

Iurie LARII,

doctor în drept, conferențiar universitar,
prorector pentru știință al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

Liliana CREANGĂ,

cercetător științific al Centrului de cercetări științifice
al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, doctorand

FACTORII CARE FAVORIZEAZĂ CORUPȚIA ÎN OAI ȘI STRATEGIILE DE CONTROL AL RISCURILOR DE CORUPȚIE

Méthodologie de mise en œuvre de la gestion des risques de corruption dans les composantes organisationnelles, les domaines d'activité et catégories de personnel du ministère de l'Intérieur sont déterminés par la nécessité de créer un mécanisme unique et efficace pour évaluer les risques de corruption au niveau institutionnel.

Realizarea metodologiei pentru managementul riscurilor de corupție în cadrul componentelor organizatorice, domeniilor de activitate și a categoriilor de personal ale Ministerului Afacerilor Interne este determinată de nevoia creării unui mecanism unic și eficient pentru evaluarea riscurilor de corupție la nivel instituțional.

Ea își propune să răspundă cât mai bine nevoilor, prin natura lor diverse și în continuă evoluție, ale personalului și activităților specifice ale instituției, și tinde să privilegieze o abordare pragmatică, constând în clarificarea noțiunii de risc de corupție și propunerea unei metode care să permită, pentru un domeniu de activitate dat, identificarea, descrierea, evaluarea, controlul, monitorizarea și reevaluarea riscurilor de corupție susceptibile să se manifeste în contextul acestuia.

Pentru a evita eventualele erori în activitatea profesională, trebuie respectate unele principii care stau la baza managementului riscurilor de corupție:[1]

- legalitatea – acesta se efectuează în concordanță cu un cadru de analiză standardizat (metodologie), principiul respectându-se în toate etapele, inclusiv prin asigurarea protecției informației obținute;

- transparența – instituția difuzează informații privind rezultatele evaluării în măsura în care transparența procesului de evaluare nu aduce atingere reglementărilor în vigoare, vieții private a persoanei ori nivelului de obiectivitate al procesului de evaluare;

- participarea – acesta se efectuează cu antrenarea și consultarea tuturor părților interesate (componente ale MAI, diverse categorii de angajați, parteneri externi și beneficiari ai serviciilor publice), acestea fiind cooptate în mod activ în cadrul procesului sub forma rupurilor de lucru pentru prevenirea corupției;

- angajamentul – acesta trebuie inițiat și susținut de către conducerea instituției, în special în cadrul comunicării referitoare la riscurile de corupție și la formarea personalului cu privire la problematica aferentă acestora;

- adaptabilitatea – instituția utilizează metode și instrumente adaptate si-

tuației sale particulare, luând în considerare organizarea proprie, efectivul de angajați, natura activităților desfășurate ori a serviciilor publice furnizate, natura și specificul riscurilor de corupție, climatul său organizațional și etic;

– finalitatea – managementul riscurilor reprezintă un sprijin util pentru conducerea instituției în privința examinării tuturor aspectelor referitoare la activitățile desfășurate, vulnerabile din perspectiva corupției, ierarhizării riscurilor ce pot antrena consecințe în planul integrității, definirii și aplicării unor măsuri eficiente de prevenire a corupției.

Factorii ce concură la producerea unei situații de corupție sunt predispozanți, dacă țin de structura de personalitate a făptuitorului și favorizanți [2], dacă țin de necesități materiale mai mult sau mai puțin stringente, de presiuni din partea anturajului profesional sau de socializarea negativă în cadrul subculturii poliției, de observarea unor reacții ambigue și neeficace ale factorilor de intervenție și stopare a corupției, de vicii de elaborare a reglementărilor interne, susceptibile de a fi folosite pentru escamotarea actelor de corupție și pentru neatribuirea vreunei responsabilități în cazul producerii unor abuzuri și prejudicii, de circumstanțe specifice în care fapta de corupție pare posibilă fără consecințe sau fără aflarea altcuiva despre producerea ei.

Nici unul dintre acești factori însă nu este determinant, ci contribuie în diverse măsuri la canalizarea spre conduita coruptibilă, iar confluența lor în circumstanțe specifice fiecărui caz determină decizia de angajare în actul de corupție.

