

Community-Oriented Policing in Contemporary Democratic Societies

[Poliția orientată către comunitate în societățile democratice contemporane]

Cristian BOCANCEA¹

¹ Professor Ph.D., "Petre Andrei" University of Iași, Romania, e-mail: acbocancea@yahoo.com

Sorin BRAȘOVEANU²

² Lecturer Ph.D., "Petre Andrei" University of Iași, Romania, e-mail: brasoveanu.sorin@yahoo.com

Abstract

Contemporary democratic societies are struggling to change the public perception of public order institutions and models, in the context of a significant gap between the decrease in crime rates, on the one hand, and the inexplicable increase in the feeling of insecurity in public opinion, on the other. Efforts in this direction have been stimulated, in recent decades, by events with a huge media impact, with a dominant pattern: excessive force actions by police officers directed against alleged criminals were followed by riots of minority groups and by socio-political movements such as Black Lives Matter; all these events are questioning not only the manner of police action, but also the critical accumulation of cleavages in the democratic world. A solution for a more efficient and at the same time more democratic management of public order problems seems to be the adoption of the community-oriented policing model.

Keywords: community-oriented policing; force; public order.

How to cite: Bocancea, C., & Brașoveanu, S. (2026). Community-Oriented Policing in Contemporary Democratic Societies. *Anuarul Universității "Petre Andrei" din Iași, Fascicula: Drept, Științe Economice, Științe Politice*, 36, 71-86.
<https://doi.org/10.63331/upalaw/36/07>

Introducere

Securitatea externă și ordinea publică internă au reprezentat totdeauna elementele de bază ale bunei funcționări a societăților organizate statal, acestor două funcții adăugându-li-se crearea condițiilor (juridice și economice) pentru producerea și distribuirea echitabilă a prosperității. Oamenii au așteptat întotdeauna de la conducătorii lor, în mod firesc, să-i protejeze de dușmanii din afara zidurilor cetăților sau din afara frontierelor (fie ele naturale sau artificiale), dar și să-i apere de răufăcătorii din propria colectivitate – hoți, bătauși, violatori etc. În filosofia modernă, Thomas Hobbes (1588-1679) explica foarte sugestiv de ce indivizii trebuie să renunțe la ideea de a se apăra singuri de dușmani sau de a-și face singuri dreptate: totdeauna se va găsi un om mai puternic sau mai viclean decât tine, așa încât viața îți va fi mereu în primejdie, dacă te expui sau te implici inutil în acțiuni violente; mai bine este să lași statul să preia această funcție a constrângerii, pe care să o exercite în regim de monopol¹.

Cum ar putea statul să reprime, în mod eficient și just, violența prin violență? Și în ce limite ar putea el să exercite această funcție? Iată două întrebări la care au existat numeroase răspunsuri, de-a lungul vremii, și care generează și în prezent dezbateri serioase privind modelul optim de utilizare a „violenței legitime”. În paginile care urmează, ne vom îndrepta atenția spre o importantă schimbare de paradigmă în activitatea poliției din societățile democratice, prin scăderea relevanței modelului represiv tradițional și prin adoptarea treptată a unui nou model de cooperare între instituția de ordine publică și societate: modelul poliției orientate spre comunitate.

Evoluția istorică a modelelor de ordine publică

Până prin secolul al XVIII-lea (numit de istorici Secolul Luminilor, întrucât a existat atunci un efort al elitelor intelectuale de a face ca masele populare să se „lumineze”, adică să se împărtășească și ele din binefacerile culturii și ale ideilor de libertate și egalitate între oameni), se credea că statul (prin conducătorul său – împărat, rege, prinț etc.) are dreptul absolut de a acționa cum dorește în raport cu individul. Această concepție s-a numit „absolutism monarhic”; reperele ei de bază erau: absența unei constituții, prevalența voinței suveranului, dreptul acestuia de a administra după bunul plac pedeapsa capitală. La finele secolului al XVII-lea, apoi spre sfârșitul veacului XVIII, au avut loc revoluțiile burgheze din Anglia, respectiv din Franța, în urma cărora monarhii au fost obligați să accepte ordinea constituțională. Noua formulă de exercitare a autorității, bazată pe Constituție și legi, presupunea respectarea de către toți indivizii (șefi și subordonați) a drepturilor celorlalți membri ai societății; respectarea drepturilor cetățenilor la viață, libertate, la proprietate privată și la o dreaptă judecată a devenit o regulă juridică universală, pentru aplicarea căreia au fost create instituții judecătorești autonome și structuri de forță de genul *poliției*.

Regula respectării drepturilor tuturor cetățenilor a apărut ca un „principiu juridic” ce ne arăta *cum ar trebui să funcționeze o societate bine orânduită*. Dar de la principiu până la punerea lui în practică a fost o cale lungă și anevoioasă. Aparatul polițienesc nu a fost creat ca o instituție neutră, servind fără părtinire pe toți cetățenii. Chiar dacă imaginea polițistului epocii moderne a fost aceea a unui slujbaș al statului, înarmat și îndreptățit să folosească forța brută contra celor care încalcă legile sau care atentează la viața, proprietatea și siguranța semenilor, funcția sa principală a fost una de apărare a claselor superpuse, bogate,

¹ Thomas Hobbes, *Leviatanul*, Editura Herald, București, 2020.

care aveau control asupra statului. Din această perspectivă, forțele de ordine publică au trezit în rândul celor săraci (predispuși la mici sau mari infracțiuni) o anumită teamă, pe când celor bogați le-au dat un sentiment de siguranță.

În pofida faptului că majoritatea covârșitoare a populației respectă legile și se supune ordinelor autorităților publice, abținându-se de la gesturi sau acțiuni care ar dăuna semenilor, frica față de poliție s-a generalizat în societățile moderne, crescând odată cu dezvoltarea capacităților tehnice ale forțelor polițienești de a interveni în chestiunile de ordine și siguranță publică. Corolarul acestui sentiment larg împărtășit în societate a fost acela al desprinderii tot mai accentuate a instituțiilor represive de baza comunității deservite, ba chiar al inducerii unei *rupturi între oamenii de rând și deținătorii forței legitime*. Acoperiți juridic de funcția lor socială (care le dă prin lege dreptul de a folosi forța), polițiștii au ajuns uneori să acționeze în mod exagerat, întrucât legea nu putea defini foarte riguros limitele rezonabile ale utilizării forței. Așa s-a ajuns la cazuri de violență inutilă, de excese în utilizarea metodelor coercitive de către poliție, mai ales în raport cu anumite categorii sociale (muncitori și țărani) sau grupuri rasiale (negri, hispanici etc.). În secolele XIX și XX, poliția a dispersat mișcări greviste, trăgând în muncitorii care își cereau drepturile salariale; în SUA, i-a prigonit pe negrii fugiți de pe plantații; în Europa, i-a vânat pe țiganii corturari, percepuți ca hoți itineranți. Prin toate aceste forme de represiune, poliția nu a făcut decât să mențină o ordine publică dictată de categoriile bogate, temătoare în fața posibilelor revolte ale săracimii. Așa se explică de ce polițistul a fost privit ca apărătorul celor bogați și implicit ca dușmanul săracilor. Bazându-se tot mai mult pe mașini de intervenție, pistoale și stații radio, polițiștii au fost etichetați ca forțe represive, uitându-se faptul că munca lor nu se reducea la prinderea infractorilor, în spectaculoase schimburi de focuri, ci avea și o componentă de prevenție și descurajare a infracționalității.

