

---

## **IV.**

---

### **REPERE TEORETICE**



**Gabriel Vasile Niță**

## **PREVENIREA CRIMINALITĂȚII ȘI PARTENERIATUL POLIȚIE – COMUNITATE**

### **1. Introducere**

Cooperarea și schimbul de informații dintre statele europene au evidențiat faptul că toate aceste state primesc semnale repetate, atât de la propriile instituții, cât și de la organisme specializate, în legătură cu evoluția îngrijorătoare a fenomenului infracțional. Din acest motiv, în urmă cu 15 ani, ele au trecut la elaborarea de strategii, programe și înființarea de structuri organizaționale menite să asigure prevenirea mai eficientă a criminalității.

Faptul că aceste strategii și instituții au devenit o necesitate stringentă nu numai în Europa ci și în întreaga lume arată opțiunea statelor democratice pentru acțiuni ce pot opri, altfel decât prin coerciție, evoluția fenomenului infracțional, recunoscând prevenirea ca pe o activitate cu însemnată valoare practică.

### **2. Cadrul juridic**

#### **a. Internațional**

Unul din instrumentele internaționale care se referă la acest nou tip de activitate este **Recomandarea R 19/1987 a Comitetului Miniștrilor statelor membre ale Consiliului Europei** care:

„Luând în considerare preocuparea crescândă a publicului față de creșterea numărului infracțiunilor, efectul limitat al măsurilor represive penale și încărcătura deosebită care rezultă din acestea pentru sistemele de justiție penală;

Conștient de faptul că, pentru a fi eficace, o politică de prevenire impune concursul activ al colectivității și coordonarea eforturilor poliției și a altor organisme publice și private;

Recomandă statelor membre să includă prevenirea ca misiune permanentă în programele guvernamentale de luptă împotriva criminalității (...) și să încurajeze și să susțină pe plan național, regional și local, organisme de prevenire a criminalității, având sarcini, cum ar fi:

– (...)

- coordonarea activităților de prevenire a poliției și a altor organizații de prevenire a criminalității
- urmărirea participării active a publicului la prevenirea criminalității prin informarea sa asupra mijloacelor de acțiune
- căutarea sprijinului și cooperării mass-media în activitățile de prevenire a criminalității“.

Totodată, se recomandă guvernelor statelor membre: „(...) să ia măsuri pentru obținerea sprijinului organismelor interesate în activitățile de prevenire și asigurarea colaborării strânse a acestor organisme și să încurajeze relațiile pozitive între poliție și societățile de supraveghere și securitate astfel încât, în limitele competențelor lor, acestea din urmă să ajute poliția în prevenirea criminalității“.

#### **b. Intern**

În România, prevenirea și combaterea criminalității constituie atributele esențiale ale poliției și au ca obiectiv prioritar apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a proprietății, precum și apărarea ordinii publice.

Conform Legii 218/2002, Poliția Română „aplică măsuri de (...) prevenire și combatere a fenomenului infracțional (art. 26, lit. 2)“ și „efectuează studii și cercetări privind dinamica infracționalității și propune măsuri de prevenire a acesteia (art. 26, lit. 23)“.

### **3. Definiția și clasificarea activității de prevenire**

În concepția noastră, **activitatea de prevenire a criminalității reprezintă ansamblul măsurilor luate de societate pentru împiedicarea comiterii de fapte antisociale și reducerea prejudiciilor cauzate de acestea.**

În doctrina de specialitate există mai multe clasificări ale acțiunilor preventive, însă principalele forme de manifestare ale acesteia pot fi sintetizate astfel:

**a. prevenirea primară – antedelictum:** urmărește reducerea cauzelor considerate ca fiind surse cu potențial criminogen și diminuarea condițiilor ce fac posibilă comiterea faptelor antisociale;

**b. prevenirea secundară – postdelictum:** presupune aplicarea, după comiterea faptelor antisociale, a măsurilor necesare diminuării efectelor acestora și reducerii posibilităților reluării activității infracționale.

#### **4. Structuri ale poliției române de prevenire**

Deși prevenirea este o atribuție a întregii poliții, este evident faptul că nu toate formațiunile pot iniția și desfășura acțiuni preventive de aceeași amploare și calitate profesională. Motivele nu țin de incompetența unor persoane sau structuri, ci de considerente de ordin practic (lipsa timpului fizic necesar și a lucrătorilor specializați).

Drept urmare a fost necesară înființarea unei structuri distincte care să coordoneze și să gestioneze activitatea de prevenire a Poliției Române. Acest lucru a fost realizat în 1994 odată cu apariția Serviciului de Prevenire a Criminalității. Din anul 1998, la nivelul Inspectoratului General al Poliției, funcționează Institutul pentru Cercetarea și Prevenirea Criminalității (I.C.P.C.), ce are în componență două servicii: Serviciul Cercetare-Proгноză și Serviciul Prevenire. Institutul, ca structură centrală, are în subordine compartimente de prevenire existente la nivelul fiecărui inspectorat județean de poliție.

**Scopurile** în care a fost creat Institutul constau în elaborarea de studii, cercetări criminologice și polițienesti și utilizarea rezultatelor acestora în fundamentarea strategiilor de prevenire, sprijinirea actului managerial în poliție, precum și aplicarea reformei în domeniul relației poliție-comunitate.

