ROLUL NORMELOR DEONTOLOGICE ÎN RIDICAREA AUTORITĂȚII COLABORATORILOR VAMALI

Octavian CIOBANU,
magistru în drept
Tatiana CIOBANU,
magistru în drept

Recenzent: ***Boris NEGRU,***
conferențiar universitar (USM)

RÉSUMÉ

La conduite des collaborateurs de la douane s'impose par le cadre international pour celui national ayant le but d'en assurer l'intégrité morale. Dans l'activité douanière, il y a diverses situations qui nécessitent des solutions à caractère moral. Il faut choisir entre ordre et disposition(mesure) de différent degré et force,on exige une conduite irréprochable (impeccable) pour garder la confiance de la population dans la douane.

Comme les douaniers participent à la formation de la politique d'état, ils son ten transparence, l'activité étant publique et à un haut degré de responsabilité morale.

În cazul activității organelor vamale scopul deontologiei este reprezentat de realizarea eficienței acesteia şi satisfacerea nevoilor cetățeanului. Eficiența nu reprezintă numai rezultatul unei bune organizări şi conduceri a activității organelor vamale. Obținerea unei eficiențe maxime depinde şi de gradul de conştinciozitate, de atitudinea conştiincioasă față de îndatoririle de serviciu ale vameşului. În cazul în care acesta are o situație juridică bine stabilită, îi sunt asigurate unele drepturi ce pot să-i permită desfăşurarea activității în bune condiții, i se asigură un trai decent, vameşul se va putea dedica întru totul activității, va contribui la ridicarea autorității instituției publice din care face parte. În aceste condiții, el işi va îndeplini cu conştiinciozitate sarcinile profesionale şi va pune în exercițiul funcției toate cunoştințele şi calitățile de care dispune.

Pe langă obligațiile instituționalizate, vameşul are şi obligații cu caracter moral, scrise sau nescrise, care circumscriu etica profesiei de vameş. Toate aceste datorii morale pe care un colaborator vamal trebuie să le respecte pe durata exercitării funcției poartă denumirea generică de *„deontologie”*. Prin urmare, obligațiile de ordin moral ce trebuie respectate derivă din scopul exercitării funcției publice, şi anume: slujire societății şi cetățenilor. În măsura în care deontologia stipulează expres aceste obligații morale, ele dobândesc dimensiune profesională.

Problema deontologiei profesionale a vameşilor în Republica Moldova este una încă nerezolvată şi deocamdată nu există o soluție unică în această privință. Din care cauză specialiştii în domeniu preiau şi adaptează cu succes experiența străină. La acest capitol comunitatea internațională a elaborat un şir de documente:

✓Principiile forumului interguvernamental „Cooperarea economocă asiatică-pacifică” din iunie 1995[1];

✓Recomandarea Comitetului Miniştrilor Rec (2000) 10 privind codurile de conduită pentru agenții publici (adoptată de Comitetul Miniştrilor la 11 mai 2000, la cea de-a 106-a sesiune)[2];

✓Convenția privind crearea Consiliului de Cooperare Vamală care stipulează activitatea Consiliului de Cooperare Vamală şi soluționarea problemelor prin intermediul acestuia (Bruxelles, 15 decembrie 1950)[3];

✓Declarația Consiliului de Cooperare Vamală privind administrarea calificată şi etică în vamă de le Arusha (Tanzania, 7 iulie 1993, revizuită în 2003).[4]

Prin acest din urmă document s-a facut un pas enorm în direcția elaborării unor principii de activitate pentru organele vamale. Declarația aprobă elementele de bază care trebuie incluse în programul național privind integritatea vămii. De rând cu reglementarea administrativă minimă, transparența, automatizarea, moralul şi cultura organizațională, recrutarea şi selectarea, dezvoltarea profesională, se include aprobarea Codului de conduită ca un element-cheie al oricărui program de integritate. Acesta trebuie să fie amplu şi să stabilească în termeni foarte practici şi clari comportamentul aşteptat de la toți vameşii. Codul recunoaşte natura unică a rolului vămii şi standardul înalt de conduită cerut în cadrul activității vamale.

