



Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings:

*Korupcija un
pretkorupcijas politika*

ZIŅOJUMS

LATVIJA

2002

Izdevējs
OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002
All rights reserved

 TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary
www.eumap.org

Tulkojums no angļu valodas.

Originālizdevumā “Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy” iekļauta nodaļa par korupciju un pretkorupcijas politiku Latvijā, kā arī pārējās deviņās ES kandidātvalstīs. Izdevums angļu valodā pieejams internetā www.eumap.org.

Izdevuma eksemplārus angļu valodā var pasūtīt: EU Accession Monitoring Program
<euaccession@osi.hu>

Izdevums latviešu valodā pieejams internetā
www.politika.lv

Iespiests a/s “Preses nams”, 2002. gada novembris
Tirāža: 500 eks.

Saturs

Pateicības	5
Priekšvārds	7
Ievadvārdi	9
Korupcija un pretkorupcijas politika ES pievienošanās procesā	13
Korupcija un pretkorupcijas politika Latvijā	77

Pateicības

Atvērtās sabiedrības institūta (OSI – *Open Society Institute*) Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma (EUMAP – *EU Accession Monitoring Program*) izsaka pateicību visiem par izpētes darbu un sākotnējā uzmetuma izveidi. Par ziņojumu saturu atbildību uzņemas pati programma.*

Bulgārija	Bojko Todorov	Demokrātijas/Koalīcijas pētījumu centrs 2000
Čehija	Quentin Reed	<i>Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma</i>
Igaunija	Agu Laius Triin Reinsalu	<i>Jāna Tenissona institūts/ Transparency International Jāna Tenissona institūts</i>
Ungārija	Elizabeth Barrett	<i>Oksfordas universitāte</i>
Latvija	Inese Voika	<i>Transparency International</i>
Lietuva	Aleksandras Dobryninas Jolanta Piliponyte Severinas Vaitiekus	<i>Transparency International Transparency International Lietuvas Cilvēktiesību centrs</i>
Polija	Małgorzata Fuszara Grażyna Kopinska Jacek Kurczewski	<i>Varšavas universitāte Batorija fonds Varšavas universitāte</i>
Rumānija	Oana Mateescu Adrian Baboi-Stroe	<i>Transparency International Transparency International</i>
Slovākija	Emília Sicáková-Beblavá Daniela Zemanovicová Pavel Nechala	<i>Transparency International Transparency International Transparency International</i>
Slovēnija	Matjaz Jager	<i>Ļubļanas universitāte</i>

* Vārdiem un uzvārdiem šajā uzskaitījumā saglabāta izdevuma angļu oriģinālversijas rakstība.

KONSULTATĪVĀS PADOMES LOCEKĻI

Alan Doig	<i>Liverpūles universitāte</i>
Åse Grodland	<i>Norvēģijas pilsētas un reģionālo pētījumu institūts</i>
Péter Hack	<i>bijušais Parlamenta loceklis, Ungārija</i>
Jacek Kurczewski	<i>Varšavas universitāte</i>
Mark Philp	<i>Oksfordas universitāte</i>
Susan Rose-Ackerman	<i>Jēlas Juridiskā augstskola</i>
András Sajó	<i>Centrāleiropas universitāte</i>

Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, cieši sadarbojoties ar *Transparency International* (TI), ir izveidojusi savu korupcijas monitoringa metodoloģiju un vēlas pateikties TI ne tikai par ievērojamo ieguldījumu atsevišķu valstu ziņojumu tekstu sagatavošanā, kā minēts iepriekš, bet arī par personāla uzkrāto pieredzi un kompetenci, komentējot ziņojumu sagatavošanu un organizējot daudzas mūsu ekspertu apaļā galda sanāksmes (sk. turpmāk).

Mēs vēlētos pateikties visiem, kas snieguši ievērojamo ieguldījumu ziņojumu izveidē, veicot pētījumus, sniedzot pārskatus vai recenzējot ziņojumu tekstu:

Nóra Ábonyi, Jautrite Briede, Oana Cinca, Arista M. Cirtautas, Dennis Cohen, Jim Goldston, Joel Hellman, Jānis Ikstens, Valts Kalniņš, Franz Kaps, Diāna Kurpniece, Puiū Latea, Miklós Marschall, Pauls Raudseps, Peter Sprung, Timothy Waters, János Zolnay.

OSI ir organizējis apaļā galda diskusijas daudzās kandidātvalstīs, uzaicinot valdību pārstāvjus, komisiju delegācijas un pilsoniskās sabiedrības organizācijas un ekspertus recenzēt un komentēt sagatavošanā esošo ziņojuma tekstu. Mēs pateicamies daudziem šo sanāksmju dalībniekiem, kas intensīvi veltījuši savu laiku un kompetenci. Sanāksmju dalībnieku saraksti ir pieejami Pirmsiestāšanās ES monitoringa programmā (euaccession@osi.hu).

PIRMSIESTĀŠANĀS ES MONITORINGA PROGRAMMA

Rachel Guglielmo	<i>programmas direktore</i>
Quentin Reed	<i>programmas vadītājs un redaktors</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programmas asistente</i>
Andrea Kiss	<i>programmas asistente</i>
Lucie Vidmarova	<i>programmas asistente</i>

Priekšvārds

Atvērtās sabiedrības institūta **Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma (EUMAP – EU Accession Monitoring Program)** tika uzsākta 2000. gadā, lai palīdzētu neatkarīgiem pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem ES pievienošanās procesa monitoringā.

Saskaņā ar plašākiem Atvērtās sabiedrības institūta mērķiem EUMAP pievēršas tam, kā valdības izpilda politiskos kritērijus dalībai ES, kā noteikts 1993. gadā Kopenhāgenā Eiropas Padomes tikšanās laikā.

Dalībai nepieciešams, lai kandidātvalsts būtu sasniegusi to institūciju stabilitāti, kas garantē demokrātiju, cilvēktiesības, likuma varu un cieņu pret minoritātēm, kā arī to aizsardzību.

EUMAP ziņojumus izstrādājuši neatkarīgi kandidātvalstu eksperti. To nolūks ir sekmēt atbildīgu un ilgtspējīgu Eiropas Savienības (ES) paplašināšanu, izceļot politisko kritēriju nozīmīgumu un pilsoniskās sabiedrības lomu, sekmējot to, lai valdība ievērotu šos kritērijus līdz pievienošanās brīdim ES un pēc tā.

2001. gadā EUMAP publicēja pirmos divus monitoringa ziņojumus par minoritāšu aizsardzību un tiesu neatkarību desmit Centrāleiropas un Austrumeiropas kandidātvalstīs. 2002. gadā ir izstrādāti jauni, daudz detalizētāki ziņojumi par minoritāšu stāvokli (to skaitā ziņojumi par piecām lielākajām ES dalībvalstīm), kā arī ziņojumi par tiesu stāvokli, korupciju un, sadarbojoties ar OSI Sieviešu programmu (*Network Women's Program*) un Rumānijas Atvērtās sabiedrības fondu, par vienlīdzīgām iespējām sievietēm un vīriešiem Centrāleiropas un Austrumeiropas kandidātvalstīs.

EUMAP ziņojumi par **korupciju un korupcijas novēršanas politiku** norāda uz sfērām, kurās korupcija ir problēma, un sniedz valdības pretkorupcijas politikas efektivitātes vērtējumu. Ziņojumos nav mēģināts noteikt korupcijas līmeņus vai klasificēt valstis atbilstoši tajās pastāvošajam korupcijas līmenim.

EUMAP korupcijas un korupcijas apkarošanas politikas monitoringa metodoloģija (pieejama arī www.eumap.org) tika izveidota, izmantojot *Transparency International* un starptautiskās konsultatīvās padomes ieguldījumu. Šī metodoloģija nodrošina plašu pārskatu par valstu likumdošanu un tām institūcijām, kas nodarbojas ar pretkorupcijas pasākumu īstenošanu, min esošas korupcijas pierādījumus katrā kandidātvalstī, kā arī informāciju no ziņojumu autoru veiktajām intervijām. Kaut arī tādējādi neveidojas izsmelšošs vai zinātnisks konkrēto sfēru pētījums, tā svarīgākā priekšrocība ir konsekvēna vienas un tās pašas metodoloģijas izmantošana visās novērotajās valstīs.

Katra ziņojuma pirmos uzmetumus caurskatīja starptautiskajā konsultatīvajā padomē un apaļā galda diskusijās katrā valstī. Ekspertu diskusijas tika organizētas, lai saņemtu komentārus par ziņojuma uzmetumu no valsts amatpersonām, sabiedriskām organizācijām, minoritāšu pārstāvjiem un starptautiskajām organizācijām. Gatavie ziņojumi tika būtiski rediģēti, balstoties uz šā procesa laikā saņemtajiem komentāriem un kritiku. EUMAP uzņemas pilnu atbildību par gatavo ziņojumu saturu.

Ievadvārdi

Pasaulē pieaug izpratne par to, ka pastāvīga nabadzība un demokrātisko reformu neveiksmes ir cieši saistītas ar korupciju, it sevišķi ar politisko korupciju. Veidojoties aizvien skaidrākam kopīgam viedoklim par šiem jautājumiem un tiem atspoguļojoties pieaugošā pretkorupcijas jautājumiem veltīto dokumentu skaitā starptautiskajā un nacionālajā līmenī, korupcija ir kļuvusi par galveno rūpi gan Eiropas Savienībā, gan jaunajās kandidātvalstīs. Kopenhāgenas kritēriji, lai iestātos ES, un Eiropas Komisijas ikgadējie kandidātvalstu novērtēšanas regulārie ziņojumi skaidri parāda šo rūpi.

Izpratne par to, ka korupcija ierobežo ekonomiskās un politiskās reformas, ir stiprinājusi vēlmi Austrumeiropas valstīs, kurās turpinās pārejas process no centralizētas pārvaldes, veidot efektīvākas institucionālās un politiskās sistēmas, kas kalpotu korupcijas mazināšanai.

Līdzās starptautiskās sabiedrības, ES un atsevišķu valstu rūpei arī pārejas valstu iedzīvotāji ir tieši ieinteresēti reformā. Pastāv pierādījumi, ka kandidātvalstu pilsoņi labi apzinās korupcijas problēmu un pat tad, ja viņi nepiekrīt korupcijas morālam nosodījumam, kas dažreiz izskan, tomēr uzskata, ka ir nepieciešams izveidot praktiskus pretkorupcijas mehānismus.

Tomēr pret korupciju vērstie centieni kandidātvalstīs bieži vien ir drīzāk formāli. Patiesībā pašas Eiropas Savienības izvirzītās prasības attiecībā uz to, kas kandidātvalstīm būtu jā dara korupcijas apkarošanā, lai apmierinātu iestāšanās prasības, bieži vien aprobežojas ar konvenciju ratificēšanu un nozīmīgākas izmaiņas netiek pieprasītas. Taču bez nozīmīgu un ilgstošu pasākumu realizācijas netiks panākti pastāvīgi uzlabojumi; īstenībā pastāv pat draudi, ka neefektīvi līdzekļi iedragās ticamību visiem korupcijas apkarošanas centieniem.

Tieši no šāda viedokļa ir svarīga nacionālo un starptautisko pretkorupcijas centienu uzraudzīšana. Tam, lai valdības un sabiedrība apzinātos korupciju un pret to vērstos pasākumus, nepieciešama ne tikai koordinācija un intelektuāls darbs, bet arī neatkarīgs korupcijas un pretkorupcijas politikas monitorings. Publisks, neatkarīgs monitorings un valdības realizēto pretkorupcijas pasākumu analīze, kas ir daļa no dalības nosacījumiem ES, pilda ne tikai tradicionālo "sargsuņa" funkciju, bet arī palīdz labāk izprast korupcijas sarežģīto sociālo raksturu.

Bez šādas izpratnes un uz to balstītas politikas valstu valdības nenovēršami cietīs neveiksmi. Dažās jomās korupciju var efektīvi bloķēt, ieviešot atbilstošus administratīvus un pārraudzības mehānismus; tomēr citās sfērās, piemēram, veselības aprūpē, uzlabojumi

nerādiesies bez visu sektoru aptverošas strukturālās reformas. Turklāt tikai spēcīga demokrātija ar brīvu presi un apzinīgiem pilsoņiem var virzīt sabiedrību un tās politisko eliti uz ētisku un atbildīgu rīcību. Tikai tādā gadījumā, ja vairākums zina, kādi līdzekļi tiek izmantoti korupcijas samazināšanai un kā tie saistīti ar godīgu pretkorupcijas politiku, elektorāts var novērtēt politiskus un birokrātiju un pieprasīt no tiem caurskatāmas un īstas politikas īstenošanu.

Lai sabiedrība veiktu efektīvu spiedienu un valdības attiecīgi reaģētu, ir nepieciešama objektīva un sistemātiska problēmu analīze. Tas arī ir Atvērtās sabiedrības institūta pašreizējā projekta mērķis. ES iestāšanās monitoringa programmas metodoloģija pievēršas pastāvošajiem strukturālajiem trūkumiem daudzos sociāli ekonomiskajos sektoros, kam ir liela nozīme turpmākai dalībai ES, tas ir, šīs ir vissvarīgākās jomas Kopenhāgenas politisko kritēriju prasību izpildē. Tāpat kā programmas citās novērotajās jomās korupcijas monitoringa komponents tiek pakļauts vienotai metodoloģijai, kas ļauj iegūtās ziņas izmantot bez vērtīgiem valstu un sabiedrību klasificēšanas mēģinājumiem pēc to iegāvētās "korumpētības".

Valstu ziņojumi un tiem pievienotais pārskats ir daudzsološs sākums tam, kas pēc savas būtības ir ilgtermiņa process. Pat tad, ja dzīvē tiks ieviestas visas monitoringa ziņojumos paustās rekomendācijas, korupcijas problēmas neizzudīs. Lai arī sistēmiski uzlabojumi, piemēram, interešu konflikta novēršanas noteikumi vai sabiedriskā iepirkuma standarti ir svarīgi pretkorupcijas elementi, korupcijas fenomena sociālā daudznozīmība liecina, ka nevar vienkārši paļauties uz līdzekļiem, kas pārņemti no pašreizējām ES dalībvalstīm, kam ir pašām savas specifiskas korupcijas problēmas.

Viens no projekta galvenajiem atklājumiem ir tas, ka pašai ES trūkst konsekventas vai vispusīgas pretkorupcijas politikas. Tas savukārt atsevišķām valstīm – gan pašreizējām kandidātvalstīm, gan dalībvalstīm – rada zināmas grūtības atrast tādu risinājumu, kas apmierinātu pašu vajadzības un atspoguļotu Savienības kopīgās vērtības.

Protams, mēs varam cerēt, ka bijušās komunistiskās valstis atradīs saviem īpašajiem apstākļiem pielāgotus risinājumus, un tajā pašā laikā mēs varam pamatoti gaidīt, ka tad, kad šīs valstis kļūs par ES dalībvalstīm, korupcijas līmenis samazināsies, jo sakārtosies tirgus. Tomēr, pat ja sabiedrība kļūs turīgāka, ir jāveic apzināta politiskā izvēle, lai samaksātu pretkorupcijas pasākumu sociālo cenu, pat tad, ja šī cena būtu daudz zemāka nekā korupcijas sociālās izmaksas. Šis pētījums noteikti ir daudzsološs sociālā dialoga sākums gan kandidātvalstīs, gan Savienībā kopumā. Tas varētu nodrošināt pozitīvu izvēli.

Andráss Sajó

*Centrāleiropas universitātes profesors
Ungārijas Zinātņu akadēmijas biedrs*

Korupcija un pretkorupcijas politika ES pievienošanās procesā

Saturs

1.	Ievads	14
1.1.	Korupcija un pievienošanās ES	16
1.1.1.	Korupcija un demokrātija: izšķirīgs iestāšanās jautājums	16
1.1.2.	ES kritēriji: Kopenhāgenas kritēriji	18
1.1.3.	Mērauklu trūkums	20
1.2.	Korupcija un pretkorupcija: diskusija	21
1.2.1.	Definīcijas un korupcijas izplatības apjoma noteikšanas problēmas	22
1.2.2.	Korupcijas apkarošanas politika: konkurējošās pieejas	25
2.	Eiropas korupcijas apkarošanas standartu avoti	32
2.1.	ES korupcijas novēršanas normas	32
2.1.1.	Tiešais pretkorupcijas tiesību normu kopums (<i>acquis</i>)	34
2.1.2.	Netiešais korupcijas novēršanas tiesību normu kopums (<i>acquis</i>)	35
2.1.3.	Citi ar korupciju netieši saistīti nosacījumi	39
2.2.	Eiropas Padome: divdesmit vadošie principi, GRECO	40
3.	Korupcijas problēma kandidātvalstīs	41
3.1.	Korupcijas iemesli kandidātvalstīs	41
3.1.1.	Komunisma mantojums	41
3.1.2.	Vispārināšanas draudi	43
3.2.	ES korupcijas novērtējums kandidātvalstīs	43
3.2.1.	Korupcijas novērtējums kandidātvalstīs	44

3.3.	Korupcija kandidātvalstīs: pierādījumi	57
3.3.1.	Korupcijas sastopamība kandidāt- valstīs	57
3.3.2.	Korupcijas stāvoklis	64
3.4.	Korupcijas apkarošanas politika kandidātvalstīs	69
3.4.1.	Pierādījumi	69
3.4.2.	Pievienošanās procesa ietekme uz pretkorupcijas politiku	71
4.	Korupcija un pievienošanās process: nākotnes iespējas	72
5.	Ieteikumi	75
5.1.	Ieteikumi kandidātvalstīm	75
5.2.	Ieteikumi Eiropas Savienībai	76

Korupcija un pretkorupcijas politika ES pievienošanās procesā

1. IEVADS

Šis pārskats un tam pievienotie valstu ziņojumi izvērtē korupcijas izplatības apjomu Centrāleiropas un Austrumeiropas kandidātvalstīs, kā arī tiesiskās un institucionālās struktūras un valdību pretkorupcijas politiku no ES pievienošanās procesa un ES normu un standartu ieviešanas viedokļa.

Visas ES kandidātvalstis ir panākušas iespaidīgu progresu demokrātijas, likuma varas un tirgus ekonomikas izveidē (vai atjaunošanā). Tomēr sekmīgu pāreju no postkomunisma ir traucējusi korupcija, kas ir – vai vismaz tiek uzskatīts, ka ir – saglabājusies vai uzplaukusi. Eiropas Komisija ir atkārtoti izteikusi bažas par korupcijas līmeni kandidātvalstīs, un paskaidrojusi, ka progress cīņā pret korupciju visām kandidātvalstīm ir obligāts priekšnosacījums, lai izpildītu ES dalības kritērijus.

Komisijas pievēršanās korupcijai kandidātvalstīs ir pamatota: pastāv vienprātīgs uzskats, ka korupcija grauj gan demokrātiju, gan tirgu un postkomunistiskās valstīs ir sevišķi jutīgas pret korupciju sava vēsturiskā mantojuma un pārejas perioda rakstura dēļ. Tomēr ir pierādījies, ka Eiropas Komisijai grūti novērtēt korupcijas līmeni kandidātvalstīs ne tikai tāpēc, ka korupcijas problēmas Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs bieži vien ir atšķirīgas no korupcijas problēmām, ar ko saskaras ES dalībvalstīs, bet arī tāpēc, ka pašai Eiropas Savienībai trūkst skaidras pretkorupcijas politikas. Rezultāts ir tāds, ka Eiropas Komisija nav izveidojusi noteiktas mērauklas¹ kandidātvalstīm korupcijas vai korupcijas novēršanas politikas jomā.

Šī situācija rada vairākas problēmas. Pirmkārt, tā kā nav Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu korupcijas apjoma, iemeslu un raksturojuma vispārīgas analīzes, Komisija ir vērtējusi korupciju, balstoties uz krimināltiesībām vai novērtējot kukuļošanas perspektīvu. Šai pieejai trūkst dažu vissvarīgāko aspektu, kas saistīti ar korupcijas problēmām kandidātvalstīs, sākot no sabiedrības tolerances pret korupciju līdz vairāk vai mazāk dziļi sakņotām tradīcijām resursu piešķiršanā, izmantojot personisko sakaru tīklus. Otrkārt,

¹ Minimālo vai pieņemamo standartu nozīmē, ar kuriem varētu salīdzināt vai pēc kuriem varētu spriest par valstu veikumu.

vairākos gadījumos kandidātvalstīm uzspiestās pretkorupcijas politikas efektivitāte – it sevišķi attiecībā uz krimināli sodāmām darbībām un kontroles mehānismiem – nav pierādījusies citās rietumu liberālajās demokrātijās.

Treškārt, Kopenhāgenas mandāts ļauj Komisijai pieprasīt no kandidātvalstīm tādu pretkorupcijas politiku, ko nebūtu iespējams realizēt dalībvalstīs. Skaidrs piemērs Komisijas ietekmēšanas spēju atšķirībās starp dalībvalstīm un kandidātvalstīm ir Eiropas Padomes Krimināltiesību pretkorupcijas konvencija. Komisija ir konsekventi pieprasījusi, lai kandidātvalstīs parakstītu un ratificētu šo Konvenciju. Rezultāts – 2002. gada jūnijā astoņas no desmit kandidātvalstīm bija ratificējušas Konvenciju, bet no piecpadsmit dalībvalstīm – tikai trīs, tādējādi radot pamatu uzskatam, ka kandidātvalstīm tiek piemēroti standarti, kas atšķiras no tiem, kurus izmanto ES. Šajā kontekstā ES dalībvalstu inertums, ratificējot 1995. gada Konvenciju par Eiropas Kopienas finansiālo interešu aizstāvību Savienībā (sk. 3.2.1. nodaļu), rāda Eiropas Komisijas pretkorupcijas politikas ieviešanas ierobežotās iespējas ES mērogā.

Šo faktoru mijiedarbība padara grūtāku korupcijas apkarošanas mērķu integrāciju iestāšanās struktūrā. Turklāt iestāšanās sarunu koncentrācija galvenokārt uz ES tiesību normu kopuma (*acquis communautaire*) harmonizāciju un ieviešanu sašaurina korupcijas apkarošanas politikas apjomu: precīzi formulēts korupcijas apkarošanas tiesību normu kopums (*acquis*) tiek ierobežots, bet efektīva korupcijas apkarošanas politika aptver plašākus līdzekļus un institucionālo praksi nekā nepieciešams iestāšanās sarunām.

Iespējamais scenārijs varētu būt tāds, ka daudzas valstis ar pastāvīgām un nopietnām korupcijas problēmām tiks uzņemtas Eiropas Savienībā, kurai trūkst adekvātas struktūras šo problēmu novēršanai pat esošajās dalībvalstīs. Šāds scenārijs rada bažas divu būtisku iemeslu dēļ. Pirmkārt, kamēr ES, iespējams, ir veltījusi mazāk uzmanības korupcijai dalībvalstīs, jo netika uzskatīts, ka tā iedragātu tiesību normu kopuma (*acquis*) ieviešanu, pastiprinājušās pazīmes, ka korupcija daudzās dalībvalstīs rada nopietnus draudus demokrātisko institūciju kvalitātei un funkcionēšanai. Otrkārt, korupcijas līmenis daudzās kandidātvalstīs varētu iedragāt gan tiesību normu kopuma (*acquis*) ieviešanu, gan demokrātisko institūciju kvalitāti. Korupcija iedragā dažas no ES pamatvērtībām, un neizbēgama nākotnes problēma būs izveidot efektīvas korupcijas apkarošanas politikas mehānismus visās jau plašinātajās ES valstīs.

Tomēr parādās arī pozitīvas iespējas. Kamēr pašai Eiropas Komisijai šobrīd ir tikai daļēji panākumi šajā jomā, pret korupciju aktīvi vērsās citas starptautiskās organizācijas, it sevišķi Eiropas Padome, organizācija, kam ir ļoti cieša saikne ar ES. Padome ir izveidojusi plašu korupcijas apkarošanas “vadošo principu” kopumu un aktīvu un funkcionējošu struktūru šo principu ieviešanas monitoringam – Starpvalstu grupu pret korupciju (*Group of States Against Corruption* – GRECO), kā arī pieņēmusi divas pretkorupcijas konvencijas. ES ir bijusi svarīga loma, piespiežot kandidātvalstīs ratificēt šīs konvencijas. Nopietna pretkorupcijas sastāvdaļa ES iestāšanās procesā ir bijusi apvienotā Eiropas

Padomes un ES OCTOPUS programma, kas nodrošinājusi kandidātvalstīm konsultācijas par organizētās noziedzības un korupcijas apkarošanas mehānismiem.

Turklāt, piešķirot daudz plašāku pielietojamību EP vadošajiem principiem, Padome varētu izrādīties par acīmredzamu kandidātu ES Kopenhāgenas kritēriju “korupcijas komponentā” pārņemšanā, gan oficiāli pieņemot šīs ES vadlīnijas, gan Eiropas Komisijas vārdā uzticot GRECO novērošanas funkciju. Ir skaidrs, kādā virzienā ES varētu šajā ziņā attīstīties (sk. 4. nodaļu). Lai gan GRECO būtībā darbojas uz brīvprātības pamatiem, nodrošinot regulārus situācijas izvērtējuma ziņojumus par GRECO dalībvalstīm, tieši šī funkcionējošā izvērtējuma mehānisma saistība ar daudz vairāk institucionalizētām ES struktūrām varētu būt vislabākais efektīvas pretkorupcijas politikas sekmēšanas veids.

1.1. Korupcija un pievienošanās ES

1.1.1. Korupcija un demokrātija: izšķirīgs iestāšanās jautājums

Korupcija pastāvīgi ir bijusi viena no galvenajām Eiropas Savienības rūpēm kandidātvalstīs jau kopš sākotnējā novērtējuma 1997. gadā ziņojumā “*Agenda 2000*” par Centrāl-eiropas un Austrumeiropas valstu pieteikumiem dalībai ES. Eiropas Komisijas 1998. gada vispārīgajā ziņojumā par kandidātvalstu iestāšanās progresu teikts:

Jāturpina pastiprināt cīņu pret korupciju. Kandidātvalstu veiktie pasākumi ne vienmēr atbilst problēmas nopietnībai. Kaut arī daudzas valstis ievieš jaunas kontroles un preventīvās programmas, ir pārāk agri novērtēt šādu līdzekļu efektivitāti. Lielākajā daļā kandidātvalstu trūkst apņēmības stāties pretī problēmai un izskaust korupciju.²

1999. gada vispārīgais ziņojums ir konkrētāks, minot korupcijas iemeslus:

Korupcija ir plaši izplatīta... to saasina zemās algas sabiedriskajā sektorā un plašs birokrātiskās kontroles izmantojums ekonomikā... Varas iestādēm trūkst pārliecības cīņai ar korupciju, tāpēc lielākajā daļā valstu sāktās korupcijas apkarošanas programmas dod ierobežotus rezultātus.³

² Eiropas Savienības Komisija, Apvienotais dokuments: *Ziņojums par katras kandidātvalsts iestāšanās progresu*, 1998. g. novembris, 6. lpp., pieejams <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/> (skatīts 2002. gada 6. augustā).

³ Komisija, Apvienotais ziņojums: *Ziņojums par katras kandidātvalsts iestāšanās progresu*, 1999. g. oktobris, 12. lpp., pieejams <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf> (skatīts 2002. gada 6. augustā).

Saskaņā ar 2000. gada novembra novērtējumu:

Šis [1999. gada oktobra] novērtējums paliek spēkā. Lielākajā daļā kandidātvalstu ir plaši izplatīta korupcija, krāpšana un ekonomiskie noziegumi, kas noved pie iedzīvotāju uzticības zaudēšanas un reformu diskreditēšanas. Ir pieņemtas korupcijas apkarošanas programmas, un ir panākts zināms progress, arī izmantojot starptautiskos instrumentus šajā sfērā, taču korupcija joprojām sagādā nopietnas bažas.⁴

2001. gadā Komisija būtībā atkārtoja savu novērtējumu, kaut arī atzina progresu:

Šis [korupcijas kā nopietnas problēmas] novērtējums lielākoties paliek spēkā, kaut arī ir notikušas dažas pozitīvas pārmaiņas. Lielākajā daļā valstu ir nostiprinātas pretkorupcijas institūcijas, ir panākts progress likumdošanā, piemēram, tādās jomās kā sabiedriskais iepirkums un publiskā pieeja informācijai. Dažās valstīs novērojamā sekmīgā publiskās pārvaldes attīstības reforma sniedz ieguldījumu arī cīņā pret korupciju. Neskatoties uz šiem centieniem, korupcija, krāpšana un ekonomiskie noziegumi daudzās kandidātvalstīs vēl aizvien ir plaši izplatīti, kas noved pie iedzīvotāju uzticības trūkuma un reformu diskreditēšanas. Turpmāk šīs problēmas novēršanai jāveic nopietni pasākumi.⁵

Šie apgalvojumi atspoguļoja Komisijas atsevišķajos regulārajos ziņojumos par katras kandidātvalsts iestāšanās progresu: 2001. gadā novembrī kopsavilkumā par atsevišķu valstu novērtējumu Komisija izdarīja secinājumu, ka korupcija ir bijusi “nopietna” problēma vai “nopietnu bažu avots” piecās no desmit Centrāleiropas un Austrumeiropas kandidātvalstīm (Bulgārijā, Čehijā, Polijā, Rumānijā un Slovākijā), ka tā vēl aizvien ir problēma vai pamats bažām – trīs valstīs (Ungārijā, Latvijā un Lietuvā); kritika netika vēlēta tikai divām valstīm (Igaunijai un Slovēnijai). Šajā un iepriekš citētajā 2001. gada novērtējumā apgalvots, ka, vismaz pēc Komisijas uzskata, korupcija vēl aizvien ir nopietna problēma – vai varbūt pat iespējams šķērslis, lai pievienotos ES.

⁴ Eiropas Savienības Komisija, Paplašināšanās stratēģijas dokuments: *Ziņojums par katras kandidātvalsts iestāšanās progresu*, 2000. g. novembris, 16. lpp., pieejams <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf> (skatīts 2002. gada 6. augustā).

⁵ Eiropas Savienības Komisija, *Paplašināšanās panākumi: stratēģijas dokuments un Eiropas Komisijas ziņojums par katras kandidātvalsts iestāšanās progresu*, 2001. g. novembris, 7. lpp., <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf> (skatīts 2002. gada 6. augustā).

1.1.2. ES kritēriji: Kopenhāģenas kritēriji

Gan regulāro ziņojumu, gan pievienošanās partnerības (sk. turpmāk) skaidra prasība ir tā, ka viens no politiskajiem nosacījumiem, kam jāpastāv valstīs, lai tās varētu iestāties ES, ir ievērojami panākumi cīņā pret korupciju. Politiskie nosacījumi, kam jāpastāv kandidātvalstīs, lai tās būtu piemērotas iestāties ES, ir noteikti Eiropas Padomē Kopenhāģenā 1993. gadā. Saskaņā ar “Kopenhāģenas kritērijiem” dalībai ES nepieciešams, lai:

1. kandidātvalsts būtu nodrošinājusi to institūciju stabilitāti, kas garantē apstākļus, kuros tiek nodrošināta demokrātija, likuma vara, cilvēktiesības un minoritāšu cieņa un aizsardzība;
2. pastāvētu funkcionējoša tirgus ekonomika un spēja ES ietvaros izturēt konkurences un tirgus spēku spiedienu;
3. kandidātvalsts būtu spējīga uzņemties dalībvalsts pienākumus, tostarp politiskās, ekonomiskās un monetārās savienības mērķu ievērošanu.

Katrā no šīm jomām korupcija nepārprotami ir būtiska. Ievērojot “politiskos kritērijus” saskaņā ar pašas Komisijas skaidrojumu:

Valstīm, kas vēlas kļūt par ES dalībvalstīm, ir ne tikai jāapņemas realizēt demokrātijas principus un likuma varu, bet faktiski tie arī jāīsteno ikdienas dzīvē. Tām arī jānodrošina dažādu institūciju stabilitāte, kas sekmē valsts varas institūciju, piemēram, tiesu varas, policijas un pašvaldību efektīvu funkcionēšanu un demokrātijas konsolidēšanu.⁶

ES bažas par korupciju kandidātvalstīs nav pārsteigums. Pirmkārt, korupcija ir plaši identificēta kā galvenā problēma postkomunistiskajās valstīs, kā arī daudzās ES kandidātvalstīs.⁷ Otrkārt, politikas zinātniekiem ir vienprātīgs uzskats, ka plaši izplatītā korupcija degradē demokrātiju. Kāds respektējams autors korupcijas jomā to ir formulējis šādi:

Būdama izplatīta un nekontrolēta, korupcija kavē ekonomisko attīstību un iedragā politisko legimitāti. Pat gadījumos, kas nenes lielu postu, tiek izšķērdēti resursi, paaugstināta netaisnība resursu sadalē, ierobežota politiskā konkurence un rodas lielāka neuzticēšanās valdībai. Kukuļošanas iespēju radīšana un

⁶ Eiropas Savienības Komisija, *Kopenhāģenas Eiropas Padome un “Kopenhāģenas Kritēriji”*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>> (skatīts 2001. gada 10. aprīlī).

⁷ Sk., piem., *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington, D.C. 2000. g., 6. lpp.

izmantošana augstākajā valdības līmenī palielina arī valdības izmaksas, deformē valdības izdevumu sadali un var būtami pazemināt infrastruktūras kvalitāti. Arī relatīvi maznozīmīga vai rutīnas korupcija var izlaupīt valsts ienākumus, degradēt ekonomisko lēmumu pieņemšanu un radīt sabiedrībai nelabvēlīgus ārējos apstākļus, piemēram, piesārņotu gaisu un ūdeni vai nedrošas celtnes.⁸

Treškārt, politiskajā un ekonomikas zinātnē pastāv plaši izplatīts pieņēmums, ka visaptveroša korupcija grauj tirgus attīstību un tā normālu funkcionēšanu.⁹ Tā kā pastāv korupcijas radītās tirgus deformācijas, turklāt viens no ES izvirzītajiem mērķiem ir par “vienotu tirgu”, korupcijas apkarošana, šķiet, ir pievienošanās procesa centrālais elements. Ņemot vērā “ekonomiskos kritērijus”, ES izvirzījusi sešus nosacījumus, kas nepieciešami funkcionējošai tirgus ekonomikai. Trīs no šiem nosacījumiem korupcija var degradēt, proti:

- nepastāv barjeras nonākšanai tirgū un izejai no tā;
- tiesiskās sistēmas pastāvēšana, tostarp īpašuma tiesību regulēšana, iespēja nodrošināt likumu un līgumu izpildi;
- finanšu sektors ir pietiekami attīstīts ietaupījumu novirzīšanai investīcijām.¹⁰

Kandidātvalstu pieredze rāda, kā korupcija var radīt šķēršļus nonākšanai tirgū, deformēt tiesas lēmumus un regulētājiestāžu darbību. Kā jau iepriekš minēts, ES ir norādījusi uz birokrātiskās kontroles lomu kā vienu no vissvarīgākajiem korupciju veicinošajiem faktoriem.

ES tiesiskā sistēma darbojas, pieņemot, ka Eiropas Kopienas tiesību normas tiks ieviestas, ka dalībvalstu tiesas un publiskā pārvalde tās ievēros un realizēs. Plaši izplatītā korupcija apdraud likumu (un tāpēc arī tiesību normu kopuma (*acquis*)) ievērošanu, ieviešanu un

⁸ K. A. Elliott, “Corruption as an International Policy Problem”: A. J. Heidenheimer, M. Johnston (red.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, trešais izdevums, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002. g., 925. lpp.

⁹ Sk. piemēru C. W. Gray and D. Kaufmann, “Corruption and Development”: *Finance and Development*, 1998. g. marts. Vairāki pētījumi sniedz pārlicinošus pierādījumus par korupcijas ekonomiskajām un sociālajām izmaksām, lielākoties pievēršoties mazāk attīstītām valstīm; sk. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 18. lpp.

¹⁰ Sk. <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>> (skatīts 2002. gada 31. jūlijā).

īstenošanu, vai to pieņemšanu padara drīzāk formālu – turpmāk vispār degradējot likumu un noteikumu statusu un galu galā arī to efektivitāti.¹¹

1.1.3. Mērauklu trūkums

Lai gan Kopenhāģenas kritērijiem ir rosinošs raksturs attiecībā uz korupcijas novēršanu, Eiropas Komisija detalizēti neizskaidro, kāpēc korupcija iekļauta iestāšanās jautājumu lokā, kā arī nenosaka precīzus kritērijus, kas kandidātvalstīm jāīsteno pretkorupcijas politikā vai pazeminot korupcijas līmeni valstī.¹²

Patiešām, kopš 1999. gada Komisija ir izteikusi viedokli, ka visas kandidātvalstis atbilst politiskajiem kritērijiem, lai gan ir konstatēts, ka vismaz divas valstis cieš no ļoti nopietnas – un Rumānijas gadījumā arī “sistēmiskas” – korupcijas problēmas (sk. 3.2.1. nodaļu). 2001. gada ES kopīgais ziņojums atzīst korupciju par plaši izplatītu problēmu daudzās kandidātvalstīs un pieprasa ilgstošu un nozīmīgu pretkorupcijas mehānismu izveidi.¹³

Tomēr nav nekādas norādes uz mērauklām, ko izmantot, nosakot korupcijas līmeni vai progresa līmeni, kādu Komisija uzskatītu par apmierinošu vai nu no oficiālā pretkorupcijas politikas viedokļa, vai no korupcijas līmeņa pazemināšanas viedokļa. Nav arī nekādas norādes uz to, vai šādi mērķi ir sasniedzami pašlaik apspriestajās iestāšanās laika robežās. Turklāt šķiet skaidrs, ka vērtējums nebalstās uz stabilu saskaņotu kritēriju kopumu (sk. 3.2. nodaļu).

Neskaidrības šajā jomā zināmā mērā varētu būt saistāmas ar noteikta, saistoša tiesību normu kopuma (*acquis*) trūkumu korupcijas sfērā: piemēram, vienīgās skaidri formulētās ar korupciju saistītās ES konvencijas vēl nav saistošas dalībvalstīm un netiek minētas ziņojumos par kandidātvalstīm korupcijas sakarā. Tā 2002. gada martā tikai atostas

¹¹ Piemēram, Pasaules Banka klasificē korupciju pārejas perioda valstīs divos galvenajos veidos: “valsts sagrābšana” vai nelikumīga valsts amatpersonu pašlabuma nodrošināšana, lai ietekmētu likumu, noteikumu, dekrētu *pieņemšanu* un citu valdības politiku; un administratīvā korupcija, kas ir nelikumīga labumu ieguve, lai deformētu pastāvošo likumu un noteikumu *īstenošanu*. Sk. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, xv–xvii lpp. (izcēlumi – autoru).

¹² Komisijas noteikto mērauklu nekonsekvence, novērtējot korupciju, tika iztirzāta Andresa Sajo referātā 2001. gada februārī EUMAP ziņotāju sagatavošanās sanāksmē. Referāts atrodams EUMAP dokumentos.

¹³ Komisija, *Paplašināšanās panākumi: stratēģijas dokuments un Eiropas Komisijas ziņojums par katras kandidātvalsts iestāšanās progresu*, 7. lpp.

no piecpadsmit dalībvalstīm bija pabeigušas 1995. gada Konvencijas par Eiropas Kopienas finansiālo interešu aizsardzību ratifikāciju. Ir palikuši arī nopietni robeži dalībvalstu spējā kontrolēt ES līdzekļu sadali, par ko liecina Eiropas Revīzijas palātas atkārtotā ne-spēja bez atrunām apstiprināt Kopienas budžetu.¹⁴

ES trūkst mērauklu korupcijas novērtēšanai dalībvalstīs, un ir pieejams pārāk maz pētījumu vai informācijas, lai izdarītu secinājumus, cik daudz vairāk korupcija ir izplatīta kandidātvalstīs nekā dalībvalstīs, kaut arī ierobežotais pierādījumu kopums rāda, ka vispār tas tā ir. Tomēr pastāv skaidras norādes, ka korupcija, un it sevišķi augsta līmeņa korupcija, ir nopietna problēma arī daudzās dalībvalstīs, tostarp dažās no lielākajām valstīm – Vācijā, Francijā un Itālijā, jo pētījumos ziņots, ka labākajās kandidātvalstīs ir mazāk korupcijas nekā sliktākajās ES dalībvalstīs (sk. 2.1. nodaļu).¹⁵

1.2. Korupcija un pretkorupcija: diskusija

Mērauklu neskaidrība, kādām pielīdzināt valsts progresu atkarībā no korupcijas līmeņa un tās apkarošanas politikas, nav tikai ES pretkorupcijas politikas trūkuma rezultāts. Tas saistīts arī ar pamatīgu un ilgstošu diskusiju par korupcijas definīciju.¹⁶ Šis pārskats korupciju nemēģina definēt. Tomēr ir bijuši centieni parādīt, ka korupciju nevar definēt vai saprast vienkārši kā likumu un noteikumu pārkāpšanu, kāds ir politologu lielākās

¹⁴ Nesena Lielbritānijas Nacionālā audita biroja ziņojums parāda 75 procentu pieaugumu no 1999. gada līdz 2000. gadam konstatētajām, ar ES līdzekļiem saistītajām krāpšanām. Lielākoties krāpšana atklājusies Lielbritānijā uzlabotā auditēšanas mehānisma dēļ; bet dažām valstīm vispār nav izdevies konstatēt jebkādas krāpšanas gadījumus. Eiropas Revīzijas palāta septīto gadu pēc kārtas nebija spējīga apstiprināt ES atskaites bez atrunām; starp citu, tā konstatēja, ka Komisijai nav pilnīgas un ticamas informācijas, kas ļautu tai atšķirt starpniekiem veiktos maksājumus no ES līdzekļiem un maksājumus gala saņēmējiem. Sk. UK National Audit Office, *Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the Year 2000*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2, 30, 2002. gada maijs; P. Waugh, “British watchdog criticises 75 percent rise in European fraud”, *The Independent*, 2002. gada 30. maijs.

¹⁵ Sk. piemēru S. Theil and C. Dickey, “Europe’s dirty secret”, *Newsweek*, 2002. gada 29. aprīlis.

¹⁶ Diskusija pievēršas ne tikai tam, kas veido korupciju, bet arī tam, vai definīcija vispār ir iespējama. Piemēram, Frenks Anečiariko (*Frank Anechiarico*) un Džeimss B. Džeikobs (*James B. Jacobs*) apgalvo, ka korupcijas pamatā ir subjektīvs jēdziens un ka tas mainās laika gaitā, tāpēc to nevar definēt vispārpieņemtā veidā. Sk. F. Anechiarico and J. B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996, 3.–5. lpp.

daļas viedoklis. Netiek piedāvāta korupcijas definīcija, kas būtu izmantojama visās kandidātvalstīs, un netiek mēģināts klasificēt valstis pēc korupcijas izplatības. Ir mēģināts piedāvāt plašāku izpratni par to, kādi rīcības veidi un fenomenī pieskaitāmi korupcijai un kāpēc to novēršanai jāklūst par pretkorupcijas politikas sastāvdaļu.

1.2.1. Definīcijas un korupcijas izplatības apjoma noteikšanas problēmas

Likumu robežas

Politologi un korupcijas pētnieki sliecas pieņemt korupcijas jēdzienu, kas centrēts uz “valsts pārvaldi” un kurā korupcija ir definēta vai identificēta kā izturēšanās, kas

neatbilst oficiālajiem sabiedriskās lomas pienākumiem, bet nāk par labu privātam finansiālajam vai statusa ieguvumam; vai arī pārkāpj likumus, lai realizētu noteikta veida privātu ietekmi. Tās ir tādas rīcības formas kā, piemēram, kukuļošana... nepotisms... un nelikumīga piesavināšanās.¹⁷

Uz valsts pārvaldi centrētās pieejas sliecas pievērsties likumu pārkāpšanai. Tomēr šai pieejai ir vairākas problēmas: piemēram, elite var pieņemt likumus, lai sekmētu korupciju, un pat valstīs, kas korupciju mēģina pilnīgi regulēt, likumi nekad nespēj aptvert visas darbības, tostarp daudzas tādas, kas plaši atzītas par korumpētām.¹⁸ Piemēram, valdības vadītās raidorganizācijas privāto TV licenču piešķiršanu – apmaiņā pret sistemātisku politisko atbalstu no attiecīgās TV stacijas – ir ļoti grūti krimināli sodīt. 1999. gadā Ungārijas tieslietu ministre Ibolija Davida (*Ibolya David*) sakarā ar goda memoranda “Par pretkorupcijas politiku” parakstīšanu starp Ungāriju un ANO atzina nepieciešamību pieņemt plašu korupcijas definīciju, kas aptvertu vairāk nekā tikai kriminālkodeksa pārkāpumus.

Nav pietiekami... vērst...stratēģiju tikai uz kriminālnoziedzumiem, kas saistās ar korupciju; var pastāvēt tādas kukuļošanas formas, kas pēc Kriminālkodeksa neietver sevī nozieguma sastāvu...¹⁹

¹⁷ A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine (red.), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989, 966. lpp.