Departe de a fi doar „un instrument coercitiv în mâna statului” (implicit în mâna clasei bogate care se află la conducerea statului), *poliția îndeplinește funcții sociale generale*, fără coloratură clasială: îi apără pe cei mulți de criminalii în serie, îi prinde pe hoții mărunți, intervine în conflictele dintre grupări sociale și clanuri interlope, se implică în cazurile tot mai numeroase de violență domestică, stopează contrabanda, traficul de persoane și de droguri, traficul de minori și exploatarea exercitată de proxeneți, descurajează distrugerea proprietății publice și conservă starea de pace socială. Pentru toate aceste merite indubitabile, polițistul modern a dorit să fie perceput ca un „prieten al cetățeanului”, ca omul de încredere din cartierele mărginașe, salvatorul copiilor abuzați de părinții alcoolici, protectorul celor neajutorați în fața organizațiilor mafiote etc.

În a doua jumătate a secolului XX, în lumea democratică anglo-americană au apărut tot mai multe luări de poziție contra „ipostazierii” modelului tradițional al acțiunii polițienești bazate pe forță și constrângere (adică a conservării și prezentării lui ca unică soluție), afirmându-se că polițistul ar trebui să aibă (și că el are efectiv, în multe situații) o relație „prietenoasă” cu societatea. Noile modele propuse de practicieni reputați ai domeniului au fost: „poliția orientată către comunitate” (*Community-Oriented Policing*); „poliția orientată spre probleme” (*Problem-Oriented Policing*); *Intelligence Led Policing* (desfășurarea activităților polițienești în baza produselor de *intelligence* furnizate de analiști, cu privire la autorii de infracțiuni, zonele de risc și resursele ce trebuie alocate pentru combaterea eficientă a criminalității); *Media-Led Policing* (acțiunile desfășurate sub presiunea mass-media, prin articole de presă și reportaje ce prezintă cazuri, situații cu mare impact societal). „Moda” americană a *polițistului bun și prietenos* s-a propagat și în Europa Occidentală. În schimb, în țările răsăritene din sfera de influență sovietică, a predominat imaginea represivă

a poliției (accentuată în perioada de instaurare a regimului comunist), dar autoritățile s-au străduit, prin mijloace propagandistice, să schimbe această imagine. Am putea da ca exemplu, în acest sens, ciclul de filme comice românești „Brigada Diverse intră în acțiune”, difuzată în anii 1970. Personajele polițienești, jucate de actori foarte bine aleși (Toma Caragiu, Sebastian Papaiani sau Iurie Darie), arătau publicului fațetele pozitive ale muncii organelor de anchetă și subliniau funcția lor preventivă, educativă².

În România post-comunistă, poliția s-a confruntat, pentru o scurtă perioadă, cu un val de „respingere” din partea populației, care o asocia cu totalitarismul ceaușist; oamenii în uniformă ai fostei Miliții erau reticenți în folosirea forței și închideau ochii la micile încălcări ale normelor sociale (sanționabile juridic), de frică să nu fie etichetați drept „milițieni” (termenul devenise deja peiorativ, o adevărată injurie) sau „slugi ceaușiste”. După doi-trei ani de la schimbarea regimului politic, grație unei împrăștiări a contingentelor sale și grație eforturilor de „europenizare” (prin asistența primită de la polițiile din Vest), Poliția Română a început un nou episod al existenței sale, cu pași mici și șovăielnici.

Procesul de transformare a milițianului în polițist a presupus ceva mai mult decât modernizarea uniformelor sau revopsirea mașinilor de intervenție. Principalul element al schimbării era unul de *atitudine față de lege și față de societatea* pe care o apărau. În acest sens, sunt edificatoare observațiile unui fost ministru de interne de la începutul anilor ‘90, Doru Viorel Ursu, care pune în discuție părțile rele și cele bune ale fostei miliții: „Există chiar o vorbă: un milițian trebuia să se ducă și el în spatele raftului să mai bea un șpriț pe gratis, să mai facă rost de un brad sau porc pentru Crăciun și de miei de Paște. Era acțiunea MOV: miei, ouă, vin. Să mai ciupe o chelneriță, dar (...) masa de milițieni a servit enorm de mult apărării cetățeanului. Cred că la vremea aceea soția sau fiica dumneavoastră puteau să vină mai în siguranță seara acasă”³. Nu știm în ce măsură oferea Miliția o mai bună protecție cetățenilor decât o face actuala Poliție. Dar important ni se pare faptul că în acest serviciu public s-au produs schimbări de substanță, care folosesc societății. Respectiv schimbări au fost consacrate juridic prin *Legea nr. 218 din 23 aprilie 2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române*, precum și prin *Noul Statut al polițistului*, adoptat prin *Legea nr. 360/2002*. În plus, în România postcomunistă a fost creată o „a doua poliție”, subordonată primarilor – Poliția Locală (*Legea nr. 155/2010 privind Poliția Locală*). Structura de Ordine Publică din cadrul Poliției Române și Poliția Locală au atribuții asemănătoare, iar din punctul de vedere al principiilor lor de acțiune, ambele sunt expresii ale *paradigmei poliției orientate către comunitate*.

În cele peste trei decenii de reformă instituțională, au coexista și coexistă încă toate cele cinci modele de acțiune ale poliției, enumerate mai sus, rămânând însă dominant, pentru moment, *modelul standard (tradițional)*, dar cu o deschidere spre *Community-Oriented Policing* și respectiv spre *Intelligence Led Policing*; creșterea importanței mijloacelor de comunicare în masă pentru formarea și orientarea opiniei publice și pentru realizarea politicilor din domeniul siguranței persoanei a generat și sporirea prezenței modelului *Media-Led Policing*, în ansamblul paradigmelor muncii de poliție de la noi.

² Grupul infractorilor care dădea mereu nas în nas cu milițienii își însușise un cântecel, la lecțiile de educație civică din penitenciar, arătând că cine nu se lasă machetat ca „om” (adică o ființă respectuoasă față de lege) va fi inevitabil prins și pedepsit, pentru că ochiul vigilent al forțelor de ordine stă mereu deschis: „Fă-te om, fă-te om! / Alungă-ți gândul necinstit. / Nu uita că eu veghez / Și nu te iert când ai greșit”.

³ *** , Drumul de la milițian la polițist: S-au schimbat uniformele, s-au vopsit mașinile, dar oamenii au rămas aceiași, 01.05.2015<https://www.digi24.ro/special/campanii-digi24/1990-anul-0/1990-drumul-de-la-militian-la-politist-s-au-schimbat-uniformele-s-au-vopsit-masinile-dar-oamenii-au-ramas-aceiasi-386816>.

Data fiind asumarea unor valori și principii democratice, în consens cu drepturile omului (în special cu dreptul la integritatea fizică și demnitatea persoanei), în condițiile descentralizării și ale afirmării colectivităților locale, modelul *poliției orientate către comunitate* a devenit și în România o alternativă necesară la clasică intervenție coercitivă a poliției.

Excesele „violentei legitime” și geneza mișcărilor occidentale de reformare a poliției

Conceptul de „poliție orientată către comunitate” a apărut în cea de-a doua jumătate a secolului XX, după tragică experiență a războiului, în contextul frământărilor social-politice asociate reconstrucției economice și reșezării din temelii a valorilor societale. În Europa și în America, dar și în spațiul asiatic – zone devastate de îndelunga confruntare militară, în care s-a recurs chiar și la arma nucleară –, vechea ordine de dinainte de 1940 era dur criticată, oamenii fiind dispuși să experimenteze regimuri de mână forte, inclusiv de tip comunist (sovietic). O eră a revoluțiilor părea să amenințe fragila pace de după înfrângerea fascismului și a imperialismului nipon.

Ca de fiecare dată când se încheie o perioadă de restricții și de privațiuni economice, când se reintră într-un fel de „normalitate”, societatea trece printr-o euforie a libertății, în cadrul căreia există riscul dezordinii și al contestării autorității. Din acest motiv, preocupările vizând o nouă manieră de asigurare a ordinii publice după război s-au manifestat predilect în țările occidentale democratice, unde nevoia de menținere a climatului de siguranță comunitară era strâns corelată cu exigența constituțională a respectării drepturilor omului. Prin contrast, statele intrate în sfera de influență sovietică au adoptat un model de ordine publică ultra-represiv, specific lumii totalitare, în care poliția (alături de forțele de securitate – serviciile de informații cu funcții de poliție politică) reprezenta instrumentul înarmat al partidului comunist pentru crearea „omului nou”.

