



*AUTORITATEA TERITORIALĂ  
DE ORDINE PUBLICĂ  
ÎN ROMÂNIA*

*DE CE ȘI CUM?*

Acest proiect este finanțat de programul Matra-KAP al Ambasadei Regale a Țărilor de Jos de la București.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României  
Autoritatea Teritorială de Ordine Publică în România:  
De ce și cum? / Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului  
în România - Comitetul Helsinki - București:  
Blueprint International, 2007  
ISBN 978-973-7750-30-3

I. Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România -  
Comitetul Helsinki (București)

351.74(498)

Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki  
(APADOR-CH)

Str. Pictor Nicolae Tonitza, Nr. 8, Sector 3, 030113 București

Telefon/Fax: (40) (21) 312.45.28 / (40) (21) 312.37.11

E-mail: [office@apador.org](mailto:office@apador.org)

Web: <http://www.apador.org>

Tipărit la blueprint, tel.: 021.210.81.86

E-mail: [office@blueprint.ro](mailto:office@blueprint.ro)

## CUPRINS

- I. Introducere
  - II. Metodologie
  - III. Sisteme de monitorizare a poliției în alte țări
  - IV. Autoritatea teritorială de ordine publică din România.  
    Prezentare generală
  - V. Analiza modului în care funcționează autoritățile teritoriale  
    de ordine publică la momentul actual
  - VI. Recomandările APADOR-CH pentru modificarea cadrului  
    legislativ în scopul creșterii eficienței autorității teritoriale  
    de ordine publică
- ANEXA 1: Legea nr. 218/2002 privind organizarea și  
    funcționarea Poliției Române – extras –
- ANEXA 2: Regulament de organizare și funcționare  
    a autorității teritoriale de ordine publică

## I. INTRODUCERE

Anul 2002 a marcat cel mai important moment din istoria recentă a Poliției Române din punct de vedere legislativ, sub cel puțin două aspecte: demilitarizarea și crearea unui instrument „civil” de monitorizare. După aproape 5 ani, efectele abia încep să apară. Sigur, nimeni nu se aștepta ca poliția să se transforme imediat dintr-o instituție cu caracter pronunțat represiv ce inspira în primul rând teamă, într-una care să aplice riguros legea și să respecte, la fel de riguros, drepturile omului și libertățile fundamentale. Care ar fi rezultatele demilitarizării? Mai întâi, responsabilizarea polițiștilor: fiecare răspunde pentru ce face - sau nu face - fără a mai putea invoca *ordinele* superiorilor pe linie ierarhică. În al doilea rând, o *altfel* de relație cu persoanele, pentru că polițiștii sunt plătiți din banii publici pentru a-i proteja pe cetățeni, lucru ce trebuie conștientizat de ambele părți. În al treilea rând, reducerea gradului de *impunitate* în cazuri de abuzuri comise de polițiști. Până în 2002, plângerile persoanelor împotriva acestora erau cercetate de procurori *militari*. Cu alte cuvinte, un militar investiga un alt militar, iar probabilitatea ca polițistul reclamat să fie trimis în judecată era foarte redusă. În plus, instanța de judecată era *tribunalul militar*, ceea ce punea sub semnul îndoielii însăși ideea de proces *imparțial*. Din 2002, cercetările sunt efectuate de procurori *civili* iar eventualele procese se judecă de instanțe *civile*. Aceasta nu înseamnă că nu mai există destule decizii de neîncepere a urmăririi penale (celebrele NUP) în situații cel puțin discutabile. Dar este un mare pas înainte față de perioadă anterioară demilitarizării. Următoarea schimbare foarte importantă ar trebui să fie *descentralizarea* poliției. Fiecare județ, fiecare localitate are nevoi și probleme specifice ce *nu* pot fi rezolvate decât parțial sau artificial prin *ordine de la centru*.

Ce se așteaptă de la *sistemul de monitorizare „civilă”* a poliției? Însăși ideea de a accepta un „control” *din afara poliției* demonstrează o schimbare de mentalitate, aceasta fiind partea bună. Însă prin crearea autorității teritoriale de ordine publică (Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române) s-a rezolvat numai parțial problema monitorizării „civile”. Din păcate, atât legea cât și regulamentul de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică (adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 787/2002) conțin o serie de limitări ce îi reduc substanțial impactul și eficiența. Timp de 4 ani de la înființare, nici publicul, nici organizațiile neguvernamentale nu au aflat mare lucru despre activitățile autorităților teritoriale de ordine publică înființate în fiecare județ și în capitală.

APADOR-CH și-a propus să identifice dificultățile cu care se confruntă autoritățile teritoriale de ordine publică și să propună soluții pentru eliminarea lor. Acțiunea a avut în vedere atât aspectele legate de cadrul legislativ în vigoare cât și bunele - sau mai puțin bunele - practici urmate de diverse autorități teritoriale de ordine publică

din țară și din București. Rezultatele, concluziile și recomandările asociației sunt cuprinse în broșura de față, care nu se dorește a fi nici un studiu exhaustiv, nici un „catalog cu note”.

APADOR-CH dorește să mulțumească tuturor autorităților teritoriale de ordine publică pentru informațiile și materialele trimise asociației și, în mod special, membrilor celor trei autorități cu care a avut discuții directe (în ordine cronologică, Brăila, Iași și București).

Asociația mulțumește Ministerului Administrației și Internelor pentru disponibilitatea, anunțată la începutul proiectului, de a examina concluziile și sugestiile ce ar putea îmbunătăți activitățile autorității teritoriale de ordine publică.

APADOR-CH mulțumește și voluntarilor care au contribuit la realizarea proiectului.

## II. METODOLOGIE

În desfășurarea proiectului, APADOR-CH a folosit următoarele metode: documentare, analiza cadrului legislativ, întâlniri, analiza cantitativă și calitativă, și evaluarea finalizată cu recomandări.

Prima fază a proiectului APADOR-CH a avut două componente:

- a) căutarea informațiilor cu privire la sisteme de monitorizare *civilă* a poliției în alte țări.

Materialele privind sisteme de monitorizare *civilă* a poliției în alte țări sunt mai rar concentrate în volume sau capitole tematice iar numărul experților care s-au aplecat asupra subiectului este destul de redus, cel puțin în spațiul european. APADOR-CH nu și-a propus să realizeze un studiu comparativ dar a încercat să identifice câteva din țările în care astfel de instrumente de monitorizare funcționează. După toate aparențele, singura țară din Europa care are o instituție încheată de acest fel este Marea Britanie. Pe celelalte continente, țările în care se manifestă interes față de acest domeniu fac parte tot din „marea familie anglo-saxonă” (Canada, SUA, Australia). Marea Britanie și Canada au reglementat sistemul de monitorizare în legile referitoare la poliție. Dat fiind că în România legiuitorul a optat pentru modelul britanic, asociația a rezumat mai jos acele părți din Police Act din 1996 care se referă direct la organizarea și funcționarea Autorității pentru Poliție. S-au mai folosit și minutele/rapoartele câtorva autorități pentru poliție din diverse comitate din Anglia și Țara Galilor.

Sursa de informare pentru problemele din acest domeniu în Australia a fost un studiu al unor cercetători australieni realizat pe baza unor chestionare adresate autorităților cu responsabilități în materie de monitorizare a poliției din toate statele și teritoriile ce formează Australia.

Informațiile sumare privind celelalte state în care există astfel de instrumente (SUA, Brazilia, Africa de Sud) se bazează pe materialele prezentate de experți din țările respective la unul din puținele seminarii internaționale pe această temă, organizat de institutul „Vera” din SUA, la Los Angeles, în 2002.

- b) cereri pe baza Legii 544/2001 privind accesul la informații expediate de APADOR-CH autorității teritoriale de ordine publică din fiecare județ și din București (în total 42). Informațiile solicitate se refereau la punerea în practică a prevederilor din Legea nr. 218/2002 și din Hotărârea Guvernului nr. 787/2002 de aprobare a Regulamentului de organizare și funcționare a autorității teritoriale. S-au cerut și copii ale strategiilor, indicilor de performanță minimali și rapoartelor anuale pe care fiecare autoritate teritorială este presupusă a le întocmi anual. Au răspuns 38 de autorități teritoriale din care mai mult de trei sferturi au anexat și o parte sau toate documentele solicitate.

A doua fază a proiectului a constat în analiza cantitativă și calitativă a informațiilor primite. Pe această bază, s-a întocmit un chestionar pentru membrii autorităților teritoriale de ordine publică, cu contribuția voluntară a unui sociolog.

În faza a treia au avut loc dezbateri cu membrii a trei autorități teritoriale de ordine publică (Brăila, Iași, București), urmate de completarea chestionarului. Discuțiile au fost deschise și utile și au servit la identificarea problemelor *practice* de care se lovesc membrii autorităților teritoriale în activitatea curentă.

Ultima fază a constat în evaluarea răspunsurilor la chestionar și, pornind de la aceasta, asociația a formulat propriile recomandări cu privire la modificarea cadrului legal ce reglementează activitățile autorității teritoriale de ordine publică precum și propuneri concrete pentru eficientizarea lor.

### III. SISTEME DE MONITORIZARE A POLIȚIEI ÎN ALTE ȚĂRI

Monitorizarea „civilă” a poliției din unele țări este o preocupare de dată relativ recentă. Obiectivele, metodele și, mai ales, competențele unui astfel de instrument diferă de la un stat la altul.

#### *Canada*<sup>1</sup>

În Canada (ca și în SUA) preocuparea pentru îmbunătățirea substanțială a activităților poliției și a relațiilor sale cu cetățenii datează din anii 1970 - 1980 și a început să se materializeze în ultimele două decenii ale secolului trecut sub două aspecte esențiale: *profesionalizarea poliției* (prin stabilirea și aplicarea unor criterii clare de selecție, pregătire și promovare; prin stabilirea unor reguli precise de acțiune în toate situațiile; prin delimitarea clară a atribuțiilor fiecărei categorii de polițiști etc.) și *instituirea unui sistem civil de monitorizare* în principal a abuzurilor și exceselor, dar și a comportamentului polițiștilor în afara serviciului.

Instituirea acestui sistem s-a datorat unei lungi serii de nemulțumiri ale cetățenilor față de puterile depline ale poliției de a-și investiga proprii angajați în cazuri de abuz. Problema esențială consta în faptul că polițiștii dispuneau de o marjă largă de decizie cu privire la natura și felul intervențiilor împotriva persoanelor suspectate de comiterea unor infracțiuni (intervenții în forță, recurgerea la armele de foc etc.) iar excesele - dacă erau semnalate - erau investigate tot de polițiști, deci în *interiorul sistemului*, unde funcționa, de regulă, *solidaritatea de breaslă*. Un fost membru al agenției civile de monitorizare a poliției din Ontario<sup>2</sup> a rezumat motivele insatisfacției multor locuitori din Toronto față de sistemul exclusiv de investigații interne. Printre acestea: reticența de a se plânge împotriva unor polițiști chiar la poliție; teama de posibile represalii sau, în cel mai bun caz, de răspunsuri irelevante; amenințarea cu aplicarea unor sancțiuni penale în cazul în care plângerile s-ar dovedi nefondate; lipsa vreunui răspuns la plângerile deja depuse sau lipsa comunicării măsurilor disciplinare împotriva polițiștilor reclamați. Percepția generală era că solidaritatea de breaslă predomina în detrimentul unor investigații obiective și că erau foarte rari polițiștii dispuși să depună mărturie în cazul unor abuzuri ale colegilor.

În 1981, la Toronto, s-a creat un centru-pilot de monitorizare civilă a poliției, iar 10 ani mai târziu, sistemul a fost extins la nivelul tuturor provinciilor din Canada. Una din componentele principale ale acestui sistem de control vizează *responsabilizarea*

---

<sup>1</sup> Această secțiune se bazează pe studiul profesorului Errol P. Mendes, „Raising the Social Capital of Policing and Nations: How Can Professional Policing and Civilian Oversight Weaken the Circle of Violence”, publicat în volumul „Democratic Policing and Accountability”, pag. 13-31.

<sup>2</sup> Watt S. -, „The Future of Civilian Oversight of Policing”, 1991, Canadian Journal of Criminology, vol.33 pag. 349-350.



șefilor poliției care sunt numiți/demiși de către agențiile civile de monitorizare, plecându-se de la premiza că ei sunt astfel motivați să ia toate măsurile pentru evitarea unor excese din partea subordonaților.

În sistemul canadian de monitorizare civilă, poliția întreprinde investigațiile necesare în cazul plângerilor împotriva polițiștilor și stabilește sancțiunile disciplinare dacă se dovedesc a fi întemeiate. Monitorizarea civilă intervine numai dacă rezultatele investigațiilor interne sunt considerate nesatisfăcătoare.

În provincia Ontario, în plus, funcționează și Unitatea de Investigații Speciale. Directorul său este numit de executivul provinciei, iar investigatorii sunt angajați pe baza legislației cu privire la serviciile publice. Unitatea de Investigații Speciale cercetează cazurile în care acțiunile polițiștilor se soldează cu morți sau răniți grav. În funcție de rezultate, polițiștii implicați sunt sau nu sunt trimiși în judecată.

Acest sistem civil independent de monitorizare a comportamentului polițiștilor, format din persoane care *nu fac parte din poliție și care pot primi informații, pot investiga și revizui acțiunile poliției*, este considerat ca un garant pentru dreptul oricărei persoane de a se plânge fără teama de eventuale consecințe<sup>3</sup>. În plus, prin acest sistem, civilii se pot implica și în schimbarea politicilor și procedurilor poliției.

Sistemul de monitorizare a poliției s-a îmbunătățit de-a lungul timpului, prin promovarea unor practici sau recomandări către poliție care să permită exercitarea rolului de supraveghere. Spre exemplu, Comisarul pentru Plângeri împotriva Polițiștilor din Ontario a determinat *instalarea de camere video în sediile poliției (înregistrările se realizează în timp real și sunt păstrate cel puțin 90 de zile)* pentru stabilirea circumstanțelor în care o persoană aflată în custodia poliției a decedat sau a fost grav rănită sau pentru clarificarea altor incidente. Alte recomandări care au fost aplicate de poliție se referă la instituirea unor reguli stricte cu privire la *percheziția corporală a suspectilor* (se efectuează în afara razei vizuale a altor persoane; percheziția *intimă* se face numai din dispoziția unui ofițer superior și numai de către un medic; fiecare polițist implicat redactează un raport scris cu privire la motivele și circumstanțele percheziției corporale) sau cu privire la folosirea forței cu ocazia arestărilor în masă a unor protestatari non-violenți (folosirea bastoanelor și cătușelor în limite rezonabile, procesarea rapidă a fiecărui caz, permiterea contactelor imediate cu familiile și apărătorii etc.).

---

<sup>3</sup> Judecătorul Gerald S. Lapkin de la Curtea de Justiție a provinciei Ontario, în „Democratic Limits of Law Enforcement: Squaring the Circle”, 1999. Judecătorul Lapkin a condus timp de aproape doi ani Comisarul pentru Plângeri împotriva Polițiștilor (Police Complaints Commissioner, înființat în 1981 și desființat în 1998) din Ontario.

În plus, Comisarul pentru Plângeri împotriva Polițiștilor din Ontario s-a ocupat nu numai de abuzuri ale polițiștilor în timpul serviciului, ci și de comportamentul lor în afara orelor de program. De exemplu, în urma cercetărilor acestui organism, un polițist a fost demis pentru violențe împotriva soției și copiilor iar un altul a fost sancționat în același fel după ce a accidentat un biciclist în timp ce mergea cu mașina spre casă.

#### *Australia*<sup>4</sup>

În Australia, dezbaterile asupra instituirii unui *control civil* asupra poliției au fost declanșate de imaginile televizate ale unor intervenții brutale ale polițiștilor în anii '70. Rezultatul a fost că, începând din 1985, toate cele opt state și teritorii care formează statul federal au structuri proprii de monitorizare civilă a poliției. În șase dintre acestea monitorizarea revine *ombudsman*-ului (în statul Victoria este un ombudsman adjunct care se ocupă în mod special de plângerile împotriva polițiștilor), cu puteri relativ reduse în materie de investigații. În Australia de Sud monitorizarea este în sarcina unei Autorități Polițienești pentru Plângeri, cu atribuții similare celor ale ombudsmanului. Statul Queensland este o excepție de la regulă pentru că aici monitorizarea este realizată, începând din 1989, de o Comisie Juridică Penală, cu puteri sporite față de celelalte structuri (emite directive cu privire la procedurile folosite în acțiunile polițienești; se poate autosesiza și are dreptul de a contesta sancțiunile disciplinare stabilite de poliție în cazuri de abuz; poate transmite cazurile grave de abuz în fața unui tribunal independent etc.). A doua excepție este statul New South Wales unde, în 1996, a fost creat un al doilea organism de monitorizare, separat de ombudsman, respectiv Comisia pentru Integritatea Poliției, care identifică, investighează și previne abuzurile și, în primul rând, corupția. Comisia este singura dintre toate organismele de monitorizare a poliției care are *dreptul de a intercepta telecomunicațiile* dar și de a folosi teste de integritate, teste antidrog sau antialcool etc. Acest gen de acțiuni este criticat de unii pentru că se încalcă drepturile civile și susținut de alții ca fiind unica posibilitate de a contracara solidaritatea de breaslă. *Toate organismele de monitorizare, inclusiv Comisia Juridică Penală și Comisia pentru Integritatea Poliției, răspund în fața Parlamentului (a plenului sau a unor comisii parlamentare).*

În opinia unor experți<sup>5</sup>, majoritatea organismelor australiene se limitează la examinarea rezultatelor investigațiilor pe care înșiși polițiștii le desfășoară în cazuri de abuzuri ale propriilor colegi și la elaborarea unor recomandări. Este soluția minimală pentru a satisface interesul public pentru un control civil asupra poliției dar

---

<sup>4</sup> Secțiunea se bazează pe articolul „Trends and Issues in crime and criminal justice”, publicat de Colleen Lewis și Tim Prenzler în revista Institutului Australian de Criminologie, în decembrie 1999.