În continuare, vom prezenta aceste categorii de factori, arătând pentru fiecare felul în care contribuie sau influențează în mecanismul producerii mentalității coruptibile, deciziei de săvârșire a faptului de corupție sau situației susceptibile de corupție, precizând și faptul că fiecare dintre aceștia, separat, nu poate explica de o manieră satisfăcătoare acest proces.[3]

1. Factorii economici.

a) Sărăcia. Atunci când vorbim de sărăcie, ne referim atât la nivelul de trai al membrilor comunității în care polițiștii își desfășoară activitatea, cât și la propriul nivel de trai al polițiștilor. În primul caz, sărăcia va determina o multitudine de fapte cu caracter infracțional sau contravențional care să eludeze legislația momentului referitoare la diverse activități comerciale sau lucrative sau la procurarea unor bunuri, iar făptuitorii vor exercita constant și persistent presiuni asupra polițiștilor pentru ca aceștia să tolereze asemenea fapte, în schimbul mitei sau al unor diverse gratificații.

Dacă polițiștii respectivi percep o anumită injustiție socială a situației materiale dificile a celor descriși, în raport cu legislația momentului și cu starea generală de lucruri din societate la acel moment, este posibilă acceptarea acestor gratificații sau mituiri, deși conștientizează că se aduce un prejudiciu avutului public sau că își încalcă atribuțiile și normele de deontologie profesională, dintr-o atitudine de empatizare cu situația și cu motivațiile celor tolerați.

O altă situație se referă la faptul că, de obicei, sărăcia se suprapune și lipsei de instruire, ceea ce poate oferi polițiștilor ocazia de a pretinde diferite foloase pentru îndeplinirea unor atribuții sau pentru servicii și proceduri fictive, bazându-se pe gradul scăzut de cunoaștere sau pe necunoașterea atribuțiilor lor de către acea parte din populație.

În al doilea caz, nivelul scăzut de trai al unor polițiști, determinat de insufi-

ciența salariului în raport cu nevoile lor de subzistență (lipsa unei locuințe și plata unei chirii împovărătoare, soție fără un loc de muncă, existența copiilor, diverse cheltuieli persistente pentru plata unor tratamente medicale costisitoare sau alte situații) sau de îndeplinire a atribuțiilor la un anumit nivel de imagine în comunitate (de exemplu, vestimentație decentă și chiar de o anumită calitate, de natură să impună respect) poate determina implicarea polițiștilor în acte de corupție care să le compenseze neajunsurile stringente.

b) Salarizarea polițiștilor. Această problemă are în vedere mai multe aspecte decât cel de discrepanță între quantumul salariului și nivelul cheltuielilor uzuale ale unui polițist și ale familiei sale, deși aceasta este o problemă presantă pentru mulți polițiști.

Munca de poliție presupune un stres cu mult superior altor profesii, un timp alocat peste programul obișnuit și nenormat, imprevizibilitatea programului de lucru, riscuri, boli profesionale, confruntări cu situații de acuze publice aduse polițiștilor pentru diverse situații neimputabile acestora.

Pentru toate acestea, salarizarea actuală se dovedește incapabilă de a le compensa și de a oferi tuturor categoriilor de polițiști o posibilitate de recuperare adecvată a capacității de muncă din situațiile descrise. În aceste condiții, unii dintre polițiști se pot considera îndreptățiți să-și compenseze lipsurile și stresurile prin beneficii provenite din diverse acte de corupție.

c) Modalitatea de salarizare. În afara celor expuse, salarizarea implică și un alt aspect care o face să devină „insuficientă”: pe plan extern, raportarea la sistemul de salarizare și beneficii al altor categorii de funcționari din cadrul celorlalte agenții de control social (Procuratură, Justiție etc.), în condițiile în care polițiștii percep că lor le revine cea mai mare parte a muncii, riscurilor și responsabilităților sociale în privința controlării fenomenului infracțional general, la care se adaugă și alte atribuții.

Această discrepanță, alăturată uneori percepției corupției în rândul acestor categorii de funcționari, antrenează pentru unii polițiști decizia angrenării în acte de corupție pentru accederea la un nivel de trai considerat meritat și pentru compensarea sentimentului de injustiție perceput prin prisma acestei situații.

Pe plan intern, există percepția discrepanței între modalitatea de salarizare/recompensare a unor categorii de polițiști în raport cu altele, când salariul nu mai este utilizat cu funcția de acoperire a nevoilor, ci de subliniere a rangului și importanței unei poziții. Și această situație concură la producerea unui sentiment persistent de injustiție care poate precipita decizia săvârșirii unui act de corupție.

d) Insuficiența cantitativă și calitativă a dotărilor materiale. Această situație de fapt, pusă în evidență cu ocazia multor studii privind problemele polițiștilor, se constituie într-o veritabilă presiune atunci când împiedică realizarea activităților la anumiți parametri de eficiență, știind că aceste nereușite ar atrage sancțiuni.

