si efectivelor sunt in concordanta cu resursele economiei nationale.

Remuneratia personalului din sectorul de securitate

Asigurati-va ca salariile cadrelor militare sunt suportabile din punct de vedere economic, fiind in acelasi timp competitive pe piata muncii si suficiente pentru a asigura o viata decenta.

Asigurati-va ca salariile sunt platite regulat.

Nu uitati ca salariile insuficiente pot face serviciile de securitate neatractive si ii pot descuraja pe tinerii calificati interesati de sectorul de securitate.

Nu uitati ca, intr-un anumit mediu, un nivel neadecvat de salarii si/sau plata neregulata a acestora pot duce la acte de coruptie si chiar santaj si violenta din partea serviciilor de securitate.

Avantajele financiare si privilegiile militarilor si ale liderilor lor nu trebuie sa creeze un interes abuziv si sa incurajeze serviciile de securitate sa exercite o influenta politica. Acestea trebuie sa fie cunoscute de public si sa fie echilibrate in raport cu avantajele si privilegiile financiare oferite altor angajati guvernamentali. Privilegiile trebuie sa corespunda conditiilor unice si naturii periculoase a serviciului in zonele operationale.

Asigurati-va ca exista un sistem de pensii satisfacatoare.

Serviciul militar obligatoriu si obiectia de constiinta

Aproape toate constitutiile stipuleaza ca apararea statului este o datorie si o responsabilitate morala a fiecarui cetatean. In unele state, aceasta datorie este obligatorie prin lege, constand in serviciul militar, care are scopul de a pregati orice cetatean pentru a servi in fortele armate de fiecare data cand Guvernul national considera ca este necesar. Serviciul militar obligatoriu (de obicei pentru barbati) este de multe ori in scris in Constitutie si intr-o lege care precizeaza:

cine are obligatia de a indeplini serviciul militar obligatoriu;

durata serviciului;

conditiile pentru amanare/scutire;

procedurile de recrutare;

sanctiunile pentru sustragerea de la recrutare;

varsta minima si maxima.

In plus, majoritatea tarilor includ in lege dreptul de a nu purta arme, adica obiectia de constiinta si serviciul alternativ.

Utilitatea si oportunitatea serviciului militar obligatoriu

Multe tari continua sa aiba serviciul militar obligatoriu. Un important motiv il constituie faptul ca recrutarea obligatorie este considerata un element valoros al democratiei si al culturii nationale. Cu toate acestea, acest sistem este pus in prezent sub semnul intrebării peste tot in lume. Se pun la indoiala utilitatea si oportunitatea incorporarii obligatorii intr-o armata moderna datorita naturii noi a conflictelor armate. Cateva tari au desfiintat deja sau urmeaza sa desfiinteze recrutarea obligatorie in viitorul apropiat; chiar si Franta, tara care a inventat serviciul militar obligatoriu in istoria moderna, a abolit-o in 2001. Unii prezic sfarsitul armatelor de masa, care vor fi inlocuite cu forte formate numai din angajati, mici, tehnologizate si mobile.

Caseta nr. 68

Serviciul militar in lume

Obligatia de a efectua serviciul militar: in majoritatea tarilor, varsta pentru inceperea serviciului militar este de 18 ani, dar in unele tari este de 16, 17, 19 sau 20 de ani. In zilele noastre, in mai multe tari se accepta si femeii.

Durata serviciului: de obicei, intre sase luni si trei ani.

Obiectia de constiinta si serviciul alternativ: aproximativ jumatate din ansamblul tarilor accepta cazurile de obiectie de constiinta si ofera alternative de inlocuire a serviciului militar.

In majoritatea cazurilor, pedeapsa pentru refuzul de a indeplini serviciul militar este inchisoarea.

Sursa: Raportul Secretarului General pregatit conform Rezolutiei 1995/83 a Comisiei, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99

Aspecte pozitive si negative ale serviciului militar obligatoriu

In analiza aspectelor pozitive si negative ale serviciului militar obligatoriu, parlamentarii pot retine urmatoarele:

De ce sa mentinem serviciul militar obligatoriu?

Argumentele in favoarea serviciului militar obligatoriu sunt:

serviciul militar obligatoriu este asociat de multe ori cu ideea de democratie deoarece este o obligatie legala si o responsabilitate morala pentru fiecare cetatean (in special pentru barbati) si deoarece ii plaseaza pe toti cei vizati la acelasi nivel: toti au aceasta obligatie indiferent de clasa, religie sau rasa; in unele tari, obligativitatea se aplica atat la barbati cat si la femeii;

recrutii sunt si ei cetateni in uniforma si prezenta lor previne transformarea fortelor armate in stat in stat; de aceea, serviciul militar obligatoriu poate fi privit ca o legatura democratica intre societate si fortele armate;

in general, armatele pe baza de recruti sunt mai ieftine decat armatele bazate pe angajati deoarece soldele recrutilor sunt mult mai mici decat salariile angajatilor;

serviciul militar obligatoriu reuneste oameni din toate straturile societatii; recruti aduc in fortele armate o varietate de modele educationale si experiente de lucru, de la contabil sau inginer pana la instalator sau fermier; fortele armate pot folosi foarte bine aceste calificari educationale sau experiente profesionale, inclusiv in misiuni de pace – atunci cand participa si recruti – pentru a contribui la construirea infrastructurii si a institutiilor in tarile iesite dintr-un conflict.

De ce sa desfiintam serviciul militar obligatoriu?

Studiul nostru despre serviciul militar in lume evidentiaza urmatoarele motive principale in favoarea desfiintarii armatelor de masa si deci a sistemului de recrutare obligatorie.

In ultimii 25 de ani si in special dupa sfarsitul razboiului rece, fortele armate ale multor tari au fost reduse, de unde o nevoie mai mica de recruti (aceasta a produs uneori nemulumiri ale opiniei publice din pricina unei distributii inechitabile a recrutarii obligatorii). Ji-au redus armatele in special tarile zonei euro-atlantice. Jările din Africa si Asia par sa foloseasca mai putin dividendele pacii, nereducand dimensiunea fortelor armate dupa razboiul rece.

Fortele armate devin din ce in ce mai profesioniste si dependente de tehnologia avansata. De multe ori este nevoie de o instruire de lunga durata pentru ca militarii sa poata folosi sisteme de arme moderne, complexe. Deoarece durata serviciului militar obligatoriu nu le permite recrutilor sa cunoasca aceste sisteme, armatele tind sa se bazeze mai mult pe militarii profesionisti angajati.

Misiunile de pace necesita nu numai competenta militara de baza, ci si talente de negociator sau de alta natura. În acest caz durata serviciului militar obligatoriu este prea redusa pentru ca recrutii sa dobandeasca nivelul de pregatire si experienta necesara in operatiile complexe de sprijinire a pacii in societatile postconflict.

In unele tari, Constitutia limiteaza folosirea recrutailor la apararea teritoriului national, trimiterea lor in misiuni in strainatate fiind ilegala.

Caseta nr. 69

Hartuirea recrutailor

In timpul serviciului militar se stabileste de obicei o ierarhie informala intre generatiile de recruta. O asemenea ierarhie informala este importanta deoarece recruta mai experimentati ii invata pe cei mai tineri regulile si traditiile militare. Ea face parte din tesutul social al institutiei. In multe cazuri, inasa, recruta mai vechi abuzeaza de ierarhia informala in propriul lor beneficiu, fortandu-i pe cei tineri sa execute corvezi si hartuindu-i. Daca nu este controlata suficient de ofiteri, ierarhia informala poate scapa de sub control, determinand situatii in care cei tineri sunt confruntati cu hartuire, violenta fizica si intimidare. Conform Consiliului European al Organizatiilor de Recruta (CEOR), hartuirea este una din principalele probleme ale tinerilor recruta, uneori avand ca urmare rani grave, care pot fi urmate de invaliditate permanenta sau chiar de moarte ori de sinucidere. In numele protejarii recrutailor si pentru reputatia serviciului militar, hartuirea trebuie sa fie prevenita prin exercitarea de catre ofiteri a unui control strict. In plus, institutii interne si externe de control trebuie sa pedepseasca cazurile extreme si sa restabileasca statul de drept in cadrul serviciului militar.

Sursa: Ilona Kiss, Rights of Conscripts in Peace Time, 2001, la www.dcaf.ch si CEOR (vezi Black Book on Rights of Conscripts in Central and Eastern Europe, 1996, la <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

Obiectia de constiinta (OC) si serviciul alternativ

Unele persoane contesta datoria de a-si apara tara pe baza unor alte imperative morale, ca religia („sa nu ucizi“) sau a unor convingeri personale (nonviolenta). Drept urmare, acestea sunt de regula sever pedepsite, inclusiv cu pedeapsa capitala, pentru nesupunere fata de ordinele statului.

In ultima jumătate a secolului trecut, dreptul de a refuza inrolarea in armata si portul armelor si-a facut aparitia in multe state si chiar a fost inscris in lege. Aceasta tendinta a coincis cu sfarsitul serviciului militar obligatoriu in unele state (Marea Britanie, Germania, Irlanda, Olanda, Belgia, Luxemburg, Franta, Spania, Italia si Portugalia).

Obiectorii de constiinta pot fi caracterizati ca persoane care nu doresc sa poarte arme sau se opun oricarui tip de pregatire si serviciu militar. Desi toti isi argumenteaza pozitia din motive de constiinta, ei pot avea si diverse motive religioase, filozofice sau politice.

O decizie parlamentara

Deoarece cazurile de obiectie de constiinta au devenit din ce in ce mai frecvente, parlamentarii din unele state au decis sa legifereze conditiile in care cetatenii chemati sa efectueze serviciul militar pot scapa de aceasta obligatie. Aceasta s-a intamplat in SUA si in toate statele Europei Occidentale, Grecia fiind ultima care a recunoscut statutul acestora in 1997.

In statele unde obiectia de constiinta nu este recunoscuta, cei care o invoca sunt urmariti penal pe motive de dezertare sau tradare, doua infractiuni pasibile in general de pedepse severe. In alte state exista o categorie speciala de infractiuni („nesupunere persistenta“) care este de obicei inscrisa in codurile militare.

