

Cum (nu) controlăm serviciile?

#DosarulPahonțu și controlul democratic asupra structurilor militarizate

Marius Ghincea

Director de program, Politică externă și de securitate

PE SCURT

Investigația Recorder despre trecutul directorului SPP, Lucian Pahonțu, a relansat dezbaterile despre relațiile civil-intelligence în România. Acest policy brief explică mecanismele politice prin care serviciile de informații și alte structuri militarizate acumulează autonomie și influență într-o democrație patronal-clientelară și de ce politicienii care critică această autonomie din opoziție o limitează rareori odată ajunși la putere. Analiza propune un pact de neinstrumentalizare reciprocă, susținut de mecanisme de control civil care le permit tuturor actorilor să verifice că regula este respectată.

Puncte-cheie

- 1 #DosarulPahonțu este relevant prin ceea ce dezvăluie: o parte importantă a elitei politice consideră plauzibil ca șeful unei structuri de protecție a demnitarilor să fie unul dintre arbitrii informali ai politicii românești.
- 2 Într-o democrație patronal-clientelară, informațiile despre adversari au o valoare politică ridicată. Politicienii devin consumatori ai produselor serviciilor, iar această cerere viciază controlul civil.
- 3 Serviciile, ca orice birocrație, își extind bugetele, mandatele și autonomia. Autonomia acumulată în perioadele de conflict politic rămâne, iar decidentul ajunge dependent de furnizorul de informații.
- 4 Controlul real este centralizat la președinte și CSAT. Comisiile parlamentare, puternice pe hârtie, au rămas forme fără fond, iar o nouă lege singură nu poate rezolva o problemă fundamental politică.
- 5 Pe termen mediu, soluția este un pact de neinstrumentalizare reciprocă între principalele partide, făcut credibil prin drepturi reale pentru opoziție, analiză proprie în executiv și directori civili cu autoritate, cu garanții că pactul nu devine unul de impunitate.

01

Context: ce ne arată #DosarulPahonțu

Investigația jurnalistică a celor de la Recorder despre trecutul securist al directorului Serviciului de Protecție și Pază (SPP), care per se nu este un serviciu de informații, ci o structură militarizată de protecție a demnitarilor, a relansat în spațiul public încă un episod din interminabila dezbateră privind relațiile civil-intelligence și reforma serviciilor de informații. O dezbateră centrată pe o serie de suspiciuni rezonabile cu privire la rolul structurilor militarizate în politica românească și la natura relațiilor civil-intelligence în statul român.

Din acest punct de vedere, biografia domnului Lucian Pahonțu, cel mai longeviv șef al unei structuri militarizate a statului român, nu face decât să pună gaz pe focul neîncrederii și

suspiciunii. Pahonțu este considerat la București, în cam toate cercurile politice, ca fiind unul dintre „sforarii” politicii românești. Indiferent dacă este adevărată sau nu, percepția care există în rândul politicienilor, comentatorilor și chiar al unor diplomați străini acreditați la București este că generalul Pahonțu este unul dintre cei mai puternici, dacă nu cel mai puternic om din România. În București circulă o varietate de zvonuri, în marea lor majoritate probabil apocrife, despre cum generalul Pahonțu și-a pus, cu mâna altora, judecători la Curtea Constituțională (domnul Bogdan Licu poate ne clarifică cum a ajuns la CCR), șefi în Poliția Română, lideri în fruntea unor instituții politice și economice importante.

Sunt acuzații pe care le-am auzit și cu mulți ani în urmă, când Liviu Dragnea acuza SPP-ul și pe șeful acestui serviciu de implicare ilegală în jocul politic prin colectarea și folosirea de informații privind viața personală a demnitarilor români. La acel moment, lumea bună nu le-a luat în serios, nu pentru că ele ar fi fost complet neadevărate, ci pentru că Liviu Dragnea nu le arunca în piața politică într-un mod inocent, ci pentru că voia el însuși să-și subordoneze „sistemul”.