Totodată, lipsurile logice antrenează un mare consum nervos al polițiștilor care își dispută controlul asupra resurselor precare dintr-o unitate de poliție (mașini, combustibil, fonduri pentru plata informatorilor sau a expertizelor), determină contribuții personale care devin împovărătoare mai ales prin persistența lor, induc diminuarea imaginii de autoritate publică prin etalarea lipsurilor din dotare sau din

echipament, cu efect al scăderii nivelului comportamentului celor cu care se relaționează și pentru care trebuie să depună un efort suplimentar de a-l controla.

În consecință, unii dintre polițiști se consideră nevoiți să apeleze pentru suplimentarea resurselor la diverse persoane din comunitatea locală, în schimbul unor servicii care țin de neîndeplinirea obligațiilor de serviciu, de traficul de influență etc.

2. Factorii organizaționali.[4]

a) Erorile de management. Acestea se referă la managementul șefilor sectoarelor de poliție, al diferitor direcții, servicii, compartimente sau birouri sau al eșaloanelor din aparatul central.

Așa cum au relevat și studiile privind percepția managementului unor comisariate de poliție majoritatea managerilor dovedesc lipsuri reale în relaționarea eficientă cu subordonații, dovedesc dezinteres pentru problemele acestora, lipsă de respect, de comunicare, de acceptare a diferențelor de opinii sau de sugestii din partea subalternilor.

Neimplicarea în cunoașterea și susținerea polițiștilor care se confruntă cu probleme materiale și familiale deosebite se poate solda uneori cu apariția unor acte de corupție care ar fi putut fi prevenite.

Intoleranța și lipsa de comunicare și de ascultare a opiniilor subordonaților poate conduce la situații în care aceștia se simt descurajați să le raporteze șefilor diferite situații abuzive, de șantaj, situații excepționale în care misiunile sunt îngreunate de lipsuri logistice sau de personal sau de dispoziții contradictorii, încercând să rezolve situațiile prin metode personale care antrenează compromisuri și implicări în acte de corupție.

Totodată, ignorarea discrepanțelor între situațiile de fapt date de insuficiența resurselor materiale și umane, blocajele de ordin normativ, creșterea gradului de agresivitate și infraționalitate în rândul populației și cerințele de îndeplinire a unor indicatori cantitativi, sub amenințarea sancțiunilor administrative, creează o presiune foarte mare asupra polițiștilor, care se văd uneori obligați să recurgă la diferite artificii sau compromisuri pentru denaturarea realității, ceea ce atrage posibilitatea apariției corupției.

b) Lipsa unei experiențe adecvate în domeniul asistenței psihologice. Este o lipsa majoră care afectează poliția din RM ca instituție modernă, asistența psihologică fiind la debutul sau în sprijinul personalului poliției.

Profesia de polițist presupune o multitudine de situații tensionante, de stresuri care erodează capacitatea de muncă și de refacere și demotivează susținerea unei atitudini și comportamente corecte și consecvente, iar în absența altor posibilități de reechilibrare, numai o asistență psihologică de calitate poate compensa aceste elemente de stres.

Consilierea psihologică a celor selectați în instituția poliției este necesară pentru compatibilizarea motivațiilor acestora cu realitățile profesiei sau pe parcursul carierei acestora pentru formarea unei deprinderi sănătoase de a recepta realitatea situațiilor cu care se confruntă și de a-și ajusta atitudinea interioară și comportamentul în consecință. Este, de asemenea, necesară realizarea unor studii temeinice ale comportamentului uman în diferite situații.

c) Erori de selecție și promovare a personalului. Este vorba de lipsa unor pro-

ceduri proactive în recrutarea și selecționarea unui personal care dovedește vocație de polițist, care realizează riscurile și greutățile profesiei, și le asumă și, totodată, dovedește o structură de personalitate stabilă, centrată pe un respect de sine bine fundamentat.

Competența în materie juridică, aspectul și capacitățile fizice și capacitatea de disciplină sunt aspecte la fel de importante ca inteligența, cultura și flexibilitatea, deoarece aceste din urmă calități permit păstrarea moralității în condiții de frustrare și de presiune a problemelor de rezolvat și tentațiilor.

d) Lipsa de transparență a procesului decizional. Reglementarea procesului decizional nu permite încă realizarea a două aspecte esențiale pentru scăderea vulnerabilităților în fața corupției ale unei organizații: transparența acestui proces și participarea angajaților la luarea deciziilor.