În baza acestei Declarații, Republica Moldova a aprobat un Cod de conduită, care poate juca un rol important în schimbarea atitudinii astăzi prezente față de activitatea de zi cu zi, în „convingerea că este mai

bine să fii productiv şi să lupți împotriva corupției, decât să ai un comportament ilicit sau neetic".[5] Codul de conduită trebuie să stimuleze un astfel de comportament.

Un sistem de norme deontologice sunt necesare colaboratorilor organului vamal din mai multe motive. În primul rând, serviciul vamal reprezintă un organ public care se ciocneşte zilnic cu probleme morale, care necesită un nou mod de abordare, o soluție specifică, o rezolvare în baza principiilor moralei generale sau profesionale. După cum se menționează în literatura de specialitate, caracterul acestor probleme poate fi instituționalizat şi neinstituționalizat sau corporativ.[6]

În primul caz este vorba de problemele legate de relațiile interstatale, dintre societate şi stat sau diferite organe ale statului. Evident că în urma acestor interdependențe apar anumite probleme care necesită o soluție morală, se cere o conduită specifică, fapt ce dezvăluie un alt aspect al naturii şi destinației organelor vamale. Într-o formă restrânsă unele din aceste aspecte sunt reglementate în actele normative ale Republicii Moldova, însă adoptarea unei politici vamale desăvârşite este încă în formare. Astfel, una dintre aceste probleme este coordonarea acțiunilor vameşilor care activează în diferite structuri ale sistemului vamal. Conform Codului vamal, sistemul organelor vamale este alcătuit din mai multe organe: Serviciul vamal, birouri vamale şi posturi vamale. Fiecare din acestea având scopuri, sarcini şi funcții specifice. Drept rezultat, consolidarea lor sub „acoperişul" unei politici vamale unice devine o problemă de ordin moral, care se cere a fi rezolvată anume de pe poziția deontologiei profesionale. Neînțelegerea esenței acestor legături adesea implică apariția unor conflicte la nivel de organizație, precum şi la nivel de stat. Este ştiut că în practică un inspector vamal poate primi ordine diferite de la diferiți conducători, ca funcție şi grad. Nu trebuie selectate cu greu nici cazurile când la nivel de instituție sunt elaborate diverse soluții pentru una şi aceeaşi situație, iar colaboratorul este obligat să ia o hotărâre, să poarte responsabilitate personală, morală, juridică pentru aceasta. Întru rezolvarea acestei probleme se propune aprobarea unei legislații unice pentru întreg sistemul vamal, conservarea unor prevederi generale care nu vor putea fi modificate cu uşurință, unificarea unor atribuții generale ale structurilor sistemului vamal, conştientizarea şi determinarea limitelor răspunderii morale a tuturor acestor structuri. Menționăm că în Codul de conduită s-a încercat rezolvarea acestei probleme prin prevederi corporative, în preambul menționându-se: „În scopul respectării de către toți colaboratorii vamali a celor mai înalte standarde privind integritatea profesională şi conduita etică în relațiile cu publicul, comunitatea de afaceri şi cu funcționarii guvernamentali….".[7] Astfel, o conduită etică va face posibilă rezolvarea divergențelor dintre vameşii diferitelor structuri ale sistemului vamal.

