



## LEGĂTURA DINTRE SISTEMUL POLITIC ȘI SISTEMUL DE ORDINE ȘI SIGURANȚĂ PUBLICĂ

Reprezentând un subsistem al sistemului social global, sistemul politic cuprinde relațiile politice, instituțiile politice și concepțiile politice care asigură organizarea și conducerea de ansamblu a societății, funcționalitatea ei. Principala instituție a sistemului politic care reprezintă unul din motoarele societății este statul, deoarece prin intermediul acestuia se realizează elementele esențiale organizării și conducerii acesteia.

Definit ca principala instituție prin care se exercită puterea politică în societate, în limitele unui anumit teritoriu, de către un grup organizat de oameni care își impun voința membrilor societății cu privire la modul de organizare și de conducere a acesteia, statul a apărut pe o anumită treaptă a evoluției istorice pentru a răspunde nevoilor de dezvoltare și progres a societății. Această instituție principală și-a pus amprenta asupra sistemului de ordine și siguranță publică prin forma sa de manifestare definită de cele trei elemente unanim recunoscute: forma de guvernământ, structura statului și regimul politic.

Analiza comparată a formelor de stat a permis relevarea existenței unor procese și structuri caracteristice și comune sistemelor de ordine și siguranță publică indiferent de forma de stat și de profundele diferențe specifice fiecărei forme, așa cum remarca Jean-Claude Monet, care se situându-se pe linia trasată anterior de David Bayley\*, explica faptul că aceste forme „sunt modelele particulare de evoluție și dezvoltare a statului care prezintă, de o manieră esențială, diferențele pe care le constatăm astăzi de la un sistem polițienesc la altul; este natura fundamental identică a mandatului încredințat poliției care explică similitudinile”<sup>1</sup>.

John Alderson, fost șef al poliției în Devon și Cornouailles din Marea Britanie, vorbind despre sistemele de poliție, evidențiază prezența unei „variații de stil” explicând că acestea „diferă în funcție de sistemele culturale, religioase, juridice, sociale și politice”<sup>2</sup> constituind o formă organizată și particulară pe care o ia, în fiecare societate, manifestarea puterii de reglare a statului. Această putere particulară de reglare statală, care se manifestă prin menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii publice, va lua înaintea de toate forma unui sistem de folosire a forței legitime, indiferent dacă această utilizare este concretă sau potențială.

Scriind despre folosirea forței legitime a statului la sfârșitul secolului al XVIII-lea, contele de Guibert preciza că „din toate lucrările care compun marele edificiu al

\* David Bayley a fost unul din primii cercetători care au definit un număr de variabile care ar putea fi folosite pentru realizarea unui studiu comparativ a sistemelor de poliție, în analiza pe care a făcut-o asupra legăturilor dintre dezvoltarea sistemelor polițienești din Occidentul european și dezvoltarea sistemelor lor politice (tabloul lui David Bayley din „THE POLICE AND POLITICAL DEVELOPMENT IN EUROPE”, în Charles Tilly, ed., The Formation of National States in Western Europe, Princeton University Press, Princeton, 1975, p. 379.

<sup>1</sup> Jean-Claude Monet, «le système de police français: un modèle à revisiter», în CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE, n°7, (noiembrie 1991- ianuarie 1992), p. 59.

<sup>2</sup> John Alderson, POLICING FREEDOM, McDonald & Evans, Plymouth, 1979, p. 35.

*constituției naționale, cel al forței publice este cel mai important și mai dificil de rezolvat. De fapt, forța este legătura și cheia tuturor părților edificiului. Fără ea putem aduce materialele, putem pune piatră pe piatră, dar nu putem să cimentăm nimic care să rămână la locul său. Fără forța publică, puterile, contragreutățile, însăși libertatea, toate acestea nu sunt decât un ansamblu de idei vane și fragile.”<sup>3</sup> Tot Guibert relevă caracteristicile organizaționale pe care trebuie să le aibă forța publică în raport cu folosirea ei, remarcând că „dacă ea este constituită în plan organizatoric sau al modului de folosire pe principii false sau exagerate, ea poate oprima libertățile individuale”<sup>4</sup>.*