¹⁸ Diskusijai par korupcijas definēšanas un izpratnes pieejām sk. M. Philp, “Conceptualizing Political Corruption,”: A. J. Heidenheimer and M. Johnston (red.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, 41.–57. lpp.

¹⁹ Ungārijas tieslietu ministres Ibolijas Davidas (*Ibolya David*) runa sakarā ar memoranda “Par korupcijas apkarošanas politikas izpratni” parakstīšanu starp Ungārijas valdību un ANO.

Kaut arī statistika par kriminālnoziedzumiem varētu šķist vienīgais negrozāmi "patiesais" korupcijas rādītājs, šo un citu iemeslu dēļ uz to nevarētu balstīt nopietnu analīzi, lai novērtētu korupcijas izplatību konkrētā valstī, un no lielāka skaita notiesāto par kukuļošanas pārkāpumiem nevar izdarīt galīgu secinājumu, ka korupcija šajā valstī ir plašāk izplatīta. Situācija kandidātvalstīs apstiprina šo argumentu, jo uz notiesāšanas gadījumu skaitu atsevišķās valstīs, šķiet, nevar vairāk paļauties kā uz citiem pierādījumiem par korupcijas izplatību. ES dalībvalstu oficiālie dokumenti sniedz maz papildu skaidrības. Apsūdzību skaits tiesās par korupcijas noziegumiem Vācijā, piemēram, 1999. gadā bija 1034, kas atbilstoši valsts lielumam vispār ir līdzīgs skaitļiem kandidātvalstīs.²⁰ Toties Lielbritānijā 1999. gadā nebija gandrīz nevienas apsūdzības pēc Korupcijas novēršanas likuma un Publisko institūciju korupcijas likuma pantiem, tāpat arī vārda tiešā nozīmē nebija nevienas apsūdzības Ziemeļīrijā vai Skotijā.²¹

Aptauju dati

Galvenais korupcijas līmeņa pierādījumu avots ir uztveres un pieredzes aptauja. Aptaujas detalizēti apskatītas 3.1. nodaļā. Sabiedriskās domas aptaujas turpina dominēt šajā sfērā. Galvenā problēma, ka tās atspoguļo korupcijas *uztveri*, nevis pašas korupcijas izplatību, un ir apšaubāms, vai aptaujas var izmantot kā ticamus pastāvošā korupcijas līmeņa rādītājus.²² Konkrēti – cilvēki savā izpratnē sliecas sniegt vispārīgus vērtējumus, kaut gan korupcijas pieredze ir īpaša un specifiska. Detalizētas aptaujas par iedzīvotāju uztveri un pieredzi Ukrainā, Bulgārijā, Slovākijā un Čehijā norāda, ka vispārējie uzskati nav ticams iedzīvotāju patiesās pieredzes rādītājs:

Uzskats par augstu korupcijas līmeni [postkomunistiskajās valstīs] ir plaši izplatīts un kaitina iedzīvotājus it visur. Taču, kaut arī konstatēts, ka iedzīvotāji vispārīgās sarunās plaši apspriež nepieciešamību piedāvāt kukuļus un dāvanas zemāka līmeņa amatpersonām, viņu ziņojumos par personisko pieredzi šī prakse tik plaši neatspoguļojas... Viņu darījumos ar amatpersonām korupcija nav

²⁰ GRECO, *Evaluation Report on Germany*, pieņēmusi GRECO savā 8. plenārsēdē, Strasbūrā, 2002. gada 4.–8. martā, 6. lpp. Turklāt tiesas apsūdzību skaits no 258 gadījumiem 1994. gadā ir ievērojami audzis.

²¹ GRECO, *Evaluation Report on the United Kingdom*, pieņēmusi GRECO savā 6. plenārsēdē, Strasbūrā, 2001. gada 10.–14. septembrī, 3. lpp.

²² Arī TI uzsver uztveres indeksu izmantošanas ierobežojumus. Sk. J. G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*, Transparency International and Göttingen University, 2001. gada jūnijs, 4. lpp. <<http://www.transparency.org/cpi/2001/dnld/methodology.pdf>> (skatīts 2001. gada 31. jūlijā).

vienīgā problēma... un nebūt ne visbiežāk sastopamā un nomācošākā iezīme ikdienas attiecībās ar amatpersonām jebkurā no četrām valstīm.²³

Aptaujas par konkrētu korupcijas pieredzi atrodas pakāpi augstāk par aptaujām, kas balstās tikai uz viedokļiem un uztveri. Taču arī tās saskaras ar daudzām problēmām, piemēram, ar piekrišanu (respondenti var sniegt atbildi, kas "apmierinātu" intervētāju), ar atbilžu variācijām atkarībā no aptaujas veida, kā arī ar kļūdainu atmiņu.²⁴

Institucionalizēta korupcija un privileģēts stāvoklis

Cita problēma, kad korupcijas jēdziens tiek šauri definēts, visās valstīs ir tā, ka tajās ne pārāk atsaucīgi tiek pieņemta izpratne par institucionalizētu korupciju. Piemēram, ziedojs politiskajai partijai kā atlīdzība par iegūtu kontraktu sabiedriskajam iepirkumam var netikt uzskatīts par korupciju, jo labumu no šā darījuma negūst konkrētas personas. Turklāt Centrāleiropas un Austrumeiropas reģionā korupcija vēsturiski bieži vien ir nostiprinājusies privileģētā stāvokļa izmantošanā. Dažādām ietekmes grupām ir svarīga loma visās postkomunistiskajās valstīs, veidojoties attiecībām starp valsti, privāto sektoru un iedzīvotājiem.²⁵ Šādi tikli parasti balstās uz laikā neierobežotu labumu apmaiņas sistēmu, ko būtu ļoti grūti novērtēt naudā,²⁶ bet centieni definēt vai noteikt korupciju ir kļuvuši aizvien sarežģītāki, ja darbojas šādas apmaiņas sistēmas. Kaut gan, mēģinot efektīvi iztīrīt korupciju postkomunistiskajās valstīs, nevar ignorēt šādus tiklus, to sarežģītība rada šaubas par ticamu korupcijas novērtējumu, izmantojot jebkuras iepriekš minētās metodes.

²³ W. L. Miller, A. B. Grodeland and T. Y. Koshechkina, *A Culture of Corruption?: Coping with Government in Post-communist Europe*, Central European University Press, Budapest, 2001, 279. lpp.

²⁴ Piemēram, ar atmiņu saistītās problēmas varētu būt ietekmējušas Pasaules Bankas/ERAB Uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptaujas rezultātus (sk. 3.1. nod.), kurā kompānijām tika jautāts, cik procentu no gada ieņēmumiem tās katru gadu neoficiāli maksā valsts amatpersonām.

²⁵ "Dažu personu privileģēts stāvoklis un korupcija ir divi dažādi jēdzieni. Dažu personu privileģēts stāvoklis ir sociālās organizācijas forma, bet korupcija ir atsevišķa indivīda sociālā uzvedība ... kas var arī nepāraugt masu fenomenā... Postkomunistiskajā kontekstā abi fenomenāli ir sajaukušies." A. Sajó, "Clientelism and Extortion: Corruption in Transition" (saīsinātā versija no A. Sajó, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe," *East European Constitutional Review* 1998, 7. sēj., Nr. 2), 2. lpp.

²⁶ Piemēram, ja augsta ranga valsts amatpersona darbojas, lai izveidotu noteikumus sektoram, kurā dominējošā firmā viņš vēlāk tiek pieņemts darbā, vai arī ja kompānijas vienojas sagatavot sabiedrisku tenderi, lai uzvarētu "konkurentus", par to pretī saņemot firmas palīdzību citai tā pašā tikla kompānijai.

ES kandidātvalstu vērtējumi netieši norāda, ka korupciju lielākoties saprot šaurākajā, kukuļošanas nozīmē, atbilstoši krimināltiesībām vai starptautiskajām konvencijām. Tomēr Komisijas paustās bažas un ieteikumi tās regulārajos ziņojumos bieži vien ir plašāka mēroga, parasti tiek izteikti aicinājumi uzlabot struktūras, kas regulē interešu konfliktus,²⁷ partiju finansējumu²⁸ vai pieeju informācijai²⁹. Šādos apstākļos un ar konkrētajiem komentāriem par kriminālās statistikas lietderību varētu likties, ka Komisijai trūkst skaidras izpratnes par to, ko tā saprot ar korupciju un kas varētu veidot veiksmīgu pretkorupcijas politiku.

1.2.2. Korupcijas apkarošanas politika: konkurējošās pieejas

Apsvērumus definīciju sakarā vēl vairāk sarežģī strīdi par to, kas veido labu pretkorupcijas politiku. Lai vienkāršāk vispārinātu, korupcijas apkarošanas politikas pieejas var iedalīt piecās pamatgrupās:

(i) *Kriminālās un administratīvās kontroles pieeja*

No šāda viedokļa korupciju saprot kā relatīvi vienkāršu kukuļošanu; valsts amatpersonas un politiķi tiek uzskatīti par tādiem, kas meklē korupcijas iespējas, un korupcijas apkarošanas politika sastāv no efektīva krimināllikuma izveides un īstenošanas saistībā ar efektīviem oficiālajiem kontroles mehānismiem publiskajā pārvaldē. Tā, šķiet, ir svarīgākā Eiropas Komisijas pieņemta perspektīva, kas atspoguļo pastāvošos Eiropas korupcijas apkarošanas instrumentus (sk. 2.1.1. nodaļu).

(ii) *“Mazās valdības” pieeja*

“Mazās valdības” pieejai, balstoties uz kriminālās un administratīvās kontroles metodi, ir kopīgs pamatpieņēmums, ka amatpersonas ir būtiski korumpētas un izmanto jebkuru iedzīvošanās iespēju. Kriminālās un administratīvās kontroles pieeja cenšas samazināt šādu iedzīvošanās iespēju, izmantojot juridiski administratīvus līdzekļus, bet “mazās valdības” pieeja atzīst, ka valdība pati par sevi ir problēma. Šā viedokļa aizstāvjiem korupcijas apkarošana sastāv no valsts lomu pazeminošas un noteikumus līdz minimumam samazinošas politikas. Roberta Klitgora (*Robert Klitgaard*) pieeja, kur korupciju var izteikt formulā “*monopols plus rīcības brīvība minus atbildība*”, skaidri parāda tendenci

²⁷ Piemēram, Slovēnija (2001).

²⁸ Piemēram, Rumānija (2001).

²⁹ Piemēram, Slovākija (2001), Rumānija (2001). Polijas Publiskās informācijas likuma ieviešana ir minēta kā “svarīgs sasniegums” cīņā pret korupciju (2001).

aplūkot korupcijas problēmu vadītāja–padotā problēmu izpausmē,³⁰ kas viegli noved pie pieņēmuma, ka risinājums ir valdības lomas samazināšana līdz minimumam.

(iii) “Politekonomiskā” perspektīva

Šai pieejai ar “mazās valdības” perspektīvu ir kopīgs pieņēmums, ka korupcija rodas apstākļos, kad vadītāji nav spējīgi efektīvi uzmanīt padoto darbību, un šķiet, ka līdzīgs ir arī pieņēmums, ka amatpersonas pirmām kārtām cenšas vairot pašu labumu. Tomēr šādas pieejas aizstāvji koncentrējas nevis uz valsts apjomu, bet uz publisko reformu, lai uzlabotu atklātību un atbildību, kā arī lai ierobežotu vadītāja–padotā problēmu apjomu.³¹ Daniela Kaufmana (*Daniel Kaufmann*) skaidrojums *New York Times* 1999. gadā pirmām kārtām balstās uz šādu viedokli.

Korupciju neapkaro, ar to karojot, bet gan drīzāk īstenojot makroekonomisko stabilitāti, pāreju uz tirgus ekonomiku, demokratizāciju un veicot citas iniciatīvas, kas maina vidi, kurā eksistē korupcija.³²

Komisija dažkārt ir izmantojusi šā viedokļa elementus savā pieejā korupcijai kandidātvalstīs un attiecībā uz dažām valstīm ir komentējusi apstākļus, kas sekmē korupciju, īstenojot valsts kontroles lomu licencēšanā un atļauju izsniegšanas procedūrās.³³ Tomēr šī pieeja nav īstenota konsekventi. Korupcija reti tiek minēta saistībā ar atbilstību Kopenhāģenas ekonomiskajiem kritērijiem, un nav skaidrs, kāpēc bažas par licencēšanu un atļauju izsniegšanu dažās valstīs rodas, bet citās ne.³⁴

(iv) Daudzpusīgā stratēģija – valstiska godaprāta sistēmas pieeja

Atzinums, ka šauri orientētām korupcijas apkarošanas stratēģijām ir bijuši ierobežoti panākumi, ir sekmējis dažu starptautisko organizāciju centienus paplašināt savas pretkorupcijas politikas ieteikumus. “Valstiska godaprāta sistēma”, kuru kopš 1996. gada

³⁰ Sk. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1991.

³¹ Atšķirība starp šo pieeju un “mazās valdības” pieeju ir parādīta Sūzanas Rouzas-Ekermanes argumentā, ka valdības izdevumu samazināšana patiesībā varētu palielināt korupciju, palielinot deficītu. Sk. S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 41. lpp.

³² S. Schmemann, “What makes nations turn corrupt?: Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal”, *New York Times*, 1999. gada 28. augustā.

³³ Sk., piemēram, Eiropas Savienības Komisija, 2001. gada regulārais ziņojums par Bulgārijas progresu sakarā ar iestāšanos.

³⁴ Piemēram, jaunais Tirdzniecības licencēšanas likums, kas stājies spēkā Čehijā 2000. gada aprīlī, palielināja valsts lomu licencēšanas procedūrās un, iespējams, bija reakcija uz ES prasībām.

aizstāv *Transparency International*,³⁵ ir viens no šādas pieejas piemēriem. Pasaules Banka ir rezumējusi savus centienus izveidot “daudzpusīgu pretkorupcijas stratēģiju”.

Līdz šim brīdim korupcijas novēršanas programmas lielākoties ir pievērsušās tādiem līdzekļiem, kas skar administratīvo korupciju, reformējot publisko pārvaldi un budžeta finanšu vadību. Taču, atzīstot, ka korupcijas saknes sniedzas tālāk par valdības struktūru vājumu, diapazons ir pakāpeniski palielināts, lai aptvertu plašākas strukturālās attiecības... Mērķi ir tie paši: valsts spēju un valstiskā sektora darbības stiprināšana, politiskās atbildības veicināšana, iespēju nodrošināšana pilsoniskajai sabiedrībai un ekonomiskās konkurences palielināšana.³⁶

Divi plašākas stratēģijas elementi, kam, iespējams, ir īpaša nozīme kandidātvalstīs, ir centieni iekļaut lobēšanas praksi pieņemamās robežās un centieni iesaistīt pilsonisko sabiedrību pretkorupcijas projektos. It īpaši lobēšana ir vai nu šķietama vai reāli pastāvoša nopietna korupcijas problēma lielākajā daļā kandidātvalstu, kā norādīts EUMAP ziņojumos par atsevišķām valstīm. Dažās valstīs, piemēram, Polijā un Bulgārijā, pilsoniskajām organizācijām ir bijusi nozīmīga loma korupcijas un pretkorupcijas iniciatīvu aktualizēšanā gan valsts, gan starptautiskā līmenī. Citās valstīs, piemēram, Slovēnijā vai Čehijā, pilsoniskās sabiedrības ietekme ir bijusi ļoti vāja.

Eiropas Komisija nemin lobēšanu nevienā no regulārajiem ziņojumiem, bet pilsoniskās sabiedrības lomu – tikai divos 2001. gada regulārajos ziņojumos (Bulgārija un Lietuva). Tas varētu būt saistīts ar faktu, ka abas šīs jomas ir pamatā Komisijas centieniem veikt valdības reformas pašā Eiropas Savienībā (sk. 2. nodaļu). Kaut arī šā pārskata mērķis nav nosodīt jebkuru lobēšanu, ziņojums un atsevišķu valstu apraksti, kas to papildina, skaidri parāda, ka robežu noteikšana tam, kas lobēšanā tiek uzskatīts par pieņemamu, un sankciju piemērošana, lai novērstu tādu lobēšanu, kas pārsniedz šīs robežas, ir būtiska pretkorupcijas politikas sastāvdaļa visās kandidātvalstīs. Pasaules Banka norāda, ka

tas, kas atšķir “valsts sagrābšanu” kā korupcijas formu no vispārpieņemtām politiskās ietekmes formām, piemēram, lobēšanas, ir mehānismi, ar kuriem privātas intereses mijiedarbojas ar valsti. “Valsts sagrābšana” parādās, ja valsts amatpersonas nelikumīgi gūst personisku labumu, izmantojot neoficiālus, necaurredzamus un ļoti privileģētus pieejas kanālus.³⁷

³⁵ Sk. <http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

³⁶ The World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 39. lpp.

³⁷ The World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, 3. lpp.

No šāda viedokļa lobēšana, kas notiek kolektīvajās organizācijās (piemēram, rūpnieku asociācijās) un ir caurskatāma un publiska (piemēram, valsts konsultāciju procesos), būtu pieņemama un pat veicināma, bet slepena specifisku interešu lobēšana, izmantojot attiecības “dots pret dotu” ar politiķiem vai partijām, ir korumpējoša un kaitīga.

(v) Uz sabiedrisko godaprātu balstītas pieejas

Iepriekš minētajām pretkorupcijas politikas pieejām kopīgs ir atzinums, ka valsts amatpersonām ir raksturīga pašieinteresētība, un korupcijas kontrole tāpēc balstās uz atzinumu, ka korupcijas izmaksas ir lielākas nekā ieguvums. Šīs pretkorupcijas stratēģijas sliecas panākt lielāku demokrātiju un iedzīvotājiem sniegt lēmumu pieņemšanas procesu pārskatāmību, samazināt valsts amatpersonu autonomiju un rīcības brīvību, uzlabot pārbaudes sistēmas, atbildību un noteikt ierobežojošas sankcijas. Tās koncentrējas uz amatpersonu netiešo stimulu palielināšanu, lai tās nekļūtu korumpētas, tas ir, pastiprinot negatīvās sekas par amatpersonu korumpētām darbībām.

Cita pretkorupcijas pieeja pievēršas sabiedriskā godaprāta veidošanai. Šāda pieeja balstās uz tiešajiem stimuliem, tas ir, uz pieņēmumu, ka amatpersonas var saņemt pozitīvu stimulu, rīkojoties godprātīgi, nevis tikai izjust negatīvas sekas, vairoties no pieķeršanas korumpētās darbībās. Pieeja balstās arī uz aksiomu, ka korupciju vislabāk kontrolēt, veicinot tādu valsts amatpersonu sagatavošanu, kuras realizē savu varu brīvi un sabiedrības interešu vārdā un ir daudz maz imūnas pret korumpēšanas iespējām, jo ir konkrēti definējušas savu lomu. Šādas politikas elementus var atrast Polijas Civildienesta pieejā, un tā pirmām kārtām balstīta uz valsts ierēdņu ētikas izveidi un attīstīšanu.

Šādas stratēģijas iespējamā priekšrocība postkomunistiskajās valstīs – tā šķietami tiešāk pievēršas problēmai, ko valstis mantojušas no komunistiskā režīma: skaidras sabiedriskās pienākuma izjūtas trūkums un sabiedriskās kultūras nepieciešamība, kurā noteikti būtu izteikta atzinība godprātīgiem ierēdņiem. No šāda viedokļa kandidātvalstu problēma ir izveidot tādu civildienestu un sabiedriskās politikas kultūru, kas mainītu cilvēku priekšstatus gan par viņiem pašiem, gan par viņu valsts amatpersonām.

Uz sabiedrisko godaprātu balstītās stratēģijas atzīst arī to, ka pretkorupcijas stratēģijām, kas balstītas uz rīcības brīvības samazināšanu līdz minimumam, pašām var nākties no tā ciest. Pretkorupcijas politika, kas aiziet pārāk tālu, ierobežojot rīcības brīvību, var beigties tādējādi, ka amatpersonām tiek liegta pat tā rīcības brīvība, kas tām nepieciešama lēmumu pieņemšanai sabiedrības interesēs. Pārejas perioda valstu kontekstā var apšaubīt, vai ir lietderīgi mēģināt maksimāli ierobežot rīcības brīvību valstīs, kas īsteno svarīgus pārejas laika uzdevumus.

Mācībstunda ES

Pretkorupcijas politikas līdzekļi, ko Eiropas Komisija ir centusies ieteikt kandidātvalstīm, vispār ir orientēti uz stingrākas kontroles noteikšanu, ar spēcīgu uzsvāru uz kriminālo pretkorupcijas normu optimālu un pilnīgu darbību. Šādā politikā vajadzētu būt

vietai arī precīziem noteikumiem (kuru pārkāpums pats par sevi varētu būt kriminālnoziedzums) par interešu konfliktiem un īpašumu monitoringa vispārēju ieviešanu un stiprināšanu³⁸, to attiecinot arī uz dažādiem monitoringā iesaistītiem birojiem, publiskās pārvaldes uzraudzības un audita institūcijām. Vismaz līdz nesēnai pagātnei starptautisko institūciju rekomendācijas lielākoties pievērsās civillikumu un krimināllikumu reformēšanai³⁹ un publiskās pārvaldes reformām, kas domātas kontroles mehānismu efektivitātes un valsts amatpersonu atbildības palielināšanai. Kaut arī Komisija sākusī pievērst lielāku uzmanību valsts amatpersonu ētikas kodeksu pieņemšanai, šķiet, ka šādi kodeksi tiek uzspiesti “no augšas”. Arī kandidatvalstis šādu kodeksu pieņemšanā neievēro dažas svarīgākās “mācībstundas”, ko jau apguvušas rietumu valstis, kas ir pieņēmušas šādus ētikas kodeksus: piemēram, ka efektīvi kodeksi ir detalizēti izstrādāti un ka tie jāveido, konsultējoties ar amatpersonām, uz kurām tie attiecas.

Turklāt kopš 20. gadsimta deviņdesmito gadu vidus palielinās atkārtoti izdotās literatūras apjoms par to, kāpēc konvenciālas pieejas tiek nepareizi izmantotas pretkorupcijas politikā. Daži analītiķi apgalvo, ka mēģinājumi veikt korupcijas kontroli par katru cenu var samazināt pārvaldes efektivitāti vai īstenībā nemaz neierobežot korupcijas līmeni.⁴⁰ It sevišķi daudzo likumu, noteikumu un sankciju pārplūmība, ko atbalsta skaitliski aizvien pieaugošie uzraudzības un kontroles biroji, var izveidot situāciju, kad iestādes daudz vairāk laika veltī, lai nodarbotos ar pretkorupcijas jautājumiem, nevis lai pildītu savas tiesās funkcijas. Tas varētu radīt arī valsts vai pašvaldību ierēdņu patoloģisku reakciju, piemēram, tendenci “strādāt, lemjot stingri pēc priekšrakstiem”. Šie analītiķi izdara secinājumu: lai amatpersonas realizētu varu, tām jābūt zināmai rīcības brīvības pakāpei, vismaz augstākajā valdības līmenī; “jo mazāk mēs uzticamies [valsts amatpersonām], jo mazāk tās mūsu labā var darīt un jo vairāk samazinās viņu lemtspēja”.⁴¹

³⁸ Tieši tā tas ir ar daudziem ASV noteikumiem.

³⁹ Visskaidrāk tas redzams starptautisko korupcijas apkarošanas konvenciju, piemēram, 1997. gada OECD Konvencijas pret ārvalstu amatpersonu kukuļošanu starptautiskajās biznesa transakcijās vai Eiropas Padomes Civiltiesību un Krimināltiesību Konvenciju, pieņemšanā par korupciju.

⁴⁰ Visspilgtāko piemēru sniedz Frenks Anehariko (*Frank Anecharico*) un Džeimss B. Džeikobs (*James B. Jacobs*), kas pārlicinoši argumentē, ka “dzišanās pēc absolūta godaprāta” Ņujorkā ir novedusi pie lielākas birokrātiskās neefektivitātes, nemaz nesamazinot korupcijas līmeni. Sk. F. Anecharico and J. B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.

⁴¹ M. Philp, “Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks”, npublicēts dokuments Pasaules Bankas semināram, Varšava, 2000. gada maijs, 5. lpp.

Šiem apsvērumiem ir vistiešākā saistība ar korupcijas problēmu kandidātvalstīs. Eiropas Komisijas pieeja, rekomendācijas un prasības pretkorupcijas politikas sfērā kandidātvalstīs koncentrējas uz eliti, uz korupcijas apkarošanas stratēģiju “no augšas”, cenšoties panākt adekvātu “politisko gribu”, uz krimināllikuma īstenošanu un funkcionējošu kontroles mehānismu izveidi lielākoties tāpēc, lai kontrolētu ES līdzekļu izlietojumu. Koncentrēšanās uz eliti un uz finanšu kontroles mehānismiem kopš 2001. gada faktiski ir pat pastiprinājusies pēc Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD) un ES kopīgās Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu Pārvaldes un vadības uzlabojumu atbalsta programmas (*Support for Improvement in Governance and Management* – SIGMA) ieviešanas, kam tika uzdots mazināt savas aktivitātes un pirmām kārtām pievērsties finanšu kontrolei un ārējam auditam.⁴²

Pretkorupcijas “revizionistu” iebildumiem attiecībā uz dominējošām pretapkaršanas politikas tendencēm varētu būt ievērojama nozīme postkomunistiskajās valstīs. Sevišķi labs pamats iebildumiem ir paļaušanās uz represīviem risinājumiem un formāliem kontroles mehānismiem publiskajā pārvaldē. Represīvos risinājumus varētu degradēt to institūciju korupcija, kuras tos realizē, jo pārvalde, kas cenšas apmierinoši izpildīt pati savus uzdevumus, varētu būt nesagatavota veltīt līdzekļus un personālu plašajiem iekšējās kontroles mehānismiem. Turklāt – īpaši

Austrumeiropas birokrātijas raksturs un vēl vairāk likumu un vadliniju izstrāde apdraudētu lielākas efektivitātes nodrošināšanu un vairāku stimulu realizēšanu attiecībā uz valsts amatpersonām un sabiedrības locekļiem, kas cenšas darboties ārpus šīs sistēmas. Ja daļa no problēmas ir cieņas trūkums pret valsts institūcijām un likuma ietvariem, tad nevar gaidīt, ka vairāk likuma noteiktu barjeru nesīs labumu.⁴³

Visbeidzot fundamentāla dilemma visiem risinājumiem, kas balstās uz kontroli un represijām, ir jautājums par to, “kas uzraudzīs uzraugus?”. It sevišķi – kā pašam par sevi saprotamam nevar piekrist pieņēmumam, ka formālu atbildības un atskaitītāšanās mehānismu izveide postkomunistiskajās valstīs sekmēs cīņu pret korupciju. Šādu institūciju efektivitāte ir atkarīga no daudziem faktoriem, ar dažiem no kuriem nodarbojas Eiropas Komisija (piemēram, saskaņotas finanšu vadības sistēmas izveide valsts pārvaldē kā efektīvas kontroles un audita priekšnoteikums). Sevišķi svarīgi jautājumi ir augstākās ierēdniecības godaprāts un valdības gatavība piešķirt viņiem neatkarību un respektēt viņu spriedumus.

⁴² A. M. Cirtautas, “Corruption and the New Ethical Infrastructure of Capitalism”, *East European Constitutional Review*, Spring/Summer 2001, 83. lpp.

⁴³ *Oxford Analytica Daily Brief*, 2001. gada 6. novembris.

Vispārināšanas draudi

Kaut arī ne vienmēr šīs problēmas grauj Komisijas sekmēto vai pieprasīto politiku kandidātvalstīs, tās vedina uz domām, ka tieša risinājumu pārņemšana no progresīvajām tirgus demokrātijām pārejas valstīs varētu nebūt īpaši iedarbīga – it sevišķi, ja šie risinājumi rada pretrunas pašos rietumos. Komisijas izmantotā pieeja ir pretrunā arī ar daudzu dalībvalstu praksi. Darbs ar korupciju ir visaptverošs ilgtermiņa process. Bieži vien katrai valstij ir specifiskas vajadzības, un reformu ieviešana ar cerībām uz tūlītējiem rezultātiem var nelabvēlīgi ietekmēt nepieciešamo reformu efektīvu atbilstību.

Šie apsvērumi rada turpmākos jautājumus, vai korupcijas līmeņa noteikšanas un apkarošanas standartiem pārejas perioda valstīs vajadzētu būt pilnīgi universāliem, varbūt konkrētos apstākļos nepieciešams vai pat izrādītos produktīvi pieļaut praksi, kas būtu nepieņemama vai pat pretlikumīga konsolidētajās demokrātijās. Piemēram, ir iemesli būt piesardzīgiem attiecībā uz tādu precīzu interešu konflikta noteikumu, kas pārejas perioda valstīs aizliedz nodarboties ar “nesavienojamām” funkcijām vai nosaka darba ierobežojumus atkarībā no darbības valsts vai pašvaldību ierēdņa amatā. Kaut arī noteikti vēlams, lai papildu darbības neradītu motivāciju amatpersonām viņu darbā, nesavienojamības noteikumu tūlītējai ieviešanai varētu būt pretējs efekts, ja interešu konflikta problēma tiek nepilnīgi izprasta un ja talantīgu politiķu un amatpersonu skaits valstī ir neliels. Sliktākā gadījumā, mudinot talantīgas amatpersonas pamest valsts vai pašvaldību dienestu, efektivitāte varētu pat samazināties, jo tas maz palīdzētu ierobežot korupciju. Iespējams, konstruktīvāk būtu veidot interešu konflikta jēdziena izpratni, izmantojot līdzekļus, kas balstās uz ētikas kodeksu un katra atsevišķa gadījuma iztīrīšanas nepieciešamību.

2. EIROPAS KORUPCIJAS APKAROŠANAS STANDARTU AVOTI

2.1. ES korupcijas novēršanas normas

Korupcijas kā ļoti svarīga jautājuma iekļaušana pievienošanās nosacījumos ES netieši norāda, ka pastāv visaptveroša pretkorupcijas politika, kas jau ir saistoša ES dalībvalstīm un kurai jāpielāgojas arī kandidātvalstīm. Tomēr patiesībā šādas politikas nav, vismaz tās formālajā nozīmē. Komisija ir centusies izveidot visaptverošu “labas pārvaldes” sistēmu, sevišķi kopš Pārvaldības Baltās grāmatas (*White Paper*) publicēšanas 2001. gada jūlijā.⁴⁴ Baltā grāmata daudz atklātāk un caurskatāmāk nosaka vai vēlreiz apstiprina pakļautības principus un it īpaši politikas veidošanas procesa mērķi. To pasākumu vidū, kas veikti kopš Baltās grāmatas publicēšanas, ir arī Eiropas Parlamenta deputātu uzvedības kodekss un centieni formulēt Komisijas amatpersonu uzvedības kodeksu. Ņemot vērā, ka Santēra vadītās Eiropas Komisija sastāvs 1999. gadā tika atlaists korupcijas dēļ, un baumas, kas 2002. gada sākumā izplatījās sakarā ar kādu citu tā paša atmasketāja paziņojumu, kurā uzsvēra nelikumīgas rīcības turpināšanās Komisijas līmenī,⁴⁵ kā arī viņa atkāpšanos no amata 2002. gada augustā un Komisijas bijušās vecākās grāmatvedes atlaišanu,⁴⁶ – tas, kā labas pārvaldes režīms turpmāk tiks formalizēts un institucionalizēts, būs galvenais rādītājs ES spējai pārvērst rūpes par korupciju konkrētos pretkorupcijas pasākumos.

Līdzās iepriekš minētajiem pasākumiem kopš 20. gadsimta deviņdesmito gadu sākuma ES ir pieņēmusi vairākus pretkorupcijas līdzekļus, un it sevišķi konvencijas par Komisijas finansiālo interešu aizstāvēšanu un par cīņu pret korupciju (sk. turpmāk). Tomēr vēl 2002. gada vidū nevienu no šīm konvencijām nav ratificējis pietiekams dalībvalstu skaits, lai tās varētu stāties spēkā.

⁴⁴ Commission of the European Union, *EU Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels, 2001. gada 25. jūlijs.

⁴⁵ D. Cronin, “Whistleblower probe casts doubt over budget sign-off”, *European Voice*, 7–13, 2002. gada marts.

⁴⁶ Pols Van Buitenen (*Paul Van Buitenen*), Komisijas amatpersona, (viņa apgalvojumu rezultātā 1999. gadā atkāpās Santēra vadītā Eiropas Komisija). Pols Van Buitenen atkāpās no amata 2002. gada augustā, apgalvodams, ka ir “rūgti vilies” par neveiksmi panākt finansiālo godīgumu kopš tā laika, kad Marta Andreasena (*Marta Andreasen*), Komisijas galvenā grāmatvede, 2002. gada augustā tika atlaista, kad bija atkārtoti izteikusi kritiku par Komisijas pavisām grāmatvedības praksi, salīdzinot ES grāmatvedības standartus ar *Enron* standartiem. Sk. K. Butler, “Official who exposed lax EU finances is suspended”, *The Independent*, 2002. gada 30. augusts.

Tātad ES pretkorupcijas sistēma paliek tikpat neskaidra un lielākoties juridiski nesaisstoša. Tam, iespējams, ir divi galvenie iemesli. Pirmkārt, korupcijas līmenis un raksturs dažādās dalībvalstīs ir atšķirīgs, atspoguļojot dažādas nacionālās tradīcijas un vēsturisko mantojumu. Piemēram, pastāv pilnīgi pretstati starp dziļi iesakņotām godīguma un krietnuma birokrātiskajām tradīcijām, kas raksturīgas lielākajai daļai ziemeļu dalībvalstu, no vienas puses, un, no otras puses, daudz brīvāku sabiedrisko pakalpojumu stilu, kas raksturīgs Francijai un, iespējams, nedaudz mazākā mērā arī Vācijai. Šo kontrastu raksturo daudzi aktuāli piemēri, no kuriem ievērojamākais ir tiesneses Īvas Žoli (*Eva Joly*) aiziešana, kura bija atbildīga par Elfa Akutēna (*Elf Aquitaine*) afēras izmeklēšanu Francijā.⁴⁷ Skandāli, kas skāruši Francijas prezidentu Žaku Širaku (*Jacques Chirac*)⁴⁸ vai Itālijas premjerministru Silvio Berluskoni (*Silvio Berlusconi*)⁴⁹, līdzās partiju finansēšanas skandāliem Vācijā⁵⁰, ir izgaismojuši faktu, ka korupcija nav tikai kandidātvalstu problēma.

Otrkārt, līdz šim brīdim Komisija nav uzskatījusi vai formulējusi korupciju kā rūpes par dalībvalstu spēju ieviest ES direktīvas. Šā iemesla dēļ tā nav saskatījusi tūlītēju nepieciešamību izdarīt spiedienu vai kritizēt par korupciju dalībvalstis. Turklāt Komisijas iekšējās korupcijas problēmas varētu mazināt iespēju kritizēt dalībvalstis pirms Komisijas iekšējās reformas pabeigšanas. Visbeidzot – pat ja Komisija ir kritizējusi dalībvalstis par korupciju, tās ir pietiekami spēcīgas, lai oponentu pret jebkuru piedāvāto ES direktīvu attiecībā uz viņu politikas sakārtošanu.

Šo iemeslu dēļ ir radusies pretrunīga situācija. No vienas puses, ES ir veikusi un veic vairākus svarīgus pasākumus, lai realizētu labas vadības režīmu ES pārvaldes līmenī. No otras puses, centieni šos pasākumus paplašināt un veicināt pretkorupcijas standartu un politikas “saskaņošanu” dalībvalstīs ir bijis grūts un fragmentārs process. Tajā pašā laikā Kopenhāgenas mandāts ir devis Komisijai tiesības izdarīt daudz lielāku spiedienu uz kandidātvalstīm, lai tās realizētu dažādus pretkorupcijas pasākumus. Tomēr Komisijas vara un iespējas pieprasīt šādu “saskaņošanu” no kandidātvalstīm zudis, tiklīdz tās kļūs par dalībvalstīm.

⁴⁷ Norvēģu izcelsmes tiesnese T. Žoli atstāja Franciju un devās uz tēvzemi 2001. gada sākumā, apgalvojot, ka sajūt politisku spiedienu.

⁴⁸ Sk. “Bad news for the president”, *The Economist*, 2002. gada 9. februāris; C. Dickey, “Jam Jar Politics”, *Newsweek*, 2002. gada 9. aprīlis.

⁴⁹ Sk. “Is there less than before?” *The Economist*, 2002. gada 16. februāris.

⁵⁰ Sk. “Too much of it”, *The Economist*, 2002. gada 6. aprīlis.

2.1.1. Tiešais pretkorupcijas tiesību normu kopums (*acquis*)

Strikti runājot, ES pretkorupcijas politika iekļaujas tieslietu un iekšlietu sfērā. 2002. gada septembrī Kopienas likumdošana šajā jomā sastāvēja no:

- 1995. gada Konvencijas par Eiropas Kopienas finansiālo interešu aizstāvību, kas nosaka minimuma standartus, kuri dalībvalstīm jāiekļauj savā Krimināllikumā attiecībā uz iespējamo krāpniecību ar Kopienas budžeta līdzekļiem;
- tās pašas Konvencijas Pirmā un Otrā protokola, kuri izvirza noteikumu, ka dalībvalstīm efektīvi jārikojas, sodot kukuļošanu, kas skar ES amatpersonas un Kopienas finansiālajām interesēm nodara kaitējumu, kā teikts minētajā Konvencijā;
- 1997. gada Konvencijas par cīņu pret korupciju, kas skar Eiropas Kopienas vai Eiropas Savienības dalībvalstu amatpersonas. Konvencija paplašina to amatpersonu kategoriju, uz kuriem attiecināma kukuļošana, aptverot pēc iespējas plašāku ES darbinieku spektru. Konvencija nosaka standartus, kas definē amatpersonu starptautiskajās korupcijas apkarošanas apsūdzībās, kā arī definē gan aktīvo, gan pasīvo korupciju pēc iespējas plašākā nozīmē, izvirzot dalībvalstīm pienākumu nodrošināt, ka to likumdošana aptver visus šīs definīcijas aspektus;
- Rīcības programmas attiecībā uz korupciju privātajā sektorā. To apstiprinājusi ES Ministru Padome 1998. gada decembrī, un tā paredzēta, lai vienādotu nacionālo likumdošanu attiecībā uz pasīvo un aktīvo korupciju privātajā sektorā, fizisko personu pienākumus šajā sfērā, sodus un sankcijas.⁵¹

Šie līdzekļi koncentrējas uz likumdošanas par kukuļošanu saskaņošanu, paplašinot likumdošanu attiecībā uz kukuļošanu tiktāl, lai tā aptvertu ārvalstu amatpersonas un starptautisko organizāciju amatpersonas, kā arī lai uzsvērtu tiesu sadarbību apsūdzību jomā par korupciju. Tomēr šie līdzekļi vēl nav stājušies spēkā visās dalībvalstīs: līdz 2002. gada martam tikai astoņas no 15 dalībvalstīm bija ratificējušas 1995. gada Konvenciju, un Komisija uzskata, ka ratifikācija netiks pabeigta tuvāko gadu laikā.⁵²

⁵¹ Council Joint Action 98/742/JHA, pieņemta 1998. gada 22. decembrī.

⁵² UK National Audit Office, *Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001–2002, 2002. g. 8. maijs, 27. lpp.

2.1.2. Netiešais pretkorupcijas tiesību normu kopums (*acquis*)

Papildus iepriekš minētajiem pretkorupcijas līdzekļiem ES pieeja korupcijai kandidātvalstīs aptver arī vairākas starptautiskās vienošanās, kas pēc ratifikācijas visās dalībvalstīs automātiski kļūs par tiesību normu kopuma (*acquis*) sastāvdaļu.

Tās ir:

- Eiropas Padomes Krimināltiesību pretkorupcijas konvencija;
- Eiropas Padomes Civiltiesību pretkorupcijas konvencija;
- Eiropas Padomes konvencija par noziedzīgu nodarījumu rezultātā iegūtās naudas “atmazgāšanu”, meklēšanu, apķilāšanu un konfiskāciju;
- OECD konvencija par ārvalstu amatpersonu kukuļošanas apkarošanu.

Komisija precīzi novērtē kandidātvalstis, balstoties uz to, vai tās, cita starpā, ir parakstījušas un ratificējušas šos dokumentus. Šīs vienošanās ir līdzīgas iepriekš minētajiem ES līdzekļiem, kaut arī tie konkrētās jomās sniedzas daudz tālāk. Piemēram, Krimināltiesību konvencija pieprasa par korupciju atbildīgu struktūru izveidi katrā valstī.

Līdz 2002. gada jūnijam daudz vairāk kandidātvalstu nekā ES dalībvalstu bija ratificējušas Eiropas Padomes konvencijas (sk. 1. un 2. tabulu), kuras, kā aprakstīts 1. nodaļā, lielākoties ir Eiropas Komisijas spiediena rezultāts. No otras puses, dalībvalstis ir progresējušas, ratificējot OECD konvenciju (sk. 3. tabulu).

1. tabula. Eiropas Padomes Krimināltiesību konvencija: stāvoklis 2002. gada jūnijā

<i>Valstis</i>	<i>Parakstīšanas datums</i>	<i>Ratifikācijas datums</i>	<i>Spēkā stāšanās datums</i>	<i>Atrunas</i>
<i>KANDIDĀTVALSTIS</i>				
Bulgārija	27/01/99	07/11/01	01/07/02	X
Čehija	15/10/99	08/09/00	01/07/02	X
Igaunija	08/06/00	06/12/01	01/07/02	X
Ungārija	26/04/99	22/11/00	01/07/02	X
Latvija	27/01/99	09/02/01	01/07/02	X
Lietuva	27/01/99	08/03/02	01/07/02	
Polija	27/01/99			
Rumānija	27/01/99			
Slovākija	27/01/99	09/06/00	01/07/02	
Slovēnija	07/05/99	12/05/00	01/07/02	X
<i>DALĪBVALSTIS</i>				
Austrija	13/10/00			
Beļģija	20/04/99			
Dānija	27/01/99	02/08/00	01/07/02	X
Somija	27/01/99			
Francija	09/09/99			
Vācija	27/01/99			
Grieķija	27/01/99			
Īrija	07/05/99			
Itālija	27/01/99			
Luksemburga	27/01/99			
Nīderlande	29/06/00	11/04/02	01/08/02	X
Norvēģija	27/01/99			
Portugāle	30/04/99	07/05/02	01/09/02	X
Spānija				
Zviedrija	27/01/99			
Lielbritānija	27/01/99			

Avots: EP līgumu birojs <<http://conventions.coe.int>> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

2. tabula. Eiropas Padomes Civiltiesību konvencija: stāvoklis 2002. gada jūnijā

<i>Valstis</i>	<i>Parakstīšanas datums</i>	<i>Ratifikācijas datums</i>	<i>Spēkā stāšanās datums*</i>
<i>KANDIDĀTVALSTIS</i>			
Bulgārija	04/11/99	08/06/00	
Čehija	09/11/00		
Igaunija	24/01/00	08/12/00	
Ungārija			
Latvija			
Lietuva	18/04/02		
Polija	03/04/01		
Rumānija	04/11/99	23/04/02	
Slovākija	08/06/00		
Slovēnija	29/11/01		
<i>DALĪBVALSTIS</i>			
Austrija	13/10/00		
Beļģija	08/06/00		
Dānija	04/11/99		
Somija	08/06/00	23/10/01	
Francija	26/11/99		
Vācija	04/11/99		
Grieķija	08/06/00	21/02/02	
Īrija	04/11/99		
Itālija	04/11/99		
Luksemburga	04/11/99		
Nīderlande			
Norvēģija	04/11/99		
Portugāle			
Spānija			
Zviedrija	08/06/00		
Lielbritānija	08/06/00		

Piezīme: * Konvencijai nepieciešamas 14 ratifikācijas, lai tā stātos spēkā.