<sup>5</sup> Colleen Lewis și Tim Prenzler în articolul citat.

și de a respecta principiul responsabilității disciplinare interne a poliției. În opinia experților, Comisia Juridică Penală și Comisia pentru Integritatea Poliției, chiar dacă nu sunt cele mai bune - sau singurele - modele, deschid calea spre lărgirea atribuțiilor controlului civil.

### *Statele Unite ale Americii*<sup>6</sup>

Sistemul de poliție din SUA presupune existența a două structuri: una metropolitană/urbană aflată în subordinea primarului și plătită din bugetul primăriei, cealaltă condusă de un șerif ales prin vot de cetățeni și plătită direct din taxele achitate de aceștia. Ambele structuri de poliție au aceleași competențe și atribuții, dar ariile geografice de activitate sunt strict delimitate. Sistemul de monitorizare a activităților celor două structuri ale poliției diferă de la un stat la altul și de la un oraș la altul.

De exemplu, activitățile poliției conduse de șerif în Los Angeles sunt monitorizate de un grup de supervizori (*County Board of Supervisors*) care, la solicitarea șerifului însuși, a constituit, în 2000, un serviciu independent (*Office of Independent Review*), format din 6 avocați specializați în drepturile omului. Ideea a avut la origine numeroasele cazuri de uz de armă de către polițiștii din subordinea șerifului, într-o zonă din sudul metropolei, cu populație predominant de culoare și cu o rată foarte mare a criminalității. Serviciul *participă la investigațiile interne în toate cazurile de abuzuri ale poliției și face recomandări șerifului, inclusiv în privința sancțiunilor*. În paralel, grupul de supervizori numește un consilier special care monitorizează *modul în care șeriful gestionează riscurile de purtare abuzivă din partea propriilor polițiști*. Scopul este de a identifica tipurile de comportament și, pe această bază, de a iniția reforme concrete ce ar contribui mult mai mult la reducerea abuzurilor decât sancțiunile individuale aplicate polițiștilor. Un consilier special astfel numit a făcut propriile investigații în numeroasele cazuri de recurgere la armă în sudul metropolei Los Angeles. Între altele, el a ajuns la concluzia că polițiștii implicați în astfel de incidente erau lipsiți de experiență și insuficient îndrumați. Drept urmare, șeriful a stabilit noi reguli cu privire la urmărirea suspectilor și a modificat și modul de pregătire a viitorilor polițiști.

Alte instrumente de control civil din SUA (de pildă cele din New York și Minneapolis) preferă *medierea* între victime și polițiști în cazurile în care plângerile *nu* au ca obiect folosirea forței. Este mai puțin costisitor decât efectuarea unor

---

<sup>6</sup> Secțiunea se bazează pe rezumate ale intervențiilor participanților la un seminar internațional cu privire la sporirea gradului de încredere al populației în poliție prin folosirea instrumentelor de monitorizare civilă, organizat în septembrie 2002 de Vera Institute of Justice (SUA) la Los Angeles și publicate în volumul „Building Public Confidence in Police through Civilian Oversight” (Vera Institute of Justice, septembrie 2002).

investigații și eventuala declanșare a unor procese în instanță și oferă o soluție acceptabilă pentru ambele părți.

### *Brazilia*<sup>7</sup>

Cei nouă ombudsmeni brazilieni care exercită controlul civil asupra poliției nu au, practic, nicio putere. Ei nu pot face investigații în cazuri de abuzuri și nu au niciun cuvânt de spus în privința modului în care sunt cercetați polițiștii bănuți a fi comis abuzuri și nici a sancțiunilor sau rezultatelor anchetelor interne ale poliției. Însă le pot analiza și, eventual, pot solicita completarea cercetărilor. O expertă braziliană, fostă ombudswoman, crede că această instituție ar trebui să aibă autoritatea legală de a impune termene pentru investigațiile interne ale poliției, de a stabili dacă cercetările au fost complete, de a face propriile investigații în cazuri grave de abuz și de a recomanda pedepse. În lipsa acestor atribuții, controlul civil nu poate fi eficient.

### *Africa de Sud*<sup>8</sup>

Directoratul Independent pentru Plângeri care funcționează în Africa de Sud pare a fi un instrument puternic de control civil. Directoratul investighează *toate* cazurile de deces în urma acțiunilor poliției și orice alt caz de abuz. Investigatorii *au dreptul de a aresta* polițiștii suspectați de abuz. La încheierea cercetărilor, Directoratul transmite rezultatele parchetului care va decide dacă este cazul să declanșeze procesul penal și poate face recomandări poliției cu privire la sancțiunile disciplinare pentru polițiștii cercetați. În același timp, instituția colaborează cu poliția, de exemplu în materie de management și politici publice, ceea ce permite menținerea unui echilibru în relațiile reciproce: poliția sud-africană nu percepe Directoratul ca pe un „dușman” iar acesta din urmă nu poate fi bănuț de „conivențe” cu poliția.

### *Europa*

În Europa nu au fost create *standarde* cu privire la *monitorizarea externă* a poliției însă în țări europene cu vechi tradiții democratice, există, fără îndoială, un grad ridicat de încredere în corectitudinea celor însărcinați cu aplicarea legii, datorat unor criterii stricte de selectare și pregătire a polițiștilor și unor proceduri interne minuțios reglementate. Iar când sunt semnalate abuzuri, acestea par a fi tratate cu toată rigoarea, inclusiv în justiție. *Controlul extern* asupra activităților poliției, inclusiv asupra bugetului instituției revine fie ombudsmen-ilor, fie parlamentelor. Cu toate acestea, Marea Britanie, stat cu un solid regim democratic, a creat un instrument *special* de monitorizare *civilă* a poliției, Autoritatea pentru Poliție (Police Authority).

---

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

Separat, funcționează și o Autoritate pentru plângeri împotriva polițiștilor (Police Complaints Authority), în subordinea directă a ministrului de Interne. România a combinat atribuțiile celor două autorități britanice și a înființat, prin Legea nr. 218/2002, **Autoritatea Teritorială de Ordine Publică**, devenind astfel a doua țară europeană - și prima din Europa centrală și de est - cu un astfel de sistem.

### *Modelul britanic*

Potrivit legii britanice a poliției (Police Act din 1996) sistemul de control civil al poliției<sup>9</sup> cuprinde: 43 de Autorități pentru Poliție, câte una pentru fiecare structură locală a poliției, plus o autoritate similară pentru Poliția transporturi. Din 2006, s-a pus în discuție o „centralizare” a poliției, în sensul reducerii numărului de structuri ale poliției (și, implicit, ale Autorităților pentru Poliție) și al lărgirii competențelor teritoriale ale forțelor comasate.

Fiecare Autoritate pentru Poliție este compusă, de regulă, din 17 persoane din care nouă sunt membri ai consiliilor locale, selectați cu respectarea reprezentării partidelor politice, cinci sunt independenți și trei sunt „magistrați” (în sistemul britanic, termenul „magistrat” desemnează un civil care judecă în cauze neimportante, în principal de natură administrativă, și *nu* se referă la *judecători*). Cei trei „magistrați” sunt desemnați ca membri ai Autorității pentru Poliție de „Comisia Magistraților”. Cei cinci independenți sunt aleși printr-o procedură complicată: se constituie o comisie de selecție formată din trei persoane (una desemnată de cei nouă consilieri, una de ministrul de interne și o a treia, desemnată de cei doi deja numiți). Comisia selectează un număr de persoane (20 este cifra ideală) care să reprezinte interesele unei largi categorii din populația locală și să aibă cunoștințe sau experiență în domeniu. Lista cu aceste persoane este trimisă ministrului de interne care selectează jumătate din candidați și trimite noua listă Autorității pentru Poliție, care alege cinci membri de pe această listă „scurtă”.

Orice membru al Autorității pentru Poliție trebuie să îndeplinească o serie de condiții printre care: să aibă între 21 și 70 de ani; să **nu fie polițist**; să aibă domiciliu în zona respectivă; să nu fi fost declarat în faliment și nici să nu existe sechestrul pe bunurile sale etc.

Autoritatea pentru Poliție are ca principală sarcină asigurarea eficienței poliției din zona respectivă. În îndeplinirea acestei sarcini, autoritatea trebuie să țină cont atât de obiectivele stabilite de ministrul de interne cât și de nevoile comunităților locale.

---

<sup>9</sup> „Police Authority” în Anglia și Țara Galilor și „Policing Board” în Irlanda de Nord; în Scoția se aplică reglementări diferite.

Atribuțiile Autorității pentru Poliție sunt următoarele:

- elaborează planul anual de activitate a poliției locale care include priorități și obiective, inclusiv cele stabilite de ministrul de interne, resursele financiare preconizate și repartizarea acestora, precum și indicatorii de performanță. Proiectul planului anual este întocmit de șeful poliției locale și supus aprobării Autorității. Dacă Autoritatea are alte opinii cu privire la plan, se va consulta mai întâi cu șeful poliției, după care îl va trimite spre aprobare ministrului de interne;
- verifică, în timpul anului, dacă activitățile poliției respectă prioritățile și obiectivele stabilite;
- aprobă bugetul anual al poliției locale și stabilește suma necesară din bugetul local, în completarea fondurilor asigurate de guvern;
- numește șeful poliției și adjuncții săi (cu acordul ministrului de interne);
- poate cere demiterea sau demisia șefului poliției și a adjuncților săi;
- consultă comunitatea cu privire la activitatea poliției, asigurând o legătură constantă și transparentă între aceasta și poliție;
- informează comunitatea, prin rapoarte anuale, asupra modului în care poliția a îndeplinit obiectivele din planul anual;
- contribuie la eliminarea discriminării rasiale și la promovarea unor bune relații interrasiale.

Autoritatea pentru Poliție se ocupă și de reclamații vizând posibile abuzuri *dar numai în cazurile în care sunt implicați șefii poliției sau adjuncții lor*. Plângerile de acest gen ce vizează toate celelalte categorii de polițiști intră în competența *Police Complaints Authority*.

#### IV. AUTORITATEA TERITORIALĂ DE ORDINE PUBLICĂ DIN ROMÂNIA. PREZENTARE GENERALĂ

Cadrului legislativ în baza căruia funcționează Autoritatea Teritorială de Ordine Publică constă în Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române (articolele 17-21) și Regulamentul de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 787/2002).

Autoritatea funcționează în fiecare județ și în municipiul București și are *rol consultativ*.

Autoritatea este formată din 13 membri: 6 consilieri județeni (sau ai Consiliului General al Municipiului București), subprefect, șeful inspectoratului de poliție județean (sau al Direcției generale de poliție București), un reprezentant al Corpului Național al Polițiștilor, șeful Corpului gardienilor publici<sup>10</sup> și 3 reprezentanți ai comunității, desemnați de președintele consiliului județean (sau de Primarul general al Municipiului București).

La rolul consultativ al autorității teritoriale de ordine publică se adaugă precizarea că aceasta *nu* are personalitate juridică și că, o dată la 4 ani, după alegerile locale, își schimbă componența.

Printre atribuțiile autorității se numără: contribuția la elaborarea planului de activități, la fixarea obiectivelor și indicatorilor de performanță minimali; propuneri de măsuri pentru înlăturarea deficiențelor din activitatea poliției; propuneri pentru soluționarea, de către organele de poliție, a sesizărilor privind încălcarea drepturilor omului și libertăților fundamentale; consultări cu membrii comunităților locale și cu organizații neguvernamentale; prezentarea unor informări trimestriale și elaborarea unui raport anual cu privire la eficiența poliției.

Anual, în luna decembrie, autoritatea teritorială de ordine publică elaborează planul strategic pentru anul următor, pentru poliția din județul respectiv, ce cuprinde principalele obiective ce trebuie îndeplinite de poliție și indicatorii de performanță minimali. Planul este analizat de conducerea inspectoratului de poliție județean care redactează și înaintează autorității un raport cuprinzând necesarul de resurse umane și materiale, precum și modalități practice pentru atingerea indicatorilor de performanță minimali. Cu aceste completări și precizări, planul este supus aprobării plenului autorității teritoriale de ordine publică.

---

<sup>10</sup> Corpul gardienilor publici a fost desființat în 2005, fiind înlocuit cu Poliția comunitară (Legea nr. 180/2005). Majoritatea autorităților teritoriale au lăsat vacant locul ocupat inițial de șeful Corpului gardienilor publici și funcționează cu 12 membri.

Ședințele autorităților teritoriale se țin trimestrial și ori de câte ori este nevoie. Ele pot fi și publice. Ședințele autorității se țin în plen și în comisii de lucru. Acestea, în număr de trei (de coordonare, situații de urgență și petiții; de planificare, stabilire și evaluare a indicatorilor de performanță minimali; pentru probleme sociale, standarde profesionale, consultanță și drepturile omului<sup>11</sup>) se întrunesc lunar.

Autoritatea teritorială de ordine publică emite *hotărâri cu caracter de recomandare* și nu are competențe în problemele operative ale poliției și nu are buget propriu. Hotărârile autorității teritoriale se iau cu majoritate simplă, în cvorum de cel puțin 9 membri. Pentru activitatea în plen și în comisii, membrii autorității primesc indemnizații de ședință. Consiliile județene și respectiv Consiliul General al Municipiului București pun la dispoziția autorității spații și asigură serviciile de secretariat.

Acest sistem diferă de modelul britanic din care este inspirat prin următoarele caracteristici esențiale:

- a) Cele 42 de autorități teritoriale de ordine publică au doar *aviz consultativ* în vreme ce deciziile Autorității pentru Poliție din Marea Britanie sunt *obligatorii*. Rolul *consultativ* limitează substanțial eficiența instituției nou create;
- b) În componența fiecărei autorități teritoriale de ordine publică sunt incluși șefii inspectoratului de poliție județean și reprezentanții Corpului Național al Polițiștilor (de regulă, polițiști cu rang superior) din fiecare județ și din municipiul București. În sistemul britanic, niciun polițist *nu face parte din Autoritatea pentru Poliție*. Logica sistemului britanic este simplă: nu este normal ca polițiștii să se controleze pe ei înșiși! Faptul că, în România, sunt doar doi polițiști într-o autoritate formată din 12 persoane<sup>12</sup> contează prea puțin pentru că poliția a avut dintotdeauna - și are - autoritate în fața „civililor” și beneficiază de *pregătire profesională specifică*, ceea ce le crează un ascendent indubitabil asupra celorlați membri. La aceasta se mai adaugă și aspectul discutabil al prezenței în unele autorități teritoriale de ordine publică a *unor foști polițiști sau militari de carieră ca „reprezentanți ai comunității”*. Modelul britanic prevede o procedură destul de complicată pentru alegerea reprezentanților comunității în timp ce, în sistemul românesc, aceștia sunt pur și simplu desemnați de președinții consiliilor județene pe criterii necunoscute;

---

<sup>11</sup> Una din atribuțiile primei comisii se suprapune cu o atribuție a celei de a treia, obiectul fiind sesizările referitoare la încălcarea drepturilor omului.

<sup>12</sup> Vezi nota de subsol nr.10.