În istoria ei modernă, poliția a fost considerată, în esență, o forță represivă de care se servesc în mod legitim autoritățile publice – de stat sau locale – pentru a menține ordinea. Rostul poliției, alături de justiție, era acela de „a supraveghea și a pedepsi” (conform expresiei consacrate de Michel Foucault⁴). Aidoma principelui din cartea omonimă a lui Niccolò Machiavelli, polițistul trebuia să fie temut, nu iubit.

⁴ În cartea *Surveiller et punir. Naissance de la prison* (Gallimard, 1975), Michel Foucault arată cum au evoluat sistemele moderne de justiție, de la o filosofie a pedepsei administrate public, cu accent pe supliciuul corpului, la o politică penală în care este păstrată publicitatea judecății (cu rol de descurajare pentru orice posibil infractor), dar în care pedeapsa corporală nu mai este aplicată în văzul tuturor, iar de la începutul secolului al XIX-lea se transformă radical, prin eliminarea schingiuirilor și diminuarea suferințelor fizice: „Pedeapsa a trecut de la practicarea senzațiilor insuportabile la o economie a drepturilor suspendate. Dacă justiția mai este, încă, nevoită să manipuleze și să se atingă de corpul justițiabililor, o va face de la distanță, curat, după legi austere și ținând spre un obiectiv mult mai «înalt». Grație acestei noi atitudini moderate, o întreagă armată de tehnicieni a venit să ia locul călăului, anatomist nemijlocit al suferinței: supraveghetori, medici, preoți, psihiatri, psihologi, educatori; prin simpla lor prezență în preajma condamnatului, ei aduc justiției elogiile de care aceasta are absolută nevoie: îi garantează că trupul și durerea nu constituie obiectivele ultime ale acțiunii ei punitive” (*A supraveghea și a pedepsi. Nașterea închisorii*, traducere, postfață și note de Bogdan Ghiu, Ediția a II-a, Editura Paralela 45, Pitești, 2005, pp. 16-17). În aceeași linie de idei, Foucault remarcă și modul în care justiția transferă violența către o zonă administrativă, reținând pentru sine doar o funcție restauratoare, educativă. Întrucât pedeapsa executată în public putea deveni un focar de violențe colective și de creare a unui sentiment de solidaritate cu cel condamnat, s-a preferat renunțarea la spectacol: „Pedeapsa va tinde, prin urmare, să devină partea cea mai ascunsă a procesului penal. Fapt ce are mai multe consecințe: ea părăsește domeniul percepției cvasicotidiene pentru a intra în cel al conștiinței abstracte; se așteaptă ca eficacitatea ei să se datoreze caracterului implacabil, nu intensității ei vizibile; certitudinea de a

Abia de două-trei decenii s-a încercat o schimbare de percepție publică, polițistul fiind prezentat (în spoturi de promovare) ca o figură „prietenoasă”, la care cetățeanul să apeleze cu încredere. Dar efectele acestei propagande sunt în continuare modeste, limitate: personajul în uniformă albastră rămâne, în mintea oamenilor, acea forță publică înarmată, având dreptul de a lovi, de a lipsi de libertate, iar la nevoie chiar de a ucide. Sentimentul trăit la vederea agentului de poliție trebuie să fie unul de stânjeneală; nu contează dacă te știi sau nu vinovat de vreo faptă reprobabilă⁵: câtă vreme ai în față „simbolul stradal” al pedepsei, trebuie să te cuprindă fiorul fricii.

Totuși, cât de eficientă este gestionarea ordinii prin frica față de violența legitimă și în ce limite se poate manifesta acea violență? În ultimii ani, au apărut în mass-media numeroase cazuri catalogate ca „grave încălcări ale drepturilor omului”, sau ca „violente nejustificate” exercitate de unii polițiști față de persoane pe care trebuiau să le rețină. Cel mai cunoscut și mediatizat caz a fost, în ultimii ani, acela al lui George Floyd, un american de culoare, în vârstă de 46 de ani, care a murit în timpul operațiunii de imobilizare efectuate de polițistul Derek Chauvin. Chauvin, angajat al Departamentului de poliție din Minneapolis, a fost demis după incident și a fost pus sub acuzare, constatându-se că a înșenuncheat pe gâtul lui George Floyd, în acțiunea derulată în luna mai a anului 2020, afro-americanul decedând în timpul arestării. Imaginile cu incidentul au declanșat în întreaga lume proteste împotriva violenței poliției și de solidaritate cu mișcarea *Black Lives Matter* din SUA.

Desigur, dimensiunea rasială a incidentului a fost cea care a contat enorm, atât în debaterile de presă, în manifestațiile de stradă ce au urmat morții lui Floyd, cât și în derularea procesului contra lui Chauvin, mai ales pentru că, în SUA, au fost multe incidente în care polițiștii albi au uzat de o violență nejustificată contra unor presupuși (sau reali) infractori de culoare. Scenariul pare să se repete, ca într-un interminabil coșmar: o acțiune de rutină – verificarea unor suspecti – degenerază în uciderea unei persoane de culoare; apoi comunitatea rasială din care făcea parte victima răbufnește în ample acțiuni de stradă, incendiind mașini, distrugând magazine, aruncând sticle incendiare către forțele de ordine. Intervine apoi garda națională, ca să potolească revoltele. Politicienii vin cu declarații peste resturile fumegânde ale confruntărilor, promițând o lume mai bună și mai dreaptă...

fi pedepsit – aceasta, și nu oribilul teatru trebuie să împiedice comiterea crimei; mecanica exemplară a actului de a pedepsi își modifică angrenajele. În felul acesta, justiția nu se mai încarcă public cu partea de violență inerentă activității ei. Dacă totuși ucide sau lovește, nu o mai face spre a-și glorifica forța, ci în virtutea unui element care face parte din ea însăși și pe care este obligată să-l tolereze, dar pe care îi este greu să-l mărturisească. Accentele de infamie sunt redistribuite: în cadrul pedepsei-spectacol, o oroare difuză emana dinspre eșafod; ea îi învăluia deopotrivă pe călău și pe condamnat; iar dacă era întotdeauna pe punctul de a preschimba în milă sau glorie umilirea la care era supus cel supliciat, preschimba în mod regulat în ticăloșie violența legală a călăului. De acum încolo, scandalul și lumina vor fi împărțite altfel; condamnarea în sine este menită să-1 marcheze pe delincent cu un semn negativ și univoc: deci publicitate a debaterilor și sentinței; în ceea ce privește execuția, ea nu este decât o umilire în plus, pe care justiția se jenează să o impună condamnatului; se va ține, prin urmare, la distanță de ea, căutând tot timpul să o încredințeze altora, și sub pecetea tainei. E urât să fii pasibil de pedeapsă, dar prea puțin glorios să pedepsești. De aici, dublul sistem de protecție pe care justiția l-a așezat între ea și pedeapsa pe care o impune. Executarea pedepsei tinde să devină un sector autonom, de care un mecanism administrativ descarcă justiția; aceasta se eliberează printr-o disimulare birocratică a pedepsei de rușinea secretă de a trebui să pedepsească” (*Ibidem*, p. 15).

⁵ Ni-l amintim pe celebrul personaj Charlot, din filmele mute ale lui Chaplin, care se retrage mereu din aria de patrulare a polițistului: mai întâi, prefăcându-se absolut inocent, face câțiva pași pentru a lua necesara distanță de siguranță; apoi, o ia literalmente la sănătoasa, declanșând urmărirea din partea organului legii. În mod similar sunt zugrăvite relațiile cetățean - polițist și în peliculele cu Stan și Bran, din aceeași perioadă istorică.