Ce reiese de aici este că #DosarulPahonțu este cu adevărat despre altceva decât trecutul unui general securist care s-ar putea să fi participat la represiunea ceaușistă împotriva revoluționarilor din 1989. Problema cu care ne confruntăm nu este doar că domnul Pahonțu ar fi acumulat, de-a lungul celor peste două decenii în care a condus SPP, o influență disproporționată în raport cu funcția formală pe care o ocupă. Nici măcar nu știm cu adevărat dacă toate poveștile care circulă despre influența sa sunt adevărate și, cel mai probabil, multe dintre ele nu sunt. Problema este că ele sunt considerate suficient de plauzibile de o parte importantă a elitei politice românești. Politicieni aflați în tabere adverse, oameni care au ocupat funcții importante în stat, jurnaliști și diplomați străini pornesc de la premisa că un

general aflat formal la conducerea unei structuri însărcinate cu protecția demnitarilor poate avea o influență politică mult mai mare decât cea prevăzută de fișa postului. Într-o democrație care se respectă, însăși plauzibilitatea unei asemenea percepții ar trebui să constituie o problemă politică majoră.

Pahonțu este, din acest punct de vedere, doar cea mai spectaculoasă manifestare a unui fenomen mai larg. De aproape două decenii, dezbateră românească despre serviciile de informații oscilează între două explicații distincte. Prima vede serviciile drept niște structuri aproape omnipotente, capabile să controleze politicieni, procurori, judecători, presă și mediul de afaceri dintr-un centru ocult de putere. A doua respinge asemenea interpretări drept conspiraționism și reduce orice discuție despre influența serviciilor la resentimentele unor politicieni corupți ajunși în vizorul procurorilor. Ambele explicații ratează însă întrebarea pe care eu o găsesc a fi mult mai interesantă: care sunt mecanismele politice prin care serviciile și alte structuri militarizate pot acumula autonomie și influență într-un regim democratic și, mai ales, de ce politicienii care critică și condamna această autonomie atunci când sunt în opoziție ajung rareori să o limiteze când ajung la putere?

02

Două probleme diferite

Cererea politică pentru intelligence

Într-un capitol publicat anul trecut în volumul *Epoca Klaus Iohannis?* (Editura Tact) despre economia politică a relațiilor civil-intelligence sub președinția Iohannis am sugerat că orice analiză sau propuneri de reformă a serviciilor de informații trebuie să plece de la natura economiei politice românești, în special a naturii patronal-clientelare (sau „particulariste”, cum o numește Alina Mungiu-Pippidi) a politicii românești. România este o democrație în care

instituțiile formale coexistă cu rețelele informale patronal-clientelare care concurează pentru controlul resurselor statului. Asta înseamnă că competiția politică din România nu are loc pe baza unor principii ideologice privind guvernarea mai bună a societății, ci este mai degrabă despre cine și cum (re)distribue resursele statului. Regimul este democratic, pentru că avem competiție electorală relativ liberă și corectă, dar nu este democratic în sens weberian, ci mai degrabă într-un sens pre-modern, unde separația dintre sfera publică și cea privată devine un pic... fuzzy.

În democrațiile patronal-clientelare, cum sunt ele denumite de politologi precum Henry Hale (2014) sau Bálint Magyar și Bálint Madlovics (2025), confruntările politice dintre rețelele clientelare sunt mult mai dure și mai riscante, pentru că în joc nu sunt doar niște idei sau agende politice, ci averi întregi și, în anumite cazuri, chiar libertatea celor implicați. Asta înseamnă că în democrațiile de acest tip, competiția politică se dă deseori pe viață și pe moarte. Iar istoria regimurilor post-comuniste din ultimele trei decenii a arătat că aceste regimuri experimentează cicluri relativ regulate în care competiția dintre aceste rețele devine intensă, urmate de perioade de stabilizare a jocului politic în jurul unui nou echilibru de forțe.

În contextul acestei competiții politice dintre diferite rețele patronal-clientelare informale din spatele partidelor, serviciile de informații și celelalte instituții cu acces privilegiat la informație dobândesc o valoare politică mai mare. Informații despre adversari, relațiile lor economice, vulnerabilități personale, anchete aflate în diferite faze, legături cu oameni de afaceri sau cu alte instituții ale statului pot deveni resurse extrem de utile într-o confruntare politică. Iar cu cât costul înfrângerii este mai mare, iar în anumite cazuri costul se poate traduce în multe zerouri sau chiar în termeni de libertate sau închisoare, cu atât crește și valoarea marginală a acestor informații.