- c) Potrivit modelului britanic, Autoritatea pentru Poliție numește și demite șeful poliției și adjunctii lui, cu avizul ministrului. În sistemul românesc, *nu există această prevedere*;
- d) În sistemul britanic, Autoritatea pentru Poliție aprobă bugetul poliției și supraveghează modul în care poliția cheltuiește fondurile. În sistemul românesc, autoritățile teritoriale de ordine publică *nu* au niciun control asupra bugetului și cheltuielilor poliției, singurul lor rol fiind de a încerca să găsească, sporadic, fonduri suplimentare pentru poliție (în principal de la consiliile județene și cu precădere pentru sedii, autoturisme/motociclete sau echipamente electronice);
- e) Autoritatea pentru Poliție *nu* se ocupă decât de eventualele abuzuri comise de șeful poliției și/sau adjunctii săi (cazurile de plângeri împotriva tuturor celorlalți polițiști sunt investigate de „Police Complaints Authority”). În sistemul românesc, autoritatea teritorială de ordine publică are atribuții și în domeniul plângerilor/sesizărilor cetățenilor împotriva polițiștilor, indiferent de rang sau funcție, inclusiv cu privire la abuzuri;
- f) Autoritatea pentru Poliție stabilește strategia și aprobă *planul anual de activități propus de șeful poliției*. Autoritatea poate modifica în orice fel planul, consultându-se, desigur, cu șeful poliției, după care îl înaintează ministrului spre aprobare. De asemenea, Autoritatea urmărește constant aplicarea strategiei și a planului anual de activități. Autoritatea teritorială de ordine publică are ca atribuții elaborarea strategiei și indicatorilor de performanță minimali ai poliției județene, precum și aprobarea rapoartelor anuale întocmite de poliție. În fapt, cu rare excepții, toate aceste documente sunt întocmite de inspectoratele de poliție județene, rolul autorităților teritoriale de ordine publică limitându-se la aprobarea lor, de cele mai multe ori pur formală. Acest lucru se explică atât prin *avizul consultativ*, ceea ce înseamnă că propunerile autorității nu sunt obligatorii pentru inspectoratul județean de poliție, cât și prin *necunoașterea multor aspecte esențiale din activitatea de poliție*. Prima problemă se poate rezolva prin lege, care să instituie *avizul conform*. Cea de a doua, fie prin angajarea unor experți cu *titlu permanent* (componenta autorității teritoriale de ordine publică se schimbă după alegerile locale), fie prin *desemnarea* ca membri ai unor consilieri și reprezentanți ai comunității cu cunoștințe în domeniu, fie prin pregătirea specială a membrilor desemnați. Probabil că prima variantă ar fi cea mai potrivită pentru că ar asigura atât expertiza în materie cât și *continuitatea* în muncă.

La cele de mai sus trebuie adăugat elementul foarte important al *sferei competențelor* acestor *autorități civile de monitorizare a poliției*. Sistemul britanic vizează *numai* poliția. În România, sistemul vizează „ordinea publică”. Or, pe de o parte, nu există o definiție clară a acestei noțiuni, iar pe de altă parte ordinea publică intră în atribuțiile

mai multor instituții: poliție, *jandarmerie*, *poliție comunitară* (aflată în subordinea primăriilor) sau chiar *paza comunală*. Rezultatul este că unele autorități teritoriale de ordine publică se ocupă de *toate categoriile* iar altele *nu*.

## V. ANALIZA MODULUI ÎN CARE FUNCȚIONEAZĂ AUTORITĂȚILE TERITORIALE DE ORDINE PUBLICĂ LA MOMENTUL ACTUAL<sup>13</sup>

### 1. Strategii, indicatori de performanță minimali, rapoarte anuale

Din 38 de autorități teritoriale de ordine publică, opt (Bihor, Olt, Timiș, București, Ilfov, Neamț, Harghita, Galați) nu au prezentat nici strategii, nici indicatori de performanță minimali și nici rapoarte anuale. Altele (Covasna, Argeș, Teleorman, Giurgiu) au trimis doar strategii pe 2006, ultima adăugând și un raport pe 2004. În rest, cu puține excepții, cum ar fi Brăila sau Vâlcea, autoritățile nu au trimis toate anexele cerute (strategii, indicatori de performanță minimali, rapoarte anuale pe fiecare an începând cu 2002) fie pentru că *nu există*, fie din comoditate sau neglijență. Chiar și autoritățile teritoriale de ordine publică ce par active preiau aproape integral strategiile și indicatorii de performanță minimali stabiliți de inspectoratele de poliție județene. Dacă în primii doi ani de la înființarea autorității teritoriale de ordine publică (2002 și 2003) se putea invoca scuza *necunoașterii problemelor* (10 membri din 12 nu sunt familiarizați cu activitățile specifice poliției, fiind din exteriorul sistemului de ordine publică), după această perioadă de învățare/acomodare, *inițiativa pregătirii strategiilor anuale și indicatorilor de performanță minimali ar fi trebuit preluată de autoritățile teritoriale, desigur, cu consultarea poliției*.

Pe lângă aceasta, autoritățile teritoriale de ordine publică acceptă fără prea multe dubii statisticile furnizate de inspectoratele de poliție județene cu privire la propriile activități (în acest sens, experții britanici care au lucrat cu unele autorități au propus, între altele, *pregătirea membrilor pentru a crește capacitatea acestora de a interpreta statisticile furnizate de poliție*).

În al treilea rând, rapoartele anuale ale autorităților teritoriale de ordine publică sunt fie preluarea ad litteram a rapoartelor inspectoratelor de poliție județene, fie un rezumat al acestora, cu calificativul final „bine” sau „foarte bine” pentru activitatea poliției. Criticile sunt rare și sunt, practic, „autocritici” ale inspectoratelor de poliție. Mai multe aspecte critice la adresa poliției apar în relatările autorităților teritoriale de ordine publică cu privire la petiții, sesizări și întâlniri cu reprezentanții comunităților locale. Însă acestea nu pot decât să transmită plângerile către inspectoratele de poliție - dacă sunt reclamații împotriva polițiștilor - sau altor autorități competente.

În redactarea strategiilor și indicatorilor minimali de performanță, inspectoratele de poliție județene preiau, cum e și firesc, strategia națională a Ministerului

---

<sup>13</sup> Analiza se bazează pe răspunsurile a 38 de autorități teritoriale de ordine publică la cererea adresată de APADOR-CH pe baza Legii nr. 544/2001 a liberului acces la informațiile de interes public, precum și pe discuțiile și chestionarele detaliate completate de membri ai trei autorități, Brăila, Iași și București.

Administrației și Internelor și adaugă problemele *pe care le consideră specifice la nivel local*. Întrebarea pe care autoritățile teritoriale de ordine publică nu par să și-o fi pus este dacă acestea din urmă sunt *cu adevărat specifice și, mai ales, presante*. De exemplu, problema **drogurilor**. Cu o singură excepție, *toate* strategiile anuale prevăd acțiuni împotriva traficantilor și consumatorilor de droguri, în cele mai multe județe în colaborare cu Agenția Națională Antidrog (ANA). Dar simpla citire a rapoartelor anuale cu privire la îndeplinirea obiectivelor stabilite prin strategii arată că numărul cazurile de acest fel este redus sau chiar foarte redus. De pildă, Autoritatea Teritorială de Ordine Publică Dâmbovița menționează în raportul pe 2003 „32 de acțiuni” antidrog, fără detalii, în raportul pe 2004, „47 de acțiuni” antidrog (42 pentru trafic și consum), iar un an mai târziu, „22 de persoane *cercetate*” (ceva mai jos în același raport, cifra se reduce la 19!). Situația este și mai bizară în Dolj, unde în planul strategic al autorității teritoriale de ordine publică pe 2006 apare brusc „problema drogurilor” deși nici rapoartele nici strategiile pe anii anteriori nu pomeniseră nimic în acest sens. Nu se face referire la apariția flagelului în județ și nici la amploare sau impact. Și în alte județe se semnalează cifre apropiate în privința infracțiunilor de acest gen (autoritatea teritorială de ordine publică Galați menționa „24 de cazuri de consum de droguri” în 2003 iar autoritatea Buzău amintea de numai *două* asemenea cazuri în 2005). Problema traficului de droguri este, fără îndoială, extrem de importantă dar firesc ar fi să se țină cont de situația reală pe plan local atunci când se repartizează resurse umane și materiale.

## *2. Sedii și structuri ale autorităților teritoriale de ordine publică*

Potrivit reglementărilor legale, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București au obligația de a pune la dispoziția autorităților teritoriale de ordine publică spații pentru desfășurarea activităților. Cele mai multe s-au conformat cerinței atribuind fiecărei autorități cel puțin o cameră sau două în sediul consiliului județean, cu acces la sălile de ședințe și cu asigurarea serviciilor de secretariat. Excepție fac autoritățile teritoriale de ordine publică din Sibiu și Teleorman care au doar acces la sălile de ședințe, dar și, în sens opus, autoritatea teritorială de ordine publică din Dâmbovița, care a primit un sediu separat.

Structura inițială a autorității teritoriale de ordine publică din fiecare județ număra 13 membri (6 consilieri județeni, subprefectul, șeful inspectoratului de poliție județean, reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor, șeful gardienilor publici și 3 reprezentanți ai comunității, desemnați de președintele consiliului județean. În 2005, Corpul Gardienilor Publici a fost desființat, locul său fiind luat de Poliția Comunitară. Majoritatea autorităților teritoriale de ordine publică (27 din 38) funcționează cu 12 membri ca urmare a dispariției Corpului Gardienilor Publici. Autoritatea teritorială

Vrancea are 12 membri *dar unul dintre ei este șeful poliției comunitare Focșani* iar în loc de trei reprezentanți ai comunității sunt doar doi.

Trei autorități teritoriale (Bistrița-Năsăud, Neamț și Tulcea) lucrează cu doar 11 membri (lipsește câte un consilier județean) în vreme ce șapte autorități (Argeș, Brașov, Dâmbovița, Galați, Iași, Maramureș, Teleorman), cu 13 membri fiecare, prin cooptarea directorului Serviciului Public de Ordine și Pază, **adăugând astfel la lege**. Iar autoritatea teritorială de ordine publică Buzău este *singura în care al 13-lea membru este șeful jandarmeriei*, ceea ce, din nou, *nu se prevede în lege*. O bizarerie este de semnalat la autoritatea teritorială de ordine publică din Dâmbovița unde, pe lângă directorul Serviciului Public de Ordine și Pază, apare și *al doilea subprefect, ca reprezentant al comunității!*

Însă, dincolo de aceste „soluții” discutabile, APADOR-CH consideră ca pe o problemă serioasă, cu impact direct asupra *eficienței* acestor autorități teritoriale, prezența „de drept” a polițiștilor (prevăzută în articolul 5 din Hotărârea Guvernului nr. 787/2002 care aprobă Regulamentul de organizare și funcționare). *Nu este normal ca autoritatea* menită să monitorizeze *din exterior* poliția să includă ca membri pe șeful inspectoratului de poliție județean și pe reprezentantul sindicatului polițiștilor. Pe de o parte, ei își pot impune ușor, cu argumentele profesionistului, punctele de vedere cu privire la strategii și indicatori de performanță iar, pe de alta, pot, la fel de ușor, să descurajeze orice dorință a celorlalți membri ai autorității teritoriale de ordine publică de a exercita un control eficient asupra activităților poliției, inclusiv asupra eventualelor abuzuri. **Soluția este eliminarea celor doi polițiști din autoritatea teritorială de ordine publică (șeful inspectoratului de poliție județean și reprezentantul sindicatului polițiștilor).** **Una din autorități care susține în mod deschis această modificare este cea de Iași dar pare a avea și sprijinul autorităților similare din Bacău și Suceava.** Mai sunt și alte autorități teritoriale care sunt de acord cu principiul dar nu ar renunța la reprezentanții poliției cu care lucrează *acum, probabil din cauza* relațiilor bune stabilite la nivel local.

### *3. Rolul consultativ al autorității teritoriale de ordine publică*

Strategiile, hotărârile, indicatorii minimali de performanță stabiliți de autoritățile teritoriale de ordine publică *nu sunt obligatorii pentru poliție și, prin urmare*, nu există nici *sanțiuni* pentru nerespectarea lor. În mod paradoxal, autoritatea teritorială de ordine publică *poate emite hotărâri cu caracter de recomandări (!)*, aspect foarte bine sintetizat chiar de un membru al unei autorități: „autoritatea teritorială de ordine publică este o autoritate *fără autoritate*”.

Din cele 38 de autorități teritoriale care au răspuns cererii APADOR-CH, nouă nu luaseră *nicio hotărâre* de la înființare până în 2006 inclusiv. Autoritățile teritoriale de ordine publică Botoșani și Iași au indicat clar principalul „vinovat” și anume nonsensul „hotărârea” ca „recomandare”. Autoritatea teritorială de ordine publică din Caraș Severin a preferat să facă doar recomandări *verbale*. Autoritatea teritorială din Bacău a emis astfel de hotărâri dar, conștientă de ineficiența acestora, s-a cantonat mai mult în rolul de „consultant” și pe baza *înțelegerii* manifestate de organele de poliție.

Alte autorități teritoriale (Giurgiu, Ialomița, Olt) au precizat că au luat numai câte o *singură hotărâre* în toți cei aproape 5 ani de existență (hotărârea adoptată de autoritatea teritorială de ordine publică Giurgiu „recomanda” achiziționarea unui autoturism pentru inspectoratul județean de poliție!). Lipsa de interes și activitate se poate manifesta și altfel: de pildă autoritatea teritorială de ordine publică din Galați a adoptat patru hotărâri, dar de fapt este vorba doar de una, reluată patru ani la rând (desfășurarea programului „Impact” - Împreună pentru apărarea comunității). Autoritățile teritoriale din Harghita și Tulcea s-au dovedit mai „harnice”, adoptând câte două hotărâri fiecare (în ambele cazuri, una din hotărâri se referă la achiziționarea de logistică pentru inspectoratele județene de poliție respective!).

La polul opus, se află autoritățile teritoriale de ordine publică Vrancea (23 de hotărâri), Maramureș (26), Dâmbovița (37), Buzău (46) și Vâlcea (48). De altfel, autoritatea din Vâlcea face parte din grupul destul de restrâns de autorități teritoriale (cam 10) care par să-și fi luat treaba în serios, în ciuda limitărilor legale și a puținelor resurse materiale de care dispun. Autoritatea teritorială de ordine publică Vâlcea primește trimestrial rapoarte de la inspectoratul de poliție județean, urmărește - inclusiv prin deplasări pe teren - respectarea indicatorilor de performanță minimali, a încheiat protocoale de asociere/colaborare cu alte autorități județene, are contacte cu comunitățile locale. Contrar practicii celor mai multe autorități teritoriale, cea din Vâlcea *nu* s-a mulțumit cu transmiterea către inspectoratul de poliție județean a unor plângeri ale cetățenilor împotriva polițiștilor ci a urmărit și modul în care au fost soluționate (inclusiv prin sancționarea unor cadre). *Urmărirea modului în care sunt tratate și soluționate sesizările ar trebui să fie practica obișnuită a tuturor autorităților teritoriale de ordine publică.* Un alt exemplu de bună practică este hotărârea emisă de autoritatea teritorială de ordine publică din Satu Mare prin care se recomanda șefilor posturilor de poliție să participe și să prezinte rapoarte la *fiecare ședință a consiliului local al comunei sau orașului* în care își desfășoară activitatea. Nu este clar dacă hotărârea-recomandare a fost - sau nu - respectată.

Comparația numerică de mai sus ridică mai multe întrebări. În primul rând, de ce unele autorități teritoriale au dat între zero și 2 hotărâri iar altele peste 40? Dacă motivul primelor rezidă în „lipsa de autoritate a autorității teritoriale de ordine

publică” este limpede că trebuie modificate prevederile legale. Dar și cele din a doua categorie se lovesc de aceeași problemă și, totuși, *nu* au abandonat. Chiar dacă modificarea legii va fi o chestiune de durată, aceste autorități teritoriale active *sunt pe cale de a instaura o cutumă, care poate deveni chiar mai eficientă decât un act normativ*. Cu alte cuvinte este vorba despre *bune practici* ce trebuie încurajate și popularizate.

O a doua întrebare se referă la *conținutul hotărârilor autorităților teritoriale de ordine publică*. Există hotărâri de aprobare a strategiei și indicatorilor minimali de performanță sau a rapoartelor inspectoratelor de poliție județene, dar există și hotărâri privind *dotarea poliției cu autoturisme sau echipamente (de la telefoane și faxuri la videoproiectoare)*. Or, autoritatea teritorială de ordine publică *nu poate și nici nu trebuie să fie furnizor de logistică pentru poliție. În plus autoritatea nu are personalitate juridică și, prin urmare, nu este nici ordonator de credite. Tot ce poate face este să solicite consiliului județean respectiv alocarea unor fonduri din bugetul acestuia*. Dar pe lângă acestea, unele autorități teritoriale s-au ocupat și de probleme care au prea puțină legătură cu atribuțiile lor. De exemplu, autoritatea teritorială de ordine publică Satu Mare a emis o hotărâre cu privire la „obligativitatea locuitorilor de a decolmata șanțurile și podețele sub supravegherea strictă a consiliilor locale”! Iar autoritatea teritorială Arad a dat o hotărâre privind „eliminarea aglomerației la ghișee”.