Recunoasterea obiectiei de constiinta: cine decide si pe ce criterii?

Procedura de recunoastere a unui caz de obiectie de constiinta include de obicei o explicatie cu privire la motivele pentru care persoana respectiva a ajuns la aceasta convingere si la modul in care aceasta convingere i-a influentat viata si de ce este incompatibila cu serviciul militar. Decizia privind acordarea acestui statut unui recrut este luata de obicei de o comisie subordonata Ministerului Muncii (Elvetia, Bulgaria), Ministerului de Interne (Slovenia) sau Ministerului Justitiei (Croatia).

Obiectia de constiinta ca drept al omului

In aprilie 2000, conform principiilor declarate in Rezolutia 77/1998, Comisia ONU pentru Drepturile Omului a adoptat, fara vot, Rezolutia 34/2000 care recunoaste dreptul oricarui individ de a se opune serviciului militar pe motive de constiinta, considerandu-l o exercitare legitima a dreptului la libertatea de gandire, de constiinta si de religie, asa cum se prevede in Declaratia Universala a Drepturilor Omului si in Conventia Internationala privind Drepturile Civile si Politice. In 1993, Comisia ONU pentru Drepturile Omului recunoscuse ca obiectia de constiinta este un drept ce deriva din Articolul 18 al Conventiei „in masura in care obligatia de a folosi forta letala afecteaza libertatea de constiinta si dreptul de a-si manifesta propria religie sau credinta“. Comisia ONU adauga ca: „atunci cand acest drept este recunoscut prin lege sau practica, nu se va face nici o diferentiere intre obiectorii de constiinta in functie de natura credintelor lor particulare; de asemenea, obiectorii de constiinta nu trebuie supusi nici unei discriminari pentru ca au refuzat sa indeplineasca serviciul militar“.

Caseta nr. 70

Rezolutia 77/1998 a Comisiei ONU pentru Drepturile Omului: obiectia de constiinta fata de serviciul militar obligatoriu

Comisia, (...)

Retinand ca Declaratia Universala a Drepturilor Omului si Conventia Internationala privind Drepturile Civile si Politice recunosc dreptul fiecarui individ la viata, la libertate si la securitatea persoanei, precum si dreptul la libertatea de gandire, de constiinta si de religie si dreptul de a nu fi discriminat (...).

Recunoscand ca obiectia de constiinta fata de indeplinirea serviciului militar obligatoriu deriva din principii si motive de constiinta, incluzand convingeri profunde ce au la baza motive religioase, morale, etice, umanitare sau similare (...).

1. *Atrage atentia* asupra dreptului fiecaruia la obiectia de constiinta fata de indeplinirea serviciului militar ca exercitare legitima a dreptului la libertatea de gandire, de constiinta si de religie, asa cum prevede articolul 18 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului si articolului 18 al Conventiei Internationale privind Drepturile Politice si Civile.

2. *Considera bine venit* faptul ca unele state accepta invocarea obiectiei de constiinta ca valabila fara ancheta.

3. *Invita statele* care nu au inca un astfel de sistem sa creeze organisme decizionale independente si impartiale care sa determine daca obiectia de constiinta este sincer invocata intr-un anumit caz, tinand cont de cerinta de a nu face discriminari intre persoanele care invoca obiectia de constiinta din cauza naturii credintelor lor particulare.

4. *Reaminteste* statelor unde serviciul militar este obligatoriu si unde inca nu s-a prevazut nimic in acest sens recomandarea sa de a oferi obiectoriilor de constiinta diverse forme de serviciu alternativ compatibile cu motivele obiectiei de constiinta, cu caracter civil si necombatant, in interes public si fara o natura punitiva.

5. *Accentueaza* ca statele trebuie sa ia masurile necesare pentru a nu supune obiectorii de constiinta la inchisoare sau la pedepse repetate pentru refuzul de a efectua serviciul militar si reaminteste ca nimeni nu poate fi facut responsabil si nici nu poate fi supus unei pedepse noi pentru un delict care a facut deja obiectul unei condamnari sau al unei achitari, conform legii si procedurii penale a fiecarui stat (...).

Rezolutia 77/1998, UNCHR

Serviciul alternativ

Majoritatea statelor care recunosc statutul de obiector de constiinta au inscris in legislatie posibilitatea unei alternative la serviciul militar. Acest serviciu alternativ poate avea doua forme:

a efectua serviciul militar fara a purta arme;

a lucra in institutiile sociale, cum ar fi spitale, infirmerii, institutii pentru cei cu dizabilitati etc., si uneori in ONG sau OIG (organizatii interguvernamentale).

Serviciul alternativ este de obicei mai lung decat serviciul militar. De exemplu, in Franta era de 20 de luni, in timp ce serviciul militar era de 10; in Austria, 12 luni in comparatie cu numai sapte de serviciu militar; in Bulgaria de 24 de luni fata de serviciul militar de numai sase sau noua luni.

Caseta nr. 71

Serviciul alternativ: cazul Elvetiei

Elvetia este unul dintre putinele state vest-europene care inca mentine serviciul militar obligatoriu. Acesta este reglementat prin Constitutie (art. 59.1), prin Legea din 1995 privind organizarea militara si Legea din 1995 privind serviciul militar. Serviciul militar se aplica tuturor barbatilor cu varsta intre 20 si 42 de ani si pana la 55 de ani pentru gradele mai mari. Serviciul militar cuprinde o perioada initiala de patru luni, plus trei saptamani la fiecare doi ani si exercitii de tragere cu arma.

Legea din 1996 privind serviciul alternativ recunoaste obiectia de constiinta din motive etice, filozofico-morale si religioase. Ministerul Muncii si Industriei primeste solicitarile, care sunt solutionate de o Comisie formata din trei persoane, selectate din 120 de comisari recrutati prin anunturi publice. Aproximativ 5% din potentialii recruti sunt inregistrati ca obiectori de constiinta. Cei a caror cerere de obiectie de constiinta a fost respinsa, dar care raman refractari fata de efectuarea serviciului militar obligatoriu, pot fi condamnati la patru pana la cinci luni de inchisoare.

Obiectorii de constiinta trebuie sa efectueze serviciul civil in schimbul serviciului militar. Acesta consta dintr-un serviciu de 450 de zile in orice institutie publica sau privata de utilitate publica. El poate fi efectuat in spitale, centre de tineret, de cercetare in cadrul universitatilor, in paduri etc.

Sursa: Biroul European pentru Obiectia de Constiinta (BEOC)

Ce puteti face ca parlamentar

Serviciul militar obligatoriu sau nu?

Cantarii cu atentie toate argumentele pro si contra in contextul national.

In acest sens, retineti elementele mentionate in acest capitol si analizati in ce masura sunt aplicabile in contextul national.

Recruti expusi unui tratament abuziv sau degradant

Actionati rapid daca unul dintre recruti pretinde ca a fost supus unor abuzuri, maltratari sau violente.

Asigurati-va ca sunt efectuate anchete detaliate si, daca este necesar, ca sunt decise si aplicate fara amanari sanctiuni de catre un organism competent.

Daca in tara dumneavoastra nu exista un Avocat al Poporului pentru aparare, recomandati ca aceasta institutie sa fie creata si imputernicita sa abordeze probleme legate de tratamentul abuziv si degradant fata de recruti.

Statutul obiectorului de constiinta

Verificati statutul legal al obiectorului de constiinta din tara dumneavoastra si, daca este necesar, actionati pentru ca acesta sa fie legiferat sau pentru a imbunatati legislatia existenta.

In acest context, asigurati-va ca obtineti informatii actualizate privind abordarea problemei si situatia legala si practica din alte state.

Serviciul alternativ

Verificati daca in tara dumneavoastra serviciul alternativ este legiferat si, daca este necesar, actionati pentru ca acesta sa fie legiferat sau pentru a imbunatati legislatia existenta in aceasta directie.

In acest context, asigurati-va ca obtineti informatii actualizate privind abordarea problemei si situatia legala si practica din alte state.

Sectiunea VIII

Resursele materiale: realizarea unui control eficient al achizitionarilor si al transferului de armament

Capitolul 28

Achizitionarea armamentului si echipamentului militar

Politica de achizitii trebuie sa derive din conceptul de securitate nationala sau din strategia de aparare. Toate cererile de noi echipamente militare sau armanente trebuie sa fie examinate tinandu-se cont de importanta si de impactul lor asupra politicii nationale de securitate.

Un concept de securitate nationala ofera o baza stabila procesului de gestionare a apararii si creste predictibilitatea deciziilor privind politica de aparare pe termen lung. Esential este ca obiectivele politicii de aparare nationala sa fie in concordanta cu resursele alocate sectorului de aparare si sa se mentina un echilibru intre sectorul de aparare si societate.

Transparenta in achizitionarea de armament

In orice democratie consolidata, activitatile bugetare in general si achizitiile de armament in special trebuie sa fie transparente si deschise. Din punct de vedere al responsabilitatii publice, trebuie sa existe o legatura rationala intre politici, planuri, bugete si achizitiile de armament. Aceasta regula nu s-a impus ca atare pretutindeni. Din pacate, in majoritatea tarilor, Parlamentul are putere de decizie limitata in achizitionarea de armament sau nu are deloc.

La alocarea fondurilor sau la autorizarea unei achizitii, este esential ca Parlamentul sa verifice legalitatea acestei operatii, tinand cont in special de reglementarile sau de acordurile internationale ce limiteaza productia, comertul sau folosirea anumitor tipuri de armament, cum ar fi Tratatul de Nonproliferare (1968), Conventia de la Ottawa privind interzicerea folosirii, depozitarii, productiei si transferului de mine antipersonal si distrugerea lor (1997), rezolutiile Consiliului de Securitate al ONU etc.

De asemenea, parlamentele pot intampina dificultati in procesul complex de calculare a costurilor echipamentelor de aparare importante pentru o perioada de mai multi ani. Acesta face ca in special tarile postconflict sau in curs de dezvoltare sa fie vulnerabile in fata furnizorilor interni sau externi, care sunt interesati sa-si vanda produsele la cel mai bun pret posibil, fara sa se preocupe de cerintele controlului democratic.