Dintre **obiectivele generale** ale I.C.P.C., putem enumera:

- Analizarea etiologiei criminalității și a formelor sale de manifestare;
- Crearea unei baze științifice pentru elaborarea strategiilor de prevenire și combatere a criminalității;
- Reconsiderarea locului și rolului acțiunilor preventive în contextul general al activităților de limitare a faptelor infracționale;
- Promovarea unor inițiative locale și generalizarea rezultatelor pozitive obținute;
- Identificarea unor noi modalități de acțiune specifice poliției pentru reducerea vulnerabilității societății și asigurarea unui climat de siguranță civică;
- Informarea comenzii poliției cu aspecte de interes operativ ce se constată în activitatea partenerială;
- Inițiative legislative în domeniu;
- Organizarea și participarea la manifestări cu caracter științific.

**Obiectivele propuse se realizează**, în principal, prin:

- culegerea, prelucrarea și exploatarea informațiilor de profil;
- studierea fenomenului infracțional zonal în funcție de situația operativă (creșterii alarmante ale criminalității), evidențiindu-se cauzele socio-economice sau factorul uman din poliție;
- realizarea de studii comparate privind criminalitatea transnațională;
- efectuarea de studii, analize, diagnoze periodice asupra tendințelor criminalității, acțiunilor și eficienței măsurilor preventive;

- cercetarea periodică a indicatorilor de performanță și de atitudine a personalului din unitățile de poliție (autopercepții, autoevaluări, opinii, barometrul moral, evaluări obiective, indici de performanță, criterii de apreciere ș.a.);
- identificarea și aplicarea metodelor de relaționare eficientă „poliție-comunitate” pentru evidențierea rolului polițistului în contextul reformei instituționale și sociale;
- realizarea de studii privind promovarea managementului polițienesc general pentru eficientizarea acestuia;
- elaborarea de strategii globale de prevenire a criminalității care să fundamenteze programe de acțiune specifică;
- realizarea de strategii secvențiale focalizate pe:
  - genuri de infracțiuni;
  - zone criminogene;
  - tipuri de infractori;
  - categorii de victime (reale și potențiale);
- întocmirea de strategii preventive specializate în colaborare cu direcțiile de profil din poliție;
- acțiuni educative de sensibilizare și implicare a societății, în scopul receptării și înțelegerii pericolozității pe care o prezintă criminalitatea;
- organizarea de campanii mass-media pentru promovarea conceptului de poliție comunitară și de educare a membrilor comunității în acest sens;
- inițierea și derularea de programe parteneriale cu instituții guvernamentale, autorități locale și organizații neguvernamentale;
- promovarea de programe preventive parteneriale cu organisme internaționale;
- realizarea unor programe de asistență și consiliere acordată victimelor infracțiunilor pentru prevenirea victimizării, cu accent pe unele categorii specifice de victime;
- organizarea de cursuri pentru polițiști în vederea însușirii și aplicării conceptului de activitate comunitară, al respectării și protejării drepturilor omului și al însușirii unor metode moderne de prevenire a criminalității.

## **5. Considerații generale despre parteneriat**

În continuare, vom face referire la un aspect fundamental al activității de prevenire și, de fapt, al întregii activități a poliției – **Parteneriatul**.

În cadrul efortului de prevenire a criminalității, Poliția Română încearcă să găsească noi metode lucru, paralel cu îmbunătățirea celor existente, care să asigure o eficiență sporită acțiunilor sale. Astfel, una dintre metode, despre care se vorbește foarte mult în ultimul timp, o constituie îmbunătățirea relațiilor dintre poliție și comunitate, care să ducă la realizarea unui adevărat parteneriat. Acesta vizează atât o mai bună înțelegere a activității

poliției, cât și atragerea acestora în lupta împotriva infracționalității. În acest fel, polițistul nu va mai fi privit ca simplu instrument de represiune care acționează, uneori brutal, pentru respectarea și aplicarea unor legi, de cele mai multe ori abstracte, ci ca un reprezentant al statului, un funcționar public, preocupat cu adevărat de binele comunității. În plus, el nu acționează independent de preocupările și interesele cetățenilor ci, dimpotrivă, este receptiv și chiar are nevoie de sugestiile și sprijinul lor.

La nivel doctrinal și al practicii în domeniu s-au identificat trei moduri de acțiune a poliției:

- *reactivă* (răspuns la solicitări);
- *proactivă* (mijloace specifice);
- *coactiv – interactivă* (consultarea comunității și acțiuni comune).

Tipul de acțiune **reactiv** constă în răspunsul poliției la apelurile cetățenilor, după ce a fost comisă infracțiune, și luarea măsurilor pentru identificarea și prinderea autorului, măsurându-și eficiența în funcție de timpul în care s-a ajuns la locul faptei.

Tipul **proactiv** cuprinde răspunsul la apeluri și încercarea poliției de a lua anumite măsuri prevenire și de reducere a numărului infracțiunilor folosind numai mijloacele proprii (creșterea numărului polițiștilor într-o anumită zonă, razii, acțiuni cu efective sporite etc.).