Pe scenariul descris, au avut loc mai multe evenimente dramatice în SUA, cu efecte și reverberații în funcționarea tuturor departamentelor de poliție din lume. De exemplu, celebrele revolte de stradă din Los Angeles au izbucnit după ce patru polițiști ai L.A.P.D. au fost achitați de instanță în cazul bătăii administrate lui Rodney King, în 29 aprilie 1992. În revolte, au murit 53 de persoane, 3000 au fost rănite, iar orașul a înregistrat pierderi de un miliard de dolari, din cauza distrugerii proprietăților private și a furturilor.

În februarie 2012, Trayvon Benjamin Martin, un afro-american în vârstă de 17 ani, din Miami Gardens, Florida, a fost împușcat mortal de George Zimmerman, în Stanford, Florida. Tatăl lui Martin plecase să o viziteze pe logodnica lui, în Twin Leakes, Stanford, fiind însoțit și de adolescent. În seara de 26 februarie 2012, Martin se întorcea singur la casa logodnicei tatălui, după ce fusese la un magazin din apropiere. Zimmerman, un membru al comunității care făcea parte din organizațiile voluntare ce previn violența și crimele făcând patrulă prin cartiere, l-a observat pe Martin și l-a raportat poliției din Stanford, susținând că ar avea un comportament suspect. Câteva minute mai târziu, a avut loc o altercație între cei doi, iar Zimmerman l-a împușcat fatal pe Martin în piept. După achitarea de către justiție a lui Zimmerman, în anul 2013, Alicia Garza, Patrisse Cullors și Opal Tometi au inițiat un proiect, intitulat #BlackLivesMatter, care a luat amploare ulterior, devenind un slogan internațional foarte cunoscut.

În anul 2014, în SUA a avut loc un alt eveniment tragic, cunoscut sub numele de „revolta de la Ferguson”. Evenimentul declanșator al acestei revolte a fost uciderea tânărului de culoare Michael Brown, pe 9 august 2014 în Ferguson, Missouri. Moartea tânărului a cauzat indignare și mișcări de stradă vehemente din partea populației locale, care i-a asociat o conotație rasistă. Michael Brown a fost împușcat de poliție, fără a fi înarmat și în timp ce se deplasa pe stradă. Conform poliției, însă, acțiunea represivă s-ar fi datorat faptului că Brown ar fi încercat să agrezeze un polițist și să îl dezarmeze. Voind să contracareze revoltele declanșate în oraș, autoritățile locale au impus la început restricții de circulație, pentru ca apoi, după câteva zile, să solicite intervenția Gărzii Naționale.

Nu trebuie să privim peste ocean, ca să vedem cazuri de violență oarecum similare. De exemplu, în octombrie 2018, România a fost condamnată la CEDO pentru o acțiune în forță a Poliției și a Jandarmeriei, realizată în noiembrie 2005, pentru arestarea a trei hoți de etnie romă. În hotărârea definitivă emisă de instanța europeană, se estima că „folosirea forței de către poliție împotriva d-lui Lingurar și a d-lui Lăcătuș a fost excesivă și nejustificată de circumstanțe”. „D-l Lingurar a fost trântit la pământ de către un ofițer de poliție și d-l Lăcătuș a fost lovit cu un baston polițienesc, deși nu opunea rezistență și a fost imobilizat de doi ofițeri de poliție”, menționa CEDO, care consideră că „aceste acte de brutalitate au fost menite să stârnească sentimentul de teamă, angoasă și inferioritate care pot umili și înjosi”, punerea la pământ a reclamantului reprezentând, în opinia instanței europene, un act ce „afectează demnitatea umană”⁶. Deși nu a admis că acțiunea poliției a avut o motivație rasistă, CEDO a considerat, totuși, că investigarea de către autoritățile române a acuzației de rasism formulate de reclamânți nu a fost aprofundată suficient.

În aprilie 2020, un caz de violență a poliției a ținut capul de afiș al presei: în localitatea Bolintin Vale (județul Giurgiu), șeful postului de poliție și alți câțiva lucrători din subordinea sa au intervenit contra unor cetățeni (de etnie romă, din nou) care făceau un grătar în plină stradă, încălcând ordonanțele militare ce reglementau restricțiile din pandemia de Covid-19.

⁶ Hotărârea CEDO de condamnare a României pentru evenimente din timpul raziilor de la Pata Rât din Cluj-Napoca, pronunțată la Strasbourg, pe 16 octombrie 2018, la cererea nr. 5886/15.

Ca urmare a difuzării în mass-media a filmului acțiunii, șeful poliției din Bolintin Vale a fost destituit și s-a deschis urmărirea penală pentru purtare abuzivă. Din perioada restricțiilor datează și cazul relatat de George Arun pentru cotidianul „Deutsche Welle”: „În septembrie anul trecut, doi tineri au reclamat nouă agenți de poliție că au fost bătuți cu bestialitate pentru că le-au atras atenția că nu poartă mască de protecție. Conform procurorilor de caz, unul dintre tineri a fost dus pe un teren viran și bătut crunt aproximativ o jumătate de oră, iar unul dintre agenți a urinat pe el. Celălalt a fost încătușat și lăsat pe o stradă mărginașă. Opt dintre aceste specimene în uniformă au fost arestați, iar unul este cercetat în stare de arest la domiciliu”⁷. Potrivit autorului citat, „cazurile de violență ale unor agenți de poliție sunt deseori mușamalizate de superiori. Este și cauza pentru care mulți români, mai ales de la țară sau din orașele mici, nu reclamă astfel de abuzuri. Le e frică. Așa cum le-a fost frică și în regimul comunist. Toți se cunosc între ei și se acoperă unii pe alții. Lumea e mică și se așteaptă la tot felul de șicane”.

Exemplele de purtare abuzivă a cadrelor de poliție, evocate mai sus, au menirea de a arăta că, în complicata și tensionată activitate de menținere a ordinii publice și de prevenire / combatere a infracționalității, se pot petrece fapte care exced limita rezonabilă de violență exercitată legitim⁸. Cauzele sunt multiple: polițiștii pot fi inadecvat antrenați pentru intervențiile ce comportă folosirea forței; lipsa experienței îi poate face să exagereze pericolul în care se află; dar poate exista, în anumite cazuri, o problemă de mentalitate: polițistul „trebuie să fie violent”, chiar dacă poate rezolva un incident de siguranță publică prin metode non-violente. Un alt element ce ține de mentalități este acela al prejudecăților față de diverse etnii (cum ar fi țiganii din Europa și negrii din America) sau categorii sociale, tratate din start ca potențial infractoare. Pentru a se atenua această atitudine, se derulează numeroase proiecte educaționale în rândul forțelor de ordine, insistându-se asupra specificului intervenției în cadrul colectivităților aparținând minorităților⁹.

Totuși, ce se înțelege prin „violență legitimă” și care este rostul ei ca instrument al organelor de poliție? Sir Robert Peel, fost prim-ministru și secretar de interne al Regatului Unit din 1822 până în 1846, cunoscut ca „părintele poliției moderne”, a stabilit trei principii esențiale ale poliției, care rămân la fel de esențiale astăzi, ca acum două secole: a) Scopul poliției este prevenirea criminalității, nu prinderea infractorilor. Departamentele de poliție eficiente au rate de arestare scăzute, deoarece comunitățile lor au rate de criminalitate scăzute. b) Pentru a preveni criminalitatea, poliția trebuie să câștige sprijin public. Dacă comunitatea are încredere și sprijină poliția, toți cetățenii vor împărtăși responsabilitatea prevenirii infracțiunilor, ca și cum ar fi o forță de poliție voluntară. c) Pentru a obține sprijin public, poliția trebuie să respecte principiile comunității. Poliția câștigă o bună reputație aplicând legile în mod imparțial, angajând ofițeri care reflectă și reprezintă comunitatea și folosind forța doar în ultimă instanță.