#### *4. Sesizări și propuneri ale ATOP pentru îmbunătățirea activităților poliției*

Din cele 38 de autorități teritoriale care au răspuns cererii APADOR-CH, nouă *nu au formulat nicio sesizare sau propunere*. Ba chiar două dintre ele (Argeș și Dolj) au precizat că „nu a fost cazul”. Altfel spus, poliția din cele două județe și, probabil, și din celelalte șapte funcționează impecabil. Autoritățile teritoriale de ordine publică Tulcea și Vaslui au avansat câte o singură propunere, în ambele cazuri fiind vorba despre fonduri suplimentare pentru inspectoratele județene de poliție. Și autoritatea teritorială de ordine publică din Harghita a avut o singură propunere, în fapt o sesizare dar care ar putea fi un exemplu de *bună practică*, în limitele competențelor actuale ale acestui organism. Autoritatea din Harghita s-a deplasat într-o comună în care sătenii erau nemulțumiți de activitatea șefului de post, a discutat cu ei, a întocmit un proces verbal prin care constata că aveau dreptate, a anexat plângerile și a trimis întregul material inspectoratului de poliție județean cu propunerea de sancționare a polițistului.

Până la clarificarea cadrului legal, trebuie precizat că majoritatea autorităților teritoriale de ordine publică includ printre preocupări și poliția comunitară, aflată în subordinea primăriilor. Sub aspectul acțiunilor ce o vizează, câteva autorități teritoriale au fost mai active, în ciuda legislației lacunare. Astfel, după întâlniri la fața

locului, autoritatea teritorială de ordine publică Arad a intervenit în 2005 pentru suplimentarea numărului de polițiști comunitari din localitățile Pecica (erau doar 7 la 14.000 de locuitori) și Șiria (6 la 8.500 de locuitori). Iar una din cele șase propuneri ale autorității teritoriale de ordine publică Prahova este, în sine, un exemplu bun de ce poate face o autoritate teritorială în prezent. Propunerea se referea la găsirea unor fonduri pentru angajarea unor polițiști comunitari în comune dar și în șapte localități urbane lipsite de resursele financiare necesare, *ceea ce s-a și realizat*.

Sunt autorități teritoriale care au făcut propuneri amestecate: unele bune, altele în afara obiectului. De pildă, autoritatea teritorială de ordine publică Brăila avansa, în 2003, două propuneri: una, împreună cu pompierii, pentru „prevenirea incendiilor din cauza secetei”(!), iar a doua, pentru „*autorizarea, numai de către S.C. Braicar, a transportului de persoane cu microbuze*”(!) ceea ce arată câtă derută a existat în faza inițială de funcționare a autorității. Spre diferență de autoritatea teritorială Brăila care, între timp, a înțeles care este menirea sa și care îi sunt limitele, cea din Călărași pare să fi rămas la stadiul inițial de confuzie; propunerile sale - în număr neprecizat - includ „limitarea programului barurilor și discotecilor”, „iluminatul public” sau „stoparea furturilor de pe Autostrada Soarelui”, aceasta din urmă fără a preciza că *poliția* este cea care ar trebui să acționeze. Autoritatea teritorială de ordine publică Satu Mare a redactat și propuneri la obiect, chiar dacă multe au mai degrabă caracter general, dar și propuneri de genul „problema executării lucrărilor de consolidare a digurilor”, sau combaterea „infracțiunilor la fondul forestier”.

Una dintre cele mai active autorități teritoriale, cea de Vâlcea, menționează mai multe propuneri și sesizări vizând îmbunătățirea activităților poliției. În 2003 și, parțial, 2004, dotarea poliției cu echipamente și repararea unor sedii părea preocuparea principală. S-au făcut și recomandări utile pentru o mai bună relație între cetățeni și polițiști, în principal în mediu rural, de pildă, obligația celor din urmă de a afișa programul zilnic (care ar trebui să fie același pentru toate posturile de poliție) și lista cu numele agenților și numerele de telefon la care pot fi contactați. În 2005, membrii autorității teritoriale de ordine publică Vâlcea s-au dus în mai multe comune și au avut surpriza să constate că destule posturi *nu afișaseră nimic, sau afișaseră numai o parte din informațiile cerute de autoritatea teritorială*. Mai mult, au descoperit că destui polițiști nici măcar nu auziseră de *indicatorii de performanță minimali*, deși reprezentanții poliției județene se angajaseră să îi transmită tuturor agenților. Nu este clar dacă, în urma acestor constatări, indicatorii au ajuns la cunoștința celor presupuși a-i îndeplini. Însă *demersul* autorității teritoriale Vâlcea de a verifica pe teren cum și în ce măsură se aplică deciziile sale, la care, după cum se știe, participă și reprezentanții poliției județene, poate fi încadrat la *bune practici*. O altă inițiativă a aceleiași autorități este recomandarea ca *poliția să informeze comunitățile cu privire la legislația în vigoare și la propriile activități*, desigur fără a dezvălui informații clasificate. Dacă recomandarea va fi aplicată cu bună credință, se



va înregistra o îmbunătățire substanțială a imaginii poliției în ochii cetățenilor din Vâlcea. În plus, trebuie menționat și interesul acestei autorități pentru eficientizarea activității sistemului de monitorizare inclusiv prin modificarea actelor normative în vigoare.

Recordul în privința numărului de sesizări/proponeri în materie de deficiențe ale poliției este deținut de autoritatea teritorială de ordine publică din Suceava cu 97 propuneri și 69 sesizări. În mare, ele vizează aspecte de ordin general, comune aproape tuturor autorităților teritoriale (paza școlilor, infracționalitatea juvenilă, combaterea traficului și consumului de droguri, abandonul școlar, securitatea sanitar-veterinară a piețelor, târgurilor și oboarelor etc.) dar și altele cum ar fi „clarificarea aspectelor legale privind relațiile funcționale între polițiști și jandarmi mai ales în ceea ce privește rolul și misiunile acestora” sau „înlăturarea disfuncționalităților dintre autoritățile administrației publice locale și unitățile de poliție pe timpul desfășurării activităților comune de prevenire și combatere a fenomenului infracțional” (în opinia APADOR-CH, atât clarificarea cât și înlăturarea disfuncționalităților ar fi bine venite și *la nivel național*). O propunere singulară, ce pare să fie consecința unor plângeri ale cetățenilor, se referă la „îmbunătățirea comportamentului unor polițiști, mai ales în afara serviciului (atitudini abuzive, violente, arogante, frecventarea unor anturaje dubioase, relații neprincipiale cu cetățenii etc.)”. *Intenția este foarte bună și ar trebui preluată de toate autoritățile teritoriale de ordine publică*. O altă inițiativă demnă de urmat aparține autorității teritoriale de ordine publică Drobeta-Turnu Severin și se referă la criteriile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană care dorește să se angajeze la poliție (vezi mai jos, propunerile câtorva autorități teritoriale de ordine publică pentru îmbunătățirea activităților).

##### *5. Sesizări de la cetățeni cu privire la încălcarea drepturilor omului de către polițiști*

Drepturile omului ce pot fi încălcate de organele de ordine (poliție, jandarmerie, poliție comunitară, pază comunală etc.) sunt în principal *cele civile* (*dreptul la viață, dreptul de a nu fi supus torturii sau tratamentelor inumane sau degradante, dreptul de a nu fi privat de libertate în mod ilegal, dreptul la un proces corect - acesta acoperind toate fazele începând cu actele premergătoare instrumentate de poliție -, dreptul la viață privată etc.*). Una din problemele frecvent întâlnite în răspunsurile și documentele primite de APADOR-CH de la autoritățile teritoriale este *confuzia* în acest domeniu. Incidente între persoane particulare sau nemulțumiri de tot felul (de la parcări ilegale la starea drumurilor, sau de la igiena sanitar-veterinară a piețelor la programul discotecilor) sunt cumva considerate ca făcând parte din drepturile omului. Este adevărat că, potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a autorităților teritoriale de ordine publică, una din cele trei comisii de lucru se ocupă și de probleme sociale. Dar din constatările APADOR-CH reiese că, în majoritate covârșitoare,

autoritățile teritoriale acordă o atenție excesivă acestui gen de probleme și par a evita implicarea în cazuri de încălcări ale drepturilor *civile* care cu siguranță se mai petrec, cel puțin în mediul rural sau în orașele mici.

Puține autorități teritoriale au primit plângeri de la cetățeni cu privire la abuzuri comise de polițiști. Aproape toate au fost transmise inspectoratelor județene de poliție pentru cercetări și soluționare. În cele mai multe cazuri, autoritățile teritoriale nu au mai urmărit modul de rezolvare, mulțumindu-se cu soluțiile comunicate de inspectoratele de poliție.

Din cele 38 de autorități teritoriale de ordine publică respondente, opt nu au primit nicio plângere împotriva polițiștilor. Dintre acestea, autoritatea teritorială de ordine publică Hunedoara face o precizare interesantă: deși autoritatea nu a fost sesizată în această privință, *un număr mare de astfel de plângeri - din care o parte se confirmă - au fost adresate inspectoratului județean de poliție*. Mai mult, autoritatea amintește că numai în 2005, 183 de persoane din județ au contestat în instanță procesele verbale de amendare întocmite de polițiști și au câștigat. Însă „câștigătorii” au fost nevoiți să cheltuiască bani, timp și nervi pentru a repara greșelile polițiștilor. Alte opt autorități teritoriale au primit între 1 și 4 plângeri din care numai două se referă la *drepturi civile* (una la Harghita, privind o intervenție brutală a jandarmilor în 2003, care a fost înaintată parchetului militar, cealaltă la Vaslui, referitoare la un abuz al unor polițiști dintr-o comună în 2006, dosarul ajungând pe rolul judecătoriei).

Alte autorități teritoriale au primit mai multe plângeri de la cetățeni (Vrancea - 19; Argeș - 27, inclusiv „nemulțumiri întemeiate” față de polițiștii din unele comune; Iași - 36; Galați - 65) pe care, cel mai probabil, le-au transmis inspectoratelor județene de poliție fără alte formalități (cu excepția autorității de la Iași, care, în 28 de cazuri a transmis inspectoratului de poliție județean și *propuneri concrete* împreună cu sesizările). Legea prevede posibilitatea autorităților teritoriale de a face propuneri (Iași este un exemplu bun) dar aceasta *ar presupune investigații extrajudiciare, ceea ce nu se practică în mod curent*. De altminteri, prezența în autoritatea teritorială de ordine publică a șefului inspectoratului de poliție județean și a reprezentantului Corpului Național al Polițiștilor nu este de natură să încurajeze reacții mai ferme cu privire la eventuale abuzuri ale subordonaților acestora. În plus, dintre ceilalți membri ai autorităților teritoriale puțini au cunoștințe juridice, în special în materie penală și mai puțini au pregătire în domeniul drepturilor omului. Împreună, toți acești factori explică *interesul redus al autorităților teritoriale de ordine publică față de plângerile împotriva polițiștilor*. O sugestie a APADOR-CH ar fi ca autoritățile teritoriale să angajeze experți care să conducă propriile investigații extrajudiciare. O altă variantă a asociației este ca în fiecare județ să se constituie grupuri de juriști și experți în drepturile omului care să lucreze *voluntar* pe astfel de cazuri. În ambele variante, concluziile ar fi prezentate autorității care decide *dacă și cui* le transmite. Însă fie

autoritatea, fie grupul de juriști și experți *ar trebui să aibă dreptul și datoria de a urmări modul în care se rezolvă fiecare plângere înaintată și să poată contesta soluțiile pe care le consideră neîntemeiate.*

Autoritatea teritorială pentru ordine publică Prahova a comunicat APADOR-CH că ar fi primit 132 de sesizări de la cetățeni dar *niciuna nu se referea la vreo încălcare „gravă” a drepturilor omului*, fără alte precizări. Autoritatea teritorială Vâlcea a înregistrat 77 de plângeri și reclamații de la cetățeni, din care mai mult de jumătate se referă la polițiști. Iată câteva exemple: în 2004, polițiștii dintr-o comună au internat la spitalul psihiatric, *cu concursul directorului*, două persoane *fără acte de identitate, acte medicale sau documente*. Autoritatea a sesizat inspectoratul de poliție județean dar, cu toate eforturile, *nu s-a reușit identificarea persoanelor*. *Autoritatea a recomandat renunțarea la astfel de internări abuzive, iar poliția s-a conformat*; în 2005, în urma unor reclamații ale sătenilor împotriva adjunctului șefului de post din acea comună, autoritatea teritorială din Vâlcea a făcut investigații proprii și a transmis inspectoratului de poliție județean propunerile sale. Rezultatul a fost *sanționarea adjunctului șefului de post cu diminuarea salariului cu 20% pe trei luni și mutarea celorlalți doi agenți la alte posturi*; tot în 2005, autoritatea teritorială a primit plângerea unui părinte cu privire la faptul că fiul său minor fusese amenințat de un individ înarmat cu un cuțit, pe stradă, în Râmnicu Vâlcea, cu scopul de a-l jefui. Autoritatea a cerut poliției să facă investigații și să monitorizeze zona, ceea ce *s-a realizat*, în colaborare cu jandarmii; în 2006, autoritatea teritorială din Vâlcea a primit mai multe plângeri de la sătenii dintr-o comună în care semnalau „aspecte grave” ale activității polițiștilor din localitate și a sesizat inspectoratul de poliție județean. Acesta a constatat că „fapta există” și 3 agenți de la postul respectiv au fost aduși în fața consiliului de disciplină. Din exemplele de mai sus se poate trage concluzia că, *dacă există interes*, autoritatea teritorială de ordine publică *poate* acționa pentru remedierea unor abuzuri, chiar și cu limitările legale și *de facto* actuale.

Autoritatea teritorială de ordine publică Cluj este *singura* care a ridicat unele probleme cu adevărat importante pentru respectarea drepturilor omului: *percheziții pe timp de noapte*, interzise de Constituție, cu excepția delictelor flagrante; abuzuri și violențe comise de polițiști și jandarmi *în timpul raziilor în comunități roma*, abuzuri ale polițiștilor în mediu rural. La acestea se adaugă și faptul că nu există niciun *polițist rom* cu toate că sunt destui doritori. Autoritatea Cluj a propus ca *reprezentanții unor organizații de romi să fie de față la toate raziile* (nu rezultă dacă propunerea a fost, sau nu, pusă în practică). Toate celelalte abuzuri semnalate au fost transmise inspectoratului de poliție județean care ar fi decis sancționarea unor polițiști.

## 6. *Întâlniri cu cetățenii, deplasări pe teren*

„Ordinea publică” nu este clar definită în nicio lege. Logic ar fi ca noțiunea să includă și activitățile *jandarmeriei și poliției comunitare* (foștii gardieni publici). Dar autoritatea teritorială de ordine publică *funcționează pe baza Legii nr. 218/2002* privind organizarea și funcționarea **poliției române**, legile jandarmeriei și respectiv a poliției comunitare necuprinzând nicio prevedere în sensul existenței unui control *extern*. Prin urmare, această autoritate ar trebui să se ocupe *numai* de poliție potrivit Legii nr. 218/2002, a Hotărârii Guvernului nr. 787/2002 și ordinelor ministrului administrației și internelor. Desigur, este necesar ca *strategiile elaborate* de autoritatea teritorială de ordine publică să prevadă colaborări permanente cu celelalte instituții cu atribuții în domeniu. Din păcate, din răspunsurile primite de APADOR-CH au reieșit numeroase confuzii și suprapuneri în privința competențelor autorității.

Cinci autorități teritoriale de ordine publică (Bacău, Bihor, București, Bistrița-Năsăud și Teleorman) nu au furnizat nicio informație. Alte șase, au menționat doar temele generale discutate cu cetățenii. Unele autorități teritoriale au adăugat și probleme de interes strict local, *fără legătură cu atribuțiile lor*. Dacă se poate accepta că oamenii au profitat de ocazia vizitelor de la „centru” pentru a-și exprima nemulțumirile, indiferent de natura lor, este mai greu de înțeles de ce autoritățile teritoriale le-au *preluat* ca atare. De exemplu: autoritatea teritorială din Cluj s-a preocupat de „igiena în spațiile comerciale”, autoritatea teritorială Olt de „siguranța barajului Vedea” iar cea din Satu Mare, de problema „venitului minim garantat” (s-au făcut chiar *propuneri concrete de revizuire a dosarelor unor persoane care beneficiază de acest venit, în trei localități*), de obligația cetățenilor de a decolmata șanțurile sau de „alocarea de fonduri ale consiliului județean pentru combaterea efectelor inundațiilor”, la Negrești-Oaș. Autoritatea teritorială de ordine publică Botoșani a „analizat” problema *consumului exagerat de alcool în două localități rurale*, ajungând la concluzia că situația se datorează inexistenței bibliotecilor, cinematografelor și căminelor culturale. Iar autoritatea din Buzău a recomandat „interzicerea expunerii autoturismelor destinate vânzării în parcări publice” iar ca rezolvare a problemei „violentei stradale” a cerut consiliului județean să cumpere șase mașini Dacia Solenza pentru inspectoratul de poliție județean. Chiar și o problemă foarte serioasă cum este cea a *romilor* și a relațiilor acestora cu poliția - semnalată de multe autorități teritoriale de ordine publică în special din Transilvania și Banat - poate fi tratată cu superficialitate cum a fost cazul autorității Covasna, care a discutat cu o comunitate roma despre „șomaj, lemne de foc și ajutor social”.

