



Stojimo į ES  
stebėsenos procesas:

*Korupcija ir  
antikorupcinė politika*

2002

**LIETUVA**

# Stojimo į ES stebėsenos procesas: Korupcija ir antikorupcinė politika

*Išleido*

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

Originale anglų kalba yra skyrius apie Lietuvą ir  
kitas šalis-kandidates iš Vidurio ir Rytu Europos:  
[www.eumap.org](http://www.eumap.org)

Vertė Leonas Ramutis Tamošiūnas

Vilnius  
Lietuva  
2002

## TURINYS

PADĖKOS .....	4
IŽANGA .....	6
PRATARMĖ .....	7
KORUPCIJA IR ANTIKORUPCINĖ POLITIKA STOJIMO Į ES PROCESĖ .....	9
KORUPCIJA IR ANTIKORUPCINĖ POLITIKA LIETUVOJE .....	75

## PADĖKOS

Atviros visuomenės instituto Stojimo į ES priežiūros programa norėtų pažymėti žemiau išvardintų asmenų svarbiausią vaidmenį vykdant tyrimus ir rengiant šių pranešimų juodraščius. Galutinę atsakomybę už pranešimų turinį prisiima Programa.

Bulgarija	Bojko Todorov	<i>Demokratijos/Koalicijos tyrimų centras 2000</i>
Čekijos Respublika	Quentin Reed	<i>Stojimo į ES priežiūros programa</i>
Estija	Agu Laius	<i>Jaan Tonisson institutas/ Transparency International</i>
	Triin Reinsalu	<i>Jaan Tonisson institutas</i>
Vengrija	Elizabeth Barrett	<i>Oksfordo universitetas</i>
Latvija	Inese Voika	<i>Transparency International</i>
Lietuva	Aleksandras Dobryninas	<i>Transparency International</i>
	Jolanta Piliponytė	<i>Transparency International</i>
	Severinas Vaitiekus	<i>Lietuvos žmogaus teisių centras</i>
Lenkija	Malgorzata Fuszara	<i>Varšuvos universitetas</i>
	Grażyna Kopinska	<i>Batoro fondas</i>
	Jacek Kurczewski	
Rumunija	Oana Mateescu	<i>Transparency International</i>
	Adrian Baboi-Stroe	<i>Transparency International</i>
Slovakija	Emilia Sicakova-Beblava	<i>Transparency International</i>
	Daniela Zemanovicova	<i>Transparency International</i>
	Pavel Nechava	<i>Transparency International</i>
Slovėnija	Matjaz Jager	<i>Liublianios universitetas</i>

## PATARIAMOSIOS KOLEGIJOS NARIAI

Alan Doig	<i>Liverpulio universitetas</i>
Åse Grodland	<i>Norvegijos miestų ir regionų tyrimo institutas</i>
Peter Hack	<i>Buęs Parlamento narys, Vengrija</i>
Jacek Kurczewski	<i>Varšuvos universitetas</i>
Mark Philp	<i>Oksfordo universitetas</i>
Susan Rose-Ackerman	<i>Jeilio teisės mokykla</i>
Andras Sajo	<i>Vidurio Europos universitetas</i>

Stojimo į ES priežiūros programa, glaudžiai bendradarbiaudama su *Transparency International*, sukūrė savo metodiką korupcijai stebėti ir nori pažymėti labai svarbų *TI* skyrių indėlį ne tik rengiant pranešimų juodraščius apie atskiras šalis, kaip pažymėta aukščiau, bet ir dalijantis savo sukaupta kompetencija komentuoju pranešimų juodraščius ir organizuojant daugelį mūsų specialistų apskritojo stalo susitikimų (žr. žemiau).

Taip pat norėtumėme padėkoti šiems asmenims už jų neįkainojamą indėlį į pranešimus tyrimų ar pranešimų juodraščių peržiūrėjimo ir kritikos pavidalu: Nora Abonyi, Jautrite Briede, Oana Cincea, Arista M. Cirtautas, Dennis Cohen, Jim Goldston, Joel Hellman, Janis Ikstens, Valts Kalnins, Franz Kaps, Diana Kurpniece, Puiu Latea, Miklos Marschall, Pauls Raudsepps, Peter Sprung, Timothy Waters, Janos Zolnay.

AVI (Atviros visuomenės institutas) surengė apskritojo stalo susitikimus daugelyje šalių kandidačių, kad paskatintų specialistus iš vyriausybių, Komisijos delegacijų ir pilietinės visuomenės organizacijų bei ekspertus pakritikuoti ir pakomentuoti pranešimų juodraščius. Esame dėkingi daugeliui tų susitikimų dalyvių, kurie dosniai pasiūlė savo laiką ir kompetenciją. Tų susitikimų dalyvių sąrašus galima rasti Stojimo į ES priežiūros programoje ([euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu)).

**Stojimo į ES priežiūros programa**

Rachel Guglielmo	<i>Programos direktorius</i>
Quentin Reed	<i>Programos atsakingas darbuotojas ir redaktorius</i>
Andrea Garubi Watterson	<i>Programos padėjėjas</i>
Andrea Kiss	<i>Programos padėjėjas</i>
Lucie Vidmarova	<i>Programos padėjėja</i>

## ĮŽANGA

Atviros visuomenės instituto Stojimo į ES priežiūros programa (SESSP) buvo inicijuota 2000 m. siekiant paremti stojimo į ES proceso nepriklausomą stebėjimą, vykdomą pilietinės visuomenės atstovų.

Paisydama platesnių Atviros visuomenės instituto tikslų, SESSP sutelkė savo dėmesį į tai, kaip vyriausybės laikosi ES narystės politinių kriterijų, taip apibrėžtų Europos Tarybos Kopenhagoje 1993 m.:

Narystė reikalauja, kad šalis kandidatė pasiektų demokratiją, žmogaus teises, įstatymų valdžią ir mažumų gerbimą bei jų apsaugą garantuojančių institucijų stabilumą.

SESSP pranešimus parengė nepriklausomi ekspertai iš stebimų šalių. Jų tikslas skatinti atsakingą ir ilgalaikę plėtrą, pabrėžiant politinių kriterijų svarbą ir pilietinės visuomenės lemiamą vaidmenį skatinant vyriausybes laikytis tų kriterijų iki įstojimo ir po to.

2001 metais SESSP išleido stebėjimo pranešimų pirmuosius du tomus apie mažumų apsaugą ir teisinį nepriklausomumą dešimtyje Vidurio ir Rytų Europos šalių kandidačių. 2002 metais buvo parengti nauji detalesni pranešimai apie mažumas (įskaitant pranešimus apie penkias didžiausias ES šalis nares) bei pranešimai apie teisinį veiksnumą, korupciją, ir - bendradarbiaujant su AVI tinklo moterų programa ir Rumunijos atviros visuomenės fondu - apie vyrų ir moterų lygias galimybes Vidurio ir Rytų Europos šalyse kandidatėse.

SESSP pranešimuose apie korupciją ir antikorupcinę politiką nurodytos sritys, kuriose korupcija, atrodo, sudaro problemų ir įvertinamas vyriausybės antikorupcinių pastangų efektyvumas; jie nebando nustatyti korupcijos lygius ar surikiuoti šalis pagal jų korumpuotumą.

SESSP korupcijos stebėjimo ir antikorupcinės politikos metodologiją (ją galima rasti adresu [www.eumap.org](http://www.eumap.org)) parengė SESSP, padedant *Transparency International* ir tarptautinei patariamajai kolegijai. Ši metodologija numato platų įstatymų leidybos ir institucijų tyrimą, kuris turėtų padėti užkirsti kelią korupcijai ar kovoti su ja, pasinaudojant esamais korupcijos įrodymais kiekvienoje šalyje kandidatėje drauge su apklausomis, atliktomis pranešimus rengusių žmonių tose šalyse. Nors tai nėra išsamus ar mokslinis konkrečių sričių tyrimas, jo didžiausias pranašumas tas, kad nuosekliai naudojama ta pati metodologija visose stebėtose šalyse.

Kiekvieno pranešimo juodraščius pirmiausia peržiūrėjo tarptautinės patariamiosios kolegijos nariai ir jie buvo apsvarstyti tos šalies susitikimuose prie apskrito stalo. Apskrito stalo susitikimai buvo organizuojami siekiant, kad tuos juodraščius pakomentuotų vyriausybės pareigūnai, pilietinės visuomenės organizacijos, mažumų atstovai ir tarptautinės organizacijos. Galutiniai pranešimai, pateikti šiame tome, buvo smarkiai pataisyti atsižvelgus į šio proceso metu gautus komentarus ir kritiką. SESSP prisiima visą atsakomybę už jų galutinį turinį.

## PRATARMĖ

Didėja suvokimas, kad nuolatinis skurdas ir demokratinės reformos nesėkmės susijusios su korupcija, o ypač su politine korupcija. Didėjančio sutarimo šioje srityje šviesoje - jį atspindi antikorupcinėms pastangoms skirtų tarptautinių ir nacionalinių dokumentų skaičiaus didėjimas - korupcija tapo dideliu rūpesčiu tiek dabartinėje Europos Sąjungoje, tiek tarp naujųjų šalių kandidačių, norinčių patekti į ją. Šį susirūpinimą aiškiai atspindi stojimo į ES Kopenhagos kriterijai ir Europos Komisijos metiniai įprastiniai pranešimai, įvertinantys šalis kandidates.

Pripažinimas, kad korupcija apriboja ekonominę ir politinę reformą ypač prisidėjo prie Rytų Europos šalių - kuriose tebesitęsia perėjimo nuo centralizuotų sistemų procesas - pasiryžimo sukurti efektyvesnes institucines ir politines priemones, galinčias sumažinti korupciją.

Be tarptautinės bendruomenės susirūpinimo, ES ir atskiros valstybės bei visa visuomenė yra gyvybiškai suinteresuotos reforma. Yra įrodymų, kad piliečiai šalyse kandidatėse gerai žino korupcijos problemą ir mano, kad reikalingos praktinės antikorupcinės priemonės, net jei jie nebūtinai sutinka su moraline korupcijos kritika, kuri kartais pasitaiko.

Tačiau priemonės prieš korupciją šalyse kandidatėse dažnai būdavo tik formalios, ir, tiesą sakant, pačios Sąjungos lūkesčiai, ką tos šalys turėtų padaryti, kad atitiktų kovos su korupcija reikalavimus, kuriuos iškelia narystė Sąjungoje, dažnai apsiribodavo tik sutarčių ratifikavimu, nesiimant reikšmingesnių pakeitimų. Tačiau be reikšmingo ir nuolatinio jų įgyvendinimo ilgalaikio pagerėjimo nėra ko laukti; tiesą sakant, yra net pavojus, kad neefektyvios priemonės pakirs pasitikėjimą visomis antikorupcinėmis pastangomis.