În plus față de aceste două tipuri, modul **coactiv** de acțiune presupune și consultarea comunității și a autorităților locale, în problemele legate de siguranța individuală și colectivă, precum și derularea unor activități comune de prevenire a faptelor antisociale.

Pe baza considerentelor prezentate anterior, Poliția Română și-a reevaluat strategiile în domeniul prevenirii prin adoptarea unor noi concepte care evidențiază o implicare mai activă în viața cotidiană. Această implicare nu reprezintă o încălcare a drepturilor și libertăților individului, ci disponibilitatea de a colabora cu toți membrii comunității în scopul îmbunătățirii vieții sociale. În calitate de partener, alături de alte organisme și organizații, poliția este interesată în depistarea cauzelor care pot duce la comiterea de infracțiuni și identificarea dificultăților cu care se confruntă comunitatea. Unele dintre problemele semnalate poliției nu sunt de competența ei, nu au caracter penal și, de regulă, relevă fie stări tensionale, fie anumite probleme personale urgente fie, pur și simplu, disperarea persoanei respective. Parteneriatul poliției cu alte instituții (școală, biserică, autorități locale, sindicate, O.N.G.-uri) devine astfel benefic pentru cetățean întrucât, în aceste situații, poliția poate sesiza organismele în măsură să acționeze pentru soluționarea problemelor respective.

Trebuie înțeles faptul că poliția nu dorește și nici nu poate să se substituie activității altor servicii și organisme sociale, ci vrea să sprijine acțiunile desfășurate de acestea. Ea furnizează informații, inițiază și participă la programe destinate prevenirii infracțiunilor și asigurării protecției cetățenilor.

## 6. Definiție, principii, obiective

În sens larg, *parteneriatul pentru prevenirea criminalității* constituie un proces prin care diferite structuri guvernamentale și organizații neguvernamentale dezvoltă relații de colaborare și stabilesc modalități și forme concrete de acțiune, în scopul respectării legii, prevenirii și combaterii infracțiunilor și realizării unui climat de siguranță publică.

**Parteneriatul poliției cu comunitatea este un concept care desemnează consultarea și acțiunea comună a polițiștilor și cetățenilor în vederea soluționării problemelor ce implică starea de legalitate din comunitate și siguranța civică.**

Acest concept se întemeiază pe convingerea că realizarea obiectivelor propuse depinde de instituirea unei noi forme de relații între poliție și membrii comunității, care nu sunt și nici nu pot fi considerați niște beneficiari pasivi ai activității poliției. Ei trebuie să aibă posibilitatea de a participa în mod activ la luarea deciziilor ce determină tipul serviciilor aduse populației.

Între Relațiile cu Publicul și Relațiile Parteneriale ale Poliției cu Comunitatea există o distincție bine determinată.

**Primul** aspect reprezintă un proces de *comunicare într-un singur sens* și are drept scop informarea populației asupra activităților desfășurate de poliție și a serviciilor prestate de aceasta către cetățeni.

Cel **de-al doilea** însă se referă la un domeniu complex și putem vorbi aici despre un *schimb de informații și opinii* asupra problemelor de siguranță publică și a strategiilor și modalităților de acțiune pentru prevenirea și combaterea faptelor antisociale. Parteneriatul cu comunitatea este un concept relativ nou în activitatea poliției și se bazează pe acțiunea comună a polițiștilor și cetățenilor în vederea soluționării problemelor ce implică starea de legalitate din comunitate și siguranță publică.

Parteneriatul cu O.N.G.-urile prezintă un avantaj pentru Poliție, deoarece problemele în care se implică sunt concrete, ușor identificabile și toate pe fondul unor raporturi de încredere reciprocă.

**Principiile** care stau la baza parteneriatului sunt:

**a. legalitatea;**

**b. consultarea comunității** în luarea deciziilor ce privesc asigurarea climatului de siguranță publică și individuală;

**c. echidistanța** față de parteneri și alte persoane și instituții implicate în activitățile de prevenire a criminalității;

**d. respectarea drepturilor și libertăților** fundamentale ale omului;

**e. continuitatea** în desfășurarea activității;

**f. flexibilitatea** în adaptarea activității la diversitatea problemelor comunității.



**Obiectivele** generale urmărite prin realizarea parteneriatului vizează:

- **reducerea numărului infracțiunilor** și a gradului de pericolitate al acestora;
- **diminuarea numărului participanților** (victime, autori);
- **întărirea climatului de siguranță** publică și personală;
- **creșterea încrederii în poliție** a membrilor comunității;
- **cunoașterea stărilor tensionale** din comunitate și împiedicarea degenerării lor în conflicte prin atragerea la dialog a părților implicate.

Principalele **modalități prin care se poate realiza** parteneriatul pentru prevenirea criminalității sunt următoarele:

- a. inițierea de programe** de interes național și local;
- b. dezvoltarea de proiecte** pe problematici specifice;
- c. desfășurarea de activități de consiliere și consultanță;**
- d. consultarea publicului** prin întâlniri directe sau prin sondaje de opinie;
- e. campanii mass-media** de prevenire a criminalității;
- f. încheierea de „contracte locale de securitate”,** în care vor fi angrenați toți actorii sociali guvernamentali și neguvernamentali care activează în plan local.