Din aceste motive, parlamentele au interesul sa dezvolte comisii si subcomisii speciale pentru achizitionarea de armament. Procedand in acest mod, ele pot imbunatati transparenta procesului de achizitionare a armamentului si pot obliga Guvernul sa raspunda in fata poporului.

Pentru parlamente, problema este ca guvernele sunt reticente in ceea ce priveste publicarea de cifre legate de existentul sau necesarul de armament conventional important (aeronave, autovehicule blindate, artilerie, sisteme de dirijare si radiolocatie, rachete si nave de lupta) si sunt si mai putin dispuse sa faca public existentul si transferurile de arme de categorie mai mica (de calibru mai mic de 100_mm), care sunt cunoscute ca arme de calibru mic sau usoare.

La inceperea unui proces de achizitionare de armament, ideal ar fi ca Guvernul sa colaboreze cu Parlamentul pentru a asigura ca un plan de achizitionare de armament prea ambitios sa nu devina o povara financiara pe termen lung pentru tara. Programele de achizitionare de armament trebuie sa fie intelese in contextul celorlalte prioritati publice. Pentru aceasta, in procesul de decizie trebuie sa se tina cont nu numai de prioritatile militare, ci si de celelalte prioritati. Parlamentul trebuie sa evalueze impactul si efortul financiar al societatii pentru achizitionarea de armament.

Caseta nr. 72

De ce trebuie ca parlamentarii sa fie interesati de achizitionarea de armament?

Sunt implicate fonduri publice.

A decide asupra sistemelor de armament nu este numai o chestiune de competenta tehnica si de securitate, ci si o decizie privind cheltuirea banilor pentru „tunuri sau paine“ si, daca se cheltuie pentru „tunuri“, atunci ce fel, cate si de ce.

Achizitionarea de armament nu trebuie sa devina o povara financiara pentru tara pe termen scurt sau lung (avand in vedere costurile de ansamblu ale ciclului de viata).

Controlul parlamentar trebuie sa echilibreze costurile armamentului si necesitatile sectorului social.

Procesul de procurare de armament trebuie sa fie transparent, sub control parlamentar, sa evite coruptia, abuzul si risipirea fondurilor publice.

Controlul parlamentar si public poate duce la o reducere a pericolului unei curse regionale a armamentului.

Circumstantele speciale justifica masurile de confidentialitate?

Principiile bunei guvernarii, in special transparenta, trebuie sa ghideze fiecare aspect al procesului de decizie in politicile publice, inclusiv pe cele legate de vanzarea sau de achizitionarea de armament. De aceea, este necesar sa se examineze ce circumstante speciale fac sa apara exceptii in procesul decizional din domeniul apararii si justifica nevoia de confidentialitate.

Criteriile de vanzare si de procurare a armamentului trebuie sa se bazeze pe principiile transparentei si ale responsabilitatii publice. Motivele de confidentialitate in procesul de decizie, invocate de tari cumparatoare sau furnizoare de arme, trebuie sa fie clar explicate. Daca aceste motive favorizeaza aparitia coruptiei in tranzactie, aceste riscuri trebuie sa fie identificate de ambele parti, luandu-se masuri in consecinta.

Caseta nr. 73

Politicile slab definite sau neclare de achizitionare a armamentului sau procesele de achizitionare confidentiale pot duce la...

- o examinare insuficienta a justificarii procurarii de sisteme de armament;
- o lipsa de eficienta a deciziilor Guvernului, cu consecinte nefaste asupra securitatii nationale si regionale;
- ingrijorare in tarile vecine;
- coruptie in achizitionarea de armament si in toate tipurile de decizii de achizitionare din domeniul militar;

scaderea grava a increderii cetatenilor in fortele armate, care astfel pot fi discreditate si supuse unor controverse inutile.

Un proces de decizie in cazul achizitionarii de armament

In cazul achizitionarii unor sisteme de armament importante, procesul de decizie trebuie sa identifice si sa integreze metode folosite pentru urmatoarele aspecte:

- procesul de evaluare a amenintarii;
- conceptul de capacitate de aparare pe termen lung;**
- identificarea necesitatilor materiale pentru noi echipamente;
- alocarea de fonduri pentru achizitionarea de armament;
- asigurarea calitatii tehnice si auditul performantei dupa achizitionare;
- costurile totale pentru un ciclu de viata, inclusiv intretinere, modernizare etc.;
- evaluarea ofertelor pentru compensare si *off-set*.

Efectuarea unui proces de urmarire si evaluare parlamentara in toate etapele mentionate va reduce sansele de risipa, frauda sau abuz ce se pot strecura in sistemul de luare a deciziilor al executivului. Pentru a exercita un control eficient, parlamentele trebuie sa solicite ca guvernele sa le informeze despre toate etapele procesului de achizitionare de armament. In plus, parlamentele trebuie sa aiba dreptul de a decide asupra tuturor contractelor de achizitii. Parlamentul Olandei este un exemplu de legislativ care controleaza toate etapele procesului de decizie privind achizitiile (vezi Caseta nr. 74).

Caseta nr. 74

Politica olandeza privind achizitiile din domeniul apararii: dimensiunea controlului parlamentar

Olanda are o traditie lunga si solida privind controlul parlamentar strict al achizitiilor din domeniul apararii. In principiu, toate deciziile privind achizitiile care depasesc 25 de milioane de euro (aproape 25 de milioane de dolari) trebuie sa treaca prin Parlament. Vehiculul pentru aceasta este asa-numita procedura de achizitii. Guvernul (in practica, secretarul de stat pentru aparare care raspunde de materialele de aparare) trimite o scrisoare (una din cele patru tipuri A, B, C, si D), in functie de faza de achizitie. Fara a intra in detalii, diferitele faze variaza practic de la solicitarea achizitionarii unui nou sistem de armament (sau un succesori al celui in serviciu) la o propunere concreta de a cumpara sistemul X de la producatorul Y.

Parlamentul poate influenta deciziile din fiecare faza a procesului de achizitie. Astfel, cand Guvernul exprima necesitatea de a inlocui sau de a achizitiona un sistem (sau sugereaza achizitionarea mai multor sisteme), Parlamentul se poate opune la aceasta cerere sau o poate modifica. Decizia finala privind achizitionarea („mergeti inainte”) poate fi de asemenea respinsa sau modificata, desi practic acest lucru nu se intampla des. De cele mai multe ori, intentiile Guvernului de-a lungul intregului proces sunt precizate sub forma a patru scrisori (A, B, C, si D) care sunt dezbatute in Parlament.

Pentru proiectele majore, care depasesc 100 de milioane de euro, s-a stabilit o procedura speciala („proiecte mari”), care implica o raportare detaliata si frecventa in fata Parlamentului. Un exemplu tipic este intentia Guvernului olandez de a participa la faza de dezvoltare a *Joint Strike Fighter*, succesori american al avionului F-16. Dar exista si alte proiecte majore, cum ar fi Brigada Mobila Aeriana.

In ansamblu, in Olanda situatia prezenta poate fi considerata satisfacatoare. Exista discutii privind pragul financiar si oportunitatea unui control parlamentar detaliat al unui proces uneori foarte tehnic. In acest context, apar intrebari privind calitatea si independenta informatiilor furnizate de Guvern si oportunitatea unor „argumente contrare” oferite, de pilda, de un institut independent specializat in aparare. In cele din urma, rolul industriei si al celor care fac lobby si accesul lor la membrii Comisiei de aparare sunt si ele examinate deseori. Totusi, nu au avut loc incidente majore si cu atat mai putin scandaluri in acest domeniu.

Sursa: Jan Hoekema, fost membru al Parlamentului, Olanda, 2002

Ce puteti face ca parlamentar

Controlul achizitionarii de armament

Controlul parlamentar al achizitionarii de armament trebuie sa fie in scris in lege.

Asigurati-va ca verificarea parlamentara a sectorului de securitate este completa si acopera toate aspectele achizitionarii, acordand atentie speciala urmatoarelor:

- nevoile in materie de securitate;
- consecintele politice regionale in termeni de reactii negative care sa conduca la o cursa a inarmarilor la nivel regional;
- efortul pentru buget (pe termen lung si scurt);
- efectele asupra industriei nationale din sectorul privat si public.

Transparenta si responsabilitatea in achizitionarea de armament

Asigurati-va ca Parlamentul are un cuvânt de spus in procesul de achizitionare a echipamentului militar si a armamentului.

Solicitati ca, oricand este necesar, sa se prezinte Parlamentului sau comisiei competente rapoarte detaliate si actualizate privind detinerea si calitatea tehnica a armamentului conventional de baza (aeronave, autovehicule blindate, artilerie, sisteme de dirijare si de radiolocatie, rachete si nave de lupta) si a armelor de calibru mic (mai mic de 100_mm), ca si justificarea cumpararii de arme noi.

Asigurati-va ca Parlamentul si-a elaborat un concept de construire a unei capacitati de aparare pe termen lung.

Asigurati-va ca problemele legate de confidentialitatea in tranzactii pot fi si sunt examinate de Parlament sau de comisia competenta in cadrul unui proces in scris in lege, care asigura responsabilitatea, dar mentine si confidentialitatea militara.

Analiza de impact in domeniul achizitiilor

Analizati conformitatea planului de achizitie cu politica de securitate.

Asigurati-va ca Parlamentul studiaza si evalueaza efortul financiar al achizitiei de arme prin raportare la alte nevoi publice si prioritati sociale, pentru a preveni dezechilibre care ar afecta dezvoltarea si stabilitatea economica si sociala a tarii.

Folositi procedura parlamentara pentru a preveni decizii de achizitii militare prea ambitioase. Parlametele trebuie sa asigure rationalitatea planurilor, astfel incat sa nu devina pe termen lung o povara militara pentru tara.

Auditul achizitiilor

Verificati concordanta dintre politica si planurile de aparare, bugetul apararii si cheltuielile curente pentru echipamente militare si armament.

Solicitati realizarea unui audit al performantei sistemelor de aparare dupa achizitionare si dupa ce contractul a fost derulat (cel putin trei puncte/etape din ciclul de viata al armamentului).

Comisia parlamentara privind achizitiile

Cereti crearea unei comisii sau subcomisii pentru achizitionarea de armament (acolo unde nu exista deja); aceasta va imbunatati legatura dintre planificarea politica, planificarea financiara si audit, industria de aparare, cercetarea si dezvoltarea.