Alte exemple: autoritatea teritorială de ordine publică Sălaj care, în 2005, se preocupa de „...tăieri de păduri” sau de „exploatări de balast din apele râurilor”; în 2004 și 2005, autoritatea teritorială Brașov s-a implicat în funcționarea unor baruri cu mai

puțin de o sută de locuri care *nu* au nevoie de autorizație de mediu, în reglementarea jocurilor de noroc, în cazul unei persoane bolnave psihic etc.

Autoritatea teritorială Prahova a menționat șapte consultări cu comunitățile, dar a recunoscut deschis că rezultatele au fost „nesemnificative”.

La polul opus, cel puțin sub aspect cantitativ, se situează autoritățile teritoriale de ordine publică Hunedoara (peste 150 de consultări) și Vrancea (73). La autoritatea teritorială din Hunedoara, fiecărui membru i-a fost repartizată o zonă geografică din județ, *un exemplu de bună practică*, recomandabilă tuturor celorlalte autorități. Și autoritatea Vâlcea a folosit o metodă similară în 2005 când a controlat modul de funcționare al pazei comunale în *toate* localitățile din județ. Tot în 2005, aceeași autoritate a mai avut consultări cu primăriile din 2 orașe și 4 comune pe tema poliției de proximitate și a verificat posturile de poliție din 5 localități cu privire la aplicarea recomandărilor sale (afișare orară, nume și telefoane agenți). Rapoartele întocmite după fiecare deplasare (APADOR-CH a primit copiile) sunt amănunțite și conțin concluzii și propuneri concrete, ceea ce se constituie într-un alt exemplu de *bună practică*.

Chiar dacă nu a precizat numărul consultărilor/deplasărilor (după calculul APADOR-CH ar fi peste 70 în perioada 2003-2005), autoritatea teritorială de ordine publică din Suceava se distinge prin *varietatea contactelor cu numeroși parteneri județeni și locali*, de la Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților la școli și licee, de la Inspectoratul Școlar Județean sau Serviciul de Evidență Informatizată a Populației la Asociația Studenților din Suceava și „SOS - Salvați copiii” sau de la Partida Romilor, Uniunea Ucrainenilor, Uniunea Germanilor la administratori de piețe sau discotecii. Este un *exemplu demn de urmat* dar cu atenție, pentru a nu se depăși atribuțiile autorității.

Trebuie amintită și autoritatea teritorială Dolj, în special pentru cele două consultări cu comunitatea roma în 2005 (pe subiectul discriminării la primirea în unele localități dar și pentru susținerea renovării unei școli cu elevi preponderent romi, devenită *școală-model* în Craiova) și cele două intervenții din 2006 în situații tensionate între romi și autorități (Craiova) și romi și ceilalți locuitori (Băilești), ambele soluționate în mod pașnic.

Unele autorități teritoriale (Buzău, Covasna, Ialomița, Maramureș) au inclus în planurile strategice anuale prezența *activă a polițiștilor la orele de dirigenție, în consiliile profesionale și la ședințele cu părinții*. În opinia APADOR-CH, chiar dacă intenția este lăudabilă - educarea elevilor pentru diminuarea riscului de infracționalitate - prezența constantă a poliției, percepută în principal ca o autoritate coercitivă, poate avea un impact negativ asupra mentalului copiilor și adolescenților prin reprimarea creativității și spiritului de revoltă caracteristice vârstei. Pe lângă

aceasta, polițiștii s-ar ocupa și de „absenteism școlar” și de „devianță comportamentală”, ca posibile cauzatoare de infracțiuni. Cu alte cuvinte, polițiștii s-ar substitui părinților, pedagogilor și psihologilor, ceea ce, evident, este exagerat.

## 7. Ședințe și bugete ale autorităților teritoriale de ordine publică

### Ședințe

Patru autorități teritoriale (Bihor, Giurgiu, Satu Mare și Teleorman) nu au furnizat nicio informație. Toate celelalte și-au ținut ședințele - mai mult sau mai puțin - regulat. Dintre acestea, 15 au afirmat că *toate ședințele au fost publice* în vreme ce alte cinci nu au precizat câte au fost secrete și câte publice. La autoritatea teritorială de ordine publică din Vrancea, care a organizat 43 de ședințe, majoritatea au fost publice, excepție făcând cele în care s-au discutat informații/documente secrete. Autoritatea teritorială din Hunedoara (cu 39 de ședințe organizate) a „secretizat” numai dezbaterile *în comisii* (nu în plen) și numai dacă s-au prezentat informații/documente clasificate. Toate ședințele autorității teritoriale Vâlcea (37) au fost publice cu singura excepție a celei în care s-a discutat și aprobat planul unic de ordine și siguranță a județului. *Prin urmare, cam jumătate din autoritățile teritoriale de ordine publică au ales practica bună a ședințelor publice chiar dacă legea permite și „secretizarea”. APADOR-CH consideră că toate ședințele, fără excepție, trebuie să fie publice pentru că „ordinea publică” este subiect de interes major pentru toți cetățenii.*

Cealaltă jumătate a autorităților teritoriale a ținut mai puțin, sau prea puțin, cont de interesul public. Autoritatea teritorială Argeș a ținut 21 de ședințe din care **numai două au fost publice**. La autoritatea teritorială din Dâmbovița, doar 27 din cele 62 de ședințe au fost publice. Autoritatea din Dolj a „secretizat” 33 din cele 45 de ședințe, iar Prahova, 16 din totalul de 21. Recordul pare să fie deținut de autoritatea teritorială din Gorj care a ținut 17 ședințe în plen și 87 de ședințe în comisii (este singura autoritate respondentă care precizează și ședințele în comisii) din care *numai 5 au fost publice*. „Secretizarea” ședințelor este un *exemplu negativ de practică* ce trebuie eliminată.

### Bugetul

În privința bugetului, 10 autorități teritoriale fie nu au răspuns, fie au informat că toate cheltuielile au fost suportate de consiliile județene, fără a preciza un cuantum. Restul de 28 de autorități respondente au furnizat cifre ce variază de la un județ la altul. Bugetul este destinat plătirii indemnizațiilor de ședință, deplasărilor pe teren, publicării unor materiale informative, inclusiv pliante sau fluturași și, eventual,

amenajării sediilor. Unele autorități teritoriale de ordine publică au cheltuieli relativ mici raportat la volumul activităților, de exemplu Vâlcea – 170.300 RON (pentru perioada 2003-2006), Iași - 115.803 RON (2002-2006) sau Suceava (cu multe deplasări în județ) - 236.000 RON (2003-2006). Pentru cele mai multe autorități teritoriale, sumele cheltuite variază între 100.000 și 300.000 RON cu rare excepții (Călărași - 362.276 RON, Caraș Severin - 463.145 RON). Două autorități teritoriale depășesc cu mult aceste cifre: Cluj și Galați. Prima a cheltuit 950.000 RON în 4 ani, dar suma include și finanțarea a două programe desfășurate de-a lungul primilor doi ani (aproximativ 150.000 RON). Cea de a doua a depășit un milion de lei noi în 3 ani și jumătate, fără nicio precizare cu privire la natura cheltuielilor.

Lipsa unui buget propriu al autorităților teritoriale de ordine publică și dependența de „bunavoința” consiliilor județene au efecte negative asupra activităților autorității. Pentru a le eficientiza este absolut necesar ca *autoritatea teritorială de ordine publică să capete personalitate juridică și calitatea de ordonator de credite.*

#### *8. Autoritățile teritoriale de ordine publică - furnizoare de fonduri suplimentare pentru inspectoratele de poliție județene*

Toate inspectoratele de poliție județene reclamă puținătatea fondurilor alocate de Ministerul Administrației și Internelor și cer autorităților teritoriale de ordine publică să acopere nevoi din cele mai diverse, de la achiziționări de autoturisme/motociclete și procurare de echipamente, la înființarea unor posturi noi de poliție sau de la reparații la sediile poliției la cumpărarea de *cătușe*. Cum șase membri ai fiecărei autorități teritoriale de ordine publică sunt consilieri județeni, în marea majoritate a cazurilor s-au obținut fonduri suplimentare de la consiliile județene.

Legat de această situație sunt mai multe aspecte de care trebuie să se țină cont, pornind de la faptul că poliția *nu* este descentralizată. Inspectoratele de poliție județene sunt direct subordonate Inspectoratului General al Poliției Române, aflat, la rândul său, în subordinea Ministerului Administrației și Internelor din toate punctele de vedere, inclusiv financiar. Câtă vreme sistemul centralizat rămâne în vigoare, iar autoritățile teritoriale de ordine publică nu au decât rol *consultativ*, fără nicio putere de a *controla modul în care se cheltuiesc banii publici*, acordarea de fonduri suplimentare de către consiliile județene este nejustificată și chiar imorală. **Soluția poate fi următoarea: inspectoratele de poliție județene să treacă în subordinea consiliilor județene (modelul britanic); autoritățile teritoriale de ordine publică să stabilească strategii și indicatori de performanță, să monitorizeze aplicarea acestora cu stricta respectare a drepturilor omului și libertăților fundamentale și să preia integral finanțarea poliției pe întregul județ. Aceasta presupune desigur ca autoritățile teritoriale să aibă personalitate juridică și putere reală, nu doar consultativă.** Procedurile ar fi următoarele: inspectoratul de poliție județean prezintă

autorității teritoriale proiectul de buget, aceasta îl analizează și decide dacă cheltuielile prevăzute sunt în concordanță cu activitățile viitoare și dacă ele sunt realmente necesare în condițiile concrete ale județului. Ținând cont de suma alocată de la bugetul de stat (ar fi bine ca aceasta să reprezinte un procent fix), autoritatea teritorială de ordine publică dar și poliția trebuie să găsească *alte surse de finanțare*. *Evident, primul furnizor de fonduri este consiliul județean dar este greu de crezut că va putea acoperi integral diferența din bugetul județului*. Cum ordinea publică și siguranța persoanelor sunt subiecte de interes major pentru orice comunitate nu ar fi greu de obținut fonduri suplimentare din sponsorizări ale unor instituții autonome, întreprinzători particulari, administrații locale sau chiar persoane fizice. ***Toate donațiile/sponsorizările/fondurile alocate de la bugetele locale trebuie aprobate de autoritatea teritorială de ordine publică și incluse în bugetul prevăzut pentru poliție pe județ. De asemenea, trebuie ca autoritatea să controleze riguros dacă donațiile/sponsorizările au fost cheltuite în scopul pentru care au fost făcute. O singură autoritate teritorială (Caraș Severin) a propus și alte posibile surse de finanțare*** (instituții descentralizate, întreprinzători privați, administrații locale etc. interesate de reducerea infrafracționalității la nivel local).

În situația în care descentralizarea poliției va avea loc la nivel de primărie, nu va mai fi cazul ca autoritatea teritorială de ordine publică să se ocupe de buget, surse suplimentare de finanțare și controlul cheltuielilor, acestea revenind integral în sarcina primăriilor și consiliilor locale.

#### *9. Propuneri ale unor autorități teritoriale de ordine publică pentru îmbunătățirea propriilor activități*

Dintre autoritățile teritoriale active câteva au identificat carențele cadrului legal și impedimentele locale și au formulat soluții. Din păcate, din cauza unor deficiențe de comunicare între autoritățile teritoriale, există destule diferențe între propuneri și lipsește - deocamdată - un document unitar și coerent care ar putea servi ca bază pentru un proiect legislativ de modificare a actelor normative în vigoare.

Autoritatea teritorială din Vâlcea propune:

- acordarea personalității juridice autorităților teritoriale de ordine publică și plasarea acestora în subordinea guvernului (după modelul Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei etc.);
- înființarea unui organism central de coordonare a activităților autorităților teritoriale de ordine publică din țară, organism independent, care să elaboreze strategiile pe termen scurt, mediu și lung, să monitorizeze activitatea poliției și



să contribuie la eficientizarea acesteia prin măsuri concrete, cu aplicabilitate imediată în scopul prevenirii creșterii ratei infracționalității;

- transmiterea fondurilor pentru poliție de către guvern direct autorităților teritoriale de ordine publică;
- aplicarea modelului britanic al Autorității pentru Poliție care ar „elimina conflictele de interese” (se înțelege că se dorește eliminarea polițiștilor din componența autorităților teritoriale);
- transparența autorității teritoriale de ordine publică în relațiile cu cetățenii.

Autoritatea teritorială de ordine publică Iași are următoarele soluții:

- acordarea personalității juridice și a unui buget propriu autorităților teritoriale de ordine publică;
- *eliminarea* șefului poliției din componența autorității teritoriale;
- acordarea unei mai mari puteri de decizie pentru autoritatea teritorială (nu doar aviz *consultativ*) care să includă:
  - o verificarea calității serviciilor polițienești;
  - o stabilirea bugetului pentru poliție;
  - o monitorizarea cheltuielilor poliției raportate la activități;
  - o asigurarea de consultanță pentru anumite comunități (etnice, politice, tineri din școli etc.);
  - o supravegherea și monitorizarea plângerile împotriva polițiștilor;
  - o accesul la dosarele rezolvate ale poliției (nu este clar *care* dosare);
  - o elaborarea unui „plan care să circule în cadrul societății civile, prin care să se aleagă inspectori civili, la întrebările cărora șefii poliției să fie obligați să răspundă” (propunere neclară: societatea civilă ar trebuie să își desemneze propriii *inspectori civili*? Ar însemna o *altă* structură sau ar fi în cadrul ATOP? Și care ar fi utilitatea?).

Autoritatea teritorială de ordine publică din Bacău sugerează:

- crearea unui comitet de lucru pentru modificarea Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române și a Hotărârii Guvernului nr. 787/2002 prin care se aprobă Regulamentul de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică;
- constituirea unui comitet coordonator național care să reprezinte interesele autorităților teritoriale de ordine publică județene;
- constituirea unui sistem de comunicare și informare între autoritățile teritoriale, între acestea și comitetul coordonator, precum și între autoritățile teritoriale și inspectoratele de poliție județene;
- instituirea caracterului *obligatoriu și nu „de recomandare”* al hotărârilor autorităților teritoriale;
- introducerea de pârghii legale pentru autoritatea teritorială în vederea tragerii la răspundere a poliției.

Autoritatea teritorială de ordine publică Braşov şi-a însuşit observaţiile unor experţi britanici, veniţi în 2004 să evalueze eficienţa instrumentului de monitorizare, şi a adăugat propriile sugestii, care presupun:

- clarificarea funcţionării şi atribuţiilor autorităţii teritoriale de ordine publică;
- realizarea unei baze de date cu coordonatele tuturor autorităţilor teritoriale din ţară;
- organizarea unor programe de pregătire pentru membrii autorităţii teritoriale (de exemplu, pentru citirea şi interpretarea datelor statistice furnizate de poliţie);
- adoptarea de regulamente şi proceduri de funcţionare pentru autoritatea teritorială;
- instituirea unor mecanisme de consultare a comunităţilor;
- informarea publicului în legătură cu autorităţile teritoriale, prin publicitate;
- monitorizarea plângerilor împotriva poliţiştilor şi a modului de rezolvare a acestora.

Pe termen lung, se propune acordarea personalităţii juridice pentru autorităţile teritoriale de ordine publică pentru a facilita strângerea de fonduri şi descentralizarea financiară a bugetelor poliţiei.

Autoritatea teritorială din Caraş Severin, care a beneficiat de expertiză elveţiană, propune soluţii „tehnice” cu privire la elaborarea strategiilor dar şi la indicatorii de performanţă minimali care ar trebui să vizeze:

- modul de apreciere al poliţistului de către comunitatea în care îşi desfăşoară activitatea cotidiană;
- starea şi practica disciplinară a poliţiei;
- conduita în familie şi societate a poliţiştilor şi cooperarea poliţiei cu organele administraţiei publice locale;
- gradul de pregătire profesională a poliţiştilor, concretizat în rezultate şi calitatea muncii;
- gradul de pregătire fizică şi de autoapărare a poliţiştilor, precum şi rezultatele tragerilor cu armamentul din dotare;
- volumul şi calitatea muncii prestate de poliţişti;
- realizarea sarcinilor în misiuni ONU ale poliţiei în străinătate (Kosovo, Bosnia etc);
- rezultate obţinute de poliţişti în competiţii cultural-sportive.