Asta duce la o tentație aproape irezistibilă de a instrumentaliza politic serviciile și de a mobiliza resursele publice de intelligence pentru beneficii și interese mai degrabă politice, particulare. Asta ne duce la prima problemă reală pe care o avem în ceea ce privește controlul civil asupra serviciilor de informații și natura relațiilor civil-intelligence. Cererea crescută pentru resursele de intelligence pe care serviciile de informații le pot oferi decidenților politici, pentru interesele lor particulare, viciază natura controlului civil, ducând la erodarea caracterului democratic al acestuia și la folosirea puterii statului pentru

interesele politice particulare ale unui lider și ale rețelelor patronal-clientelare din spatele acestuia.

Asta înseamnă că politicienii nu sunt doar victime potențiale ale serviciilor, ci și consumatori ai produselor lor de intelligence. Un președinte, un premier sau un lider de partid poate avea motive foarte bune să își dorească acces privilegiat la informații pe care competitorii nu le au, mai ales într-un sistem în care controlul instituțiilor statului poate decide nu doar cine guvernează, ci și cine păstrează accesul la resurse economice, funcții publice sau protecție juridică. Din acest motiv, problema relațiilor civil-intelligence nu poate fi redusă la întrebarea clasică despre cum împiedicăm serviciile să interfereze în politică. Trebuie să ne întrebăm și cum reducem stimulentele politicienilor de a solicita, accepta sau exploata această interferență pentru atingerea unor obiective politice particulare, care nu sunt întotdeauna în interesul public.

Aici intervine o diferențiere importantă între controlul civil centralizat și cel descentralizat, pe care îl descriem și drept „democratic”. Un regim democratic liberal ar trebui să țină seama spre un control civil democratic, în care liderii politici nu se folosesc și nu se pot folosi facil de serviciile de informații ca instrumente împotriva rivalilor politici și în care există mecanisme de *checks and balances*. În România ultimelor trei decenii aproape fiecare președinte, poate cu excepția lui Emil Constantinescu, a ajuns să folosească serviciile ca o măciucă împotriva rivalilor politici, iar asta i-a făcut să aloce mai multe resurse materiale și puteri serviciilor pentru a se asigura că măciuca pe care o folosesc devine mai eficăce.

Autonomia acumulată a serviciilor

Din această tentație de a folosi politic serviciile de informații drept măciucă rezultă o a doua problemă, care este mult mai evidentă în dezbaterile de zilele acestea. Serviciile nu sunt structuri pasive care așteaptă ca un politician să

le dea un ordin. Sunt organizații birocratice cu propriile interese instituționale, interesate, ca orice birocrație, de bugete mai mari, mandate mai largi, acces la decizie, protecție față de control extern și o autonomie operațională mai largă. Diferența față de alte instituții ale statului este că serviciile dețin resurse a căror valoare politică poate crește foarte rapid în perioade de conflict politic intens dintre găștile politice. Când politicienii au mai multă nevoie de ceea ce serviciile pot oferi, crește și capacitatea conducerilor acestora de a negocia informal obținerea de mai multe resurse, competențe sau autonomie. Iar asta duce la apariția unor „supra-oameni” ce ajung să fie percepuți drept intangibili sau sfarari de mare clasă în politica românească.

În acest sens, nu trebuie să ne imaginăm un târg explicit în care un șef de serviciu pune un dosar pe masă și cere în schimb o majorare de buget, deși și asta este plauzibil în politica românească. Relațiile instituționale funcționează mult mai subtil. Este suficient ca un lider politic să descopere că informațiile furnizate de un serviciu îi sunt utile pentru înțelegerea adversarilor sau pentru gestionarea unei crize. Asta face ca serviciul respectiv să dobândească acces mai frecvent la decident, iar informația pe care o produce începe să structureze felul în care acesta percepe mediul politic. Într-un asemenea context, apetitul liderului civil pentru un control civil mai intruziv din partea altor structuri, precum instanțele de drepturi și libertăți sau comisiile parlamentare de control, asupra instituției va scădea inerent, în timp ce serviciul acumulează treptat mai multă autonomie și mai multe resurse prin faptul că dovedește că poate să livreze liderului politic ce îi este util acestuia din punct de vedere politic și instituțional. În timp, ceea ce începe ca o relație conjuncturală poate deveni o nouă normalitate, iar gradul de autonomie poate crește inclusiv în relație cu decidentul, care devine dependent de ce îi oferă serviciul, deci se situează într-o postură de inferioritate față de furnizor.