Pornind de la cele exprimate de Guibert, putem observa că principiile (exigențe comune) pe care le induce sistemul politic prin forma de stat se referă la două aspecte: constituirea forțelor și modul de folosire. Constituirea forțelor (formatul acestora) este determinată de principiile care reglementează compunerea și organizarea forței publice în una sau mai multe forțe locale sau naționale, profesioniste sau mixte (bazată și pe profesioniști și pe voluntariat sau serviciu public obligatoriu, civil sau militar). Modul de folosire al forțelor de ordine și siguranță publică este determinat de o serie de principii de acțiune care, fără a avea un caracter normativ, stabilesc aspectele esențiale referitoare la: cine conduce forțele de ordine și siguranță publică; cine decide folosirea lor; condițiile de folosire; cine le comandă când sunt în acțiune și cine își asumă responsabilitatea acestor acțiuni; care este rolul politicului și al autorităților ierarhice; gradul de sinergie al acestor două componente.

În acest context, realizarea ordinii și siguranței publice nu poate fi concepută simplist, ca o acțiune singulară detașată de celelalte acțiuni care se desfășoară simultan sau succesiv. Ea este o acțiune complexă care include mai mulți actori instituționali și un ansamblu de acțiuni de cercetare documentare, dislocarea forțelor, manevra acestora, negocierea, intervenția, restabilirea ordinii publice etc. Mai mult, realizarea ordinii și siguranței publice este o politică\* sau un ansamblu de politici care se manifestă prin practici de un anumit gen despre care Yves Mény și Jean-Claude Thoenig spuneau că „sunt reperabile de o manieră concretă: moduri de intervenție, reglementare, furnizarea de prestații, represiune etc. Ele pot fi și imateriale sau chiar simbolice: un discurs, o campanie de comunicare. În același timp, aceste practici se raportează și pot fi raportate la anumite finalități, alegeri de valori, fie că ele sunt explicate de autoritatea publică sau că ele rămân implicite”<sup>5</sup>.

Ca manifestare particulară a funcției de protecție a statului exersată de puterea publică și care se manifestă sub forma unui sistem de autorități și de forțe, realizarea ordinii și siguranței publice trebuie să fie legată atât de caracteristicile puterii statale, cât și de cele ale mediului său politico-social. Ea este, în același timp, produsul, manifestarea și expresia acestora.

În același timp, abordarea ordinii și siguranței publice nu este numai o problemă tehnică, ea este și o problemă culturală. Tocmai de aceea, perspectivele naționale și implicit culturale permit promovarea unor idei explicative sau chiar a unor factori care ar determina existența și funcționarea unui anumit sistem de ordine și siguranță publică, factori care au un rol structural și sunt specifici societății analizate.

Un alt element al formei de stat care își pune amprenta asupra configurației și a modului de exercitare a funcției de ordine și siguranță publică în cadrul sistemului de ordine și siguranță publică este regimul politic: modul concret de organizare și funcționare a sistemului politic, de constituire a organelor de conducere în societate în

<sup>3</sup> Comte de Guibert, DE LA FORCE PUBLIQUE CONSIDEREE DANS TOUS SES RAPPORTS, în Jean-Paul Charnay (ed.) Stratégiques, Editions de l'Herne, Paris, 1977, p. 570.

<sup>4</sup> Comte de Guibert, DE LA FORCE PUBLIQUE CONSIDEREE DANS TOUS SES RAPPORTS, în Jean-Paul Charnay (ed.) Stratégiques, Editions de l'Herne, Paris, 1977, p. 591.

\* „actele sau no-actele realizate de o autoritate publică pentru a face față unei probleme sau într-un sector care ține de responsabilitatea sa.” Yves Mény și Jean-Claude Thoenig, POLITIQUES PUBLIQUES, PUF, Paris, 1989, p. 130.

<sup>5</sup> Yves Mény și Jean-Claude Thoenig, POLITIQUES PUBLIQUES, PUF, Paris, 1989, p. 130.

raport cu cetățenii. Exprimând un raport direct între organele de conducere din societate și cetățeni, organele de conducere, nefiind legate numai de stat, ci de întregul sistem politic, regimul politic poate fi democratic sau dictatorial.