*10. Concluziile întâlnirilor APADOR-CH cu membrii unor autorități teritoriale de ordine publică*

APADOR-CH a organizat întâlniri cu membrii a trei autorități teritoriale de ordine publică (Brăila - 13 octombrie, Iași - 27 octombrie, București - 18 noiembrie), în cadrul cărora, pe lângă discuțiile purtate, a fost adresat un chestionar participanților, în vederea identificării principalelor probleme legate de funcționarea autorităților teritoriale și a soluțiilor posibile. Din evaluarea chestionarelor completate de 29 de participanți au reieșit următoarele concluzii:

A. Autoritatea teritorială de ordine publică trebuie să aibă *personalitate juridică (deci inclusiv ordonatoare de buget) - 100% DA*

Toți respondenții cred că trebuie modificată Hotărârea Guvernului nr. 787/2002 prin care se adoptă Regulamentul de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică. Articolul 1 din regulament prevede că autoritatea este „organism cu rol consultativ, fără personalitate juridică”. Or, a avea personalitate juridică este important sub mai multe aspecte din care două sunt esențiale pentru buna funcționare: fonduri proprii (potrivit actualelor reglementări, autoritatea teritorială depinde integral de bugetul consiliului județean respectiv) și raporturile cu autoritățile publice locale, în primul rând cu inspectoratul de poliție județean.

B. Autoritatea teritorială de ordine publică trebuie să fie *autonomă - 93% DA, 3% NU, 4% non-răspuns - și să aibă buget propriu - 100% DA*

Autonomia autorității este dorită de majoritatea covârșitoare a respondenților. O idee lansată de o altă autoritate decât cele participante la întâlniri, este ca organismul să urmeze modelul agențiilor naționale și să fie plasat sub control guvernamental<sup>14</sup>. O altă posibilitate ar fi ca autoritatea să se supună numai controlului parlamentar (potrivit, de exemplu, modelului australian). Dar ar fi dificil ca *fiecare autoritate teritorială județeană și autoritatea din București să-și prezinte raportul sau să răspundă solicitărilor Parlamentului*. O variantă este constituirea unei asociații naționale a autorităților teritoriale de ordine publică, idee susținută de unele autorități (Iași, Suceava, Bacău și altele, dar mai „timid” sau cu soluții oarecum diferite). A doua variantă, deja menționată mai sus, ar fi transformarea autorității teritoriale de ordine publică în agenție națională, aflată în subordinea guvernului.

În privința bugetului propriu, există unanimitate. Problema care a apărut în discuțiile ulterioare completării chestionarelor în toate cele 3 întâlniri se referă la *componența bugetului propriu al autorităților teritoriale: să acopere numai cheltuieli proprii de*

---

<sup>14</sup> A se vedea secțiunea anterioară.

*funcționare (sediu, angajați, deplasări, indemnizații etc.) sau și gestionarea fondurilor destinate poliției?* Majoritatea participanților și-au exprimat reticența față de a doua posibilitate. Or, modelul britanic prevede că Autoritatea pentru Poliție *aprobă* bugetul poliției (din care o parte provine de la Ministerul de Interne, iar partea cea mai substanțială, de la bugetul local) și *controlează* modul în care se cheltuiesc fondurile.

C. Hotărârile autorităților teritoriale de ordine publică trebuie să fie *obligatorii* - 79% DA, 21% NU

Majoritatea participanților s-au pronunțat pentru modificarea Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, care include și prevederile referitoare la autoritatea teritorială. Multe autorități teritoriale active resimt limitarea impusă de rolul „consultativ” ce le este atribuit și consideră că acest statut are impact direct asupra eficienței. Hotărârile *cu caracter de recomandare pot fi - și sunt - ignorate fără niciun fel de consecințe*. Autoritățile teritoriale din Iași, Botoșani, Bacău, Galați, Vrancea și altele susțin înlocuirea avizului consultativ cu unul *conform* (adică obligatoriu).

D. Membrii autorităților teritoriale de ordine publică ar trebui aleși *numai* dintre consilierii județeni - 17% DA, 83% NU

Aceasta a fost o soluție propusă de APADOR-CH cu următoarele argumente: a) o autoritate formată numai din consilieri județeni ar avea un cuvânt mai greu de spus în stabilirea părții din bugetul județean ce ar fi destinată ordinii publice; b) subprefectul, șeful inspectoratului de poliție județean și reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor - *toți trei membri de drept în prezent* -, și cei trei reprezentanți ai comunității, aleși la întâmplare, fără niciun criteriu, *nu* ar mai face parte din autoritate.

Membrii celor trei autorități care au participat la întâlnirile cu APADOR-CH au respins propunerea, invocând pericolul politizării excesive. Autoritatea teritorială Brăila are un proiect de lege de modificare a cadrului legislativ prin care organismul ar urma să fie compus din 17 persoane: 9 consilieri județeni (respectiv ai Consiliul General al Municipiului București), 5 reprezentanți ai comunității, selectați pe bază de anunț public și 3 magistrați. APADOR-CH a atras atenția că magistrații *nu* pot desfășura alte activități în afara meseriei cu excepția celor didactice. Iar magistrații pensionari ar putea fi membri ai autorității teritoriale doar în calitate de *reprezentanți ai comunității*.

Unul din membrii autorității teritoriale Iași a propus ca autoritatea să fie formată din 15 persoane: consilieri județeni, *consilieri locali și patru reprezentanți ai Asociației*

*primarilor. Alți trei membri ai acestei autorități au cerut schimbarea modului de selecție pe criteriul pregătirii/abilităților.*

O propunere a autorității teritoriale de ordine publică București este ca autoritatea să fie formată din 7 consilieri județeni (respectiv ai Consiliului General al Municipiului București) *cu drept de vot*, la care se adaugă, *cu vot consultativ*, primarul, șeful poliției locale, șeful jandarmeriei și șeful pompierilor. APADOR-CH consideră că ultimii trei *nu* își au locul, nici măcar cu vot consultativ, într-un organism menit să monitorizeze chiar instituția la care lucrează.

E. Polițiștii activi *nu* pot să fie membri ai autorităților teritoriale de ordine publică - 52% DA, 41% NU, 7% *nu s-au pronunțat*; foștii polițiști *nu* pot fi membri ai autorităților teritoriale de ordine publică - 41% DA, 59% NU

Majoritatea respondenților cred că *foștii polițiști pot fi membri ai autorității teritoriale, însă cei în activitate, nu*. În mod surprinzător, la alte două enunțuri din chestionar, 79% dintre respondenți sunt **de acord ca reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor să fie membru al autorității teritoriale**, dar numai 31% **cred că și șeful inspectoratului de poliție județean trebuie să fie membru**. Or, reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor (un fel de sindicat înființat prin Legea nr. 218/2002) *este polițist în activitate, adesea de rang înalt* (de exemplu, la Brăila, reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor este și adjunctul șefului inspectoratului de poliție județean).

În opinia APADOR-CH, ar fi de dorit ca niciun membru al autorității teritoriale de ordine publică să nu fi lucrat în poliție, dar este *imperios necesar ca niciunul să nu fie polițist activ*. Pe de o parte, pentru că atât șeful inspectoratului de poliție județean cât și reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor pot determina adoptarea unor hotărâri, prin însăși pregătirea lor profesională dar și prin presiuni voluntare sau involuntare asupra celorlalți membri; pe de altă parte, pentru că mecanismul autorității teritoriale de ordine publică are ca scop, printre altele, *monitorizarea poliției*. Este clar că *poliția nu se poate monitoriza pe sine*.

F. **Poliția judiciară și poliția de frontieră nu** trebuie să intre în sfera de activitate a autorităților teritoriale de ordine publică - 70% DA, 30% NU; activitatea **poliției comunitare este** de competența autorității teritoriale de ordine publică - 79% DA, 21% NU; **jandarmeria intră** în competența autorității teritoriale de ordine publică - 55% DA, 45% NU; **paza comunală este** de competența autorității teritoriale de ordine publică - 62% DA, 38% NU

În privința structurilor cu atribuții în domeniul ordinii publice care intră în sfera de activitate a autorității teritoriale, majoritatea respondenților au exclus poliția judiciară

și pe cea de frontieră, pe motiv că activitatea lor *nu are legătură* cu domeniul „ordinii publice”.

În opinia APADOR-CH, pentru clarificarea acestui aspect ar fi necesară mai întâi o definiție clară a noțiunii de „ordine publică” și a categoriilor profesionale implicate. Nici Legea nr. 218/2002 și nici Hotărârea Guvernului nr. 787/2002 nu disting între diversele structuri ale poliției în materie de atribuții ale autorității teritoriale de ordine publică. Nu este clar dacă strategiile și indicatorii de performanță minimali, stabiliți, teoretic, de autoritățile teritoriale, *exclud poliția judiciară și poliția de frontieră*. Dacă cele două structuri sunt într-adevăr excluse, înseamnă că acestea *nu* se supun nici măcar brumei de control instituit de reglementările în vigoare. Pe lângă aceasta, autoritatea teritorială de ordine publică este singura instituție abilitată prin lege să primească petiții/plângeri ale persoanelor cu privire la încălcări ale drepturilor omului de către polițiști (și alte organe de ordine publică), să le examineze și să facă propuneri cu privire la soluționarea lor. Or, și poliția judiciară și cea de frontieră pot fi - și sunt - implicate în cazuri ce prezintă datele unor violări ale drepturilor *civile* (de pildă, rețineri abuzive sau recurgerea la arma de foc împotriva unor persoane ce *nu pun în pericol viața* nimănui).

În privința poliției judiciare, s-a mai invocat *riscul de imixtiune în cercetarea penală*. În opinia APADOR-CH acest risc *nu există*, deoarece investigarea unor eventuale abuzuri vizează *tratamentul aplicat de polițiști persoanelor bănuite de comiterea unor infracțiuni și nu natura sau substanța juridică a faptelor*. Prin urmare, la modificarea cadrului legislativ privind autoritatea teritorială ar trebui să se renunțe la sintagma „de ordine publică”, dându-i-se competențe asupra întregii poliții, indiferent de specializare, (și, eventual, a altor organe) cel puțin sub aspectul investigării cazurilor de încălcare a drepturilor omului, în particular a drepturilor *civile*.

În privința altor structuri de ordine publică, părerile au fost, de asemenea, împărțite. 79% dintre participanții la cele trei întâlniri cu APADOR-CH au considerat că *poliția comunitară (foștii gardieni publici), aflată în subordinea primăriilor*, este de competența autorității teritoriale de ordine publică. În cazul *jandarmeriei*, 55% dintre respondenți cred că instituția intră sub incidența autorității teritoriale iar în privința *pazei comunale*, 62% consideră că intră în atribuțiile lor. Trebuie precizat că autoritatea teritorială de ordine publică este creată prin Legea nr. 218/2002 a Poliției, în vreme ce nici legea jandarmeriei, nici legea privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor nu conțin vreun mecanism de control exterior și nici vreo referire la această autoritate.

În opinia APADOR-CH, autoritatea teritorială de ordine publică ar trebui să se ocupe, de principiu, de toate instituțiile cu atribuții în domeniul ordinii publice (și nu numai), ceea ce ar presupune modificarea mai multor legi. Alternativ, autoritatea teritorială ar

avea în competențe doar *poliția de ordine publică, poliția judiciară, poliția de proximitate, poliția rutieră, poliția de frontieră și poliția rurală iar relațiile cu celelalte instituții care au atribuții în materia ordinii publice (jandarmerie, poliție comunitară, paza comunală) ar trebui stabilite prin *protocoale de colaborare* prevăzute în strategia anuală.*

- G. Autoritatea teritorială de ordine publică trebuie să investigheze cazurile de încălcări ale drepturilor omului - 86% DA; investigațiile privind cazurile de încălcări ale drepturilor omului trebuie să fie efectuate de *un grup de persoane cu pregătire juridică, selectate de autoritate* - 83% DA

APADOR-CH a constatat că, deși se numără printre atribuțiile autorității teritoriale de ordine publică, puținele investigații efectuate au vizat doar nereguli relativ minore în comportamentul polițiștilor, fără legătură cu încălcări ale drepturilor fundamentale (dreptul la viață, dreptul de nu fi privat de libertate în mod ilegal, dreptul de a nu fi supus torturii sau relelor tratamente, dreptul la un proces corect etc.). Există și situații în care unele incidente semnalate de cetățeni sunt *eronat* considerate drept încălcări ale drepturilor omului (de exemplu, plângerea unui cetățean în legătură cu deschiderea unui local la parterul blocului, fără acordul tuturor locatarilor, sau reclamația împotriva unei persoane bolnave psihic care ar face scandal deranjând vecinii). Este foarte greu de crezut că în ultimii 3-4 ani nu au existat abuzuri ale poliției. Însă este posibil ca eventualele plângeri ale persoanelor să nu fi ajuns la autoritățile teritoriale de ordine publică, fie pentru că oamenii *nu știu de existența acestui organism, fie pentru că nu au încredere în eficiența sa*. De asemenea, membrii autorităților teritoriale nu au părut convingși că a transmite *propuneri*, pentru rezolvarea unor cazuri, presupune investigații proprii și formarea unei *opinii*. Sugestia APADOR-CH ca autoritățile teritoriale să efectueze cercetări prin intermediul unui grup de persoane cu pregătire juridică are în vedere tocmai astfel de situații. Aceste persoane ar face investigații extrajudiciare (discuții cu victimele, cu martori, verificarea documentelor medicale etc.) și ar prezenta autorității teritoriale de ordine publică concluziile lor care ar sta la baza unor *propuneri concrete* pe care autoritatea le-ar transmite celor în drept.

Soluția ideală ar fi constituirea unei *autorități autonome, la nivel județean, sau pe lângă curțile de apel, abilitată să investigheze toate cazurile de **abuzuri grave** (încălcarea dreptului la viață, folosirea armelor de foc, privarea ilegală de libertate, tortura, tratamente inumane sau degradante, nerespectarea dreptului la apărare, violarea corespondenței și a dreptului la viață intimă etc.) comise de organele însărcinate cu aplicarea legii. Această autoritate ar transmite rezultatele investigațiilor instituțiilor competente, împreună **cu propuneri concrete**, ar urmări modul de soluționare și ar putea ataca deciziile care infirmă propriile concluzii.*

H. Numirea șefului poliției și adjuncților săi trebuie să se facă *la propunerea autorității teritoriale de ordine publică* - 50% DA, 50% NU

Părerile participanților la întâlniri au fost împărțite și cu privire la acest aspect. APADOR-CH amintește că autoritatea teritorială de ordine publică s-a constituit după modelul britanic („*police authority*”) care prevede acest tip de procedură pentru numirea șefului poliției și adjuncților. În mod simetric, autoritatea britanică poate cere și *demiterea* lor. Preluarea modelului britanic și în această privință ar putea asigura un rol mult mai puternic pentru autoritățile teritoriale de ordine publică.



## VI. RECOMANDĂRILE APADOR-CH PENTRU MODIFICAREA CADRULUI LEGISLATIV ÎN SCOPUL CREȘTERII EFICIENȚEI AUTORITĂȚII TERITORIALE DE ORDINE PUBLICĂ

- a. *Transformarea autorității teritoriale de ordine publică din organism cu rol consultativ în organism cu rol decizional. Introducerea obligativității respectării hotărârilor autorității teritoriale de ordine publică*

În actuala reglementare, rolul consultativ al autorității teritoriale de ordine publică este expres prevăzut în articolul 17 alineatul 1 din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române și, corelativ, în articolul 1 din Hotărârea Guvernului nr. 787/2002, prin care a fost aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică.

Având rol consultativ, autoritatea teritorială de ordine publică nu poate emite decât hotărâri cu caracter de recomandări (articolul 19 alineatul 3 din Legea nr. 218/2002). Limitarea puterii hotărârilor autorității teritoriale la caracterul de recomandare este incompatibilă cu însăși noțiunea de autoritate. Această instituție nu își poate exercita atribuțiile în mod eficient dacă hotărârile sale nu au nicio forță. De aceea, este necesar ca în Legea nr. 218/2002 să se prevadă expres că autoritatea teritorială de ordine publică este un **organism cu rol decizional, ale cărui hotărâri sunt obligatorii**.

Legea trebuie să prevadă expres și că autoritatea teritorială de ordine publică are **buget propriu** și că are **dreptul de a controla modul în care sunt cheltuite fondurile** destinate asigurării ordinii publice, indiferent de sursele de finanțare și de entitățile care desfășoară activitățile de asigurare a ordinii publice.

Tot prin lege trebuie stabilit expres că autoritatea teritorială de ordine publică **elaborează strategia anuală și indicii de performanță minimali** pentru activitatea de ordine publică desfășurată de Poliția Română. De asemenea, autoritatea teritorială de ordine publică trebuie să aibă **competența de a aproba bugetul** pentru sectorul de activitate în care elaborează strategia anuală și indicii de performanță minimali (stabilirea strategiei anuale și a indicilor de performanță minimali nu poate fi eficientă fără dreptul de a stabili și bugetul pentru realizarea acestora) **și de a controla modul în care se cheltuiesc fondurile** alocate.