O altă problemă morală este legată de flexibilitatea sistemului vamal, de capacitatea de a se schimba şi reacționa la multiplele necesități ale societății şi statului. În esență, aceasta denotă specificul şi esența politicii vamale. Înfăptuirea ei eficientă va determina rolul, integritatea şi încrederea populației în organele vamale. Conform Codului vamal al Republicii Moldova, politica vamală urmăreşte asigurarea eficienței operațiunilor vamale, reglementării schimbului de mărfuri pe teritoriul vamal al Republicii Moldova, contribuția la rezolvarea problemelor politice şi comerciale privind protecția pieței interne şi stimularea dezvoltării economiei naționale, alte obiective stabilite de legislație.[8]

Prin rezolvarea acestor sarcini organul vamal poate satisface interesele unor grupuri sociale, în defavoarea altora, apăra agenții economici în dezavantajul persoanelor private, suprapune interesele statului asupra intereselor agenților economici ş.a. Aceste situații pot crea impedimente în realizarea integrității şi reputației profesionale a colaboratorului vamal, din care considerent acesta este impus să-şi mențină în permanență reputația şi, după cum se menționează, „intențiile de bună credință".[9] În această privință realizarea securității naționale, protecția societății, facilitarea comerțului, combaterea contrabandei trebuie asigurate deopotrivă şi în mod profesionist.

O altă problemă morală ține de elaborarea unui şir de acte subordonate legii, care interpretează Codul vamal, cum ar fi ordinele, instrucțiunile, dispozițiile, care conțin formulări diferite. Acestea, la rândul lor, nu sunt accesibile societății, din care considerent sistemul vamal se „închide" în fața societății, comunității internaționale. Aceste acte conțin şi un şir de formulări, care nu permit înțelegerea unanimă a prevederilor, procedurilor şi normelor în general. În legătură cu aceasta, fiecare grup social încearcă să ocolească legea, să aplice prevederea favorabilă şi să interpreteze legea în felul cel mai imprevizibil. Ca rezultat, problema transparenței rămâne nerezolvată în cadrul sistemului vamal. În această ordine de idei, Codul de conduită (Capitolul III, art. 8 a) obligă colaboratorul vamal să respecte Constituția şi legile țării, reglementările şi normele vamale, precum şi orice dispoziție internă cu caracter oficial. La fel, vameşul trebuie să-şi îndeplinească sarcinile cu conştiinciozitate şi responsabilitate (art. 8 e).

În acest caz apare problema stabilirii responsabilității colaboratorilor organelor vamale față de stat, agenții

economici şi cetăţeni. Problema apare din cauza lipsei de reglementare a relaţiilor dintre organul vamal şi declarant. Uneori, primul acţionează după propria viziune, apreciind anumite situaţii în dependenţă de nivelul de pregătire profesională, experienţă, integritate morală. Alteori însă, acţiunile colaboratorilor vamali poartă un caracter abuziv, fapt ce se manifestă în limitarea drepturilor agenţilor economici şi a persoanelor fizice. O soluţie ar fi prezenţa unei proceduri simplificate în privinţa contestării acţiunilor neîntemeiate ale vameşilor într-o procedură judiciară sau administrativă.

Pe lângă faptul că legea impune imparţialitate, egalitate, legalitate, Codul de conduită cere ca colaboratorul „să nu acţioneze sub influenţa emoţiilor puternice, arbitrariului, propriilor preferinţe, determinate de opinii de orice natură" (art. 12, lit. e).

Această situaţie este legată de o altă problemă morală ce necesită rezolvare, şi anume: acordarea unor atribuţii prea largi organelor vamale. Astfel, conform art. 11 din Codul vamal, organele vamale participă la elaborarea politicii vamale a Republicii Moldova şi promovează această politică.[10]

Însă, politica vamală poate fi îndreptată atât spre protecţia producătorilor naţionali, cât şi spre liberalizarea celor externi. În aşa fel, de această politică depinde nivelul economiei naţionale, situaţia criminogenă legată de infracţiunile ce au legătură nemijlocită cu activitatea organelor vamale (contrabanda, spălarea banilor, terorismul internaţional), calitatea controlului vamal, nivelul de asigurare a ordinii publice şi morale, a vieţii şi sănătăţii oamenilor.