Este evident că un regim dictatorial va avea nevoie de un puternic sistem de ordine și siguranță publică care să se bazeze pe următoarele elemente de forță: centralizarea puternică a conducerii; scopul acțiunii sistemului este protecția statului ca element ce garantează perpetuarea regimului politic; protecția cetățeanului este subsidiară protecției statului; protecția drepturilor omului este afirmată, dar nu și garantată; structuri militarizate care impun o subordonare strictă. Comparația dintre actualul sistem de ordine și siguranță publică și cel din perioada socialistă nu poate fi decât elocventă pentru argumentarea acestei idei (vezi anexa nr. 1 și 2).

Pe baza analizei anterioare și a concluziilor ce pot fi extrase din tabelele anexelor nr. 1 și 2 putem să vorbim de existența a două modele care sunt diferite doar sub aspectul esenței, nu și al formei. Putem aprecia că aceste concepții politice, care generează regimuri politice diferite și care sunt definitorii pentru configurarea modelului sunt și rezultatul unor culturi politice diferite. În acest sens, este revelatoare următoarea apreciere *„fără îndoială că există o cultură și prezența sa poate avea efecte asupra organizării sociale și politice. Fără a fi, conform aparențelor sale, un ansamblu de idei și valori, pe scurt, o formă de Rațiune istorică, ea este mai întâi ansamblul realizărilor care o încarnează în cotidian, exprimată în forma autorizată de gândirea constituită în prealabil.”*<sup>6</sup>

Un alt element extrem de important, care determină sistemul de ordine și siguranță publică, este structura statului, care reprezintă un raport între organele centrale și locale ale statului. Sub acest aspect, există state: național unitare, federative și confederații statale.

Examinarea sistemului românesc de ordine și siguranță relevă faptul că el se caracterizează prin *„centralizarea structurilor”*<sup>7</sup>. Această situație este firească pentru că statul român este un stat național unitar cu o structură puternic centralizată și cu o organizare ierarhică: un guvern central și județe la nivel teritorial, între acestea există raporturi de subordonare evidente. Această structurare a teritoriului a creat automat o matrice de structurare a autorității și a modalității de exercitare a controlului.

Pentru a înțelege mai bine caracteristicile acestui sistem, considerăm că este necesar să facem o comparație între sistemul francez de ordine și siguranță publică (care este similar cu cel român) și sistemul anglo-saxon (care se bazează pe un guvern central și pe o descentralizare accentuată la nivel teritorial și chiar local).

În Marea Britanie *„funcția de poliție este îndeplinită de 49 de forțe de poliție (...). Nu există o autoritate unică în stat care să poată să le comande. Ele sunt comandate, dislocate, sancționate de ofițeri locali (...)*<sup>8</sup>. Prin comparație *„sistemul de poliție francez se opune celui britanic în toate privințele. Sistemul francez este complet centralizat. Nu numai că reglementările și procedurile sunt identice în întreaga țară, dar Ministerul de Interne are puterea de a dirija operațiunile de poliție în orice punct al teritoriului. Poliția este considerată ca o responsabilitate a guvernului național”*<sup>9</sup>.

Precizăm că această aparentă opoziție între „modelul francez” și „modelul anglo-saxon” nu este absolută, ci ea tinde *„să se estompeze pe măsură ce cercetătorii britanici apreciază de o manieră justă un anumit număr de idei care au fost formulate cu privire la caracterul apolitic al poliției engleze, asupra așa zisului uz minim al forței, asupra aspectului real al descentralizării structurilor și sistemelor de comandă și control și*

<sup>6</sup> Bertrand Badie, FORMES ET TRANSFORMATION DES COMMUNAUTES POLITIQUES, în Madeleine Grawitz și Jean Leca, Traité de science politique, Tomul I, p. 498.

<sup>7</sup> Jean-Claude Monet, LE SYSTEME DE POLICE FRANÇAIS : UN MODELE A REVISITER, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, nr. 7 (noiembrie 1991-ianuarie 1992), p. 45.

<sup>8</sup> David Bayley, THE POLICE AND POLITICAL DEVELOPMENT IN EUROPE, op. cit., p. 331

<sup>9</sup> David Bayley, THE POLICE AND POLITICAL DEVELOPMENT IN EUROPE, op. cit., p. 331

asupra dificultăților pe care ea le are pentru a se face recunoscută ca o instituție legitimă de către toate păturile sociale”<sup>10</sup>.