Această dinamică explică, cred eu, și de ce schimbarea unui președinte sau a unui director de serviciu rezolvă atât de puțin. Literatura sociologică care studiază evoluția birocrațiilor ne învață că autonomia instituțională se acumulează în timp și că birocrațiile au un interes direct ca acest lucru să se întâmple (legea lui Parkinson). Bugetele obținute într-o perioadă de criză nu revin niciodată la nivelurile anterioare, capacitățile tehnice dezvoltate rămân, relațiile instituționale cu parchetele, poliția, mediul economic sau partenerii externi la fel. Atunci când o nouă rundă de competiție politică începe, serviciile pornesc deja de la un nivel de capacitate și autonomie mai ridicat decât în ciclul anterior. Din acest punct de vedere, întrebarea pe care ar trebui să ne-o punem nu este doar cine controlează serviciile într-un anumit moment, ci cum au acumulat ele suficient de multe resurse încât fiecare nouă generație de lideri politici să simtă că, pe de o parte, nu le mai poate controla, iar pe de alta, că fără ele nu ar mai avea aceleași avantaje în competiția cu rivalii. Iar pe măsură ce resursele se extind și liderii politici se schimbă, serviciile ajung să dobândească și putere politică prin creșterea propriei autonomii operaționale. Ca în orice relație dintre un dependent de droguri, unde aici drogurile sunt resursele de intelligence, și dealerul său, relația începe cu consumatorul într-o poziție de forță și se încheie cu dealerul într-o poziție dominantă.

Traian Băsescu avea să recunoască singur această problemă la finalul mandatului, pe 15 octombrie 2014:

„Imediat după alegeri să se găsească o formulă prin care serviciile să fie ceea ce trebuie să fie, instrumente pentru adoptarea deciziilor politice corecte și nu cumva să ajungem la situația în care serviciile să poată controla un guvern, o comisie. [...] E în fibra oricărui serviciu să își extindă capacitatea de a controla cât mai mult, uitați-vă și în SUA și în alte țări,

unde s-au constatat abuzuri. [...] Serviciile au devenit extrem de puternice și performante și tentația oricărui serviciu e să acapareze cât mai mult control și influență. Va trebui ca imediat după alegeri să se gândească un sistem mult mai complex, adaptat capacității formidabile pe care o au [SRI și SIE], pentru ca ele să fie controlate. Acest lucru îl voi lăsa pe notița

celui care va câștiga alegerile. [...] Misiunea mea a fost să le fac foarte puternice, misiunea următoarei legislații e să le și controleze. Trebuie prevenită orice tentație a unui șef de serviciu să intre în jocurile politice pentru că el intră cu toată forța sistemului.”

TRAIAN BĂSESCU, 15 OCTOMBRIE 2014

03

Consecințele pentru democrația românească

Faptul că România are servicii de informații puternice nu reprezintă în sine o problemă. Un stat ca România, aflat la o aruncătură de băț de Rusia și având cea mai lungă graniță cu o țară în plin război, într-un mediu de securitate complicat după invazia rusească a Ucrainei, are nevoie de servicii capabile. Problema apare însă atunci când acumularea acestor capacități nu este însoțită și de o creștere comparabilă a capacității de control civil venite din partea instituțiilor democratice, în special a celor non-executive.

Competiția politică se mută într-o zonă opacă

Prima consecință este legată de competiția politică. Dacă accesul privilegiat la resurse informative poate oferi avantaje semnificative în jocul politic, competiția dintre partide nu se mai desfășoară doar prin alegeri și mobilizarea electoratului. O parte a acesteia se mută într-o zonă opacă, în care accesul la informații, la justiția penală sau la fluxuri privilegiate de intelligence poate modifica raporturile de putere dintre rețelele patronal-clientelare sau dintre partidele ce joacă rol de interfețe politice, fără ca alegătorii să poată reacționa sau pedepsi cumva comportamentul acestor jucători politici. Într-un asemenea context, chiar și un politician care ar prefera servicii complet neimplicate poate

avea motive să își păstreze propriile canale de acces dacă bănuiește că adversarii săi nu sunt dispuși să renunțe la ale lor. De ce ai renunța de bunăvoie la folosirea arbitrară a resurselor oferite de serviciile de informații, care îți pot oferi avantaje politice majore, dacă știi că cealaltă tabără nu ar face așa ceva dacă ar fi în locul tău? Nu ai niciun motiv, iar asta perpetuează un control arbitrar asupra serviciilor, tolerat și de cei din opoziție pentru că și aceștia speră că atunci când vor ajunge la putere se vor putea folosi fix de același control arbitrar pentru a obține propriile beneficii particulare.