Transparența presupune motivarea deciziilor, evidențierea scopurilor reale care au fundamentat decizia sau dispoziția și posibilitatea comparării acestora cu scopurile legale și legitime ale organizației, care dă ca rezultată caracteristica etică sau nonetică a deciziilor și dispozițiilor (în instituțiile britanice se studiază deja posibilitatea introducerii unui cod etic al funcționarului care să permită acestuia refuzul unei dispoziții atunci când aceasta este neetică sau nelegitimă potrivit criteriilor conținute de codul respectiv).

Psihosociologia organizațiilor reține participarea membrilor ei la procesul decizional ca un criteriu de bază al eficienței acesteia, prin motivarea și investirea cu responsabilitate și respect a angajaților, aceasta reducând totodată posibilitatea apariției comportamentelor și acțiunilor duplicitare.

e) Lipsa unui relaționări utile cu populația. Relaționarea utilă în sensul diminuării stării de coruptibilitate în rândul polițiștilor ar presupune posibilitatea acordată cetățenilor și presei de a semnală existența unor situații abuzive sau coruptibile, nu numai a unor persoane determinate, de a solicita și obține răspunsul rezultatelor verificărilor. Presupune transparentizarea proceselor decizionale care implică asigurarea ordinii publice și siguranței civice, a utilizării fondurilor acordate pentru îndeplinirea atribuțiilor legale în acest sens.

De asemenea, presupune restrângerea caracterului secret al datelor poliției la situațiile strict motivate de protejare a informațiilor în cauzele aflate în lucru sau a demnității unor persoane până la finalizarea aspectelor echivoce legate de acele persoane.

Capacitatea redusă de control al onestității polițiștilor de către opinia publică este una dintre cele mai prielnice condiții de apariție a corupției.

g) Lipsuri în activitatea formațiunilor de protecție a cadrelor. Acestea se referă la atitudinea pasivă a acestora, ca protecție reală față de situațiile dificile prin care poate trece un polițist (amenințări, șantaj, evenimente costisitoare neprevăzute, angrenarea acestuia în anturaje dubioase).

Se reproșează acestor formațiuni lipsa de preocupare pentru informarea șefilor polițiștilor care trec prin asemenea situații sau pentru încercarea de prevenire a trecerii la acte de corupție prin discuții, atenționări sau încercări de sprijinire a polițiștilor în cauză.

Lipsește, de asemenea, o activitate susținută de depistare și remediere a vulnerabilităților organizaționale și normative față de apariția situațiilor de corupție.

h) Socializarea negativă în cadrul instituției. Această situație se regăsește în cazul în care există presiuni asupra unor polițiști din partea majorității colegilor cu care lucrează frecvent, în relațiile profesionale și extraprofesionale, de a adopta atitudinea caracteristică grupului, când aceasta este orientată către abuzuri și fapte de corupție și când aceștia percep și o atitudine de tolerare sau nonintervenție din partea factorilor de conducere.

Despre socializare negativă mai putem vorbi și atunci când polițiștii angajați percep, își însușesc și traduc în comportamente abuzive și corupție o anumită caracteristică de mentalitate a breslei polițiștilor: aceea de superioritate și aroganță față de cetățeni, deoarece înțeleg distorsionat atribuția de control social ca prerogative de supraveghetori și sancționatori, de multe ori arbitrari.

Aceste atitudini au fost semnalate frecvent în studiile de percepție ale opiniei publice față de polițiști. Tranziția actuală spre adoptarea noțiunilor de poliție și polițiști comunitari, cu rol prevalent de protecție și sprijin al comunității și cetățenilor, este major frânată de aceste mentalități.

Ele își au rădăcini în tradiția din trecut a miliției, care era percepută și ca instrument de dominare aparținând aparatului de stat, când acesta nu mai era perceput ca legitim raportat la interesele generale.

Deși poliția este cea mai în măsură să recunoască influențele negative ale unor acte normative sau decizii oficiale asupra comportamentului colectiv și individual, îi lipsește posibilitatea autentică de a semnala acest lucru pentru o remediere rapidă a situațiilor.

De asemenea, polițistul nu este abilitat legal să aprecieze oportunitatea formelor legale de intervenție în situații particulare și să facă uz de propria decizie (fie pentru un plus de fermitate, fie pentru o intervenție diminuată sau nuanțată, respectând principiile fundamentale de drept), atunci când consideră și demonstrează că respectarea strictă a procedurilor ar fi antrenat prejudicii mai mari asupra tuturor participanților din circumstanțele respective sau asupra intereselor generale legitime.