Un alt element important care trebuie luat în calcul în comparația celor două sisteme este sistemul de drept cu cele două subsisteme ale sale: sistemul juridic și sistemul legislativ. Aici, diferențele sunt evidente pentru că, în timp ce sistemul de drept anglo-saxon se bazează pe „common law”, sistemul de drept francez sau napoleonian se bazează pe coduri. Observăm că sistemul de norme în Marea Britanie este stabilit de o manieră descentralizată, iar judecata se bazează pe precedentul judiciar, în timp ce în sistemul de drept francez codurile de legi (cod penal, codul de procedură penală etc.) asigură o manieră centralizată și relativ omogenă de realizare a justiției.

Este firesc ca și sistemele de drept să-și pună amprenta destul de puternic asupra formatului și funcționării sistemului de ordine și siguranță publică și acest lucru este evident pentru că observăm că sistemul de drept napoleonian creează structuri ierarhizate pe verticală, puternic centralizate, în timp ce sistemul de drept anglo-saxon creează structuri horizontale și descentralizate.

Când vorbim de stat, vorbim în mod implicit și de guvernare. În acest sens, pentru a explica mai bine raporturile dintre stat – guvernare – ordine și siguranță publică credem că trebuie să avem ca punct de plecare definiția lui Hyden, care se referă la guvernare ca la „construcția de structuri organizate și reguli care conduc viața pe domeniul public.”<sup>11</sup>

Aplicând această definiție ordinii și siguranței publice, putem trage următoarele concluzii: ordinea și siguranța publică fac parte în mod evident din domeniul public; guvernarea asigură construcția și modificarea structurilor necesare bunei funcționări a statului și, implicit, a ordinii și siguranței publice; guvernarea se realizează prin politici care exprimă nevoi sociale; în cadrul acestor politici, politica de ordine și siguranță publică joacă un rol important alături de politicile economice, sociale, de securitate etc.; regulile, relațiile stabilite și exprimate în cadrul guvernării unui stat reflectă o tendință de monopolizare a constrângerii legitime; acestei tendințe i se opune procesul de descentralizare care a dus la demonopolizarea constrângerii legitime; capacitatea de guvernare și de administrare a statului este limitată de relațiile cu alte entități sociale (locale, regionale etc.).

Pe baza acestor concluzii, credem că relația dialectică dintre stat – guvernare – ordine și siguranță publică este caracterizată, în acest moment, de o mutație calitativă a caracterului public și centralizat al ordinii și siguranței publice exprimată prin partajul sarcinilor de ordine și siguranță publică între instituții mai numeroase care trebuie să se înțeleagă și să aibă relații normale la nivel local și central.

**VASILICĂ OVIDIU** – comandantul Școlii de Aplicație pentru Ofițeri „Mihai Viteazul” a Jandarmeriei Române

#### **BIBLIOGRAFIE:**

- ✘ *Constituția României*, Editura Best Publishing, București 2003
- ✘ *Tratatul pentru instituirea unei Constituții pentru Europa*, editat de Institutul European din România, ediția a II-a revăzută și adăugită, iunie 2007
- ✘ *Strategia de securitate națională a României*, București, 2006
- ✘ *Carta albă a securității și apărării naționale*, București, 2004

<sup>10</sup> Jean-Claude Monet, LE SYSTEME DE POLICE FRANÇAIS: UN MODELE A REVISITER, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, nr.7 (noiembrie 1991-ianuarie 1992), p. 47.

<sup>11</sup> Goran Hyden, GOVERNANCE AND THE STUDY OF POLITICS, în Goran Hyden, Michael Bratton, *Governance and Politics in Africa*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.