Kaip tik šiuo atžvilgiu ir yra svarbu stebėti nacionalines ir tarptautines kovas su korupcija pastangas. Kad vyriausybė ir visuomenė suvoktų korupcijos buvimą ir kovotų su ja, reikalingas ne tik koordinavimas ir intelektinis vadovavimas, bet ir korupcijos bei antikorupcinės politikos nepriklausomas išorinis stebėjimas. Vyriausybės pastangų pažaboti korupciją, sudarančių narystės Europos Sąjungoje sudėtinę dalį, viešas, nepriklausomas stebėjimas ne tik atlieka tradicinį „sarginio šuns“ vaidmenį, bet ir prisideda prie korupcijos sudėtingos socialinės prigimties geresnio supratimo.

Be to supratimo ir juo paremtų politikų vyriausybių pastangos neišvengiamai nepasieks tikslo. Kai kuriose srityse su korupcija galima sėkmingai kovoti įvedant tinkamą valdymą ir priežiūrą; tačiau kitose srityse, tokiose kaip sveikatos apsauga, pagerėjimo neįmanoma pasiekti be visą sektorių apimančių struktūrinių reformų. Be to, tik stipri demokratija su laisva spauda ir atsivadavusiais piliečiais gali priversti visuomenę ir jos politinį elitą elgtis doriau. Tik jei gyventojų dauguma žinos



kokių priemonių imamasi korupcijai mažinti ir kaip jos susijusios su sąžininga antikorupcine politika, rinkėjai galės įvertinti politikus bei biurokratus ir priversti juos vykdyti skaidrias, doras politikas.

Kad visuomenė darytų efektyvų spaudimą, o vyriausybės efektyviai atsilieptų į jį, reikia bešališkai ir sistemingai analizuoti einamąsias problemas. Tai ir yra Atviros visuomenės instituto dabartinio projekto tikslas. Stojimo į ES stebėjimo programos metodologija sutelkia dėmesį į dabartinius struktūrinius trūkumus daugelyje socioekonominių sektorių, kurie labai svarbūs ES narystės įgijimui ar jos tęsimui, t.y., tos sritys yra svarbiausios bet kokiam reikšmingesniam supratimui ko reikalauja Kopenhagos politiniai kriterijai. Kaip ir kitose Programos stebimose srityse, korupcijos stebėjimo komponentai laikosi unifikuotos metodologijos, leidžiančios lyginti gautus duomenis ir nesigriebti pastangų, kurios galų gale pasirodo esančios bevaisės, surikiuoti valstybes bei visuomenes pagal jų tariamą 'korumpuotumą'.

Pranešimai apie šalis ir juos lydinti Apžvalga yra daug žadanti pradžia to, kas pagal savo pobūdį yra ilgalaikis procesas. Net įgyvendinus visas priemones, išplaukiančias iš gautų duomenų, korupcijos problema nedings. Nors techninės priemonės, tokios kaip interesų konfliktų taisyklės ar viešųjų pirkimų standartai teisėtai užima svarbią dalį bet kurioje efektyvioje antikorupcinėje politikoje, korupcijos socialinis sudėtingumas lemia, kad negalima paprasčiausiai pasikliauti iš dabartinių ES narių perkeltomis priemonėmis, nes jos turi savų specifinių korupcijos problemų.

Tiesą sakant, viena iš svarbiausių Projekto išvadų yra ta, kad pati ES stokoja nuoseklių ar visa apimančių antikorupcinių politikų. Tai, savo ruožtu, apsunkina atskiroms šalims, ES narėms ar kandidatėms, surasti sprendimus, tenkinančius jų pačių poreikius ir tuos, kurie atspindėtų bendras Sąjungos vertybes.

žinoma, galime tikėtis, kad buvusios komunistinės šalys suras sprendimus, pritaikytus prie jų pačių konkrečių aplinkybių, ir kartu, toms šalims tapus ES narėmis, mes pagrįstai galime tikėtis, kad korupcijos lygis jose mažės bręstant jų rinkoms. Tačiau net jų visuomenėms tapus labiau pasiturinčiomis reikalingas apgalvotas, atsargus politinis pasirinkimas kokią socialinę kainą mokėti už antikorupcines priemones, net jei ta kainą galų gale būtų daug žemesnė už korupcijos socialinę kainą. Šis tomas iš tiesų yra daug žadanti socialinio dialogo pradžia - tiek šalyse kandidatėse, tiek ir visoje Sąjungoje - galintis prisidėti prie tokio pasirinkimo.

*Andras Sajo*

*Vidurio Europos universiteto profesorius*

*Vengrijos Mokslų Akademijos narys*

# Korupcija ir antikorupcinė politika stojimo į ES procese

## TURINYS

1. Įvadas .....	12
1.1 Korupcija ir stojimas į ES .....	14
1.1.1 Korupcija ir demokratija: svarbiausia stojimo problema .....	14
1.1.2 ES kriterijai: Kopenhagos kriterijai ....	16
1.1.3 Etalonų nebuvimas .....	18
1.2 Korupcija ir antikorupcija: diskusija .....	19
1.2.1 Apibrėžimo ir matavimo problemos .....	20
1.2.2 Antikorupcinė politika: konkuruojančios traktuotės .....	23
2. Europos antikorupcinių standartų šaltiniai .....	30
2.1 ES antikorupciniai įstatymai .....	30
2.1.1 Tiesioginė antikorupcinė įgytis (acquis) .....	32
2.1.2 „Švelnioji“ antikorupcinė įgytis (acquis) .....	33
2.1.3 Kitos teisės normos, netiesiogiai susijusios su korupcija .....	37
2.2 Europos Taryba: Dvidešimt pagrindinių principų, GRECO .....	38
3. Korupcijos problema šalyse kandidatėse .....	39
3.1 Korupcijos priežastys šalyse kandidatėse .....	39
3.1.1 Komunizmo palikimas .....	39
3.1.2 Apibendrinimo pavojai .....	41
3.2 ES pateiktas korupcijos šalyse kandidatėse įvertinimas .....	41
3.2.1 Korupcijos įvertinimas šalyse kandidatėse .....	42

3.3 Korupcija šalyse kandidatėse: įrodymai.....	54
3.3.1 Korupcijos paplitimas šalyse kandidatėse .....	54
3.3.2 Korupcijos vietos .....	61
3.4 Antikorupcinė politika šalyse kandidatėse .....	66
3.4.1 Įrodymai .....	66
3.4.2 Stojimo proceso poveikis antikorupcinei politikai .....	67
4. Korupcija ir stojimo į ES procesas: pasirinkimai ateičiai .....	69
5. Rekomendacijos .....	71
5.1 Rekomendacijos šalims kandidatėms .....	71
5.2 Rekomendacijos Europos Sąjungai .....	73

# Korupcija ir antikorupcinė politika stojimo į ES procese

## 1. ĮVADAS

Ši Apžvalga ir ją lydintys pranešimai apie šalis įvertina korupcijos mastą Vidurio ir Rytų Europos šalyse kandidatėse ir teisinės bei institucinės struktūras ir politikas, kuriomis vyriausybės stengiasi kovoti su ja stojimo į ES proceso ir ES normų ir standartų vystymosi šviesoje.

Visos ES šalys kandidatės padarė išpūdingą pažangą demokratijos kūrimo (ar atkūrimo), įstatymų valdžios ir rinkos ekonomikos kūrimo kelyje. Tačiau postkomunistiniam perėjimui trukdė korupcija, kuri išliko - ar bent jau taip atrodo - ar klestėjo. Europos Komisija ne kartą reiškė susirūpinimą dėl korupcijos lygio šalyse kandidatėse ir aiškiai davė suprasti, kad pažanga kovojant su korupcija yra užduotis, kurią turi vykdyti visos šalys kandidatės, kad įvykdytų ES narystės sąlygas.

Komisijos dėmesys korupcijai šalyse kandidatėse yra pagrįstas: yra aiškus sutarimas, kad korupcija kenkia tiek demokratijai, tiek rinkoms, o postkomunistinės šalys ypač neatsparios korupcijai dėl savo istorinio palikimo ir perėjimo pobūdžio. Tačiau įvertinti korupcijos lygius šalyse kandidatėse Komisijai buvo sunku ne tik dėl to, kad korupcijos problemos Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalyse dažnai skiriasi nuo tų korupcijos problemų, su kuriomis susiduria ES narės, bet ir dėl to, kad Europos Sąjunga pati neturi aiškios antikorupcinės sistemos. Dėl to Europos Komisija korupcijos ir antikorupcinės politikos srityje nenustatė šalims kandidatėms aiškių etalonų.<sup>1</sup>

Tokia padėtis pagimdo keletą problemų. Pirmiausia, nesant visapusiškos sistemos korupcijos mastui, priežastims ir pobūdžiui VRE šalyse analizuoti, Komisija įvertino korupciją tokiu pagrindu, kuris krypsta prie baudžiamosios teisės ar „orientuotos į kyšius“ perspektyvos. Ta perspektyva neturi kai kurių pačių svarbiausių su korupcija susijusių problemų aspektų tose šalyse, kurie apima diapazoną nuo korupcijos toleravimo visuomenėje iki daugiau ar mažiau giliai išsąknijusių tradicijų paskirstyti išteklius remiantis protekciniais tinklais. Antra, daugelyje atvejų antikorupcinių politikų, kurias priimti kandidatės spaudė Komisija, efektyvumas -

---

<sup>1</sup> Minimalaus ar priimtino lygio, pagal kurį būtų galima matuoti tų šalių pasiekimus ar spręsti apie juos, prasme.

ypač orientacija į baudžiamąją teisę ir kontrole grindžiamus sprendimus - nebuvo pademonstruotas kitose Vakarų liberaliosios demokratijos šalyse.

Trečia, Kopenhagos mandatas leidžia Komisijai reikalauti iš šalių kandidačių tokių antikorpucinių politikų, kurias nesugeba įgyvendinti ES narės. Aiškus pavyzdys kaip skiriasi Komisijos priemonių visuma, taikoma šalims narėms ir šalims kandidatėms yra Europos Tarybos Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos. Komisija pastoviai spaudė šalis kandidates pasirašyti ir ratifikuoti tą Konvenciją. To pasėkoje iki 2002 m. birželio mėnesio aštuonios iš dešimt šalių kandidačių ratifikavo tą Konvenciją, kai tuo tarpu iš penkiolikos ES narių ją ratifikavo tik trys. Tai pagrįstai sudaro išpūdį, kad šalims kandidatėms taikomi kitokie standartai negu dabar taikomi Europos Sąjungoje. Šiame kontekste ES narių vangumas ratifikuoti 1995 metų konvenciją dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos Sąjungoje (žr. 3.2.1 poskyrį) parodo Komisijos sugebėjimo įgyvendinti bet kokią visai ES galiojančią antikorpucinę politiką ribas.