## **7. Reglementări în legea poliției (218/2002)**

**Legea 218/2002**, privind organizarea și funcționarea Poliției Române, conține numeroase referiri la cooperare și parteneriat.

Art. 2 – Activitatea Poliției Române constituie serviciu public specializat și se desfășoară în interesul persoanei, al comunității, precum și în sprijinul instituțiilor statului exclusiv pe baza și în executarea legii.

Art. 3 – În îndeplinirea misiunilor ce-i revin Poliția Română cooperează cu instituțiile statului și colaborează cu asociațiile și organizațiile neguvernamentale, precum și cu persoanele fizice și juridice, în limitele legii.

### ***Autoritatea teritorială de ordine publică***

Art. 17 (1) – La nivelul municipiului București și al fiecărui județ se organizează și funcționează Autoritatea Polițienească, ca instituție independentă, a cărei activitate se desfășoară în interesul comunității.

### ***Art. 18 Atribuții:***

- participă la elaborarea Planului de activități și la fixarea obiectivelor și indicatorilor de performanță minimali și urmărește realizarea acestora;
- sesizează și propune măsuri de înlăturare a deficiențelor care aduc atingere eficienței activității de poliție;
- organizează consultări cu membrii comunităților locale și cu organizațiile neguvernamentale cu privire la prioritățile siguranței persoanei și a ordinii publice;

- prezintă trimestrial informări în Consiliul General al municipiului București sau ale Consiliului Județean, după caz, asupra nivelului de asigurare a securității și siguranței civice a comunității;
- elaborează anual un raport asupra performanțelor unităților de poliție, care se dă publicității.

***Raporturile dintre poliție și autoritățile administrației publice locale***

- unitățile de poliție cooperează cu prefecții, autoritățile administrației publice locale, autoritățile judecătorești, serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, precum și cu reprezentanți ai comunității;
  - șefii unităților de poliție prezintă informări anuale în fața autorității teritoriale de ordine publică, consiliilor locale (după caz) referitoare la măsurile întreprinse și îndeplinirea atribuțiilor specifice;
  - șefii unităților de poliție informează trimestrial sau ori de câte ori este nevoie prefecții și primarii despre evoluția fenomenelor antisociale și modul în care au fost îndeplinite sarcinile specifice în plan local;
  - în cazuri justificate de evenimente deosebite, între autoritățile administrației publice locale și unitățile de poliție pot fi încheiate protocoale în vederea îndeplinirii eficiente a atribuțiilor;
  - dacă poliția nu își îndeplinește responsabilitățile în baza protocolului încheiat, administrația publică se poate adresa organului superior de poliție.
- Așadar, comunicarea și rezolvarea problemelor formează nucleul conceptului de parteneriat pentru prevenirea criminalității. În dezvoltarea de parteneriate, poliția trebuie să elaboreze linii puternice de comunicare cu diferite structuri sociale, atât la nivel individual, cât și de grup, să lucreze în sensul identificării și rezolvării problemelor.

În acest context, comunitatea are nevoie să știe că deține o mare parte din responsabilitatea de a întări siguranța și ordinea publică, rolul ei incluzând și asigurarea unora din resursele necesare.

## **8. Modele parteneriale de soluționare a problemelor**

În continuare aș dori să prezint două modele de soluționare a problemelor prin abordare comunitară.

**S.A.R.A.** – utilizat în S.U.A și Marea Britanie

- Studiarea tipurilor de probleme ale comunității;
- Analiza problemelor identificate;
- Răspunsul la aceste probleme;
- Analiza (evaluarea) rezultatelor.

**C.A.P.R.A.** – utilizat în Canada

- Clienți (*directi* – victime, infractori; *indirecti* – membrii comunității, alte instituții);
- Analiză (informare – obținerea și analiza informațiilor);
- Parteneriat;
- Răspuns (alegerea răspunsului);
- Analiza (evaluarea) activităților desfășurate.

I.C.P.C. a propus comenzii poliției o metodă, realizată pe baza celor prezentate anterior, care să fie proprie Poliției Române și să aibă următoarea structură:

- **Cunoaștere** – cunoașterea teritoriului de competență
  - cunoașterea comunității (sub aspect social, economic, cultural etc);
  - cunoașterea situației operative.
- **Analiză** – analizarea informațiilor obținute și a problemelor identificate.
- **Beneficiari** – în funcție de natura problemei ce trebuie soluționată: categorii cu risc victimal crescut (copii, femei, bătrâni), asociațiile de proprietari, comunitatea oamenilor de afaceri etc.
- **Parteneri** – alte instituții guvernamentale, organizații neguvernamentale, asociații ale membrilor comunității, persoane particulare.
- **Răspuns** – răspunsul va urmări atât soluționarea problemelor individuale identificate, cât și a celor cu caracter general pentru o anumită zonă sau comunitate. Pentru acestea din urmă vor fi elaborate strategii și programe locale de prevenire și combatere a criminalității. De asemenea, vor fi inițiate strategii de comunicare internă și externă, precum și de management a resurselor umane și materiale.
- **Evaluare** – evaluarea activităților desfășurate va fi făcută pe două planuri:
  - intern** – statistici (rata criminalității, scăderea numărului plângerilor formulate de cetățeni), numărul și caracterul activităților desfășurate în comunitate,
  - extern** – sondaje de opinie (gradul de satisfacție al membrilor comunității față de serviciile prestate).