- ✘ *Hotărârea de Guvern nr. 196 din 17 martie 2005 privind aprobarea Strategiei Ministerului Administrației și Internelor de realizare a ordinii și siguranței publice, pentru creșterea siguranței cetățeanului și prevenirea criminalității stradale, M. of.nr. 243 din 23 martie 2005*
- ✘ *Hotărârea de Guvern nr. 416 din 9 mai 2007 privind structura organizatorică și efectivele Ministerului Internelor și Reformei Administrative, M. of.nr.311 din 10 mai 2007*
- ✘ *Mică enciclopedie de politologie, Editura Enciclopedică, București*
- ✘ *Dziedzic Michal, Oakley B. Robert, Goldberg Elliot, Policing the new world disorder, Publisher University Press of the Pacific, 2002*
- ✘ *Ensley Cilve, Gendarmes and the State in Nineteenth Century Europe, Publisher Willan publishing, 1999*
- ✘ *Haewel Hubert, La Gendarmerie, Paris, 1999*
- ✘ *Howard M., The military factor in European expansion, în H.Bull și A.Watson (coord), The Expansion of International Society, Oxford, Oxford University Press, 1984*
- ✘ *Kissinger H., Diplomația, Editura ALL, București, 1998*
- ✘ *Meyzonnier P., Les forces de police dans l'Union Européenne, L'Harmattan,2002*
- ✘ *Rainer R., The Politics of the Police, Publisher Oxford University Press, 2000*

**ELEMENTELE COMPONENTE ALE SISTEMULUI DE ORDINE ȘI SIGURANȚĂ PUBLICĂ (VIZIUNE IERARHICĂ)**

REGIM POLITIC	CONDUCEREA	FORȚELE	RESURSELE
<b>DICTATORIAL SOCIALIST</b>	<p>Politic, ideologic, control exercitat și prin înregimentarea politică a personalului de decizie și de execuție;</p> <p>Puternic centralizată;</p> <p>Definirea obiectivelor de ordine și siguranță publică este subsumată scopurilor politice de protecție a statului socialist și a sistemului politic;</p> <p>Protecția cetățeanului ocupă un rol secundar;</p> <p>Doctrina de acțiune „centralizată”;</p> <p>Raporturi cu comunitatea bazate pe coerciție;</p> <p>Ideologizarea aspectelor de gestionare a dezordinii publice, în special și a ordinii și siguranței publice, în general.</p>	<p>Simple – o singură forță principală de ordine și siguranță publică (miliția);</p> <p>Forțele complementare sau de sprijin sunt instituții militare destinate în principal apărării teritoriului cu statut militar;</p> <p>Cooperare afișată, dar nu și realizată cu alte instituții;</p> <p>Nivel de pregătire mediu și tactici de acțiune bazate pe forță și coerciție.</p>	<p>Asigurate în raport de evoluția economică a societății.</p> <p>Austeritate în asigurarea resurselor materiale, financiare și informaționale</p> <p>Resursa umană asigurată cantitativ, uneori chiar în exces.</p> <p>Tendința de a folosi o resursă umană slab calificată.</p>
<b>DEMOCRATIC</b>	<p>Strategie de ansamblu;</p> <p>Doctrina de acțiune „centralizată” completată cu elemente de „policing community”.</p> <p>Crearea unui cadru legislativ coerent</p> <p>Decizie politică, dar control operațional și inițiativă tactică a forțelor de ordine și siguranță publică</p> <p>Descentralizare administrativă a deciziei</p> <p>Protecția cetățeanului și a drepturilor și libertăților sale fundamentale;</p> <p>Raporturi cu comunitatea bazate pe consultare și parteneriat</p>	<p>Complexe – mai multe forțe de ordine și siguranță publică;</p> <p>Complementaritate cu sistemul privat;</p> <p>Dualitatea forțelor de ordine și siguranță publică – statut civil și militar;</p> <p>Forțe naționale și locale (Poliția comunitară);</p> <p>Cooperarea cu instituțiile publice și colaborarea cu organizațiile neguvernamentale constituie o condiție de bază a eficacității forțelor;</p> <p>Nivel mediu de pregătire</p>	<p>Asigurarea resurselor constituie o condiție de bază a eficienței instituțiilor.</p> <p>Sensibilitatea misiunilor și necesitatea aplicării unor aspecte juridice cu un anumit grad de complexitate impune profesionalizarea forțelor de ordine și siguranță publică</p>

**ANALIZĂ SUCCINTĂ A STRUCTURII CUATERNARE – REGIM POLITIC,  
STRUCTURĂ, FUNCȚIE, ELEMENTE**

REGIM POLITIC	STRUCTURĂ	FUNCȚIE	ELEMENTE
SOCIALIST	Simplă, centralizată și ierarhizată	Protecție a statului și a sistemului politic	Forțe și relații cu mediul intern și extern
DEMOCRATIC	Complexă, descentralizată	De ordine și siguranță publică	Forțe și relații cu mediul intern și extern