Avots: EP līgumu birojs <<http://conventions.coe.int>> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

3. tabula. OECD konvencija par ārvalstu amatpersonu kukuļošanu: stāvoklis 2002. gada jūnijā

<i>Valsts</i>	<i>Ratifikācijas līdzekļu atcelšana/ pieņemšana</i>	<i>Spēkā stāšanās datums</i>	<i>Ieviešanas, likumdošanas spēkā stāšanās datums **</i>
<i>KANDIDĀTVALSTIS</i>			
Bulgārija	1998. g. 22. decembris	1999. g. 20. februāris	1999. g. 29. janvāris
Čehija	2000. g. 21. janvāris	2000. g. 21. marts	1999. g. 9. jūnijs
Igaunija*			
Ungārija	1998. g. 4. decembris	1999. g. 15. februāris	1999. g. 1. marts
Latvija*			
Lietuva*			
Polija	2000. g. 8. septembris	2000. g. 7. novembris	2001. g. 4. februāris
Rumānija*			
Slovākija	1999. g. 24. septembris	1999. g. 23. novembris	1999. g. 1. novembris
Slovēnija	2001. g. 6. septembris	2001. g. 5. novembris	
<i>DALĪBVALSTIS</i>			
Austrija	1999. g. 20. maijs	1999. g. 19. jūlijs	1998. g. 1. oktobris
Beļģija	1999. g. 27. jūlijs	1999. g. 25. septembris	1999. g. 3. aprīlis
Dānija	2000. g. 5. septembris	2000. g. 4. novembris	2000. g. 1. maijs
Somija	1998. g. 10. decembris	1999. g. 15. februāris	1999. g. 1. janvāris
Francija	2000. g. 31. jūlijs	2000. g. 29. septembris	2000. g. 29. septembris
Vācija	1998. g. 10. novembris	1999. g. 15. februāris	2000. g. 15. februāris
Grieķija	1999. g. 5. februāris	1999. g. 6. aprīlis	1998. g. 1. decembris
Īrija			
Itālija	2000. g. 15. decembris	2001. g. 13. februāris	2000. g. 26. oktobris
Luksemburga	2001. g. 21. marts	2001. g. 20. maijs	2001. g. 11. februāris
Nīderlande	2001. g. 12. janvāris	2001. g. 13. marts	2001. g. 1. februāris
Norvēģija	1998. g. 18. decembris	1999. g. 16. februāris	1999. g. 1. janvāris
Portugāle	2000. g. 23. novembris	2001. g. 22. janvāris	
Spānija	2000. g. 4. janvāris	2001. g. 4. marts	2000. g. 2. februāris
Lielbritānija	1999. g. 8. jūnijs	1999. g. 7. augusts	1999. g. 1. jūlijs
Lielbritānija	1998. g. 14. decembris	1999. g. 15. februāris	

Piezīmes: * Vēl nav OECD Kukuļošanas apkarošanas darba grupas dalībnieces.

** Tas nenozīmē, ka valstis ir izpildījušas visas Konvencijas prasības. Piemēram, 2002. gada jūnijā Čehija vēl nebija noteikusi atbilstīgo juridisko struktūru.

Avots: <<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>> (skatīts 2002. gada 6. jūnijā).

2.1.3. Citi ar korupciju netieši saistīti nosacījumi

Iestāšanās sarunu process ietver arī mērķi saskaņot likumdošanas normas daudzās citās jomās, kas nav tieši pakārtojamas korupcijas apkarošanas politikai, tomēr ir nepārprotami aplūkojamas kā ļoti svarīgas saistībā ar ciņu pret korupciju.

Vissvarīgākās no tām ir:

- **Sabiedriskais iepirkums.** Komisijai ir bijusi ļoti nozīmīga loma, steidzinot kandidātvalstis sabiedriskā iepirkuma procedūru reformu, kas atbilstu Komisijas iepirkuma direktīvām. Direktīvas nosaka iepirkumu kontraktu sākotnējās vērtības, uz kurām balstoties jāizmanto konkurējošu tenderu nosacījumi, tās definē situācijas, kurās var izmantot ierobežotus tenderus vai sarunu procedūras, kā arī nosaka pieteikumu procedūru vispārējās prasības.⁵³
- **Civildienesta reforma.** Komisija ir konsekventi steidzinājusi kandidātvalstis reformēt valsts pārvaldi ar “vispārīgu mērķi paplašināt pārvaldes iespējas”. Gaidāmajai reformai ir trīs galvenie aspekti: paaugstināts personāla profesionālais līmenis, profesionālo standartu paaugstināšanās un palielināts atalgojums.
- **Valsts finanšu kontrole un audits.** Komisija pieprasa, lai kandidātvalstis ieviestu finanšu kontroles sistēmas, kas pirmām kārtām nodrošinātu pārlicību, ka aizvien pieaugošie ES līdzekļi netiek izšķērdēti. Tas nozīmē, ka jāpieņem starptautiskie valsts audita standarti⁵⁴, jāizveido efektīvas, neatkarīgas un visas projektu stadijas izsekojošas (*ex ante*) iekšējās kontroles sistēmas, kā arī jāpalielina gan personāla, gan informācijas sistēmu kapacitāte.
- **Tiesu reforma.** Komisija līdzvērtīgu nozīmi veltī tiesu reformai – ar pilnām tiesībām attiecībā arī uz korupciju. Komisija ir konsekventi noteikusi īstenot reformas, kas izveidotu un nodrošinātu tiesu neatkarību un tiesu sistēmas efektivitāti lietu izskatīšanā.⁵⁵ Abi šie mērķi ir pilnīgi nepieciešami nosacījumi, lai iedarbīgi apkarotu korupciju.

⁵³ Eiropas Komisijas direktīvas Nr. 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

⁵⁴ Limas Deklarācija par audita rīkojumu vadlīnijām, <http://www.intosai.org/2_LIMADe.html> (skatīts 2002. gada 31. jūlijā); INTOSAI Ētikas un auditēšanas standartu kodekss, <http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf> (skatīts 2002. gada 31. jūlijā).

⁵⁵ Sk. *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Open Society Institute, Budapeste 2001; un *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute (drīzumā tiks publicēts); pieejams <<http://www.eumap.org>>.

2.2. Eiropas Padome: divdesmit vadošie principi, GRECO

Līdzās divām konvencijām par korupciju Eiropas Padomes Ministru komiteja 1997. gadā ir apstiprinājusi “Divdesmit vadošos principus cīņā pret korupciju”.⁵⁶ Kaut arī šie principi nav saistoši nevienai valstij, tie kalpo kā potenciāls satvars korupcijas apkarošanas stratēģijas izveidei tās plašākajā nozīmē. Šie principi ietver ne tikai pretkorupcijas likumdošanu, bet arī korupcijas novēršanas un apkarošanas līdzekļus, tostarp sabiedriskās domas veicināšanu, prokuratūras un tiesu varas neatkarību, valsts funkcionāru imunitātes ierobežošanu, publiskās pārvaldes reformu (ietverot caurskatāmību), vēlēto pārstāvju uzvedības kodeksu, politisko partiju finansēšanas regulēšanu un mediju brīvību iegūt un sniegt informāciju.

1998. gadā Padome izveidoja Pretkorupcijas starpvalstu grupu (*Group of States Against Corruption – GRECO*), lai sekmētu starptautisko sadarbību.⁵⁷ GRECO, kurā 2002. gada jūlijā ir 34 dalībvalstis, organizēja vadošo principu izpildes monitoringu dalībvalstīs. Pirmajai GRECO dalībvalstu atbilstības novērtēšanas kārtai pēc trīs vadošajiem principiem jānoslēdzas līdz 2002. gada beigām.⁵⁸

Par spīti faktam, ka GRECO ir kļuvusi par pirmo struktūru, kas sistemātiski novērtē gan kandidātvalstis, gan ES dalībvalstis, Eiropas Komisija nav minējusi divdesmit vadošos principus nevienā iestāšanās dokumentā vai regulārajā ziņojumā, kaut arī regulārajos ziņojumos tā ir komentējusi kandidātvalstu iestāšanos GRECO.

⁵⁶ Eiropas Padomes Ministru Komitejas Rezolūcija 24 (1997), *Par divdesmit vadošajiem principiem cīņā pret korupciju*, <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>> (skatīts 2002. gada 31. jūlijā).

⁵⁷ Ministru Komiteja, Rezolūcija 7 (1998), 1998. gada 5. maijs.

⁵⁸ Pirmā novērtēšanas kārtā balstās uz 3. vadošo principu (juridiskais statuss, vara, pierādījumu nodrošināšanas līdzekļi, par novēršanu atbildīgo neatkarība un autonomija, korupcijas pārkāpumu izmeklēšana, apsūdzība un spriedums), 7. vadošo principu (personu vai organizāciju specializācija, kas ir atbildīgas par korupcijas apkarošanu, un viņu rīcībā esošie līdzekļi) un 6. vadošo principu (imunitāte attiecībā uz korupcijas pārkāpumu izmeklēšanu, lietas apsūdzību vai spriedumu). Otrajā novērtēšanas kārtā pārbaudīs atbilstību atsevišķiem Krimināltiesību Konvencijas pantiem un vēl sešiem vadošajiem principiem. Detalizētāk sk. <<http://www.greco.coe.int/>> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

3. KORUPCIJAS PROBLĒMA KANDIDĀTVALSTĪS

3.1. Korupcijas iemesli kandidātvalstīs

Šķiet, pastāv vienprātīgs viedoklis, ka korupcija Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs ir nopietnāka problēma nekā citās OECD valstīs, arī jau esošajās ES dalībvalstīs (sk. 3.3. nodaļu). Kaut arī robežas noteikšana starp kandidātvalstīm un dalībvalstīm korupcijas aspektā nav tik skaidra, kā bieži tiek norādīts, un kaut gan korupcija ES dalībvalstīs un ES institūcijās arī ir problēma, tomēr komunisma mantojums un postkomunistiskā pārejas perioda raksturs rada spēcīgus cēloņus, kāpēc korupciju kandidātvalstīs var uzskatīt par lielāku problēmu nekā dalībvalstīs.

3.1.1. Komunisma mantojums

Komunistiskās sistēmas izmantoja korupciju kā varas nostiprināšanas līdzekli, veidoja ekonomiskās sistēmas, kas, lai izdzīvotu, balstījās uz korupciju, un galu galā – vismaz savas vēstures pēdējā posmā – beidzās ar kleptokrātiju; tajās augsta līmeņa korupcija un piesavināšanās bija norma. Tas viss ir atstājis tādu izturēšanās modeļu mantojumu, kas nesekmē labi funkcionējošu, korupciju nosodošu demokrātiju un kultūru izveidi. Īpaši minami šādi modeļi:

- (i) augsta līmeņa lielas korupcijas un zema līmeņa sīkas korupcijas tradīcijas;
- (ii) nostiprinājusies neuzticība valstij;
- (ii) iedzīvotāju taisnīguma izjūta, apkrāpjot valsti (“sistēmas apiešana”);
- (iv) plaši izplatīts dažu personu privileģēts stāvoklis un apmaiņas formas, kas saduras gan ar oficiālajām politiskajām, gan birokrātiskajām normām;
- (v) korupcija privātajā sektorā kā godīgas konkurences aizstājēja.

Valsts sociālismā darbojošos sistēmu nozīmīgā daļā, pat tā mērenākajās formās (kā Ungārijā), bija dziļi iesakņojusies varas privileģētā stāvokļa izmantošana, kas radās tāpēc, ka nebija efektīva tirgus, un valsts vai citas sadales trūkuma dēļ. Kā jau minēts, šo sistēmu mantojuma izpratne ir būtiska, lai nopietni izskatītu korupcijas jautājumu postkomunistiskajās valstīs.

Korupcija pārejas periodā

Postkomunistiskās valstis saskaras ar daudziem nelabvēlīgiem faktoriem, kuru savienojums veicina korupciju un vienlaikus padara korupcijas kontroli sevišķi grūtu. Pārejas situācijas kopsaucējs, kuru starptautiskās organizācijas, piemēram, ES, ne vienmēr vēlas

atzīt, ir šāds: kaut arī veco sistēmu sabrukums Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs ir likvidējis vairākus korupcijas veidus, kas bija šo sistēmu sastāvdaļa, tomēr demokrati- zācija un pāreja uz tirgus ekonomiku veido tikpat daudzus korupcijas veidus.

Postkomunistiskās valstīs ir mantojušas birokrātijas, kam trūka daudzu regulētājiestāžu, kas nepieciešamas modernas valsts un ekonomikas funkcionēšanai, kā arī daudzu nosa- cijumu, kas nepieciešami atbildības mehānismu funkcionēšanai. To birokrātijas saskārās ar milzīgu daudzumu pārejas perioda uzdevumu, sākot no visas ekonomikas privatizā- cijas līdz dažos gadījumos pat valsts robežu pārskatīšanai, kas novērsa uzmanību no korupcijas apkarošanas centieniem un apgrūtināja atsevišķu darbību vai pārvaldes atbil- dības nodrošināšanu.

Politiskā un ekonomiskā liberalizācija ir pakļāvusi politiķus dažādiem spiedieniem, no kuriem daudzi ir koruptīvi. Īpaši tie, kam piederēja vara, nonāca izcilās pozīcijās, lai vei- dotu “spēles galvenos noteikumus” korupcijas sekmēšanai.⁵⁹ Pilsoniskā sabiedrība, kas komunistiskā režīma laikā dažādā mērā bija iznīcināta vai turēta ārpus sabiedriskās dzī- ves, pārejas perioda valstīs lielākoties ir vāja, un jāšaubās vai tai būs kāda loma korupci- jas apkarošanā.

Tajā pašā laikā ekonomiskās koncentrēšanās, pilsoniskās sabiedrības vājuma un pārejas perioda konkurences spiediena dēļ privātais sektors diez vai aktīvi atbalstīs korupcijas ierobežošanas reformas, pat ja korupcija spēcīgi graus uzņēmējdarbību.⁶⁰ Visbeidzot

⁵⁹ Lielāko Čehijas politisko partiju nesenie mēģinājumi mainīt vēlēšanu sistēmu sev par labu varētu būt piemērs sekām, ko Klaus Offe (*Claus Offe*) raksturo kā “atkarības no stratēģijas” problēmu. Tas kavē to, ko Džons Elsters (*Jon Elster*), Klaus Offe (*Claus Offe*) un Ulrihs Proiss (*Ulrich Preuss*) apzīmē ar terminu “vertikālie” un “horizontālie” nosacījumi, kas nepiecie- šami demokrātijas konsolidēšanai. Demokrātija tiek konsolidēta *vertikāli*, ja “..noteikumi, kuriem atbilstoši notiek politiskie un sadales konflikti, ir salīdzinoši imūni pret to, ka paši kļūst par šāda konflikta objektiem”. Bet *horizontālā* diferenciacija nepieciešama, izšķirot pa- kāpi, “kādā dažādas institucionālās sfēras norobežojas cita no citas un cik ierobežota ir vienas jomas statusu simbolu apmaināmība citā sfērā”. J. Elster, C. Offe and U. K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998, 28.–31. lpp.

Svarīgākais piemērs ir korupcijas pārņemtais privatizācijas process Krievijas visienesīgākajos valsts uzņēmumos 1994.–1995. gadā, kad daži oligarhi “par sviestmaizi” pārņēma valsts neizsmeļamās enerģijas rezervju kontroli, izmantojot valsts finansētā “aizdevuma pret akci- jām” shēmu.

⁶⁰ Ja tas ir taisnība, tad var tikt degradēta liberālā cerība, ka privātā sektora dalībnieki, kas iedzīvojas no korupcijas ar vairāk vai mazāk nelikumīgiem līdzekļiem, vēlāk atbalstīs liku- mīgu valsti savu i pašuma tiesību nodrošināšanai.

lielākajā daļā pārejas perioda valstu ekonomiskās labklājības pasliktināšanās – vismaz pārejas perioda sākotnējā fāzē – ir izraisījusi gan klientu tiklu vērtības palielināšanos, gan neuzticēšanos valstij. Šādā vidē korupcija lielākoties ir kļuvusi par ļoti politizētu un derīgu ieroci politiskajā cīņā, kas noteiktos apstākļos var samazināt sistēmas tiesiskumu vairāk, nekā kaitēt atsevišķu korumpētu politiķu attaisnošanai.⁶¹

3.1.2. Vispārināšanas draudi

Lai gan nevar noliegt, ka pastāv kopīgi faktori, kas ir korupcijas pamatā postkomunistiskajās valstīs, ir svarīgi izvirzīties no pieņēmuma, ka korupcija visās postkomunistiskajās valstīs ir vienāda un tāpēc tai nepieciešami vieni un tie paši risinājumi. Lielās kultūras atšķirības ES dalībvalstīs nav nekas neparasts. Kultūras, vēsturiskās un citas atšķirības Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs arī ir ļoti lielas, un tas atspoguļojas korupcijas apjoma un rakstura atšķirībās. Korupciju Čehijā, piemēram, šķiet, nosaka ne tikai komunistiskais mantojums, bet arī Habsburgu impērijas vēsturiskais mantojums un tā atstātā birokrātiskā tradīcija, toties Polijas korupcijas pamatā, kā vismaz uzskata daudzi vietējie novērotāji, cita starpā ir gadsimtiem veca neuzticēšanās valstij, ko radījusi dažādu ārējo okupācijas varu vēsture. Šīs atšķirības vedina uz domām, ka līdzās noteiktam pamatminimumam atsevišķās valstīs tomēr nepieciešami specifiski risinājumi; taču pašlaik šajā sfērā tiek veikts ļoti maz pētījumu, ja vien vispār kaut kas tiek darīts.

3.2. ES korupcijas novērtējums kandidātvalstīs

Korupcijas novērtēšanas grūtības, kas rodas vispārpieņemtas definīcijas trūkuma dēļ, saasina fakts, ka iesaistītās puses ir ieinteresētas korupcijas slēpšanā, jo to darbības parasti ir nelikumīgas. Eiropas Komisija ir atzinusi šīs grūtības, koncentrējoties vairāk uz korupcijas apkarošanas politiku, nevis uz pašu korupciju. Tomēr politikas pieprasīšana bez adekvātas tā fenomena analīzes, uz ko politika vērsta (korupcija), pelna kritiku, ka šāda politika, iespējams, neatbilst specifiskām dažādu valstu vajadzībām.

Korupcijas novērtēšanā Komisija ir lielākoties balstījusies uz pierādījumiem, ko savākušas vietējās EK delegācijas. Toties Komisijas pretkorupcijas politikas novērtējums balstās uz sistemātiskāku, kaut arī vēl aizvien ļoti vispārīgu kritēriju kopumu (sk. 3. 2. 1. nodaļu).

⁶¹ Pieaugošais atbalsts populistu (un pat pret sistēmu vērstām) partijām Polijā ir klasisks šādas nevēlamas attīstības piemērs.

3.2.1. Korupcijas novērtējums kandidātvalstīs

Viens no Komisijas noteiktajiem mērķiem kandidātvalstu pievienošanās progresa noteikšanā ir objektivitāte. Komisijas 1999. gada Apvienotajā ziņojumā minēts:

Regulārs novērtēšanas process, kas balstās uz nemainīgiem kritērijiem, ir vienīgais veids, kā godīgi un sabalansēti novērtēt katras kandidātvalsts reālās spējas atbilstoši Kopenhāgenas kritērijiem.⁶²

Skaidrs, ka korupcija ir sfēra, kurā samērā grūti sniegt objektīvu novērtējumu. Īstenībā Komisijas amatpersonas ir konstatējušas, ka Komisija nemaz nemēģina noteikt korupcijas apjomu kandidātvalstīs, bet pievēršas pretkorupcijas politikai. Tomēr savas analīzes strukturēšanai Komisija spriež par korupciju kandidātvalstīs, balstoties uz sekundāriem avotiem – no vietējām sabiedriskās domas aptaujām līdz starptautiskiem salīdzinošajiem pētījumiem. Taču Komisija neatsaucas ne uz pierādījumiem, kas pieejami par vairākām valstīm vienlaikus, ne arī izmanto konsekventu pieeju aptauju datu salīdzināšanā dažādās kandidātvalstīs. Piemēram, 2001. gada regulārajā ziņojumā par Slovākiju ir minētas vairākas jomas, kurās korupcija tiek uzskatīta par milzīgu problēmu. Šis apgalvojums, šķiet, balstās uz Pasauls Bankas aptauju, kas tika veikta Slovākijā 1999. gadā.⁶³ Toties Rumānijas novērtējumā Komisija nemin tādu pašu Rumānijā veiktu aptauju.

Komisijas novērtējums par korupcijas izplatību (sk. 4. un 5. tabulu), kurā korupcijas situācija kandidātvalstīs tiek klasificēta atbilstoši apgalvojumiem, kas svārstās no “relatīvi ierobežotas problēmas” līdz “problemātiskai jomai” un “plašai, sistemātiskai izplatībai”, noteikti ir intuitīvs. Regulāro ziņojumu analīzē norādīts, ka tiek izmantoti trīs svarīgākie korupcijas vērtēšanas kritēriji. Šie kritēriji turpmāk iztirzāti.

⁶² European Commission, *Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 1999. gada oktobris, 10. lpp.

⁶³ European Commission, *2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's progress towards Accession*, 19. lpp.

4. tabula. Kritēriji, kas izmantoti korupcijas līmeņa noteikšanai kandidātvalstīs 2000. gada regulārajos ziņojumos

<i>Valsts</i>	<i>Korupcijas līmeņa novērtējums</i>	<i>Kriminālā statistika</i>	<i>Sabiedriskās domas aptauja</i>	<i>Ziņojumi</i>	<i>Mediji</i>	<i>Kontroles, regulējošo struktūru trūkums</i>	<i>Baumas/ nav konkretizēts</i>
<i>Bulgārija</i>	Jā (ļoti nopietna problēma)		X		X	X	X
<i>Čehija</i>	Jā (turpina būt problēma)	X	X			X	
<i>Igaunija</i>	Jā (relatīvi neliela problēma)					X	
<i>Ungārija</i>	Jā (paliek problēma)					X	
<i>Latvija</i>	Jā (nopietns publiskās pārvaldes funkcionēšanas šķērslis)					X	
<i>Lietuva</i>	Jā (pamats bažām)	X				X	
<i>Polija</i>	Jā (vide, kurā korupcija var zelt)	X		X		X	
<i>Rumānija</i>	Jā (plaši izplatīta un sistēmiska problēma)	X				X	X
<i>Slovākija</i>	Jā (viedoklis, ka korupcija ir plaši izplatīta)		X			X	X
<i>Slovēnija</i>	Jā (relatīvi neliela)					X	X

Avots: Eiropas Komisija, 2000. gada regulārie ziņojumi, pieejami:

<<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/>> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

5. tabula. Kritēriji, kas izmantoti korupcijas līmeņa noteikšanai kandidātvalstīs 2001. gada regulārajos ziņojumos

<i>Valsts</i>	<i>Korupcijas līmeņa novērtējums</i>	<i>Kriminālā statistika</i>	<i>Sabiedriskās domas aptauja</i>	<i>Ziņojumi</i>	<i>Mediji</i>	<i>Kontroles, regulējošo struktūru trūkums</i>	<i>Baumas/ nav konkretizēts</i>
<i>Bulgārija</i>	Jā (ļoti nopietna problēma)		X			X	X
<i>Čehija</i>	Jā (nopietns iemesls bažām)	X	X	X		X	
<i>Igaunija</i>	Jā (relatīvi neliela problēma)						
<i>Ungārija</i>	Jā (turpina būt problēma)						X
<i>Latvija</i>	Jā (augsts korupcijas uztveres līmenis)	X				X	X
<i>Lietuva</i>	Jā (pamats bažām)	X				X	
<i>Polija</i>	Jā (vispārīgs viedoklis, ka korupcija ir plaši izplatīta)	X				X	X
<i>Rumānija</i>	Jā (plaši izplatīta un sistēmiska problēma)					X	X
<i>Slovākija</i>	Nē	X				X	X
<i>Slovēnija</i>	Jā (šķiet, ka saglabājusies, relatīvi neliela)					X	X

Avots: Eiropas Komisija, 2001. gada regulārie ziņojumi, pieejams:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/> (skatīts 2002. gada 22. augustā).

Noziedzības statistika

Vairāki regulārie ziņojumi atsaucas uz sakarā ar korupciju ierosināto kriminālapsūdzību un notiesāšanu statistiku, piemēram, Igaunijā (1998. g.), Čehijā (1999., 2000. g.), Polijā (1999., 2000. g.) un Latvijā (1999., 2000. g.). Tomēr pastāv zināma neskaidrība par to, kā Komisija skaidro šādu statistiku. 2000. gada regulārajā ziņojumā par Slovēniju konstatēts, ka “atbilstoši pieejamajai statistikai un ziņojumiem korupcijas problēmas ir relatīvi nelielas”⁶⁴. Tas norāda, ka tiek uzskatīts, ka noziedzības statistika izsaka patieso korupcijas līmeni. Taču lielākajā daļā citu gadījumu, kad tiek minēta noziedzības statistika, šķiet, Komisija skaidro šo statistiku kā stipras pretkorupcijas cīņas pierādījumu, nevis kā pašas korupcijas līmeņa rādītāju. Piemēram, 2000. gada regulārais ziņojums par Čehiju atsaucas uz nelielo apsūdzību skaitu, kas esot valsts “tīro roku” – korupcijas apkarošanas kampaņas – rezultāts un pretkorupcijas cīņas nepiemērotības pierādījums.

Skaidrs, ka pastāv nopietnas problēmas sakarā ar noziedzības statistiku korupcijas līmeņa noteikšanai,⁶⁵ un Komisijas tendencei izmantot statistiku kā efektivitātes rādītāju cīņā ar korupciju ir zināma loģika, jo lielāks apsūdzību skaits nozīmē efektīvāku cīņu. Taču šī pieeja netiek izmantota konsekventi. Piemēram, ne Polija, ne Latvija 2000. gada regulārajā ziņojumā nav uzslavētas par lielo apsūdzību skaita pieaugumu saistībā ar korupciju. Neraugoties uz līdzīgiem notiesāšanas apjomiem Čehijā un Ungārijā 2000. gadā, korupcija Polijā un Latvijā tiek uzskatīta par nopietnāku problēmu nekā Čehijā un Ungārijā. Kaut arī dažādu valstu notiesājošo spriedumu skaita salīdzinājums pats par sevi varētu būt problemātisks, to nevar uzskatīt par motivāciju, lai Komisija atšķirīgi novērtētu dažādas valstis. Kopumā nav loģiska pamata, lai norādītu, kāds varētu būt apmierinošs notiesājošo spriedumu īpatsvars, un nav arī nekāda izejas punkta ES dalībvalstu notiesājošo spriedumu īpatsvara izteiksmē, kas varētu apliecināt šādu apgalvojumu. Turklāt pastāv iemesls šaubīties, vai statistika par notiesāšanas gadījumiem dalībvalstis izsaka kaut ko būtisku par korupcijas apjomu (sk. 2.1. nodaļu).

Sabiedriskās domas aptaujas

Trijos 2000. gada novembra regulārajos ziņojumos iekļauti vairāki sabiedriskās domas aptauju rezultāti attiecībā uz korupciju, jo šādas aptaujas ir tikušas izmantotas arī citu valstu ziņojumos (piemēram, ar nosaukumu “pieejamie pierādījumi” 2000. gada Regulārajā ziņojumā par Slovēniju). 2000. gada Bulgārijas ziņojumā teikts, ka – atbilstoši

⁶⁴ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, November 2000, 16. lpp.

⁶⁵ Noziedzības statistikas apšaubāmību parāda korupcijas apsūdzību skaita pieaugums Polijā par 50 procentiem 1999. gadā un aptuveni divkārtšojies apsūdzību skaits Latvijā tajā pašā periodā.

dažām aptaujām – muitnieki, policisti un tiesneši tiek uzskatīti par viskorumpētākajām profesijām Bulgārijā, bet vēl citas tajās pašās aptaujās minētās korumpētās profesijas ir universitātes mācībspēki un sabiedriskā sektora amatpersonas.⁶⁶ 2000. gada Čehijas ziņojumā reģistrēts viedoklis, “ka viens no pieciem čehiem uzskata, ka korupcija ir ieviesusies daudzās ikdienas dzīves sfērās”⁶⁷ un sabiedrība domā, ka visizplatītākā korupcija ir valsts pārvaldē, tad – policijā un izlūkošanas dienestā, veselības aprūpē, banku sektorā un politiskajā sfērā. 2000. gada Slovākijas ziņojums atsaucas uz valdības aptauju, kurā konstatēts, ka viena piektā daļa tiesas procesos iesaistīto partiju ir pieredzējušas korupciju.⁶⁸

Taču Komisijas pieejai šajā sfērā arī trūkst skaidrības. Nav saprotams, kādā mērā Komisija uzskata, ka aptauju rezultāti norāda patieso korupcijas līmeni. Turklāt šķiet, ka pieejamie detalizētie salīdzinošo aptauju pierādījumi, it sevišķi dati no 1999. gada uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptaujas, ko bija pasūtījusi Pasaules Banka un Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka,⁶⁹ nav izmantoti sistemātiski.

Neprecizētie pierādījumi

Daudzos regulārajos ziņojumos Komisija izsaka apgalvojumus, kas attiecas uz korupcijas līmeni un balstās uz pierādījumiem, kuri vai nu ir neskaidri – kā Slovēnijas gadījumā, kad ir minēta “pieejamā statistika un ziņojumi”⁷⁰ –, vai nu to nav vispār. Diemžēl it sevišķi tas notiek ar tām valstīm, kas saņem sliktāko novērtējumu attiecībā uz korupciju, piemēram, 2000. gada Bulgārijas ziņojums, kurā apgalvots, ka

korupcija Bulgārijā vēl aizvien ir ļoti nopietna problēma. Kaut arī ir grūti apzināt tās apjomus, pastāvošās baumas par korupciju dažādos pārvaldes un sabiedriskā sektora līmeņos pašas bojā politisko, ekonomisko un sociālo vidi.⁷¹

Tāpat arī Rumānijas un Latvijas ziņojumos, kas ierindo šīs abas valstis kopā ar Bulgāriju starp sliktākajām kandidātvalstīm korupcijas jomā, netiek sniegti nekādi īpaši korupcijas

⁶⁶ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, November 2000, 17. lpp.

⁶⁷ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession*, November 2000, 21. lpp.

⁶⁸ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession*, November 2000, 17. lpp.

⁶⁹ Sk. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

⁷⁰ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, 16. lpp.

⁷¹ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, 17. lpp.

pierādījumi. 2001. gada ziņojumā par Poliju, kuru Komisija uzskata par vienu no viskorumpētākajām kandidātvalstīm, Komisija norāda uz “nesenu skaidru apgalvojumu pieplūdumu” un komentē, ka

neatkarīgi no tā, vai konkrētie apgalvojumi ir patiesi vai nav, pastāv vispārējs uzskats, ka korupcija ir plaši izplatīta. Tas traucē gan vietējā, gan starptautiskā līmenī.⁷²

Izmantojot par pierādījumiem apgalvojumus, kas var izrādīties nepamatoti un vienkārši ir normālas priekšvēlēšanu politiskās cīņas sastāvdaļa, kā arī atsaucoties uz “starptautiski postošo” korupcijas problēmu, rodas draudi, ka šis pareģojums piepildīsies.

Netiešie pierādījumi: regulēšanas nepilnības

Savos apgalvojumos par korupcijas apjomu kandidātvalstīs Komisija lielā mērā paļaujas uz strukturālu regulēšanas nepilnību nosaukšanu konkrētajā sfērā. Piemēram, 2000. gada Igaunijas regulārais ziņojums uzsvēra nepieciešamību ievērojami paaugstināt algas policijā, “politisko kritēriju” dēļ akcentējot nepieciešamību apkarot tur korupciju. Tas norāda, ka korupcija tiek identificēta kā problēma, pamatojoties nevis uz tiešajiem korupcijas pierādījumiem, bet gan uz regulēšanas trūkumiem, kuru rezultātā tā var rasties: pastāvošā fenomena izskaidrojums tiek izmantots, lai noteiktu apstākļus, kas pieļauj, taču nepierāda, ka šāds fenomens ir.⁷³ Šīs tendences piemērus var atrast gandrīz katrā ziņojumā, izņemot Slovēniju, kur neapšaubāmā regulētājinstītūciju piemērotība (vai vismaz pastāvošā to reforma), šķiet, tiek izmantota par pierādījumu, ka korupcija ir neliela problēma. Kaut arī regulēšanas nepilnības, kā konstatējusi Komisija, varētu uzskatīt par konkrēto instītūciju vai sistēmu veidojošu aspektu, kas palielina to jutīgumu pret korupciju, tam ne vienmēr vajadzētu būt tieši tā. Pieņemums, ka neapšaubāma regulētājinstītūciju piemērotība vai to reforma pierāda, ka korupcija nav nopietna problēma, ir pat vēl kļūdaināks, un to varētu pieļaut tikai noteiktos specifiskos apstākļos. Patiesībā EUMAP ziņojums par Slovēniju identificē tiesībsargājošo iestāžu un regulētājinstītāžu trūkumus, kas rada korupcijas problēmu iespēju, – tieši pretēji Komisijas vērtējumam.

Kandidātvalstu pretkorupcijas politikas novērtējums

Gan pēc pastāvošās korupcijas apkarošanas politikas novērtējuma, gan pēc darbībām, kas tiek gaidītas, Komisijas izmantotos kritērijus pretkorupcijas politikas jomā attiecībā

⁷² Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, 21. lpp.

⁷³ Igaunija šeit izvēlēta kā piemērs, jo pēc paša *regulārā ziņojuma* un citām aptaujām, piemēram, *Transparency CPI*, korupcija Igaunijā nav nopietna problēma.

uz kandidātvalstīm var iedalīt trīs daļās. Amatspersonas apgalvo, ka regulāro ziņojumu sagatavošanā korupcijas monitoringam Komisija izmanto sešu kritēriju “kontROLSARAKSTU”:

1. Pretkorupcijas politikas esamība un realizācija;
2. Uzdevumu sadale starp institūcijām un ieviešanas mehānismi;
3. Valsts amatpersonu uzvedības kodeksi;
4. Valsts amatpersonu apmācības programmas;
5. Korupcijas gadījumi valdībā un valsts pārvaldē un varas iestāžu reakcija uz šiem gadījumiem;
6. Atbilstošo konvenciju ratifikācija un ieviešana (Eiropas Padome, OECD).⁷⁴

Regulāro ziņojumu analīze rāda, ka komentāros ir sistēma, kas zināmā mērā atbilst kontROLSARAKSTAM. Tomēr Komisija novērtē vai aizstāv atsevišķu politiku vai noteiktas politikas apstākļus dažās valstīs, pat neminot to saistībā ar citām valstīm.

Regulārajos ziņojumos netieši norādītie kritēriji ir:

(i) Kritēriji, kas vairāk vai mazāk konsekventi tiek izmantoti visām kandidātvalstīm.

Šī kategorija sastāv no diviem galvenajiem elementiem:

Starptautiskie līdzekļi

Komisija konsekventi apskata līmeni, kādā valstis jau ievēro starptautiskos korupcijas apkarošanas līdzekļus: it sevišķi, vai tās ir parakstījušas un ratificējušas Eiropas Padomes Krimināltiesību pretkorupcijas konvenciju, un Civiltiesību pretkorupcijas konvenciju, kā arī OECD konvenciju par ārvalstu amatpersonu kukuļošanas apkarošanu; vai tās ir piemērojušas likumdošanu 1995. gada Konvencijai par Eiropas Kopienas finansiālo interešu aizsardzību un tās abu korupcijas apkarošanas protokolu prasībām, kā arī prasībām, ko nosaka 1998. gada Konvencija par cīņu pret korupciju attiecībā uz Eiropas Kopienas vai Eiropas Savienības dalībvalstu amatpersonām. Šķiet, ka šīs prasības nodrošina pamatu vienīgajām administratīvajām struktūrām, kuras Komisija pieprasa kandidātvalstīm izveidot korupcijas apkarošanai: efektīvi finanšu noziegumu apkarošanas dienesti, kas cīnītos pret finanšu noziegumiem un korupciju, kā arī pilnīga sadarbība

⁷⁴ Informācijas avots: Paplašināšanās ģenerāldirektorāts, Eiropas Komisija.

starp valsti un Eiropas Komisiju, it sevišķi ar OLAF, pašas ES finanšu noziegumu apkarošanas struktūru.⁷⁵

Tiesībsargājošās iestādes

Komisija realizē konsekventu politiku, pieprasot un palīdzot uzlabot tiesībsargājošo institūciju darbu. Lielākā daļa šīs darbības ir saistīta ar Eiropas Padomes OCTOPUS programmu, kuras ietvaros tiek organizēti ES un kandidātvalstu tiesībsargājošo iestāžu kopīgi semināri. OCTOPUS rekomendācijās uzsvērta dažādo tiesībsargājošo iestāžu pieaugošā specializācija (speciālu korupcijas apkarošanas departamentu izveide policijā, izmeklēšanas orgānos un tiesu varā) un uzlabota šo un citu specializēto korupcijas apkarošanas iestāžu koordinācija.

Pēdējais minētais virziens ir saistīts ar konsekventu Komisijas politiku, stimulējot nacionālo korupcijas apkarošanas stratēģiju izveidi. Turklāt Komisija konsekventi pieprasa uzlabot cīņu pret korupciju muitas pārvaldē.⁷⁶

Iepriekš minēto kritēriju izmantošana atsevišķās kandidātvalstīs ir apkopota 6. un 7. tabulā, kas veidotas atbilstoši 1999. un 2001. gada Pievienošanās partnerībai.

⁷⁵ Informācijas avots: Paplašināšanās ģenerāldirektorāts, 2002. gada marts.

⁷⁶ Tomēr šķiet, ka šajā jomā ES galveno interesi par kontrabandu netieši motivē bažas par korupciju, jo par to tiek nodrošināts maz pierādījumu.

6. tabula. Korupcija kā Pievienošanās partnerības saistības 1999. gadā

<i>Valsts</i>	<i>Vai korupcija minēta?</i>	<i>Īstermiņa prioritātes</i>	<i>Vidēja termiņa prioritātes</i>
<i>Bulgārija</i>	JĀ	TI: Tiesībsargājošo institūciju un tiesu iekārtu uzlabošana; nacionālā korupcijas apkarošanas stratēģija. Eiropas konvenciju ratificēšana	IT: Pastiprināt cīņu pret korupciju muitas pārvaldē. TI: Ieviest korupcijas apkarošanas stratēģiju.
<i>Čehija</i>	JĀ	TI: Korupcijas apkarošanas politikas ieviešana (likumdošana, tiesībsargājošās institūcijas, pietiekami kvalificēts personāls, institucionālā sadarbība).	IT: Turpināt cīņu pret korupciju muitas pārvaldē. TI: Turpmāk uzlabot tiesībsargājošās institūcijas, turpināt cīņu pret korupciju.
<i>Igaunija</i>	JĀ	TI: Turpināt cīņu pret korupciju: izveidot uzlabotu kriminālizmeklēšanas datu sistēmu, uzlabot pētniecības kapacitāti, uzlabot tiesībsargājošo institūciju sadarbību; ratificēt OECD konvencijas.	
<i>Ungārija</i>	JĀ	TI: Ratificēt Eiropas Krimināltiesību konvenciju.	TI: Turpmāk uzlabot tiesībsargājošās institūcijas; turpināt cīņu pret korupciju; labāka koordinācija.
<i>Latvija</i>	JĀ	IT: Turpināt cīņu pret korupciju muižā. TI: Uzlabot tiesībsargājošās institūcijas un tiesu iekārtas organizācijas, lai turpinātu cīņu pret korupciju; konkrēti pasākumi cīņā ar korupciju; koordinācijas uzlabošana; ratificēt Eiropas un OECD konvencijas.	TI: Ieviest likumdošanu par korupciju un korupcijas apkarošanas stratēģiju
<i>Lietuva</i>	JĀ	IT: Muiža: pastiprināt cīņu pret korupciju. TI: Uzlabot tiesībsargājošās institūcijas un tiesu iekārtu, uzlabot koordināciju, lai turpinātu cīņu pret korupciju; ratificēt Eiropas	TI: Ieviest modernizētu starporganizācijas struktūru korupcijas apkarošanai.

<i>Polija</i>	JĀ	Krimināltiesību un OECD konvencijas; pieņemt un sākt ieviest nacionālo korupcijas apkarošanas stratēģiju. TI: Ieviest korupcijas apkarošanas un krāpšanas apkarošanas programmas (it sevišķi muitā, policijā un tiesu sistēmā); ratificēt Eiropas Krimināltiesību un OECD konvencijas.	TI: Turpmāk uzlabot tiesībsargājošās institūcijas un tiesu sistēmu, uzlabot koordināciju.
<i>Rumānija</i>	JĀ	IT: Muita: izmantot līdzekļus krāpšanas un korupcijas apkarošanai. TI: Uzlabot tiesībsargājošās institūcijas un tiesu sistēmu, uzlabot koordināciju, lai turpinātu cīņu pret korupciju; pieņemt korupcijas novēršanas un apkarošanas likumu, izveidot neatkarīgu korupcijas apkarošanas departamentu; ratificēt Eiropas Krimināltiesību un OECD konvencijas.	
<i>Slovākija</i>	JĀ	TI: Ratificēt Eiropas Krimināltiesību un OECD konvencijas.	TI: Uzlabot tiesībsargājošās institūcijas un tiesu sistēmu; turpināt cīņu pret korupciju.
<i>Slovēnija</i>	JĀ	TI: Ratificēt Eiropas Krimināltiesību un OECD konvencijas.	IT: Turpināt cīņu pret korupciju muitā. TI: Turpmāk uzlabot tiesībsargājošās institūcijas un tiesu sistēmu, uzlabot koordināciju; turpināt cīņu pret korupciju.

Piezīmes: TI = tieslietas un iekšlietas, IT = iekšējais tirgus.

Avots: 1999. gada Pievienošanās partnerība, pieejama: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm> (skatīts 2002. gada 22. augustā).

7. tabula. Korupcija kā Pievienošanās partnerības saistības 2001. gadā

<i>Valsts</i>	<i>Vai korupcija minēta?</i>	<i>Politika</i>
<i>Bulgārija</i>	JĀ	STEIDZAMI: Sākt ieviest nacionālo korupcijas apkarošanas stratēģiju, it sevišķi pievēršoties informēšanas procesam, novēršanai un apsūdzībām.
<i>Čehija</i>	JĀ	PK: Pielikt pūles efektīvākai cīņai ar korupciju un ekonomiskajiem noziegumiem. TI: Izveidot struktūru labākai sadarbībai starp tiesībsargājošām institūcijām, it sevišķi cīņai ar korupciju un ekonomiskajiem noziegumiem, turpmāka apmācība par organizēto noziedzību, moderna aprikojuma ieviešana; turpināt stiprināt muitas ētiku, apkarot krāpšanu un korupciju.
<i>Igaunija</i>	JĀ	MS: Turpināt cīņu pret krāpšanu un korupciju muitā, turpināt ieviest muitas ētikas politiku.
<i>Ungārija</i>	JĀ	PK: Nodrošināt korupcijas apkarošanas stratēģijas ieviešanu.
<i>Latvija</i>	JĀ	PK: Pabeigt atbildīgās struktūras cīņai pret visa veida korupciju izveidi, nodrošināt likumdošanas un korupcijas apkarošanas stratēģijas ieviešanu; uzlabot starpstruktūru un starptautisko sadarbību.
<i>Lietuva</i>	JĀ	PK: Pieņemt un sākt ieviest korupcijas apkarošanas stratēģiju, likumu par korupcijas novēršanu un civildienesta ierēdņu ētikas kodeksu; ratificēt atbilstošās starptautiskās korupcijas apkarošanas konvencijas.
<i>Polija</i>	JĀ	PK: ieviest visaptverošu korupcijas apkarošanas stratēģiju.
<i>Rumānija</i>	JĀ	PK: Intensificēt cīņu pret korupciju, padarot skaidrāku korupcijas apkarošanā iesaistīto iestāžu kompetenci, uzlabot sadarbību un stiprināt kapacitāti; ratificēt atbilstošās starptautiskās konvencijas; krimināllikumā ieviest juridisko personu kriminālatbildību.
<i>Slovākija</i>	JĀ	PK: Turpināt cīņu pret korupciju, it sevišķi nodrošināt laicīgu un efektīvu korupcijas apkarošanas darbības plānu ieviešanu. TI: Turpināt stiprināt muitas ētiku, apkarot krāpšanu, korupciju un ekonomiskos noziegumus. FK: STEIDZAMI pabeigt iekšējās finanšu kontroles likumdošanu, stiprināt cīņu pret krāpšanu, turpināt nodrošināt pirmsiestāšanās finansējuma pareizu izmantošanu, kontroli, monitoringu un novērtēšanu.
<i>Slovēnija</i>	NĒ	

Piezīmes: PK = politiskie kritēriji, TI = tieslietas un iekšlietas, IT = iekšējais tirgus, MA = muitas savienība, FK = finanšu kontrole.