Când folosește, totuși, mijloace de forță, poliția o face *în numele statului* – instituția generică ce organizează viața publică și privată a unei mari colectivități umane. Spre

⁷ George Arun, *Poliția și vechile năravuri*, 5 aprilie 2021, <https://www.dw.com/ro/poli%C8%9Bia-%C8%99i-vechile-n%C4%83ravuri/a-57091537>.

⁸ Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului din România – Comitetul Helsinki prezintă permanent pe site-ul său cazuri de abuzuri ale organelor de poliție și situația condamnării statului român la CEDO, din cauza acelor abuzuri (<https://apador.org/abuzuri-ale-fortelor-de-ordine/>).

⁹ A se vedea, de exemplu, Javier Sáez (Fundación Secretariado Gitano) și Sara Giménez (Fundación Secretariado Gitano), *Ghid practic pentru serviciile de poliție în vederea prevenirii discriminării comunităților de romi*, iulie 2014, https://www.gitanos.org/upload/31/28/14-09-19_Guia_Servicios_Policiales_Proyect_Net_Card_RUMANO_web_.pdf.

deosebire de individ, căruia nu îi este permis să acționeze prin mijloace violente față de semenii (nici măcar când ar avea un just temei), statul deține monopolul forței legitime¹⁰. „Coerciția la nivel statal se realizează printr-un aparat specializat și instituționalizat, care implică tehnici, mijloace, instrumente și proceduri specializate și care asigură o reacție promptă și proporțională la forma de violență manifestată în societate. Mijloacele și procedurile utilizate sunt și ele violente în esența lor (...). Dar violența organizată, instituționalizată, realizată de către stat, se desfășoară sub semnul superior al binelui general al societății”¹¹. Așa cum remarca Hannah Arendt (celebra scriitoare germană de origine evreiască, analistă a fenomenului totalitar), datorită faptului că este specializată și legitimată, forța folosită de autoritățile statului încetează să mai fie o forță brută, schimbându-și astfel natura¹².

Oricât de mult și-ar schimba natura, forța legitimă a statului nu se desprinde niciodată de substratul ei violent, constrângător, după cum nu scapă nici de riscul derapajelor slujbașilor săi (marcați de excesul de zel, de nepricepere sau chiar de devianțe patologice). Prin urmare, atâta vreme cât vor exista organele de ordine ale statului va persista problema justului dozaj al folosirii violenței legitime. Dezbaterile pe această temă – fie ele de principiu, fie generate de evenimente concrete ca cele descrise mai sus – pun în prim-planul atenției conceptul de „poliție orientată către comunitate”.

Conceptul de „poliție orientată către comunitate” (Community-Oriented Policing – COP)

În lucrarea *Analiza de intelligence în social-media* (2020), Emil Gîrdan, arată că o lungă perioadă de timp, începând din anii '20-'30 ai secolului trecut, sistemele de ordine publică s-au bazat pe filosofia „toleranței zero” față de infracționalitate, de aici rezultând o organizare de tip militar a serviciilor polițienești și un anumit „tipar” al acțiunilor: patrulare aleatoriu constituite (pentru a nu fi „erodate” de rutină și complicități) și foarte numeroase, pe rute care se schimbă mereu (ca să nu fie cunoscute de către infractori), cu acțiune în zonele considerate de risc; acțiunea rapidă la apelurile de urgență; impunerea legii prin măsuri de forță (rețineri, arestări, restricționări de circulație). La sfârșitul anilor '70, însă, deși domina încă *modelul standard de organizare și acțiune polițienească*, apare în Statele Unite o nouă concepție despre menținerea ordinii publice: aceea a „poliției orientate către comunitate” (*Community-Oriented Policing*).

Principiul de bază al acestui nou model era acela al colaborării dintre poliție și colectivitatea pe care o deservește, pentru a identifica și a rezolva împreună problemele cu care se confruntă (criminalitatea gravă – omorul, jaful armat și traficul de droguri – și delincvența „măruntă”, dezordinea și revoltele, încălcarea normelor de conviețuire, prostituția, vagabondajul, bandele de diverse tipuri). Noua formulă de acțiune presupunea descentralizarea poliției și atragerea cetățenilor în activitatea de menținerea ordinii. Deși bună în principiu, această „filosofie” genera costuri mai mari, iar uneori inducea ideea creării unor grupuri cetățenești paramilitare, a căror acțiune putea degenera¹³.

¹⁰ În lucrarea *Politica, o vocație și o profesie* (1919), sociologul german Max Weber definea statul ca instituția care are dreptul legitim de a utiliza violența contra indivizilor de pe un anumit teritoriu, pentru a conserva pacea și ordinea (traducerea românească a cărții: Editura Anima, București, 1992).

¹¹ Laura Maria Stănilă, *Sociologie juridică*, Universul Juridic, București, 2017, p. 208.

¹² Hannah Arendt, *Crizele republicii*, Editura Humanitas, București, 1999, p. 141.

¹³ Emil Gîrdan, *Analiza de intelligence în social-media*, Editura Sitech, București, 2020.

În aceeași perioadă, se produceau schimbări de optică sociologică și în cadrul poliției britanice, unde apare conceptul de „poliție orientată spre probleme” (*Problem-Oriented Policing*). Schimbarea pe care o avea în vedere această reformă era legată de evaluarea acțiunilor polițienești și de crearea unui sentiment de siguranță în rândul colectivităților. Tot în mediul anglo-saxon, pe la mijlocul anilor '90, apare conceptul de *Intelligence Led Policing*: desfășurarea activităților polițienești în baza produselor de intelligence furnizate de analiști, cu privire la autorii de infracțiuni, la zonele de risc (criminogene), la resursele ce trebuie alocate pentru combaterea eficientă a criminalității. Acest model nu mai oferă colectivităților decât rareori posibilitatea de a coopera cu poliția, întrucât analiza de bază, în virtutea căreia se iau deciziile operaționale, se produce la nivelul unui grup de experți (medici legiști, antropologi criminaliști, chimiști, geneticieni, experți în securitate cibernetică, economiști, psihologi-profilieri etc.).

Se mai vorbește, în ultima vreme, despre un al cincilea model de acțiune polițienească: *Media-Led Policing*. Acest model constă în derularea de acțiuni sub presiunea mass-media, exercitată prin articole de presă și reportaje ce prezintă cazuri, situații cu mare impact societal. Goana unei părți a mass-media după știri de senzație din cazuistica penală, chiar dacă generează uneori iritare socială, are totuși ca efect pozitiv faptul că sensibilizează forțele de ordine (poliție și jandarmerie) în raport cu fapte pe care cei lezați nu îndrăznesc să le reclame (victimele furturilor, ale violurilor, ale violenței conjugale, traficului de carne vie, exploatării muncii minorilor – sclavia modernă).

În opinia lui Emil Gîrdan, în România coexistă toate cele cinci modele, rămânând însă dominant, pentru moment, *modelul standard*, dar cu o deschidere spre *Community-Oriented Policing* și respectiv spre *Intelligence Led Policing*.

Întrucât *Community-Oriented Policing* se constituie, treptat, ca filosofie a activității polițienești de la noi, mai ales după crearea Poliției Locale, vom insista ceva mai mult, în cele ce urmează, asupra genezei și principiilor acestui model.