Aplicarea selectivă a legii

A doua consecință este riscul aplicării selective a legii. Aici dezbateră românească a fost în mod constant prinsă într-o falsă dihotomie. Faptul că un politician este corupt nu înseamnă că nu poate fi victima unei aplicări selective a legii, după cum existența selectivității nu transformă automat un politician corupt într-o victimă inocentă. Cele două lucruri pot fi adevărate simultan. Într-un sistem în care serviciile participă la producerea sau circulația informației folosite de instituțiile judiciare, selecția informațiilor care sunt transmise, momentul în care sunt transmise și intensitatea resurselor mobilizate pentru a le procura sau

difuza pot produce efecte politice importante chiar dacă faptele investigate sunt perfect reale. Magyar și Madlovics numesc acest mecanism o formă de *selective law enforcement*, iar în capitolul meu din *Epoca Klaus Iohannis*? am folosit conceptul pentru a explica cum aplicarea reală a legii poate deveni, în anumite condiții, și o resursă în competiția pentru putere dintre rețelele patronal-clientelare.

Un control civil centralizat și dependent

A treia consecință privește însăși natura controlului civil. România are instituții formale de *oversight*, dar acestea au rămas în mare parte slabe în raport cu organizațiile pe care ar trebui să le controleze. Comisiile parlamentare pentru controlul SRI și SIE au mandate legale foarte vaste și puternice pe hârtie, printre cele mai puternice din Europa conform unui raport al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA), dar nu au dezvoltat capacitatea profesională, independența și cultura instituțională necesare unui control real. Cu alte

cuvinte, au rămas forme fără fond. În practică, controlul rămâne centralizat în jurul președintelui și al CSAT, ceea ce face ca principalul civil care ar trebui să controleze serviciile să fie, în același timp, profund dependent de informațiile pe care acestea i le furnizează și să ajungă să le folosească frecvent pentru atingerea propriilor obiective politice particulare, fără o legătură neapărat puternică cu interesul național, oricum am vrea să-l definim.

Această dependență informațională face relația mai ambiguă decât ar putea părea la o primă privire. Un președinte poate avea toate prerogativele formale necesare pentru a conduce serviciile și, în același timp, să depindă aproape complet de ele pentru înțelegerea amenințărilor externe, a riscurilor interne, a criminalității organizate sau a unor crize politice. Instituția pe care o controlează îi furnizează o mare parte din informația cu care acesta interpretează lumea. Cu cât alternativele civile de analiză sunt mai slabe, cu atât crește această asimetrie.

04

De ce nu este suficientă o nouă lege

Confrunțați cu această realitate, răspunsul clasic al comentatorilor români este de a cere o schimbare de lege sau o reformă instituțională. Ba avem nevoie de legi mai bune ale securității naționale, ba de comisii parlamentare mai puternice, de directori civili reali, de un control mai bun al resurselor alocate sau de reguli mai clare în general. Unele dintre acestea sunt indiscutabil necesare și, în multe cazuri, reformele instituționale sunt mult prea întârziate. Dar adevărul este că toate acestea nu ar rezolva singure problema fundamentală cu care ne confruntăm în relațiile civil-intelligence și în ceea ce privește controlul civil democratic. Asta pentru că problema fundamentală nu este una de design instituțional, iar aceste multe soluții, toate mai degrabă tehnocrate, nu pot

rezolva o problemă fundamental politică. Formele fără fond rămân la fel și atunci când sunt reformate.

Atât timp cât actorii politici au stimulente să folosească resursele serviciilor pentru a obține avantaje împotriva rivalilor lor politici, vor avea și stimulente să păstreze canale informale de acces și să evite formele de control care i-ar împiedica să se folosească arbitrar de ce au de oferit aceste servicii. Nu putem construi un mecanism de control democratic eficace dacă cei care trebuie să îl construiască beneficiază ei înșiși de ambiguitatea instituțională actuală pe care ar trebui să o elimine.