Avots: 2001. gada Pievienošanās partnerība, pieejama: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

(ii) Kandidātvalstīs nekonsekventi izmantotie kritēriji

Otrais kritēriju kopums sastāv no likumdošanas nosacījumiem, kas attiecībā uz korupciju ir formulēti vairāk vai mazāk precīzi, tomēr Komisija tos kandidātvalstīs izmanto nevienādi. Dažos gadījumos Komisija steidzina noteiktas reformas un min vai kritizē tās kādas valsts pretkorupcijas stratēģijas kontekstā, bet attiecībā uz citām valstīm līdzīgām problēmām pat nepieskaras. Piemēram:

- Interesešu konflikts un/vai īpašumu un līdzekļu uzskaitē. Piemēram, 2001. gadā Komisija konstatēja, ka Slovēnijai nepieciešams pievērst vairāk uzmanības interesešu konfliktu novēršanai sabiedriskajā iepirkumā,⁷⁷ bet neminēja šo problēmu citās valstīs, kur tā arī ir nopietna (piemēram, Čehijā vai Polijā).
- Politisko partiju finansēšana. Komisija atzīmēja labojumus likumdošanā par politisko partiju finansēšanu Polijā (2001. g.) un Lietuvā (2000. g.) un vēlējās skaidrību attiecībā uz caurskatāmāku partiju finansēšanas sistēmu Rumānijā (2001. g.), taču Komisija nepieminēja līdzīgu uzlabojumu gaitu Slovākijas likumdošanā 2001. gadā un netika arī noteikusi jebkādas kritērijus tam, kas isti veido labu sistēmu.⁷⁸
- Likums par lobēšanu tiek minēts 2000. gada ziņojumā kā svarīgs korupcijas apkarošanas līdzeklis, ko pieņēmusi Lietuva.⁷⁹ Taču lobēšana tikai garāmejojot minēta citos ziņojumos, par spīti plašiem pierādījumiem, ka nekontrolēta lobēšana ir galvenais korupcijas avots kandidātvalstīs.
- 2001. gada Lietuvas ziņojumā Komisija skaidri konstatē, ka “vajadzētu sekmēt lielāku pilsoniskās sabiedrības iesaistišanos cīņā pret korupciju”. Pilsoniskās sabiedrības loma korupcijas apkarošanā netiek minēta citos ziņojumos, izņemot Bulgāriju. Fakts, ka pilsoniskajai sabiedrībai Slovākijā ir bijusi galvenā loma korupcijas apkarošanas politikas izveidē, kamēr pilsoniskā sabiedrība Slovēnijā, šķiet, ir tik vāja, ka tai korupcijas sfērā vispār nav bijis nekādas nozīmes, nav izraisījis nekādus Komisijas komentārus.

⁷⁷ Commission, *2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, 18. lpp.

⁷⁸ Tas droši vien atspoguļo Eiropas standartu trūkumu attiecībā uz politisko partiju finansēšanu, nerunājot par dažādiem partiju finansēšanas skandāliem ES valstīs, proti, Vācijā (sk. 2.1. nodaļu).

⁷⁹ Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, 18. lpp.

(iii) "Kapacitātes veidošana"

Līdzās bažām par pašu pretkorupcijas politiku cits svarīgs Komisijas izmantots pievienošanās kritērijs kandidātvalstīm ir līmenis, kādā valstis izveidojušas pietiekamu kapacitāti tiesību normu kopuma (*acquis*) ieviešanai. 2001. gada vispārīgajā ziņojumā norādīts, ka trešajam Kopenhāģenas kritēriju kopumam attiecībā uz spēju uzņemt dalības pieņēmumus tagad ir piešķirta augstākā prioritāte:

Dalības nosacījumi, kas izklāstīti Eiropas Padomē Kopenhāģenā 1993. gadā un detalizētāk formulēti nākamo Eiropas Padomes sanāksmju laikā, nosaka katras kandidātvalsts progresa novērtēšanas kritērijus. Šie nosacījumi ir spēkā pašlaik, un nav nekādu jautājumu par to, ka tie būtu jāmaina. Tomēr pašreizējā pievienošanās procesa fāzē ir nepieciešams koncentrēties vienlīdz uz kandidātvalstu kapacitāti ieviest un realizēt tiesību normu kopumu (*acquis*), kā arī uz tā pārvēršanu par likumiem. Šā iemesla dēļ īpaša uzmanība tagad tiek veltīta kandidātvalstu pārvaldes un tiesu kapacitātei.⁸⁰

Sasaistot korupciju un kandidātvalstu spēju ieviest tiesību normu kopumu (*acquis*), nav pārsteigums, ka ES bieži min kapacitātes veidošanu līdzās diskusijām par pretkorupcijas politiku. Piemēram, atsaucē uz iepriekš minēto 1999. gada kopīgo ziņojumu valsts ierēdņu zemās algas atzīmētas kā viens no diviem galvenajiem faktoriem, kas ir korupcijas pamatā kandidātvalstīs. Komisijas noteiktie divi galvenie kapacitātes veidošanas aspekti ir:

- Civildienesta likums, kas nosaka arī atbilstošu samaksu, personāla veidošanu un adekvātu kontroles sistēmu. Komisijas rūpes par kontroles sistēmām pirmām kārtām ir saistītas ar nepieciešamību uzraudzīt pieaugošo ES līdzekļu ieplūdumu kandidātvalstīs un pāreju uz struktūrfondu līdzekļu piešķiršanu. Tas nozīmē arī starptautisko valsts audita standartu pieņemšanu (Limas Deklarācija un Augstāko audita institūciju starptautiskās organizācijas (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI) standarti), efektīvu, neatkarīgu iekšējās kontroles sistēmu izveidi, kas izseko (*ex ante*) visas projektu stadijas, kā arī pieaugošo kapacitāti gan personāla, gan informācijas sistēmā.
- Palielināta tiesu kapacitāte, kas nozīmē tiesu neatkarības konsolidāciju, adekvātu tiesu personālu, infrastruktūru un apmācību.

Kaut arī nepieciešamība veidot kandidātvalstu publiskās pārvaldes kapacitāti ir neapstrīdama, saistība starp Komisijas aizstāvētajām publiskās pārvaldes reformām un korupciju

⁸⁰ Commission, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 5. lpp.

ir daudz pretrunīgāka. Pirmkārt, zināmā mērā var šaubīties, vai ir lietderīgi sniegt visaptverošas štata vietu un algu palielināšanas garantijas, ja ņem vērā, ka to saņēmēji lielākoties ir tas pats personāls, kas, šķiet, regulārajos ziņojumos ir atzīts par korumpētu.⁸¹ Otrkārt, ņemot vērā, ka korupcija nav vienkārši valsts ierēdņu zemo algu palielināšanas jautājums, bet gan sakņojas dziļāk – sakaru izmantošanas tiklos, algas palielināšana diez vai radīs pārmaiņas. Turklāt daži novērotāji apšauba šādu līdzekļu politisko saprātīgumu,⁸² un daudzās valstīs varētu bažīties par pieaugošo publiskās pārvaldes izdevumu ekonomisko pamatotību.

3.3. Korupcija kandidātvalstīs: pierādījumi

3.3.1. Korupcijas sastopamība kandidātvalstīs

Vēl aizvien ir maz salīdzinošu pētījumu, kas nodrošinātu skaidrus pierādījumus par korupcijas līmeni kandidātvalstīs, un vispār nav nekādu nopietnu detalizētu salīdzinošu pētījumu par korupciju ES dalībvalstīs un Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, kas sniegtu pietiekami daudz datu. Tomēr aptaujas rāda, ka kandidātvalstīs korupcija vismaz tiek uztverta kā nozīmīga problēma. Kādā svarīgā aptaujā, kas tika veikta kandidātvalstīs 2001. gada novembrī, minēts, ka 73 procenti iedzīvotāju uzskata lielāko daļu vai gandrīz visas valsts amatpersonas par korumpētām. Aptaujā konstatēts, – Latvijā un Lietuvā vairāk nekā deviņas desmitdaļas iedzīvotāju atzīst, ka viņu valdība ir korumpēta, bet Slovēnija ir vienīgā valsts, kurā lielākā daļa (58 procenti) iedzīvotāju nedomā, ka valdība ir ļoti korumpēta.⁸³ Daniela Kaufmana (*Daniel Kaufmann*) u. c. apkopotie dati par 12 starptautiskajiem korupcijas rādītājiem (un citiem pārvaldes novērtēšanas indikatoriem)

⁸¹ OECD, piemēram, 2001. gadā skaidri ieteica, ka nosacījumi nodrošināt štata vietu drošību jāizņem no Čehijas Civildienesta likuma. *OECD Economic Surveys: Czech Republic July 2001*, 164. lpp., OECD, Parīze, 2001. gada jūlijs.

⁸² “Ņemot vērā komunistisko mantojumu, postkomunistiskajām valstīm ir tendence būt egalitārām, kas nozīmē, ka skaudība ir augstākais sabiedriskais tikums. Elektorāts nekad nepiekritīs labi apmaksātām civildienestam, ko jebkurā gadījumā nevar atļauties, ievērojot valsts birokrātijas apmērus.” A. Sajó, “Clientelism and Extortion: Corruption in Transition” (koriģētā versija no A. Sajó, “Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe”, *East European Constitutional Review* 1998, Vol. 7, No. 2), 10. lpp.

⁸³ New Europe Barometer 2001, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde; detalizētāk sk. R. Rose, “Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post-Communist countries”, turpinājums *Nations in Transition 2002*, Freedom House, New York. <<http://www.csp.strath.ac.uk>> (skatīts 2002. gada 24. augustā), 11. lpp.

liecina, ka korupcija Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs un Baltijas valstīs ir ievērojami izplatītāka nekā OECD valstīs.⁸⁴ Taču šādu salīdzinājumu par kandidātvalstīm nevar droši izmantot, jo dažas no tām jau ir OECD dalībvalstis. Tātad, kā pieļauj paši autori, rādītāji neatspoguļo pārvaldes kvalitāti pietiekami precīzi. Pat ņemot vērā viņu apkopotos pārvaldes indikatorus, ko autori uzskata par precīzākiem nekā atsevišķus rādītājus, tiek izteikts šāds viedoklis:

Kaut arī ir iespējams vispārīgi noteikt aptuveni divdesmit valstis ar vislabāko un vissliktāko pārvaldi pasaulē, ir daudz grūtāk statistiski noteikt pārvaldes atšķirības valstu lielākajā daļā.⁸⁵

Pastāv vēl divi galvenie avoti, kurus var izmantot par pierādījumiem. Tie īsumā izklāstīti turpmāk.

Transparency International korupcijas uztveres indekss (Corruption Perceptions Index - CPI)

Korupcijas uztveres indekss (KUI) veidojas no pieejamo vietējās sabiedriskās domas aptauju vidējiem rādītājiem par korupciju katrā valstī. Indekss svārstās no 0 (viskorumpētākā valsts) līdz 10 (vismazāk korumpētā valsts). 2001. gadā ES dalībvalstīm KUI bija vidēji 7,6 (svārstoties no 4,2 Grieķijā līdz 9,9 Somijā), taču postkomunistiskajām kandidātvalstīm tas bija 4,3 (svārstoties no 2,8 Rumānijā līdz 5,6 Igaunijā).

Gan D. Kaufmana u. c. aprēķini, gan KUI šķietami apstiprina ievērojamas korupcijas līmeņa atšķirības starp dalībvalstīm un kandidātvalstīm, tomēr abi reģioni šajā ziņā nav pilnīgi nošķirami. Itālijas KUI rādītāji ir zemāki nekā Igaunijas, bet Grieķijas rādītāji ir zemāki nekā Igaunijas, Ungārijas, Slovēnijas un Lietuvas. Attiecībā uz kandidātvalstīm KUI laika gaitā neuzrāda optimistisku tendenci, jo no 1998. līdz 2001. gadam tikai divām no desmit valstīm rādītāji ir uzlabojušies. Tomēr vajadzētu ņemt vērā, ka KUI ir visai inerts, jo balstās gan uz jaunākajiem, gan uz dažu iepriekšējo gadu aptauju datiem, tāpēc faktiski tas nosaka vidējo aritmētisko rādītāju vidējā laika periodā.

⁸⁴ Sk. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, xiv. lpp.

⁸⁵ D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank Policy Research Paper No. 2195, 5. lpp.

8. tabula. Korupcijas uztveres indeksa rādītāji un kandidātvalstu iedalījums 1998.–2001. g.

	<i>KUI punktu skaits (iedalījums kategorijās)</i>				<i>Iedalījuma tendence</i>
	<i>1998. g.</i>	<i>1999. g.</i>	<i>2000. g.</i>	<i>2001. g.</i>	
<i>Bulgārija</i>	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	Uzlabošanās
<i>Čehija</i>	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	Pasliktināšanās
<i>Igaunija</i>	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	Stabilitāte
<i>Ungārija</i>	5,0 (33)	5,2 (31)	5,2 (32)	5,3 (31)	Stabilitāte
<i>Latvija</i>	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	3,4 (59)	Stabilitāte
<i>Lietuva</i>	NI	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	Uzlabošanās
<i>Polija</i>	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	Stabilitāte
<i>Rumānija</i>	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	Pakāpeniska pasliktināšanās
<i>Slovākija</i>	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	Stabilitāte
<i>Slovēnija</i>	NI	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	Pasliktināšanās
<i>Indeksā iekļauto valstu skaits</i>	85	99	90	91	

Piezīme: Absolūtais punktu skaits *nav salīdzināms* dažādos gados. Ieņemtās vietas ir salīdzināmas dažādos gados, ja indeksā iekļautās valstis nemainās, kas lielākoties tā arī ir. NI = valsts konkrētajā gadā nav tikusi iekļauta indeksā.

Avots: *Transparency International*, <www.transparency.org> (skatīts 2002. gada 22. augustā).

1999. gada ERAB/Pasaules Bankas Uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptauja (Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS)

Visi iepriekš minētie rādītāji ir veidoti no korupcijas uztveres aptaujām, taču 1999. gadā ERAB un Pasaules Banka apjomīgā aptaujā veica nopietnu mēģinājumu novērtēt korupcijas reālo izplatību, izmantojot jautājumus, kas skar līdzšinējo korupcijas pieredzi, un izvaicāja vairāk nekā 3000 uzņēmumu vadītāju 17 pārejas perioda valstīs. Aptaujā tika mēģināts noteikt divus galvenos mainīgos lielumus:

- **Administratīvā korupcija:** kompāniju neoficiālo maksājumu apjoms, lai ietekmētu oficiālo noteikumu un normu piemērošanu;
- Apjoms, līdz kādam kompānijas iesaistās “valsts sagrābšanā” un cik tās pašas ietekmē “valsts sagrābšanu”, kas definēta kā “atsevišķu indivīdu, grupu vai firmu darbība

gan publiskajā, gan privātajā sektorā, lai ietekmētu likumu, noteikumu un citu valdības politikas instrumentu izveidi savā labā, nelikumīgi un necaurskatāmi nodrošinot privātu labumu valsts amatpersonām”⁸⁶.

Administratīvā korupcija

Saskaņā ar BEEPS aptaujas rezultātiem, uzņēmumi kandidātvalstīs neoficiālos maksājumos valsts amatpersonām tērē vidēji 2,1 procentu no saviem gada ienākumiem (sk. 9. tabulu). Kā daļa no gada peļņas procentiem šie skaitļi, protams, būtu daudz augstāki. 10. tabulā dots detalizētāks ieskats to firmu īpatsvarā katrā kandidātvalstī, kuras kukuļošanai maksā dažādas ieņēmumu procentu likmes.

9. tabula. Vidējās summas, ko uzņēmumi gada laikā tērē neoficiālos maksājumos valsts amatpersonām no uzņēmuma ieņēmumiem (procentos)

	<i>Bulgārija</i>	<i>Čehija</i>	<i>Igaunija</i>	<i>Ungārija</i>	<i>Lietuva</i>	<i>Polija</i>	<i>Rumānija</i>	<i>Slovākija</i>	<i>Slovēnija</i>	<i>Latvija</i>
<i>Vidējais</i>	2,1	2,5	1,6	1,7	2,8	1,6	3,2	2,5	1,4	1,4
<i>Aptaujāto uzņēmumu skaits</i>	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

Avots: BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <www.worldbank.org> (skatīts 2002. gada 22. augustā).

10. tabula. Atbildes uz jautājumu “Vidēji kādus procentus no ieņēmumiem tādas firmas kā jūsējā gadā neoficiāli maksā valsts amatpersonām?” (atbildes procentos)

<i>Valsts</i>	<i>0</i>	<i>< 1</i>	<i>1 – 2</i>	<i>2 – 10</i>	<i>10 – 12</i>	<i>13 – 25</i>	<i>> 25</i>
<i>Bulgārija</i>	0	42	32	12	10	3	0
<i>Čehija</i>	0	44	18	20	15	2	2
<i>Igaunija</i>	0	35	37	28	0	0	0
<i>Ungārija</i>	0	61	14	16	8	2	0
<i>Lietuva</i>	0	49	14	24	8	6	0
<i>Polija</i>	0	59	21	14	7	0	0
<i>Rumānija</i>	3	28	35	23	8	3	1
<i>Slovākija</i>	0	40	21	32	6	2	0
<i>Slovēnija</i>	0	54	15	24	5	0	2
<i>Latvija</i>	7	54	19	16	2	0	2

Avots: BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <www.worldbank.org> (skatīts 2002. gada 22. augustā).

⁸⁶ World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, xv. lpp.

Jautājums, uz kuru attiecas 10. tabulas dati, tika uzdots arī vairākās ES valstīs, proti, Francijā, Vācijā, Itālijā, Portugālē, Spānijā, Zviedrijā un Lielbritānijā. Kaut arī skaitļi par vidējo ieņēmumu procentu likmi, ko firmas maksā valsts amatpersonām, nav pieejami, tomēr aptauja atklāja pārsteidzošas atšķirības. Piemēram, aptaujā ES valstīs vidēji 84 procenti no respondentiem apgalvoja, ka tādas firmas kā viņējā nesedz neoficiālos maksājumus, kas ievērojami atšķiras no 10. tabulā parādītajiem rezultātiem. ES valstīs vidēji 3,5 procenti firmu apgalvoja, ka viņu kompānijai līdzīgās citas kompānijas izdod 2–10 procentus no gada ieņēmumiem neoficiālos maksājumos salīdzinājumā ar 20,9 procentiem firmu kandidātvalstīs. Vidēji 67 procenti aptaujāto kompāniju ES valstīs teica, ka netiek veikti nekādi neoficiāli maksājumi firmu darījumos ar valdību. Salīdzinājumā – vidēji 8,5 procenti firmu to apgalvoja kandidātvalstīs.⁸⁷

“Valsts sagrābšana”

Lai iegūtu datus, ko varētu interpretēt kā “valsts sagrābšanas” novērtējumu, BEEPS aptaujā uzņēmumu vadītājiem tika vaicāts, vai un kādā mērā viņu kompāniju ietekmē dažāda veida lēmumu pirkšana. Kopējie kandidātvalstu rezultāti parādīti 11. tabulā. Sprotot “valsts sagrābšanu” atbilstoši Pasaules Bankas definīcijai, visinteresantākais rezultāts ir tas, ka vidēji gandrīz 20 procenti kompāniju apgalvo, ka tās skar korupcija, kas notiek likumdošanas pieņemšanas procesā un politisko partiju finansēšanā. Skaitļi dažādās valstīs ir atšķirīgi, tomēr procentuāli likumdošanas pieņemšanas ietekmēto kompāniju skaits svārstās no 8 procentiem Slovēnijā līdz 40 procentiem Latvijā (sk. 11. tabulu), bet skaitļi attiecībā uz partiju finansēšanu ir robežās no 4 procentiem Ungārijā līdz 42 procentiem Bulgārijā. Valstu atbildes attiecībā uz tiesas lēmumiem īsti nav rādītāji, jo neatbilst Pasaules Bankas “valsts sagrābšanas” definīcijai, taču tie ir tikpat interesanti, jo norāda uz nozīmīgām korupcijas problēmām tiesu sistēmā. Skaitļi par korupciju prezidenta dekrētu un Centrālās Bankas lēmumu pieņemšanā kandidātvalstīs droši vien nav tik svarīgi, jo visās šajās valstīs prezidentam ir ierobežota vara un Centrālās Bankas neatkarība nevienā no tām netiek nopietni apdraudēta.

⁸⁷ Par šīs aptaujas rezultātiem ES valstīs sk. *The World Business Environment Survey (WBES) 2000*, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>> (skatīts 2002. gada 23. jūlijā); par kandidātvalstu rezultātiem sk. *The Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, the transition country component of the WEBS, <<http://info.worldbank.org/governance/beeeps>> (skatīts 2002. gada 23. jūlijā).

11. tabula. "Valsts sagrābšanas" rādītāji: to firmu procentuālais skaits, ko ietekmē lēmumu pirkšana dažādās jomās

	<i>Parlamentāra likumdošana</i>	<i>Prezidenta dekrēti*</i>	<i>Centrālā Banka</i>	<i>Krimināl-lietas</i>	<i>Komerc-lietas</i>	<i>Partiju finansēšana</i>	<i>Ekonomikas sagrābšanas indekss</i>
<i>Bulgārija</i>	28	26	28	28	19	42	28
<i>Čehija</i>	18	11	12	9	9	6	11
<i>Igaunija</i>	14	7	8	8	8	17	10
<i>Ungārija</i>	12	7	8	5	5	4	7
<i>Latvija</i>	40	49	8	21	26	35	30
<i>Lietuva</i>	15	7	9	11	14	13	11
<i>Polija</i>	13	10	6	12	18	10	12
<i>Rumānija</i>	22	20	26	14	17	27	21
<i>Slovākija</i>	20	12	37	29	25	20	24
<i>Slovēnija</i>	8	5	4	6	6	11	7
<i>Kandidāt-valstu vidējais rādītājs</i>	19	14,4	14,6	14,3	14,7	18,5	15,1

* **Piezīme:** Atsevišķās parlamentārās sistēmās dati attiecas uz izpildvaras lēmumiem.

Avots: J. Hellmann, G. Jones and D. Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition," Policy Research Working Paper 2444, World Bank Institute and Office of the Chief Economist, EBRD, 2000. gada septembris, 9. lpp.

12. tabula. Uzņēmumu atbildes uz jautājumu "Kāda ietekme uz jūsu uzņēmējdarbību ir šādai korupcijas formai: parlamentāro balsojumu pārdošana privātās interesēs?" (sadalījums procentos)

	<i>Nekādas ietekmes</i>	<i>Neliela ietekme</i>	<i>Ievērojama ietekme</i>	<i>Ļoti ievērojama ietekme</i>	<i>Aptaujāto uzņēmumu skaits</i>
<i>Bulgārija</i>	62	10	18	10	68
<i>Čehija</i>	71	12	14	4	95
<i>Igaunija</i>	67	19	9	5	103
<i>Ungārija</i>	73	15	7	5	101
<i>Lietuva</i>	77	8	10	6	73
<i>Polija</i>	66	21	8	5	171
<i>Rumānija</i>	62	16	12	11	76
<i>Slovākija</i>	69	11	17	3	71
<i>Slovēnija</i>	80	12	2	6	111
<i>Latvija</i>	30	30	31	9	122

13. tabula. Uzņēmumu atbildes uz jautājumu “Kāda ietekme uz jūsu uzņēmējdarbību ir šādai korupcijas formai: ziedojumi politiskajām partijām privātās interesēs?” (sadalījums procentos)

	<i>Nekādas ietekmes</i>	<i>Neliela ietekme</i>	<i>Ievērojama ietekme</i>	<i>Ļoti ievērojama ietekme</i>	<i>Aptaujāto uzņēmumu skaits</i>
<i>Bulgārija</i>	47	10	22	21	78
<i>Čehija</i>	87	8	2	3	89
<i>Igaunija</i>	55	29	13	4	108
<i>Ungārija</i>	90	7	2	2	108
<i>Lietuva</i>	69	18	7	6	83
<i>Polija</i>	74	16	6	4	172
<i>Rumānija</i>	59	14	17	10	71
<i>Slovākija</i>	56	24	14	6	84
<i>Slovēnija</i>	67	22	6	5	109
<i>Latvija</i>	34	31	24	12	119

Piezīme: skaitļi var neveidot 100% noapaļošanas dēļ.

Avots: BEEPS Interactive Dataset, World Bank, <www.worldbank.org> (skatīts 2002. gada 22. augustā).

Vispārināšanas problēmas

Kaut gan iepriekš minētās aptaujas sniedz maz pierādījumu, ka korupcija kandidātvalstīs pēdējos gados būtu samazinājusies, ir daži iemesli, lai izteiktu šaubas gan par pašām aptaujām, gan par vizinīgiem spriedumiem, vai korupcija konkrētajā valstī ir samazinājusies vai palielinājusies. Daži no šiem iemesliem ir jau izklāstīti 1.2.1. nodaļā: it sevišķi atšķirība starp uzveri un pieredzi, kā arī ierobežojumi, kas liek korupciju saprast tikai kā kukuļošanu un neoficiālus maksājumus. Īpaši jāuzsver, ka gandrīz pilnīgi nenovērtēts ir dažu personu privilēģētais stāvoklis kā postkomunistisko sabiedrību sociāli politiskās organizācijas forma.

Turklāt daudzi šo aptauju pierādījumi balstās uz vispārīgu korupcijas uzveri konkrētajā valstī, pievēršot mazu uzmanību vai vispār nepievēršot uzmanību iespējai, ka korupcija vienlaikus dažās jomās varētu būt samazinājusies, bet dažās – palielinājusies. Kaut arī BEEPS aptauja ir svarīgs solis, lai novērstu lielāku jucekli, kas rodas no atšķirības starp administratīvo korupciju un “valsts sagrābšanu” (sk. iepriekš), aptaujāto firmu skaits, kas svārstās no 70 līdz 170, rada šaubas par to, cik lielā mērā rezultāti sniedz priekšstatu par situāciju visās firmās.

Līdzās statistikas jautājumiem ekonomikas transformācijas rada arī vēl citas grūtības, lai varētu izteikt spriedumus par korupcijas tendencēm kandidātvalstīs. It sevišķi var nošķirt “pārejas” un “parasto” korupciju. “Pārejas korupcija” nozīmē korupciju kādā īpašā

procesā, piemēram un it sevišķi, privatizācijā, un tā ir plaši izplatīta visās kandidātvalstīs. “Parastā korupcija” turpinās jebkurā valstī (piemēram, licencēšanas procedūras, kompāniju reģistrācija vai konkurences regulēšana). Skaidrs, ka, izsakot apgalvojumus par korupcijas tendencēm kandidātvalstīs, jāpievērš uzmanība šai atšķirībai: korupcijas līmeņa pazemināšanās var atspoguļot privatizācijas procesu pabeigšanu, bet korupcijas līmeņa palielināšanās var, piemēram, atspoguļot darba apjoma pieaugumu tiesu institūcijās.

GRECO

Visi šie faktori uzsver divas būtiskas problēmas. Pirmkārt, korupcijas vērtējums atsevišķās valstīs ir nosakāms ierobežoti, ja vien tas nav detalizēts un raksturīgs konkrētām institūcijām. Otrkārt, kā parāda EUMAP ziņojumi par atsevišķām valstīm, trūkst detalizētu pētījumu par korupciju kandidātvalstīs attiecībā uz dažādu institūciju jutīgumu pret korupciju – gan sabiedrisko aptauju formā,⁸⁸ gan kvalitatīvas analīzes ziņā.

No otras puses, GRECO novērtēšanas ziņojumu ietvaros ir veikta korupcijas un pretkorupcijas politikas analīze, kas balstās uz Eiropas Padomes divdesmit vadošajiem principiem. Izvērtējums vēl aizvien ir sākuma fāzē, nav sāktu valstu novērtēšana atbilstoši dažiem sarežģītiem vadošajiem principiem (piemēram, politisko partiju finansēšanai). Tomēr GRECO ziņojumi ir un paliek vistuvāk tādai analīzei, kas balstās uz konsekventiem standartiem, izveidojot novērtējumu, ko var izmantot salīdzinošiem pētījumiem, vismaz korupcijas apkarošanas politikas jomā.

3.3.2. Korupcijas stāvoklis

EUMAP atsevišķu valstu ziņojumi apstiprina daudzus Eiropas Komisijas secinājumus par korupciju kandidātvalstīs, sevišķi par administratīvo korupciju. Taču tie ietver arī svarīgus pierādījumus, ka kandidātvalstīs spēj apkarot administratīvo korupciju un to samazināt. Šķiet, ka korupcija tieši muitas iestādēs ir samazināta vairākās valstīs, piemēram, Čehijā, Latvijā un Polijā.⁸⁹

⁸⁸ Dažu ievērojamu uzņēmumu aptaujas, piemēram, plaša aptauja, ko veica *Transparency International* Lietuvas nodaļa, Pasaules Bankas diagnostiskās aptaujas, kas tika veiktas Slovēnijā un Rumānijā, kā arī *Miller et al* veiktās aptaujas Slovēnijā un Čehijā. Šo aptauju rezultāti jau minēti iepriekš.

⁸⁹ Ungārijas *Transparency International* nodaļa arī uzskata muitas reformu par vienu no svarīgākajām jomām, kur korupcijas apkarošanā ir redzams reāls progress.

Tāpat kā Komisija, EUMAP ziņojumi arī identificē problēmas tiesu sistēmā un tiesībsargājošās institūcijās gan attiecībā uz korupciju vispār, gan šo institūciju mazās efektivitātes ziņā pret korupcijas apkarošanu. Tie izgaismo problēmas par prokuratūru neatkarību, it sevišķi Polijā un Rumānijā. Vēl nevienas kandidātvalsts tiesas un tiesībsargājošās institūcijas nav bijušas pietiekami neatkarīgas vai tik spēcīgas, lai ierosinātu lietu vai uz aizdomu pamata apsūdzētu politiķus vai partijas, ja to nevēlas politiskā elite.

Tomēr EUMAP valstu ziņojumi ievērojami atšķiras no Komisijas viedokļa par korupcijas nozīmi turpmāk norādītajās jomās.

“Valsts sagrābšana”

Viena no jomām, kam Komisija pievērsusi maz uzmanības, ir korupcija kandidātvalstu likumdošanas procesā; minot piemērus, Pasaules Banka to definē kā “valsts sagrābšanu” (sk. iepriekš). EUMAP valstu ziņojumi norāda, ka daudzās kandidātvalstīs nopietna problēma ir nekontrolēta lobēšana. Daudzas no tām ir veikušas svarīgus pasākumus, piemēram, publicējot likumprojektus internetā un iesaistot pilsonisko sabiedrību. Tomēr šķiet, ka nevienā valstī likumdošanas process nav pietiekami labi izveidots, lai ierobežotu ekonomisku interešu grupu koruptīvu ietekmi uz likumdošanas saturu, piemēram, oficiālajos konsultāciju procesos, kuros būtu jāiekļauj tikai caurskatāmas un atvērtas interešu grupas. Čehijā, piemēram, parlamentārais process ir ļoti atvērts parlamenta deputātu korumpētībai, un šķiet, ka pēdējos desmit gados slēptas lobēšanas problēmas rodas sistemātiski. Veiksmīgs ekonomisko interešu grupu lobījs, kas ziedojis līdzekļus politiskajām partijām, ir radījis problēmas Igaunijā un Lietuvā, un tas tiek uzskatīts arī par vienu no galvenajām korupcijas problēmām Latvijā. Bulgārijā pastāv nopietnas šaubas par to, vai valdības korupcijas apkarošanas stratēģiju var veiksmīgi realizēt, ja pastāv spēcīga struktūra (piemēram, muitas pārvaldes) pretošanās, kuras ir ieinteresētas reformas bloķēšanā.

Politisko partiju finansēšana

Korupcija, izmantojot politisko partiju finansēšanu, ir galvenā problēma lielākajā kandidātvalstu daļā. Neviena no valstīm nav realizējusi efektīvu korupcijas ierobežošanas sistēmu, kaut arī pāreja uz bagātīgu valsts finansējumu Čehijā, stingrās prasības informēt par ziedojumiem Igaunijā (un nesen arī Latvijā), kā arī vēlēšanu komisijas pārraudzības lomas noteikšana Polijā ir svarīgi soļi pareizajā virzienā. Šīs problēmas apmēri ir ievērojami atšķirīgi. Piemēram, viena no galējībām ir Rumānijā, kur korupcija partiju finansēšanā ir sistēmiska un, iespējams, saistīta ar ziedojumiem, ko partijām sniedz paši deputātu kandidāti, lai nonāktu partiju vēlēšanu sarakstos. Partiju finansēšana Bulgārijā, Latvijā, Polijā un Slovākijā pēdējos desmit gados ir bijusi (vai ticis uzskatīts, ka ir bijusi) ļoti korumpēta. Partiju finansēšanas skandāls gāza Čehijas valdību 1997. gadā, un pārējās valstīs pastāv nopietnas šaubas par partiju grāmatvedības precizitāti, kā arī par saistību starp privātajām un partiju interesēm.

Sabiedriskais iepirkums

Neraugoties uz aizvien visaptverošāku sabiedriskā iepirkuma likumdošanas pieņemšanu visās kandidātvalstīs, korupcija sabiedriskajā iepirkumā vēl arvien ir nopietna un plaši izplatīta problēma lielākajā daļā kandidātvalstu, ja ne pilnīgi visās. Kaut arī iepirkuma likumdošana ir devusi krietnu ieguldījumu visizteiktāko korupcijas formu likvidēšanā, kas saistītas ar izvairīšanos no tenderu prasībām, – gan valsts iestādes, kas veic iepirkumus, gan piedāvājošās kompānijas ir viegli piemērojušās jaunajiem apstākļiem. Kukuļi 10–20 procentu apmērā no līguma vērtības daudzās valstīs minēti kā tipiski, piemēram, Čehijā, Ungārijā, Latvijā, Lietuvā, Polijā un Rumānijā. Bulgārijā un Slovākijā iepirkums, šķiet, ir korupcijas perēklis, bet Igaunijā un Slovēnijā neatbilstības iepirkuma pārraudzības struktūrās dod pamatu šaubām par godaprātu iepirkuma procesos.

Publiskā pārvalde

EUMAP valstu ziņojumi apstiprina plaši izplatīto uzskatu, ka korupcija ir nopietna problēma publiskajā pārvaldē, ko, starp citu, apstiprina neveiksmes, reformējot problemātiskākās jomas, piemēram, licencēšanas procedūras, nespēja izskaust sakaru izmantošanu iecelšanai amatos, efektīvas rīcības trūkums pārvaldes lēmumu pārsūdzēšanā vai to izmeklēšanā, kā arī neveiksmes, mēģinot novērst plaši izplatītos interešu konfliktus.

Kaut arī valstu ziņojumi nekoncentrējas tieši uz pašvaldību, EUMAP pētījuma laikā noskaidrojās, ka korupcija pašvaldības līmenī vairākās valstīs ir sevišķi nopietna problēma. Igaunijā korupcija vietējās pašvaldībās allaž ir bijusi visnomācošākā, ko pastiprina ciešās saiknes starp vietējiem uzņēmējiem un amatpersonām, kā arī daudzu svarīgu regulētājiestāžu nespēja efektīvi darboties pašvaldību līmenī. Jāņem vērā, ka korupcijas līmenis Igaunijā ir relatīvi zems, taču pašvaldību korupcija droši vien ir svarīga joma arī citās kandidātvalstīs.

Sabiedrības informēšana un savu tiesību realizēšana

Tas, kā sabiedrība tiek informēta par korupciju, kandidātvalstīs tiek gan pārspilēts, gan novērts par zemu. Korupcija ir bijusi svarīgs politisks jautājums lielākajā daļā kandidātvalstu, izņemot Igauniju un Slovēniju. Tomēr sabiedrības informēšanas raksturs nav bijis tāds, kas veicinātu pastāvīgu spiedienu uz eliti, lai tā netiktu korumpēta vai īstenotu pastāvīgu un efektīvu korupcijas apkarošanas politiku. Toties daudzās valstīs atšķirīgā apjomā ir parādījies tāds modelis, kurā korupcija un vispārējs bezatbildīgums ir kļuvuši par vieniem no svarīgākajiem ieročiem cīņā par varu. Rezultātā ir vēlēšanas, kurās korupcija tiek izmantota, lai gāztu valdības un solītu mazāk korumpētības nākotnē, bet pēc vēlēšanām korupcijas apkarošanas kampaņām trūkst kompetences vai reālas politiskās gribas, vai pat vēl ļaunāk – tās izmanto uzbrukumiem politiskajiem oponentiem, lai sabojātu to reputāciju. Šis fenomens visskaidrāk bijis saskatāms Polijā, kur 2001. gada vēlēšanas galvenokārt fokusējās ap korupcijas jautājumu, bet sastādītā valdība maz darīja, lai izveidotu konsekventu korupcijas apkarošanas politiku vai izturētos atšķirīgi no

saviem priekšgājējiem. Pat tur, kur valdības ir nākušas pie varas ar patiesu vēlmi izveidot stabilu korupcijas apkarošanas politiku, korupcijas politiskā ietekme kavē starppartiju konsensa izveidi, kas nepieciešams, lai īstenotu dažas no vissvarīgākajām reformām (piemēram, ierobežotu korupciju likumdošanas procesā).

Dažās valstīs pilsoniskās sabiedrības organizācijām ir bijusi ievērojama loma, formulējot korupcijas apkarošanas politiku un uzturot konstantu spiedienu pret valdību, lai to ieviestu, it sevišķi Bulgārijā un Latvijā. Tomēr vēl arvien saglabājas vispārējs efektīvas rīcības trūkums, lai pilsoņi varētu cīnīties pret pārvaldes lēmumiem, un nav centienu izglītēt iedzīvotājus par tiesībām valstī. Pilsoņiem, kas kontaktos ar publisko pārvaldi ir informēti par savām tiesībām un par to, kā un pie kā viņi var vērsties savu tiesību īstenošanā, var būt svarīga loma ikdienas korupcijas samazināšanā, pat valstīs ar tik asām korupcijas problēmām kā, piemēram, Bulgārijā.⁹⁰

Mediju neatkarība

Kaut arī medijiem ir bijusi ārkārtīgi svarīga loma, palielinot informētību par korupciju kandidātvalstīs, tomēr saglabājas vairākas svarīgas barjeras efektīvai pētnieciskajai žurnālistikai. Rumānijā likumu krājumos ir saglabājušies bargi nosacījumi, kas grauj vārda brīvību, un mazāk uztraucošā formā, taču tikpat problemātiski likumi ir saglabājušies arī Bulgārijas un Polijas likumdošanā. Nopietnāka problēma gandrīz visās kandidātvalstīs ir plaši izplatītā nespēja nodrošināt sabiedrisko raidītāju neatkarību: lielākajā daļā valstu pastāv politiskā kontrole vai ietekme uz sabiedrisko televīziju, izmantojot regulētājinstiucijas vai finansiālu spiedienu.

⁹⁰ Kāds Sofijas analītiķis ir izteicis viedokli, ka pilsoņi, kas ir informēti par savām tiesībām, var ietekmēt Bulgārijas valsts amatpersonās, neizmantojot korupciju. Intervija ar Ekonomikas politikas institūta projektu direktoru Ruslanu Stefanovu (*Ruslan Stefanov*), Sofija, 2002. gada 8. februāris.

14. tabula. Korupcija: EUMAP un Eiropas Komisijas valstu ziņojumos konstatētās galvenās problēmu jomas 2001. gadā

<i>Valsts</i>	<i>Galvenās konstatētās problēmas EUMAP ziņojumā 2001. g.</i>	<i>Galvenās konstatētās problēmas 2001. gada regulārajā ziņojumā</i>
<i>Bulgārija</i>	Muita Politisko partiju finansēšana Vietējās pašvaldības Tiesu iekārta	Tiesu iekārta Pastāvošā korupcijas apkarošanas likuma realizēšana Apgrūtinošas licencēšanas un atļauju procedūras
<i>Čehija</i>	Oficiāla korupcijas apkarošanas stratēģijas realizēšana Nekontrolēta lobēšana Sabiedriskais iepirkums	Nav civildienesta likuma Sabiedriskais iepirkums
<i>Igaunija</i>	Vāja likumu realizēšana Korupcijas apkarošanas institūciju neefektivitāte Vietējās pašvaldības Sabiedriskais iepirkums	Policija (sīka korupcija) Muita
<i>Ungārija</i>	Sakaru izmantošana politiskajās partijās Prokuratūras neatkarība Sabiedriskais iepirkums Mediju neatkarība	Nav konkrētizēts
<i>Latvija</i>	Slikta korupcijas apkarošanas institūciju koordinācija Nekontrolēta lobēšana Politisko partiju finansēšana Sabiedriskais iepirkums	Publiskā pārvalde Koordinācijas trūkums
<i>Lietuva</i>	Ticamas informācijas trūkums Politisko partiju finansēšana	Publiskā pārvalde Nepieciešams apstiprināt nacionālo korupcijas apkarošanas stratēģiju
<i>Polija</i>	Gribas trūkums veidot korupcijas apkarošanas stratēģiju Ārpusbudžeta institūcijas Prokuratūras neatkarība Korupcija kā populistisks politiskais jautājums	Sabiedrības uztvere par korupciju Atbilstošas pieejas, koordinācijas un resursu trūkums

<i>Rumānija</i>	Tiesu iekārta, prokuratūra un policija Parlaments: imunitāte Politisko partiju finansēšana Likumu normas attiecībā uz medijiem	Korupcijas apkarošanas likuma sekundārās likumdošanas trūkums Korupcijas apkarošanas biroja nefunkcionēšana Partiju finansējums
<i>Slovākija</i>	Iecietība pret korupciju Neveiksmes korupcijas apkarošanas stratēģijas ieviešanā Tiesu iekārta Publiskā pārvalde Veselība un izglītība	Tiesu iekārta Nav vēl realizēta korupcijas apkarošanas stratēģija
<i>Slovēnija</i>	Korupcijas apkarošanas stratēģijas trūkums Interesešu konflikts, atsevišķu personu privileģēts stāvoklis un sakaru tīkls Vāja likumu realizēšana Vietējās pašvaldības Sabiedriskais iepirkums Vāja pilsoniskā sabiedrība	Interesešu konflikts

3.4. Korupcijas apkarošanas politika kandidātvalstīs

3.4.1. Pierādījumi

EUMAP valstu ziņojumi parāda vairākas korupcijas apkarošanas politikas tendences kandidātvalstīs. Visaptverošs temats ir politiskās gribas trūkums, lai apkarotu korupciju.⁹¹ Tam ir skaidri pierādījumi, arī kandidātvalstu nespēja panākt starppartiju vienošanos attiecībā uz korupcijas apkarošanas politiku,⁹² izpildinstitūciju nevēlēšanās piešķirt pietiekamu neatkarību pretkorupcijas prokuroriem⁹³ un tendences ieviest nacionālās korupcijas

⁹¹ Tā tas ir vismaz daļēji to stimulu dēļ, ar kuriem pie varas esošie saskaras postkomunistiskajās valstīs. Sk. 3. nodaļu.

⁹² Tā ir bijusi īpaši asa problēma Polijā, bet ir arī noteikti traucējusi korupcijas apkarošanas politiku Bulgārijā, Čehijā un Slovākijā.

⁹³ Tā, šķiet, ir sevišķi izteikta problēma Polijā un Rumānijā, kaut arī EUMAP secinājumi nav pietiekami detalizēti, lai konstatētu, ka tā nav tikpat nopietna arī citās valstīs.

apkaršanas stratēģijas vieglākos komponentus vai arī formāli īstenot korupcijas apkaršanas politiku, to īstenībā nerealizējot.⁹⁴ Tiešs izņēmums šim atrunām laikam ir Lietuva, kas formulējusi vienu no visaptverošākajām un gudrākajām korupcijas apkaršanas stratēģijām reģionā, ieviesusi vairākus ļoti svarīgus likumdošanas līdzekļus, kas tiek aizvien labāk īstenoti un – galvenais – izveidojusi vienīgo patiesi neatkarīgo korupcijas apkaršanas institūciju visās kandidātvalstīs.

Ja valdības izstrādājušas korupcijas apkaršanas stratēģiju, tā parasti ir vai nu īstermiņa projekta formā, vai tās ieviešana balstās uz represijām un uz krimināllikuma lomas pastiprināšanu, kā arī galvenokārt ir vērstas uz zema, nevis uz augsta līmeņa korupciju. Visskaidrāk tas redzams Rumānijā, taču tas ir raksturīgi gandrīz visu korupcijas apkaršanas stratēģiju ieviešanai; ir daudz vieglāk padarīt bargākas kriminālsoda normas vai apkarot administratīvo korupciju nekā, piemēram, ieviest striktas normas attiecībā uz augsta līmeņa amatpersonu interešu konfliktiem, normas, kas regulētu lobešanu vai stingrāku attieksmi pret partiju finansēšanu. Atkal ievērojams izņēmums, lai gan tikai daļēji, ir Lietuva. Igaunija arī ir izveidojusi aptverošāku likumdošanu nekā citas kandidātvalstis, kaut gan nav skaidrs, cik lielā mērā tā realizēta.