Šių veiksmų derinys apsunkena antikorpucinių tikslų integravimą į stojimo sistemą. Be to, pirmaeilis dėmesys, stojimo derybose skiriamas prisiderinimui prie *acquis communautaire* (Europos Bendrijos įgyties - jos teisės normų aktų visumos) ir jos įgyvendinimui, apriboja antikorpucinės politikos įtraukimo mastą: aiški antikorpucinė *acquis* yra ribota, ir efektyvi antikorpucinė politika apima platų spektrą priemonių ir institucinių praktikų, išėinančių už stojimo derybų rėmų.

Taigi vis labiau tikėtinas scenarijus, kad daugelis šalių su išlikusiomis rirtomis korupcijos problemomis bus priimtos į Europos Sąjungą, neturinčią adekvačios sistemos toms problemoms spręsti net dabartinėse savo narėse. Tas scenarijus yra susirūpinimo šaltinis dėl dviejų pagrindinių priežasčių. Pirmą, jei ES tikriausiai mažiau dėmesio skyrė korupcijai šalyse narėse, nes nelaikė jos kliuviniu *acquis* įgyvendinimui, vis daugiau ženklų rodo, kad korupcija daugelyje šalių narių kelia rirtą grėsmę demokratinių institucijų kokybei ir jų funkcionavimui. Antra, korupcijos mastai daugelyje šalių kandidačių gali trukdyti įgyvendinti *acquis* ir pakenkti demokratinių institucijų kokybei. Korupcija pakerta kai kurias pagrindines vertybes, kurias Sąjunga išpažįsta, ir neišvengiamas ateities iššūkis bus kūrimas mechanizmo efektyviai antikorpucinei politikai skatinti visose išsiplėtusios Sąjungos šalyse.

Kita vertus, tuos stebėjimus atspindi teigiamos galimybės. Jei pati Europos Komisijos sėkmė šioje srityje kol kas ribota, korupcija aktyviai užsiima kitos tarptautinės organizacijos, ypač Europos Taryba, kuri palaiko labai glaudžius ryšius su ES. Europos Taryba sukūrė plačių antikorpucinių „Pagrindinių principų“ rinkinį, aktyvią ir veikiančią sistemą stebėjimui kaip laikomasi šių principų - Kovojančių su korupcija šalių grupę (GRECO) - ir dvi antikorpucines konvencijas. ES suvaidino svarbų vaidmenį spausdama šalis kandidates ratifikuoti tas konvencijas. Stojimo į ES svarbus antikorpucinis komponentas buvo jungtinė

Europos Tarybos ir ES „OCTOPUS“ („Aštuonkojo“) programa, kuri teikė patarimus šalims kandidatėms kokiomis priemonėmis kovoti su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija.

Be to, turint galvoje „Pagrindinių principų“ daug platesnę apimtį, Taryba, atrodo, taps akivaizdžia kandidate perimti „korupcijos komponentą“ iš ES Kopenhagos kriterijaus, tiek dėka to, kad jos nurodymus oficialiai priims ES, tiek patikėdama Komisijos kaip stebėtojos vaidmenį GRECO organizacijai. Yra aiškūs keliai, kuriais ES galėtų judėti šia linkme (žr. 4 skyrių). Nors GRECO veikė iš esmės savanorišku ir lygių partnerių tikrinimo pagrindu, jos veikiančio stebėjimo mechanizmo derinys su labiau institucionalizuotomis ES priemonėmis gali būti geriausias kelias efektyviai antikorpucinei politikai skatinti.

## 1.1 Korupcija ir stojimas į ES

### 1.1.1 Korupcija ir demokratija: svarbiausia stojimo problema

Korupcija visą laiką buvo vienas iš didžiausių Europos Sąjungos rūpesčių šalyse kandidatėse nuo jos pirminio įvertinimo 1997 metais „Agenda 2000“ pranešime apie VRE šalių prašymus priimti jas į ES. Pagal Europos Komisijos 1998 m. bendrąjį pranešimą apie šalių kandidačių pažangą einant stojimo link,

Kovą su korupcija reikia stiprinti toliau. Šalių kandidačių pastangos ne visada proporcingos problemos rimtumui. Nors daugelis šalių įgyvendina naujas kontrolės ir prevencijos programas, dar per anksti vertinti tokių pramonų efektyvumą. Šiek tiek trūksta ryžto griebtis šios problemos ir išrauti korupciją su šaknimis daugumoje iš šalių kandidačių.<sup>2</sup>

1999 m. bendrajame pranešime apie korupcijos priežastis kalbama konkrečiau:

Korupcija plačiai paplitusi ... ją didina maži atlyginimai valstybiniame sektoriuje ir platus biurokratinės kontrolės naudojimas ekonomikoje ... Valdžiai kovoje su korupcija trūksta ryžtingumo; dėl to antikorpucinių programų, pradėtų vykdyti daugumoje šalių, rezultatai riboti.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Europos Sąjungos Komisija, *Sudėtinis pranešimas: pranešimai apie pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje kiekvienoje iš šalių kandidačių*, 1998 m. lapkritis, p. 6, galima rasti šiuo adresu: <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 6).

<sup>3</sup> Komisija, *Sudėtinis pranešimas: pranešimai apie pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje kiekvienoje iš šalių kandidačių*, 1999 m. spalio, p. 12, galima rasti šiuo adresu: <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 6).

Pagal 2000 m. lapkričio mėn. įvertinimą,

Šis įvertinimas (1999 m. spalio mėn.) tebegalioja. Korupcija, sukčiavimai ir ekonominiai nusikaltimai plačiai paplitę daugumoje šalių kandidačių; tai mažina piliečių pasitikėjimą ir diskredituoja reformas. Antikorupcinės programos pradėtos vykdyti ir pasiekta tam tikra pažanga, įskaitant galimybę naudotis tarptautinėmis priemonėmis šioje srityje, tačiau korupcija lieka rimta susirūpinimą keliančiu dalyku.<sup>4</sup>

2001 metais Komisija iš esmės pakartojo šį įvertinimą, nors ir pripažino padarytą pažangą:

Šis įvertinimas (kad korupcija yra rimta problema) dideliu mastu tebegalioja, nors yra keletas teigiamų poslinkių. Daugumoje šalių buvo sustiprinti kovos su korupcija organai, padaryta pažanga įstatymų leidybos srityje ir tokiose srityse kaip viešieji pirkimai ir visuomenės galimybė naudotis informacija. Vystymosi skatinimas keliose šalyse viešojo administravimo reformos srityje taip pat prisideda prie kovos su korupcija. Nepaisant šių pastangų, korupcija, sukčiavimai ir ekonominiai nusikaltimai tebėra plačiai paplitę daugelyje šalių kandidačių, kur jie mažina piliečių pasitikėjimą ir diskredituoja reformas. Šiai problemai spręsti reikalingos nepalaujamoms ryžtingos priemonės.<sup>5</sup>

Tie pareiškimai atsispindi Komisijos atskiruose reguliariuose pranešimuose apie kiekvienos šalies kandidatės pažangą einant stojimo link: 2001 metais Komisija savo apibendrinančiuose išvadose apie atskirų šalių įvertinimus teigia, kad korupcija buvo „rimta“ problema ar „rimto susirūpinimo šaltinis“ penkiose iš dešimties Vidurio ir Rytų Europos šalių kandidačių (Bulgarijoje, Čekijos Respublikoje, Lenkijoje, Rumunijoje ir Slovakijoje), tebeegzistuojanti problema ar susirūpinimo šaltinis trijose šalyse (Vengrijoje, Latvijoje ir Lietuvoje) ir susilaikė nuo kritikos tik dviejų šalių (Estijos ir Slovėnijos) atžvilgiu. Tai, ir aukščiau

<sup>4</sup> Europos Sąjungos Komisija, *Plėtos strategijos pranešimas: pranešimai apie pažangą kiekvienoje iš šalių kandidačių, siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 16, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 6).

<sup>5</sup> Europos Sąjungos Komisija, *Kad plėtra būtų sėkminga: strategijos pranešimas ir Europos Komisijos pranešimas apie pažangą kiekvienoje iš šalių kandidačių, siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2001 m. lapkritis, p. 7, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 6).



cituoatas 2001 metų įvertinimas rodo, kad, bent jau Komisijos akimis žiūrint, korupcija tebelieka rimta problema (jei ne potencialiu barjeru) įstojimo į ES atžvilgiu.

### 1.1.2 ES kriterijai: Kopenhagos kriterijai

Tiek iš Reguliarių pranešimų, tiek ir iš Stojimo partnerysčių (žr. žemiau) galima daryti aiškia išvada, kad politinės sąlygos, kurias šalys privalo patenkinti, kad būtų priimtos į ES, apima ir aiškia sėkmę kovoje su korupcija. Politinės sąlygos, kurias šalys kandidatės turi įvykdyti, kad būtų atrinktos stojimui, buvo išdėstytos Europos Vadovų Taryboje Kopenhagoje 1993 m. Pagal „Kopenhagos kriterijus“, narystei keliami tokie reikalavimai:

- 1) kad šalis kandidatė būtų pasiekusi institucijų, užtikrinančių demokratiją, įstatymų valdžią, žmogaus teises ir mažumų gerbimą bei jų apsauga, stabilumą;
- 2) kad egzistuotų veikianti rinkos ekonomika ir sugebėjimas susidoroti su Sąjungos viduje esančiais konkurenciniais spaudimais ir rinkos jėgomis;
- 3) kad šalis kandidatė sugebėtų priimti narystės išipareigojimus, įskaitant politinės ekonominės ir pinigų sąjungos tikslų griežtą laikymąsi.

Kiekvienoje iš šių sričių korupcija aiškiai yra svarbi. Kai dėl politinių kriterijų, tai, pasak pačios Komisijos paaiškinimų,

Šalys, norinčios tapti ES narėmis, turėtų ne tik žodžiais pripažinti demokratijos ir įstatymų valdžios principus, bet faktiškai ir įgyvendinti juos praktiškai kasdieniniame gyvenime. Jos taip pat turi užtikrinti stabilumą įvairių institucijų, įgalinančių efektyviai veikti valstybinius valdžios organus, tokius kaip teismai, policija ir savivaldybės, ir sustiprinti demokratiją.<sup>6</sup>

ES susirūpinimas dėl korupcijos šalyse kandidatėse nestebina. Pirma, korupcija buvo plačiai pripažinta kaip labai svarbi problema postkomunistinėse šalyse, įskaitant daugelį ES šalių kandidačių.<sup>7</sup> Antra, politologai yra vieningos nuomonės, kad plačiai išplitusi korupcija silpnina demokratiją. Vienas autoritetingas korupcijos klausimų žinovas tai apibūdino taip:

<sup>6</sup> Europos Sąjungos Komisija, *Kopenhagos Europos Taryba ir 'Kopenhagos kriterijai'*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2001 m. balandžio 10).

<sup>7</sup> Žr., pvz., *Antikorupcija pereinamuju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, Pasaulio bankas, Washington, D.C. 2000, p. 6.