La modul ideal, soluția definitivă la această problemă eminamente politică ar fi transformarea partidelor politice românești. Partide mai programatice, mai instituționalizate și mai puțin dependente de capturarea resurselor statului ar reduce valoarea politică a intelligence-ului, pentru că ar scădea natura pe viață și pe moarte a războiului politic. Dacă supraviețuirea unei rețele politice depinde mai

puțin de contracte, funcții, acces la instituții și protecție administrativă, resursele de intelligence despre cine controlează aceste resurse sau despre vulnerabilitățile competitorilor devin mai puțin valoroase, cel puțin în termeni relativi. Dar această transformare este una de lungă durată și, realist vorbind, este puțin probabil să mai fim în viață când o astfel de politică va exista în România.

05

Un pact de neinstrumentalizare reciprocă

Există însă poate o soluție pe termen mediu, care decurge chiar din diagnosticul de mai sus. Principalele forțe politice românești ar putea să ajungă la un pact prin care serviciile de informații și celelalte structuri militarizate ale statului să fie scoase din arsenalul legitim al competiției politice. Prin asta nu mă refer neapărat la un document solemn semnat la Cotroceni, așa cum s-au tot semnat pacte solemne ignorate și uitate de toată lumea, deși un acord explicit poate fi necesar la început, ci mă refer în special la posibilitatea construirii progresive a unei norme politice potrivit căreia utilizarea resurselor de intelligence împotriva competitorilor politici este inacceptabilă indiferent de cine se află la putere.

O astfel de sugestie poate părea infantilă și chiar este, dacă ne uităm la cum arată politica românească actuală. De ce ar renunța un lider politic la o resursă de intelligence potențial extrem de valoroasă dacă nu are certitudinea că adversarii vor face același lucru? PSD nu are motive să creadă pur și simplu că un viitor președinte apropiat de USR nu va folosi serviciile împotriva sa, după cum USR nu are motive să creadă că PSD și PNL nu au relații privilegiate construite în decenii cu oameni din sistemul de securitate națională. În teorie, fiecare dintre acești actori poate prefera un scenariu ideal în care nimeni nu folosește serviciile politic, dar, în același timp, poate considera complet irațională

o astfel de dezarmare unilaterală. Politologii numesc această problemă una de „angajament credibil” (*credible commitment*).

Aici devine utilă, cred eu, ideea de *institutional forbearance* propusă de Steven Levitsky și Daniel Ziblatt în *How Democracies Die*. Democrațiile funcționează, ne spun ei, nu doar pentru că actorii politici respectă legea, ci și pentru că aleg să nu folosească maximalist toate instrumentele pe care le au la dispoziție atunci când utilizarea lor ar distruge în timp democrația. În relațiile civil-intelligence, norma ar trebui să fie că serviciile nu reprezintă o armă legitimă împotriva opoziției sau a competitorilor politici. O asemenea normă nu poate însă apărea doar pentru că politicienii sunt convinși să fie mai responsabili. Ea trebuie susținută de instituții care le permit să verifice dacă și ceilalți respectă aceeași regulă.

Din acest punct de vedere, controlul parlamentar are două funcții diferite. Prima este cea clasică, verticală, în care Parlamentul trebuie să controleze serviciile de informații în numele societății. Dar există și o funcție orizontală, ignorată aproape complet în România, în care puterea și opoziția trebuie să se poată asigura reciproc că niciuna dintre ele nu capturează serviciile și nu le folosește împotriva celeilalte. Comisiile parlamentare ar trebui să fie, din acest punct de vedere, și mecanisme de *confidence building* între competitorii politici.

Asta presupune ca opoziția să aibă drepturi reale, nu simbolice, în aceste comisii, acces suficient la informații clasificate, personal profesional independent și posibilitatea de a declanșa anumite verificări fără acordul majorității, lucru imposibil în acest moment. Nu este nevoie și nici nu ar fi de dorit ca operațiunile serviciilor să devină transparente pentru public. Serviciile de informații au nevoie de opacitate pentru a funcționa. Este însă nevoie ca actorii politici să poată verifica suficient de credibil că resursele acestor instituții nu sunt folosite împotriva lor.

Același principiu trebuie aplicat și în interiorul executivului. Președinția, Guvernul, MAE, MApN, MAI și structurile civile care deservește CSAT trebuie să aibă capacități analitice proprii suficient de dezvoltate pentru a putea compara, contrazice și verifica evaluările serviciilor. Un decident care primește o singură interpretare a unei situații devine, inevitabil, dependent de instituția care o produce. Pluralizarea informației este, în acest sens, o formă de control civil.