Pati represīvā nosliecē lielākajā daļā no korupcijas apkaršanas stratēģijām kandidātvalstīs atspoguļo faktu, ka šāda stratēģija daudzos gadījumos ir pārāk "lejupvērsta"; tas ir, izveidota elites līmenī ar uzņēmēju, pilsoniskās sabiedrības un zemāka līmeņa amatpersonu nelielu iesaistīšanos vai pilnīgi bez tās. Kaut gan šāda pieeja var dot rezultātus administratīvās korupcijas samazināšanā, tā saskaras ar daudziem šķēršļiem un cieš neveiksmi, veidojot stabilu sabiedrības spiedienu pret korupciju un cenšoties iesaistīt amatpersonas, kuras pašas ir politikas mērķis tās veidošanas procesā, un tādējādi zaudējot svarīgu iespēju saņemt viņu atbalstu.⁹⁵

Šīs vispārējās korupcijas apkaršanas stratēģiju tendences kandidātvalstīs formāli atbilst Eiropas Komisijas prasībām un ļauj vietējai elitei pildīt pievienošanās noteikumus, piemēram, tādus kā starptautisko konvenciju parakstīšana un ratificēšana, īstenībā tikai nedaudz progresējot korupcijas apkaršanā vai izsakot daudzsološu korupcijas apkaršanas politiku. Ņemot vērā iestāšanās sarunu raksturu, kas ir dialogs starp Komisiju un kandidātvalstu valdībām, no tā ir grūti izvairīties. Tomēr nenovēršami rodas jautājumi par augsta līmeņa korupcijas novēršanas iespējamību, ja Komisija paļaujas uz to, ka tā pati elite, no kuras var sagaidīt korupcijas apkaršanas politikas graušānu, šo politiku gan veidos, gan realizēs.

⁹⁴ Tas, piemēram, novērojams Čehijā un Slovākijā.

⁹⁵ Redzamākais piemērs ir bijis daļas kandidātvalstu civildienesta ētikas kodeksa pieņemšana. Šādi kodeksi lielākoties ir pieņemti valdības līmenī, nekonsultējoties ar amatpersonām, uz kurām šis kodekss attieksies.

3.4.2. Pievienošanās procesa ietekme uz pretkorupcijas politiku

ES pievienošanās procesam ir bijusi liela ietekme uz juridisko ietvaru un institucionālajām struktūrām, kas iesaistītas cīņā pret korupciju. Komisijas spiediens ir sekmējis svarīgas pārmaiņas likumdošanā, sevišķi tādās jomā kā sabiedriskā iepirkuma likumdošana, kriminālprocess un civilprocess, korupcijas apkarošanas likumdošana un civildienesta likumdošana. ES relatīvā skaidrā attieksme Krimināllikuma realizēšanā ir radījusi ievērojamas pārmaiņas kandidātvalstīs, piemēram, uzlabota koordinācija starp dažādām tiesībsargājošām struktūrām, tiesībsargājošo amatpersonu apmācība un ar ES palīdzību īstenota tiesu sistēmas reforma. Progress Čehijā, palielinot tiesībsargājošo iestāžu un tiesu efektivitāti darbā ar korupciju un ekonomiskiem noziegumiem, lielā mērā ir bijis iespējams ES palīdzības dēļ.

Tomēr pat tik šauri tvertā pretkorupcijas politikas sfērā, kā minēts iepriekš, Komisijai ir trūcis jebkāda ES mandāta attiecībā uz labāko praksi kriminālmeklēšanas un apsūdzību jomā, kas ļautu tai piespiest kandidātvalstis veikt pasākumus, kas nodrošinātu prokuratūru neatkarību, piemēram, Polijā un Rumānijā.⁹⁶

Turklāt vairāku iemeslu dēļ Komisijas ietekme uz tādas kandidātvalstu politikas attīstību, kas iedarbīgi ietekmētu korupcijas novēršanu, ir ierobežota. Pirmkārt, kā rakstīts 2.1. nodaļā, pašai Savienībai trūkst pamatotas pretkorupcijas apkarošanas politikas. Otrkārt, kā arī minēts iepriekš, Komisijas ietekmes koncentrēšanās “no augšas” uz eliti – liedz iespējas sistemātiski veicināt visaptverošākas pretkorupcijas stratēģijas izveidi papildus jau esošajām iniciatīvām, par kurām valdības izteikušas savu vēlmi tās realizēt. Atkal jāuzsver, ka pretkorupcijas politikā tas laikam ir neizbēgami, ja Komisija nevēlas riskēt un nonākt atklātā konfliktā ar korumpētām valdībām. Tas, ka varētu nebūt jebkāda Komisijas spiediena uz kandidātvalstīm, lai tās atrisinātu korupcijas problēmas likumdošanā, atrodas ārpus šīs sfēras.

Treškārt, ES standarti daudzās politikas jomās nav tieši vērsti uz korupcijas apkarošanu. Piemēram, primārais Komisijas direktīvu mērķis attiecībā uz sabiedrisko iepirkumu ir sekmēt vienotu iepirkuma tirgu, bet korupcijas apkarošana iepirkuma likumdošanā ir tikai sekundāra.⁹⁷ Līdzīgi ir arī ar Komisijas spiedienu uz kandidātvalstīm, lai tās veiktu civildienesta reformu, pirmām kārtām to nemotivē vēlēšanās ierobežot korupciju, bet gan nepieciešamība ieviest profesionālu publisko pārvaldi, kas spētu realizēt tiesību normu kopumu (*acquis*).

⁹⁶ Piemēram, Francijas galvenais prokurors ir Publiskās prokuratūras ministrs.

⁹⁷ Sk., piemēram, European Commission, *Public procurement in the European Union*, Commission Communication, COM (98) 143, 1998. gada 11. marts.

Pašas par sevi plašākas šādas Komisijas direktīvas ir vērtīgas. Korupcija nav vienīgā un, iespējams, arī ne pati svarīgākā problēma, ar ko saskaras publiskā pārvalde Centrāleiropā un Austrumeiropā, un šis fakts noteikti jāņem vērā, veicot reformas. Taču kandidātvalstu valdībām un amatpersonām drīzāk tiek uzsvērts šādu reformu pozitīvo aspektu izcelšanas nozīme, nevis akcentēta to “negatīvā” ietekme uz korupciju. Kā jau iepriekš minēts (sk. 1.2.2. nodaļu), labākais korupcijas apkarošanas veids bieži varētu būt nevis cīņa pret korupciju, bet gan citu primāro politikas mērķu īstenošana, kuru izpilde līdztekus samazinātu korupciju.

ES palīdzība korupcijas apkarošanas politikā

Kaut arī Eiropas Komisija vēlas, lai kandidātvalstis nodarbotos ar korupcijas problēmu, faktiski korupcijas apkarošanas politikā piedāvātais atbalsts tiek organizēts nekoordinēti. Ar korupcijas apkarošanas politiku saistītie PHARE projekti ir veidoti uz šim mērķim paredzētas bāzes, bieži vien balstoties uz konsultāciju līgumiem ar privātām firmām. Nepastāv ne centralizēta resursu bāze vai oficiāla ES kompetence, ne arī sistēma, pēc kuras tiek organizēti projekti vai starpvalstu palīdzība pretkorupcijas jomā.

4. KORUPCIJA UN PIEVIENOŠANĀS PROCESS: NĀKOTNES IESPĒJAS

Kandidātvalstīm korupcija ir viens no svarīgākajiem jautājumiem, jo tā pirmām kārtām ir barjera demokrātijas un tirgus ekonomikas konsolidācijai. Pretkorupcijas politika ir atzīta par vienu no galvenajām pievienošanās prasībām ES. Tomēr Eiropas Komisijas pieeja korupcijai kandidātvalstīs ne vienmēr ir stimulējusi tādas pretkorupcijas politikas izveidi, kas atbilstu pastāvošajām problēmām. Tāpat kandidātvalstīm nav skaidri noteikts, kādas pretkorupcijas politikas mērauklas izmantot (nav arī paredzēts ar to nodarboties), lai tās atbilstu pievienošanās kritērijiem.

Tas vairs nav īpaši būtiski attiecībā uz astoņām kandidātvalstīm, kuras droši vien tuvākajā nākotnē tiks uzaicinātas iestāties Savienībā. Tomēr tas vēl aizvien ir ļoti svarīgi Bulgārijai un Rumānijai, jo abas šīs valstis netiks uzaicinātas iestāties ES pirmajā paplašināšanās kārtā un, šķiet, ir visvairāk asu korupcijas problēmu skartas. Skaidrs, ka tas attiecas uz valstīm, kuras sarunās ar ES vēl ir agrīnākā stadijā, taču tiek cerēts, ka tās eventuāli iestāsies ES (piemēram, Rietumbalkānu valstis). Īstenībā tas ir svarīgi arī valstīm, kas tiks uzaicinātas iestāties. Korupcija nav tikai “ES pievienošanās jautājums”, bet gan kandidātvalstu problēma, kas dažādā mērā iedragā to demokrātijas kvalitāti un, iespējams, arī ekonomisko attīstību.

Turklāt korupcijai kandidātvalstīs jāpaliek arī pašas Komisijas rūpju lokā. Drīzais pievienošanās vilnis palielinās bažas, ka pašai Eiropas Savienībai trūkst skaidras korupcijas

apkaršanas struktūras. Pašlaik pastāv tikai šauri orientētas konvencijas, ko nav ratificējusi liela daļa dalībvalstu⁹⁸, un tāpēc tās vēl nav stājušās spēkā. Komisijas mandāts – uzdot jautājumus par korupciju kandidātvalstīm – tika mērķīgi paplašināts ar Kopenhāgenas mandātu, kas ļauj Komisijai pieprasīt, lai kandidātvalstis veiktu reformas un īstenotu politiku, kādu mandāts neļauj uzspiest dalībvalstīm. Tomēr Kopenhāgenas mandāts pārtrauks darboties, tiklīdz kandidātvalstis tiks uzaicinātas pievienoties Savienībai, par spīti faktam, ka korupcijas problēmas paliks tikpat nopietnas lielākajā kandidātvalstu daļā. Šajā situācijā jāpieliek pūles pretkorupcijas pasākumu nodrošināšanai, izveidojot skaidrus standartus un stiprus mehānismus, kas attiektos uz visu Eiropas Savienību.

ES nākotnes iespēju analīzes sākumpunkts pretkorupcijas politikas jomā ir novērojums, ka Savienība atpauz uz dažām citām starptautiskajām organizācijām korupcijas apkarošanas līdzekļu un mehānismu izveidē. Tā kā trūkst reālas ES pretkorupcijas politikas, rodas neatliekami jautājumi par to, kā ES risinās korupcijas problēmu dalībvalstīs pēc paplašināšanās. Šī problēma var kļūt akūtāka, ja tic pierādījumiem, kas liecina, ka administratīvā korupcija kandidātvalstīs ir daudz izplatītāka nekā lielākajā daļā dalībvalstu, un tas varētu graut tiesību normu kopuma (*acquis*) ieviešanu un Savienības līdzekļu sadali. Tomēr tā ir problēma arī ES dalībvalstīs, kurās korupcija varētu kļūt aizvien nozīmīgāka. Pat ja korupcija tieši negrauj tiesību normu kopuma (*acquis*) ieviešanu, tā degradē Savienības pārstāvēto demokrātisko vērtību kodolu, nemaz nerunājot par vienoto tirgu.

Šķiet, ka divas galvenās sfēras, kurās ES jāatrod risinājumi, ir šajā pārskatā minētie novērojumi par kvalitatīvas informācijas un korupcijas pētījumu trūkumu, kā arī par efektīvas pretkorupcijas politikas ilgtermiņa raksturu. Pirmkārt, ir nepieciešams daudz vairāk pētījumu par korupciju gan ES dalībvalstīs, gan kandidātvalstīs, lai noteiktu īsto situāciju korupcijā un iemeslus konkrētās jomās. Šādus pētījumus varētu veikt tiešā pašas Komisijas aizbildnībā, taču, ņemot vērā Komisijas ierobežoto oficiālo mandātu korupcijas sfērā, pašlaik to drīzāk varētu veikt citas starptautiskās organizācijas, piemēram, Pasaules Banka, ERAB, OECD un pilsoniskās sabiedrības organizācijas. Otrkārt, ES acimredzami trūkst standartu un mehānismu pretkorupcijas politikas pārraudzībai.

Skaidrs ES virziens ir sekmēt šajā jomā ciešākas saiknes ar Eiropas Padomi. Kā jau minēts 2.2. nodaļā, Eiropas Padome ir pieņēmusi vairākus svarīgus pretkorupcijas dokumentus, it sevišķi, divas korupcijas apkarošanas konvencijas un divdesmit vadošos principus, un ir izveidota atsevišķa Pretkorupcijas starpvalstu grupa – GRECO. Šī organizācija

⁹⁸ Lielākās daļas dalībvalstu nevēlēšanās ratificēt 1995. gada Konvenciju par Eiropas Kopienas finansiālo interešu aizstāvību ir viens no piemēriem, kā arī Itālijas nevēlēšanās pievienoties GRECO.

uzrauga principu ievērošanu (un Konvenciju ievērošanu, kad tās stājas spēkā). Šīs struktūras īpašo spēku nodrošina tas, ka:

- principi balstās struktūrā, kas ir elastīga un pieļauj nacionālās variācijas – vadošo principu ievērošana un tuvināšanās tiem ne vienmēr nozīmē vienādu politiku un vienādas prioritātes visās valstīs;
- principi var attīstīties, balstoties uz vienlīdzīgu partneru dialogu;
- GRECO ir izveidojusi funkcionējošu novērtēšanas procesu, kas balstās uz pārskatiem par reālo situāciju un dialogu ar dalībvalstu valdībām. Pārskatu veidošanas procesā iesaistās gan Rietumeiropas, gan Austrumeiropas valstu novērtēšanas komandu pārstāvji.

Kaut arī oficiālās saiknes starp ES un Eiropas Padomi vispār ir minimālas, korupcijas apkarošanā pastāv skaidras iespējas, ka ES varētu palielināt Eiropas Padomes ietekmi uz savu pretkorupcijas politiku ES. Atbilstoši GRECO statūtu 5. pantam, izmantojot rezolūciju, kas definētu šādu piedalīšanos, Eiropas Kopienai varētu uzaicināt piedalīties GRECO darbā.⁹⁹ Otrkārt, kandidātvalstīm izvirzītā prasība parakstīt Eiropas Padomes pretkorupcijas konvencijas un gandrīz visu kandidātvalstu dalība GRECO kopumā veido stingru morālu, kaut arī ne juridisku, atbalsta punktu, lai visas dalībvalstis būtu spiestas ratificēt konvencijas. Turklāt Krimināltiesību konvencija stājas spēkā 2002. gada jūlijā un to ratificējušām valstīm automātiski nākas kļūt par GRECO dalībniecēm – tāpēc tās kļūst arī par vadošo principu ievērošanas monitoringa objektiem. Šo faktoru apvienojums nodrošina skaidru ceļu gan kandidātvalstu, gan dalībvalstu iekļaušanai funkcionējošā korupcijas un pretkorupcijas monitoringa struktūrā.

⁹⁹ Statute of the GRECO, Appendix to Resolution (99) 5, Article 5. <<http://www.greco.coe.int>> (skatīts 2002. gada 31. jūlijā).

5. IETEIKUMI

Balstoties uz šajā pārskatā sniegtajiem argumentiem un secinājumiem no atsevišķu valstu ziņojumiem, EUMAP sniedz kandidātvalstīm un ES dalībvalstīm ieteikumus pretkorupcijas politikā.

5.1. Ieteikumi kandidātvalstīm

Šie ir vispārīgi ieteikumi kandidātvalstīm. Papildu ieteikumi konkrētām valstīm atrodami atsevišķajos valstu ziņojumos.¹⁰⁰

1. Censties panākt vienošanos starp partijām attiecībā uz pretkorupcijas politikas izveidi un ieviešanu; lai to sekmētu, par “korupcijas apkarošanas politiku” saukt tikai tādu politiku, kuras *galvenais* mērķis ir samazināt korupciju.
2. Sponsorēt detalizētāku korupcijas izpēti, lai papildinātu zināšanas par korupcijas sastopamību un raksturu konkrētās jomās – tas ir efektīvas korupcijas apkarošanas politikas izveides priekšnoteikums.
3. Sponsorēt izglītības un sabiedrības informēšanas iniciatīvas attiecībā uz korupciju, lai iedzīvotāji apzinātos savas tiesības un sekmētu pret korupciju izturīgākas kultūras izveidi.
4. Veikt pasākumus, lai nodrošinātu prokuratūras darba neatkarību.
5. Reformēt likumdošanu, lai ierobežotu “valsts sagrābšanu”, mainot parlamentārās procedūras un apgrūtinot korupcijas izplatību, kā arī paplašināt reformas, iekļaujot obligātas un caurskatāmas konsultācijas ar interešu grupām.
6. Ar realistisku un sistemātisku pieeju pakāpeniski samazināt sakaru izmantošanu amatu piešķiršanā sabiedrisko pakalpojumu sfērā.
7. Veikt “publiskās pārvaldes auditu”, kā arī licencēšanas un atļauju procedūru auditu, lai noteiktu korupcijas avotus un īstenotu audita ieteikumus.
8. Reformēt administratīvās procedūras, lai nodrošinātu iedzīvotājiem reālas lēmumu pārsūdzības iespējas, un izveidot tādas pārsūdzības procedūras, kuras ļautu tiesām ietekmēt lēmumu saturu.

¹⁰⁰ Fakts, ka dažas rekomendācijas atšķirīgām valstīm nedaudz atšķiras cita no citas, nenozīmē, ka valstīm, kas saņēmušas vairāk rekomendāciju, nāktos vairāk darīt.

9. Izveidot mehānismus, kas nepieļautu ļaunprātīgus interešu konfliktus, izveidot tādu kultūru, kas vērstos pret interešu konfliktu, būtu atklāta un katrā atsevišķā gadījumā “pašdiskvalificējoša”, nevis tikai samierinātos ar likumu normām par interešu konfliktu, kas galvenokārt balstītas uz nesavienojamības principu.
10. Izveidot publiskās pārvaldes ētikas kodeksu, sākot no konsultāciju procesa, kas amatpersonām ļautu uzskatīt šo kodeksu par viņu pašu vēlmi, nevis par kaut ko “no augšas” uzspiestu.
11. Varas decentralizācijas kontekstā nodrošināt, lai kompetentās varas iestādes (it sevišķi – augstākās audita institūcijas un sabiedriskā iepirkuma institūcijas) būtu spējīgas pārbaudīt un kontrolēt vietējās pašvaldības.
12. Reformēt partiju finansēšanas likumus, lai novērstu dažāda veida korupciju, piemēram: noteikt izdevumu limitus, nodrošināt pietiekamu valsts finansējumu, kas dotu iespēju finansēt vēlēšanu kampaņas bez pārmērīgas atkarības no sponsoriem, kā arī uzticēt monitoringu neatkarīgām institūcijām (piemēram, vēlēšanu komisijai).
13. Sabiedriskā iepirkuma reformā vairāk uzmanības veltīt līdzekļiem, kas paredzēti, lai nodrošinātu sabiedriskā iepirkuma darbinieku godaprātu, nevis veidot procedūras, kas tik un tā tiks apietas un ierobežos godprātīgu amatpersonu iespējas.
14. Pēc iespējas vairāk nodrošināt sabiedriskās apraides regulatoru neatkarību, visticamāk, – ieviešot priekšnoteikumus, kas stingri nosaka, kurām organizācijām ir tiesības būt pārstāvētām regulatorā.

5.2. Ieteikumi Eiropas Savienībai

1. Sponsorēt salīdzinošos pētījumus par korupciju kandidātvalstīs un dalībvalstīs;
2. Pievienoties GRECO;
3. Izmantot Kopienas dalību GRECO, lai nodrošinātu Kopienu ar pilnvarām:
 - pētījumu veikšanai par specifiskām korupcijas jomām (piemēram, partiju finansēšanu), kurās līdz šim ir trūcis pilnvarojuma;
 - palielināt spiedienu uz dalībvalstīm, lai tās visas ratificētu Eiropas Padomes pretkorupcijas konvencijas un lai tās valstis, kuras vēl nav kļuvušas par GRECO dalībniecēm, par tādām kļūtu, tādējādi sekmējot situāciju, kurā visas kandidātvalstis un dalībvalstis tiktu novērtētas atbilstoši Eiropas Padomes divdesmit vadošajiem principiem cīņā pret korupciju.

Korupcija un pretkorupcijas politika Latvijā

Saturs

Vispārīgs kopsavilkums	80
1. Ievads	83
1.1. Dati un uztvere	83
1.2. Galvenie korupcijas perēkļi	85
1.3. Valdības korupcijas novēršanas politika	88
1.4. ES pievienošanās procesa ietekme	91
2. Institūcijas un likumdošana	93
2.1. Pretkorupcijas likumdošana	93
2.2. Interesu konflikta likumdošana, īpašuma deklarācija un pārraudzība	94
2.3. Kontrole un audits	98
2.4. Pretkorupcijas institūcijas	99
2.5. Ombudsmeņa institūcija	101
3. Izpildvara un civildienests	102
3.1. Struktūra un likumdošanas uzbūve	102
3.2. Administratīvā procedūra un pārsūdzība	103
3.3. Interesu konflikts un īpašuma monitorings	103
3.4. Iekšējās kontroles mehānismi	104
3.5. Mijiedarbība ar sabiedrību	105
3.6. Korupcija	105
4. Likumdošanas vara	107
4.1. Vēlēšanas	108
4.2. Budžeta un kontroles mehānismi	108
4.3. Interesu konflikts un īpašuma monitorings	109
4.4. Imunitāte	109
4.5. Korupcija	109

5.	Tiesu iekārta	110
5.1.	Likumdošanas struktūra	110
5.2.	Korupcija	111
6.	Politisko partiju finansēšana	112
6.1.	Likumdošanas struktūra	113
6.2.	Kontrole un pārraudzība	114
6.3.	Partiju finansējums praksē	114
7.	Sabiedriskais iepirkums	116
7.1.	Likumdošanas struktūra	116
7.2.	Pārskaņi un audits	118
7.3.	Korupcija	119
8.	Valsts dienesti	121
8.1.	Policija	121
8.2.	Muita	122
8.3.	Nodokļi	123
8.4.	Veselības aprūpe	123
8.5.	Licencēšana un regulēšana	124
9.	Masu saziņas līdzekļu loma	126
9.1.	Vārda brīvība	126
9.2.	Pieklūšana informācijai	127
9.3.	Apraides regulēšana	129
9.4.	Korupcija masu saziņas līdzekļos	129
9.5.	Masu saziņas līdzekļi un korupcija	130
10.	Ieteikumi	132

Korupcija un pretkorupcijas politika Latvijā

VISPĀRĪGS KOPSAVILKUMS

Saskaņā ar starptautisko organizāciju izmantotiem kritērijiem korupcija Latvijā tiek uzskatīta par nopietnu problēmu. Šāds novērtējums atklāj bažas par privāto interešu ietekmi uz likumdošanas procesu. Latvijas korupcijas eksperti bieži lieto Pasaules Bankas jēdzienu “valsts sagrābšana”, lai raksturotu to, kas tiek uzskatīts par valsts galveno korupcijas problēmu. Šim ziņojumam apkopotie pierādījumi rāda, ka nelikumīga lobēšana un tai līdzīgi darījumi Latvijā patiešām ir nopietna problēma, kaut arī zināmā mērā tādējādi atspoguļojas tas, ka Latvijā šīm parādībām tiek pievērsts vairāk uzmanības nekā daudzās citās kandidātvalstīs.

Latvija, vismaz formālo pasākumu ziņā, ir bijusi viena no aktīvākajām Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīm cīņā pret korupciju. 1996. gadā Latvija pirmā lūdza Pasaules Bankas palīdzību pretkorupcijas politikas izstrādē un kopš tā laika ir īstenojusi vairākas svarīgas reformas, kuru mērķis ir uzlabot valsts pārvaldes darbu un nepieļaut korupciju, tostarp arī katru gadu atjaunoto Korupcijas novēršanas programmu. Šos centienus sekmē arī Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja nesenā izveide, kurš uzņemsies daudzus svarīgus pretkorupcijas uzdevumus un koordinēs pretkorupcijas politiku. Korupcijas novēršanas programmas izpilde ir relatīvi apmierinoša. Pilsoniskās sabiedrības organizācijām ir bijusi ievērojama loma gan pretkorupcijas politikas izveidē, gan īstenošanā.

Virzība uz dalību Eiropas Savienībā radījusi pastāvīgu ietekmi, lai uzlabotu pretkorupcijas politiku; šajā procesā izveidoti un tiek īstenoti plaši palīdzības projekti. Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā tieši formulē nepieciešamību apkarot korupciju kā iestāšanās priekšnoteikumu, un vairāki pretkorupcijas pasākumi sākti tieša ES spiediena vai palīdzības rezultātā.

Latvijas likumdošana, kas apkaro kukuļošanu, ir relatīvi progresīva, vienīgi juridiskās personas pagaidām nav pakļautas kriminālatbildībai par koruptīvu darbību. Latvija var lepoties ar samērā plašu likumdošanu, kas regulē interešu konfliktus un valsts amatpersonu obligātās ipašumu un ieņēmumu deklarācijas. Tomēr pašlaik likumdošanas ietekmi ierobežo neadekvāta pārraudzība un likumu izpildes nodrošināšana, savukārt masu mediji izmanto likumus par pamatu, lai atmaskotu amatpersonas un tās ietekmētu. Cerams, ka nesen veiktie likuma labojumi pārraudzību ievērojami uzlabos.

Latvija šobrīd ievieš vienotu valsts finanšu kontroles struktūru. Valsts kontrole ir neatkarīga, un tai ir plaša kompetence, kaut arī tās atklājumi netiek pietiekami izmantoti. Šobrīd tiek īstenota iekšējā audita sistēma, kas izveidota 2000. gadā, un Eiropas Komisija ir izteikusi apmierinātību ar progresu šajā sfērā.

Kaut arī Latvijai ir daudz institūciju, kas ir tieši iesaistītas cīņā pret korupciju, tomēr šķiet, ka nopietna problēma ir to koordinācijas trūkums. Nesen izveidotais Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs ir ļoti svarīgs solis, lai uzlabotu pretkorupcijas stratēģijas koordinēšanu. Biroja efektīva darbība būs galvenais rādītājs, kā Latvija spēs realizēt pretkorupcijas politiku. Pašlaik tiek apspriesti priekšlikumi izveidot ombudsmeņa institūciju.

Valdība konstatējusi, ka sabiedriskā pārvalde ir viens no vissvarīgākajiem korupcijas avotiem, un lielākā daļa pretkorupcijas programmas satura veltīta korupcijas apkarošanai šajā sfērā. Kopš 2000. gada civildienestā ir notikušas svarīgas pārmaiņas, jo pieņemts jauns likums un izveidota jauna attīstības stratēģija. Sprieduma pārsūdzēšanas procedūras attiecībā uz pārvaldes lēmumiem līdz šim ir bijušas samērā neefektīvas, taču šobrīd tiek gaidīts, ka 2003. gadā stāsies spēkā jauns Administratīvā procesa kodekss, kas uzlabos iedzīvotāju tiesību īstenošanu. Šīm pārmaiņām vajadzētu izveidot valsts pārvaldē vidi, kas kļūtu izturīgāka pret korupciju.

Vēl nesēn Saeimas lomu budžeta pārraudzībā grāva daudzu ārpusbudžeta fondu un institūciju esamība, arī valdības sniegtās valsts garantijas nebija īpaši caurskatāmas. Kaut arī gandrīz nemaz nav bijis gadījumu, kad parlamentārieši tiktu apsūdzēti korupcijā, tomēr pastāv pierādījumi (vai vismaz liecības), ka nopietna problēma ir “valsts sagrābšana”, tas ir – likumdošanas procesa sagrābšana uzņēmējdarbības interesēs.

Latvijas tiesu iekārtā arī ir nopietni sarežģījumi, piemēram, neatkarības trūkums finansējuma noteikšanā un nepietiekama kapacitāte, – rezultāts ir endēmiska tiesas procesu novilcināšana. Piekļūšana informācijai par tiesas lēmumiem vēl aizvien ir nozīmīga problēma, kaut arī šādas informācijas garantijas ir valdības pretkorupcijas stratēģijas sastāvdaļa. Aptaujas rāda, ka ievērojams skaits iedzīvotāju, kuriem bijusi darīšana ar tiesām, ir saskārušies ar korupcijas problēmām. Kaut arī notiek tiesu reforma, vēl aizvien nav skaidras politiskās apņemšanās īstenot reformu efektīvi.

Vēl nesēn politisko partiju finansēšana tika nepietiekami regulēta. Taču 2002. gada jūnijā apstiprinātie jaunie finansēšanas noteikumi nosaka daudz caurskatāmāku sistēmu. Tomēr, tā kā vēl aizvien nepastāv valsts finansējums, tas ļauj partijām palikt atvērtām pret korupciju, un netrūkst pierādījumu, ka korupcija ir smaga problēma. Pēc likuma izmaiņām jaunā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja efektīva rīcība, pārbaudot partiju finanšu atskaites, būs svarīgs biroja ietekmes tests.

Sabiedriskais iepirkums tiek uzskatīts par vienu no valsts viskorumpētākajām sfērām. Lai gan kopš 1997. gada bija spēkā Likums par sabiedrisko iepirkumu, tā noteikumi

tomēr pieļāva līgumslēdzošajām iestādēm samērā viegli izvairīties no izolēm, bet pārraudzības un pārsūdzības sistēma nefunkcionēja pietiekami iedarbīgi. Likums par sabiedrisko iepirkumu, kas stājies spēkā 2002. gada janvārī, ir ievērojami uzlabojis juridisko struktūru. Tomēr Iepirkumu uzraudzības biroja kapacitāte vēl aizvien rada bažas, vēl aizvien nepastāv iedarbīgas sankcijas pret iepirkuma noteikumu pārkāpumiem.

Šķiet, ka korupcija ir vairāk vai mazāk izplatīta daudzos valsts dienestos. Spriežot pēc aptaujām par iedzīvotāju korupcijas uztveri, policijas (it sevišķi ceļu policijas) un muitas iestādes tiek uzskatītas par vairāk korumpētām nekā jebkuras citas institūcijas. Tomēr abu šo institūciju reformas vai nu ir jau veicinājušas zināmus uzlabojumus, vai gaidāms, ka tie notiks. Kaut arī pastāv pierādījumi par dažiem korupcijas gadījumiem nodokļu pārvaldē, ir jau realizētas svarīgas reformas, jo plašā rīcības brīvība, piešķirot nodokļu atlaides, var radīt korupcijai piemērotu vidi. Aptaujas norāda, ka veselības aprūpes sistēmā neoficiāli ziedojumi ir vairāk izplatīti nekā jebkurā citā sfērā (izņemot ceļu policiju), kaut arī šādu koruptīvu maksājumu īpatsvars nav īpaši noskaidrots. Uzņēmējdarbības licencēšanas jomā korupcija, šķiet, nav uzskatāma par problēmu, un citās uzņēmējdarbības regulēšanas sfērās tā ir samērā ierobežota. Ar uzņēmējdarbību saistītās nozarēs parādās ievērojams veiksmīgas pretkorupcijas reformas potenciāls.

Latvijas prese ir brīva. Lai gan Latvija bija starp pirmajām ES kandidātvalstīm, kas pieņēma likumdošanu par informācijas brīvību, pašlaik nav skaidra likuma iedarbība. Šķiet, ka apraides noteikumus pārāk neietekmē politiskās manipulācijas. Korupcija masu medijos netiek uzskatīta par nozīmīgu problēmu, kaut arī pastāv daži netieši šā fenomena pierādījumi, piemēram, slēptā reklāma. Masu medijiem ir bijusi svarīga loma korupcijas novēršanā, it sevišķi attiecībā uz Korupcijas novēršanas likuma izpildi.

1. IEVADS

1.1. Dati un uztvere

1. tabulā redzama krimināllietu statistika par noziegumiem, kas saistīti ar korupciju. Notiesājošo spriedumu skaits ir mazs pat salīdzinājumā ar ES kandidātvalstīm (sk. 1. tabulu).

1. tabula. Reģistrētie noziegumi un ar korupcijas noziegumiem saistītie notiesājošie spriedumi, 1996.–2001. g.

<i>Kriminālpārkāpums</i>	1996		1997		1998		1999		2000		2001		
Kriminālkodexa 164. pants, Krimināllikuma 320. pants: Kukuļņemšana	63	24	32	40	74	12	43	23	34	5	553	46	11
KK 165., KL 323.: Kukuļdošana	17	6	12	7	17	5	15	9	9	6	12	9	6
KK 164.1., KL 322.: Starpniecība kukuļošanā	3	1	0	0	5	0	3	0	2	0	5	5	0
KL 321.: Kukuļa piesavināšanās	–	–	–	–	0	–	1	0	1	0	2	2	1
KL 198.: Mantisku labumu neatļauta pieņemšana	–	–	–	–	0	–	2	0	0	4	1	1	0
KL 199.: Komerciāla uzpirkšana	–	–	–	–	0	–	0	0	0	0	1	1	0
KK 162.1., KL 317.: Dienesta pilnvaru pārsniegšana	95	6	75	11	3	23	38	11	42	9	34	11	2
KK 162., KL 318.: Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana	105	11	79	15	78	12	46	12	54	4	56	32	3
KL 319.: Valsts amatpersonasbezdarbība	–	–	–	0	–	3	0	13	4	27	24	2	
KL 196.: Pilnvaru ļaunprātīga izmantošana un pārsniegšana	–	–	–	0	–	5	0	16	0	102	85	0	
KK 167.2.: Neziņošana par atrašanos interešu konflikta situācijā	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KK 162.5., KL 325.: Valsts amatpersonai noteikto ierobežojumu pārkāpšana	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
KL 326.: Neatļauta piedalīšanās mantiskos darījumos	0	0	3	0	4	0	0	2	0	0	1	1	1

Avots: Latvijas Tieslietu ministrija.

Piezīme: visiem gadiem 1. stabiņā parādīts reģistrēto noziegumu skaits, bet 2. stabiņā – notiesājošo spriedumu skaits. 2001. gadam – 1. stabiņā ir reģistrētie noziegumi, 2. stabiņā – izvirzītās apsūdzības un 3. stabiņā – notiesājošo spriedumu skaits.

Socioloģisko aptauju dati liek domāt, ka korupcija Latvijā ir ļoti nopietna problēma. *Transparency International* korupcijas uztveres indekss (*CPI*) kopš 1999. gada Latvijā ir 3,4 balles (ar 0 apzīmē viskorumpētāko situāciju, 10 – vismazāk korumpēto), Latvija ir atradusies 57. vai 59. vietā, un tie ir sliktākie rādītāji starp kandidātvalstīm, izņemot Bulgāriju un Rumāniju.¹

ERAB un Pasaules Bankas 1999. gada *Uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptauja* parādīja, ka Latviju samērā maz skārusi administratīvā korupcija (uzņēmējsabiedrības Latvijā kukuļiem iztērējušas 1,4 procentus no gada ieņēmumiem – salīdzinājumā ar 2,2 procentiem reģionā).² Plašajās diagnostiskajās aptaujās par korupciju, ko veikusi Pasaules Banka 1998. gadā, ir konstatēti vidējie rādītāji – 37 procenti firmu un 13 procenti iedzīvotāju ir veikuši neoficiālus maksājumus.³

Pēc *Uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptaujas* datiem, “valsts sagrābšana” Latvijai arī bijusi nopietna problēma, jo “valsts sagrābšanas” indekss bijis augstāks nekā jebkurā citā ES kandidātvalstī (salīdzinājumā ar kandidātvalstu vidējo rādītāju 16). 40 procenti Latvijas firmu ir paziņojušas, ka to uzņēmējdarbību ievērojami vai ļoti ievērojami ietekmējusi Saeimas balsojumu pārdošana.⁴ Šīs aptaujas rezultāti rāda, ka firmas uzskata likumdošanas procesu Latvijā par korupcijas ietekmētu vairāk nekā jebkurā citā kandidātvalstī, izņemot Bulgāriju un Rumāniju. 1998. gada Pasaules Bankas ziņojuma dati liecina:

Ekonomiskā vara Latvijā ir koncentrējusies dažos konglomerātos. Uzņēmējdarbības un politiskās intereses ir sarežģīti un necaurskatāmi savijušas, un uzņēmējdarbība politiskajās partijās kļūst aizvien aktīvāka. Pārmērīga ekonomiskās varas koncentrēšanās vājās konkurences likumdošanas dēļ kavē ekonomikas efektivitāti un rada risku, ka Latvija varētu kļūt par valsti ar augstu korupcijas līmeni.⁵

UNDP 2000.–2001. gada *Pārskatā par tautas attīstību Latvijā* teikts, ka politisko lēmumu pieņemšanas procesam bieži ir raksturīgas neoficiālas norises, kas notiek ārpus oficiālajām

¹ Sk. <<http://www.transparency.org>> (skatīts 2002. g. 2. septembrī).

² World Bank, *Corruption Prevention in Transition Economies, A Contribution to Debate*, World Bank, 2001.

³ Anderson, *Corruption in Latvia: Survey Evidence*, World Bank, report prepared for Corruption Prevention Council, December 1998, 12. lpp.

⁴ J. Helman, G. Jones, D. Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition,” Policy Research Working Paper 2444, World Bank Institute and EBRD, September 2000.

⁵ J. Anderson, *Corruption in Latvia*, 22. lpp.

struktūrām un kurās ievērojama slēpta ietekme ir personām, kas ieinteresētas likumdošanas rezultātos.⁶ Šajā ziņojumā teikts, ka “valsts iestāžu darbā trūkst atklātības, un valsts ierēdņiem sabiedrības politikā ir tendence paļauties uz potenciālo starpnieku diezgan noslēgtu loku⁷. Pēc UNDP publicētā pētījuma datiem, 79 procenti sabiedrības Saeimai un valdībai uzticas “ļoti maz vai nemaz”.⁸

1999. gadā veiktajā Latvijas Attīstības aģentūras uzņēmumu aptaujā konstatēts, ka 23 procenti uzņēmēju uzskata korupciju par vienu no trim lielākajām ekonomiskās attīstības barjerām, un 2001. gadā korupcija tika nosaukta par otru lielāko šķērslī pēc pārmērīgas birokrātijas. Tomēr, kad tika lūgts klasificēt nelielu administratīvo korupciju kā ikdienas uzņēmējdarbības barjeru, izrādījās, ka ir vēl vismaz piecas svarīgākas rūpju jomas.⁹

1.2. Galvenie korupcijas perēkļi

Gan Pasaules Bankas, gan Latvijas veiktajos pētījumos konstatēts, ka par viskorumpētākajām iestādēm uzskata muitas pārvaldi, ceļu policiju un telefona sakaru monopolistu *Lattелеkom* (sk. 2. tabulu). *Lattелеkom* nonākšana saraksta sākumā varētu būt piemērs uztveres atpalcībai no realitātes. Iespaidu par kompānijas korumpētību nosaka pagātnes atmiņas, kad bija nepieciešams kukuļot, lai saņemtu telefona pieslēgumu. Šādu uzskatu varētu radīt arī strīdi starp valdību un kompāniju par tās saistību izpildi atbilstoši 1994. gada privatizācijas līgumam.

⁶ UNDP 2000. gada *Pārskats par tautas attīstību Latvijā*, koncepcijas projekts, 64.–65. lpp. Ziņojumā izklāstīts modelis, kuru autori uzskata par raksturīgu Latvijai un kurš darbojas pēc šāda principa:

- privātpersona atbalsta likumdošanu ar politiskiem kontaktiem izpildsistēmā, nereti iepriekš nodrošinot to ar ziedojumiem kādai politiskajai partijai;
- juristi pēc konsultēšanās izsaka priekšlikumu, ko pieņem valdība, un ministrs, ar kuru ieinteresētā puse ir kontaktējusies, nodrošina, lai valdība likumprojektu pieņemtu;
- Saeima izskata likumprojektu, un politiskie “starpnieki” rūpējas, lai tas tiktu pieņemts vēlamajā formā. Ministru kabineta ierindas locekļi netiek pilnībā informēti un uzticas attiecīgās partijas vadībai. Valsts administrācija īsteno likumprojektu, un “starpnieki” nodrošina tā sekmīgu īstenošanu.

⁷ UNDP 2000. gada *Pārskats par tautas attīstību Latvijā*, 66. lpp.

⁸ N. Coleman, “Latvia's anti-corruption efforts tripped up”, AFP, Rīga, 2002. gada 24. jūlijs.

⁹ 2001. gada Uzņēmējdarbības vides aptauja, <<http://www.lida.gov.lv>> (skatīts 2001. gada 25. aprīlī).

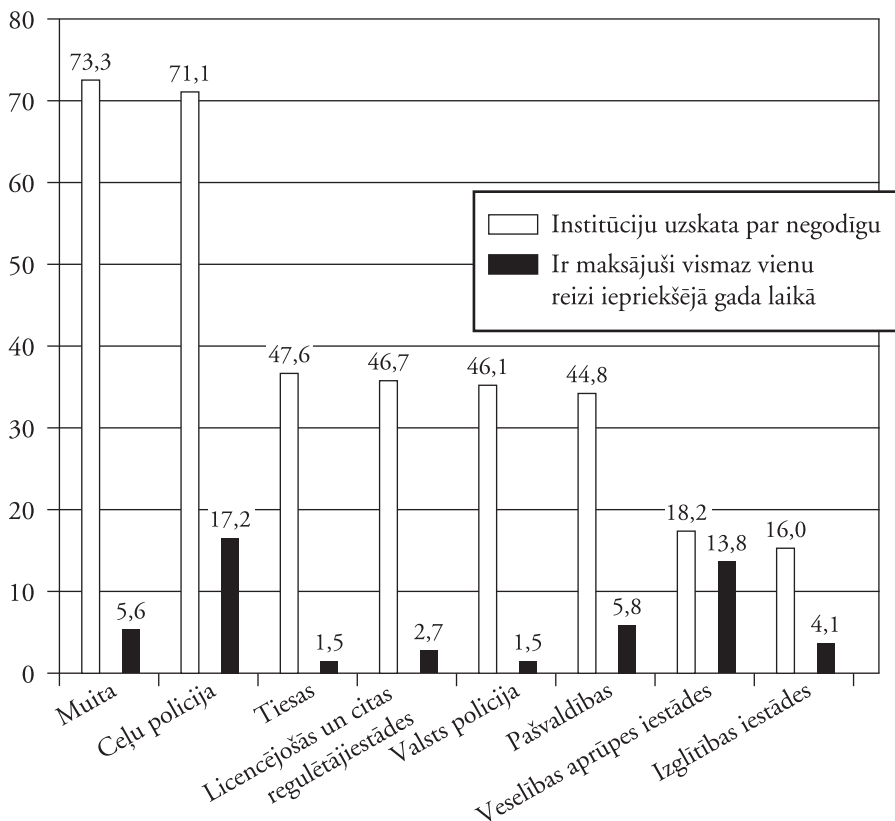
2. tabula. Uzskati par sešām visnegodīgākajām iestādēm. Pasaules Bankas un “Delnas” (*Transparency International* Latvijas nodaļa) veikto aptauju salīdzinājums

<i>”Delnas” 1999. gadā veiktā aptauja</i>	<i>PB 1998. gadā veiktā aptauja</i>
1. Muita (visnegodīgākā)	1. Muita (visnegodīgākā)
2. Ceļu policija	2. Ceļu policija
3. <i>Lattelekom</i>	3. <i>Lattelekom</i>
4. Privatizācijas aģentūra	4. Valdība
5. Valsts Nekustamā īpašuma aģentūra	5. Saeima
6. <i>Latvenergo</i>	6. Policija
7. Tiesas	7. Tiesas

1. grafikā parādīti “Delnas” (*Transparency International* Latvijas nodaļas) 1999. gadā veiktās korupcijas pieredzes aptaujas rezultāti, pēc kuriem tikai 1–5 procenti respondentu ir saskārušies ar korupciju lielākajā daļā valsts un pašvaldības iestāžu, bet 45–75 procenti tomēr šīs pašas institūcijas uzskata par negodīgām.¹⁰ Šāda neatbilstība, iespējams, radusies no fakta, ka tikai ierobežots skaits iedzīvotāju īstenībā nonāk saskarē ar minētajām institūcijām. Daudz augstāks korupcijas līmenis tiek minēts attiecībā uz ceļu policiju un veselības aprūpes institūcijām. Interesanti, ka par otro viskorumpētāko institūciju no to respondentu viedokļa, kuri veikuši neoficiālus maksājumus, tiek atzītas veselības aprūpes iestādes, tomēr tās uzskata par samērā godīgām. Var pieņemt, ka Latvijā, tāpat kā citās kandidatvalstīs, iedzīvotāji daudzus maksājumus veselības aprūpes sistēmā neuzskata par kukuļiem vai vismaz tie netiek uztverti negatīvi.

¹⁰ *TT* Latvija, Korupcijas seja Latvijā, Rīga, 2000. g.

1. grafiks. Institūciju negodīguma uztvere un personiskā pieredze kukuļošanā.
Visu respondentu īpatsvars



Avots: “Korupcijas seja Latvijā”, “Delna” (TI, Latvija), 1999. g.