Kai korupcija visur išplitusi ir nekontroliuojama, ji kliudo plėtoti ekonomiką ir pakerta politinį teisėtumą. Kai ji paplitusi mažiau, dėl jos tuščiai eikvojami išteklių, didėja išteklių paskirstymo nelygybė, mažėja politinis lenktyniavimas, didėja nepasitikėjimas valdžia. Kyšininkavimo galimybių sukūrimas ir jų naudojimas aukštesiose valdžios sferose taip pat padidina valdymo išlaidas, iškreipia valstybinių išlaidų paskirstymą ir gali pavojingai pabloginti infrastruktūros kokybę. Net palyginti smulki ir rutininė korupcija gali atimti iš valdžios pajamas, iškreipti ekonominių sprendimų priėmimą ir primesti visuomenei neigiamas išorės sąlygas, pavyzdžiui, labiau užterštą orą ir vandenį ar nesaugius pastatus.<sup>8</sup>

Trečia, politologijoje ir ekonomikos moksle plačiai paplitusi prielaida, kad išplitusi korupcija pakerta plėtrą ir tinkamą rinkų funkcionavimą.<sup>9</sup> Turint galvoje iškreipiantį poveikį rinkoms, kuri korupcija gali sukelti, ir svarbiausią ES siekimą sukurti „bendrąją rinką“, korupcijos klausimas, atrodo, tampa stojimo į ES proceso svarbiausiu elementu. Atsižvelgdama į „ekonominius kriterijus“, ES nustato šešias būtinas sąlygas veikiančios rinkos ekonomikos egzistavimui. Korupcija gali pakirsti tris iš šių sąlygų; štai jos:

- barjerų patekti į rinką ir išeiti iš jos nebuvimas;
- teisės sistemos, įskaitant nuosavybės teisių reguliavimą, buvimas ir įstatymų bei sutarčių vykdytinumas;
- finansų sektorius pakankamai išplėtotas, kad nukreiptų santaupas investavimo link.<sup>10</sup>

Šalių kandidačių patirtis rodo kaip korupcija gali sukurti barjerus patekimui į rinką ir iškreipti teismų sprendimus bei reguliatorių veiklą. Kaip rodo ankstesnė citata, ES paminėjo biurokratinio reguliavimo vaidmenį kaip vieną iš svarbiausių veiksmų, skatinančių korupciją.

Sąjungos teisinė sistema veikia remdamasi prielaida, kad Bendrijos teisė bus įgyvendinta, jos bus laikomasi ir jos vykdymą užtikrins teismai ir viešasis administravimas šalyse kandidatėse. Plataus masto korupcija stato į pavojų taisyklių (todėl ir *acquis*) laikymąsi, jų įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą

<sup>8</sup> K. A. Elliot, „Korupcija kaip tarptautinės politikos problema“ knygoje: A. J. Heidenheimer, M. Johnston (red.), *Politinė korupcija: sąvokos ir kontekstai*, 3-asis leid., Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, p. 925.

<sup>9</sup> Žr., pavyzdžiui, straipsnį C. W. Gray and D. Kaufmann, „Korupcija ir plėtra“ žurnale *Finance and Development*, 1998 m. kovas. Visa eilė tyrimų pateikė įtikinamų įrodymų apie ekonominius ir socialinius nuostolius dėl korupcijos, daugiausia dėmesio skiriant mažiau išsivysčiusioms šalims; žr. Pasaulio banko leidinį *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, p. 18.

<sup>10</sup> Žr. <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 31).

arba padaro jų priėmimą grynu formalumu, tuo dar labiau pakirsdama įstatymų ir taisyklių statusą, o galų gale ir jų efektyvumą.<sup>11</sup>

### 1.1.3 Etalonų nebuvimas

Tačiau nepaisant Kopenhagos kriterijų, liečiančių korupciją, patariamojo pobūdžio, Komisija detaliam neišdėstė nei dėl ko ji įtraukė korupciją kaip stojimo į ES problemą, nei tikslus kriterijus, kuriuos šalys kandidatės turi įvykdyti antikorupcinės politikos ar tos korupcijos lygių prasme.<sup>12</sup>

Tiesą sakant, nuo 1999 m. Komisija reiškė nuomonę, kad visos šalys kandidatės tenkina politinius kriterijus, nepaisant to, kad buvo nustatytos mažų mažiausiai dvi šalys, kamuojamos labai rimtos - ir, Rumunijos atveju, „sisteminės“ - korupcijos problemos (žr. 3.2.1 poskyrį). 2001 m. bendrajame pranešime korupcija minima kaip plačiai paplitusi problema daugelyje šalių kandidačių ir kviečiama imtis nuolatinių energingų antikorupcinių priemonių.<sup>13</sup>

Tačiau nėra jokių ženklų nei apie etalonus, naudotus korupcijos lygiams arba pažangos lygiui, kuri Komisija laikytų pakankamu, įvertinti oficialios antikorupcinės politikos ar korupcijos lygio mažinimo požiūriais. Nėra požymių, ar tokie kriterijai įvykdomi per tokį stojimo proceso trukmės laiką, kuris šiuo metu svarstomas. Be to, atrodo aišku, jog įvertinimai nesirėmė stabilium aiškių kriterijų kompleksu (žr. 3.2 skyrių).

Aiškumo nebuvimas šioje srityje gali būti iš dalies susijęs su aiškiai privalomo *acquis* korupcijos srityje nebuvimu: pavyzdžiui, vienintelės aiškios ES konvencijos, liečiančios korupciją, lig šiol dar nėra privalomos šalims narėms ir neminimos kalbant apie korupciją pranešimuose apie šalis kandidates. Pavyzdžiui, iki 2002 m. kovo mėn. tik aštuonios iš 15 šalių narių baigė ratifikuoti 1995 m. Konvenciją dėl Europos Bendrijos finansinių interesų. Tebelieka rimtų spragų šalių narių

<sup>11</sup> Pavyzdžiui, Pasaulio bankas pereinamose šalyse išskiria du pagrindinius korupcijos tipus: valstybės užgrobimą arba neteisėtą naudos teikimą valstybiniais pareigūnams, siekiant paveikti įstatymų, taisyklių, potvarkių ir kitų valdžios politikos priemonių *formavimą*, ir administracinę korupciją - neteisėtą naudos teikimą, siekiant iškreipti esamų taisyklių, įstatymų ir nuostatų *įgyvendinimą*. žr. Pasaulio banko leidinį *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, p. xv-xvii (pabrėžta mūsų).

<sup>12</sup> Etalonų, Komisijos naudotų korupcijos įvertinimui, nenuoseklumas buvo pabrėžtas straipsnyje, kurį Andras Sajo pateikė 2001 m. vasario mėn. paruošiamajame susitikime SESSP pranešėjams. Šis straipsnis yra SESSP kartotekoje.

<sup>13</sup> Komisija, *Kad plėtra būtų sėkminga: strategijos pranešimas ir Europos Komisijos pranešimas apie pažangą kiekvienoje iš šalių kandidačių, siekiant narystės Europos Sąjungoje*, p. 7.

sugebėjime kontroliuoti ES lėšų paskirstymą - tą paliudija Europos auditorių rūmų pakartotinas nesugebėjimas be išlygų patvirtinti Bendrijos biudžetą.<sup>14</sup>

Be to, ES neturi etalonų korupcijai įvertinti šalyse narėse ir nedaug tėra tyrimų ar informacijos susidaryti nuomonei apie tai, koku mastu korupcija labiau paplitusi šalyse kandidatėse negu šalyse narėse, nors turimi riboti įrodymai rodo, kad apskritai taip yra. Tačiau yra ir stiprių požymių, kad korupcija, o ypač korupcija aukštose sferose, yra rimta problema daugelyje šalių narių, įskaitant ir kai kurias Sąjungos didžiausias šalis - tarp jų Vokietiją, Prancūziją ir Italiją - kai tuo tarpu tyrimai rodo, kad geriausios iš šalių kandidačių mažiau korumpuotos negu blogiausios ES šalys narės (žr. 2.1 skyrių).<sup>15</sup>

## 1.2 Korupcija ir antikorupcija: diskusija

Nebuvimas aiškių etalonų, pagal kuriuos būtų galima matuoti šalies pažangą politikos korupcijos ar antikorupcijos srityse yra ne tik antikorupcinės sistemos nebuvimo Europos Sąjungoje rezultatas; jis susijęs ir su fundamentalesne tebevykstančia diskusija dėl korupcijos apibrėžimo.<sup>16</sup> Šioje apžvalgoje nebandoma apibrėžti korupciją. Tačiau joje mėginama parodyti, kad korupciją negalima apibrėžti ar suprasti tik kaip oficialių taisyklių ir įstatymų pažeidimą, nors kaip tik prie tokios koncepcijos ir slenka dauguma politologų. Nors mes ir nesiūlome korupcijos apibrėžimo, kurį būtų galima taikyti visoms šalims kandidatėms ir

<sup>14</sup> Naujaisiam Jungtinės Karalystės (JK) nacionalinės audito įstaigos pranešime pažymėta, kad atskleistų sukčiavimų, apimančių ES lėšas, skaičius nuo 1999 iki 2000 metų padidėjo 75 procentais. Didžiąją to padidėjimo dalį reikia priskirti audito mechanizmų pagerėjimui Jungtinėje Karalystėje; keliose šalyse apskritai nepavyko aptikti sukčiavimų. Europos auditorių rūmai septintus metus iš eilės nesugebėjo patvirtinti ES ataskaitų be patikslinimų; tarp kitko, jie nustatė, kad Komisija neturi pilnos ir patikimos informacijos, leidžiančios jai atskirti išmokas iš ES lėšų tarpininkams nuo išmokų galutiniams gavėjams. žr. JK nacionalinio audito įstaiga, *Europos Sąjungos finansų tvarkyba: Europos auditorių rūmų metinis pranešimas už 200 metus*, Vyriausiojo kontrolieriaus-auditoriaus pranešimas, HC 859 sesija 2001-2, 2002 m. gegužės 30; P. Waugh, „Britų sarginis šuo kritikuoja sukčiavimų Europoje padidėjimą 75 procentais“, *The Independent*, 2002 m. gegužės 30.

<sup>15</sup> Žr. pavyzdžiui, S. Theil ir C. Dickey straipsnį „Europos nešvari paslaptis“, *Newsweek*, 2002 m. balandžio 29.

<sup>16</sup> Ši diskusija koncentruojasi ne tik ties tuo, kas sudaro korupciją, bet ir ar ją apibrėžti apskritai įmanoma. Pavyzdžiui, Frank Anecharico ir James B. Jacobs tvirtina, kad korupcija yra iš esmės subjektyvi sąvoka, besikeičianti laikui bėgant, ir todėl neįmanoma ją apibrėžti visiems priimtinu būdu. žr. F. Anecharico ir J. B. Jacobs, *Absoliutaus sąžiningumo siekimas: kaip korupcijos kontrolė padaro valdžią neefektyvia*, University of Chicago Press, Chicago, 1996, p. 3-5.

nebandome surikiuoti valstybes pagal korupcijos paplitimą jose, mes mėginame pasiūlyti platų supratimą, kokie elgsenos tipai ar kokie reiškiniai priskirtini korupcijai ir todėl yra tinkamas antikorupcinės politikos taikyns.