{n acest sens, solicitati si studiatii informatiile privind misiunea, procedurile si rezultatele organismelor similare din alte parlamente.

Asigurati-va ca organismul din Parlamentul tarii dumneavoastra poate recurge la experti si le poate utiliza opiniile.

Comertul si transferul de armament

Parlamentele au un rol foarte important in controlul comertului si al transferului de armament. Regulile si procedurile aplicabile in achizitionarea de armament trebuie sa fie conforme cu cele stabilite de legea privind achiziitiile nationale, de legile bugetului national si finantelor sau de legile privind contractele si rezolvarea litigiilor. Orientarile generale ale politicii privind transferul si comertul cu armament precum si cadrul lor legal trebuie sa aiba la baza principiul transparentei si al responsabilitatii publice.

Caseta nr. 75

Transferul de armament: definitie

Prin transferul de armament se intelege in general activitatea prin care statele sau actorii nonstatali vand sau cumpara armament. Transferul de armament include vanzarea sau comercializarea, cumpararea sau achizitionarea, precum si donarea de armament.

Politica nationala privind transferul si comertul cu armament

Guvernul trebuie sa stabileasca o politica si o legislatie privind vanzarea de armament, care trebuie sa fie prezentate Parlamentului spre aprobare. Politica trebuie sa defineasca principiile calauzitoare ale vanzarilor de armament conventional si trebuie sa fie elaborata tinand in special cont de urmatoarele:

importul si exportul de armament conventional trebuie sa fie supuse controlului comisiei (comisiilor) parlamentare de profil;

reglementarile privind comertul cu armament trebuie sa fie in concordanta cu principiile Cartei ONU, cu dreptul international si cu embargourile asupra armamentului decise de ONU si trebuie sa tina cont si de preocuparile economice, politice, etice si de securitate ale tarilor care cumpara armament;

principiul transparentei din procesul de decizie pentru a se asigura probitatea si responsabilitatea profesionala;

mecanismele de prevenire a practicilor imorale in vanzari trebuie sa fie legiferate pe baza recomandarilor ONU sau ale altor organizatii importante si a celor mai bune practici in vigoare in alte tari; vanzatorii si cumparatorii trebuie sa formuleze un cod de integritate;

Parlamentul trebuie sa se asigure ca natura si tipul armelor vandute sunt in concordanta cu necesitatile reale de aparare ale tarilor cumparatoare, asa cum au aprobat parlamentele acelor tari;

parlamentele din tarile furnizoare de armament trebuie sa se asigure ca tarile care cumpara respecta drepturile omului si libertatile fundamentale si ca a fost parcurs un proces de responsabilitate efectiva privind deciziile de achizitionare a armamentului;

Parlamentul trebuie sa fie in masura sa examineze daca vanzarea de armament nu pune in pericol pacea, nu exacerbeaza tensiunile regionale sau conflictele armate, nu genereaza curse ale inarmarilor in regiune si nu contribuie la instabilitatea regionala prin introducerea unui anume sistem de armament sau a unor cantitati de arme de calibru mic sau de armament usor; comisiile parlamentare pentru aparare pot lansa un dialog deschis la nivel regional privind amenintarile la adresa stabilitatii regionale, caz in care achiziitiile excesive de armament si presupusa confidentialitate legata de acestea duc la coruptie si devin subiect de dezbateri la nivel regional;

trebuie stabilite mecanisme care sa previna ca armamentele vandute unei tari sa fie reexportate sau transferate catre o alta in scopuri care contravin conditiilor mentionate in certificatul de import.

Parlamentul trebuie sa stabileasca o procedura independenta de audit cu puteri de statut, pentru a asigura ca vanzarile de armament sa fie supuse verificarii si controlului independent. Acestea trebuie sa se realizeze in conformitate cu principiile si criteriile definite de Parlament. Caseta nr. 76 contine exemple de acorduri internationale si coduri de conduita importante pentru politicile nationale privind comertul cu arme.

Caseta nr. 76

Acorduri regionale privind transferul de armament

Codul European de Conduita

La 8 iunie 1998, Consiliul Uniunii Europene a adoptat o rezolutie privind Codul European de Conduita. Aceasta rezolutie urmarea prevenirea fluxurilor de armament din tarile Uniunii Europene catre regiuni instabile ale Lumii, unde ar putea avea loc incalcarile grave ale drepturilor omului. Statele membre ale Uniunii Europene au luat aceasta decizie dupa ce au fost supuse timp de aproximativ opt ani unor presiuni exercitate de mai multe organizatii neguvernamentale in vederea adoptarii unei politici responsabile privind comertul cu armament. Codul include o lista de destinatii sensibile si defineste un sistem de verificare si urmarire a utilizarilor finale, precum si un sistem de consultare si de informare reciproca privind acordarea si retragerea licentelor de export.

Codul European de Conduita nu constrange din punct de vedere legal statele semnatare si deci nu constituie un mecanism care face responsabile statele care nu il respecta. Ca atare, restrictionarea exporturilor catre cei care incalca drepturile omului si exercitarea unor presiuni in cadrul mecanismului de consultare bilateral raman in sarcina statelor care au o legislatie mai severa privind exporturile.

Codul contine opt criterii pe care statele trebuie sa le indeplineasca in cazul exporturilor de armament.

- 1) „Respectarea angajamentelor internationale ale statelor membre UE si in special a sanctiunilor decretate de Consiliul de Securitate al ONU (...).
- 2) Respectarea drepturilor omului in tara de destinatie finala (...).
- 3) Situatia interna a tarii de destinatie finala, in functie de existenta de tensiuni si de conflicte armate (...).
- 4) Statele membre nu vor acorda licenta de export daca exista un risc clar ca beneficiarul ar putea folosi exportul in mod agresiv impotriva unei alte tari sau ar utiliza forta pentru o revendicare teritoriala (...).
- 5) Securitatea nationala a statelor membre si a teritoriilor pentru care responsabilitatea relatiilor externe revine statelor membre, precum si a tarilor aliate si prietene (...).
- 6) Comportamentul tarii cumparatoare fata de comunitatea internationala, in special atitudinea sa fata de terorism, natura aliantelor sale si respectarea dreptului international (...).
- 7) Existenta riscului ca echipamentul sa fie redirectionat din tara cumparatoare sau re-exportat in conditii inoportune (...).
- 8) Compatibilitatea exporturilor de armament cu capacitatea tehnica si economica a tarii cumparatoare (...).“

Sursa: <http://europa.eu.int>

Organizatia Statelor Americane si transferurile de armament

Transparenta comertului regional cu armament pentru tarile Americii s-a imbunatatit atunci cand 19 membri ai Organizatiei Statelor Americane (OSA) au semnat un acord privind transferurile de armament conventional. Conventia Interamericana privind Transparenta in Achizitiile de Armament Conventional, care a fost adoptata in cadrul Adunarii Generale din orasul Guatemala, solicita semnatarii sa prezinte anual informatii privind importurile si exporturile majore de armament.

Conform Articolului III, „Statele-parti vor raporta anual tarii depozitare asupra importurilor si exporturilor de armament conventional in timpul anului calendaristic precedent, oferind informatii despre importuri, statul exportator, cantitatea si tipul de armament conventional importat, despre exporturi, statul importator, cantitatea si tipul de armament conventional exportat. Daca se considera relevant, orice stat-parte poate completa raportul sau cu informatii suplimentare pe care le considera utile, cum ar fi denumirea si modelul armamentelor conventionale (...).“ In plus, statele se informeaza reciproc asupra achizitiilor de armament conventional prin importuri, productie nationala sau daca nu s-a facut nici o achizitie. (Articolul IV).

Sursa: <http://www.oas.org>, 2002

Respectarea embargourilor internationale asupra armamentului

Sanctiunile sunt un instrument prin care comunitatea internationala isi arata dezacordul fata de comportamentul unui stat care pune in pericol dreptul international sau securitatea si pacea internationala. Articolul 41 al Cartei ONU autorizeaza Consiliul de Securitate sa solicite statelor membre luarea unor masuri nonarmate pentru a restabili pacea si securitatea internationala. Din 1945 pana in 1990, Consiliul de Securitate al ONU a impus sanctiuni doar impotriva a doua tari. Din 1990 inasa, Consiliul de Securitate al ONU a impus sanctiuni de 12 ori.

In acest sens, solicitarea unui „certificat privind utilizarea finala“, care sa indice destinatia finala a armamentului, poate fi un instrument util pentru Parlament ca parte a procedurii de licentiere a transferurilor de arme. Totusi, au existat multe abuzuri implicand certificate false privind utilizarea finala.

Registrul Natiunilor Unite pentru arme conventionale

La 6 decembrie 1991, Adunarea Generala a adoptat Rezolutia 46/36 L, numita „Transparenta in domeniul armamentelor“, care solicita Secretarului General stabilirea si mentinerea la sediul Natiunilor Unite a unui Registru universal si nediscriminatoriu de arme conventionale, care sa includa date despre transferurile internationale de armament si informatii oferite de state privind detinerea de tehnica militara, achizitiile din productia nationala si politicile relevante.

Registrul cuprinde sapte categorii de armament conventional major acceptate, care sunt tancurile, autovehiculele blindate, sistemele de artilerie de mare calibru, avioanele de lupta, elicopterele de atac, navele de lupta si rachetele/lansatoarele de rachete. Acest registru functioneaza din 1992. Secretarul General prezinta Adunarii Generale rapoarte cu date si informatii provenite de la 110 guverne privind importurile si exporturile de arme conventionale prevazute de Registru. De asemenea, raportul include informatii oferite de guverne privind achizitiile din productia nationala si de la holdingurile militare. *Vezi <http://disarmament.un.org/cab/register.html>*

Nevoia de „sanctiuni inteligente“

Secretarul General al ONU a numit sanctiunile economice globale un „instrument slab“. Ele nu sunt eficiente totdeauna si afecteaza uneori tarile vecine si populatia din tarile supuse sanctiunilor. De aceea, unii cred ca ar fi nevoie de sanctiuni mai inteligente, cu tinte clar delimitate. Embargourile pe arme sunt un exemplu de sanctiuni inteligente, ca si embargourile financiare sau cu privire la deplasari. Sanctiunile inteligente au in vedere regimul si elita conducatoare a unei tari vizate si nu afecteaza populatia in general sau fortele de opozitie din acea tara. Totusi, sanctiunile inteligente s-au dovedit extrem de greu de aplicat si nu au avut succes deplin. De aceea, este necesar sa fie perfectionate (vezi Caseta nr. 77).