## **9. Activități parteneriale desfășurate de I.C.P.C.**

Conștientă că nu poate acționa singură pentru prevenirea și combaterea criminalității, Poliția Română încearcă să obțină implicarea în această activitate a unor importante segmente sociale. În prezent, ea colaborează cu o serie de parteneri guvernamentali și neguvernamentali care acționează, în principal, în domeniul educației.

Aceste acțiuni se derulează atât la nivelul Inspectoratului General al Poliției, cât și la cel al inspectoratelor de poliție județene, în principal prin intermediul structurilor specializate în prevenirea criminalității.

Astfel, pe baza unor programe-cadru elaborate de I.C.P.C., compartimentele județene de prevenire a criminalității realizează programe proprii, în funcție de situația existentă în plan local. Pe lângă acestea, structurile teritoriale desfășoară o întreagă gamă de activități partenariale cu caracter preventiv-educativ.

În acest sens, au fost organizate seminarii și mese rotunde cu specialiști în diverse domenii, precum și întâlniri cu grupuri-țintă care au vizat cunoașterea exactă a problemelor cu care se confruntă atât poliția cât și membrii comunității, în scopul identificării unor soluții comune și ameliorării relațiilor dintre cele două părți.

Cooperarea cu organizațiile guvernamentale și neguvernamentale a cuprins o paletă largă de domenii, precum: infracțiunile contra persoanei, infracțiunile contra patrimoniului, prevenirea consumului și traficului de droguri și prevenirea violenței intrafamiliale. Astfel, putem menționa programele derulate în parteneriat cu: Ministerul Educației Naționale, Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Sănătății, Centrul de Resurse Juridice, Fundația pentru o Societate Deschisă, Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, Asociația Ecumenică a Bisericilor din România, Asociația Femeilor din Artă, Presă și Afaceri, Tineri pentru Tineri, Adolescentul, Automobil Clubul Român, Casa Deschisă etc.

Factul că cea mai mare parte dintre activități se desfășoară în parteneriat cu organizații neguvernamentale în cadrul unor programe pe termen scurt și mediu, contribuie la întărirea climatului de siguranță publică și individuală și, implicit, la creșterea încrederii în poliție a cetățenilor.

Aproape toate acțiunile derulate au fost prezentate în presa centrală și locală, mass-media având un rol deosebit de important în crearea parteneriatului poliție-comunitate prin faptul că oferă posibilitatea oamenilor să cunoască cât mai multe despre activitatea poliției și contribuie astfel la formarea unor curente de masă în favoarea respingerii oricăror forme de încălcare a normelor legale și sociale. În același timp, articolele din presă și materialele cu recomandări preventive ajută la educarea membrilor comunității în spiritul adopțării unui comportament activ în prevenirea comiterii de infracțiuni.

Activitățile desfășurate și stadiul programelor aflate în derulare sunt raportate, periodic sau la cerere, Inspectoratului General al Poliției. Aici ele sunt introduse în bazele de date și analizate, ceea ce permite o coordonare eficientă a acțiunilor partenariale dintre poliție și comunitate la nivelul întregii țări. Acest lucru nu înseamnă o centralizare excesivă a activității și nici o impunere a modului în care trebuie să se desfășoare parteneriatul în plan local, fiecare structură având libertatea să-și aleagă partenerii și să desfășoare acțiunile pe care le consideră necesare, însă cu respectarea principiilor care guvernează relația poliție-comunitate.

Ideea centrală a parteneriatului este aceea că orice persoană care trăiește într-o societate democratică are dreptul la protecția oferită de lege. Pentru asigurarea acestei protecții, poliția a inițiat programe de pregătire a cadrelor proprii, care vizează creșterea gradului de înțelegere a problemelor din comunitate și asigurarea unui tratament egal tuturor cetățenilor, indiferent de statutul lor social, de apartenența etnică sau religioasă.

Totodată, I.C.P.C. a dezvoltat relații de colaborare cu structuri similare din alte state, precum și cu organizații neguvernamentale naționale și internaționale. Acestea au avut în vedere realizarea unui schimb de informații și experiență în domeniul prevenirii și combaterii criminalității interne și transfrontaliere. Putem enumera aici colaborările foarte bune cu polițiile din Marea Britanie, Canada, Olanda, Franța, Germania și Statele Unite ale Americii, cu Institutul pentru Studiul și Tratamentul Delincvenței (Marea Britanie), Organizația Mondială Contra Torturii (Belgia), Institutul pentru Principiile Fundamentale ale Vieții (S.U.A.), Centrul de Dialog European, Asociația Europeană a Colegiilor de Poliție, Federația Internațională a Comunităților Educative etc.