Valdības Korupcijas novēršanas stratēģija norāda šādas jomas, kas ir “vismazāk aizsargātas pret korupciju”: muita, ceļu policija, tiesu sistēma, pašvaldības, privatizācija, sabiedriskais iepirkums, nodokļu iekasēšana, valsts pārraudzības institūcijas un valsts amatpersonu iecelšana amatos.¹¹

Izmantojot šajā ziņojumā sniegtos pierādījumus, ir grūti novērtēt administratīvās korupcijas pastāvēšanu, jo pašlaik tiek īstenotas nozīmīgas civildienesta reformas. Domājams,

¹¹ Latvijas valdība, “Korupcijas novēršanas programma”, 2001. g. septembris, 3. lpp.

ka korupcija nopietni ietekmē sabiedrisko iepirkumu, it sevišķi pašvaldību līmenī. Politisko partiju finansēšanu regulējošo noteikumu nevarība rada bažas arī par šo sfēru, un pieejamie pierādījumi apliecina, ka Latvijā pastāv “valsts sagrābšana”.

1.3. Valdības korupcijas novēršanas politika

1997. gadā valdība sāka veidot korupcijas apkarošanas politiku, nodibinot Korupcijas novēršanas padomi, kuru vadīja tieslietu ministrs un kuras darbā piedalījās pārstāvji no dažādām valsts institūcijām, kā arī pilsoniskās sabiedrības pārstāvji.¹² 2001. gada sākumā padomes darbs tika pastiprināts, izveidojot sekretariātu, kurā strādāja direktors, jurists un sabiedrisko attiecību speciālists. 2000.–2001. gadā sekretariāts uzņēmās vadošo lomu pretkorupcijas politikas koordinēšanā, bet padome tikai sniedza konsultācijas svarīgos jautājumos.

1998. gadā padome pieņēma Korupcijas novēršanas programmu, kuras pamatuzdevumi bija korupcijas izmeklēšana, novēršana un sodīšana, kā arī izglītošanas uzdevumi. Programma tika atjaunināta ik pēc sešiem mēnešiem un ietvēra gan īstermiņa, gan ilgtermiņa uzdevumus. 2001. gada Korupcijas novēršanas programma sastāvēja no trīs galvenajiem elementiem.¹³ Preventīvā elementa mērķis ir uzlabot tiesu sistēmas funkcionēšanu, administratīvās un konkurences procedūras, licenču izdošanu un caurskatāmību. Tās mērķis ir arī turpināt politisko partiju finansēšanas sistēmas reformu. Programmas tiesībsargāšanas nodaļā ietverta nepieciešamība izveidot Audīta centru un uzlabot muitas un Valsts Ieņēmumu dienesta pretkorupcijas mehānismus. Izglītības nodaļas mērķi ir valsts ierēdņu apmācība jaunās, caurskatāmākās administratīvajās procedūrās un ētikas jautājumos, sabiedrības tiesiskās apziņas celšanā un centienos iesaistīt ierindas pilsoņus cīņā pret korupciju.

No svarīgākajiem valdības pēdējo gadu laikā veiktajiem korupcijas apkarošanas pasākumiem jāmin:

- semināri un konferences, lai izveidotu efektīvu Korupcijas novēršanas programmu 1997.–1999. g.;

¹² Padomē bija 16 locekļi: tieslietu ministrs (padomes priekšsēdētājs), iekšlietu ministrs (priekšsēdētāja vietnieks), Valsts ieņēmumu dienesta ģenerāldirektors, ģenerālprokurors, Valsts kontrolieris, Latvijas Bankas prezidents, Ekonomikas policijas pārstāvis, Valsts civildienesta pārvaldes priekšnieks, Valsts administrācijas skolas direktors, Konkurences padomes priekšsēdētājs, Tieslietu ministrijas, Finanšu ministrijas un Iekšlietu ministrijas pārstāvji, *Transparency International* Latvijas nodaļas pārstāvis, Nacionālās Radio un Televīzijas padomes pārstāvis un Latvijas Juristu biedrības pārstāvis. Padomes statūtus un programmu ir apstiprinājis Ministru kabinets.

¹³ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 5. lpp.

- ar Pasaules Bankas palīdzību – mājsaimniecību, uzņēmēj sabiedrību un amatpersonu aptaujas 1998. gadā;
- 1998. gadā pieņemtais Informācijas atklātības likums;
- 2002. gadā pieņemtais Likums par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā (sk. 2.2. nodaļu);
- 2002. gada aprīlī pieņemtais Likums par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju;
- 2002. gada jūnijā pieņemtie labojumi noteikumos par politisko partiju finansēšanu (sk. 6.2. nodaļu);

Pretkorupcijas politikai ir acīmredzami panākumi vairākās jomās, piemēram, muitas pārvaldē (sk. 8.2. nodaļu), un pārsteidzoši labi tie ir – Ceļu satiksmes drošības departamentā (sk. 8.3. nodaļu). Tomēr progress augsta līmeņa korupcijas un “valsts sagrābšanas” apkarošanā jūtams mazāk, un ir apšaubāma valdības politiskā griba korupcijas novēršanā. Korupcijas eksperti un citi novērotāji uzskata, ka Korupcijas novēršanas padome ir neefektīva un valdībai trūkst pietiekamas politiskās atņemšanās efektīvas pretkorupcijas likumdošanas pieņemšanai¹⁴, kaut arī likumdošanas izmaiņu temps 2001.–2002. gadā neapstiprina šo viedokli. Īpaši asa problēma, kas skar valdības pretkorupcijas politikas īstenošanu, ir atbildības sadale starp dažādām institūcijām, it sevišķi starp tām, kas atbildīgas par korupcijas izmeklēšanu (sk. 2.5. nodaļu).

Pārdomājot šos iebildumus, 2002. gada aprīlī Saeima pieņēma likumprojektu, kas noteic, ka Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs ir centrālā institūcija, kas koordinē cīņu pret korupciju. Bija paredzēts, ka birojs sāks darbu 2002. gada jūlijā. Jaunajam birojam ir tiesības sagatavot korupcijas novēršanas likumdošanu, kontrolēt tās ieviešanu, pārbaudīt valsts amatpersonu īpašuma un ieņēmumu deklarācijas un sodīt valsts amatpersonas par Interešu konflikta novēršanas likuma pārkāpumiem. Biroja vadītāju iecel (uz pieciem gadiem) un atceļ Saeima pēc valdības priekšlikuma. Tomēr ārzemju eksperti ir izteikuši šaubas un iebildumus par Biroja izveides juridisko struktūru, un atklātais konkurss uz vadītāja vietu nav ļāvis uzsākt biroja darbību ar 2002. gada jūliju (sk. 2.4. nodaļu).

Daži no svarīgākajiem 2001. gada maijā apstiprinātās Korupcijas novēršanas programmas versijas komponentiem ir parādīti 3. tabulā kopā ar to izpildes termiņiem. Pasākumu izpildes rādītāji ir samērā labi, it sevišķi, ja tos aplūko saistībā ar ļoti nepieciešamā koordinējošā spēka – Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja – neseno izveidi. Tomēr nav īstenoti mērķi ieviest trauksmes cēlāju aizstāvību un pievērst vairāk uzmanības sabiedrības izglītošanai.

¹⁴ Atvērtās sabiedrības institūta (*Open Society Institute*) apaļā galda diskusija, Rīga, 2002. gada 10. aprīlis.

3. tabula. Atsevišķi Korupcijas novēršanas programmas pasākumi. 2001.g. maijs

<i>Pasākums</i>	<i>Izpildes termiņš</i>	<i>Izpildīts līdz 2002. g. jūnijam</i>
Jauna Korupcijas novēršanas un apkarošanas likuma izstrādāšana	2001. g. oktobris	Jā
Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja tiesiskās bāzes izstrādāšana	2001. g. oktobris	Jā
Politisko partiju finansēšanas likumprojekta virzīšana pieņemšanai Saeimā	2001. g. jūnijs	Jā (bet vēl nav pieņemts)
Jaunā Kriminālprocesa likuma izstrāde	2001. g. oktobris	Jā (gaida pieņemšanu Saeimā)
OECD konvencijas un Eiropas Padomes Civiltiesību konvencijas par korupciju parakstīšana	2001. g. decembris	Nē
Likumprojekta sagatavošana trauksmes celāju aizsardzībai, t. sk. Darba likumā un Administratīvā procesa likumā	2001. g. decembris	Nē
Vienota administratīvā procesa ieviešana valsts pārvaldē, lai dotu iespēju pārsūdzēt valsts un pašvaldību amatpersonu lēmumus	2001. g. decembris	Jā (likums stājas spēkā 2003.g.)
Iekšējā audita sistēmas nostiprināšana: t. sk. ieteikumu izstrādāšana iekšējo auditoru rīcībai krāpšanas un korupcijas atklāšanas gadījumos		Jā (ES projekts turpinās)
Ierēdņu uzvedības principu ieviešana, brošūras sagatavošana	2001. g. augusts	Jā
Izsoļu un sabiedriskā iepirkuma lēmumu publicēšana internetā	2001. g. septembris	Jā
Galvenās Kriminālpolicijas pārvaldes strukturālo pārmaiņu veikšana, lai novērstu dublētas funkcijas tādu noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanā un atklāšanā, kas saistīti ar korupciju	2001. g. jūnijs	Jā
Valsts amatpersonu ienākumu likumības pārbaudes metodikas īstenošana un iestāžu vadītāju atbildības līmeņa paaugstināšana saistībā ar amatpersonu deklarāciju pārbaudi	2001. g. decembris	Jā
Tiesu spriedumu publiskas pieejamības nodrošināšana elektroniskā formā	2001. g. decembris	Nē (ES PHARE projekts turpinās 2002. g.)
Iedzīvotāju informēšana par viņu tiesībām ar bukletu un citu informatīvo materiālu palīdzību	2001. g. decembris	Jā

Avots: Korupcijas novēršanas programma, 2001. g. maijs, "Delna" (TI, Latvijas nodaļa).

Pilsoniskās sabiedrības loma

Latvija var lepoties ar aktīvu nevalstisko organizāciju grupu, kas nodarbojas ar korupcijas jautājumiem. Turklāt valdības attieksme pret nevalstiskajām organizācijām ir viena no progresīvākajām visā reģionā. Profesionālas nevalstiskās organizācijas strādā ciešā sadarbībā ar valsts iestādēm visās jomās, pilsoniskās sabiedrības pārstāvji darbojas apmēram 30 dažādās konsultatīvajās un politikas veidošanas padomēs¹⁵. 2001. gada pavasarī Ministru kabinets pieņēma noteikumus par kārtību, kādā jāveic konsultācijas ar nevalstiskajām organizācijām par tiesību aktu projektiem.

Paredzams, ka plānotais jaunais likums par nevalstiskajām organizācijām vēl vairāk nostiprinās pilsoniskās sabiedrības lomu. Saskaņā ar likumprojektu nevalstiskajām organizācijām varēs piešķirt "vispārējās labklājības organizāciju" statusu atbilstoši stingriem kritērijiem.¹⁶

Viens no piemēriem aktīvai NVO iesaistei korupcijas apkarošanas politikā bija 2001. gada janvārī Latvijas Privatizācijas aģentūras un "Delnas" (*Transparency International* Latvijas nodaļas) parakstītais Godaprāta memorands. Tas nodrošināja *TI* Latvijas nodaļas ekspertiem pilnīgu piekļūšanu visai dokumentācijai un līdzdalību visās sanāksmēs par Latvijas Kuģniecības privatizāciju, kā arī pakļāva visas privatizācijā iesaistītās puses solījumam nepieļaut kukuļošanu. *TI* secināja, ka visi noteikumi ir tikuši ievēroti noteiktajā laikā un kārtībā un nav novērotas korupcijas pazīmes.

Ārvalstu investoru padome, kas pārstāv 15 lielākos investorus Latvijā, ir iedibinājusi pastāvīgu dialogu ar valdību. Kopš 2000. gada korupcija ir viens no visvairāk apspriestajiem jautājumiem. 2002. gadā padome un valdība nodibināja Sabiedriskā iepirkuma darba grupu.

1.4. ES pievienošanās procesa ietekme

Eiropas Komisijas regulārajos ziņojumos cīņa pret korupciju ir atzīta par vienu no galvenajiem pievienošanās prasību ES politiskajiem kritērijiem. 1998. gadā Komisija atzīmēja, ka korupcija Latvijā ir svarīga problēma, taču atzinīgi novērtēja jaunās pretkorupcijas stratēģijas.¹⁷ 1999. gadā korupcija tika uzskatīta par nopietnu problēmu, kuras

¹⁵ *TI* Latvijas nodaļa, Pilsoniskās sabiedrības līdzdalība un padomes Latvijā, ziņojuma projekts, 2001.

¹⁶ NVO likumdošana, NVO centra mājas lapa <<http://www.ngo.org.lv>> (skatīts 2001. g. 10. maijā). Jaunā likuma mērķis ir galvenokārt novērst iespēju izveidot NVO tikai tāpēc, lai saņemtu nodokļu atlaides.

¹⁷ European Commission, *1998 Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession*, 9. lpp.

apkaršanai “nepieciešamas daudz lielākas pūles”¹⁸. 2000. gadā, pēc Komisijas teiktā, korupcija ir “nopietns šķērslis atbilstoši un efektīvai publiskās pārvaldes funkcionēšanai Latvijā”.¹⁹ 2001. gada progresa ziņojums atzina valdības centienus cīņā pret korupciju, taču atzīmēja, ka veiktie pasākumi “vēl nav devuši konkrētus rezultātus plašā mērogā” un ka nepieciešams “turpināt sāktos pasākumus”.²⁰

Latvijas Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā ietver pretkorupcijas politiku kā prioritāti. Turklāt valdības korupcijas novēršanas stratēģija skaidri noteic, ka:

[Pretkorupcijas] politikas izveide un tās ieviešana arī ir nepieciešamas ...Latvijai, lai veiksmīgi integrētos Eiropas Savienībā un lai nodrošinātu tās administratīvo darbību turpmāku savietojamību ar demokrātiskas un tiesiskas valsts prasību kopumu.²¹

Vairākas institūcijas ir minējušas ES kā galveno publiskās pārvaldes dzinēj spēku, it sevišķi no valsts pārvaldes, iepirkuma un iekšējā audita viedokļa.

GRECO izvērtēja Latviju 2001. gada septembrī. 2002. gada maijā publicētajā Latvijas novērtējuma ziņojumā konstatēts, ka korupcijas problēmas nopietnība tiek atzīta visaugstākajā līmenī²², un ir izteikta ievērojama kritika attiecībā uz korupciju izmeklējošo un apsūdzozo institūciju koordināciju un efektivitāti (sk. 2.5. nodaļu).

ES palīdzība

PHARE programma par apmācību, likumdošanu un izglītību korupcijas novēršanas jomā bija viens no pirmajiem ES pretkorupcijas projektiem kandidātvalstīs. Projekts ilga 18 mēnešus kopš 2000. gada un 2001. gadā nodrošināja palīdzību vairāku svarīgu korupcijas novēršanas likumprojektu izveidē, prokuroru, policijas darbinieku un pētniecisko žurnālistu apmācībā, kā arī dažādu sabiedrības informēšanas kampaņu organizēšanā.²³

Korupcijas novēršanas projekts tiesu sistēmā sākās 2002. gadā. Tā mērķis ir valdības pretkorupcijas programmas atbalstīšana saistībā ar tiesu sistēmas reformu, kā arī caurskatā-

¹⁸ Commission, *1999 Regular Report*, 13. lpp.

¹⁹ Commission, *2000 Regular Report*, 18. lpp.

²⁰ Commission, *2001 Regular Report*, 20. lpp.

²¹ Latvijas valdība, “Korupcijas novēršanas programma”, 2001. gada septembris, 1. lpp.

²² GRECO, *Evaluation Report on Latvia*, adopted by GRECO at the 9th Plenary Meeting, Strasbourg, 13–17 May 2002, p. 2, <<http://www.greco.coe.int>> (skatīts 2002. gada 2. septembrī).

²³ Informāciju un kritiku par projektiem meklēt *Draft Report on Implementation of PHARE Anti-corruption Project, TI Latvia*, Latvia 2002.

mības uzlabošana tiesu sistēmā, it sevišķi – garantējot publisko pieejamību tiesas lēmumiem (sk. 5.1. nodaļu).

Ir izveidotas arī vairākas ES bilaterālās sadarbības programmas.²⁴ Kopš 2001. gada novembra Valsts kontrole piedalās sadarbības projektā ar Lielbritānijas Valsts kontroli. Šis projekts ir plašāka ES projekta “Budžeta un finanšu vadība” daļa, kas ietver arī reformas iekšējā auditā, Iepirkumu uzraudzības birojā un Valsts reformu ministrijā. Zviedrijas Policijas padome ir atbildīga par sadarbības projekta “Organizētās noziedzības novēršana, apkarošana un samazināšana Latvijā” realizēšanu, kura sastāvā ir arī pievēršanās naudas “atmazgāšanai” un korupcijai.

Pievienošanās NATO

Līdztekus pievienošanās procesam ES korupcijas apkarošanas centienus Latvijā ir sākšas ievērojami ietekmēt arī izredzes pievienoties NATO. Pirms NATO sammita Prāgā 2002. gada novembrī NATO ģenerālsekretārs Džordžs Robertsons (*George Robertson*) savas vizītes laikā Latvijā 2002. gada sākumā uzsvēra pretkorupcijas centienu pastiprināšanas nozīmi, konstatējot, ka “juridiskās sistēmas kvalitāte un pretkorupcijas līdzekļu stiprums ir ļoti svarīgs NATO valstīm un jūsu pievienošanās procesam”²⁵.

2. INSTITŪCIJAS UN LIKUMDOŠANA

Latvijas likumdošana attiecībā uz kukuļošanu ir relatīvi progresīva, izņemot to, ka juridiskās personas nav krimināli atbildīgas par korupcijas darījumiem.

2.1. Pretkorupcijas likumdošana

Saskaņā ar Latvijas Krimināllikumu, kas pēdējo reizi labots 2002. gada aprīlī, sankcijas paredzētas šādos gadījumos:

- par kukuļdošanu (323. pants), kas definēta kā materiālu vērtību, mantiska vai citāda rakstura labumu nodošana valsts amatpersonai, lai tā, izmantojot savu dienesta stāvokli, izdarītu vai neizdarītu kādu darbību kukuļdevēja interesēs, soda ar brīvības atņemšanu uz laiku līdz sešiem gadiem vai par tādām pašām darbībām,

²⁴ PHARE, *2000 Annual Report*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/phare2000.pdf>> (skatīts 2002. gada 25. aprīlī).

²⁵ N. Coleman, “Latvia's anti-corruption efforts tripped up”, AFP, Rīga, 2002. gada 24. jūlijs.

ja tās izdarītas atkārtoti vai ja tās izdarījusi valsts amatpersona, soda ar brīvības atņemšanu uz laiku no pieciem līdz divpadsmit gadiem.²⁶

Likuma formulējums pieļauj apsūdzību kukuļa piedāvāšanā, kaut arī nav skaidrs, vai tiesa precīzi skaidro kukuļa piedāvāšanu tā, kā to nosaka likums;

- par kukuļņemšanu (320. pants), kas definēta kā materiālu vērtību, mantisku vai citāda rakstura labumu pieņemšana, ko izdarījusi valsts amatpersona par kādas darbības izdarīšanu vai neizdarīšanu kukuļdevēja interesēs, izmantojot savu dienesta stāvokli, soda ar brīvības atņemšanu uz laiku līdz astoņiem gadiem vai uz laiku no trim līdz desmit gadiem, ja pārkāpums izdarīts atkārtoti vai lielā apmērā, un uz laiku no astoņiem līdz piecpadsmit gadiem, ja to izdarījusi personu grupa pēc iepriekšējas vienošanās vai valsts amatpersona, kas ieņem atbildīgu stāvokli;
- krimināli sodāma ir gan kukuļdošana, gan kukuļņemšana privātajā sektorā (attiecīgi 199. un 198. pants);
- krimināllikums paredz arī sodus par starpniecību kukuļošanā (322. pants), kukuļa piesavināšanos (321. pants), dienesta pilnvaru pārsniegšanu (317. pants), dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu (318. pants), valsts amatpersonas bezdarbību (319. pants), valsts amatpersonai noteikto ierobežojumu pārkāpšanu (325. pants) un neatļautu piedalīšanos mantiskos darījumos (326. pants).

Latvijas likums neļauj juridiskas personas uzskatīt par krimināli atbildīgām par korupciju, kaut arī likumdošana, kas nodrošina atbildību par šādām saistībām, ir sagatavošanas stadijā pieņemta valdības līmenī 2002. gada maijā.

2.2. Interesešu konflikta likumdošana, īpašuma deklarēšana un pārraudzība

Latvijai ir diezgan plaša likumdošana, kas regulē interesešu konfliktu un valsts amatpersonām obligāto īpašuma un ieņēmumu deklarēšanu. Tomēr pašlaik likumu ietekme ir ierobežota, jo netiek nodrošinātā adekvāta likumu pārraudzība un to ievērošana, kaut arī masu mediji izmanto likumus, lai atmaskotu amatpersonas un izdarītu spiedienu uz tām. Nesen veiktās likumdošanas izmaiņas varētu ievērojami uzlabot likuma ievērošanu.

Amatpersonu interesešu konfliktu un īpašuma deklarācijas regulēja 1995. gadā pieņemtais Korupcijas novēršanas likums, ko nomainīja 2002. gadā pieņemtais Likums par interesešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā. Likuma normas attiecas uz valsts augstākajām amatpersonām – Valsts prezidentu, Saeimas deputātiem, visiem ministriem un parlamenta sekretāriem.

²⁶ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 3. lpp.

Likums kopumā tiek piemērots šādām amatpersonām:

- personām, kas ieceltas, ievēlētas vai apstiprinātas amatos vai veic darbu (pastāvīgi vai pagaidu) valsts vai pašvaldību iestādēs, ja attiecīgajai personai, pildot amata vai darba pienākumus, saskaņā ar normatīvajiem aktiem ir tiesības sagatavot vai pieņemt administratīvus lēmumus vai sagatavot vai pieņemt citus lēmumus, kas ietekmē personu tiesības, vai kurām ir tiesības veikt uzraudzības, kontroles, izziņas vai sodīšanas funkcijas, vai rīkoties ar valsts vai pašvaldības mantu vai finanšu līdzekļiem, vai kuras veido nozares politiku vai attīstības stratēģiju, vai koordinē nozares darbību;
- personām, kas ir citādi pilnvarotas veikt sabiedriskās funkcijas publiskā vai municipālā institūcijā vai arī jebkurā citā institūcijā ārpus publiskās pārvaldes (piemēram, auditori, Ārstu biedrības biedri, Amatnieku kameras locekļi vai jebkuru citu nevalstisko organizāciju likuma pilnvarotas personas sabiedrisko funkciju veikšanai).

2001. gada janvārī likuma definīcijai par amatpersonu (vecā likuma izpratnē) atbilda 40 302 valsts amatpersonas.²⁷ Pēc likuma valsts amatpersonai ir aizliegts sagatavot vai pieņemt lēmumus attiecībā uz:

- sevi un saviem radniekiem;
- jautājumiem, kuru izlemšana ietekmē vai var ietekmēt attiecīgās amatpersonas vai tās radnieku materiālās vai citas personiskās intereses;
- tām fiziskajām vai juridiskajām personām, no kurām attiecīgā amatpersona vai tās radnieki gūst jebkāda veida ienākumus, izņemot ienākumus no kapitāla uzņēmēj sabiedrībās, ja šā kapitāla daļa nepārsniedz vienu procentu no attiecīgās uzņēmēj sabiedrības kapitāla;
- tiem uzņēmumiem, kur attiecīgā amatpersona vai tās radnieki ir pārvaldes vai revīzijas institūciju locekļi vai kur šai amatpersonai vai tās radniekiem pieder vairāk nekā viens procents kapitāla.

Personām, kas atrodas minētajos amatos, nedrīkst personiski piederēt kompānijas vai vairāk nekā viens procents kapitāla daļu kompānijās, kas slēdz līgumus par valsts iepirkumu, saņem valsts finanšu līdzekļus, valsts garantētus aizņēmumus vai valsts privatizācijas fonda līdzekļus, ja vien tie netiek izsniegti sabiedriskās izsoles vai atklāta konkursa rezultātā.

²⁷ VID Korupcijas novēršanas kontroles daļas pārskats par valsts amatpersonu deklarāciju pārbaūžu rezultātiem 2001. gadā.

Visām valsts amatpersonām ir aizliegts pieņemt jebkādas dāvanas vai citus materiālus labumus (izņemot diplomātiskās dāvanas un dāvanas, kuras valsts amatpersonai pasniedz oficiālo vai darba vizišu laikā ārvalstīs un valsts svētkos) un aizliegts nodarboties ar jebkāda veida reklāmu vai izmantot savu vārdu reklamēšanai, izņemot gadījumus, kad tas ietilpst amatpersonas pienākumos. Amatpersonas nevar darboties ārpus saviem pienākumiem, izņemot amatus sabiedriskajās, politiskajās un reliģiskajās organizācijās vai arod biedrībās, kā arī pedagoģa, zinātnieka, ārsta un radošo darbu.

Valsts ieņēmumu dienesta (VID) Korupcijas novēršanas departaments gadā soda vairāk nekā 100 amatpersonu, taču sodi ir nenozīmīgi (no 8 līdz 150 eiro).²⁸ Vairākas amatpersonas ir atstājušas amatu, lai novērstu radušos interešu konfliktu. VID vadītājs atzīst, ka departamentam nepietiek darbinieku, lai adekvāti veiktu pārraudzību vai reaģētu uz visu informāciju, kas izskan par amatpersonām.

Turklāt VID darbību dažos gadījumos grauj augstāko amatpersonu pretestība. Piemēram, VID nolēma, ka ceļojums uz Spāniju, ko veica vairāki Rīgas pilsētas Domes deputāti un ko apmaksāja Spānijas satiksmes regulēšanas sistēmu ražošanas kompānija, ir likuma pārkāpums sakarā ar dāvanu un materiālo labumu pieņemšanu.²⁹ Tomēr Pilsētas domes priekšsēdētājs aizstāvēja deputātus, balstoties uz apgalvojumu, ka privātās kompānijas apmaksātais ceļojums ir ietaupījis sabiedriskos līdzekļus.

2002. gada augustā kāda Latvijas dienas avīze Korupcijas novēršanas padomei iesniedza lūgumu izmeklēt Latvijas premjerministra iespējamo interešu konfliktu, jo tika ziņots, ka viņš daļu sava vasaras atvaļinājuma pavadījis uz jahtas, kas pieder kādai Latvijas kompānijai, kura saņēmusi valdības garantētas nodokļu atlaides vairāk nekā sešu miljonu latu (10 246 305 eiro) apmērā. Šis gadījums izraisīja bažas par padomes spēju izmeklēt šādus gadījumus, jo premjerministrs ir arī padomes priekšsēdētājs.³⁰

Vēl skandalozāks bija gadījums, kad Latvijas Bankas prezidents 2001. gada augustā pievērsa sabiedrības uzmanību ar savu paziņojumu izveidot un vadīt jaunu politisko partiju. Tika atvērts bankas konts, lai pieņemtu ziedojumus kā samaksu par priekšsēdētāja amata uzņemšanos. Ģenerālprokuratūra pārbaudīja šo gadījumu, taču secināja, ka likums, kas aizliedz pieņemt dāvanas, netiek pārkāpts, jo līgumā ar komercbanku noteikts, ka prezidents nesaņems šos līdzekļus, kamēr nebūs atstājis savu oficiālo amatu.³¹

²⁸ VID sniegtā informācija, 2002. g. jūlijs.

²⁹ V. Kalniņš, "Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes", 2002. g. Deputātu grupā bija arī Transporta departamenta priekšsēdētājs.

³⁰ RFE/RL Newline, Vol. 6, No. 155, part II, 19 August 2002.

³¹ V. Kalniņš, "Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes", 2002.

Pēc šā paša likuma, iepriekšminētajām valsts amatpersonām Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas departamentā jāiesniedz ikgadējas īpašumu un ienākumu deklarācijas. Deklarācijās jāuzrāda informācija par visiem īpašumiem (nekustamie īpašumi, automašīnas, zeme, utt.), noguldījumiem un skaidro naudu, aizdevumiem un kredītiem, piederošajām akcijām un iesaisti citās organizācijās, piemēram, nevalstiskās organizācijās vai interešu asociācijās.

Visas deklarācijas ir publiskas, un dažas katru gadu tiek publicētas oficiālajā izdevumā "Latvijas Vēstnesis". 2000. gadā departaments pārbaudīja 931 deklarāciju (5% no deklarāciju kopskaita). 108 amatpersonām tika pieprasīts sniegt papildu informāciju, un vēl 47 personām vajadzēja iesniegt informāciju par radniekiem. Septiņos gadījumos tika pieprasīta papildu informācija saskaņā ar Likumu par ienākuma nodokli, lai pārbaudītu ienākumu likumību. Deviņas lietas tika nodotas tiesībsargājošām institūcijām, kā arī tika ierosinātas 287 administratīvās lietas par deklarāciju iesniegšanas kavējumiem vai to neiesniegšanu.

Kaut arī Korupcijas novēršanas departamenta rīcībā ir Krimināllikuma pants, kas nosaka sankcijas par nepareizas informācijas sniegšanu, tas faktiski nedarbojas, jo departamentam nav tiesību pārbaudīt deklarāciju pareizību attiecībā uz banku kontiem un citiem finanšu līdzekļiem, un tāpēc tas paļaujas uz amatpersonu godaprātu, ka tie pilnībā deklarē savus īpašumus.

Sabiedrības uzmanību ir piesaistījusi politisko partiju izvirzītu personu iecelšana valstij piederošu uzņēmumu padomēs.³² Šīs personas atbilstoši Korupcijas novēršanas likumam līdz 2002. gada maijam netika uzskatītas par valsts amatpersonām. Vairāku skandālu dēļ jaunajā Likumā par interešu konfliktu šādas amatos ieceltas personas arī ir iekļautas amatpersonas definīcijā, un arī tām ir jāiesniedz ienākumu un īpašumu deklarācijas.

Deklarāciju uzraudzības sistēma nav efektīva pārslodzes, kā arī nepietiekamu un formāli veiktu pārbaudžu dēļ. Paredzams, ka jaunais likums uzlabos stāvokli, nododot sākotnējās uzraudzības funkciju atsevišķu valsts institūciju vadītāju rokās.

Toties mediji turpina pētīt, kā amatpersonas ievēro Korupcijas novēršanas likumu. Dažos gadījumos žurnālisti ir atklājuši luksusa mājas, kas pieder prokuroriem, tiesnešiem vai valsts institūciju vadītājiem, taču neviens no gadījumiem nav beidzies ar iesaistīto amatpersonu apsūdzību vai sankcijām. Tā lielākoties ir bijis tāpēc, ka līdz izmaiņām likumdošanā 2002. gada maijā amatpersonām nav bijis obligāti jāpierāda savu ienākumu legāla izcelsme, kā arī tiesībsargājošo institūciju pasīvās darbības dēļ.

³² Partiju deklarācijas par 2001. gadu, <<http://www.lursoft.lv>> (skatīts 2001. g. 28. aprīlī).

Papildus jaunajam Likumam par interešu konfliktu 2002. gada sākumā Saeima apsprieda jaunu likumprojektu par nulles deklarācijām, kas liktu visiem pilsoņiem deklarēt naudas uzkrājumus, kuru vērtība pārsniedz 8000 eiro, kā arī zeltu un antikvārus priekšmetus, kuru vērtība pārsniedz 16 000 eiro. Bija plānots, ka Saeima to pieņems 2002. gada jūnijā, tomēr šis priekšlikums ir izpelnījies kritiku savu izmaksu dēļ, kā arī tādēļ, ka pilsoņu neuzticēšanās valstij padarītu apšaubāmu deklarāciju iesniegšanu.

2.3. Kontrole un audits

Latvija pašlaik ievieš integrētu Valsts finanšu kontroles struktūru. Valsts kontrole ir neatkarīga, un tai ir plaša kompetence, kaut arī tās atklājumi netiek pietiekami izmantoti. Pašlaik tiek realizēta iekšējā audita sistēma, kas izveidota 2000. gadā, un Eiropas Komisija ir izteikusi apmierinātību ar progresu šajā sfērā.

Valsts kontrole

Valsts kontrole tika nodibināta 1993. gadā, lai auditētu valsts un pašvaldību budžetu līdzekļu izmantojumu. Valsts kontrolieri iecel Saeima uz septiņiem gadiem, kas ir visilgākais Saeimas ieceltas amatpersonas pilnvaru termiņš. Pašreizējais Valsts kontrolieris ir savā amatā jau otro pilnvaru periodu. Valsts kontrole ir samērā neatkarīga, kaut arī Valsts kontrolieris ir izteicis bažas par Valsts kontroles neatkarību no valdības attiecībā uz budžeta piešķiršanu.³³

Valsts kontrole drīkst auditēt valsts un pašvaldības organizācijas un amatpersonas, valsts un pašvaldību uzņēmumus, kā arī jebkuru citu institūciju, organizāciju, uzņēmumu vai nevalstisko organizāciju, kuras rīcībā ir valsts vai pašvaldības līdzekļi. Kopš 2001. gada Valsts kontrole ir atbildīga arī par 27 valsts un 578 pašvaldību institūciju ikgadējo atskaišu pārbaudi.³⁴ Valsts kontrolei nav tiesību auditēt Saeimu.

Pēc *SIGMA* ekspertu 1999. gadā izteiktā ierosinājuma, 2002. gada maijā tika labots Likums par Valsts kontroli, pilnvarojot Valsts kontroli auditēt Eiropas Savienības līdzekļu izmantojumu visu naudas saņēmēju līmenī.³⁵

³³ “Tiek uzsvērta nepieciešamība ar likumu piešķirt neatkarību Valsts kontroles budžetam”, ziņu aģentūra LETA, 2002. gada 23. marts.

³⁴ Valsts kontrole, 2000 gada pārskats; sk. <<http://www.lrvk.gov.lv/htmls/english/engindex.htm>> (skatīts 2002. gada 20. aprīlī).

³⁵ “Starptautisko rekomendāciju realizēšanas apspriešana”, ziņu aģentūra LETA, 2002. gada 22. maijs.

Valsts kontroles padome izveido kontroles audita plānu. Padome sastāv no Valsts kontroliera un pieciem citiem auditoriem. Padomes locekļus iesaka Valsts kontrolieris, un tos uz septiņiem gadiem arī ievēlē Saeima.

2001. gadā Valsts kontrole veica 248 auditus (tikpat daudz, cik 2000. gadā). 2001. gadā Valsts kontrole tiesībsargājošām iestādēm nodeva 30 lietas, bet 2000. gadā tikai 17. Tā arī piesprieda soda naudas maksājumus par nelikumīgām transakcijām par kopējo summu 70 230 eiro 2000. gadā un par 586 064 eiro 2001. gadā.³⁶

Valsts kontroles iegūtā informācija reti tiek izmantota, lai piespiestu auditētās iestādes laboties, turklāt Valsts kontroles sadarbība ar citām valsts un tiesībsargājošām institūcijām ir bijusi samērā vāja.

2001. gadā sākās ES sadarbības projekts, lai nodrošinātu Valsts kontroles darbiniekiem apmācību pretkorupcijas un citās iemaņās. Projekts beigsies 2003. gadā.

Iekšējā kontrole

Latvija pašlaik veido publiskā sektora iekšējās finanšu kontroles sistēmu, jo 1999. gadā stājušies spēkā Ministru kabineta Noteikumi par iekšējo auditu un 2001. gadā – Finanšu ministrijas dekrēts par apvienotā iekšējā audita veikšanas metodoloģiju. Iekšējā audita struktūras ir radītas lielākajā daļā varas iestāžu, un Finanšu ministrija arī izveidojusi iekšējā audita struktūru. ES 2001. gada regulārajā ziņojumā lielākoties izteikta apmierinātība ar iekšējās finanšu kontroles attīstību.

2.4. Pretkorupcijas institūcijas

Pastāv daži vairāk vai mazāk specializēti biroji, kas atbildīgi par korupcijas izmeklēšanu un apsūdzībām korupcijā Latvijā. Tomēr to atbildības sadalījums nav skaidrs. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja izveide cita starpā ir paredzēta pretkorupcijas centienu koordinēšanai.

Par galvenajām pretkorupcijas institūcijām daļēji izklāstīts 1.3. nodaļā. Cīņā pret korupciju ir iesaistīti vairāki atšķirīgi biroji un struktūras. Svarīgākās no šīm institūcijām ir:

- Drošības policija;
- Organizētās noziedzības un korupcijas apkarošanas birojs;
- Ekonomiskās policijas birojs;

³⁶ Valsts kontroles gada pārskats, 2001. g., <http://www.lrvk.gov.lv/htmls/gadapati/gada2001/gada2001_a6.html> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

- Satversmes aizsardzības birojs;
- Valsts policijas Izziņas pārvalde;
- Valsts ieņēmumu dienesta iekšējās drošības departaments un Finanšu policijas pārvaldes Izziņas pārvalde.

Vēl nesen Organizētās noziedzības un korupcijas apkarošanas birojs bija galvenā institūcija, kas koordinēja cīņu pret organizēto noziedzību, korupcijas izmeklēšanu un operatīvās darbības. Cīņā pret korupciju iesaistīto iestāžu piegādātās informācijas centralizētu saņemšanu, glabāšanu, apstrādi un izplatīšanu veica Iekšlietu ministrijas Informācijas centrs.

Jāatzīmē, ka svarīga institucionālās sistēmas problēma ir nepietiekama koordinācija un neskaidrs pienākumu sadalījums. Daudzreiz pretkorupcijas iestādes nav izmeklējušas korupcijas gadījumus, uzskatot, ka to darīs cita iestāde, un rezultātā to nav veikusi neviena no tām. 2002. gada maijā publicētajā GRECO novērtēšanas ziņojumā teikts, ka pastāv daudz korupcijas apkarošanā iesaistītu policijas kontroles institūciju un ka

...to centieni ir ievērojami sadalīti un norobežoti, un pastāv acimredzams vadības un koordinācijas trūkums ... Šīs institūcijas cieš neveiksmi, cenšoties sasniegt rezultātus, ko no tām gaida sabiedrība. Vizītes laikā GRECO novērtēšanas komandai ekonomiskās policijas pārstāvis teica, ka "ir nepieciešams noskaidrot, kas ir kas (kas kam jā dara)".³⁷

Viens no Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja izveides mērķiem ir – pārņemt no pastāvošajām struktūrām galveno atbildību par korupcijas gadījumu iepriekšēju izmeklēšanu, kaut arī vienlaikus citas tiesībsargājošās institūcijas netiktu norobežotas no korupcijas izmeklēšanas savas kompetences ietvaros. Atbilstoši likumam par biroja izveidi tas koordinētu cīņu pret korupciju publiskajā sektorā, tam būtu tiesības izskatīt administratīvos pārkāpumus un noskaidrot ieņēmumu deklarācijas iesniegšanas novēlošanu, kā arī oficiālo pilnvaru pārkāpšanas un varas ļaunprātīgas izmantošanas gadījumus, kukuļošanu un citus 2.1. nodaļā minētos kriminālpārkāpumus. Birojs būtu galvenā amatpersonu ieņēmumu un īpašuma deklarācijas pārbaudes institūcija. Visbeidzot tas būtu atbildīgs arī par politisko partiju finansēšanas noteikumu ievērošanas pārraudzību. Birojā jābūt vismaz 100 darbiniekiem, un tam jāsatāv no centrālā aparāta un reģionālajiem departamentiem.

2002. gada jūlijā biroja izveides process bija nonācis strupceļā pēc tam, kad galvenais kandidāts uz biroja vadītāja vietu – Drošības policijas direktora vietnieks – tika noraidīts, balstoties uz iespējamo interešu konfliktu saistībā ar firmu, kas uzglabā un iznīcina policijas

³⁷ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 21. lpp.

un muitas darbinieku konfiscēto kontrabandu.³⁸ Turklāt ASV eksperti, novērtējot biroja izveides likumdošanu, kritizēja biroja pakļautību Tieslietu ministrijai un nepietiekamo birojam paredzēto līdzekļu apjomu, ņemot vērā tā paredzamos pienākumus. Eksperti uzskatīja arī, ka biroja pilnvaras nav pietiekami plašas, lai ļautu iegūt informāciju un izmeklēt visus korupcijas gadījumus, jo nepastāv mehānismi, kas realizētu sadarbību vai pieprasītu informāciju no citām institūcijām.³⁹

Naudas “atmazgāšana”

Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas birojs tika izveidots 1998. gadā pēc tā paša gada martā pieņemtā Likuma par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu. Birojs darbojas ģenerālprokuratūras pārraudzībā, un 2001. gada septembrī tajā bija 13 darbinieki.⁴⁰ Līdz 2001. gada vidum par naudas “atmazgāšanu” notiesājošs spriedums bija pieņemts divos gadījumos. Eiropas Komisija 2001. gada regulārajā ziņojumā atzīmē, ka, lai gan birojam iesniegto ziņojumu skaits ir četrkārtšojies, 2000. gadā saņiedzot 4014, tomēr tā kapacitāte nav attiecīgi palielinājusies. Iespējams, tieši tāpēc tikai 40 ziņojumi tika nosūtīti ģenerālprokuratūrai un ierosinātas tikai 30 krimināllietas.⁴¹ Īpaša naudas “atmazgāšanas” izmeklēšanas struktūra tika izveidota VID Finanšu policijas pārvaldē 2001. gada jūnijā.

2.5 Ombudsmeņa institūcija

Latvijā vēl nav izveidota ombudsmeņa institūcija, kaut gan kopš 1994. gada darbojas Valsts cilvēktiesību birojs. 2000. gadā Valsts cilvēktiesību birojs izskatīja 775 iesniegumus un sniedza 4012 mutiskas konsultācijas. Biroja iespējas nodarboties ar korupcijas apkarošanu ir ļoti ierobežotas, jo tas var izskatīt tikai tādus gadījumus, kuros tiek pārkāptas cilvēktiesības. Turklāt biroja ieteikumi nav juridiski saistoši. Līdz 2002. gada jūlijam Valsts prezidenta kancelejas aizbildnībā bija sagatavots ombudsmeņa institūcijas likumprojekts, un ir paredzēts, ka to iesniegs Saeimā pēc vēlēšanām 2002. gada oktobrī.

³⁸ Strīds par dārgu *Mercedes* automašīnu, ko izmanto amatpersonas dzīvesbiedre, kas apgalvo, ka to aizņēmusies no firmas; amatpersona iebilda, ka automašīna tiekot nomāta. N. Coleman, “Latvia’s anti-corruption efforts tripped up”, AFP Riga, 24 July 2002.

³⁹ Informācija tika nodrošināta, balstoties uz vienošanos par palīdzību Latvijai tās pretkorupcijas politikas izveidē. Informācijas avots: Geils E. Rodžerss (*Gale E. Rogers*), likuma varas koordinators, vēstniecība Rīgā.

⁴⁰ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 4. lpp.

⁴¹ Commission, *2001 Regular Report*, 49.–50. lpp.

3. IZPILDVARA UN CIVILDIENESTS

Valdība “Korupcijas novēršanas stratēģijas” ievadā ir konstatējusi, ka valsts publiskā pārvalde ir viens no svarīgākajiem korupcijas avotiem, piebilstot, ka “publiskās pārvaldes institucionālajā sistēmā nav kārtības”⁴². Tomēr kopš 2000. gada civildienestā ir notikušas ievērojamas pārmaiņas, pieņemot jaunu likumu un attīstības stratēģiju. Šīm pārmaiņām vajadzētu radīt pret korupciju daudz noturīgāku vidi. Administratīvo lēmumu pārsūdzēšanas kārtības procedūras līdz šim lielākoties ir bijušas neefektīvas, kaut arī jaunajam Administratīvā procesa kodeksam, kas stāties spēkā 2003. gadā, vajadzētu uzlabot iedzīvotāju spēju aizstāvēt savas tiesības. Vissvarīgākie šo pārmaiņu iemesli ir ES pievienošanās process un palīdzība. Kaut arī ir bijuši vairāki nozīmīgi korupcijas gadījumi valsts vai pašvaldību ierēdņu vidū, skaidra novērtējuma sniegšanai nav pietiekamu korupcijas pierādījumu.

3.1. Struktūra un likumdošanas uzbūve

20. gs. deviņdesmito gadu civildienesta reforma lielā mērā bijusi neveiksmīga. Valsts iestādes aizvien vairāk sāka nodarbināt personas, kas nebija ierēdņi, jo tādā gadījumā bija iespējama lielāka elastība algu un darba nosacījumu ziņā, tādējādi valsts ierēdņu skaits ievērojami samazinājās no aptuveni 40 000 1996. gadā līdz tikai 6000 cilvēkiem 2000. gada decembrī.

Jaunais Civildienesta likums tika pieņemts 2000. gadā un stājās spēkā 2001. gadā. Atbilstoši šim likumam valsts un pašvaldību ierēdņus var pieņemt darbā tikai pēc īpaši izveidotas komisijas atklāta konkursa un ierēdņi var atbrīvot no darba tikai likumā noteiktos īpašos apstākļos.