Corespunzător acestor atribuții, trebuie prevăzută în lege și **obligația șefului poliției județene/București de a trimite** autorității teritoriale de ordine publică, periodic, **rapoarte scrise** în legătură cu stadiul de realizare a strategiei anuale pentru activitatea de ordine publică.

Legea trebuie să prevadă și atribuția autorității teritoriale de ordine publică de a **identifica resurse financiare suplimentare** necesare bunei desfășurări a activității de asigurare a ordinii publice. O astfel de atribuție, îndeplinită în condiții de totală transparență, poate duce la creșterea necesară a acestor resurse.

De asemenea, legea trebuie să prevadă că **numirea șefului poliției** județene/București și a adjuncților acestuia să se facă numai **cu avizul conform** (obligatoriu, nu facultativ) **al autorității teritoriale de ordine publică**. Menținerea în funcție a acestor persoane trebuie condiționată de menținerea avizului conform. Retragerea sa, în orice moment, va duce la eliberarea din funcție a șefului poliției și/sau a adjuncților săi. Totodată, o asemenea atribuție ar conferi autorității teritoriale de ordine publică **dreptul de a proteja șeful poliției** județene/București și pe adjuncții săi de eventuale abuzuri ale organelor centrale, în sensul că eliberarea din funcție inițiată de la „centru” trebuie să fie avizată, tot conform, de către autoritatea teritorială locală.

*b. Acordarea personalității juridice autorității teritoriale de ordine publică*

În textul Legii nr. 218/2002 nu se prevede că autoritatea teritorială de ordine publică nu are personalitate juridică, dar acest fapt este menționat expres în articolul 1 din Hotărârea Guvernului nr. 787/2002.

Toate discuțiile despre independența și puterea autorității teritoriale de ordine publică (cu alte cuvinte despre eficiența mecanismului de monitorizare și control a activității Poliției) nu pot începe decât de la existența personalității juridice. În primul rând, autoritatea teritorială de ordine publică nu poate aproba bugete și nu își poate constitui o structură funcțională și eficientă în lipsa personalității juridice, deși îmbunătățirea structurii funcționale se impune cu necesitate. În prezent, secretariatul executiv al autorităților teritoriale este asigurat de persoane din cadrul Biroului de relații cu publicul al consiliilor județene/Consiliului General al Municipiului București (articolul 17 aliniatul 2 din Hotărârea Guvernului nr. 787/20002). În practică, APADOR-CH a constatat că aparatul secretariatului administrativ se rezumă, de regulă, la o singură persoană. Este necesar ca autoritatea teritorială de ordine publică să beneficieze și de consultanța unor specialiști în domenii specifice, tehnice (juridic, statistic, financiar, elaborarea de strategii) și, în acest scop, ar trebui să aibă posibilitatea să își constituie o structură care să includă consultanți în aceste materii sau care să permită colaborarea cu astfel de consultanți. Eventuala organizare a unor cursuri de inițiere a membrilor autorităților teritoriale în problemele specifice enunțate mai sus nu ar rezolva integral problema deoarece, în primul rând, opinia unui specialist în domeniu are, totuși, mai multă greutate și, în al doilea rând, membrii autorităților teritoriale se schimbă, cel puțin teoretic, la interval de patru ani, ceea ce ar impune reluarea cursurilor de inițiere la fiecare schimbare de componență.

De asemenea, autoritatea teritorială de ordine publică nu poate juca rolul de organism decizional și nu poate emite hotărâri cu caracter obligatoriu în lipsa recunoașterii de către lege a personalității sale juridice. Autoritatea teritorială de ordine publică trebuie să se înființeze și să funcționeze ca o structură autonomă, la nivelul municipiului București și al județelor, cu organizare proprie, sediu propriu, buget propriu, pentru a acționa ca un organism decizional, în sensul recomandărilor de la acest punct și de la punctul 1.

*c. Clarificarea sferei de competență a autorității teritoriale de ordine publică*

La modul ideal, autoritatea teritorială de ordine publică ar trebui să aibă competență cu privire la orice activitate de ordine publică de pe raza județului în care funcționează și respectiv a municipiului București, indiferent de organul care desfășoară acea activitate. Aceasta deoarece realizarea ordinii publice, precum și monitorizarea și controlul activităților din acest domeniu constituie o problemă ce interesează comunitatea în mod egal, indiferent de modul în care diferite structuri și-au împărțit atribuțiile în materie.

În prezent, înființarea și funcționarea autorității teritoriale de ordine publică sunt reglementate de Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române. Concluzia logică (contrazisă însă în unele cazuri de practică) este că autoritatea teritorială de ordine publică are o competență restrânsă la activitatea desfășurată de Poliția română.

Dar și alte entități publice desfășoară activități ce intră în sfera ordinii publice, cum ar fi de exemplu *jandarmeria* (reglementată prin Legea nr. 550/2004), *poliția comunitară* (reglementată prin Legea nr. 371/2004), *structurile* prevăzute în Legea privind *paza* obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor (Legea nr. 333/2003). Pentru ca autoritatea teritorială de ordine publică să exercite competența „generală” dorită, este necesar ca și în legile speciale care reglementează celelalte entități ce desfășoară activități de ordine publică în afara poliției să fie introduse dispoziții referitoare la autoritatea teritorială. În lipsa unor asemenea dispoziții exprese, confuzia privind competența autorității teritoriale de ordine publică constatată de APADOR-CH în practică va persista sau, cel mult, va fi rezolvată în sensul limitării sale la activitatea poliției. Pentru moment, APADOR-CH consideră că această ultimă soluție este mai utilă (limitarea competenței autorității teritoriale la activitatea poliției), urmând ca, în viitor, după creșterea eficienței autorității teritoriale, să se ia în discuție o modificare legislativă pentru „generalizarea” competenței sale, în sensul celor arătate mai sus.

d. *Modificarea componenței autorității teritoriale de ordine publică*

Potrivit articolului 17 aliniatul 1 din Legea nr. 218/2002 și a articolului 1 aliniatul 2 din Hotărârea Guvernului nr. 787/2002, autoritatea teritorială de ordine publică realizează, prin activitatea sa, **reprezentarea și promovarea intereselor comunității** în scopul asigurării ordinii publice.

O condiție esențială pentru o mai bună reprezentare și promovare a intereselor comunității o reprezintă reflectarea acestui scop în componența autorității teritoriale de ordine publică. Însă, în prezent, dintre cei 13 membri ai fiecărei autorități teritoriale de ordine publică, doar trei sunt reprezentanții direcți ai comunității, șase sunt consilieri județeni/consilieri generali ai municipiului București (cu alte cuvinte reprezentanți mijlociți ai comunității, trecuți printr-un filtru politic), trei sunt reprezentanți (directi sau derivați) ai poliției (șeful poliției județene sau a municipiului București; reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor; șeful local al poliției comunitare - instituție creată prin reorganizarea Corpului gardienilor publici<sup>15</sup>), iar unul este reprezentantul Guvernului (subprefectul).

În practică, se constată că 3-4 din totalul de 13 membri (cei 2-3 reprezentanți ai poliției<sup>16</sup> și subprefectul) exercită o mare influență asupra activității autorității teritoriale de ordine publică, datorită ascendentului pe care îl au față de ceilalți prin „greutatea” funcțiilor pe care le ocupă.

O componență mai apropiată de scopul pentru care a fost înființată autoritatea teritorială de ordine publică este cea din care ar lipsi reprezentanții poliției și ai Guvernului și care ar include, pe lângă consilierii județeni/ai municipiului București, și consilieri locali, mai familiarizați cu problemele comunităților dintr-un județ respectiv din municipiul București.

Desigur, legătura dintre autoritățile teritoriale de ordine publică și reprezentanții poliției, respectiv ai Guvernului trebuie menținută, dar nu prin includerea acestora în componența autorității, ci prin invitarea lor la ședințele autorităților teritoriale, ocazie cu care pot prezenta informații, opinii, puncte de vedere ale instituțiilor pe care le reprezintă.

În ideea că numărul de 13 membri este rezonabil, APADOR-CH propune ca fiecare autoritate teritorială de ordine publică să fie formată din cinci reprezentanți ai comunității, patru consilieri județeni și patru consilieri locali (municipali, orașenești,

---

<sup>15</sup> Vezi în acest sens și nota nr. 10, precum și capitolul V, secțiunea 2 de mai sus.

<sup>16</sup> Nu toate autoritățile teritoriale de ordine publică au înlocuit reprezentantul gardienilor publici, cu cel al poliției comunitare, astfel încât unele funcționează cu numai 12 membri. Pentru mai multe detalii în acest sens, a se vedea capitolul V, secțiunea 2 de mai sus.

comunali). În situația în care autoritățile locale (municipale, orășenești, comunale) dintr-un județ ar desemna mai mult de patru consilieri locali (este posibil ca fiecare comună sau oraș să dorească să aibă un reprezentant în autoritatea teritorială județeană), selecția acestora ar putea fi realizată prin votul exprimat de ceilalți 9 membri.

Cu privire la desemnarea reprezentanților comunității, actualul sistem trebuie, de asemenea, înlocuit. Articolul 17 aliniatul 2 din Legea nr. 218/2002 și articolul 4 din Hotărârea Guvernului nr. 787/2002 prevăd că reprezentanții comunității sunt desemnați de către primarul general al municipiului București sau, după caz, de președintele consiliului județean. Reglementările actuale nu prevăd niciun criteriu pe baza căruia se realizează selecția. Practic, funcționează regula liberului arbitru, cu consecința că persoanele desemnate reprezintă mai puțin comunitatea și mai mult pe cei care i-au numit, în temeiul unei opțiuni pur personale. De aceea, pentru reprezentanții comunității membri în autoritatea teritorială de ordine publică, se impune stabilirea prin lege a unor criterii clare și a unei proceduri bazate, eventual, pe sistemul britanic de selecție, chiar dacă, în aparență, este complicat<sup>17</sup>.

*e. Creșterea vizibilității autorității teritoriale de ordine publică în rândul cetățenilor*

Pentru a își îndeplini rolul de reprezentare și promovare a intereselor comunității este necesar ca autoritățile teritoriale de ordine publică să vină în întâmpinarea cetățenilor. O modalitate practică de realizare a acestui deziderat este, în primul rând, aducerea la cunoștința cetățenilor a existenței autorităților teritoriale de ordine publică, a atribuțiilor sale și datelor de contact.

O metodă eficientă de informare a cetățenilor constă în afișarea atribuțiilor și datelor de contact ale autorităților teritoriale de ordine publică la sediul fiecărei secții de poliție și fiecărei autorități administrative, centrale sau locale cu care cetățenii vin în contact, la loc vizibil. Prezentarea activității autorităților teritoriale de ordine publică pe Internet este binevenită și, desigur, se va dezvolta, dar trebuie avut în vedere că accesul cetățenilor la Internet este, în prezent, destul de limitat, mai ales în mediul rural. De aceea, este nevoie de o îmbinare între cele două căi de informare asupra existenței, atribuțiilor și activităților autorității teritoriale de ordine publică. Pentru a se asigura aplicarea unitară, la nivelul întregii țări, a modalităților practice de informare a cetățenilor, este necesară o intervenție normativă, fiind suficientă modificarea regulamentului privind organizarea și funcționarea autorității teritoriale de ordine publică (aprobat prin hotărâre de guvern).

---

<sup>17</sup> Procedura este prezentată în capitolul III, secțiunea *Modelul britanic*, de mai sus.

În plus, tot în scopul creșterii implicării și vizibilității autorităților teritoriale de ordine publică în comunitate, este necesară organizarea de ședințe lunare și ori de câte ori este nevoie; în prezent, ședințele ordinare se organizează trimestrial (conform articolului 19 alineatul 1 din Legea nr. 218/2002).

Legea trebuie să prevadă și regula ca ședințele autorității teritoriale de ordine publică să fie publice; în prezent, articolul 19 alineatul 2 din Legea nr. 218/2002 menționează că ședințele „*pot fi și publice*”, ceea ce permite interpretarea (constatăată și în cazul unora dintre autorități) că, de regulă, ele sunt secrete, iar, cu titlu de excepție, pot fi și publice. Având în vedere scopul înființării și funcționării autorității teritoriale de ordine publică, de reprezentare și promovare a intereselor comunității, este complet nejustificată secretizarea ședințelor. Dimpotrivă, ședințele ar trebui să fie deschise, publice și la ele să fie invitați cât mai mulți cetățeni. Eventualele cazuri în care ședințele ar fi secrete trebuie să aibă caracter de excepție și să fie clar prevăzute în lege; caracterul secret trebuie restrâns la punctul de pe ordinea de zi care ar impune această măsură, nu să se aplice întregii ședințe.

Legea trebuie să prevadă și obligația autorității teritoriale de ordine publică de a încheia după fiecare ședință o minută care să conțină în rezumat punctele de vedere exprimate de participanți și rezultatul dezbaterilor. Minuta va trebui să fie accesibilă publicului, prin afișare la sediul și prin postare pe pagina de Internet a autorității teritoriale respective. Întocmirea și publicarea minutei este un mijloc suplimentar de deschidere și apropiere a autorităților teritoriale de ordine publică față de cetățeni/comunitate.

*f. Înființarea în cadrul autorității teritoriale de ordine publică a unei structuri specializate pentru efectuarea de verificări/investigații extrajudiciare referitoare la sesizările privind încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către organele de ordine publică*

În practică, autoritățile teritoriale de ordine publică sesizate cu plângeri privind încălcările drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, pe baza articolului 18 litera c din Legea nr. 218/2002, s-au rezumat la rolul de „căsuțe poștale”, în sensul că au trimis aceste sesizări, după caz, la poliție sau la parchet, fără a efectua verificări suplimentare cu privire la sesizarea primită.

Textul de lege menționat mai sus este redactat suficient de ambiguu pentru a permite o interpretare și în sensul că autoritățile teritoriale de ordine publică trebuie să efectueze verificări cu privire la temeinicia sesizărilor ce le sunt adresate și, în raport de acestea, să facă și propuneri pentru soluționarea lor de către organele de poliție; problema este că, de regulă, plângerile împotriva abuzurilor poliției nu se soluționează

tot de poliție, cum prevede articolul menționat, ci de parchet, fiind vorba, de cele mai multe ori, de caracterul infracțional al abuzurilor poliției.

În acest context, este **necesar să se intervină legislativ pentru modificarea redactării articolului 18 litera c din Legea nr. 218/2002**. Varianta de text propusă de APADOR-CH este: „[Autoritatea teritorială de ordine publică are următoarele atribuții] ... *efectuează verificări extrajudiciare și face propuneri pentru soluționarea de către organele competente a sesizărilor care îi sunt adresate, referitoare la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către organele Poliției române*”.

O altă problemă foarte importantă ridicată de autoritățile teritoriale de ordine publică în legătură cu atribuția prevăzută de articolul 18 litera c din Legea nr. 218/2002 este lipsa personalului specializat pentru efectuarea de verificări/investigații extrajudiciare în legătură cu sesizările privind încălcări ale drepturilor omului. De aceea, în practică, această atribuție a autorităților teritoriale de ordine publică este pur formală, fără eficiență.

Pentru soluționarea problemei, este necesară înființarea unei structuri specializate din cadrul autorității teritoriale de ordine publică, formată, în principal, din juriști. Ea va efectua investigații extrajudiciare cu privire la sesizările ce sunt adresate autorității teritoriale de ordine publică în legătură cu **orice gen de abuzuri ale poliției** și, va trimite atât sesizarea cât și propunerile rezultate din investigații organelor competente spre soluționare (parchet și comisia de disciplină din cadrul poliției). Structura specializată va urmări și modul de rezolvare a sesizării de către organele competente și va avea dreptul de a i se comunica soluția adoptată. În cazul în care va considera soluția netemeinică și nelegală, autoritatea teritorială de ordine publică trebuie să aibă dreptul de a o ataca în instanță. Membrii structurii specializate ar putea fi motivați din punct de vedere financiar nu neapărat prin plata unor sume din bugetul public, ci prin instituirea unor facilități fiscale (de exemplu, dacă sunt avocați, deducerea unor sume/cote din venitul impozabil, în raport de numărul de ore alocate activității în cadrul structurii specializate).

**În subsidiar**, o altă soluție ar fi transferarea atribuțiilor de investigare extrajudiciară a plângerilor privind abuzurile poliției de la autoritatea teritorială de ordine publică către o entitate autonomă, distinctă, înființată tot la nivel județean și formată, în principal, din juriști, care să funcționeze în modalitatea descrisă în paragraful precedent. În prezent, o astfel de soluție este mai greu de realizat în practică (presupune înființarea a 40 de noi entități cu organizare și sedii distincte) și ar putea duce la o slăbire a rolului, pe cale de formare și consolidare, autorității teritoriale de ordine publică, care ar rămâne fără o atribuție importantă pentru creșterea vizibilității și credibilității în fața cetățenilor.