Pentru îmbunătățirea parteneriatului poliție-comunitate, considerăm că sunt necesare:

- diversificarea formelor de colaborare dintre cele două părți;
- consultarea reală a membrilor comunității pentru identificarea punctelor critice ale colaborării și găsirea unor soluții comune pentru acestea;
- creșterea numărului acțiunilor parteneriale desfășurate – întâlniri cu grupuri țintă, seminarii, acțiuni educativ-preventive, participarea organizațiilor comunitare la unele acțiuni ale poliției;
- înființarea unor centre de consiliere comune – poliție, ONG, alte instituții – pentru probleme juridice, psihologice și antiinfracționale;
- întărirea colaborării cu mass-media și punerea la punct a unui sistem de informare a cetățenilor care să pună accent pe latura preventiv-educativă și nu pe cea a senzaționalului;
- identificarea unor noi posibilități de finanțare, absolut necesare desfășurării în bune condiții a programelor parteneriale destinate prevenirii și combaterii criminalității.

## **10. Concluzii**

Modul unilateral de abordare a fenomenului infracțional utilizat de poliția tradițională nu mai corespunde noilor necesități apărute în urma schimbărilor care au loc în plan social, economic, politic, cultural, precum și în cel al modurilor de manifestare a criminalității interne și internaționale.

De aceea, noua abordare, cu cele două elemente principale ale sale – **studierea cauzelor și condițiilor** care determină sau favorizează comiterea de infracțiuni și **parteneriatul cu societatea civilă** în luarea deciziilor și în

activitățile concrete de prevenire și combatere – poate constitui un răspuns mai eficient la evoluția criminalității.

Toate aceste demersuri au în vedere realizarea obiectivului pe termen mediu, din Strategia de Reformă a Ministerului de Interne în perioada 2000-2004, conform căruia ponderea acțiunilor preventive trebuie să ajungă la un procent de 60% din totalul activităților poliției, scop ce nu poate fi atins fără un parteneriat dezvoltat, diversificat și eficient.

## Levente Salat

### IDEEA DE BUNĂ GUVERNARE

Ideea de *bună guvernare* (good governance) a apărut în contextul eforturilor întreprinse, în decursul anilor 1980 cu precădere, de diferitele organizații și actori internaționali în vederea ajustării structurale a țărilor din – ce se numea la aceea dată – „Lumea a Treia”. Eșecul reformelor impuse din afară, risipirea ajutoarelor menite să încurajeze reforma în țările subdezvoltate din mai multe regiuni ale lumii au impus treptat reconsiderarea filosofiei care a stat la baza programelor de dezvoltare.

O primă reacție la această provocare a fost apariția în limbajul organizațiilor internaționale a conceptului de „*guvernare* (governance)”, care denota un complex de procese și structuri mai amplu decât ce rezultă de regulă în urma activității guvernelor propriu-zise, prin implicarea unei varietăți mai cuprinzătoare de actori. Noțiunea de *bună guvernare*, având semnificația de standard de așteptări ale statelor dezvoltate față de cele subdezvoltate, a penetrat rapid discursul actorilor interesați în programele de dezvoltare, organizațiile internaționale – băncile, instituțiile donatoare bi- și multilaterale – folosindu-se de ea ca de un instrument de rezolvare globală a problemelor cu care se confruntă umanitatea.

Termenul a fost definit mai riguros pentru prima dată de către organizații internaționale, precum Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional și Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite (UNDP), cu nuanțe specifice, conform priorităților ce caracterizează activitățile organizațiilor respective. Numitorul comun al acestor definiții pune accentul pe capacitatea instituțională a statelor de a asigura un cadru de ordine și stabilitate în care pot fi formulate și implementate în mod eficient politici de dezvoltare durabilă atât pe tărâm economic, cât și social.

În anii 1990, în urma prăbușirii sistemului comunist, conceptul a devenit o componentă importantă a agendei internaționale, iar donorii bi- și multilaterali – pe fundalul conștientizării crescânde a faptului că reforma în unele țări post-comuniste nu are adâncimea și eficiența dorită – s-au folosit de el ca o condiționalitate a finanțării reformelor structurale. În acest context, dar și datorită interesului academic, care a descoperit și el conceptul – cu o oarecare întârziere –, semnificația acestuia s-a diversificat rapid, în conformitate cu agenda specifică a fiecărei instituții internaționale donatoare sau academice în parte.

Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), de exemplu, pune accentul pe responsabilitatea autorității ce guvernează în a asigura un climat propice pentru operatorii economici, în a determina modul de distribuire a beneficiilor ce rezultă în urma activității acestora și în a veghea asupra calității relațiilor dintre cei ce guvernează și cei guvernați.

Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite (UNDP) are în vedere, spre deosebire, în aprecierea calității actului de guvernare, mecanismele, procesele și instituțiile prin care cetățenii și grupurile diferite ale acestora își articulează interesele, exercită drepturile legale, se achită de obligații și mediează diferențele.

Comisia Guvernării Globale (Commission on Global Governance), instituție fondată în 1992 de Boutros Boutros Gali, Secretarul General ONU la vremea respectivă, înțelege prin conceptul de guvernare multitudinea de instrumente prin care anumite persoane și instituții, atât private cât și publice, administrează problemele cu care se confruntă. În consecință, procesul de guvernare este un demers continuu, prin care interesele conflictuale sunt acomodate și cooperarea celor implicați devine posibilă, atât prin implicarea legitimă a forțelor de ordine, cât și prin aranjamente formale și informale între părți.