Caseta nr. 77

Pentru sanctiuni inteligente impotriva armelor: ce pot face parlamentele

Parlamentele din tarile exportatoare de arme trebuie sa asigure reunirea urmatorului set de conditii:

legislatie, inclusiv orientarile si reglementarile administrative necesare, care fac din violarea embargourilor ONU asupra armamentului o infractiune;

coordonare interguvernamentala, cu desemnarea unui departament de coordonare pentru aplicarea embargoului;

schimbul de informatii si de date intre departamentele guvernamentale si intre guverne pentru a se identifica incarcaturile, destinatiile, rutele de tranzit sau comerciantii suspecti;

liste de control care sa identifice bunurile aflate sub embargo;

puterea de a retine incarcatura care incalca embargoul si de a nu returna bunurile la punctul de plecare;
 prevederi pentru inghetarea sau capturarea bunurilor ce provin din livrari ilegale de arme;
 urmarirea si verificarea incarcaturilor de armament care prezinta riscul de a fi redirectionate.

Sursa: pagina de Internet a BICC www.bicc.de, 2002

Mosteniri ale razboiului rece: surplusuri si transfer

Razboiul rece reusise reduceri ale efectivelor fortelor armate peste tot in lume. Aceasta insemna ca milioane de armamente devenisera inutile si redundante. Lipsa unei gestionari coerente a surplusurilor de armament, peste tot in lume, a avut ca urmare transferul a milioane de arme de la un Guvern la altul, dar si de la guverne la grupuri nonstatale, astfel incat armele respective au scapat oricarui control public. In mod clar, multe dintre aceste armamente au intrat pe canalele pentru arme furate sau au fost furate direct din arsenalele prost pazite.

Aproximativ doua cincimi din toate armamentele conventionale majore comercializate in anii 1990 proveneau din aceste surplusuri. Principala cauza a existentei unui surplus de armamente, ca fenomen al comertului international cu arme din anii 1990, este ca marile arsenale ale fostului bloc sovietic au scapat brusc de orice control central. Date fiind conditiile economice dificile si disponibilitatile gigantice de arme, arsenalele excesive au devenit o sursa de devize puternice care au facut posibila acoperirea unor nevoi financiare urgente. Pe de alta parte, este adevarat ca multe dintre vanzari au fost organizate de retele criminale legate sau nu de liderii politici aflati la putere. Totusi, fostul bloc sovietic nu era singurul care isi transforma arsenalurile in devize. Acelasi lucru l-au facut si mai multe tari dezvoltate sau in curs de dezvoltare.

Caseta nr. 78

Comercializarea surplusului de armament: un produs auxiliar negativ al dezarmarii

„In ciuda scaderii comertului cu arme noi, statisticile arata niveluri record in comertul cu surplusul de armament la mana a doua. O combinatie de factori, uneori contradictorii, a determinat transferul acestui surplus. Tratatetele de dezarmare, acordurile de incetare a focului, reducerea efectivelor au creat stocuri ce insumeaza aproape 165_000 de sisteme mari de armament in intreaga lume, din care mai mult de 18_000 au fost exportate sau donate in perioada 1990-1995. Pentru prima oara, in 1994 comertul de armament din surplus l-a depasit pe cel cu armamente noi. Din ce in ce mai multe sisteme de armament disponibile din surplus sunt comercializate la preturi scazute sau sunt primite gratuit prin programe de asistenta. Acest comert este rezultatul problematic al dezarmarii, atunci cand se desfasoara in zone de conflict si cand alimenteaza cursa inarmarilor la nivel regional.“

Sursa: Herbert Wulf, 1998, Centrul International pentru Reconvertire de la Bonn, www.bicc.de

Desigur, destinatarii acestui armament erau in general tari mai putin prospere, cu structuri parlamentare de control slabe. In anii 1990, cel putin 90 de tari au importat sisteme mari de armament din surplus. Insa este foarte important ca armele de calibru mic sa faca obiectul celor mai stricte controale, iar legislatia sa oblige Guvernul si armata sa raporteze anual catre Parlament pierderile sau furturile de arme si de munitie de calibru mic. Trebuie de asemenea luate masuri in vederea transformarii uzinelor de arme de calibru mic in ateliere de productie de bunuri nonmilitare.

In perioada 1997-2001, nivelul mediu al transferurilor mondiale de armament a scazut. Acest fapt se explica in principal prin reducerea livrarilor de catre SUA, care erau cel mai mare producator in perioada 1997-2001, in conditiile in care s-a constatat o reducere cu 65% a livrarilor americane de armament incepand cu 1998. In aceasta perioada Rusia era al doilea mare furnizor. O crestere cu 24% a transferurilor de armament din 2000 pana in 2001 a facut ca Rusia sa fie cel mai mare furnizor in 2001. (Sursa: Anuarul SIPRI, 2002)

China a fost de departe cel mai mare destinatar de arme in 2001, cu o crestere de 44% fata de 2000. Importurile Indiei au crescut cu 50%, ceea ce o plaseaza pe locul trei in randul destinatarilor din 2001. In perioada 1997-2001, alti destinatari majori au fost Arabia Saudita, Taiwanul si Turcia (Anuarul SIPRI, 2002).

Caseta nr. 79

Cifre estimative pentru comertul cu arme de calibru mic

„Desi volumul productiei de arme de calibru mic este in prezent mai redus decat in ultimii ani ai razboiului rece, milioane de astfel de arme sunt inca produse in fiecare an (...). Conform unor estimari (...), in anul 2000 valoarea productiei globale de arme, inclusiv de munitie, a fost de cel putin 4 miliarde de dolari americani. Ca volum, s-a estimat ca in 2000 au fost produse aproape 4,3 milioane de arme de calibru mic, adica cu 30% mai putin fata de media anuala din timpul razboiului rece.“

„In timp ce cererea pentru noi arme de calibru mic este in scadere (...), oferta de pe piata pare sa creasca (...). Numarul de intreprinderi a crescut de peste trei ori in mai putin de doua decenii, de la 196 in anii 1980 la 600 in prezent.“

(...) Prezenta a din ce in ce mai multe companii noi si de tari care produc arme de calibru mic – si care sunt dispuse sa vanda oricui, oriunde si la orice pret – inseamna ca acum este mult mai usor ca guvernele autoritare, actorii nonstatali, teroristii si criminalii sa obtina armamentele care sunt mai noi, mai sofisticate si mai periculoase decat oricand inainte. Nevoia de control guvernamental al productiei de arme de calibru mic a devenit o problema presanta a securitatii internationale.“

Sursa: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press

Caseta nr. 80

Programul de actiune al ONU impotriva comertului ilicit cu arme de calibru mic si cu armamente usoare: repere pentru parlamentari

„Pentru a preveni, a combate si a eradica comertul ilicit cu arme de calibru mic si cu armamente usoare (*SALW – Small Arms and Light Weapons*), statele participante la Conferinta Natiunilor Unite privind toate aspectele comertului ilicit cu arme de calibru mic si cu armamente usoare (iulie 2001, New York) au intreprins o gama larga de actiuni politice la nivel national, regional si global. Printre altele:

La nivel national

Elaborarea, acolo unde nu exista, de legi, reglementari si proceduri administrative adecvate care sa permita exercitarea unui control efectiv asupra productiei de *SALW* in aria lor de jurisdicție si asupra exportului, importului, tranzitului sau retransferarii unor astfel de arme.

Identificarea grupurilor si persoanelor implicate in productia, comertul, depozitarea, transferul si posesia ilegala precum si in finantarea ilegala a achizitionarii de *SALW* si actionarea conform legii nationale impotriva unor astfel de grupuri sau persoane.

A se asigura ca fabricantii titulari de licenta sa aplice un marcaj corespunzator si fiabil pe fiecare *SALW* in cadrul normal al procesului de productie.

A veghea sa fie conservate cat mai mult timp registre complete si exacte privind fabricarea, detinerea si transferul de *SALW* in zona de jurisdicție respectiva.

Asumarea responsabilitatii pentru toate *SALW* detinute sau distribuite de stat si adoptarea de masuri eficiente pentru urmarirea acestor arme.

Elaborarea si aplicarea unor legi, reglementari si proceduri administrative adecvate pentru a exercita un control efectiv al exportului si tranzitului de *SALW*, inclusiv al folosirii unor certificate de destinatar autentice.

Informarea statului exportator de origine, in conformitate cu acordurile bilaterale, inainte de retransferul de arme, fara a afecta dreptul statelor de a reexporta *SALW* importate anterior.

Adoptarea unei legislatii nationale sau a unor proceduri administrative adecvate care sa reglementeze activitatile celor implicati in afaceri cu *SALW*.

Aplicarea de masuri corespunzatoare impotriva oricarei activitati care incalca un embargo pe arme al Consiliului de Securitate al Natiunilor Unite.

A veghea ca *SALW* confiscate, capturate sau colectate sa fie distruse.

A veghea ca fortele armate, politia sau orice alt organism autorizat sa detina SALW sa adopte norme si proceduri adecvate si detaliate privind gestionarea si securitatea stocurilor de astfel de arme.

Acolo unde este posibil, adoptarea si aplicarea unor programe eficiente de dezarmare, demobilizare si reintegrare.

Rezolvarea nevoilor specifice ale copiilor afectati de conflictele armate. (...)"

*Sursa: Departamentul ONU pentru Problemele Dezarmarii,
site-ul <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002*

Exacerbata de evenimentele mentionate de dupa razboiul rece, tema privind transparenta si responsabilitatea publica in procedurile de control al exportului de arme a devenit o chestiune importanta in multe tari, un subiect de dezbatere pe marginea a ceea ce pot si ar trebui sa faca parlamentele.