În același timp, directorii civili trebuie să fie directori în sensul real al termenului, nu doar interfețe politice care conferă legitimitate democratică unor organizații conduse efectiv de propriile ierarhii militare. Ei trebuie să poată stabili priorități, controla bugete, evalua conducerile operative, sancționa derapaje și gestiona fluxurile informaționale către beneficiarii de intelligence. Depolitizarea serviciilor nu trebuie, de asemenea, confundată

cu autonomizarea lor. Un pact prin care politicienii doar promit că „lasă serviciile în pace” poate duce la efectul opus celui dorit, ajungând la situația unor instituții mai puțin instrumentalizate politic, dar și mai puțin controlate democratic.

Există, evident, și riscul invers. Un pact între principalele partide poate deveni foarte ușor un pact de impunitate, mai ales într-un sistem patronal-clientelar precum cel românesc. Distanța dintre „nu folosim serviciile unii împotriva altora” și „nu ne anchetăm unii pe ceilalți” nu este foarte mare, din punctul acesta de vedere. Politicienii trebuie să poată fi anchetați de procurori, judecați de instanțe, controlați de ANI, investigați de presă și sancționați administrativ sau penal atunci când încalcă legea. Ceea ce trebuie eliminat este utilizarea selectivă, informală și netransparentă a resurselor serviciilor pentru producerea unor avantaje politice.

Dacă un asemenea pact supraviețuiește câtorva alternanțe la putere, nevoia unui acord explicit poate dispărea treptat. Actorii învață că ceilalți respectă regula, costurile încălcării ei cresc, iar ceea ce la început este un mecanism de reasigurare poate deveni în timp o normă democratică informală. România nu a reușit să construiască o asemenea normă nici în perioada interbelică, nici după 1989, iar fiecare nouă rundă de conflict politic a reprodus tentația de a folosi aparatul informativ și coercitiv al statului împotriva rivalilor politici.

Recomandări

Un control civil democratic asupra serviciilor are nevoie de o regulă politică pe care toți actorii o respectă și de instituții care le permit să verifice că ceilalți o respectă.

Recomandările de mai jos urmăresc ambele obiective.

01 Un pact de neinstrumentalizare reciprocă.

Principalele partide se angajează, la început printr-un acord explicit, să considere inacceptabilă folosirea resurselor de intelligence împotriva competitorilor politici, indiferent cine guvernează. Pe termen lung, acordul ar trebui să devină o normă democratică informală, consolidată de câteva alternanțe la putere.

02 Drepturi reale pentru opoziție în comisiile de control.

Comisiile parlamentare pentru SRI și SIE au nevoie de acces suficient la informații clasificate, de personal profesional independent și de dreptul opoziției de a declanșa verificări fără acordul majorității. Astfel, comisiile devin și mecanisme de încredere reciprocă între putere și opoziție.

03 Capacități analitice proprii în executiv.

Președinția, Guvernul, MAE, MAPN, MAI și structurile civile care deserveșc CSAT au nevoie de analiști proprii, capabili să compare, să conteste și să verifice evaluările serviciilor. Pluralizarea informației reduce dependența decidentului de un singur furnizor.

04 Directori civili cu autoritate reală.

Conducerea civilă a serviciilor trebuie să poată stabili priorități, controla bugete, evalua conducerile operative, sancționa derapajele și gestiona fluxurile informaționale către beneficiarii de intelligence.

05 Depolitizare însoțită de control democratic.

Angajamentul de a „lăsa serviciile în pace” trebuie dublat de mecanisme de control mai puternice, pentru ca reducerea instrumentalizării politice să meargă împreună cu o supraveghere democratică mai bună.

06 Garanții împotriva impunității.

Politicienii rămân supuși anchetelor procurorilor, judecății instanțelor, controlului ANI, investigațiilor presei și sancțiunilor legale. Pactul vizează strict utilizarea selectivă, informală și netransparentă a resurselor serviciilor pentru avantaje politice.

PE TERMEN SCURT

Presiune publică pentru o altă politică și pentru schimbarea naturii relațiilor civil-intelligence.