În anul 1979, britanicul Herman Goldstein publica articolul „Improving policing: a problem-oriented approach” (*Crime and Delinquency*, 25, 1979); același autor publica, în 1987, studiul intitulat „Toward community-oriented policing: potential, basic requirements and threshold questions” (*Crime and Delinquency*, 33:1, 1987). În cele două lucrări menționate, Goldstein pune bazele teoretice ale modelului COP, afirmând ca principiu general faptul că poliția trebuie să se ocupe de problemele care apar în colectivitățile deservite, bazându-se pe sprijinul acelor colectivități. Pentru aceasta, era nevoie ca ofițerii de poliție să fie arondați permanent (adică pe termen lung și foarte lung) unui cartier, astfel încât să poată ajunge la relații directe bune cu locuitorii din zona de operațiuni. Prioritățile acțiunilor polițienești trebuiau să fie stabilite în funcție de nevoile și de dorințele comunității locale, urmând ca și alocarea de resurse să se facă din aceeași perspectivă. O astfel de „filosofie” a muncii de poliție ar fi trebuit să conducă la un stil pro-activ, centrat pe prevenirea criminalității (mai mult decât pe combaterea ei), în condiții de acțiune discretă, cu participarea comunității.

Potrivit lui Goldstein, modelul de acțiune COP poate crește considerabil respectul de care poliția se bucură în cadrul comunităților, poate restrânge aria acțiunilor penale și coercitive, în favoarea celor educațional-persuasive. Ca urmare a adoptării acestui model, se preconizau următoarele avantaje imediate: a) reducerea tensiunilor (precum și a frustrărilor reciproce) dintre poliție și comunitate; b) utilizarea mai eficientă a resurselor polițienești; c) ameliorarea calității serviciilor prestate de poliție în comunitate; d) o mai mare eficacitate în tratarea problemelor comunitare; e) creșterea semnificativă a satisfacției profesionale a

polițiștilor care adoptă modelul COP; f) o mai mare responsabilitate a poliției față de comunitate¹⁴.

Principiile de bază ale COP sunt redactate în documentele europene de poziție redactate de Rețeaua Europeană de Prevenire a Infraționalității (EUCPN) și de Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Domeniul Aplicării Legii (CEPOL). În documentul intitulat *Politici de ordine publică orientate către comunitate în Uniunea Europeană de astăzi*, sunt prezentate 10 principii cheie ale COP¹⁵.

1. *COP este o componentă integrată în cadrul unui sistem de guvernare mai larg.* O organizație de poliție nu funcționează în mod izolat, ci este parte a unui cadru mai extins, depinzând de mai multe forme de sprijin din partea guvernului care o supervizează. Prin urmare, este important ca politicienii și factorii de decizie să înțeleagă COP, să comunice despre acest subiect, să doteze organizația de poliție cu resursele necesare implementării acestui nou model de acțiune.

2. *COP este un angajament.* Acest angajament include o schimbare a stilului de conducere, reducând rezistența la schimbare a subculturii poliției și creând o mai bună conștientizare a condițiilor în care lucrează funcționarii din poliție. COP trebuie înțeleasă ca o metodă de lucru mai eficientă, atât din punctul de vedere al timpului, cât și din cel al efortului depus și nu doar ca o sarcină suplimentară care trebuie îndeplinită de poliție.

3. *COP necesită măsurători calitative.* Criteriile de evaluare calitativă (precum nivelul satisfacției publice și cel al cooperării publice și sustenabilitatea proiectelor comunitare) trebuie să fie introduse și prioritizate în raport cu criteriile cantitative. Polițiștii care sunt dispuși să deprindă aptitudini noi vor fi luați în considerare pentru acordarea unor stimulente¹⁶ precum oportunități de promovare, iar realizările lor vor fi recunoscute oficial.

4. *Nova generație de proiecte COP se bazează pe tehnologie.* Rezultatele cercetărilor pun accent pe importanța utilizării acestor instrumente ICT (TIC) pentru a facilita comunicarea și interacțiunea și nu pentru a le înlocui. Prioritatea în ceea ce privește utilizarea acestor instrumente este îmbunătățirea comunicării și interacțiunii între poliție și public și nu obținerea de informații.

5. *Polițiștii trebuie să fie instruiți corespunzător* pentru ca modelul COP să funcționeze. CEPOL definește instruirea și educația ca două concepte separate. Succesul COP depinde mai degrabă de nivelul educațional decât de cel de instruire al polițiștilor implicați.

6. *COP trebuie să fie întotdeauna integrate la nivel local* și adaptate la situația locală și contextul social. Potrivit cercetărilor, contextul social are un impact major asupra semnificației, interpretării și implementării practicilor de stabilire a politicilor de ordine publică. În regiunile caracterizate printr-o lipsă de încredere tradițională, restaurarea încrederii poate dura decenii întregi. Așadar, COP trebuie înțeleasă ca parte a unui proces mai larg de tranziție de la o forță polițienească la un serviciu de poliție, în care poliția lucrează pentru și în interiorul comunității.

¹⁴ Apud: Chadia Dehbi, *La fonction de police orientée vers la communauté dans l'Union européenne aujourd'hui*, Boîte à outils du REPC N° 14, 2018, p. 24.

¹⁵ Apud: *Seria de instrumente metodologice EUCPN Nr. 14 – Politici de ordine publică orientate către comunitate în Uniunea Europeană de astăzi*, https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/COP_RO.pdf. A se vedea și: EUCPN, *Policy on Community-oriented policing in the EU*, Brussels, 2019.

¹⁶ În aplicarea americană a COP, spre exemplu, primesc stimulente materiale serioase polițiștii care acceptă să se mute în cartiere mai puțin frecventabile, pentru a da cetățenilor de acolo un plus de siguranță.

7. *Prezența și familiaritatea poliției reprezintă un aspect crucial al COP.* Este important să i se acorde suficient timp comunității pentru a-i cunoaște pe polițiști, pe de-o parte, iar pe de altă parte polițiștilor pentru a înțelege cum funcționează comunitatea.

8. *Poliția trebuie să cunoască și să abordeze nevoile locale.* O abordare de soluționare a problemelor, care își propune să reducă structural infracționalitatea și să crească nivelul de siguranță, este un aspect important al COP. Pentru a cunoaște nevoile locale, este important să se evite perspectiva unilaterală atunci când se adună informații legate de preocupările unei comunități.

9. *Producția de securitate colaborativă* este situația în care mai mulți actori lucrează împreună pentru a obține o viziune comună a securității. Colaborarea dintre poliție și public în scopul remedierii problemelor poate reduce dezordinea percepută și, în același timp, poate duce la creșterea încrederii în poliție și la percepția legitimității acesteia.

10. *Comunicarea bidirecțională între poliție și public* trebuie să fie încurajată. Comunicarea eficientă, adecvată și în timp util este vitală pentru o abordare COP reușită. COP trebuie să includă o serie de abordări inovatoare care să ajungă la grupurile-țintă greu accesibile, ce ar putea avea un capital social redus. Mai mult, este important ca publicului să îi fie explicate principiile funcționării COP într-un limbaj clar, cu accent pe inițiativele COP de la nivelul comunității locale, să se explice rolul fiecăruia în COP și rezultatele care pot fi așteptate.