### 1.2.1 Apibrėžimo ir matavimo problemos

#### *Oficialių taisyklių ribos*

Politologai ir korupcijos tyrinėtojai bandė priimti į valstybines pareigas orientuotą korupcijos sąvoką, pagal kurią korupcija apibrėžiama ar identifikuojama kaip elgesys, kuris

„nukrypsta nuo valstybinio vaidmens oficialių pareigų dėl asmeninės piniginės ar statuso naudos; arba pažeidžia taisykles, dėl kai kurių asmeninės įtakos tipų. Tai apima tokių elgesį kaip kyšininkavimas ... giminių protegavimas ... ir pasisavinimas.“<sup>17</sup>

Į valstybines pareigas orientuoti būdai linkę daugiausia dėmesio skirti oficialių taisyklių ir įstatymų pažeidimui. Tačiau toks traktavimas sukelia daug problemų: pavyzdžiui, elitas gali sugalvoti įstatymus, palengvinančius korupciją, ir netgi tose šalyse, kurios mėgina visiškai suregulmentuoti korupciją, oficialios taisyklės ir norminiai teisės aktai niekada negali apimti visų veiksmų, įskaitant daugelį veiksmų, kuriuos daug kas vadintų korumpuotais.<sup>18</sup> Pavyzdžiui, kai privačioms televizijoms licencijas duoda valdžios organas, kuriame dominuoja vyriausybė, mainais už tos televizijos stoties sistemingą politinę paramą, labai sunku įrodyti tokios veiklos nusikalstamą pobūdį. Savo kalboje, pasakyoje Supratimo memorandumo dėl antikorupcinės politikos tarp Vengrijos ir Jungtinių Tautų proga 1999 metais, tuometinė Vengrijos teisingumo ministrė Ibolya David pripažino, jog reikia priimti platesnį korupcijos apibrėžimą, kuris siektų toliau už paprasčiausią baudžiamojo kodekso reikalavimų laikymąsi:

Nepakanka ... nukreipti strategiją tik į su korupcija susijusius baudžiamuosius nusikaltimus; galimos ir tokios 'baudžiamosios praktikos', kurios paraidžiui taikant Baudžiamąjį kodeksą negali sudaryti nusikaltimo ...<sup>19</sup>

<sup>17</sup> A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine (red.), *Politinė korupcija: vadovėlis*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989, p. 966.

<sup>18</sup> Apie būdų kaip apibrėžti ir suprasti korupciją svarstymą žr. M. Philp straipsnį „Politinės korupcijos konceptualizavimas“ knygoje: A. J. Heidenheimer, M. Johnstons (red.), *Politinė korupcija: sąvokos ir kontekstai*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, p. 41-57.

<sup>19</sup> Teisingumo ministrės Ibolya David kalba, pasakyta Supratimo memorandumo tarp Jungtinių Tautų ir Vengrijos vyriausybės pasirašymo proga.

Dėl tų ir kitų priežasčių, nors ir atrodytų, kad vieninteliu griežtai apibrėžtu korupcijos rodikliu turėtų būti tik statistiniai duomenys apie baudžiamuosius nuosprendžius, joks rimtas analizavimas nepasikliaus jais matuojant korupcijos paplitimą toje šalyje, ir tikrai pagal didesni skaičių nuosprendžių už kyšininkavimą nedarys išvados, kad korupcija labiau paplitusi. Padėtis šalyse kandidatėse linkusi patvirtinti tokį argumentą, nes nuosprendžių skaičius atskirose šalyse neatrodo per daug susijęs su kitais korupcijos paplitimo įrodymais. ES šalių narių duomenys menkai tepadidina aiškumą. Pavyzdžiui, Vokietijoje teismo bylų už korupcinius nusikaltimus 1999 metais buvo 1034, o tai, atsižvelgiant į šios šalies dydį, labai panašu į skaičius daugelyje šalių kandidačių.<sup>20</sup> Tačiau Jungtinėje Karalystėje 1999 metais beveik nebuvo nuosprendžių pagal Korupcijos prevencijos įstatymą ar pagal Valstybinių organų korupcinių praktikų įstatymą, ir tiesiog visai nebuvo nuosprendžių Šiaurės Airijoje ar Škotijoje.<sup>21</sup>

### *Tyrimų įrodymai*

Kitas įrodymų apie korupcijos lygius pagrindinis šaltinis yra jos suvokimo ir patirties tyrimai. Tyrimai detalai aprašyti 3.1 skyriuje. Viešosios nuomonės tyrimai ir toliau dominuoja šioje srityje. Pagrindinė problema su tokiais rodikliais yra ta, kad tai yra veikiau korupcijos *suvokimų*, nuomonių apie jos paplitimą nei pačios korupcijos tyrimai ir galima kvestionuoti, ar juos galima naudoti kaip faktiškų korupcijos lygių patikimus rodiklius.<sup>22</sup> Be kitko, suvokimai linkę būti bendri, o korupcijos patirtis yra individuali ir konkreti. Piliiečių suvokimų ir patirčių detalūs tyrimai Ukrainoje, Bulgarijoje, Slovakijoje ir Čekijos Respublikoje rodo, kad bendros nuomonės apie korupcijos paplitimą nėra piliečių realių patirčių patikimas rodiklis:

Nuomonės apie korupcijos paplitimą aukštose sferose (postkomunistinėse šalyse) buvo plačiai paplitusios ir tai erzino piliečius visur. Tačiau nors nustatėme, kad piliečiai bendromis frazėmis plačiai aptarinėjo būtinybę siūlyti dovanas ir kyšius gatvės lygio pareigūnams, tai jų pranešimuose apie savo asmeninę patirtį tai buvo minima daug rečiau... Jų pačių reikaluose su pareigūnais korupcija buvo ne vienintelė problema... ir netgi ne pats dažniausias ir ne labiausiai apmaudus jų kasdieninio bendravimo su pareigūnais bruožas kiekvienoje iš keturių mūsų tirtų šalių.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Vokietiją*, GRECO patvirtintas jos 8-jame plenariniame susirinkime Strasbūre 2002 m. kovo 4-8, p. 6. Be to, teismo bylų skaičius labai išaugo, nuo 258 1994 metais.

<sup>21</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Jungtinę Karalystę*, GRECO patvirtintas jos 6-jame plenariniame susirinkime Strasbūre 2001 m. rugsėjo 10-14, p. 3.

<sup>22</sup> Pati TI pabrėžia suvokimo rodiklių ribotumą. žr. J. G. Lambsdorff, *2001 metų korupcijos rodiklių aiškinamasis pranešimas*, Transparency International ir Getingeno universitetas, 2001 m. birželis, p. 4.

Korupcijos patirties tyrimai reiškia pažangą lyginant su jos suvokimo tyrimais, nors ir jie susiduria su daugeliu problemų, tokių kaip paklusnumas (respondentai gali duoti atsakymą, kuris turėtų 'patikti' apklausėjui), rezultatų įvairavimas priklausantis nuo to, koku būdu vykdomas tyrimas ir atminties netobulumas.<sup>24</sup>

### *Institucionalizuota korupcija ir protekcionizmas*

Siauros korupcijos sąvokos visose šalyse sukelia dar vieną problemą - jos sunkiai apima institucionalizuotą korupciją, tokią kaip politinių partijų praktikuojamas įnašų ėmimas mainais už valstybinius kontraktus davėjui, kai atskiri asmenys tiesiogiai naudos negauna. Be to, VRE regione korupcija dažnai išsiskynusi istoriniame klientelizmo kontekste. Patrono-kliento tinklai vaidina svarbų vaidmenį postkomunistinėse šalyse, formuodami santykį tarp valstybės, privataus sektoriaus ir piliečio.<sup>25</sup> Tokie tinklai tipišku atveju remiasi laikinų naudos mainų, kuriuos gali būti labai sunku išmatuoti, sistema<sup>26</sup> ir pastangos apibrėžti ar identifikuoti korupciją vis sudėtingėja ten, kur veikia tokios mainų sistemos. Nors jokios pastangos efektyviai tvarkytis su korupcija postkomunistinėse šalyse negali ignoruoti tokius tinklus, jų sudėtingumas kelia klausimų ar įmanoma matuoti korupciją bet kuriuo iš aukščiau minėtų metodų.

ES duodami šalių kandidačių įvertinimai leidžia manyti, kad korupcija daugiausia suprantama siaurąja kyšininkavimo prasme pagal baudžiamąją teisę ir tarptautinius susitarimus. Tačiau susirūpinimai ir rekomendacijos, Komisijos išdėstyti jos

<sup>23</sup> W. L. Miller, A. B. Grodland ir T. Y. Koshechkina, *Korupcijos kultūra?: Reikalų tvarkymas su valdžia postkomunistinėje Europoje*, Central European University Press, Budapest, 2001, p. 279.

<sup>24</sup> Pavyzdžiui, su atmintimi susijusios problemos galėjo paveikti Pasaulio banko ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko aplinkos ir įmonių veiklos rezultatų tyrimus (žr. 3.1 skyrių), kuriuose kompanijų buvo klausama, kokią metinių pajamų dalį tokios kaip jos kompanijos kasmet moka neoficialių mokėjimų pavidalu valstybės pareigūnams.

<sup>25</sup> „Klientelizmas ir korupcija yra skirtingos sąvokos. Klientelizmas yra socialinės organizacijos forma, o korupcija yra individualus socialinis elgesys ... kuris gali peraugti, bet gali ir neperaugti į masinį reiškinį ... Postkomunistiniame kontekste tie du reiškiniai atrodo susilieję.“ A. Sajo, „Klientelizmas ir prievartavimas: korupcija pereinamuoju laikotarpiu“ (tai A. Sajo straipsnio „Korupcija, klientelizmas ir konstitucinės valstybės ateitis Rytų Europoje“, *East European Constitutional Review* 1998, t. 7, Nr. 2 pataisytas variantas), p. 2.

<sup>26</sup> Pavyzdžiui, kai aukšto rango valstybės pareigūnas pareguliuoja taisykles sektoriuje, kuriame jis vėliau įdarbinamas ten dominuojančios firmos; arba kai kompanijos susitaria taip organizuoti viešąjį konkursą, kad laimėtų „konkurentas“ mainais už tai, kad ta firma padės susimokyti vėliau, kad turėtų naudos kita to paties tinklo kompanija.