Aceasta poate conduce la adoptarea de către polițist a unor atitudini distante și indiferente față de cetățeni, de multe ori cu scop autoprotectiv, considerându-se presat să aplice prevederi legale uneori inoportune și să-și atragă, în consecință, reproșuri ale cetățenilor pe care în sine să le consideră întemeiate, ceea ce induce percepția unui zid conceptual care delimitează polițiștii de cetățeni, ca tabere opuse, în care este posibilă apariția acceptării corupției.

3. Factori individuali și de percepție.

Aceștia sunt tratați împreună, întrucât percepția personală a realității determină adoptarea unei atitudini sau alta sau a diferite comportamente, în raport cu valorile individului și cu posibilitatea dată de circumstanțele percepute de a le evidenția.

a) Percepția generalizării corupției. Este vorba atât de percepția situației la nivelul întregii societăți, cât și în interiorul instituției. Dacă față de prima polițistul își poate construi un sistem de apărare, dorind să se evidențieze cu o atitudine contrară celei pe care o percepe ca generalizată, suprapunerea percepției corupției generalizate în propria organizație pe care o consideră reprezentativă îl poate descuraja și demotiva pentru susținerea comportamentului incoruptibil.[5]

b) Percepția lipsei de reacție a elementelor de control și coerciție. Percepția reacției factorilor de decizie, ca inefficientă, selectivă sau formală, acoperirea unor situații sau persoane suspectate de corupție datorită unor informații notorii sau etalării unor beneficii materiale cu mult peste posibilitățile legale ale unui polițist, pot influența major deciziile unor polițiști de a se angrena în acte de corupție.

În funcție de gradul de cunoaștere a unor asemenea situații și de capacitatea de analiză a informațiilor, polițiștii pot opera extrapolări la nivelul întregii instituții și al factorilor de conducere, ceea ce poate antrena debusolarea unora sau încurajarea celor care aveau deja predispoziția spre coruptibilitate.

Deși au fost adoptate mai multe legi anticorupție necesare, mecanismele de implementare a acestora sunt deficiente.

Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății a introdus un element fundamental pentru prevenirea corupției – declararea și controlul veniturilor și averii funcționarilor. Cu toate acestea, din cauza unui mecanism de control inefficient, a reglementărilor insuficient de clare și explicite, a contradicțiilor cu alte reglementări, această lege nu reușește să producă deocamdată nici un efect.

Legea cu privire la conflictul de interese introduce instituții noi în legislația moldovenească, dar acestea sunt puțin funcționale. Punerea în aplicare a legii este târăgănată, instituția cu atribuții de acumulare și verificare a declarațiilor de interese nu este formată, iar în lipsa ei legea nu are nici o valoare practică.

Codul de conduită a funcționarului public și Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției conțin contradicții cu alte legi, standarde internaționale și chiar cu propriile lor prevederi. Astfel, acestea nu sunt niște legi dure și funcționale, ci legi a căror aplicare este, mai curând, discreționară decât imperativă.[6]

Pentru redresarea sectorului anticorupției în R. Moldova, este necesară promovarea imaginii oneste a autorităților publice, consolidarea instituțională a organelor anticorupție și crearea mecanismelor pentru funcționarea cadrului legislativ anticorupție.

Note:

1. Legea privind combaterea corupției protecționismului nr. 900- XII din 27 iunie 1996./M.O. al R.M. 1996-nr56, (22 august.), p. 4-6.
2. Gheorghe Antoniu, Constantin Bulai, Gheorghe Chivulescu, *Dicționar juridic penal*, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1976, 287 p.
3. Lilia Carașciuc, *Corupția și calitatea guvernării cazul Moldovei*, Chișinău 2002, 109 p.
4. *Corupția*. Studii privind diferite aspecte ale corupției în RM semnalată prin concursul organizat de programul de drept al Fundației Soros-Moldova/ aut. V. Gurin, V. Pascarul, S. Iulie, M. Jalenco, L. Carasciuc, A. Rusu, I. Gumenii, V. Paslaciuc, L. Negură, Chișinău 2000, p. 382.
5. E. Păunel, *Actualitatea corupției pe plan intern și internațional*, teză de doctor și științe juridice, Chișinău, 2001, 156 p.
6. I. Lașcu, L. Lașcu, Codruța, „O nouă reglementare în legătură cu corupție”, în *Dreptul*, nr.10, 2000, p. 3-12.