De ce ar trebui generalizat modelul *Community-Oriented Policing* și ce ar avea el în plus față de organizarea tradițională? Este ușor de constatat că poliția modernă a fost concepută ca un instrument de apărare a cetățenilor corecți și cinstiți față de acțiunile criminale ale celor certați cu legea. Ideea de acțiune polițienească este asociată cu cea de dreptate și ordine, instituite prin coerciție. Dar cât efect are constrângerea asupra răufăcătorilor? Așa cum am mai precizat, pedeapsa vine în urma crimei; de multe ori, cel condamnat pentru o faptă antisocială nu are nicio remușcare pentru ceea ce a comis, iar trimiterea lui după gratii nu are niciun efect educativ, reintegrativ. Prin urmare, decât să pedepsești un criminal, mai bine să previi o crimă, în sensul generic al termenului. Tocmai acesastă filosofie este promovată de modelul COP. „Obiectivul principal al poliției orientate către comunitate este de a asista publicul în stabilirea și menținerea unui mediu social sigur și ordonat. Deși reținerea infractorilor este un obiectiv important al poliției comunitare, nu este singurul obiectiv. Poliția orientată către comunitate este preocupată de soluționarea crimelor de care este interesată comunitatea, lucrând *cu* și obținând sprijin *din partea comunității*. Cercetările arată că cele mai eficiente metode includ dialogul între poliție, resurse guvernamentale, cetățeni și mediile locale de afaceri, pentru a aborda problemele care afectează comunitatea. Poliția comunică cu colectivitatea locală în diferite moduri, inclusiv sondaje, întâlniri în oraș, programe de apel și întâlniri cu grupuri de interese. Folosește aceste conexiuni pentru a înțelege ce dorește comunitatea de la ofițerii săi de poliție și ce este dispusă să facă comunitatea pentru a-și rezolva problema criminalității”¹⁷.

Față de proiecțiile optimiste puse pe seama modelului COP, au fost formulate destul de multe critici, dintre care unele au un serios suport științific (inclusiv de genul statisticilor privind evoluția infracționalității), iar altele se bazează doar pe observarea atentă a unor cazuri concrete de implementare politicianistă a COP. Astfel, se reproșează modelului COP faptul că are aerul unei utopii romantice, căci polițistul nu a fost și nu va fi niciodată „prietenul tuturor”. Apoi, se consideră că etosul progresist și democratic al guvernării comune, inerent

¹⁷ Poliție comunitară - https://ro.xcv.wiki/wiki/Community_policing.

poliției orientate spre comunitate, este contrar elementelor centrale din cultura poliției și a înțelegerii mai răspândite a criminalității și a pedepselor. În fine, există riscul ca ofițerii din staff-ul COP să ajungă preocupați excesiv de particularizarea normelor de acțiune la specificul colectivității, mergând chiar până la redefinirea liniei de graniță dintre acțiunile licite și ilicite. Aceste „standarde normative comunitare particulariste” ar putea genera, în anumite situații, corupția ofițerilor de poliție și relativizarea acțiunii represive, tocmai pe fondul încercării de optimizare a funcționării instituțiilor de ordine publică.

Reforma sistemelor europene de ordine publică, din perspectiva conceptului de „poliție orientată către comunitate”

Cum arată structurile de poliție în statele europene? Deși înțelesul termenului „poliție” ne pare tuturor familiar, descoperim că el acoperă structuri instituționale foarte diferite și tipuri numeroase de misiuni, care au apărut și s-au dezvoltat de-a lungul vremii, în strânsă legătură cu istoria statelor continentului nostru. În acest sens, Émile Pérez afirma următoarele: „În fapt, însăși noțiunea de poliție, ca și cea de securitate internă, nu primește aceeași semnificație în statele membre. Forțele care asigură securitatea populațiilor și aplicarea legilor represive sunt dintre cele mai diverse. Organizarea și misiunile lor s-au dezvoltat, în general, ca urmare a unui îndelungat proces influențat de cultura popoarelor, evoluând odată cu istoria țărilor, respectiv a crizelor pe care le-au traversat structurile statale sau guvernamentale. Respectivile structuri statale condiționează ele însele repartizarea forțelor la diferite niveluri teritoriale”¹⁸.

Dincolo de marea diversitate organizațională, poliția are totuși o misiune generică: menținerea ordinii publice și protecția cetățenilor față de actele de natură criminală. Peste tot în Europa oamenii apelează la poliție când le sunt furate sau distruse bunurile, când sunt victimele agresiunilor sau când sunt deranjați de zgomotele vecinilor. Un astfel de episod ne este relatat de Paolo Napoli, într-o voluminoasă carte despre nașterea poliției moderne, iar redarea fragmentului de mai jos vizează înțelegerea modului în care, de-a lungul anilor, misiunile poliției s-au transformat, trecând din registrul strict penal în unul de pedagogie socială. Iată, așadar, textul: „Paris, mijlocul anilor 1990, o seară toridă, într-o grădină privată aflată în co-proprietate, aproape de Piața Clichy. Manifestarea unei convivialități cam exuberante a unui grup de prieteni sfârșește prin atragerea curiozității a doi agenți de poliție, solicitați de vecini. Atmosfera e destinsă, până-ntr-acolo încât polițiștii, vizibil agasați de faptul că au trebuit să se deplaseze pentru o astfel de prostie, nu cer măcar documentele celor reclamați. Față de mirarea persoanelor prezente, care nu înțelegeau de ce vecinii s-au adresat din prima poliției, în loc să vorbească mai întâi cu responsabilii deranjului, un polițist zice: «Înțelegeți, facem muncă socială. Totuși, dacă mâine ar veni vreunul să depună plângere, nu am mai fi în sfera socialului, ci a penalului». Înainte de a pleca, același polițist nu se poate abține să facă o precizare statistică suplimentară: «La Paris – dezvăluie el –, se întâmplă des ca locuitorii unui imobil să se cunoască între ei prin intermediul poliției». Martor al acestui banal episod de tapaj nocturn, trebuie să mărturisesc că niște cuvinte atât de serioase spuse într-un context atât de informal m-au făcut să surâd. Faptul ca poliția să fie artizanul comunicării între indivizi poate părea o extravagantă demnă de un stat totalitar. Totuși, în pofida ținutei lor solemne și pedagogice, vorbele acelui polițist descriu destul de fidel istoria și realitatea unei instituții, poliția, care se sustrage oricărei cunoașteri clare și

¹⁸ Émile Pérez, *Polices d'Europe*, Le Seuil | « Pouvoirs », 2002/3 n° 102, p. 71.

definite. În fapt, vorbind despre «poliție», evocăm un concept echivoc, ce descrie operațiuni în același timp administrative și auxiliare justiției”¹⁹.

Povestea spusă de Paolo Napoli este deosebit de sugestivă în privința schimbărilor petrecute în funcționarea poliției pariziene, dar și a poliției din întregul spațiu european, în ultimele decenii. Dacă în urmă cu 30-40 de ani se întâmpla ceva mai rar ca vecinii să te reclame pentru o mică petrecere nocturnă, este la fel de adevărat că intervenția poliției s-ar fi lăsat cu o serie de amenzi sau măcar cu legitimarea și avertizarea împlicinților. În prezent, oamenii sunt mai „sensibili” și mai dispuși să sune la 112 pentru orice mic deranj provocat de vecini, iar poliția – adesea suprasolicitată cu astfel de „mărunțișuri” – este la rândul ei mai dispusă la acțiuni de mediere, de educație și prevenție. Suntem, în această situație, în plină reformă a conceptului, dar și a instituțiilor de ordine publică.

Reforma sistemelor europene de ordine publică, după modelul teoretizat de britanici în anii '80 ai secolului trecut, a început în mod organizat în anul 2016, sub președinția austriacă a Rețelei Europene de Prevenire a Criminalității (REPC), în cadrul așa-numitului „proces de la Viena”. Deținând apoi președinția rotativă a Consiliului Uniunii Europene (în semestrul al doilea al anului 2018), Austria a făcut din tema COP un subiect de importanță europeană, prezentându-l ca prioritate la reuniunile informale ale Comitetului Permanent de Cooperare Operațională în Materie de Securitate Internă (COSI) și ale Consiliului Justiție și Afaceri Interne (JAI). Motivul invocat de autoritățile vieneze pentru inițierea unei reforme europene a poliției, bazate pe principiile COP, a fost acela că, deși rata infracționalității era în scădere, sentimentul subiectiv de siguranță în rândul austriecilor era în declin și el; prin urmare, se avea în vedere o întărire a cooperării dintre comunitățile locale și poliție în lupta contra fenomenului infracțional general și a crimei organizate în particular.