Reguliuojuosiuose pranešimuose dažnai buvo platesnio masto, įskaitant kvietimus gerinti įstatymus, reguliuojančius interesų konfliktus,<sup>27</sup> partijų finansus<sup>28</sup> ar prieinamumą prie informacijos.<sup>29</sup> Esant tokioms aplinkybėms ir turint galvoje aukščiau išdėstytus komentarus apie nusikalstamumo statistinių duomenų naudingumą atrodytų, kad Komisija neturi aiškios nuomonės, ką ji laiko korupcija, o dėl to ir kas turėtų sudaryti sėkmingą antikorupcinę politiką.

### 1.2.2 Antikorupcinė politika: konkuruojančios traktuotės

Apibrėžimo samprotavimus dar labiau supainioja nesutarimai dėl to, kas sudaro gerą antikorupcinę politiką. Supaprastinus, antikorupcinės politikos traktuotes galima suskirstyti į penkias pagrindines grupes.

#### (i) „Kriminalinės ir administracinės kontrolės” traktuotė

Šitai žiūrint, korupcija aiškinama gan paprastais kyšininkavimo terminais; į valstybės tarnautojus ir politikus žiūrima kaip į korupcinių galimybių ieškotojus, o antikorupcinę politiką sudaro efektyvių baudžiamosios teisės nuostatų nustatymas ir įgyvendinimas kartu su efektyviais oficialiais kontrolės mechanizmais viešajame administravime. Atrodo, kad tai ir yra pagrindinė Europos Komisijos priimta perspektyva, atspindinti Europos antikorupcines priemones (žr. 2.1.1 poskyrį).

#### (ii) „Mažos valdžios” traktuotė

Mažos valdžios traktuotė irgi remiasi kriminalinės ir administracinės kontrolės traktuotės pagrindine prielaida, kad pareigūnai iš esmės yra korumpuoti ir pasinaudos bet kokia galimybe pasipelninti. Tačiau jei „kriminalinės ir administracinės kontrolės” traktuotė siekia sumažinti jų galimybes teisinėmis ir administracinėmis priemonėmis, tai antroji traktuotė daro prielaidą, kad valdžia pati savaime yra problema. Šio požiūrio šalininkams antikorupcinė politika susideda iš politikų, kurių tikslas sumažinti valstybės vaidmenį ir minimizuoti reguliavimą. Roberto Klitgaardo, kuriam korupcija tolygi „monopoliui su teise spręsti savo nuožiūra ir be jokios atskaitomybės” traktuotė aiškiai iliustruoja tendenciją korupcijos problemą vertinti įgaliotojo-agento problemų terminais,<sup>30</sup> o tai lengvai veda prie prielaidos, kad geriausias sprendimas yra sumažinti iki minimumo valdžios vaidmenį.

<sup>27</sup> Pavyzdžiui Slovėnijoje (2001).

<sup>28</sup> Pavyzdžiui Rumunijoje (2001).

<sup>29</sup> Pavyzdžiui Slovakijoje (2001), Rumunijoje (2001). Viešosios informacijos įstatymo įvedimas Lenkijoje minimas kaip „svarbus žingsnis” kovoje su korupcija (2001).

<sup>30</sup> Žr. R. Klitgaard, *Korupcijos kontroliavimas*, University of California Press, 1991.



*(iii) „Politekonomijos” perspektyva*

Kaip ir mažos valdžios traktuotė ji remiasi prielaida, kad korupcija atsiranda tokiose sąlygose, kai įgaliojimai nesugeba efektyviai sekti savo agentų veiklą, ir atrodo, jog irgi laikosi prielaidos, kad pareigūnai visų pirma siekia savo asmeninių interesų. Tačiau šitokios traktuotės šalininkai sutelkia dėmesį ne į valstybės mastą, bet į viešųjų programų reformą skaidrumui ir atskaitomybei didinti ir įgaliojotojo-agento problemų mastui apriboti.<sup>31</sup> 1999 metais pareiškime laikraščiui *New York Times* Danielis Kaufmannas daugiausia rėmėsi šia perspektyva:

Nereikia kovoti su korupcija, tiesiogiai atakuojant su ja; geriau siekti makroekonominio stabilumo, marketizacijos, demokratizacijos ir imtis kitų iniciatyvų, keičiančių aplinką, kurioje korupcija egzistuoja.<sup>32</sup>

Komisija kartais įjungdavo šios perspektyvos elementus į savąją korupcijos šalyse kandidatėse traktuotę, o keliose šalyse valstybinę licencijavimo ir leidimų išdavimo procedūrų kontrolę pavadino skatinančia korupcija.<sup>33</sup> Tačiau šios traktuotės nebuvo nuosekliai laikomasi. Korupcija retai teminima Kopenhagos ekonominių kriterijų laikymosi įvertinimuose ir neaišku, kodėl vienu šalių atžvilgiu reiškiamas susirūpinimas dėl licencijavimo ir leidimų išdavimo, o kitų - ne.<sup>34</sup>

*(iv) Daugiašakės strategijos / Nacionalinės sąžiningumo sistemos perspektyva*

Pripažinimas, kad siaurai orientuotų antikorpucinių strategijų sėkmė buvo ribota, paskatino kelias tarptautines organizacijas praplėsti savąsias antikorpucinės strategijos rekomendacijas. „Nacionalinė sąžiningumo strategija”, kurią nuo 1996 m. palaiko Transparency International,<sup>35</sup> yra vienos iš ankstyvųjų tokių traktuotčių pavyzdys. Pasaulio bankas savo pastangas sukurti „daugiašakę kovos su korupcija strategiją” apibendrina taip:

<sup>31</sup> Skirtumą tarp šios traktuotės ir mažos valdžios traktuotės pailiustruoja Susanos Ackerman argumentas, kad valdžios išlaidų mažinimas gali faktiškai padidinti korupciją, nes lėšos taps retesnės, atsiras jų stygius. žr. S. Rose-Ackerman, *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma*, ALK/Vaga, Vilnius, 2001.

<sup>32</sup> S. Schmemann, „Kas verčia valstybes tapti korumpuotomis?: reformuotojai nerimastauja, kad papirkimai ir vagystės gali būti priimami kaip normalūs dalykai”, *New York Times*, 1999 m. rugpjūčio 28.

<sup>33</sup> Žr., pavyzdžiui, Europos Sąjungos Komisija, *2001 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Bulgarijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*.

<sup>34</sup> Pavyzdžiui, naujasis prekybos licencijavimo įstatymas, įsigaliojęs čekijos Respublikoje nuo 2000 m. balandžio mėn., padidino valstybės vaidmenį licencijavimo procedūroje, tokiu būdu akivaizdžiai atsiliepdamas į ES reikalavimus.

<sup>35</sup> Žr. <[http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 5).

Ligi šiol antikorupcinės programos daugiausia dėmesio skirdavo priemonėms, orientuotoms į administracinę korupciją, reformuojant viešąjį administravimą ir valstybės finansų tvarkymą. Tačiau pripažinus, kad korupcijos šaknys siekia daug toliau nei valdžios sugebėjimų silpnosios pusės, jos repertuaras buvo laipsniškai plečiamas, kad apimtų platesnius struktūrinius ryšius... Tikslai išlieka tie patys: didinti valstybės pajėgumą ir gerinti valstybinio sektoriaus valdymą, stiprinti politinę atskaitomybę, ugdyti pilietinę visuomenę, didinti ekonominę konkurenciją.<sup>36</sup>

Du platesnių strategijų, kurios, atrodo, ypač svarbios šalims kandidatėms, elementai yra pastangos lobistines pastangas išprausti į priimtinas ribas ir pastangos ištraukti pilietinę visuomenę į antikorupcinį projektą. Beje, lobizmas potencialiai ar faktiškai yra rimta korupcijos problema daugumoje šalių kandidačių, ką rodo SESSP atskirų šalių pranešimai. Keliose šalyse, tokiose kaip Lenkija ir Bulgarija, pilietinės organizacijos suvaidino labai svarbų vaidmenį, kad korupcija ir antikorupcinės iniciatyvos taptų ne tik vidaus, bet ir tarptautinėmis problemomis. Kitose šalyse, tokiose kaip Slovėnija ar Čekijos Respublika, pilietinės visuomenės vaidmuo buvo labai silpnas.

Europos Komisija nemini lobizmo nė viename iš reguliariųjų pranešimų, o pilietinės visuomenės vaidmenį pamini tik dviejuose reguliariuosiuose pranešimuose 2001 metais (apie Bulgariją ir Lietuvą). Tai gali būti susiję su tuo, kad abiejose šiose srityse Komisija stengiasi reformuoti valdymo praktikas pačioje Sąjungoje (žr. 2 skyrių). Nors šios Apžvalgos tikslas nėra pasmerkti bet koki lobizmą, ji ir ją lydintys pranešimai apie atskiras šalis aiškiai rodo, kad nustatymas ribų tam, kas laikoma priimtiniu lobizmu, ir įgyvendinimas priemonių, neleidžiančių plisti lobizmui už tų ribų, yra esminiai tvarkymosi su korupcija komponentai visose šalyse kandidatėse. Kaip pažymi Pasaulio bankas,

Valstybės užgrobimą kaip korupcijos formą nuo įprastinių politinės įtakos formų, tokių kaip lobizmas, skiria privačių interesų sąveikos valstybėje mechanizmai. Valstybės užgrobimas vyksta asmeninę naudą neteisėtai perduodant valstybės tarnautojams neoficialiais, neskaidriais ir labai šališkais kanalais.<sup>37</sup>

Šioje perspektyvoje lobizmas, vykstantis per kolektyvines organizacijas (pavyzdžiui, per pramonės asociacijas) ir skaidriu bei viešu būdu (pavyzdžiui, oficialių konsultavimosi procesų keliu), yra priimtinas ir netgi skatintinas, o slaptas lobizmas, vykdomas konkrečių suinteresuotų grupių vadovaujantis *quid pro quo* (paslauga už paslaugą) tipo santykiais su politikais ar partijomis, yra nedoras ir žalingas.

<sup>36</sup> Pasaulio bankas, *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, p. 39.

<sup>37</sup> Pasaulio bankas, *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, p. 3.

*(v) Valstybės tarnautojų sąžiningumu grindžiamos traktuotės*

Aukščiau bendrais bruožais apibūdintos antikorupcinės politikos traktuotės remiasi prielaida, kad valstybės tarnautojai iš prigimties savanaudžiai, todėl korupcijos kontrolė grindžiama pastangomis korupcijos kainą padaryti aukštesne už galimą gauti naudą. Tos antikorupcinės strategijos linkusios pabrėžti demokratijos ir piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procesuose didinimą, valstybės tarnautojų autonomijos ir teisės spręsti savo nuožiūra mažinimą, tikrinimo, atskaitomybės ir represinių sankcijų sistemų gerinimą. Labiausiai stengiamasi maksimaliai didinti netiesiogines paskatas pareigūnams elgtis nekorumpuotai, t.y., maksimaliai padidinti neigiamas pasekmes nedorai, korumpuotai besielgiantiems pareigūnams.