In Caseta nr. 81 sunt prezentate exemple de masuri luate de statele membre UE. Constientizarea crescanda a importantei transparente si responsabilitatii a dus la imbunatatiri semnificative la nivelul controlului parlamentar al exportului de armamente in aceste state, insa in multe tari este departe de a fi perfect.

Caseta nr. 81

Rolul Parlamentului in controlul exportului de armament: transparenta si responsabilitate in tarile membre UE

Austria: legislatia austriaca nu prevede comunicarea de informatii parlamentarilor.

Belgia: o lege adoptata in 1991 obliga Guvernul sa prezinte un raport anual Parlamentului privind transferurile de armament. Legea nu precizeaza insa controlul celor care au licenta de export de armament si a destinatarilor. Acesta este un factor cheie, deoarece exporturile nu trebuie sa contravina Codului de Conduita al UE.

Danemarca: nu exista nici o prevedere pentru dezbaterile in Parlament a exporturilor de armament sau un instrument valabil de control democratic al acestora. Totusi, in urma presiunii publice crescute, Ministerul Justitiei incearca elaborarea unui raport initial privind exporturile de armament, care sa acopere controlul si valoarea exporturilor, precum si tara de destinatie.

Finlanda: pana in acest moment, Ministerul Apararii a publicat doua rapoarte anuale privind exporturile de sisteme de aparare, in concordanta cu Codul de Conduita al UE. Rapoartele, suficient de cuprinzatoare, contribuie la cresterea transparente, insa lipseste dezbaterile parlamentare periodice privind transferurile de arme.

Franta: Parlamentul francez a solicitat din ce in ce mai insistent Guvernului clarificari si detalii suplimentare la raportul sau anual, in special informatii despre armele de calibru mic, echipamentele de securitate si de politie, echipamentul cu dubla folosinta si cooperarea militara. In plus, sunt necesare mai multe dezbateri despre acest raport in Parlament.

Germania: primul raport despre exportul de armament a fost publicat in 2000. Se asteapta ca, in studierea urmatorului raport, sa se implice comisile pentru aparare, afaceri externe, comert si, posibil, drepturile omului. Rolul Parlamentului va fi limitat la controlul retrospectiv al exporturilor facute de Guvern.

Grecia: nu exista mecanisme de raportare care sa ofere Parlamentului si cetatenilor informatii privind autorizarea exporturilor de arme. Singura informatie oficiala este cea oferita de Registrul ONU privind Armele Conventionale.

Irlanda: legislatia irlandeza nu obliga Guvernul sa publice rapoarte privind exporturile de arme. Totusi, ca urmare a Codului de Conduita al UE, Departamentul Afacerilor Externe a elaborat pana in anul 2002 doua rapoarte anuale. In cadrul Parlamentului se dezvoltă cutuma ca parlamentarii sa adreseze intrebari ministrilor despre licentele de export.

Italia: Guvernul trebuie sa prezinte rapoarte Parlamentului in chestiunea autorizatiilor si a livrarilor implicand importul, exportul si tranzitul echipamentului de aparare. Acest fapt este specificat in legea din 1990, care prevede un raport detaliat. Totusi, Parlamentul nu are un rol formal in controlul exporturilor.

Luxemburg: nu exista o industrie de armament importanta si nici un sistem de tragere la raspundere.

Olanda: primul raport complet privind exporturile de armament a fost publicat in octombrie 1998. In sistemul olandez de exporturi de arme exista un element informal de control parlamentar prealabil: Guvernul informeaza in mod confidential Comisia parlamentara de aparare despre toate vanzarile din stocuri excesive.

Portugalia: inainte de primul raport publicat in 1998, nu a existat nici o prevedere privind controlul parlamentar al deciziilor referitoare la licente pentru exporturi de arme. De asemenea, nu exista nici o prevedere privind dezbaterile parlamentare. Parlamentarii pot pune intrebari retrospectiv privind licentele pentru exporturile de arme.

Spania: din 1998 a fost elaborat un singur raport. Nu exista un control prealabil al exporturilor de armament. Doar comisia parlamentara cu acces la secretele oficiale este implicata. Dezbaterile in cadrul Parlamentului devine semnificativa.

Suedia: primul raport a fost publicat in 1984, anul in care Parlamentul a creat Consiliul Consultativ privind Exporturile de Echipament Militar ca punct de referinta pentru celelalte tari europene. Parlamentul dezbatte raportul in fiecare an.

Marea Britanie: sistemul de raportare britanic este cel mai transparent. Inca de la primul raport publicat in 1999, ministerele Apararii, al Afacerilor Externe, al Dezvoltarii Internationale si al Comertului si Industriei au creat o comisie comuna. Aceasta comisie raporteaza Camerei Comunelor si este insarcinata sa controleze exporturile.

Sursa: www.saferworld.co.uk, 2002

Competenta parlamentara

Asa cum am mentionat, competenta parlamentara este cheia asigurarii unui control parlamentar adecvat al comertului si al transferurilor de armament. Lipsa competentelor profesionale este printre cele mai importante motive pentru care procesul de decizie este inconjurat de confidentialitate. Pregatirea membrilor Parlamentului, in special a celor care fac parte din comisiile parlamentare competente, este decisiva. In mod similar, pregatirea personalului parlamentar in domenii precum comertul cu armament, compensatii in achizitii, analiza operationala, gestionarea sistemelor de armament, costurile echipamentelor si controlul stocurilor ajuta la crearea de experti competenti, capabili sa raspunda la intrebarile comisiilor parlamentare pentru aparare. In plus, crearea unor banci de date cu informatii despre diverse aspecte ale procesului de decizie in domeniul securitatii le-ar permite comisiilor parlamentare pentru aparare sa solicite informatii pertinente de la executiv si de la armata pentru a examina si a verifica deciziile.

Ce puteti face ca parlamentar

Supravegherea comertului cu armament

Faceti presiuni astfel incat controlul comertului international cu armament sa devina una dintre prioritatile activitatii parlamentare.

Promovati aplicarea recomandarilor prezentate in Caseta nr. 80 – „Programul de actiune al ONU impotriva comertului ilicit cu arme de calibru mic si armament usor: repere pentru parlamentari“.

Incurajati statul dumneavoastra sa respecte :

- obligatia de a raporta la Registrul ONU pentru armele conventionale;
- instrumentele standardizate ale ONU pentru raportari privind cheltuielile militare;
- tratatele regionale aplicabile la armele conventionale.

Politica nationala privind comertul cu armament

Asigurati-va ca politica privind vanzarile de armament este actualizata si evaluati daca a fost prezentata corect Parlamentului spre aprobare.

Asigurati-va ca exista un mecanism care sa oblige Guvernul sa prezinte rapoarte in fata Parlamentului despre chestiunile privind comertul cu armament.

Embargourile asupra armamentelor

Asigurati-va ca problemele legate de embargouri (corectitudine, modalitati specifice si impact) sunt dezbattute in Parlament.

Promovati discutarea „sanctiunilor inteligente“ in Parlament, avand in vedere in special punctele mentionate in Caseta nr. 77.

Faceti presiuni pentru ca Guvernul sa respecte embargourile asupra armamentului si asigurati-va ca se adopta sanctiuni in caz de incalcare a embargourilor.

Surplusurile de arme

Faceti presiuni pentru ca Parlamentul sau comisiile sale competente, inclusiv comisia insarcinata cu probleme vamale, sa se concentreze asupra chestiunii surplusului de armament si sa actioneze pentru prevenirea si controlul:

- oricarui transfer din surplusul de arme, pornind din sau tranzitand tara dumneavoastra;
- oricarei achizitionari din surplus de arme.

Faceti presiuni pentru ca statul dumneavoastra sa contribuie la inventarierea si la distrugerea surplusurilor de arme.

Faceti presiuni pentru ca statul dumneavoastra sa actioneze pentru a identifica companiile implicate in transferul acestor surplusuri si a le controla activitatile.

Armele de calibru mic

Asigurati-va ca Parlamentul sau comisiile lui relevante primesc in fiecare an informatii detaliate privind productia si vanzarea armelor de calibru mic. Solicitati ca raportul anual sa includa informatii detaliate despre activitatile companiilor implicate.

Asigurati-va ca vanzarea armelor de calibru mic produse la nivel national respecta criteriile stricte, cum ar fi cele expuse in acest capitol.

Ce este Uniunea Interparlamentara?

Creata in 1889, Uniunea Interparlamentara (UIP) este organizatia internationala a parlamentelor statelor suverane. Prin noul sau statut de observator in cadrul Natiunilor Unite, UIP aduce dimensiunea parlamentara in arena internationala si face auzita vocea reprezentantilor alesi de popoare in procesul negocierilor internationale.

In ianuarie 2003, 144 de parlamente nationale erau membre ale UIP. Centru al dialogului si al actiunii parlamentare, UIP reunește parlamentele pentru:

- a dezbate chestiuni de interes international;
- a contribui la apararea si la promovarea drepturilor omului in randul parlamentarilor;
- a sprijini consolidarea institutiilor reprezentative din intreaga lume.

Problemele pacii si ale securitatii au fost mereu prioritare pentru UIP. In mai multe ocazii, membrii sai au actionat in chestiuni legate de securitate, care includ dezarmarea, embargourile si sanctiunile internationale, Curtea Penala Internationala si terorismul. In 1994 a fost infiintat un Comitet special pentru promovarea respectarii dreptului international umanitar. In cooperare cu Comitetul International al Crucii Rosii, acest comitet a publicat, in 1999, un ghid pentru parlamentari privind respectarea dreptului international umanitar.

De asemenea, UIP a manifestat mereu un interes profund pentru aplanarea tensiunilor prin negocieri politice. Reuniunile UIP ofera oportunitatea dialogului in vederea inlaturarii tensiunilor si construirii increderii. Organizatia a creat si un comitet parlamentar pentru sprijinirea elaborarii unui acord satisfacator in Orientul Mijlociu si un grup de facilitatori care sa promoveze dialogul dintre reprezentantii partidelor politice din cele doua parti ale Ciprului. UIP dispune si de un mecanism special pentru stimularea securitatii si cooperarii in zona mediteraneana.

Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate (DCAF), Geneva

În ciuda progresului realizat în ultimul deceniu, transformarea și gestionarea relațiilor democratice dintre civili și militari rămâne un deziderat major pentru multe state. Această situație este reală în special pentru țările aflate în tranziție spre democrație, în cele tulburate de război sau în societățile postconflict. Forțele înarmate paramilitare, precum poliția, grănicerii și alte structuri de securitate, sunt în continuare actori importanți în multe țări. Deseori, ele acționează ca „stat în stat”, consumând resurse altfel limitate, împiedicând procesele democratizării și crescând probabilitatea unor conflicte interne și internaționale. De aceea, controlul democratic și civil al unor astfel de structuri de forță este un instrument decisiv pentru prevenirea conflictelor, promovarea păcii și democrației și asigurarea unei dezvoltări socio-economice durabile.

Întărirea controlului democratic și civil al structurilor de forță a devenit o temă politică importantă pe agenda comunității internaționale. În octombrie 2000, ca o contribuție practică la această tendință pozitivă generală, Guvernul elvețian a creat Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate (DCAF) de la Geneva, la inițiativa comună a Departamentului Federal pentru Apărare, Protecție Civilă și Sport și a Departamentului Federal pentru Afaceri Externe.

Misiune

Centrul încurajează și sprijină statele și instituțiile nonstatale în eforturile de întărire a controlului democratic și civil al armatei și al structurilor de securitate și promovează cooperarea internațională în acest domeniu, cu o orientare inițială pe zona euro-atlantică.

Pentru a realiza aceste obiective, Centrul:

colectează informații, realizează cercetări și se implică în activități în rețea pentru a identifica problemele, a face cunoscute experiențele învățate și a propune cele mai bune practici în controlul democratic al forțelor armate și în relațiile civili-militari;

asigură competența și sprijinul sau tuturor partilor interesate, în special guvernelor, parlamentelor, autorităților militare, organizațiilor internaționale, organizațiilor neguvernamentale și cercurilor academice.

DCAF lucrează în strânsă cooperare cu autoritățile naționale, organizațiile internaționale și neguvernamentale, instituțiile academice și experții individuali. În activitatea sa operațională și analitică, DCAF se bazează pe sprijinul a 42 de guverne reprezentate în consiliul fundației, al consiliului sau consultativ internațional, ce cuprinde 50 de experți cunoscuți, al grupurilor sale de cercetători și al grupurilor de lucru. Centrul a stabilit relații de parteneriat și a încheiat acorduri de cooperare cu o serie de institute de cercetare și cu mai multe organizații internaționale și adunări interparlamentare.

Programul de activitate

Pentru a putea aborda în mod exhaustiv teme specifice ale controlului democratic al forțelor armate, DCAF a constituit sau este pe cale să constituie 12 **grupuri de lucru** care să acopere următoarele teme: reforma sectorului de securitate; controlul parlamentar al forțelor armate; dimensiunea juridică a controlului democratic al forțelor armate; dezvoltarea transparenței în elaborarea bugetului și în ceea ce privește achizițiile pentru apărare; experții civili în politica națională de securitate; controlul democratic al poliției și al altor forțe de securitate nonmilitare; relațiile civili-militari în reconversiunea și reducerea forțelor; armata și societatea; construirea societății civile; relațiile civili-militari în situațiile postconflict; criteriile pentru succesul sau eșecul controlului democratic al forțelor armate; relațiile civili-militari în Africa. Planificarea, gestionarea și coordonarea grupurilor de lucru sunt realizate de grupul de cercetare al DCAF.

DCAF isi ofera competenta pe baze bilaterale si multilaterale, raspunzand si preocuparilor opiniei publice. O serie de proiecte bilaterale in domeniul reformei sectorului de securitate si al controlului parlamentar al fortelor armate sunt pe cale de dezvoltare in statele din Europa de Sud-Est si de Est. La nivel multilateral, DCAF realizeaza o serie de proiecte in cadrul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est si al Organizatiei pentru Securitate si Cooperare in Europa. Centrul produce periodic publicatii, organizeaza conferinte, ateliere de lucru si alte evenimente. Centrul foloseste tehnologia informationala, in special propria sa pagina de Internet (<http://www.dcaf.ch>), pentru a atinge atat publicul tinta, cat si opinia publica.

Organizare si buget

DCAF este o fundatie internationala sub jurisdicție elvetiana. Patruzeci si doua de guverne sunt reprezentate in Consiliul Fondator al Centrului*. Consiliul consultativ international este compus din experti de renume mondial din domeniile apararii si securitatii, care il consiliaza pe director in legatura cu strategia generala a Centrului. DCAF are incadrati 40 de specialisti de 23 de nationalitati diferite, reuniti in patru departamente: Cercetare, Programe de Pregatire, Resurse Informationale si Administratie.

Departamentul Federal Elvetian pentru Aparare, Protectie Civila si Sport finanteaza in mare parte bugetul DCAF, care a ajuns la opt milioane de franci elvetieni in 2002. Alt contribuabil important este Departamentul Federal Elvetian al Afacerilor Externe. Unele state membre ale Fundatiei DCAF sprijina DCAF prin detasarea de personal sau contributia la activitatile specifice ale Centrului.

Contact

Pentru informatii suplimentare, va rugam sa contactati:

Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate (DCAF), Geneva
Rue de Chantepoulet 11,
P. O. Box 1360,
CH-1211 Geneva 1,
Elvetia
Tel: +41 (22) 741-7700;
Fax: +41 (22) 741-7705;
E-mail: infoadcaf.ch
Website: www.dcaf.ch

index tematic

A

achizitionare 19, 37, 40, 42, 72, 73, 78, 79, 80, 88, 138, 139, 145, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 184, 187, 188, 191
 acorduri internationale 34, 88, 89, 114, 123, 173, 179
 actori privati in sectorul de securitate 13, 17, 20, 28, 31, 46, 71, 72, 74, 190
 adunari parlamentare 41, 42, 153, 190
 Adunarea Parlamentara a Consiliului Europei 153
 alogeni 113, 114
 alte organizatii militarizate ale statului (AOMS) 60, 62
 alte unitati militarizate de stat 61
 aparare 16, 17, 22, 23, 27, 30, 31, 33, 37, 38, 47, 49, 51, 56, 58, 61, 64, 67, 71, 73, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 106, 108, 116, 119, 122, 125, 132, 133, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 146, 164, 166, 170, 173, 175, 176, 177, 179, 186, 187, 189, 190, 191
 aplicarea legii 63, 156, 157
 aranjamente de securitate 17
 armament 22, 31, 33, 72, 73, 125, 171, 173, 183, 186, 188
 armament usor 179, 184, 187
 armata, vezi forte armate 38, 39, 55, 59, 60, 64, 65, 72, 80, 93, 95, 97, 102, 113, 121, 124, 151, 161, 164, 167, 187
 arme de calibru mic 174, 183, 184, 186, 187
 asistenta in caz de calamitate 55, 57
 asociatii reprezentative 152, 153
 audieri 29, 30, 59, 78, 86, 87, 89, 108, 119, 127
 audit 30, 31, 88, 89, 132, 135, 137, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 177, 179
 Avocatul Poporului, vezi *ombudsman* 20, 21, 41, 42, 64, 68, 89, 92, 94, 95, 170

B

Banca Mondiala 23

birou de audit 30, 145
 buget de aparare 78, 79, 88, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141

C

cadre militare 73, 154, 160, 162, 163
 cadru constitutional 140
 centre de detentie 96, 97
 Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate (DCAF) 3, 190, 191, 192
 cheltuieli 23, 36, 67, 89, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 143, 144
 Cod de Conduita 126, 155, 157
 pentru aspectele politico-militare ale securitatii (OSCE) 22, 157
 pentru functionarii responsabili de aplicarea legii (UE) 156, 157
 pentru transferuri de armament (UE) 179, 186
 comert cu armament 16, 144, 173, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 187, 188
 comisie 68, 69, 86, 119, 187
 comisii parlamentare 41, 47, 51, 67, 68, 69, 70, 80, 85, 88, 89, 97, 108, 127, 144, 178, 187
 Comisia de aparare 38, 47, 51, 80, 88, 89, 91, 116, 179, 186, 187
 Comisia de informatii 67, 68, 81, 88
 Comisia de securitate 38, 67, 80, 88, 89, 109
 competenta 77, 79, 80, 108, 119, 125, 140, 146, 166, 174
 confidentialitate, vezi secret 40, 66, 67, 68, 70, 84, 94, 131, 135, 137, 139, 157, 174, 175, 177, 179, 186, 187
 conflict 19, 45, 46, 57, 71, 72, 73, 74, 101, 120, 121, 122, 139, 153, 165, 166, 183
 Consiliul de Securitate 46, 109, 110, 120, 121, 124, 180, 181
 Consiliul Europei 117, 119
 consolidarea pacii 120, 121
 Constitutie 46, 55, 58, 90, 111, 112, 116, 117, 133, 158, 164, 179, 191
 control 18, 21, 22, 23, 36, 42, 56, 58, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 75, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 86, 96, 105, 106, 108, 113, 115, 121, 126, 131, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 157, 158, 159, 166, 171, 174, 175, 176, 182, 183, 184, 185, 186, 187
 controlul democratic 20, 23, 37, 41, 64, 66, 69, 71, 78, 101, 122, 146, 149, 158, 186, 190, 191, 196
 controlul frontierelor 109, 113, 114
 controlul parlamentar 17, 18, 19, 21, 25, 36, 58, 60, 69, 74, 77, 79, 80, 81, 88, 108, 137, 139, 140, 145, 146, 174, 176, 186, 187, 191, 196, 197
 cooperare 17, 33, 41, 56, 66, 109, 118, 122, 189, 190, 191
 coruptie 23, 63, 106, 139, 143, 144, 155, 157, 160, 163, 175, 179
 crize 78, 102, 113, 122
 Curtea de Conturi 20, 30, 42, 143, 144

D

decizie 17, 50, 51, 86, 93, 98, 101, 107, 120, 122, 123, 155, 167, 173, 174, 175, 178, 179, 187
 delict cibernetice 117
 democratie 15, 18, 28, 34, 36, 39, 42, 63, 66, 72, 74, 106, 108, 111, 112, 131, 151, 157, 159, 164, 190
 democratizare (a armatei) 36, 56, 71, 106, 141
 dezarmare 47, 183, 185, 189
 dezastre 16, 57, 121

dislocare de trupe in strainatate 78, 87, 97, 122
drept international 32
drept umanitar 27, 33, 59, 66, 101, 104, 112, 115, 125, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 189
drepturi civile 28, 101, 107, 115, 116, 159, 160, 168
drepturile omului 167