În scopul depăşirii unor practici abuzive care defavorizează producătorul autohton, Codul de conduită, alături de actele normative, declară principiul credibilităţii, profesionalismului, calităţii serviciilor şi confidenţialităţii. Acestea fiind luate drept bază, vor putea permite sistemului vamal să-şi îndeplinească sarcinile de importanţă majoră pentru ţară. Considerăm că în acest caz Codul putea fi completat şi cu principiul transparenţei şi colaborării cu alte organisme sociale, în vederea excluderii intereselor prioritare ale sistemului vamal în defavoarea celor sociale.

În afara faptului că deontologia guvernează relaţiile „colaborator-client", ea domină cadrul intern al instituţiei, şi anume: relaţiile dintre colaboratori. În acest sens apar un şir de probleme cu caracter moral, care necesită a fi rezolvate prin instituirea unor norme deontologice.

Sistemul vamal, fiind un organ public, are anumite limite, chiar dacă acestea sunt mobile, permiţând întregului sistem să activeze, să evolueze, să se perfecţioneze. Transparenţa şi stabilitatea sistemului vamal asigură un nivel corespunzător de comunicare, colaborare, activitate a colaboratorilor, care au loc în baza unor norme, reguli, principii şi standarde de conduită. După cum se menţionează în literatura de specialitate, orice instituţie publică trebuie să fie ghidată de trei verigi:

1) *veriga controlului*, care se asigură prin actele normative,

2) *veriga îndrumării,* care se pune la punct de către normele deontologice,

3) *veriga managementului* – instituirea organului de coordonare a competenţei de realizare a normelor morale. Respectiv, normele, principiile şi standardele de conduită a colaboratorilor vamali vor face parte din veriga îndrumării.[11]

După cum s-a procedat în cazul Serviciului vamal, putem conchide că s-a mers pe calea instituirii Codului privind conduita etică a colaboratorului vamal, acesta fiind un instrument important în rezolvarea diverselor probleme cu caracter moral din activitatea organelor de drept. Fiind un act adoptat de însăşi organizaţia respectivă, devine obligatoriu pentru grupul profesional dat. Respectiv, orice derogare va fi sancţionată în limitele Serviciului vamal, iar hotărârea luată va putea fi atacată în instanţa de judecată.

Astfel, orice problemă de ordin deontologic apărută în cadrul instituţiei trebuie rezolvată conform Codului de conduită, iar soluţia primită poate duce la rezolvarea constructivă a problemei.

Cadrul intern al instituţiei poate determina un şir de probleme: cea a contrazicerilor dintre interesele personale ale colaboratorului vamal şi cele ale sistemului vamal, problema epuizării morale a colaboratorului vamal, problema calităţii joase a activităţii colaboratorului vamal, problema încrederii reciproce care trebuie să persiste între organele vamale de diferit nivel, alte probleme de ordin moral, cum sunt denunţarea, mituirea, discriminarea, favoritismul, formalismul şi birocratismul. Toate aceste probleme pot căpăta o soluţie doar în cazul instituirii unui mecanism de implementare a Codului de conduită, care ar asigura respectarea regulilor de către toţi colaboratorii.

Acestea sunt condiţionate în primul rând de faptul că activitatea colaboratorilor vamali este complexă, diversă şi meticuloasă. Volumul enorm de lucru înfăptuit de vameşi implică uneori complicaţii de ordin fizic şi moral, influenţând astfel calitatea îndeplinirii obligaţiilor de serviciu. În special, în literatura de specialitate se menţionează că pericolul psihologic poate apărea în cazul adoptării unei soluţii cu responsabilitate sporită, în situaţii de conflict sau în alte cazuri complicate.[12]

Dacă analizăm misiunea unui vameş, putem distinge în special unele situaţii complicate care necesită

din partea lui soluții cu responsabilitate sporită: lupta împotriva contrabandei, curmarea trecererii ilegale peste frontiera vamală a substanțelor narcotice, armamentului, prevenirea şi combaterea spălării banilor, precum şi a terorismului internațional, exercitarea şi perfecționarea controlului vamal, vămuirea, crearea condițiilor pentru accelerarea traficului de mărfuri peste frontiera vamală ș.a.