Kitas antikorupcinės politikos būdas orientuotas į valstybės tarnautojų sąžiningumo didinimą. Toks būdas remiasi tiesioginėmis paskatomis, t.y., prielaida, kad pareigūnai geriau tegu turi teigiamų paskatų elgtis sąžiningai, negu vien tik neigiamą paskatą vengti įkliūti elgiantis nedorai, bei aksioma, kad korupciją geriausia kontroliuoti formuojant tokius valstybės tarnautojus, kurie turėtų įvairių autonomijos laipsnį valstybinio turto atžvilgiu ir būtų daugiau ar mažiau atsparūs korupcinėms galimybėms dėl to, kad savo vaidmenį jie apibrėžia tam tikru būdu. Tokio traktavimo elementų galima rasti Lenkijos valstybės valdymo tarnybos priimtame būde, kuris pirmiausia remiasi švietimu ir valstybės tarnautojų etikos kūrimu.

Galimas tokių strategijų pranašumas postkomunistinėse šalyse yra tas, kad jos, atrodo, labiau tiesiogiai nukreiptos į problemą, kurią tos šalys paveldėjo iš komunistinių režimų: aiškaus viešųjų atsakomybių ir viešosios kultūros, kuriai esant sąžiningi pareigūnai susilauktų aiškaus pripažinimo, supratimo nebuvimo. Šioje perspektyvoje iššūkis šalims kandidatėms yra kurti tokią valstybės valdymo tarnybą ir viešąją politinę kultūrą, kurios pakeistų žmonių lūkesčius, tai, ko jie laukia tiek iš savęs, tiek ir iš savų valstybės tarnautojų.

Valstybės tarnautojų sąžiningumu grindžiamos strategijos taip pat pripažįsta, kad antikorupcinės strategijos, besiremiančios teisės veikti savo nuožiūra apribojimu iki minimumo, gali nemažai kainuoti. Tos antikorupcinės strategijos, kurios, ribodamos teisę veikti savo nuožiūra nueina per toli, gali privesti prie to, kad pareigūnai nebeturės tos veikimo savo nuožiūra laisvės, kuri jiems reikalinga priimti visuomenei naudingus sprendimus. Pereinamųjų šalių kontekste rekomendavimas stengtis kuo labiau apriboti teises veikti savo nuožiūra, kai šalis vykdo plataus masto perėjimo užduotis, gali būti abejotinas.

### *Pamokos Europos Sąjungai*

Antikorupcinės politikos priemonės, kurias Europos Komisija buvo linkusi rekomenduoti šalims kandidatėms, paprastai būdavo nukreiptos į kontrolės paradigmą, smarkiai pabrėžiant užtikrinimą, kad baudžiamieji antikorupciniai įstatymai bus optimaliai ir visiškai įgyvendinti. Tokios politikos taip pat gali apimti kūrimą interesų konfliktus reguliuojančių griežtų teisės normų, išsamių turto stebėjimo nuostatų (kurių pažeidimas jau pats savaime būtų baudžiamasis nusikaltimas),<sup>38</sup> jų griežtinimą bei steigimą įvairių institucijų, užsiimančių viešojo administravimo sekimu, stebėjimu ir auditu. Panašiai, bent jau iki pastarojo meto, tarptautinių institucijų rekomendacijos būdavo linkusios daugiausia dėmesio skirti civilinės ir baudžiamosios teisės reformai<sup>39</sup> bei viešojo administravimo reformai, stengiantis didinti valstybės tarnautojų kontrolės mechanizmų ir atskaitomybės efektyvumą. Nors Komisija daug reikšmės skyrė valstybės tarnautojų etikos kodekso priėmimui, atrodo, kad ji remia tokio kodekso „iš viršaus žemyn“ principą, kai nurodymai duodami iš viršaus. Panašiai ir būdas, kuriuo naudojami šalys kandidatės priimdamos tokius kodeksus, neatsižvelgia į kai kurias svarbiausias pamokas, kurias patyrė Vakarų šalys, priėmusios etikos kodeksus: pavyzdžiui, kad efektyvūs kodeksai yra detalūs ir kad juos reikia kurti konsultuojantis su tais pareigūnais, kuriems jie bus taikomi.

Be to, nuo 20 a. paskutiniojo dešimtmečio vidurio vis daugėjo literatūros apie tai, kodėl įprastiniai antikorupcinės politikos būdai gali netikti. Kai kurių analitikų nuomone, siekimas bet kokia kaina kontroliuoti korupciją gali sumažinti administravimo efektyvumą; be to, jis gali faktiškai nesumažinti korupcijos lygio.<sup>40</sup> Konkrečiai, taisyklių ir sankcijų gausėjimas ir už jų stovinčių priežiūros bei įgyvendinimo institucijų gausa gali sudaryti tokią situaciją, kurioje institucijos ne mažiau laiko kaip savo pagrindinėms funkcijoms vykdyti skirs antikorupcinėms problemoms nagrinėti. Tai taip pat gali atvesti prie valstybės tarnautojų patologiškų atsakomųjų priemonių, tokių kaip tendencija „dirbti pagal taisykles“. Tie analitikai daro išvadą, jog tam, kad pareigūnai galėtų realizuoti valdžią, jie privalo turėti tam tikrą teisės veikti savo nuožiūra laipsnį; tai būtina bent jau aukštesniuose valdžios

<sup>38</sup> Taip yra daugelio JAV teisės normų atveju.

<sup>39</sup> Tai akivaizdžiausiai matyti priiminėjant tarptautines antikorupcines konvencijas, tokias kaip 1997 m. EBPO konvencija dėl užsienio pareigūnų kyšininkavimo tarptautinėse verslo operacijose ar dvi Europos Tarybos civilinės ir baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos.

<sup>40</sup> Radikaliausią pavyzdį pateikė Frankas Anecharico ir James B. Jacobsas, kurie įtikinamai parodė, kad „absoliutaus sąžiningumo siekimas“ atvedė prie biurokratijos neefektyvumo didėjimo, nesumažindamas korupcijos lygio Niujorke. Žr. F. Anecharico ir J. B. Jacobs, *Absoliutaus sąžiningumo siekimas: kaip korupcijos kontrolė daro valdžią neefektyvia*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.

ešelonuose; kad „kuo mažiau pasitikime [valstybės tarnautojais], tuo mažiau jie gali padėti mums ir tuo mažesnis bus jų sugebėjimas valdyti.“<sup>41</sup>

Tie samprotavimai labai svarbūs korupcijos problemai šalyse kandidatėse. Europos Komisijos traktuotė, rekomendacijos ir reikalavimai antikorupcinės politikos srityje šalims kandidatėms buvo orientuoti į elitines iš viršaus žemyn einančias antikorupcines strategijas, vykdomas su pakankama „politine valia“, įgyvendinant baudžiamąją teisę ir sukuriant veikiančius kontrolės mechanizmus daugiausia ES lėšų naudojimui kontroliuoti. Tiesą sakant, orientavimasis į elitus ir finansinės kontrolės mechanizmus net padidėjo nuo 2001 metų, kai SIGMA – jungtinė EBPO-ES programa valdymui ir tvarkymui Vidurio ir Rytų Europos šalyse gerinti – gavo nurodymą sumažinti savo veiklą, kad galėtų daugiausia dėmesio skirti finansinei kontrolei ir išoriniam auditui.<sup>42</sup>

Antikorupcijos „revizionistų“ abejonės dėl vyraujančių antikorupcinės politikos tendencijų gali būti gan reikšmingos postkomunistinių valstybių atveju. Tarp kitko, yra rimto pagrindo suabejoti, ar galima pasikliauti represiniais sprendimais ir formaliais kontrolės mechanizmais viešajame administravime. Represinius sprendimus gali pakirsti juos įgyvendinančių institucijų korupcija, o administracijos, besistengiančios patenkinamai įgyvendinti savo pačių užduotis, gali būti itin blogai pasiruošusios skirti savo išteklius ir personalą besiplečiantiems vidaus kontrolės mechanizmams. Be to:

Turint galvoje biurokratijos Rytų Europoje polinkį plėstis, taisyklių ir nurodymų gausinimas sukels neefektyvumo didėjimo pavojų ir duos daugiau paskatų pareigūnams ir visuomenės nariams stengtis veikti už sistemos ribų. Jei problemos dalis yra pagarbos valstybės institucijoms ir įstatymų sistemoms trūkumas, tai neverta tikėtis, kad teisinių barjerų skaičiaus didinimas duotų naudos.<sup>43</sup>

Pagaliau, svarbiausia visų sprendimų, besiremiančių kontrole ir galiausiai represijomis, dilema yra klausimas „kas saugos saugotojus?“ Tarp kitko, prielaida, kad formalių atskaitomybės mechanizmų įvedimas postkomunistinėse šalyse skatins kovą su korupcija negalima laikyti savaime suprantamu dalyku. Tokių institucijų efektyvumas priklauso nuo plataus veiksmų spektro; kai kuriais iš jų Komisija užsiėmė (tokiais kaip suderintų finansinio valdymo sistemų įvedimas viešajame administravime kaip efektyvios kontrolės ir audito prielaida). Be kitko svarbiausios problemos čia yra aukštesnio rango darbuotojų sąžiningumas ir vyriausybės pasirengimas suteikti jiems nepriklausomybę ir gerbti jų išvadas.

<sup>41</sup> M. Philp, „Korupcijos kontrolė ir reguliavimo sistemų perdavimas“, nespausdintas straipsnis Pasaulio banko seminarui, Varšuva, 2000 m. gegužės mėn., p. 5.

<sup>42</sup> A. M. Cirtautas, „Korupcija ir kapitalizmo naujoji etinė infrastruktūra“, *East European Constitutional Review*, 2001 m. pavasaris/vasara, p. 83.

<sup>43</sup> *Oxford Analytica Daily Brief*, 2001 m. lapkričio 6.

### *Apibendrinimo pavojai*

Nors šios problemos nebūtinai pakerta politikas, Komisijos skatinamas šalyse kandidatėse ar reikalaujamas iš jų, jos perša nuomonę, kad sprendimų, sukurtų priešakinėse rinkos ekonomikos demokratinėse šalyse paprasčiausias perkėlimas į pereinamąsias šalis gali nebūti labai efektyvus, ypač jei tie sprendimai patys yra ginčijami net Vakaruose. Taigi Komisijos pozicija kontrastuoja su šalių narių praktikos plačia įvairove. Užsiėmimas korupcija yra platus ir ilgalaikis procesas, dažnai su konkrečiai šaliai būdingais reikalavimais, ir reformų taikymas tikintis greitų rezultatų gali turėti neigiamų pasekmių tinkamų reformų efektyviam įgyvendinimui.