Kofi Anan, actualul Secretar General al Organizației Națiunilor Unite, consideră la rândul lui că buna guvernare asigură respectarea drepturilor fundamentale ale omului, condiții de funcționare optimă a statului de drept, adâncește democrația și promovează transparența și capacitatea instituțională în administrația publică.

Institutul Internațional pentru Științele Administrative, un prestigios *think tank* din Marea Britanie, concepe noțiunea de guvernare ca un proces de interacțiune între instituțiile statului și cele ale societății civile, prin intermediul căreia puterea și autoritatea este exercitată, iar deciziile privind sfera publică sunt luate și influențate ca urmare a acestui proces.

Instituțiile internaționale nu au fost singurele care au descoperit potențialul mobilizator și politic al noțiunii de bună guvernare. Există și cazuri în care elitele politice din diferitele regiuni ale lumii, în poziții guvernamentale sau de opoziție, exploatează conceptul în conformitate cu interesele lor politice. În Singapore de exemplu, elita politică ce guvernează țara recurge la un discurs în care conceptul de bună guvernare este utilizat cu intenția respingerii reformelor democratice și liberale, susținând că buna guvernare pentru poporul din Singapore înseamnă meritocrație, pragmatism și unitate națională, conform spiritului confucian care așează interesul comunității deasupra interesului indivizilor. În Malaysia, spre deosebire, termenul de bună guvernare este expropriat de discursul reformist al opoziției, care încearcă pe această cale să-i convingă pe guvernanți de necesitatea unor reforme liberal-democratice.

În baza experienței acumulate în decursul anilor 1990, pozițiile organizațiilor internaționale în ce privește semnificația și consecințele termenului



au început să se nuanțeze și mai mult, înregistrându-se tendințe de reconsiderare a tendințelor inițiale. Astfel, în cadrul unui efort de depolitizare a debaterii, Banca Mondială a decis mutarea accentului pe problemele de management al sectorului public și pe reducerea costurilor de tranziție, respectiv a finalizării diferitelor contracte, trecând pe planul doi aspectele participării locale la rezolvarea problemelor cu care se confruntă o anumită comunitate asistată. În schimb, instituțiile afiliate Organizației Națiunilor Unite susțin în continuare necesitatea sporirii gradului de participare a actorilor locali (empowerment), prin asigurarea funcționării acelor pârghii ale democrației și drepturilor omului care sunt, în concepția lor, dimensiuni politice și civice importante ale guvernării. (Se cuvine menționat aici că nici Banca Mondială nu este împotriva acestor aspecte, doar că le consideră de rang secundar, care nu au importanță și valoare în sine, ci doar instrumentală, în măsura în care pot contribui la procesele de eficientizare și de dezvoltare.)

Această cristalizare a poziției instituțiilor ONU, și diferențierea față de filosofia în materie a Băncii Mondiale, s-a datorat în esență următoarelor evoluții.

Recunoașterea, înainte de toate, a faptului că programele de dezvoltare concepute în instituțiile dominate de spiritul occidental nu au avut, în toate cazurile, rezultatele scontate. Din contră, în unele țări asistate s-a agravat sărăcia, s-au adâncit diferențele între păturile înstărite și cele nevoiașe ale societății, a crescut șomajul, pe fundalul destrămării solidarității sociale au apărut diverse forme de excludere, s-au înregistrat cazuri grave de deteriorare a mediului. S-a impus, în consecință, admiterea concluziei că noțiunea de bună guvernare nu poate fi echivalată cu funcționarea – adesea simbolică – a unor instituții cheie ale democrației occidentale, precum alegerile multipartite, parlament și jurisprudență. Este nevoie în plus de resurse precum și de elemente de cultură și voință politică care permit promovarea eficientă, în condițiile particulare ale regiunilor vizate, a drepturilor universale ale omului, a principiilor de nediscriminare, a procesului judiciar rapid și imparțial, a transparenței instituțiilor publice, a răspunderii autorităților față de cetățeni, a descentralizării în materie de resurse și decizii, și a participării efective a cetățenilor în formularea și amendarea politicilor publice.

S-a constatat, în al doilea rând, importanța încurajării unui echilibru între angajamentul actorilor publici și privați în procesele de dezvoltare. În timp ce programele de dezvoltare ale anilor premergători s-au axat pe ideea „statului minimal”, instituțiile afiliate Organizației Națiunilor Unite militează în ultima vreme – pe baza principiului conform căruia „suveranitatea este responsabilitate” – pentru instituții statale care sunt suficient de sigure pe propria lor legitimitate, astfel încât să poată permite, fără riscuri majore pentru stabilitate, consolidarea unei societăți civile puternice și vibrante. Implicare actorilor neguvernamentali în procesele de dezvoltare nu au doar avantajul facilitării unei implicări mai active a cetățenilor în rezolvarea problemelor cu care se confruntă, dar și al aprofundării procesu-

lui de democratizare și al mobilizării resurselor care rămân adesea neexplo-rate în cadrul programelor de asistență canalizate în exclusivitate prin agenții guvernamentale. În lumina acestor amendamente aduse concepției dominante în ultima parte a anilor '80 și la începutul deceniului nouă, referitor la filosofia programelor de dezvoltare și de asistență, *buna guvernare* nu înseamnă în mod necesar un guvern minimal, ci un guvern potrivit condițiilor particulare locale, cu mențiunea importantă că echilibrul între actorii publici și privați are menirea, printre altele, să prevină interpretarea abuzivă a termenului de „potrivit”.