Pēc jaunā likuma, kopš 2001. gada Valsts Civildienesta pārvalde ir atbildīga par šādiem uzdevumiem:

- civildienesta normatīvo aktu izstrādāšanu, analīzi un civildienesta attīstības prognozēm;
- disciplināro uzraudzību, disciplinārlietu izmeklēšanu un sūdzību izskatīšanu par disciplinārsodiem;
- personāla vadības attīstību;
- civildienesta ierēdņu kandidātu un civildienesta ierēdņu eksamināciju;

⁴² Latvijas valdība, Korupcijas novēršanas stratēģija, 2001. g. maijs, 2. lpp.

- sabiedrības pārvaldes darbinieku informēšanu un izglītošanu;
- ES normu īstenošanas koordināciju.

Kopš stājies spēkā Civildienesta likums, ierēdņu skaits ir ievērojami palielinājies. Līdz 2001. gada decembrim 64 procentiem publiskās pārvaldes darbinieku bija valsts vai pašvaldību ierēdņa statuss.⁴³ Valsts Civildienesta pārvaldes veiktais pētījums 2000. gadā parādīja, ka 65 procenti amatpersonu par vienu no vissvarīgākajiem darba elementiem uzskata stabilitāti.

3.2. Administratīvā procedūra un pārsūdzība

Administratīvi lēmumi jāpieņem 15 dienu laikā vai sarežģītos gadījumos – 30 dienu laikā. Daudzas valsts institūcijas savos iekšējos nolikumos ir noteikušas īsākus termiņus, piemēram, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes Pasu daļa. Iedzīvotāji var pārsūdzēt administratīvus lēmumus atbilstoši īpašiem Ministru kabineta noteikumiem.⁴⁴ Saskaņā ar 1997. gada Likumu par iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtību pilsoņi var iesniegt sūdzības par administratīviem lēmumiem. Institūcijas vadītājam sūdzība jāizskata 15 dienu laikā (sarežģītos gadījumos – 30 dienu laikā). Pēc jaunā Civildienesta likuma, Valsts Civildienesta pārvalde izskata sūdzības, kuras noraidījušas Valsts Civildienesta iestādes, un pēc tam lēmumu par sūdzību var pārsūdzēt tiesā. Pamatojoties uz konstatētajiem pārkāpumiem, Valsts Civildienesta pārvalde ir tiesīga ierosināt disciplinārlietas pret ierēdņiem. Pirms jaunās sistēmas ieviešanas sūdzības izskatīja iestādes vadītājs, un tās parasti tika noraidītas. Pagaidām vēl nav iespējams novērtēt, vai jaunā sistēma praksē darbojas labāk. Pārsūdzības par pašvaldību lēmumiem uzreiz jāiesniedz tiesā.

Jaunais Administratīvā procesa kodekss, kas stāsies spēkā 2003. gadā, paredz īpašu administratīvo tiesu izveidi, kuras nodarbotos ar pārsūdzībām.

3.3. Interesešu konflikts un īpašuma monitorings

Interesešu konfliktu un īpašumu kontroles juridiskais ietvars apskatīts 3.2. nodaļā. Šīm normām pakļauti visi civildienesta ierēdņi, un valsts civildienesta iestāžu vadītāji ir atbildīgi par gada ienākumu un īpašumu deklarāciju apkopošanu un valsts ierēdņu iespējamo interesešu konfliktu pārraudzību.

⁴³ Valsts Civildienesta pārvaldes gada pārskats, 2001, <<http://www.vcp.gov.lv/faili/cdlv/informz/2001parskats.htm>> (skatīts 2002. gada 5. augustā).

⁴⁴ Ministru kabineta noteikumi nr. 154.

Masu saziņas līdzekļi vairākkārt ir atklājuši augstāko amatpersonu interešu konfliktus. Piemēram, 2001. gadā Aizsardzības ministrs devās komandējumā uz Lielbritāniju kopā ar sievu; šo braucienu apmaksāja firma *BAE Systems*, kas piedalījās konkursā par tāldarbības radaru iegādi.⁴⁵ Ministrs aizstāvēja savu rīcību, pamatojoties uz faktu, ka viņa brauciens bijis darba vizīte. Nesen līdzīgi apgalvojumi izteikti par Latvijas premjerministru (sk. 2.2. nodaļu).

Pretkorupcijas likums nodrošināja masu medijiem materiālu vienam no pirmajiem t. s. korupcijas skandāliem Latvijā. 1997. gadā laikraksti publicēja vairāk nekā 100 rakstu par amatpersonām, kas pārkāpušas likumu, kurš aizliedz amatpersonām ieņemt amatus privātās kompānijās.⁴⁶ Masu saziņas līdzekļi ir ziņojuši arī par interešu konfliktiem daudzās ministrijās, piemēram, Iekšlietu ministrijā un Ārlietu ministrijā.

Masu saziņas līdzekļi arī plaši sekojuši pašvaldību darbinieku interesēm, īpaši Rīgā. 2000. gada novembrī prese ziņoja, ka Rīgas pilsētas Domes izpilddirektora māju atjauno organizācija, kas iepriekš noslēgusi līgumu par remontdarbiem Nacionālajā operā. Izpilddirektors noliedza jebkādu privātu saistību ar šo lietu.⁴⁷ 2001. gada maijā VID, kas ir atbildīgs par valsts amatpersonu ieņēmumu un īpašuma deklarāciju pārbaudi, sodīja Rīgas pilsētas Domes Nekustamā īpašuma departamenta vadītāju ar 140 eiro soda naudu, jo viņa nebija iekļāvusi deklarācijā ziņas par to, ka ieņem direktora amatu privātā uzņēmumā un ir apdrošināšanas sabiedrības padomes locekle.

3.4. Iekšējās kontroles mehānismi

2000. gadā pret ierēdņiem tika ierosinātas 156 disciplinārlietas un piespriesti 143 naudas sodi.⁴⁸ Lielākā daļa lietu bija saistītas ar pienākumu neizpildīšanu (102 lietas un 94 naudas sodi), bet bija arī lietas par valsts amata nelikumīgu izmantošanu (12 lietas un 11 naudas sodi). Visvairāk šādu gadījumu bija Zemkopības ministrijā – 87 lietas un 85 naudas sodi.

⁴⁵ “Ģ. Kristovskis apgalvo, ka viesošanās Lielbritānijas kompānijā *BAE Systems* bijusi darba vizīte 2001. gada maijā”, ziņu aģentūra LETA.

⁴⁶ Ingrīda Puce, “Korupcijas jautājums dienaskārtības izveidē un masu mediju loma”, bakalaura darbs.

⁴⁷ Aiva Bārbale, “Rīgas pilsētas izpilddirektors Grīnbergs būvējas”, 2000. gada 28. novembris, EUMAP ziņotāja dati.

⁴⁸ Civildienesta pārvaldes dati.

Likums neaizsargā personas, kas ziņojušas par pārkāpumiem, un darbvietas saglabāšanas drošība joprojām ir nepietiekama, lai veicinātu trauksmes celšanu par amatpersonu pārkāpumiem.⁴⁹

3.5. Mijiedarbība ar sabiedrību

2001. gada janvārī stājās spēkā Ierēdņa uzvedības principi. Šī instrukcija ietver uzvedības principus attiecībā starp civildienesta ierēdņiem un sabiedrību, kā arī uzvedības principus interešu konfliktu situācijās. Valsts Civildienesta pārvalde ir izstrādājusi arī īpašu ziņojumu par ētiku, kas sniedz teorētisko pamatu un aplūko praktiskus īstenošanas jautājumus.

Valdība ir veikusi svarīgus caurskatāmības uzlabošanas pasākumus. Valdības interneta mājas lapā atrodama visu Ministru kabineta un tam pakļauto likumdošanas institūciju sanāksmju dienas kārtība (piemēram, Ministru kabineta komitejas vai valsts sekretāru sanāksmes) un lielākā daļa šīm sanāksmēm sagatavoto dokumentu. Visu valsts institūciju interneta portāls sāka darboties 2002. gada aprīlī. 2002. gada februārī valdība apstiprināja likumprojektu, ļaujot nevalstisko organizāciju pārstāvjiem apmeklēt valsts sekretāru sanāksmes, kuras ir pirmais solis tiesību aktu projektu apstiprināšanas procesā valdībā.⁵⁰ Viena no galvenajām Valsts Civildienesta pārvaldes prioritātēm ir informācijas kampaņa, lai paskaidrotu iedzīvotājiem viņu tiesības un nodrošinātu informāciju publiskās pārvaldes darbiniekiem.

3.6. Korupcija

Pēc UNDP 2000. gada Pārskata par tautas attīstību Latvijā datiem, 91 procents aptaujāto ļoti negatīvi vērtēja amatpersonas, 6 procenti tās vērtēja ļoti pozitīvi un 8 procenti bija neitrāli noskaņoti.⁵¹ Ierēdņi tika uzskatīti par viskorumpētāko kategoriju amatpersonu vidū.

⁴⁹ Piemēram, kāda Finanšu ministrijā strādājoša amatpersona atstāstīja gadījumu, kad īpaša ministrijas komisija izvēlējās banku ministrijas kontu apkalpošanai. Pēc šīs amatpersonas vārdiem, pie komisijas ieradās ministrs un uzdeva atvērt rēķinu bankā, kuras valdē viņš iepriekš bija darbojies. "Teikts: "Vai nu paklausiet ministram, vai arī jūs nākamajā dienā paliksiet bez darba,"" amatpersona stāstīja.

⁵⁰ "Nevalstisko organizāciju uzskatus Valsts sekretāru sanāksmē pārstāvēs Nevalstisko organizāciju centrs", ziņu aģentūra LETA, 2002. gada 19. februāris.

⁵¹ UNDP 2000. gada Pārskats par tautas attīstību Latvijā, 34. lpp.

Tomēr ERAB/Pasaules Bankas 1999. gada *Uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptauja* (sk. 1. nodaļu) liecina, ka administratīvā korupcija ir relatīvi neliela problēma. Valsts Civildienesta pārvaldes gada pārskats sniedz aptaujas rezultātus, kas liecina, ka 12 procenti aptaujāto sastapušies ar korupciju valsts iestādēs, bet 55 procenti nav bijuši apmierināti ar informācijas pieejamību un 58 procenti sastapušies ar pārmērīgu birokrātiju (piemēram, tikuši sūtīti no vienas iestādes uz citu).

Viens no lielākajiem un vislabāk dokumentētajiem notikumiem bija tā dēvētais “trīs miljonu” skandāls, kas parādījās atklātībā 1997. gadā par 17,3 miljonu eiro parāda garantiju, ko valsts enerģētikas monopolists *Latvenergo* bija piešķīris Bankai Baltija. *Latvenergo* panāca vienošanos, saskaņā ar kuru parāds tika pārdots Lihtenšteinā reģistrētai uzņēmējabsabiedrībai; rezultātā pazuda 3 miljoni latu (5,2 miljoni eiro). Tika izvirzītas apsūdzības pret diviem *Latvenergo* valdes locekļiem un vienu juristu, kā arī tika izveidota īpaša parlamentārās izmeklēšanas komisija. Tomēr līdz 2002. gadam nekas nav noskaidrojies, un nespēja izvirzīt apsūdzības šajā lietā ir ievērojami iedragājuši cilvēku uzticību tiesībsargājošām institūcijām un politiskajai elitei. Pēc prokuratūras sniegtās informācijas, lieta nonāks tiesā 2002. gada beigās.⁵²

Šai lietai bija atskaņas arī Saeimā, jo Parlamentārās izmeklēšanas komisijas vadītāju, kurš izmeklēja šo lietu, apsūdzēja par ārzonas kompānijas apmaksātas kredītkartes izmantošanu (sk. 4.5. nodaļu).

2001. gada novembrī Valsts Vides inspekcijas direktors tika pieķerts 2000 eiro liela kukuļa saņemšanā no kādas Latvijas kompānijas apmaiņā pret solījumu piešķirt šai kompānijai starptautiskā projekta kontraktu.⁵³ Citā masu mediju atklātā gadījumā Valdbas Nekustamā īpašuma aģentūras ģenerāldirektors tika apsūdzēts par Rīgas centra luksusa dzīvokļu nelikumīgu piešķiršanu aģentūras kolēģiem un sabiedrībā pazīstamiem cilvēkiem. Ģenerāldirektors tika atlaists no darba, tika sākta kriminālmeklēšana, un prokuratūra sāka procedūru, lai dzīvokļus atdotu atpakaļ valstij.⁵⁴

Korupcija privatizācijā ir piesaistījusi plašu masu mediju uzmanību, un aptaujas parādījušas, ka Privatizācijas aģentūra tiek uzskatīta par ceturto korumpētāko institūciju. 2000. gadā kāds no Privatizācijas aģentūras valdes locekļiem tika pieķerts, saņemot 16 000 ASV dolāru kukuli par to, lai viņš kukuļotājam nodrošinātu iespēju nopirkt māju kūrort-

⁵² J. Domburs, I. Voika, “Kas nozaga trīs miljonus?”, NIP birojs, Rīga, 1998.

⁵³ “Arestēts un tiek apsūdzēts kukuļņemšanā Valsts Vides inspekcijas direktors”, ziņu aģentūra LETA, 2001. gada 22. novembris. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija informē sabiedrību, ka šai personai patiesībā nav tiesas ietekmes uz lēmuma pieņemšanu, ko tā apsūdzējusi ietekmēt.

⁵⁴ *TI Latvia, Watchdogs*, draft report on the “The Watchdog 2001” project, 2001.

pilsētā. Aģentūras vadība viņu nosodīja, un pret viņu tika ierosināta krimināllieta. Tomēr tiesa nosprieda, ka nav notikusi kukuļņemšana, bet tikai amata stāvokļa neatbilstoša izmantošana, jo nebija pierādījumu, ka maksājums veikts, lai pakalpotu amatpersonas privātajām interesēm.⁵⁵

2002. gada maijā sākās tiesas process pret juristu, kurš tika apsūdzēts Privatizācijas aģentūrā strādājošas amatpersonas slepkavībā 2000. gadā. Līdzās citiem apkopotajiem pierādījumiem amatpersonas seifā tika atrasti 183 600 eiro, un prokurors uzskatīja, ka amatpersona juristam ir pārdevusi tiesības administrēt maksātspējīgus un bankrotējušus uzņēmumus.⁵⁶

Masu saziņas līdzekļos ir bijuši plaši ziņojumi par iespējamo korupciju privatizācijā, piemēram, Latvijas Kuģniecības privatizācijā. Tomēr *Transparency International* Latvijas nodaļa, kas uzraudzīja Kuģniecības privatizāciju, par kuru tai bija pieejama visa dokumentācija, 2001. gadā neatklāja šajās norisēs nekādas liecības par korupciju vai nelikumībām.⁵⁷

Nesenie korupcijas atklāšanas gadījumi norāda, ka iedzīvotāji pēdējā laikā daudz biežāk vēlas ziņot policijai par korupciju. Tāds ir pēdējā GRECO novērtējumā izklāstītais iespaids.⁵⁸

Korupcijas forma, kas ļoti uztrauc Pasaules Banku, ir kukuļošanas maksājumi, lai nodrošinātu darba vietas valsts vai pašvaldības amatpersonām.⁵⁹ Iespējams, ka 3.1. nodaļā izklāstītās Civildienesta reformas šādu praksi ir ievērojami samazinājušas.

4. LIKUMDOŠANAS VARA

Vēl nesen Saeimas sabiedrisko finanšu pārbaudi traucēja daudzie ārpusbudžeta biroji, un valdības sniegtās valsts garantijas nebija īpaši caurskatāmas. Kaut arī gandrīz nav bijis gadījumu, kad parlamentārieši tiktu apsūdzēti korupcijā, tomēr ir pierādījumi (vai vismaz liecības), ka problēma par “valsts sagrābšanu” – likumdošanas procesa sagrābšana uzņēmējdarbības interesēs – pastāv.

⁵⁵ *TI Latvia, Watchdogs.*

⁵⁶ “Jūnijā tiesa sāks noklausīšanos LPA amatpersonas Skadiņas lietā”, ziņu aģentūra LETA, 2002. gada 22. maijs.

⁵⁷ Fith Rating Agency, *Latvia Report 2001*, 3. lpp.

⁵⁸ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 20. lpp.

⁵⁹ J. Anderson, *Corruption in Latvia*, 7. lpp.

4.1. Vēlēšanas

Vēlēšanu noteikumus izstrādā un to gaitu pārbauga Centrālā vēlēšanu komisija (CVK). Komisijas priekšsēdētāju ieceļ Saeima uz pieciem gadiem. Nav bijis mēģinājumu atcelt priekšsēdētāju no amata, un vēlēšanas tiek uzskatītas par brīvām un godīgām.⁶⁰

4.2. Budžeta un kontroles mehānismi

Kaut arī valsts budžets ir parlamentāri jāapstiprina, vēl nesen finanšu publisko caurskatāmību negatīvi ietekmēja daudzie ārpusbudžeta līdzekļi, kas lielākoties izrietēja no fakta, ka konti, kas atradās ministriju pakļautībā, nebija iekļauti valsts budžeta kontos. 2001. gada martā Starptautiskais valūtas fonds komentēja:

Tas, ka Latvijā pēdējos gados ir palielinājies aģentūru skaits, nepastāvot adekvātiem to funkciju definēšanas vai darbības ierobežojumu kritērijiem, dažās iestādēs ir radījies pretēju rezultātu, un budžeta kontrole ir kļuvusi sarežģītāka.⁶¹

Valsts kontrole ir atzinusi ārpusbudžeta kontus par vienu no sfērām, kurā visvairāk vērojamas korupcijas tendences.⁶² Turklāt situācija attiecībā uz valsts galvojumiem arī nav bijusi caurskatāma. Piemēram, 2000. gadā valdība ierosināja piešķirt 14,9 miljonus eiro lielu galvojumu spirta rūpnīcai, neinformējot par to Saeimu vai sabiedrību. 2001. gadā spirta rūpnīcas direktors tika noslepkavots. Viņš bija tuvs darījumu partneris bijušajam Ministru prezidentam Andrim Šķeļem, kurš tagad ir Saeimas deputāts un Tautas partijas priekšsēdētājs. Finanšu ministrija nebija apstiprinājusi šo galvojumu.

Jaunie, 2001. gadā pieņemtie noteikumi par budžetu ieviesa nozīmīgas pārmaiņas valsts budžetā, paredzot likvidēt ārpusbudžeta kontus. 2001. gada Likumā par valsts budžetu paredzētas maksimālās deficīta robežas 2001. gada beigās, iekļauti vairāku aģentūru budžeti, kas agrāk neatradās valsts budžetā, kā arī uzskaitīti 2001. gada laikā sniegtie valsts galvojumi.⁶³

⁶⁰ Pēdējā EDSO starptautisko novērotāju misija apmeklēja Latviju 1995. gada Saeimas vēlēšanu laikā. Pēdējās pašvaldību vēlēšanās 2001. gada martā CVK izskatīja divas sūdzības, un divās pašvaldībās notika atkārtotas vēlēšanas.

⁶¹ International Monetary Fund, *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Latvia*, March 2001.

⁶² GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 17. lpp.

⁶³ Likums par valsts budžetu, pieņemts 2000. g. 30. novembrī, <<http://www.fm.gov.lv>> (skatīts 2001. g. 30. aprīlī).

4.3. Interesešu konflikts un īpašuma monitorings

Interesešu konfliktu un īpašumu monitoringa juridiskais pamats apskatīts 2.2. nodaļā. Nesenajā GRECO novērtēšanas ziņojumā apgalvots, ka sagatavošanā ir Saeimas Ētikas kodekss.⁶⁴

4.4. Imunitāte

Saeimas locekļus nevar arestēt, apsūdzēt, aizturēt vai pārmeklēt viņu īpašumu bez iepriekšējas Saeimas piekrišanas. GRECO šādu imunitātes līmeni uzskatīja par pieņemamu, piemērot tikai to, ka nepastāv skaidras vadlīnijas, kādos gadījumos imunitāte tiek atcelta (un rekomendēja tās izveidot).⁶⁵

Dažkārt imunitāte tikusi atcelta, lai pieļautu par sīkiem pārkāpumiem piemērojamas sankcijas, piemēram, par atļautā braukšanas ātruma pārsniegšanu vai novēlotas vai nepareizas ieņēmumu un īpašuma deklarācijas iesniegšanu. Saeimas locekļu vēlme balsot par imunitātes atcelšanu šādos gadījumos pēdējo trīs četru gadu laikā ir palielinājusies. 2002. gada jūnijā Saeima atcēla kāda deputāta imunitāti, kura lieta bija nonākusi izmeklēšanā un kurš tika turēts aizdomās par politisko partiju finansēšanas likuma pārkāpšanu.⁶⁶ Bijuši arī apgalvojumi, ka politiķi būvējot luksusa mājas. Šos gadījumus prokuratūra ir izmeklējusi, bet nav atradusi pietiekamus pierādījumus, lai pieprasītu imunitātes atcelšanu.⁶⁷

4.5. Korupcija

Nav gandrīz neviena gadījuma, kad Saeimas loceklis būtu apsūdzēts par pārkāpumiem, kas saistīti ar korupciju. 1998. gadā parlamentārās izmeklēšanas komisijas vadītāju, kas izmeklēja skandalozu darījumu, kurā bija iesaistīts arī enerģētikas monopols *Latvenergo* (sk. 3.6. nodaļu), apsūdzēja par kredītkaršu izmantošanu, – no kāda konta viņš katru mēnesi saņēma ap 1880 eiro. Saeimas deputāts šis apsūdzības noliedza un tika atkārtoti ievēlēts Saeimā. Šā dokumenta rakstīšanas laikā prokuratūra joprojām izmeklēja lietu,

⁶⁴ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 5. lpp.

⁶⁵ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 25. lpp.

⁶⁶ Saeimas loceklis tika turēts aizdomās par to, ka no naftas tranzīta kompānijas savai politiskajai partijai pieņēmis un pēc tam pats izšķērdējis 25 000 eiro skaidrā naudā. Sk. "Saeima piekrit sākt kriminālprocesu pret Burvi", ziņu aģentūra LETA, 2002. gada 13. jūnijā.

⁶⁷ Informāciju nodrošinājusi "Delna" (*Transparency International Latvia*).

kas vēlreiz parāda tiesu mazspēju ekonomisko noziegumu izmeklēšanā.⁶⁸ 2000. gadā izmeklēšana tika vērsta pret citu Saeimas deputātu sakarā ar pakalpojumiem, ko viņa advokātu firma bija sniegusi *Latvenergo*.

Latvijas “valsts sagrābšanas” reputācija, privātajām interesēm nelikumīgi ietekmējot likumus un noteikumus, ir samērā tieši saistīta ar spēcīgām lobiju interesēm. Kāds žurnālists, kas darbojās pētnieciskajā žurnālistikā, izteicis viedokli, ka kompānijas, kas vēlas ietekmēt likumdošanu, izmanto sabiedrisko attiecību firmu tīklu, kurām ir saiknes ar politiķiem un politiskajām partijām un kuras ir sistemātiskas partiju un atsevišķu personu kukuļošanas starpnieces. Šādi darījumi nav pierādīti, taču daudzu likumu pieņemšana ir radījusi aizdomas –, piemēram, 2001. gadā pieņemtais Likums par aptieku darbības ierobežošanu vai Likums par zemāku nodokļu apstiprināšanu brīvostām, kas tiek uzlūkots par spēcīgu Ventspils brīvostas – vienas no lielākajām Eiropas tranzitostām – uzņēmējdarbības interešu ietekmētu.⁶⁹ Saiknes starp politiķiem un vietējās uzņēmējdarbības interesēm Ventspilī, piemēram, *Ventspils Naftas* interesēm, tiek uzskatītas par vienu no svarīgākajiem “valsts sagrābšanas” fenomena piemēriem.

5. TIESU IEKĀRTA

Tiesu iekārtā ir nopietnas problēmas, piemēram, naudas līdzekļu nepietiekamība, neatkarības un kapacitātes trūkums. Tā visa rezultāts ir endēmiska tiesas procesu novilcināšana. Svarīga problēma ir arī informācijas pieejamība par tiesas lēmumiem, kaut arī tās garantēšana ir valdības pretkorupcijas stratēģijas komponents. Aptaujas norāda, ka ievērojams iedzīvotāju īpatsvars, kuriem ir darīšana ar tiesām, saskaras ar korupcijas problēmām. Kaut gan tiek gatavota tiesu iekārtas reformas programma, šķiet, ka pastāvīgi trūkst politiskās apņemšanās, lai reformu efektīvi īstenotu.

5.1. Likumdošanas struktūra

Tiesu iekārtas likumdošanas un institucionālā struktūra detalizēti aprakstīta 2001. gada Atvērtās sabiedrības fonda monitoringa ziņojumā, kas kritizē pārmērīgu Tieslietu ministrijas iejaukšanos tiesu darbībā, tostarp arī iejaukšanos atsevišķu gadījumu izmeklēšanā

⁶⁸ *TI Latvia, Watchdogs.*

⁶⁹ Intervija ar žurnālisti Anitu Braunu, “Diena”, Rīga, 2002. gada 11. aprīlis.

un ļoti zemu tiesas lēmumu īstenošanas līmeni. Ziņojums atsaucas uz vispārēju viedokli par to, ka tiesu iekārtā ir plaši izplatīta korupcija.⁷⁰

Kaut arī tiesu procesi lielākoties ir atklāti un tiesas spriedumi ir oficiāli publiskojami dokumenti, piekļūšana tiesas lēmumiem ir ļoti grūta: praksē galvenie tiesneši nevēlas spriedumus pēc to mutiskas paziņošanas tiesu zālē darīt zināmus trešajām personām.⁷¹ Kopš 1996. gada Augstākās Tiesas tiesu spriedumi un kopš 1998. gada reģionālo tiesu spriedumi lasāmi gada atskaites publikācijās. 2002. gadā PHARE projekts par korupcijas novēršanu tiesu sistēmā sniedza vairākus ieteikumus tiesas gadījumu aktīvai publicēšanai internetā.

5.2. Korupcija

Neprasmīga pārvalde, nepietiekama informācijas pieejamība un it īpaši tiesu lēnais darbs veicina sabiedrības viedokli par relatīvi augstu korupcijas līmeni Latvijas tiesās. 48 procenti aptaujāto atzīst tiesas par negodīgām institūcijām, un tikai 16 procenti uzskata, ka tiesas ir godīgas.⁷² Lai gan 83 procenti aptaujāto atzina, ka nekad neesot tiesās veikuši papildu maksājumus, izrādījās, ka tikai 9 procenti no visiem aptaujātajiem bijusi saskare ar tiesām, kas norāda, ka starp cilvēkiem, kuriem ir bijusi saskare ar tiesām, varētu būt nozīmīgs to cilvēku īpatsvars, kuri ir maksājuši papildus. *TI* Latvijas nodaļas veiktais pētījums parādīja, ka 1–2 procenti no visiem iedzīvotājiem tiesās ir sastapušies ar korupcijas problēmām. Runājot par korumpētām institūcijām, pilsoņi par tiesām sniedz sliktāku vērtējumu nekā par policiju, pašvaldībām un citām institūcijām. Sabiedriskās domas aptaujas parāda, ka ir vairāk neapmierinātības ar tiesas procesu novilcināšanu (39 procenti) nekā ar to kvalitāti (29 procenti).⁷³

No 1991. līdz 2001. gadam ir bijis tikai viens tiesu korupcijas gadījums, kad 1997. gadā apgabaltiesas tiesnesis tika pieķerts, saņemot 900 eiro kukuli. 2001. gada maijā no amata tika atlaista Augstākās Tiesas tiesnese, kas bija pārkāpusi tiesas procesuālās normas. 2001. gadā trīs tiesnešus atbrīvoja no darba Disciplinārā padome. Viena no lietām saistīta ar laulības šķiršanu, kurā kāds Rīgas tiesnesis ļaunprātīgi izmantojis dienesta stāvokli.

⁷⁰ EU Accession Monitoring Program, Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Open Society Institute, 2001, 225.–265. lpp., pieejams <www.eumap.org>.

⁷¹ Pētījuma laikā par informācijas pieejamību "*Delnai*" dažādās tiesās atteicās izpaust spriedumus. Tomēr tiesas nodrošināja dokumentus, kad tām tika atklāts lūguma iemesls, un noslēpumainības problēma lielākoties šķiet ieradums.

⁷² *TI* Latvija, Korupcijas seja Latvijā, Rīga, 2000. g.

⁷³ *TI* Latvija, Korupcijas seja Latvijā, Rīga, 2000. g.

Tiesu lēnais darbs ir viens no galvenajiem iespējamajiem korupcijas iemesliem tiesu sistēmā, it īpaši komerciālās civillietu prāvās Rīgā. Civillietās prāvas caurmērā ilgst 12–18 mēnešus. Rīgas tiesā vajadzīgi divi gadi, lai izskatītu krimināllietas bez aizturētajiem, un seši mēneši – lietās ar aizturētajiem. Spriežot pēc tiesnešu un juristu teiktā, pārāk viegli ir atlikt lietas izskatīšanu uz vēlāku laiku, un nav normu, kas noteiktu, kā tiesnešiem jāplāno prāvas, lai atrastu tām vietu savā darba grafikā.

Pašreizējā tieslietu ministre ir atzinusi tiesu sistēmu par vienu no svarīgākajām prioritātēm.⁷⁴ Šobrīd īstenotā tieslietu sistēmas reforma paredz Tiesu aģentūras izveidi, kas 2003. gadā no Tieslietu ministrijas pārņemtu atbildību par tiesu administratīvo un finanšu vadību. Reformu īstenot palīdz vairāki daudzpusēji un divpusēji projekti (ES, UNDP, Zviedrijas valdība), it īpaši, ES PHARE projekts “Korupcijas novēršana tiesu sistēmā”, kas darbojas kopš 2001. gada oktobra. Šā projekta galvenais mērķis ir sagatavot sistēmu, kuras ietvaros tiktu publicēti visi tiesas lēmumi, taču tas var ilgt vairākus gadus, jo daudzi tiesu lēmumi nepastāv elektroniskā formā. Starp citām pārmaiņām minama obligāta nejaušās kārtības ieviešana lietu nodošanā tiesnešiem, Sodū reģistra izveidošana⁷⁵ un mācību ieviešana par profesionālo ētiku un informācijas pieejamību Tiesnešu apmācību centrā.

Taču tiesu iekārtas problēmās tiesneši lielākoties vaino valdību. 2002. gada maijā Latvijas Tiesnešu asociācijas prezidents reaģēja uz Valsts prezidentes Vairas Viķes-Freibergas tiesu iekārtai veltīto kritisko piezīmi, norādīdams, ka pastāv simptomātiska valdības nolaidība attiekmē pret tiesu iekārtu, un it sevišķi uzsvērdams tās finansējuma nepietiekamību.⁷⁶

6. POLITISKO PARTIJU FINANSĒŠANA

Politisko partiju finansēšana līdz šim nav tikusi pietiekami regulēta. Taču jaunie, 2002. gada jūnijā apstiprinātie finansēšanas noteikumi ir radījuši daudz caurskatāmāku sistēmu. Tomēr tas, ka nepastāv jebkāds valsts finansējums, nosaka partiju atvērtību pret korupciju, un pastāv plaši izplatītas korupcijas pierādījumi. Likumdošanas izmaiņu ietvaros Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja efektivitāte partiju finanšu atskaišu izpētē būs svarīga biroja darbības ietekmes pārbaude.

⁷⁴ Valdības deklarācija, 2000, <<http://www.mk.gov.lv>> (skatīts 2001. g. 30. aprīlī).

⁷⁵ Latvijas valdības Korupcijas novēršanas programma, 2001.

⁷⁶ Intervija ar Latvijas Tiesnešu biedrības prezidentu Ivaru Bičkoviču, Latvijas Valsts radio, 2002. gada 27. maijs.

6.1. Likumdošanas struktūra

Atbilstoši Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumam partijas var finansēt no biedru naudas, dāvinājumiem, kā arī no saimnieciskās darbības ienākumiem. Līdz 2002. gada jūnijam spēkā esošās likuma normas paredzēja, ka:

- partijas nedrīkst saņemt ziedojumus no kapitālsabiedrībām, kurās valstij vai pašvaldībai pieder vairāk nekā 50% akciju, no valsts un pašvaldību iestādēm, no reliģiskajām organizācijām, no bezvalstniekiem, kā arī anonīmām vai citu valstu institūcijām;
- viens ziedotājs kalendārā gada laikā nedrīkst ziedot vairāk par 45 000 eiro;
- lai nodrošinātu finansējumu, partijas nedrīkst izveidot fondus;
- ja tiek saņemts anonīms ziedojums, tas jāpārskaita atsevišķā Tieslietu ministrijas kontā, no kura pēc tam līdzekļi tiek pārskaitīti visām reģistrētajām politiskajām partijām.

Saskaņā ar likuma labojumiem, kas stājās spēkā 2002. gada jūnijā:

- viena fiziskā vai juridiskā persona vienai politiskajai partijai kalendārā gada laikā var ziedot ne vairāk par 17 347 eiro;
- ziedojumi, kuru summa pārsniedz 173 eiro, jāpārskaita partijas bankas kontā, bet citi ziedojumi nepastarpināti jānodod politiskās partijas birojā;
- visi ziedojumi jānodod nepastarpināti, nedrīkst izmantot trešo personu starpniecību;
- desmit dienu laikā pēc ziedojuma saņemšanas partijai jāpublicē atsevišķā interneta lapā informācija par katru ziedojumu, norādot visus ziedotājus un izdevumus pirms un pēc vēlēšanām, kā arī jāsniedz detalizētāka informācija par izdevumiem savos pārskatos.

Līdz 2002. gadam partijas no valsts nesaņēma tiešu finansiālo palīdzību. Valdības priekšlikums par partiju finansēšanu no valsts budžeta tika sagatavots 2001. gada janvārī, taču Saeimā tas netika izskatīts. Toties partijas ierosināja izmaiņas likumā, lai ieviestu lielāku atklātību partiju finansējumā. Likumprojekts noteic, ka visas partijas, kas saņem vismaz trīs procentus vēlētāju balsu, par vienu vēlētāja balsi saņems summu, kas vienāda ar 0,1 procentu no minimālās algas, – 2002. gadā tas būtu viens eiro par vienu vēlētāja balsi. Diskusija par valsts finansējumu varētu atsākties pēc 2002. gada oktobra vēlēšanām.

6.2. Kontrole un pārraudzība

Līdz 2002. gada jūnijam spēkā esošā likumdošana prasīja, lai visas partijas iesniegtu savas ikgadējās finansiālās darbības deklarācijas Tieslietu ministrijai; šā noteikuma neievērošana varēja nozīmēt partijas likvidāciju. Kopš 2001. gada politisko partiju deklarācijas ir brīvi pieejamas internetā: <http://www.lursoft.lv> (skatīts 2002. gada 30. augustā).

2002. gada jūnijā pieņemtie grozījumi noteica, ka partijām jāiesniedz savas finanšu deklarācijas Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam, kas var pārbaudīt partiju kontus. Par likuma pārkāpumiem birojs var piespriest līdz pat 17 347 eiro lielu sodu.

6.3. Partiju finansējums praksē

4. tabulā parādīts politisko partiju ienākumu sadalījums laika posmā no 1995. līdz 1999. gadam.

4. tabula. Politisko partiju ienākumu sadalījums procentuāli 1995.–1999. g.

	1995	1996	1997	1998	1999
Ziedojumi	89,5	78,4	91,2	83,5	88,5
Privātpersonas	47,1	21,2	32,1	49,3	6,8
Uzņēmumi	52,9	78,8	67,9	50,7	34,2
Biedru naudas	2,2	20,5	7,1	3,2	9,0
Uzņēmējdarbība	5,5	0,04	0,5	0,3	0,4
Citi veidi	2,8	1,1	1,2	12,9	2,1
Kopā (procenti)	100	100	100	100	100
Kopā, eiro tūkstošos	1945	841,4	950,7	5251	1113

Avots: J. Ikstens, *Latvijas politisko partiju finansēšana un korupcijas ierobežošana: alternatīvo risinājumu analīze*, Sorosa fonds – Latvija, 2001., 9. lpp.

Ziedojumi

Saskaņā ar politoloģijas doktora Jāņa Ikstena pētījumiem vidēji vairāk nekā četras piektdaļas partiju līdzekļu veido ziedojumi. Šķiet, ka lielākās politiskās partijas, kas ir vai ir bijušas pārstāvētas Saeimā, galvenokārt balstās uz liela apjoma ziedojumiem. Vidēji 80 procentus no uzņēmumu piešķirtajiem līdzekļiem veido lieli ziedojumi (vairāk nekā 5500 eiro), un gandrīz 75 procentus privātpersonu ziedojumu veido ziedojumi virs 1100 eiro. Skaitļi rāda, ka ziedojumi no privātpersonām laika gaitā palielinājušies, kas ir pretrunā ar augošo neapmierinātību ar politiķiem un politiskajām partijām. Deviņas no vienpadsmit partijām atzīst, ka ar privātpersonu ziedojumiem maskējušas uzņēmumu ziedojumus.

Kopš 1998. gada partijas ir sākušas ņemt banku aizdevumus, lai finansētu priekšvēlēšanu kampaņas. Gada deklarācijas liecina, ka bieži vien tie ir bezprocentu aizdevumi.

Analizējot datus par dažādām partijām dažādos laika posmos, redzams, ka lielāko finansētāju vidū izceļas divas grupas: finanšu institūcijas (bankas un apdrošināšanas firmas) un uzņēmēj sabiedrības, kas saistītas ar naftas un ķīmisko produktu transportu. Tās tiek uzskatītas par sevišķi ietekmīgām, un tām aizvien nopietnāks sāncensis kļūst pārtikas industrija, kas kopš 1998. gada ir trešais nozīmīgākais finansētājs. Divu partiju pārstāvji atzina, ka partijas pieņēmušas ziedojumus no uzņēmēj sabiedrībām, kas bija noslēgušas līgumus vai ieguvušas licences no attiecīgās partijas pārstāvju kontrolētām valsts vai pašvaldību iestādēm.

Pēc J. Ikstena pētījumiem, astoņas no vienpadsmit partijām atzinušas, ka potenciālie sponsori bieži izsaka politiska vai ekonomiska rakstura ierosinājumus vai pat prasības, un lielākā daļa atzina, ka "reizēm" pakļaujas šādām prasībām. Trīs partiju pārstāvji sacīja, ka dažkārt viņu partijām bijis jāatsakās no saviem ideoloģiskajiem principiem, lai apmierinātu savu finansiālo atbalstītāju vēlmes.

2001. gada pašvaldību vēlēšanās bija tikai viens preses atspoguļots korupcijas skandāls. Masu informācijas līdzekļi ziņoja, ka Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija (LSDSP) solījusi konkrētus, donoru atbalstītus kandidātus iekļaut augstākā vietā vēlēšanu sarakstā, faktiski garantējot tiem ievēlēšanu.⁷⁷ Kaut gan partija oficiāli noliedza šādus apgalvojumus, daži partijas biedri neoficiālās sarunās tos apstiprināja. Šis gadījums netika plaši apskatīts presē vai pētīts tālāk.

2002. gadā prokurors sāka cita ar LSDSP saistīta gadījuma izmeklēšanu. Partijas priekšsēdētājs publiski apvainoja kādu Saeimas deputātu, ka tas no naftas tranzīta kompānijas partijas vārdā pieņēmis 25 000 eiro un vēlāk pats tos izšķērdējis. 2002. gada jūnijā Saeima apmierināja ģenerālprokurora prasību un atcēla šā Saeimas deputāta imunitāti (sk. 4.4. nodaļu).

2002. gada martā, kad partijas bija iesniegušas savus gada pārskatus, kāda TV programma bija izpētījusi partiju ziedotājus.⁷⁸ Programma atklāja, ka lielākie ziedotāji Tautas partijai (ši partija ieguva visvairāk balsu 1998. gada vēlēšanās) bija kompānijas bez oficiālām adresēm, kuras varēja sazvanīt tikai pa mobilo telefonu. Izrādījās, ka kāda no partijas ziedotāj kompānijām tiek turēta aizdomās par iesaistīšanos organizētos kontrabandas darījumos. Pastāvot masu mediju spiedienam, partija paziņoja, ka nodos aizdomīgo ziedojumu

⁷⁷ LSDSP sola augstākas vietas sarakstā par finansiālu atbalstu vēlēšanu kampaņai, ziņu aģentūra *LETA*, 2001. g. 1. marts, sk. <<http://www.leta2000.com>> (skatīts 2002. g. 2. septembrī).

⁷⁸ *Tādi esam*, LTV, 2002. gada aprīlis.

bērnunamam. Tā pati TV programma atklāja arī, ka LSDSP ir saņēmusi ziedojumus no dažādiem apšaubāmiem ziedotājiem: kāda kompānija tika apsūdzēta par izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, cita bija bankrotējusi, vēl kāda bija reģistrēta uz personas vārda, kura apgalvoja, ka tai nav ne jausmas par šo firmu.

Izdevumi

Pēc Latvijas partiju finansējuma eksperta atzinuma⁷⁹, vairākums lielo partiju neatskaitās par ievērojamu daļu priekšvēlēšanu kampaņas izdevumu. Tiek uzskatīts, ka caurmērā nereģistrētā daļa veido 5–15 procentus no kampaņas kopējā budžeta, kaut gan pastāv uzskats, ka dažas partijas nereģistrē vairāk par pusi savu izdevumu.

7. SABIEDRISKAIS IEPIRKUMS

Sabiedriskais iepirkums⁸⁰ tiek atzīts par vienu no valsts viskorumpētākajām sfērām. Kaut arī Likums par sabiedrisko iepirkumu bija stājies spēkā kopš 1996. gada, tas tomēr ietvēra noteikumus, kas ļāva līgumslēdzējiem varasiestādēm samērā vienkārši izvairīties no izsoļu rikošanas, efektīvi nedarbojās arī pārraudzības un pārsūdzības sistēma. Jaunais Likums par sabiedrisko iepirkumu, kas ir spēkā no 2002. gada janvāra, ir ievērojami uzlabojis likumdošanas struktūru, kaut arī īstenībā vēl aizvien nav sankciju par iepirkuma noteikumu pārkāpumiem.

7.1. Likumdošanas struktūra

Līdz 2002. gada janvārim sabiedrisko iepirkumu regulēja 1996. gadā pieņemtais likums “Par valsts un pašvaldību pasūtījumu”. Tas attiecās uz visiem pasūtījumiem, kas pilnīgi vai daļēji tika finansēti no valsts līdzekļiem. Jaunais likums par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām tika pieņemts 2001. gada jūlijā un stājās spēkā 2002. gada janvārī. Jaunais likums pieņemts, lai saskaņotu iepirkuma likumdošanu ar ES direktīvām.

Pastāvot iepriekšējai likumdošanai, konkursi un izsoles bija jāizsludina par preču un pakalpojumu piegādes līgumiem, kas pārsniedza 17 000 eiro, un par būvniecības darbu projektiem, kas pārsniedza 85 000 eiro. 2001. gada likums nosaka konkursu summu

⁷⁹ Intervija ar partiju finansēšanas ekspertu, politologu Jāni Ikstenu, 2001. gada 21. aprīlis.

⁸⁰ On-line informācija par iepirkumu Latvijā atrodama <http://www.fm.gov.lv/80Sabiepirk/80Sabiepirk_a.htm> (skatīts 2002. g. 3. septembrī).

preču un pakalpojumu piegādes līgumiem līdz 8500 eiro un saglabā tādu pašu sākotnējo vērtību būvniecības darbu līgumiem. 2002. gada jūlijā likumu apsprieda Saeimā, lai atjaunotu konkursu vai izsoļu izsludināšanas sākotnējo summu preču un pakalpojumu piegādes līgumiem līdz 17 000 eiro. Vienu iepirkuma avotu var izmantot tikai tad, ja pastāv šādi nosacījumi:

- iegādāties preces vai saņemt pakalpojumus ir iespējams tikai no viena piegādātāja, un nepastāv attaisnojamas alternatīvas vai aizstājēji;
- preces vai pakalpojumi ir steidzami nepieciešami neparedzētu apstākļu dēļ, tāpēc iesaistīšanās izsoles procedūrā nav iespējama vai nav attaisnojama;
- neparedzētu apstākļu vai ārkārtas situācijas dēļ ir radusies situācija, kad laika ierobežojums liedz iespēju izmantot citas iepirkuma metodes;
- pasūtītājs, kura rīcībā jau ir preces, iekārtas vai tehnoloģijas, konstatē, ka jāveic papildu iepirkums no sākotnējā piegādātāja, lai nodrošinātu standartizāciju vai tehnisku savietojamību ar pasūtītāja rīcībā jau esošajām precēm, iekārtām vai tehnoloģijām, ņemot vērā sākotnējā iepirkuma efektivitāti, apmierinot valdības līgumslēdzējas puses vajadzības. Papildu iepirkuma vērtībai jābūt “ierobežotai”, kaut gan nav noteikts precīzs cenas sliekšnis;
- līgumslēdzēja varasiestāde meklē iespēju slēgt līgumu, lai veiktu pētījumu, eksperimentu, apmācību vai uzlabojumus, kam nepieciešama prototipa iegāde.