\*

Din punct de vedere al strategiei de realizare a modificărilor legislative recomandate pentru creșterea eficienței activității autorității teritoriale de ordine publică, adoptarea unei legi distincte privind organizarea și funcționarea acestei autorități ar presupune o durată mai mare de timp decât modificarea Legii nr. 218/2002 și a altor legi speciale. Însă cum problema centrală este conținutul noilor reglementări, care trebuie să fie apte de a oferi eficiența necesară mecanismului de monitorizare și control instituit prin înființarea autorității teritoriale de ordine publică, strategia aleasă pentru adoptarea acestora capătă un caracter secundar. Indiferent de modalitatea adoptării, conținutul reglementărilor propuse este același.



## ANEXA 1

### Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române<sup>18</sup>

– extras –

#### SECȚIUNEA a 3-a Autoritatea teritorială de ordine publică

**Art. 17. - (1)** La nivelul municipiului București și al fiecărui județ se organizează și funcționează autoritatea teritorială de ordine publică, organism cu rol consultativ, a cărui activitate se desfășoară în interesul comunității.

**(2)** Autoritatea teritorială de ordine publică este constituită din șeful Direcției generale de poliție a municipiului București sau al inspectoratului de poliție județean, un reprezentant al Corpului Național al Polițiștilor, subprefect, 6 consilieri desemnați de Consiliul General al Municipiului București, respectiv de consiliul județean, șeful Corpului gardienilor publici al municipiului București sau al județului, 3 reprezentanți ai comunității, desemnați de primarul general al municipiului București, respectiv de președintele consiliului județean.

**(3)** Desemnarea nominală a autorității teritoriale de ordine publică este validată de către Consiliul General al Municipiului București sau de către consiliul județean pentru o perioadă de 4 ani.

**(4)** Autoritatea teritorială de ordine publică este condusă de un președinte ales cu votul majoritar din rândul consilierilor din Consiliul General al Municipiului București sau al consiliilor județene pe o perioadă de 4 ani.

**Art. 18. -** Autoritatea teritorială de ordine publică are următoarele atribuții:

**a)** contribuie la elaborarea planului de activități și la fixarea obiectivelor și indicatorilor de performanță minimali, având ca scop protejarea intereselor comunității și asigurarea climatului de siguranță publică;

**b)** sesizează și propune măsuri de înlăturare a deficiențelor din activitatea de poliție;

**c)** face propuneri pentru soluționarea de către organele de poliție a sesizărilor care îi sunt adresate, referitoare la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, potrivit prezentei legi;

**d)** organizează consultări cu membrii comunităților locale și cu organizațiile neguvernamentale cu privire la prioritățile siguranței persoanei și a ordinii publice;

---

<sup>18</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 305 din 9 mai 2002.

- e) prezintă trimestrial informări în ședințele Consiliului General al Municipiului București sau ale consiliului județean, după caz, asupra nivelului de asigurare a securității și siguranței civice a comunității;
- f) elaborează anual un raport asupra eficienței activității unităților de poliție, care se dă publicității.

**Art. 19. - (1)** Autoritatea teritorială de ordine publică se întrunește în ședințe ordinare sau extraordinare, trimestrial sau ori de câte ori este nevoie.

**(2)** La ședințele autorității teritoriale de ordine publică au dreptul să participe, cu statut de invitat, prefectul municipiului București, respectiv al județului, primarul general al municipiului București, respectiv președintele consiliului județean, conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate. Ședințele autorității teritoriale de ordine publică pot fi și publice.

**(3)** În exercitarea atribuțiilor sale autoritatea teritorială de ordine publică emite hotărâri cu caracter de recomandare.

**(4)** Autoritatea teritorială de ordine publică nu are competențe în problemele operative ale poliției.

**Art. 20. -** Cheltuielile necesare pentru desfășurarea activității autorității teritoriale de ordine publică se suportă din bugetul municipiului București, respectiv din cel al județului.

**Art. 21. -** Regulamentul de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului de Interne și a Ministerului Administrației Publice, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

## ANEXA 2

# Regulament de organizare și funcționare a autorității teritoriale de ordine publică<sup>19</sup>

## CAPITOLUL I Dispoziții generale

**Art. 1.** - Autoritatea teritorială de ordine publică este organism cu rol consultativ, fără personalitate juridică, care se constituie și funcționează pe lângă Consiliul General al Municipiului București, respectiv pe lângă fiecare consiliu județean, și care își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române și ale prezentului regulament, în scopul asigurării bunei desfășurări și sporirii eficienței serviciului polițienesc din unitatea administrativ-teritorială în care funcționează.

**Art. 2.** - Autoritatea teritorială de ordine publică asigură, prin activitatea sa, reprezentarea și promovarea intereselor comunității în scopul asigurării unui climat de siguranță și securitate publică.

## CAPITOLUL II Constituirea autorității teritoriale de ordine publică

**Art. 3.** - Pentru nominalizarea membrilor autorității teritoriale de ordine publică, conform componentei prevăzute la art. 17 din Legea nr. 218/2002, prefectii desemnează prin ordin un comitet de organizare, din care fac parte: subprefectul, un viceprimar al municipiului București, unul dintre vicepreședinții consiliului județean, 3 consilieri și un reprezentant al Direcției generale de poliție a municipiului București, respectiv al inspectoratului de poliție județean.

**Art. 4.** - În termen de 5 zile de la constituire Comitetul de organizare solicită Consiliului General al Municipiului București, respectiv consiliului județean, să desemneze câte 6 consilieri ca membri ai autorității teritoriale de ordine publică. O astfel de cerere se adresează și primarului general al municipiului București, respectiv președintelui consiliului județean, pentru a desemna 3 reprezentanți ai comunității, precum și Consiliului Direcției generale de poliție a municipiului București, respectiv consiliului inspectoratului de poliție județean, ca organe teritoriale de conducere și control ale Corpului Național al Polițiștilor, pentru a desemna un reprezentant al său.

**Art. 5.** - Subprefectul, șeful Direcției generale de poliție a municipiului București, respectiv șeful inspectoratului de poliție județean și șeful Corpului gardienilor publici

---

<sup>19</sup> Aprobabil prin Hotărârea Guvernului nr. 787/2002, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 575 din 5 august 2002.

al municipiului București, respectiv al județului, sunt membri de drept ai autorității teritoriale de ordine publică.

**Art. 6.** - În baza nominalizărilor făcute conform art. 4 și 5 Comitetul de organizare convoacă membrii autorității teritoriale de ordine publică în ședința de constituire, pentru alegerea președintelui autorității teritoriale de ordine publică, conform art. 17 alin. (4) din Legea nr. 218/2002, și stabilirea componenței comisiilor de lucru prevăzute la art. 13.

**Art. 7.** - Desemnarea nominală a membrilor autorității teritoriale de ordine publică este validată de Consiliul General al Municipiului București, respectiv de consiliul județean, conform art. 17 alin. (3) din Legea nr. 218/2002, dată de la care Comitetul de organizare se dizolvă.

**Art. 8.** - Mandatul membrilor autorității teritoriale de ordine publică este valabil până la următoarele alegeri locale pentru Consiliul General al Municipiului București, respectiv pentru consiliile județene, urmând ca după alegerile locale să fie desemnată o altă componentă pentru o perioadă de 4 ani.

**Art. 9.** - (1) Calitatea de membru al autorității teritoriale de ordine publică se pierde în cazul în care titularul nu mai îndeplinește funcția care a determinat desemnarea sa, iar pentru reprezentanții comunității, în situația în care își schimbă domiciliul în altă unitate administrativ-teritorială ori ca urmare a revocării lor.

(2) Membrii autorității teritoriale de ordine publică, care și-au pierdut această calitate în condițiile prevăzute la alin. (1) sau ca urmare a decesului ori a altor motive care îi împiedică să își îndeplinească în mod corespunzător atribuțiile conferite de această calitate, vor fi înlocuiți cu alte persoane, desemnate conform art. 4 și 5 și validate în prima ședință în plen a Consiliului General al Municipiului București, respectiv a consiliului județean.

### CAPITOLUL III

#### Organizarea și funcționarea autorității teritoriale de ordine publică

**Art. 10.** - În vederea realizării atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 218/2002 autoritatea teritorială de ordine publică își desfășoară activitatea în plen și în comisii de lucru.

**Art. 11.** - Plenul se întrunește trimestrial în ședință ordinară și ori de câte ori este nevoie în ședință extraordinară, la convocarea scrisă a președintelui sau la solicitarea a cel puțin 4 membri, adresată președintelui.

**Art. 12.** - Președintele reprezintă autoritatea teritorială de ordine publică, având în principal următoarele atribuții:

- a) convoacă și conduce ședințele plenului;
- b) coordonează activitatea comisiilor de lucru și a secretariatului executiv;
- c) prezintă trimestrial informări asupra eficienței serviciului polițienesc în ședințele Consiliului General al Municipiului București, respectiv ale consiliului județean;
- d) coordonează elaborarea raportului anual asupra activității poliției.

**Art. 13. - (1)** Comisiile de lucru sunt:

- a) Comisia de coordonare, situații de urgență și pentru petiții;
- b) Comisia de planificare, stabilire și evaluare a indicatorilor de performanță minimali;
- c) Comisia pentru probleme sociale, standarde profesionale, consultanță și drepturile omului.

**(2)** Comisiile prevăzute la alin. (1) se întrunesc lunar.

**(3)** Informările periodice, planurile de măsuri, programele, strategiile de acțiune și orice alte documente elaborate de comisiile de lucru, prin care se angajează autoritatea teritorială de ordine publică în relațiile cu terții, se supun spre adoptare sau, după caz, spre aprobare plenului acesteia, care se pronunță în acest sens.

**Art. 14. - (1)** Comisia de coordonare, situații de urgență și pentru petiții este compusă din 5 membri, după cum urmează: 2 consilieri, inclusiv președintele autorității, un reprezentant al comunității, șeful Direcției generale de poliție a municipiului București, respectiv al inspectoratului de poliție județean, și șeful Corpului gardienilor publici al municipiului București, respectiv al județului.

**(2)** Comisia prevăzută la alin. (1) are următoarele atribuții:

a) organizează consultări cu membrii comunității locale și cu organizațiile neguvernamentale cu privire la prioritățile siguranței persoanei și ordinii publice și, pe această bază, întocmește un plan strategic anual cu caracter de recomandare pentru unitățile de poliție;

b) monitorizează activitățile poliției și sesizează eventualele deficiențe în activitatea acesteia, în vederea luării operative a măsurilor de înlăturare a acestora;

c) face propuneri pentru soluționarea de către organele de poliție a sesizărilor care îi sunt adresate, referitoare la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;

d) la propunerea unităților de poliție sau din proprie inițiativă analizează activitatea instituțiilor investite cu atribuții de sprijin al persoanelor aflate în situații de risc ori cu comportamente inadecvate (bolnavi psihic, minori, eliberați din penitenciare, persoane lipsite de mijloace de subzistență etc.), recomandând acestora luarea unor măsuri pentru creșterea eficienței activității desfășurate;

e) întreprinde măsuri pentru cointeresarea organizațiilor neguvernamentale în exercitarea actului de prevenire a criminalității;

f) identifică logistica necesară pentru eficientizarea exercitării serviciului polițienesc.

**Art. 15. - (1)** Comisia de planificare, stabilire și evaluare a indicatorilor de performanță minimali este compusă din 4 membri, după cum urmează: 2 consilieri, un reprezentant al comunității și subprefectul.

**(2)** Comisia prevăzută la alin. (1) are următoarele atribuții:

a) participă la elaborarea planului de activități prevăzut la art. 18 lit. a) din Legea nr. 218/2002 și la fixarea indicatorilor de performanță minimali pentru serviciul polițienesc;

- b)** urmărește îndeplinirea indicatorilor de performanță, prezentând periodic informări în acest sens în plenul autorității teritoriale de ordine publică;
- c)** recomandă inițierea unor acte normative în domeniul asigurării climatului de siguranță publică;
- d)** atât la solicitare, cât și din proprie inițiativă se deplasează la sediile unităților de poliție și în raport de constatări formulează cereri sau recomandări ordonatorilor de credite pentru finanțare;
- e)** elaborează studii de specialitate, lucrări și documentații în domeniul ordinii publice;
- f)** elaborează raportul anual asupra eficienței poliției, care va fi prezentat în ședința consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, și care se dă publicității.

**Art. 16. - (1)** Comisia pentru probleme sociale, standarde profesionale, consultanță și drepturile omului este compusă din 4 membri, după cum urmează: 2 consilieri, un reprezentant al comunității și reprezentantul Corpului Național al Polițiștilor.

**(2)** Comisia prevăzută la alin. (1) are următoarele atribuții:

- a)** primește sesizări referitoare la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și face propuneri pentru soluționarea lor legală de către unitățile de poliție, organizând în acest scop audiențe;
- b)** monitorizează, din punct de vedere al ordinii publice, activitățile cotidiene și face recomandări scrise celor predispuși să încalce legea, pentru a-și revizui atitudinea (administratori de piețe, organizatori de manifestări cultural-artistice și sportive, administratori ai localurilor de alimentație publică, ai discotecilor, ai cazinourilor etc.);
- c)** ia măsuri de antrenare a populației în activități de asigurare a ordinii publice și a siguranței bunurilor persoanei;
- d)** recomandă tuturor structurilor cu atribuții educative luarea măsurilor necesare față de persoanele predispuse la încălcarea legii.

**Art. 17. - (1)** Activitatea autorității teritoriale de ordine publică se desfășoară în spații puse la dispoziție de Consiliul General al Municipiului București și de consiliile județene, după caz.

**(2)** În vederea executării atribuțiilor sale cu caracter permanent autoritatea teritorială de ordine publică își constituie un secretariat executiv format din minimum două persoane, încadrate pe funcții stabilite prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București, respectiv a consiliului județean, prin suplimentarea corespunzătoare a posturilor Biroului de relații cu publicul din organigrama proprie acestora.

**(3)** Secretariatul executiv asigură primirea și trimiterea corespondenței, a petițiilor și sesizărilor cetățenilor, precum și relația cu presa.

**Art. 18. - (1)** Hotărârile autorității teritoriale de ordine publică sunt adoptate cu majoritate simplă, în cvorum de cel puțin 9 membri.

**(2)** Autoritatea teritorială de ordine publică nu are competențe în problemele operative ale poliției.

**Art. 19.** - Pentru activitatea desfășurată în plen și în comisii membrii autorității teritoriale de ordine publică au dreptul la o indemnizație de ședință stabilită de Consiliul General al Municipiului București, respectiv de consiliile județene.

#### **CAPITOLUL IV**

##### Elaborarea planului strategic anual

**Art. 20.** - Anual, în cursul lunii decembrie, pe baza concluziilor desprinse în urma consultării populației și a celor rezultate din analiza situației operative la nivelul unității administrativ-teritoriale, se întocmește un plan strategic pentru anul următor, cuprinzând principalele obiective ce trebuie îndeplinite de unitățile de poliție și indicatorii de performanță minimali.

**Art. 21.** - Planul va fi analizat în consiliul de conducere al Direcției generale de poliție a municipiului București, respectiv al inspectoratului de poliție județean, prezentându-se autorității un raport asupra resurselor materiale și umane necesare îndeplinirii obiectivelor stabilite, precum și cu privire la modalitățile practice preconizate pentru realizarea indicatorilor de performanță minimali.

**Art. 22.** - Cu aceste amendamente planul va fi supus aprobării plenului autorității teritoriale de ordine publică și va fi prezentat în prima ședință a Consiliului General al Municipiului București, respectiv a consiliului județean, un extras al acestuia fiind dat publicității.

**Art. 23.** - Planul strategic anual va avea următoarele capitole:

- a)** obiectivele naționale prioritare, identificate în programul de guvernare și în planul de activități al Ministerului de Interne și al Poliției Române;
- b)** obiectivele și prioritățile de interes local;
- c)** indicatorii de performanță minimali pentru serviciul polițienesc;
- d)** bugetul și dotarea poliției, cu specificarea alocațiilor bugetare și a nevoilor de suplimentare a acestora din surse extrabugetare.

#### **CAPITOLUL V**

##### Dispoziții tranzitorii

**Art. 24.** - Prin exceptare de la dispozițiile art. 4, până la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului prevăzute la art. 52 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cererea va fi adresată de către Comitetul de organizare Direcției generale de poliție a municipiului București, respectiv inspectoratului de poliție județean, pentru a desemna un reprezentant al său, urmând ca acesta să fie confirmat ulterior de organul teritorial competent al Corpului Național al Polițiștilor.