În opinia specialiștilor de la Națiunile Unite este nevoie, în sfârșit, de o atenție sporită acordată impactului pe care programele de asistență îl au asupra populațiilor vizate (în completare la cel exercitat la nivelul instituțiilor sau procedurilor democratice) și includerea printre indicatorii de bună guvernare a drepturilor sociale. Acesta este contextul în care a apărut – reîn-viind parcă vechea dispută între drepturile de prima generație (cele politice și civile) și drepturile de a doua generație (economice și sociale) – noțiunea de *guvernarea umană* (human governance), în sensul unei guvernări care nu pierde din vedere interesele și nevoile celor guvernați, și în condițiile căreia nu oamenii sunt pentru guvernare, ci guvernarea și instituțiile acesteia sunt pentru oameni.

În context european, mai concret în cel al Uniunii Europene și al lărgirii acesteia către est, problema bunei guvernări capătă semnificații adiționale, datorită gradului sporit de diversitate ce caracterizează bătrânul continent. Complexitatea proceselor de administrare a diferențelor și numărul mare de actori ai căror interese trebuie protejate impun încurajarea apariției și sprijinirea unor rețele de actori autonomi, ce se guvernează singuri și se implică în furnizarea de servicii către propriile grupuri țintă. Aceste rețele de actori autonomi degrevează, în filosofia Uniunii Europene, guvernele centrale de o seamă de responsabilități locale și includ regiuni, minorități etnice, grupuri care promovează drepturile femeii, mișcări active în protejarea mediului, sindicate, elite, diferite grupuri de presiune, asociații familiale și de locatari, organizații de media și multe alte categorii de actori sociali. Acesta este contextul în care unii specialiști vorbesc de iminența apariției drepturilor de generația a treia, care au menirea să protejeze drepturile minoritare dezavantajate în fața culturilor sau a modurilor de viață dominante.

Deși în baza celor de până acum am putea deduce că problema bunei guvernări preocupă omenirea doar din cele mai recente timpuri, în realitate această preocupare este, probabil, de o vârstă cu așezămintele umane în care a apărut pentru prima dată nevoia de organizare a spațiului public, de alocare a resurselor sau de reglementare a comportamentului. Aristotel, de exemplu, primul teoretician mai însemnat al statului din antichitate, precizează că statul a luat ființă pentru a asigura cadrul existenței umane, și existența lui în continuare este legitimă în măsura în care servește scopul unei vieți *mai bune*. Un alt exemplu elocvent al preocupării pentru calitatea

actului de guvernare îl constituie frescele din sala principală, numită și Salonul Bunei Guvernări, a primăriei din frumosul oraș toscan Siena. Picturile realizate în perioada 1287–1355 de către Magister Ambrogio Lorenzetti acoperă complet trei din cei patru pereți ai încăperii, oferind o alegorie fascinantă a ideii de bună, respectiv rea guvernare, cu consecințele acestora asupra orașului și a ținutului. Alegoria bunei guvernări înfățișează un oraș prosper, pe străzile căruia sunt evidente semnele bunei dispoziții, ale activității vibrante desfășurate de meseriași și comercianți, fermieri care își aduc produsele spre a fi vândute, de dulgheri și tâmplari care construiesc, învățători care se ocupă de tineret, de oameni care se căsătoresc și își petrec timpul liber în fel și chip – totul sub prezența discretă a forțelor de ordine. Alegoria despre guvernarea rea în schimb oferă imaginea unui oraș devastat, cu clădiri în ruină, mizerie pe străzi, lipsa oricărei activități economice cu excepția comerțului cu arme, semnele vizibile ale violenței și insecurității – în pofida, sau datorită, poate prezenței abundente pe străzi a forțelor armate.

Dacă toți cei care au un cuvânt de spus în determinarea calității actului de guvernare într-o oarecare comunitate umană ar reveni din când în când la mesajul alegoric al acestor fresce, ar avea parte, cu siguranță, de inspirația necesară pentru a ști ce trebuie să urmărească în activitatea lor de zi cu zi. Stabilitatea cadrului în care libertățile fundamentale sunt exercitate, participarea angajată a cetățenilor în treburile obștei și sustenabilitatea dezvoltării comunității sunt în mod indubitabil elemente ale bunei guvernări care nu își vor pierde valențele nici în viitorul previzibil.

### **Bibliografie:**

- Dreschler, Wolfgang: *Good and Bad Government*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, 2001.
- Guibernau, Monserrat (ed.): *Governing European Diversity*, London–Thousand Oaks–New Delhi: SAGE Publications, 2001.
- Subramaniam, Surain: „The Dual Narrative of ‘Good Governance’: Lessons for Understanding Political and Cultural Change in Malaysia and Singapore.” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 23, No. 1, 2001, 65-81.
- Wiess, Thomas G.: „Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges”. *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, 2000, 795-815.