Šie nosacījumi samērā vienkārši ļauj varasiestādēm ļaunprātīgi izmantot vienu iepirkuma avotu. Likums arī noteic, ka iepirkuma komisiju locekļiem jābūt civili un krimināli atbildīgiem par izsoles nosacījumu pārkāpumiem.

Informācija par paredzamo publisko izsoli un uzaicinājums piedalīties konkursā tiek publicēti oficiālajā izdevumā “Latvijas Vēstnesis” un Iepirkumu uzraudzības biroja interneta lapā (sk. tālāk), nodrošinot atbilstošas informācijas pieejamību. Finanšu ministrijai internetā jāievieto paziņojumi par izsolēm divu dienu laikā pēc to saņemšanas. Saskaņā ar 1996. gada likumu praksē iepirkums nebija atklāts: kaut arī varēja saņemt informāciju par to, kura kompānija ir uzvarējusi, bieži vien līguma apjoms nebija publiski pieejams. Pēc jaunā likuma, ir pieejama informācija gan par uzvarētāja, gan par pārējo konkurstantu piesolītajām cenām.

Valsts pasūtījumos ar izsoles vai konkursa metodēm attiecīgajam pasūtītājam jāizveido komisija vismaz trīs cilvēku sastāvā. Celtniecības pasūtījumam šai komisijai jābūt vismaz piecu cilvēku sastāvā, un vienam no šiem cilvēkiem jābūt licencētam būvniecības pārstāvim, kurš parasti ir inženieris. Sabiedrisko pasūtījumu komisijas izmanto dažādas metodes: daudzās komisijās ir 8 vai vairāk cilvēku, un, tā kā likums skaidri neprecizē komisiju funkcijas, daudzi pasūtītāji veido komisijas gan izsoles dokumentu sagatavošanai,

gan piedāvājumu vērtēšanai, turpretī citi pasūtītāji izveido komisiju tikai piedāvājumu vērtēšanai. Komisijas locekļi bieži nav apmācīti pasūtījumu piešķiršanas jomā.⁸¹

Statistikas dati liecina, ka 99,5 procentos gadījumu valsts pasūtījumi tiek piešķirti, izmantojot divas vienkāršākās metodes – viens pretendents vai cenu aptauja.⁸² Visticamāk, tas atbilst 30–40 procentiem no kopējā līdzekļu daudzuma, kas tiek tērēts sabiedriskajam iepirkumam.

1996. gada likums neprasīja valsts līdzekļu ekonomiju un lietderīgu izmantojumu, neliela pasūtītājiem izsoļu piedāvājumu veikt publiski, nedz arī atvērt piedāvājumus tūlīt pēc iesniegšanas termiņa beigām, kā arī nenoteica procedūras, kas attiektos uz krāpniecisku vai korumpētu darījumu dēļ neizskatāmiem piedāvājumiem. 2001. gada likumā ir iekļautas visas šīs prasības.

7.2. Pārskati un audits

Galvenā struktūra, kas pārrauga iepirkumus un izskata sūdzības, ir Iepirkumu uzraudzības birojs. Biroja direktoru apstiprina valdība. Atbilstoši 1996. gada likumam birojs (tolaik saukts par Valsts un pašvaldību pasūtījuma uzraudzības departamentu) bija ministrijas departaments bez jebkādas varas. Sūdzībām un ierosinājumiem attiecībā uz iepirkuma procesiem nesevoja šo procedūru apturēšana uz sūdzības izskatīšanas laiku. Atbilstoši jaunajam likumam izsoles dalībnieki var iesniegt Iepirkumu uzraudzības birojam sūdzību izsoles laikā vai desmit dienas pēc izsoles lēmuma pieņemšanas. Saņemot sūdzību, izsoles procedūra jāaptur uz 30 dienām, un šajā laikā sūdzība jāizskata. Dalībnieki vēlāk var arī iesniegt prasību tiesā.

Saskaņā ar Pasaules Bankas viedokli, pastāvot vecajai likumdošanai, departamenta darbība bija neefektīva un savu uzdevumu īstenošanai tam trūka autonomijas.⁸³ Departamentā 2001. gadā strādāja tikai seši darbinieki, kas ar pūlēm spēja tikt galā ar iesniegtajām sūdzībām, un neveica savus pienākumus attiecībā uz sistemātisku iepirkuma novērošanu.

Lai gan jaunā likumdošana ievērojami uzlaboja sūdzību iesniegšanas procedūras, likumā vēl aizvien nav noteiktas sankcijas par iepirkuma noteikumu pārkāpšanu. Kaut arī var piespriest standarta sodanaudas par administratīvā likuma pārkāpšanu, neviena institūcija nav atbildīga par sodanaudas piespriešanu, un neviens sods nekad nav piespriests.

⁸¹ World Bank, *Final Country Procurement Assessment Report*, vol. I, Europe and Central Asia Region, January 2001, 5. lpp.

⁸² Finanšu ministrijas dati, 1999. g.

⁸³ World Bank, *Final Country Procurement Assessment Report*, 7. lpp.

Valsts kontrole var pārbaudīt valsts iepirkumus, un 1999. gadā tā ir veikusi šādas pārbaudes 25 reizes (9 procenti no visām togad veiktajām pārbaudēm). Šie gadījumi veidoja 4 procentus no tā gada valsts iepirkuma (876,40 miljonu eiro kopapjomā). Valsts kontroles darbu apgrūtina kapacitātes un apmācību nepietiekamība, lai tā spētu adekvāti pārbaudīt pietiekamu pasūtījumu daudzumu. Tomēr pārbaūžu laikā Valsts kontrole ir konstatējusi vairākus sistemātiskus un nopietnus valsts iepirkuma kārtības pārkāpumus, it īpaši to, ka:

- līgumi tiek piešķirti par darbiem, preču vai pakalpojumu piegādi bez izsoles vai konkursa, vai arī zemākās samaksas piedāvātājs tiek bez attaisnojuma noraidīts;
- bez iemesla tiek ierobežots konkursa dalībnieku skaits;
- iepirkuma komisijās ir personas, kas pārstāv gan līgumslēdzējas varasiestādes, gan piegādātāja intereses;
- izsoles dokumentos norādītās summas tiek pārsniegtas.⁸⁴

Gandrīz vienmēr amatpersonas nav tiesīgas izdarīt šādus pārkāpumus, un šķiet, ka šis fakts norāda uz ievērojamu korupcijas potenciālu. Valsts kontrolei nav pilnvaru apturēt iepirkuma norisi, kamēr tiek izmeklēti sūdzībā izklāstītie apstākļi vai fakti.⁸⁵

7.3. Korupcija

Nav bijis kriminālmeklēšanas gadījumu par valsts iepirkuma kārtības pārkāpumiem.

1998. gadā masu saziņas līdzekļi rakstīja par Satiksmes ministrijas konkursu ceļazīmju izgatavošanai, kura dokumentācija bija uzrakstīta tā, ka konkursa nosacījumiem atbilda tikai viena Latvijas uzņēmējsabiedrība, kurai bija darījumu sakari ar ministrijas amatpersonām.⁸⁶ Tika ziņots, ka viena no Igaunijas uzņēmējsabiedrībām to pašu darbu varētu paveikt uz pusi lētāk. Publikācijas neizraisīja nekādu valsts iestāžu rīcību.

Presē publicēti vairāki gadījumi, kas radījuši aizdomas par korupciju līgumu slēgšanā par Rīgas pilsētas Domes būvniecības darbiem. Piemēram, 2000. gadā izsludinātā tilta rekonstrukcijas izsole. Dokumentācija tika iesniegta septiņiem izsoles dalībniekiem, taču savas

⁸⁴ Latvijas Republikas Valsts kontrole, 2000. gada pārskats (Sabiedriskais iepirkums). Citēts: V. Kalniņš, "Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes", 2002. g.

⁸⁵ Valsts kontrole, 1999. gada pārskats; sk. <<http://www.lrvk.gov.lv/htmls/english/engineindex.htm>> (skatīts 2001. g. 30. aprīlī).

⁸⁶ Raksti laikrakstā "Diena", autori Ingus Bērziņš, Jānis Domburs, NIP birojs, 1998. gada septembris, <<http://www.lursoft.lv>> (skatīts 2001. g. 30. aprīlī).

cenās piedāvāja tikai četri no tiem, viens no viņiem vēlāk savu piedāvājumu atsauc. Domes Iepirkumu komisija noslēdza līgumu ar kompāniju, kuras piedāvājumu masu mediji noteikti neuzskatīja par vislabāko.⁸⁷ Valsts kontrole atklāja vairākus iepirkuma nozīmīgu pārkāpumus. Pārējie konkursanti tad iesniedza prasību apgabaltiesā, kas atzina, ka līguma noslēgšana ir bijusi nelikumīga. Tomēr Rīgas pilsētas tiesa šo tiesas spriedumu atcēla.⁸⁸

Atbilstoši žurnālistes uzskatam, kas aplūko iepirkuma jautājumus, vispārpieņemtas ir slepenas vienošanās gan starp konkursantiem, gan starp konkursantiem un varasiestādēm. Piemēram, norunas ar varasiestādēm, kurās konkursanti apsola nesūdzēties par izsoli, par to preti saņemot līgumu nākotnē. Pēc tās pašas žurnālistes paskaidrojumiem, kompānijas apgalvo, ka normāla parādība ir kukuļa summa 10–20 procentu apmērā no līguma vērtības, un šīs summas lielākā daļa tiek piešķirta politiskajām partijām.⁸⁹

2001. gada jūnijā interneta portālā “*Delfi*” notika diskusija par sabiedrisko iepirkumu, kurā anonīmi tika norādīts uz nopietnām problēmām iepirkuma organizēšanā. Diskusijā bija arī šādi komentāri:

- “Es nodarbojos ar šādiem jautājumiem un varu teikt vienu – informācijas pieejamība neko nemainīs. Ir daudz likumīgu veidu, kā piešķirt pasūtījumu konkrētam uzņēmumam. Mēs esam korumpēti, un mums jāsāk domāt par to, kā attīrīt augstākos līmeņus. Saeimas deputāti ir trūcīgi, un viņiem no kaut kā jādzīvo. Valsts politika ir vērsta uz korupciju.”
- ”Jūs varat piedāvāt preces pat par dempinga cenu, un jūs tikpat nedabūsiet [nevienu līgumu], jo komisijai ir savi cilvēki un firmas, kam viņiem jāpiešķir [līgumi].”
- “Mans darbs ir sagatavot savam priekšniekam konkursa dokumentus tā, lai tie derētu konkrētam uzvarētājam, tātad visas aktivitātes attiecībā uz informācijas pieejamību ir tīrā ārīšķība.”⁹⁰

⁸⁷ Intervija ar žurnālisti Anitu Braunu, “Diena”, Rīga, 2002. gada 11. aprīlis.

⁸⁸ V. Kalniņš, “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes”, 2002.

⁸⁹ Intervija ar žurnālisti Anitu Braunu, “Diena”, Rīga, 2002. gada 11. aprīlis.

⁹⁰ Versijas, <<http://www.delfi.lv>> diskusijas, <<http://www.delfi.lv/archive/index.php?id=1387012&categoryID=898102&ndate=05.06.2001&sID=5>> (skatīts 2001. g. 5. maijā).

8. VALSTS DIENESTI

Uztveres aptaujās korupciju policijā (it sevišķi ceļu policijā) un muitas iestādēs mēdz uzskatīt par plašāk izplatītu nekā citās institūcijās. Tomēr reformas abās šajās institūcijās ir vai nu jau radījušas uzlabojumus, vai arī varētu sagaidīt, ka tādi radīsies. Neoficiālie maksājumi veselības aprūpes sistēmā ir šķietami vairāk izplatīti nekā jebkurā citā jomā, izņemot ceļu policiju, kaut arī daudzi maksājumi faktiski varētu nemaz nebūt kukuļi. Pastāv pierādījumi par korupciju nodokļu inspekcijā, kaut arī ir realizētas svarīgas reformas un sabiedriskā apmierinātība ir palielinājusies. Liekas, korupcija nav izplatīta uzņēmējdarbības licenču izsniegšanā, tomēr tā varētu pastāvēt citās uzņēmējdarbības regulēšanas sfērās. Šajās jomās iespējams ievērojams potenciāls veiksmīgām pretkorupcijas reformām.

8.1. Policija

2001. gada pirmajos deviņos mēnešos Organizētās noziedzības un korupcijas apkarošanas birojs ir arestējis septiņus policijas virsniekus (salīdzinājumā – pieci arestētie 2000. gadā).⁹¹ Tomēr korupcija policijā šķiet daudz nopietnāka problēma, nekā norāda šie skaitļi. Kā parādīts 1.2. nodaļā, ceļu policija tiek uzskatīta par otro viskorumpētāko Latvijas institūciju. Varētu cerēt, ka tas mainīsies, jo policijai kopš 2000. gada vairs nav tiesību iekasēt soda naudas nodarījuma vietā. Ievērojams korupcijas gadījums policijā notika 2000. gada novembrī, kad Ekonomikas policijas priekšnieka vietniece tika arestēta brīdī, kad viņa pieņēma kukuli 6250 eiro apmērā. Tā bija augstākā policijas amatpersona, kas jebkad aizturēta par korupcijas darījumu; viņa bija centusies apturēt kādas apsūdzības kontrabandā un nodokļu nemaksāšanā izmeklēšanu.⁹² No ziņojumiem presē zināms, ka 2001. un 2002. gadā tika apsūdzēti vairāki citi vecākie policijas virsnieki, arī Ekonomikas policijas priekšnieks, kura sieva bija nopirkusi dārgu nekustamo īpašumu.⁹³

Katrā policijas vienībā viens darbinieks ir atbildīgs par sabiedrības sūdzību izmeklēšanu. Ja sūdzību iesniedzēji nav apmierināti ar atbildi, viņi var vērsties pie augstāka policijas darbinieka, Valsts policijas un visbeidzot – pie iekšlietu ministra. Pēc GRECO datiem, operatīvās informācijas apkopošanai un korupcijas izmeklēšanai policijas darbinieku vidū tiek pievērsta aizvien lielāka interese. Policijā korupcijas gadījumu izmeklēšanas atbildība gulstas lielākoties uz personāla inspekciju, kas ir tieši pakļauta Valsts policijas priekšniekam.

⁹¹ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 9. lpp.

⁹² E. Galzons, "Par kukuļņemšanu aizturētas divas augstas amatpersonas", "Diena", 2001. gada 20. novembris.

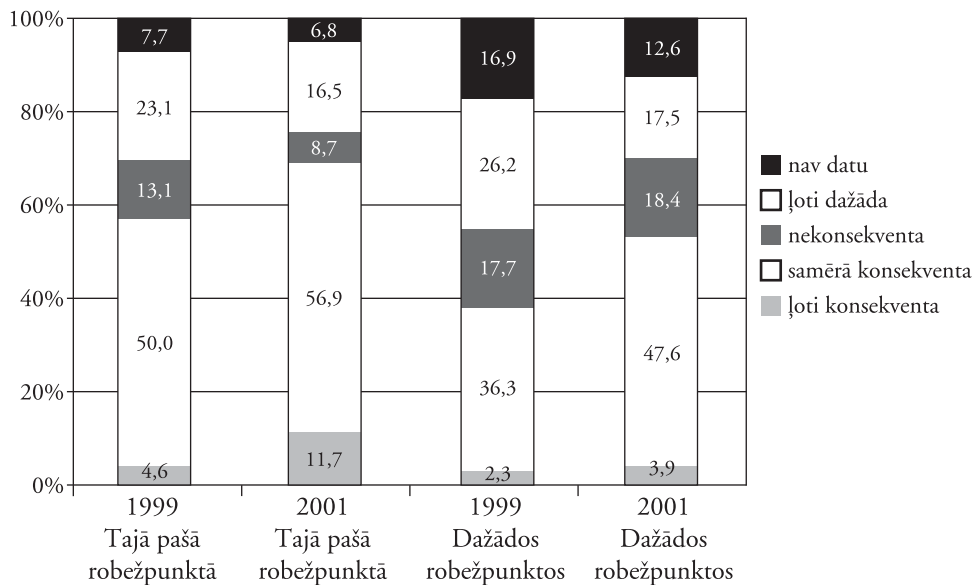
⁹³ N. Coleman, "Latvia's anti-corruption efforts tripped up", AFP, Rīga, 2002. gada 24. jūlijs.

8.2. Muita

2000. gadā Organizētās noziedzības un korupcijas apkarošanas birojs ir arestējis septiņas muitas amatpersonas, un 2001. gada pirmajos deviņos mēnešos aizturētas trīs amatpersonas.⁹⁴ Aptaujās muita tiek uzskatīta par viskorumpētāko Latvijas institūciju (sk. 1.2. nodaļu). Tomēr pēdējos gados visos muitas procedūras aspektos un muitošānā ir notikuši ievērojami uzlabojumi. Notikušas šādas pārmaiņas: vienkāršotas noteikta veida preču kustības deklarācijas; ieviestas elektroniskās preču deklarēšanas sistēmas (kaut arī pilnīgu tās ieviešanu kavē tas, ka nav likuma par elektroniskajiem parakstiem); notikusi precizāka pienākumu un muitas darbinieku atbildības sadale; izveidota sadarbības shēma ar robežsardzi. Turklāt ir realizēti īpaši pretkorupcijas līdzekļi, proti, personāla rotācija. 2. grafikā parādīti muitas iestāžu izturēšanās konsekvences uzlabojumi dažādu kompāniju uztverē no 1999. gada līdz 2001. gadam.

2. grafiks. Preču pārvadāšanas konsekvences uztvere vienā un tajā pašā robežpunktā un dažādos robežpunktos no 1999. līdz 2001. gadam

Kā jūs vērtētu vienādas preču pārvadāšanas apstrādes konsekvenci muitā?



Avots: 1999. g. un 2001. g. aptaujas par uzņēmējdarbības vidi Latvijā, pieejamas <http://www.lda.gov.lv/images/2001anal_for_internet.doc> (skatīts 2002. gada 22. jūlijā).

⁹⁴ GRECO *Latvijas novērtēšanas ziņojums*, 9. lpp.

8.3. Nodokļi

Kaut arī tiešu korupcijas pierādījumu daudzums Valsts Ieņēmumu dienestā ir ļoti ierobežots, aptaujās nodokļu inspekcija tiek uzskatīta par vienu no klientiem “visgrūtākajām” iestādēm. Tomēr situācija uzlabojas. 2001. gadā aptaujā par uzņēmējdarbības vidi 26 procenti respondentu uzskatīja nodokļu inspekcijas par “neizpalīdzīgām un sarežģītām”, toties 1999. gadā tā uzskatīja 38 procenti aptaujāto.⁹⁵

Tomēr “pelēkās ekonomikas” apjoms tiek vērtēta kā 25–40 procenti no valsts iekšējā kopprodukta, un krāpšanās ar PVN tiek uzskatīta par īpaši svarīgu problēmu.⁹⁶ “Delnas” realizētais “Godaprāta salīņu” projekts sadarbībā ar Latvijas Tirdzniecības asociāciju rāda, ka VID inspektori, lai izspiestu kukuļus, bieži vien piedraud ar lielu sodu piespriešanu par nelieliem nodokļu pārkāpumiem. Šķiet, ka nodokļu inspekcijām un pašvaldībām ir ievērojama rīcības brīvība noteikt atsevišķām kompānijām nodokļu atlaides. Piemēram, 2002. gadā Rīgas pilsēta atlaida 2 miljonus eiro lielu nodokļu parādu kompānijai, kas darbojas Rīgas ostā; starp kompānijas akcionāriem bija vienas valdošās politiskās partijas pārstāvji un uzņēmēji, kas pēdējo gadu laikā bija sponsorējuši vairākas politiskās partijas.⁹⁷

Valsts Ieņēmumu dienests ir veicis svarīgas reformas cīņā ar korupciju, balstoties uz 1999. gadā pieņemto VID modernizācijas stratēģiju.⁹⁸ Pasākumi ir Sūdzību departamenta izveide 2000. gada janvārī, plašas informācijas nodrošināšana VID mājas lapā par nodokļu likumdošanu un procedūrām, kā arī 17 modernu klientu centru atvēršana.

8.4. Veselības aprūpe

Pēc aptauju datiem, neoficiālie maksājumi šķiet veselības aprūpes sistēmā vairāk izplatīti nekā jebkurā citā jomā, izņemot vienīgi ceļu policiju: 2000. gadā 14 procenti respondentu apgalvoja, ka ir veikuši neoficiālus maksājumus ārstiem (salīdzinājumā – ceļu

⁹⁵ 2001. Latvijas uzņēmējdarbības vides aptauja, <http://www.lda.gov.lv/images/2001anal_for_internet.doc> (skatīts 2002. g. 22. jūlijā).

⁹⁶ Preses relīze, VID, 2001. g. 17. janvārī. <<http://www.vid.gov.lv/2vidinf/show.asp?id=259>> (skatīts 2002. g. 22. jūlijā).

⁹⁷ “Sociāldemokrāti vēlas paskaidrojums par Kehra un Indriksona kompānijas nodokļu atlaidēm”, NRA, 2002. gada 22. marts.

⁹⁸ Modernizācijas stratēģija 1999.–2003. g., Latvijas Valsts Ieņēmumu dienests, <<http://www.vid.gov.lv/search./document.asp?src=1parvid/docs/19.htm>> (skatīts 2002. g. 22. jūlijā).

polīcijā tikai 17 procenti).⁹⁹ Tomēr nav skaidrs, kāds neoficiālo maksājumu īpatsvars ir kukuļi, kas nepieciešami ārstēšanas saņemšanai: pēc Baltijas Sociālo pētījumu institūta aptaujas datiem, 47 procenti pacientu ārstiem ir kaut ko devuši – lielākā daļa dāvinājuši ziedus un saldumus, bet tikai 31 procenti ir devis naudu.¹⁰⁰ Turklāt, tāpat kā izglītībai, veselības aprūpei Latvijā uzticas visvairāk.

Taču 2001. gada septembrī “Delnas” organizētās reģionālo centru grupas konstatēja, ka iestāšanās slimnīcās un speciālā aprūpe (it sevišķi operācijas) ir vienas no viskorumpētākajām sfērām, kur kukuļu summas sākas no 150 eiro. Pierādījumi norāda uz vismaz dažiem atsevišķiem satraucošiem korupcijas gadījumiem. Piemēram, 2002. gada jūlijā medicīniskās aprūpes kvalitātes kontroles inspekcija konstatēja, ka pacients miris, jo viņam bez iemesla tikusi atteikta neatliekama operācija, un šis gadījums tika izmeklēts pēc tam, kad radinieki apgalvoja, ka esot pieprasīti kukuļi.¹⁰¹

Korupciju veselības aprūpē sekmē arī vienprātības trūkums, kas veselības aprūpes sistēmā ir kukuļošana, kā arī finansēšanas sistēma, kurā slimnīcām tiek piešķirtas summas bez norādījumiem, kā tās izmantojamas.

Veselības aprūpes sistēmas reforma ir noteikta par valdības pretkorupcijas stratēģijas prioritāti. 2002. gada jūlijā OECD pēc valdības lūguma veica aptauju, un tā sniegs ieteikumus korupcijas ierobežošanas reformām.

8.5. Licencēšana un regulēšana

Uzņēmējdarbības reģistrācijā un regulēšanā laikam nav īpaši asu problēmu. Viena no sfērām, kurās ir noticis ievērojams progress korupcijas apkarošanā, ir licencēšanas procesi. Visiespaidīgākais piemērs ir reforma par transportlīdzekļu reģistrēšanu, vadītāju braukšanas eksāmeniem un vadītāju apliecību izdošanu atbildīgajā institūcijā – Ceļu satiksmes drošības departamentā. Departaments ir valsts akciju sabiedrība, un 20. gs. deviņdesmitajos gados tā bija bēdīgi slavēta ar endēmisku kukuļņemšanu. Jaunieceltais direktors 1999. gadā īstenoja visaptverošu reformu plānu, veica pieteikšanās procedūru vienkāršošanu, personāla palielināšanu un rotāciju, visu departamenta nodaļu elektronisko sasaisti, iedibināja oficiālus papildu maksājumus par īpašiem automašīnu numuriem, ieviesa datorģenerētus rakstiskos eksāmenus, lai izvairītos no papīra formāta eksāmenu

⁹⁹ Korupcijas seja Latvijā, “Delna”, 2000.

¹⁰⁰ I. Peņķe, “Latvijas veselības aprūpes sistēmas novērtējums”, npublicēts uzstāšanās teksts, Baltijas Sociālo pētījumu institūts, 2002., 23. lpp.

¹⁰¹ “Pacienta nāve Stradiņa slimnīcā nepamatoti novilcinātas neatliekamas operācijas dēļ”, LETA, 2002. gada 26. jūlijs.

dokumentu pārdošanas, kā arī eksaminētāju un eksāmena brauciena maršruta un manevru datorizētu izvēli, tāpat eksāmena brauciena veikšanu instruktora un eksaminētāja klātbūtnē.

Apvienojumā ar “tīrīšanu”, kas departamentā neatstāja gandrīz nevienu darbinieku, kurš bija tur strādājis pirms desmit gadiem, šie pasākumi panāca faktisku korupcijas izskaušanu. Vienīgās potenciālās bažas, kas rodas pēc notikušajām pārmaiņām, ir fakts, ka daudzi no personāla, kuri tika atbrīvoti no darba uz aizdomu pamata par korupciju, ir devušies strādāt uz policiju vai muitu; daži pat ir ievēlēti Saeimā.¹⁰² Departamenta piemērs nav ticis izmantots citās institūcijās, piemēram, Valsts Zemes dienestā vai Pilsnības un migrācijas lietu pārvaldes Pasu nodaļā.

Uzņēmējdarbības reģistrācija

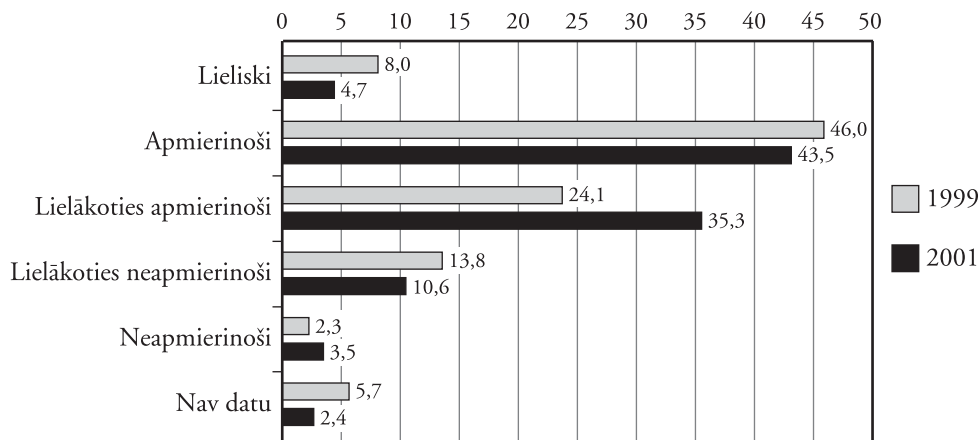
Uzņēmējdarbības reģistrācija ir vēl viena šķietami korupcijas neskarta joma. Latvijas Attīstības aģentūras veiktajās aptaujās uzņēmēji Uzņēmumu reģistram piešķir nepārprotami pozitīvu novērtējumu (sk. 3. grafiku). Reģistrs nav tiesu pārvaldībā, kā tas ir daudzās citās kandidātvalstīs, un tas pēc būtības ir pret korupciju nenoturīgs risinājums. Latvijas Uzņēmumu reģistrs ir neatkarīga institūcija. Kompānijas reģistrācija maksā aptuveni 35–450 eiro atkarībā no kompānijas veida, bet izmaiņas reģistrā maksā no 3 līdz 6,25 eiro. Reģistrācija notiek laikā no vienas dienas līdz divām nedēļām, un ātrā reģistrācija maksā vairāk (divreiz dārgāk nekā parastā samaksa, lai uzņēmums tiktu reģistrēts trīs dienu laikā, četras reizes vairāk – lai reģistrētos vienas dienas laikā).

Turklāt ir vienkārši piekļūt Uzņēmumu reģistra informācijai. Reģistra elektronisko datu bāzi pārziņa privāta kompānija (*Lursoft*), kas nodrošina meklēšanās iespējām bagātu datu bāzi par organizācijām, to gada pārskatiem, bilancēm, dibinātājiem un amatpersonām.¹⁰³

¹⁰² Komentāri no Atvērtās sabiedrības institūta (*Open Society Institute*) apaļā galda diskusijas, Rīga, 2002. gada 10. aprīlis.

¹⁰³ <<http://www.ur.gov.lv>> (skatīts 2002. g. 2. septembrī).

3. grafiks. Apmierinātība ar procedūrām, kas attiecas uz Latvijas uzņēmumu reģistrāciju vai izmaiņu reģistrāciju to dokumentos



Avots: Latvijas Attīstības aģentūra, 2001, Latvijas uzņēmējdarbības vides aptauja, <http://www.lda.gov.lv/images/2001anal_for_internet.doc> (skatīts 2002. gada 20. aprīli).

9. MASU SAZIŅAS LĪDZEKĻU LOMA

Latvijas prese ir brīva. Kaut arī Latvija bija pirmā ES kandidātvalsts, kas pieņēma Informācijas atklātības likumu, likuma iedarbība vēl nav skaidra. Šķiet, ka politiskās manipulācijas nav skārušas apraides noteikumus. Masu saziņas līdzekļos korupcija nav nozīmīga problēma, taču pastāv netieši pierādījumi par tādām parādībām kā slēptā reklāma. Masu saziņas līdzekļiem ir bijusi svarīga loma korupcijas novēršanā, it īpaši sekojot, ka tiek īstenots Korupcijas novēršanas likums.

9.1. Vārda brīvība

Preses brīvību Latvijā garantē Satversme un 1990. gada likums “Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem”.¹⁰⁴ Žurnālistu darbs visumā netiek ierobežots. Tieslietu

¹⁰⁴ Howard Jarvis, *2000 World Press Freedom Review*, <<http://www.freemedia.at/wpfi/latvia.htm>> (skatīts 2001. g. 30. aprīli).

ministrija izsniedz licences iespiestajiem masu saziņas līdzekļiem, un nav bijis gadījumu, kad būtu likti šķēršļi to reģistrācijai, izņemot reizes, kad mēģināts reģistrēt ekstrēmiskas publikācijas. Ceļu uz brīviem un neatkarīgiem masu saziņas līdzekļiem galvenokārt apgrūtina finansiāla rakstura grūtības.¹⁰⁵

Preses likums dod tiesības masu saziņas līdzekļu organizācijām aizsargāt informācijas avotus. Tomēr žurnālistiem ir pienākums atklāt informācijas avotu pēc tiesas vai prokurora pieprasījuma. Kāda Saeimas deputāta 2000. gadā iesniegtie priekšlikumi atcelt šo normu tika noraidīti.

Tiesas procesi par nomelnošanu un neslavas celšanu nenotiek bieži. Politiķi reti izmanto šīs normas pret žurnālistiem, jo tiesas procesi velkas lēni, un tiesu lēmumi bieži ir labvēlīgi presei, nevis sūdzētājiem.

1998. gadā Valsts nekustamā īpašuma aģentūra iesūdzēja tiesā kādu neatkarīgu pētnieciskās žurnālistikas biroju par īres nemaksāšanu. Žurnālisti bija publicējuši virkni rakstu par korupciju aģentūras vadībā, un tā rezultātā vēlāk tika atlaists aģentūras direktors un pret viņu uzsākta kriminālizmeklēšana. Žurnālistu birojs irēja telpas ēkā, kas pieder Nekustamā īpašuma aģentūrai. Tiesa uzlika arestu visiem biroja kontiem, un žurnālisti bija spiesti dibināt jaunu uzņēmumu, lai varētu turpināt savu ikdienas darbu. Vēlāk žurnālisti prāvā uzvarēja. Šis gadījums tomēr nav tipisks.

Izdevēju un masu saziņas līdzekļu īpašnieku iejaukšanās žurnālistu darbībā var radīt problēmas, jo lielākajai daļai izdevumu nav iekšējo noteikumu, kas definētu redaktora brīvību vai attiecības starp reklāmas un redakcijas nodaļām.¹⁰⁶

9.2. Piekļūšana informācijai

Latvija bija viena no pirmajām reģiona valstīm, kas 1998. gada oktobrī pieņēma Informācijas atklātības likumu.¹⁰⁷ Likums dod jebkurai personai tiesības iegūt informāciju no valsts pārvaldes un pašvaldību iestādēm. Iestādēm jāatbild uz informācijas pieprasījumiem 15 dienu laikā.

¹⁰⁵ IJNet, Latvia: Press Overview, <<http://www.ijnet.org/Profile/CEENIS/Latvia/media.html>> (skatīts 2001. g. 30. aprīlī).

¹⁰⁶ Neatkarīgā informācijas pētniecības biroja veiktā Piekļūšanas informācijai un mediju attiecību projekta rezultāti, 1995.–1997. g.

¹⁰⁷ Arī Satversme dod pilsoņiem tiesības vērsties ar jautājumiem valsts vai pašvaldību iestādēs un saņemt atbildes pēc būtības.

Likumā noteikti tiesību izņēmumi, lai iegūtu informāciju. Ir ierobežota pieejamība informācijai:

- kam šāds statuss noteikts ar likumu;
- kas paredzēta un noteikta iestādes iekšējai lietošanai;
- par uzņēmējdarbības noslēpumiem;
- par fiziskās personas privāto dzīvi;
- kas attiecas uz atestāciju, eksāmenu, iesniegto projektu, konkursu un citu līdzīga rakstura novērtējumu procesu.

Iestādēm informācija jāsniedz bez maksas, izņemot samaksu par dokumentu pavairošanu. Informācijas autoram vai iestādes vadītājam ir tiesības noteikt informācijai ierobežotas pieejamības statusu, taču jānorāda pamatojums, kas balstīts uz minēto likumu vai citiem tiesību aktiem. 1999. gada augustā Ministru kabinets pieņēma noteikumus “Kārtība, kādā valsts pārvaldes iestāžu un pašvaldību iestāžu rīcībā esošā informācija nododama atklātībai”.

Informācijas pieprasītāji var pārsūdzēt atteikumu sniegt informāciju augstākstāvošā institūcijā un pēc tam tiesā.

“Delnas” (*TI Latvijas nodaļas*) 1999. gada oktobrī veiktais pētījums¹⁰⁸ parādīja, ka tobrīd minētā likuma iedarbība ir bijusi nepietiekama. Pētījuma dalībnieki nosūtīja pieprasījumus 300 institūcijām, lūdzot sniegt pēc likuma vispārpieejamu informāciju, un ieguva šādus rezultātus:

- kad pieprasījumi bija iesniegti rakstiski, atbilde tika saņemta aptuveni 80 procentos gadījumu;
- pēc atkārtota pieprasījuma (parasti – iesniedzot juridisku pamatojumu) apmierinošas atbildes tika sniegtas aptuveni 50 procentos gadījumu;
- konstatēts, ka tiesas ir vismazāk pieejamās institūcijas, jo tikai viena apgabaltiesa sniedza informāciju par tiesas lēmumiem;
- pētījums atklāja, ka valsts institūcijās ir plaši izplatīta likuma neievērošana, un bieži sastopama patvaļīga konfidenciala statusa piešķiršana informācijai.

¹⁰⁸ “Delna” (*TI Latvia*), 2000. gada pārskats, <<http://www.delna.lv>> (skatīts 2002. g. 2. septembrī).

Tomēr “Delnas” pārstāvji uzskata, ka četros gados kopš likuma stāšanās spēkā ir palielinājusies tendence, – sabiedriskās institūcijas pilda savu pienākumu sniegt informāciju, kaut arī valsts institūcijas informācijas nodrošināšanā vispār ir daudz atsaucīgākas nekā pašvaldību institūcijas.

Galvenā šajā jomā saglabājusies problēma ir sistemātiska likuma neievērošana visās valsts institūcijās. No 2002. gada janvāra Datu valsts inspekcijā ir atbildīga amatpersona par likuma faktiskās ieviešanas pārraudzību.

9.3. Apraides regulēšana

Televīzijas un radio licencēšanu un darbību Latvijā regulē Nacionālā radio un televīzijas padome. Visas Saeimā pārstāvētās partijas ieceļ padomi deviņu cilvēku sastāvā uz četriem gadiem, taču nevienai partijai nedrīkst būt vairāk par trīs pārstāvjiem. Padomes locekļi ir profesionāļi, ko iesaka politiskās partijas. Padomes locekļu sastāvs mainās pakāpeniski, tādējādi nodrošinot relatīvu pārmantojamību. Padomes sastāvs nav izraisījis problēmas par objektivitāti, neraugoties uz locekļu iecelšanas politisko raksturu. Pēdējos gados padomē amatos vairākkārt nav apstiprināti valdošās koalīcijas partiju pārstāvji, kas liecina par cīņu par varu valdības iekšienē.

Sabiedrisko raidītāju (Latvijas Radio un Latvijas Televīzija) juridiskais statuss vēl nav atrisināts; abi saņem finansējumu tieši no valsts budžeta. Padome ir sagatavojusi likumprojektus, lai ieviestu abonēšanas maksu par televīziju un radio, tādējādi tos padarot par sabiedriskās apraides uzņēmumiem, taču Saeima šo sabiedrībā nepopulāro ierosinājumu ir noraidījusi.

Sabiedrisko televīziju un radio visumā uzskata par relatīvi neatkarīgiem. Piemēram, pašvaldību vēlēšanās gan sabiedriskais radio, gan televīzija, it īpaši ziņu programmas, bija brīvas no politiskas tendenciozitātes. Nesenais konkurss uz jaunā Valsts televīzijas direktora vietu (sk. 6.4. nodaļu) tiek uzskatīts par pilnībā caurskatāmu, neraugoties uz tuvajām vēlēšanām.

9.4. Korupcija masu saziņas līdzekļos

2001. gada pavasarī vairāki laikraksti parakstīja jaunu Ētikas kodeksu, kas papildināja citos saziņas līdzekļos jau pastāvošos četrus vai piecus kodeksus. Šie kodeksi paredz arī izvairīšanos no interešu konfliktiem.¹⁰⁹ Tomēr *TI* Latvijas nodaļas, Sorosa fonda – Latvija

¹⁰⁹ UNDP, 2000. gada *Pārskats par tautas attīstību Latvijā*, 81. lpp.

un Nacionālās radio un TV padomes veiktajā pētījumā atklājās, ka vairāki laikraksti un televīzijas stacijas neievēro godīgas žurnālistikas normas, it īpaši parādoties “slēptās reklāmas” problēmai televīzijā.¹¹⁰

2002. gada sākumā notika liels korupcijas skandāls, kurā bija iesaistīts Latvijas Televīzijas direktors, kas 2001. gada nogalē bija parakstījis līgumus ar privātu mediju firmu, pārdodot vairāk nekā pusi reklāmas laika par summu, kas bija uz pusi mazāka par šā laika tirgus vērtību. Rezultātā Nacionālā radio un televīzijas padome atlaida viņu no darba.

Informāciju par firmu juridisko statusu, to īpašniekiem, pakļautībā esošajiem uzņēmumiem, kā arī gada pārskatus un bilanci internetā nodrošina firma *Lursoft* <<http://www.lursoft.lv>> (skatīts 2002. gada 2. septembrī). *Lursoft* sniedz arī lielāko (pēc publikāciju skaita) masu saziņas līdzekļu izdevēju sarakstu.

Latvija ir viena no progresīvākajām Eiropas valstīm attiecībā uz piekļūšanu informācijai par saziņas līdzekļu īpašniekiem: datu bāzē var meklēt informāciju saistībā ar Uzņēmumu reģistru, tādējādi iespējams noteikt, kādās biznesa jomās, līdztekus masu informācijas līdzekļiem, vēl darbojas minētās personas.

9.5. Masu saziņas līdzekļi un korupcija

1998. gada Pasaules preses brīvības apskatā (*World Press Freedom Review*) teikts, ka žurnālisti “ir sākuši veidot iedarbīgas pētnieciskās žurnālistikas tradīciju”, piespiežot vairākas politiski vai finansiāli atbildīgas amatpersonas atkāpties no amata pēc atmaskojumiem arī korupcijas jomā.¹¹¹ Tomēr divus gadus vēlāk tajā pašā apskatā atzīmēts, ka “Latvijas žurnālistiem joprojām ir neprofesionāla pieeja darbam”.¹¹² UNDP pētījums par politisko lēmumu pieņemšanas procesu norādīja, ka “masu saziņas līdzekļiem ir nozīmīgs iespaids uz sabiedriskās politikas veidošanu, taču joprojām trūkst neatkarības redakciju darbā un pārāk neliela ir atkarība no lasītājiem un skatītājiem”.¹¹³

Masu saziņas līdzekļiem ir bijusi ievērojama loma, uzturot korupcijas jautājumu politikas dienaskārtībā, it īpaši pēc tam, kad 1995. gadā stājās spēkā Korupcijas novēršanas likums. Korupcijai veltītā saziņas līdzekļu uzmanība sasniedza kulmināciju 1997. gadā,

¹¹⁰ N. Ločmele, R. Berugs, Slēptās reklāmas monitorings, *TI Latvija*, SFL, 2001. g.

¹¹¹ Rozītis J. Ojārs, 1998. gada Pasaules Preses brīvības apskats, <<http://www.freemedia.at/archive97/latvia.htm>> (skatīts 2001. g. 30. aprīlī).

¹¹² 2000. gada Pasaules Preses brīvības apskats (*2000 World Press Freedom Review*).

¹¹³ UNDP, *2000. gada Pārskats par tautas attīstību Latvijā*, 45. lpp.

īpaši pievērsties jaunā likuma interešu konfliktu normu pārkāpumiem (sk. 2.2 nodaļu). No 1996. līdz 1998. gadam vairāk nekā puse avīžu rakstu par korupcijas tēmu pievērsās Korupcijas novēršanas likumam (sk. 5. tabulu).¹¹⁴ Lielākie dienas laikraksti turpināja apspriest korupcijas jautājumus arī pēc šiem skandāliem, un tiem bija ievērojama loma, veidojot sabiedrības pārliecību par relatīvi augstu korupcijas līmeni.

5. tabula. Raksti par korupciju avīzēs (pēc tematikas), 1996.–1998. g.

<i>Tēmas</i>	<i>Kopā</i>	<i>Diena</i>	<i>NRA</i>	<i>Vakara Ziņas</i>	<i>Lauku Avīze</i>	<i>Panorama Latvijā</i>
Korupcijas novēršanas likuma pārkāpumi	247	135	70	23	11	7
Korupcijas gadījumi valsts amatpersonu vidū	174	86	75	9	3	1
Lielākie valsts īpašuma neatbilstīgas izmantošanas gadījumi	122	39	69	14	–	–
Korupciju skandāli ārvalstīs	18	15	–	–	–	3
Korupcijas novēršanas likums	75	39	31	3	2	–
Korupcija kā sociāls un politisks jautājums	86	47	19	11	5	4
Temati, kas netieši saistīti ar korupciju	27	7	17	1	2	–

Avots: “Delna” (*TI Latvia*).

Pēc *Lursoft* datiem, 1999. un 2000. gadā presē ik dienas parādījās apmēram 2–5 raksti, kuros tika minēta korupcija. Pateicoties masu saziņas līdzekļu uzmanībai, ir apturēti vairāki Rīgas Domē tapušie projekti. Piemēram, masu saziņas līdzekļu uzmanības rezultātā netika apstiprināta Rīgas Attīstības aģentūras direktora kandidatūra,¹¹⁵ kura neizraisīja sabiedrības uzticību ar iepriekšējo darbību.

¹¹⁴ Korupcijas jautājums dienaskārtības izveidē un masu mediju loma, “Delna”, 1999. g., 13. lpp.

¹¹⁵ *TI Latvia, Watchdogs*, 4. lpp.

10. IETEIKUMI

Turpmāk izklāstītie ieteikumi izcelti kā īpaši svarīgi Latvijai. Ieteikumi visām kandidātvalstīm kopumā skatāmi pārskata ziņojuma 5. daļā.

1. Jāuzlabo korupciju apkarojošo institūciju koordinācija, jānodrošina Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam nepieciešamā neatkarība un resursi, lai tas varētu īstenot plaša mēroga uzdevumus.
2. Jāveic lobēšanas un “valsts sagrābšanas” analīze, lai noteiktu problēmas patiesos apmērus, un jārealizē uz šo analīzi balstīti pasākumi.
3. Jāīsteno pārdomāta tieslietu sistēmas reforma, lai nodrošinātu tiesu neatkarību, kapacitāti un informācijas pieejamību.
4. Jāievieš standartizētas procedūras, lai sniegtu atbildes uz pieprasījumiem saskaņā ar Informācijas atklātības likumu, un jānodrošina šo procedūru īstenošana institūcijās, uz kurām šis likums attiecas.