PE TERMEN MEDIU

Un pact de neinstrumentalizare reciprocă, făcut credibil prin mecanisme formale de control civil.

PE TERMEN LUNG

Partide mai programatice și reducerea caracterului patronal-clientelar al politicii românești.

07

Concluzii

Aici cred că se află, în cele din urmă, și semnificația reală a #DosarulPahonțu. Nu știm cât de multe dintre poveștile despre puterea generalului sunt adevărate și probabil nu vom ști niciodată. Ceea ce știm este că ele sunt considerate credibile de suficient de mulți oameni care cunosc direct modul în care funcționează statul român. Iar faptul că un șef al unei structuri militarizate poate fi perceput timp de două decenii drept unul dintre principalii arbitri informali ai politicii românești, fără ca această percepție să producă o reacție instituțională serioasă, ne spune ceva important despre echilibrul dintre puterea civilă și sistemul de securitate națională din România.

Problema nu este, așadar, doar cum controlăm serviciile, ci și cum construim un sistem politic în care politicienii noștri au mai puține motive să

cumpere ceea ce serviciile au de vândut. Pe termen lung, asta presupune transformarea partidelor și reducerea caracterului patronal-clientelar al politicii românești. Pe termen mediu, presupune un pact de neinstrumentalizare reciprocă, susținut de mecanisme de control civil suficient de puternice pentru a face acel pact credibil. Asta pentru că orice pact rămâne vulnerabil dacă semnatarii nu au încredere că ceilalți chiar se vor ține de cuvânt, iar soluția pentru asta sunt mecanisme formale, instituționale de control care să ofere ochi și urechi tuturor semnatarilor, nu doar pentru a controla ce fac structurile de informații, ci și ce fac ceilalți actori politici cu acces la resursele acestor structuri. Iar pe termen scurt nu putem decât să punem presiune publică pentru o altfel de politică și o schimbare a naturii relațiilor civil-intelligence.

DESPRE AUTOR

Marius Ghincea este cofondator al Institutului Quartet și conduce programul de Politică externă și de securitate. Este cercetător postdoctoral la ETH Zürich și a obținut doctoratul în Științe Politice și Sociale la Institutul Universitar European din Florența. Cercetările sale privesc politica externă și de securitate a UE, securitatea Mării Negre și politica internă a politicii externe.

DESPRE INSTITUTUL QUARTET

Institutul Quartet este un think-tank independent din București care produce și dezbate idei aplicabile pentru problemele importante de politici publice. Credem că politicile publice bune se sprijină pe un dialog deschis și pe idei pe care practicienii și instituțiile le pot pune efectiv în practică. Avem o perspectivă regională, cu specializare pe Europa Centrală și de Est, inclusiv Balcanii de Vest și regiunea Mării Negre.

CUM CITEZI

Ghincea, M. (2026). *Cum (nu) controlăm serviciile? #DosarulPahonțu și controlul democratic asupra structurilor militarizate*. Policy brief. București: Institutul Quartet.

REFERINȚE

- Ghincea, M. (2025). „Economia politică a relațiilor civil-intelligence sub președinția Iohannis”. În M. Bâlici, A. Bîrnoiu, V. Lazăr, C. Rădoi și V. Stan (coord.), *Epoca Klaus Iohannis? România între 2014 și 2025*. Cluj-Napoca: Editura Tact.
- Hale, H. E. (2014). *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. și Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Magyar, B. și Madlovics, B. (2025). *Anatomia regimurilor postcomuniste: un cadru conceptual*. Trad. N. L. Magyari. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agencia pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) (2015). *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU. Mapping Member States' Legal Frameworks*. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.
- Șerban, A. (2026). „Biografia ascunsă a generalului Pahonțu: a făcut parte din trupele de represiune ale lui Ceaușescu și a participat la masacrul din 21 decembrie 1989”. *Recorder*, 26 august 2026. recorder.ro
- DCNews (2014). „Traian Băsescu, moștenire în serviciile secrete. Mugur Ciuvică: Nesimțire și ipocrizie maxime”, 15 octombrie 2014. dcnews.ro

O versiune anterioară a acestui text a fost publicată pe Contributors.ro, pe 2 septembrie 2026. Opiniile exprimate aparțin autorului și nu reprezintă neapărat poziția Institutului Quartet.

Quartet
Institute

quartet.ro
office@quartet.ro
© 2026 Institutul Quartet