Primele reuniuni informale au fost inițiate de austrieci în anul 2016, în timpul președinției slovace a Consiliului Uniunii Europene, avându-se în vedere continuarea demersurilor, sub președințiile semestriale viitoare, până la orizontul anului 2025. Acest șir de acțiuni, cunoscut sub numele de „Procesul de la Viena”, a condus, după mai multe runde de discuții la nivelul Consiliului JAI și al COSI, la apariția „Programului de la Viena”.

Ulterior, sub președinția semestrială austriacă a Consiliului UE, tema COP a fost pusă pe ordinea de zi a reuniunii informale a COSI de la Viena și a Consiliului JAI ținut la Innsbruck, în iulie 2018. Statele membre ale UE și Comisia Europeană și-au manifestat sprijinul față de inițiativa austriacă, expusă în documente de poziție pertinente. Pentru a-și pune în aplicare obiectivele pe termen scurt privitoare la COP, președinția austriacă a solicitat sprijinul Agenției Uniunii Europene pentru Formarea Serviciilor Represive (CEPOL), precum și al Rețelei Europene de Prevenire a Criminalității (REPC); cele două agenții europene au reacționat pozitiv la această cerere, generând un proiect care avea să se întindă pe durata președințiilor semestriale ale Austriei (iulie-decembrie 2018) și României (ianuarie-iunie 2019).

Prima activitate a constat într-un atelier desfășurat la Bruxelles pe 9 octombrie 2018, în care 15 experți au analizat situația europeană în materie de implementare a modelului poliției orientate către comunitate. A doua activitate a fost o conferință privind bunele practici COP, ținută în decembrie 2018. În timpul președinției românești, CEPOL a găzduit un al doilea atelier, în cursul căruia experții au analizat rezultatele muncii comune pentru implementarea modelului COP. De asemenea, președinția română a antamat procesul de adoptare a concluziilor Consiliului asupra unor aspecte ale prevenției polițienești europene.

¹⁹ Paolo Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris, 2003, pp. 11-12.

În acel document, statele membre sunt chemate să utilizeze mai eficient cadrul juridic existent la nivel național și european în privința desfășurării patrulelor combinate și a altor operațiuni mixte pe teritoriile statelor membre.

Dorim să remarcăm faptul că, alături de inițiatorul austriac, România este un promotor de bază al difuzării principiilor și a bunelor practici COP la nivel european, meritele în acest domeniu fiindu-i larg recunoscute printre statele membre ale Uniunii Europene. Important este, însă, ca inițiativele și determinarea politică „la vârf” (guvernamentale) să se transpună în practici polițienești corespunzătoare în activitatea cotidiană a tuturor structurilor sistemului național de ordine publică.

Concluzii

În orice societate civilizată, menținerea ordinii publice reprezintă o prioritate pentru autoritățile guvernamentale, care dețin monopolul utilizării coerciției legitime. Sistemul dedicat ordinii și siguranței publice este alcătuit din elemente normative (legi, ordonanțe, regulamente și alte acte de acest tip), din instituții statale și locale (structuri administrative și operaționale de poliție, jandarmerie, poliție locală etc.), precum și din organizații ale societății civile care contribuie la climatul de pace socială. Dintre aceste elemente, am analizat structurile de ordine publică de tip polițienesc, sub aspectul „filosofiei” sociale pe care se bazează.

O parte însemnată a lucrării noastre am dedicat-o genezei și evoluției unui concept cu o vechime de peste jumătate de veac, dar care a pătruns destul de greu în mediul societal românesc, abia la un deceniu după căderea regimului comunist: este vorba despre conceptul (sau, mai bine zis, despre modelul sau paradigma) „poliției orientate către comunitate”.

În anii '70 ai secolului XX, în Statele Unite ale Americii și în Marea Britanie au apărut tot mai multe critici la adresa poliției tradiționale, din cauza unor excese ale acesteia în utilizarea mijloacelor represive; polițiștii – cei mai mulți dintre ei aparținând populației majoritare albe – nu ezitau să folosească armele contra unor persoane presupus suspecte de comiterea de infracțiuni, ajungându-se uneori la violențe inutile. Față de acestea, populația se manifesta prin violențe de stradă, escaladându-se în acest fel un conflict de durată între poliție și societate. Desigur, polițistul era și continuă să fie și în prezent un agent de ordine care are dreptul de a folosi forța, atunci când situația o cere. Totuși, societatea dorea o schimbare de abordare în gestionarea ordinii și siguranței publice, ținându-se seama de nevoia respectării drepturilor omului și a eliminării atitudinilor rasiste. În acest context, față de *modelul clasic al acțiunii polițienești bazat pe forță sancționatorie*, au apărut modele bazate pe cooperarea poliției cu colectivitățile deservite și pe folosirea „produselor” de Intelligence în tratarea situațiilor de criză de securitate comunitară (*Community-Oriented Policing, Problem-Oriented Policing, Intelligence Led Policing*).

În România, modelul poliției orientate către comunitate este încă departe de internalizarea sa în toate structurile de tip polițienesc, menținându-se paradigma clasică. Totuși, la nivel european, prestația României în acest domeniu a fost remarcată în primul semestru al anului 2019 când, pe durata exercitării mandatului președinției Consiliului Uniunii Europene, țara noastră a continuat exemplar demersurile inițiate de Austria.

References

Hannah Arendt, *Crizele republicii*, Editura Humanitas, București, 1999.

- George Arun, *Poliția șvechile năravuri*, 5 aprilie 2021, <https://www.dw.com/ro/poli%C8%99Bia-%C8%99gi-vechile-n%C4%83ravuri/a-57091537>.
- Chadia Dehbi, *La fonction de police orientée vers la communauté dans l'Union européenne aujourd'hui*, Boîte à outils du REPC N° 14, 2018.
- ***, Drumul de la milițian la polițist: S-au schimbat uniforme, s-au vopsit mașinile, dar oamenii au rămas aceiași, 01.05.2015, <https://www.digi24.ro/special/campanii-digi24/1990-anul-o/1990-drumul-de-la-militian-la-politist-s-au-schimbat-uniformele-s-au-vopsit-masinile-dar-oamenii-au-ramas-aceiasi-386816>.
- Michel Foucault, *A supraveghea și a pedepsi. Nașterea închisorii*, traducere, postfață și note de Bogdan Ghiu, Ediția a II-a, Editura Paralela 45, Pitești, 2005.
- Emil Gîrdan, *Analiza de intelligence în social-media*, Editura Sitech, București, 2020.
- Thomas Hobbes, *Leviatanul*, Editura Herald, București, 2020.
- Paolo Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris, 2003.
- Émile Pérez, *Polices d'Europe*, Le Seuil | « Pouvoirs », 2002/3 n° 102.
- ***, *Poliție comunitară* - https://ro.xcv.wiki/wiki/Community_policing.
- Javier Sáez și Sara Giménez, *Ghid practic pentru serviciile de poliție în vederea prevenirii discriminării comunităților de romi*, iulie 2014, https://www.gitanos.org/upload/31/28/14-09-19_Guia_Servicios_Policiales_Project_Net_Card_RUMANO_web_.pdf.
- Laura Maria Stănilă, *Sociologie juridică*, Universul Juridic, București, 2017.
- Max Weber, *Politica, o vocație și o profesie* (1919), traducerea românească a cărții: Editura Anima, București, 1992.
- Hotărârea CEDO de condamnare a României pentru evenimente din timpul raziilor de la Pata Rât din Cluj-Napoca, pronunțată la Strasbourg, pe 16 octombrie 2018, la cererea nr. 5886/15.
- ***, *Seria de instrumente metodologice EUCPN Nr. 14 – Politici de ordine publică orientate către comunitate în Uniunea Europeană de astăzi*, https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/COP_RO.pdf.
- EUCPN, *Policy on Community-oriented policing in the EU*, Brussels, 2019.