E

educatie civica 156
egalitatea dintre sexe 45, 49, 50, 65
embargo pe armament, vezi sanctiuni 74, 181, 188
executiv, vezi Guvern 18, 20, 21, 66, 68, 70, 78, 82, 89, 107, 123, 131, 143, 187
expertiza 19, 38, 73, 140

F

femei 45, 46-49, 50, 51, 95, 165
forte armate, vezi armata 28, 36, 38, 47, 48, 49, 55, 56, 57, 60, 67, 69, 72, 73, 88, 92, 94, 95, 101, 106, 116, 122, 125, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 161, 164, 165, 166, 175, 185
forte de mentinere a pacii 120, 121, 126

G

Guvern 20, 21, 23, 27, 28, 29, 37, 39, 40, 41, 42, 63, 72, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 89, 92, 101, 109, 115, 120, 122, 131, 132, 134, 136, 138, 141, 144, 147, 151, 155, 174, 176, 182, 186
guvernare 23, 64, 82
guvernare (buna) 23, 41, 63, 122, 131, 138, 139, 140, 144, 151, 155, 174
guvernare democratica 39, 40, 72, 109, 115, 120, 131, 136

H

hartuire (recruti) 64, 87, 166

I

impunerea pacii 120, 121
Innere Führung 156
internationalizarea (armatei) 56
Internet 39, 41, 43, 56, 66, 113, 117, 135, 141, 156, 182, 191

I

inchisori 96

J

justitie 20, 46, 63, 86, 87, 106, 107, 109, 144, 157

L

legitimitate 19, 42, 112, 122, 123, 158
libertatea informatiei 19, 42, 44

M

mass-media 20, 30, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 84, 138
mentinerea pacii, vezi misiuni de pace 120, 121
mentinerea ordinii publice 55, 57-59, 65, 73
militari 20, 22, 38, 56, 73, 87, 89, 96, 121, 125, 138, 139, 155, 159, 190, 191
misiuni de pace 31, 51, 55-57, 80, 91, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 135, 162, 165
misiuni umanitare 121, 122, 126
monitorizare 18, 21, 30, 37, 42, 49, 64, 67, 81, 85, 89, 92, 93, 109, 136, 142, 147

N

natiune 15, 16, 29, 32, 46, 50, 55, 58, 101, 103, 121, 131
Natiunile Unite, vezi ONU 16, 120, 124
NATO 16, 17, 33, 47, 48, 50, 56, 121, 133, 146
nesupunere 167

O

obiectia/obiectori de constiinta 164, 167, 168, 169
ombudsman, vezi Avocatul Poporului 92, 93
ONU 16, 17, 32, 33, 46, 47, 49, 50, 51, 56, 65, 73, 78, 92, 96, 97, 98, 109, 110, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 156, 167, 168, 173, 178, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189
operatii 27, 46, 47, 49, 50, 60, 68, 73, 80, 87, 88, 99, 110, 120, 121, 124, 125, 126, 127, 138, 140, 144, 166, 173
opozitie 83, 84, 86, 98, 106, 112, 181
organizatii internationale 88, 117, 190
organizatii neguvernamentale 36-38, 115, 121, 179, 190
OSCE 22, 33, 157, 158

P

pace 31, 32, 33, 45, 46, 47, 50, 51, 56, 57, 78, 80, 81, 88, 91, 102, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 135, 158, 162, 165, 166
 Parlament 15, 19, 20, 21, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 41, 42, 43, 60, 68, 74, 77, 79, 84, 85, 86, 92, 93, 95, 97, 98, 103, 120, 122, 131, 133, 134, 135, 136, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 151, 176, 177, 179, 181, 183, 186, 188
 parlamentar 17, 18, 19, 21, 22, 25, 29, 31, 35, 36, 37, 42, 43, 44, 50, 58, 59, 60, 62, 65, 69, 70, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 88, 91, 93, 94, 95, 97, 98, 104, 108, 112, 116, 119, 124, 127, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 153, 159, 162, 163, 167, 170, 174, 175, 176, 177, 185, 186, 187, 189191, 196
 ancheta 30, 83, 85, 86, 87, 92, 124, 127, 168
 dezbateri 29, 35, 38, 68, 86, 104, 123, 136, 139, 146, 179, 185
 interpelari 29, 30, 31, 85, 119, 145, 186
 intrebari 27, 29, 30, 31, 49, 59, 84, 85, 123, 176
 puteri 16, 20, 22, 39, 70, 77, 78, 87, 88, 101, 103, 105, 107, 154, 179
 personal 22, 65, 72, 73, 80, 81, 91, 113, 121, 124, 140, 142, 146, 162, 191
 resurse 16, 57, 79, 80, 119, 124, 129, 134, 135, 139, 140, 151, 190191
 pensii 140, 162, 163
 politie 36, 38, 46, 49, 50, 57, 58, 60, 63, 64, 65, 68, 88, 106, 107, 108, 109, 113, 115, 121, 124, 153, 154, 161, 186191
 politica de securitate 18, 21, 27, 28, 31, 37, 44, 45, 49, 80, 82, 84, 91, 177
 principii 22, 32, 33, 101, 102, 127, 134, 168, 196
 proces de elaborare a bugetului 133, 134, 136, 137, 139, 141

R

razboi 15, 21, 23, 39, 45, 46, 47, 50, 60, 101, 102, 115, 122, 156, 157, 158, 190
 reconstrucie 46, 47, 50, 51, 73, 121
 reforma 56, 59, 77, 131, 136
 reforma din sectorul de securitate 162, 191
 reforma politiei 38
 reforma serviciilor de informatii 38, 131
 reforma apararii 56
 reglementari internationale 125
 reguli de angajare 125, 127
 relatii civili-militari 22, 87, 190, 191
 responsabilitate 20, 29, 30, 40, 69, 70, 84, 89, 116, 124, 126, 131, 138, 144, 157, 160, 164, 165, 177, 179, 180, 185, 186
 restabilirea pacii 120

S

salarii (cadre militare) 153, 162, 163, 165
 sanctiuni 94, 105, 108, 143, 160, 164, 170, 180, 181, 182, 188, 189
 secrete 19, 34, 41, 66-68, 70, 80, 84, 86, 90, 115, 139, 146, 152, 193
 securitate 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 59, 60, 64, 66, 68, 71
 securitate colectiva 16, 34
 securitate interna 55, 60, 158
 securitate umana 15, 45, 49
 servicii de informatii 113, 134
 serviciu alternativ 168, 169
 serviciu militar obligatoriu 31, 94, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170
 syndicate militare, vezi asociatii reprezentative 152
 Sistemul de Planificare, de Programare si de Bugetare 135, 141
 situatii exceptionale 102
 societate civila 20, 23, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 44, 64, 81, 84, 86191
 societate, vezi societate civila 15, 22, 23, 36, 37, 39, 45, 58, 63, 64, 73, 112, 115, 121, 134, 136, 138, 151, 156, 159, 160, 165, 173
 stare de asediu 115
 stare de urgenta 81
 straini 72, 73, 105, 114

T

terorism 16, 66, 70, 109, 110, 111, 112, 114, 116, 180
 definitie 111
 legislatie 112, 113, 116
 masuri 109, 110, 111, 112, 113, 114
 politica 110, 111, 112, 113, 114, 116
 tortura 96, 106, 157
 transfer de armament 174, 178, 185, 186
 transparenta 19, 36, 39, 63, 64, 69, 70, 79, 87, 95, 126, 131, 132, 133, 137, 138, 139, 141, 158, 173, 174, 178, 185, 186, 191
 tratate, vezi acorduri 22, 32, 33-35, 40, 42, 81, 88, 89, 183
 tribunal 106, 113, 115, 116, 159
 trimitere de trupe in strainatate 123, 125, 126, 166
 trupe 22, 30, 33, 40, 47, 61, 73, 78, 81, 87, 97, 107, 114, 120-127, 158

U

unitati paramilitare 55
 Uniunea Africana 33
 Uniunea Europeana (UE) 11, 33, 179, 180, 185, 186
 Uniunea Interparlamentara 3, 4, 154, 189

11 septembrie 40, 66, 109, 110

v

valori democratice 65, 102, 155

Toate drepturile rezervate. Nici o parte a acestei publicatii nu poate fi reprodusa, stocata sau transmisa in orice forma sau prin orice mijloace, in format electronic, in mod mecanic, prin fotocopiare sau inregistrare ori prin altele, fara a se solicita in prealabil permisiunea Uniunii Interparlamentare sau a Centrului pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate.

Aceasta publicatie este distribuita sub conditia ca nu va fi, prin comercializare sau in alta forma, imprumutata, vanduta, inchiriată sau nu va circula in alt format, sub alta coperta sau legatura decat cea publicata si fara ca aceleasi conditii sa fie respectate de catre un eventual editor ulterior fara acordul prealabil al editorului.

ISBN 92-9142-159-6 (IPU)
ISBN 93-9222-008-X (DCAF)

**Controlul parlamentar al sectorului de securitate:
principii, mecanisme si practici**

Publicat de:

Uniunea Interparlamentara
Centrul pentru Controlul Democratic al Fortelor Armate,
Geneva

Redactori-sefi:

Philipp Fluri (Elvetia) si Anders B. Johnsson (Suedia)

Redactor si autor principal

Hans Born, Olanda

Descrierea CIP a Bibliotecii Nationale a Romaniei:

Controlul parlamentar al sectorului de securitate: principii, mecanisme si practici - Bucuresti: Ziua, 2004
200 pag., 15,5/23 cm
Index
ISBN 973-7712-11-0

342.53

Editor pentru versiunea curenta: Ionel Nicu Sava
Consultant de specialitate: gl. lt. dr. Ion Magdalena
Redactor: Aurelia Nastase
Tehnoredactor: Renatta Capatina

Geneva/Bucuresti, 2004