Este indiscutabil faptul că deontologia profesională poate propune anumite soluții în acest caz, însă recunoaştem că ea nu va face față lucrurilor fără măsuri de ordin juridic, economic, politic care trebuie să înlesnească activitatea colaboratorului vamal. La moment, în Codul de conduită se indică doar că colaboratorul vamal este obligat: să dea dovadă în cadrul serviciului de relații bazate pe responsabilitate, loialitate, egalitate în drepturi, respect şi sprijin reciproc, să susțină şi să acționeze în scopul combaterii fraudei, corupției, traficului ilicit de mărfuri şi bunuri şi a altor acțiuni ilicite, să aibă un comportament echilibrat şi nediscriminatoriu (art. 8). În această ordine, Codul de Onoare a Vameşului din Federația Rusă cuprinde o prevedere care caracterizează întreaga activitate a vameşului în situații complicate – serviciul în organul vamal necesită de la personalul acestuia cutezanță şi curaj, bărbăție, culmea necinstei fiind laşitatea şi trădarea (art. 7).[13] Considerăm că indicarea în Cod a unor reguli de acest tip implică respectarea lor sigură.

Interdicțiile legale prezente atât în Codul vamal, Legea serviciului în organele vamale, cât şi în alte acte normative, susținute, după părerea noastră, de cele deontologice vor face posibilă soluționarea problemelor de ordin moral apărute în activitatea vameşilor. Rolul normelor deontologice vin şi în sprijinul activității desfăşurate de personalul vamal, totodată, în întâmpinarea cerințelor agenților economici şi a persoanelor fizice. Prin respectarea acestora poate fi realizată deplina armonizare a conduitei profesionale a vameşului cu eficientizarea activității lui, exercitată în baza principiilor constituționale atât în cadrul instituției, cât şi în ce priveşte atitutudinea față de persoanele ce apelează la serviciile ei.

Note:

[1] *A se vedea:* А.Д. Ершов. *Международные таможенные отношения.* – СПб, 2000, p. 135.

[2] *A se vedea: Prevenirea şi combaterea corupției: documente internaționale* / Transparensy International-Moldova. – Chişinău: Transparensy International Moldova, 2005, p. 159.

[3] http://www.customs.md/index.php?id=49

[4] http://www.uino.gov.ba/download/Dokumenti/Dokumenti/eng/Revised_Arusha_Declaration.pdf

[5] E. Obreja, V. Gâscă, N. Calenic. *Activitatea vamală în Republica Moldova şi fenomenul corupției* / Transparensy International- Moldova. – Chişinău: Transparensy International Moldova, 2003, p. 23.

[6] *A se vedea:* Е.А. Красникова. *Этика и психология профессиональной деятельности.* – СПб, 2000, p. 135.

[7] Ordinul Serviciului Vamal cu privire la adoptarea Codului de conduită etică a colaboratorilor vamali, nr. 334-C, din 18.04.2005.

[8] Codul Vamal al Republicii Moldova, nr. 1149-XIV din 20.07.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Ediție specială din 01.01.2000.

[9] *A se vedea:* Н.М. Блинов. *От культа таможни к таможенной культуре.* – Москва: Книга и бизнес, 2001, p. 139.

[10] Codul Vamal al Republicii Moldova, nr. 1149-XIV din 20.07.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Ediție specială din 01.01.2000.

[11] *A se vedea:* E. Obreja, V. Gîscă, T. Potîrniche. *Achizițiile publice şi etica publică: viziuni privind combaterea corupției*. Transperency Intrnational-Moldova. – Chişinău: Bons Offices, 2002, p. 134.

[12] *A se vedea:* О.В. Афанасьева, А.В. Пищелко. *Этика и психология профессиональной деятельности юриста*. – Москва: Академия, 2001, p. 67.

[13] Приказ Государственного таможенного комитета РФ от 3 сентября 1997, № 530, accesibil pe Internet: http://www.inpravo.ru/data/base143/text143v872i423.htm