Šie samprotavimai veda prie tolesnių klausimų ar korupcijos matavimo ir kovos su ja standartai *turėtų* būti visiškai universalūs pereinamosiose šalyse, o gal esant tam tokioms situacijoms būtina ir netgi produktyvu toleruoti praktikas, kurios būtų laikomos nepriimtiniomis ar neteisėtomis nusistovėjusios demokratijos šalyse. Pavyzdžiui, yra pagrindo pereinamosiose šalyse atsargiai taikyti griežtas interesų konfliktų taisykles, draudžiančias užimti „nesuderinamas“ pareigas arba turėti gretutinį su valstybės tarnyba darbą. Nors aiškiai pageidautina, kad pareigūnai eidami valstybines pareigas nebūtų motyvuojami savo papildomos veiklos, skubotas nesuderinamumo nuostatų įvedimas galėtų duoti priešingą rezultatą tokiame kontekste, kur interesų konflikto problema menkai tesuprantama ir kur talentingų politikų ir pareigūnų pasirinkimas mažas. Paties blogiausio scenarijaus atveju talentingų pareigūnų skatinimas palikti valstybės valdymo tarnybą galėtų net sumažinti efektyvumą, mažai tepresidėdamas prie korupcijos apribojimo. Mažų mažiausia galėtų būti konstruktyviau ugdyti interesų konflikto supratimą per mechanizmus, paremtus etikos kodeksais ir kiekvienu konkrečiu atveju savais atskleidimo reikalavimais.

## 2. EUROPOS ANTIKORUPCINIŲ STANDARTŲ ŠALTINIAI

### 2.1 ES antikorpuciniai įstatymai

Korupcijos priskyrimas prie nepaprastai svarbių priėmimų į ES problemų kelia mintį, kad egzistuoja antikorpucinių teisės normų sistema, jau privaloma ES šalims narėms, prie kurios turi prisiderinti ir šalys kandidatės. Tačiau faktiškai tokios sistemos nėra, bent jau formalia prasme. Komisija kūrė plačią „gero valdymo“ sistemą, ypač po to, kai 2001 m. liepos mėnesį buvo paskelbta Baltoji knyga apie valdymą.<sup>44</sup> Baltojoje knygoje išdėstyti ar dar kartą patvirtinti subsidarumo principai ir ypač tikslas padaryti politikos procesą atviresnį ir skaidresnį. Priemonės, pasirodžiusios po Baltosios knygos išleidimo, apima elgesio kodeksą Europos Parlamento nariams ir pastangas sudaryti kodeksą Komisijos pareigūnams. Dėl Santerio komisijos paleidimo 1999 metais, įtarus ją korupcija ir dėl 2002 m. pradžioje sklandžiusių gandų apie kitą to paties skundiko pranešimą dėl tariamai toliau tebevykstančių pareigybinių nusikaltimų Komisijos lygmenyje,<sup>45</sup> jo atsistatydinimo 2002 m. rugpjūčio mėnesį ir Komisijos buvusios vyriausiosios buhalterės laikino nušalinimo nuo pareigų,<sup>46</sup> mastas, kuriuo gero valdymo režimas bus toliau formalizuojamas ir institucionalizuojamas, bus svarbiausias ES sugebėjimo susirūpinimą dėl korupcijos paversti konkrečiomis antikorpucinėmis priemonėmis rodiklis.

Be aukščiau minėtų priemonių nuo 20 a. paskutiniojo dešimtmečio pradžios ES priėmė keletą antikorpucinių priemonių, tarp jų konvencijas dėl Bendrijos finansinių interesų apsaugos ir kovos su korupcija (žr. žemiau). Tačiau iki 2002 m. vidurio nė viena iš tų konvencijų neužsitikrino pakankamo skaičiaus šalių narių ratifikacijų, kad įsigaliojotų.

<sup>44</sup> Europos Sąjungos Komisija, *ES valdymas: Baltoji knyga*, COM(2001) 428 galutinė, Briuselis, 2001 m. liepos 25.

<sup>45</sup> D. Cronin, „Skundiko bandymas kelia abejonių dėl biudžeto pasirašymo“, *European Voice*, 2002 m. kovo 7-13.

<sup>46</sup> Paulius Van Buitenenas, Komisijos pareigūnas, kurio tvirtinimai nuvertė Santerio komisiją 1999 metais, 2002 m. rugpjūčio mėnesį atsistatydino, sakydamas, kad jis „karčiai nusivylęs“ nesėkme pagerinti finansinį sąžiningumą nuo to laiko. Narta Andreasen, Komisijos buvusi vyriausioji buhalterė, buvo laikinai nušalinta nuo pareigų 2002 m. rugpjūčio mėnesį, po to kai ji dar kartą pakritikavo aplaidžias buhalterinės apskaitos praktikas Komisijoje, palygindama ES buhalterinės apskaitos standartus su *Enron* standartais. Žr. K. Butler, „Pareigūnė, demaskavusi aplaidų ES finansų tvarkymą, laikinai nušalinta nuo pareigų“, *The Independent*, 2002 m. rugpjūčio 30.

Taigi ES antikorpuciniai įstatymai ir toliau tebėra išsklaidyti ir daugiausia neprivalomi. Pagrindinės to priežastys tikriausiai dvi. Pirma, atrodo, kad korupcijos mastas ir pobūdis įvairiose šalyse narėse labai skirtingas, atspindintis skirtingas nacionalines tradicijas ir istorinius paveldus. Pavyzdžiui, yra didelis kontrastas tarp giliai išsisknijusių biurokratinių sąžiningumo ir dorumo savybių šiaurinėse šalyse narėse iš vienos pusės, ir ne tokio griežto valstybinės tarnybos vykdymo stiliaus Prancūzijoje arba, gal tik mažesniu mastu, Vokietijoje. Šį kontrastą išryškina visa eilė aktualių pavyzdžių, iš kurių žymiausias yra teisėjos Evos Joly, tyrusios *Elf Aquitaine* istoriją Prancūzijoje, pasitraukimas.<sup>47</sup> Skandalai, supę Prancūzijos prezidentą Jacques Chirac'ą<sup>48</sup> ar Italijos ministrą pirmininką Silvio Berlusconi,<sup>49</sup> kartu su partijos finansavimo skandalais Vokietijoje<sup>50</sup> išryškino tai, kad korupcija yra ne tik šalių kandidačių problema.

Antra, iki šiol Europos Komisija nelaiškė korupcijos ar nevadino jos veiksmu, keliančiu susirūpinimą dėl šalių narių sugebėjimo įgyvendinti ES direktyvas. Dėl to ji nematė skubaus reikalo spausti šalis nares ar kritikuoti jas dėl korupcijos. Dar daugiau, Komisijos vidinės korupcijos problemos apsunkintų jai tą padaryti iki savo vidinės reformos. Pagaliau, net jei Komisija kritikavo šalis nares dėl korupcijos, jos išliko pakankamai galingos, kad galėtų pasipriešinti bet kokiai pasiūlytai ES direktyvai kaip apvalyti savo valstybines santvarkas.

Dėl šių priežasčių susidarė prieštaringa situacija. Viena vertus, ES imasi ar ėmėsi keletu nuoseklių priemonių gero valdymo režimui įgyvendinti ES administracijos lygmenyje. Kita vertus, pastangos praplėsti tas priemones ir skatinti antikorpucinių standartų ir valstybinių santvarkų „suderinimą“ dabartinėse šalyse narėse buvo sunkus ir fragmentiškas procesas. Tuo pat metu Kopenhagos mandato buvimas leido Komisijai daryti daug didesnę spaudimą šalims kandidatėms priimti įvairias antikorpucines priemones. Tačiau Komisija neteks valdžios ir derėjimosi galios reikalauti iš šalių kandidačių tokio prisiderinimo, kai jos taps narėmis.

<sup>47</sup> Norvegijoje gimusi Joly išvyko į tėvynę 2001 m. pradžioje lydima įtarimų dėl politinio spaudimo.

<sup>48</sup> Žr. „Blogos žinios prezidentui“, *The Economist*, 2002 m. vasario 9; C. Dickey, „Uogienės puodynės politika“, *Newsweek*, 2002 m. balandžio 9.

<sup>49</sup> Žr. „Ar dabar mažiau nei anksčiau?“ *The Economist*, 2002 m. vasario 16.

<sup>50</sup> Žr. „To per daug“, *The Economist*, 2002 m. balandžio 6.



### 2.1.1 Tiesioginė antikorupcinė įgytis (acquis)

Tiksliau sakant, ES antikorupcinė politika atsiduria Teisingumo ir vidaus reikalų skyriuje. 2002 m. rugsėjo mėnesį Bendrijos įstatymai šioje srityje buvo šie:

- 1995 m. konvencija dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos, nustatanti minimalius standartus, kuriuos šalys narės turėtų įjungti į savo baudžiamąsias teises, kad galėtų kovoti su sukčiavimais, nukreiptais prieš Bendrijos biudžetą;
- aukščiau minėtos konvencijos pirmasis ir antrasis protokolai, keliantys sąlygą, kad šalys narės turėtų imtis efektyvių veiksmų bausti kyšininkavimą, kuris įtraukia ES pareigūnus ir daro žalą Bendrijos finansiniams interesams aukščiau minėtos konvencijos prasme;
- 1997 m. konvencija dėl kovos su korupcija, įtraukusia Europos Bendrijos pareigūnus arba Europos Sąjungos šalių narių pareigūnus. Ši konvencija praplečia kategoriją pareigūnų, kuriems taikomi papirkinėjimą liečiantys įstatymai, kad būtų apimtas kiek galint platesnis ES tarnautojų spektras; nustato standartus pareigūnui apibrėžti tarptautiniame teisminiame persekiojime ir apibrėžia tiek aktyvią, tiek pasyvią korupciją kuo platesnėmis sąvokomis, uždėdama šalims narėms pareigą užtikrinti, kad jų įstatymai apimtų visus šio apibrėžimo aspektus;
- bendri veiksmai prieš korupciją privačiame sektoriuje. Juos patvirtino ES Ministrų Taryba 1998 m. gruodžio mėnesį siekiant suderinti nacionalinius įstatymus dėl pasyvios ir aktyvios korupcijos privačiame sektoriuje, fizinių asmenų atsakomybių šioje srityje ir baudų bei sankcijų.<sup>51</sup>

Šios priemonės orientuotos į kyšininkavimą liečiančių įstatymų suderinimą, tokių jų praplėtimą, kad jie apimtų užsienio pareigūnus ir tarptautinių organizacijų pareigūnus, ir pabrėžia teismų sistemos bendradarbiavimą korupcijos teismo persekiojimo srityje. Tačiau šalyse narėse jos dar neįsigaliojo: iki 2002 m. kovo mėnesio tik aštuonios iš 15 šalių narių visiškai ratifikavo 1995 m. konvenciją ir, Komisijos nuomone, mažai tikėtina, kad visi ratifikavimai būtų baigti per kelis metus.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Tarybos bendri veiksmai 98/742/JHA, priimti 1998 m. gruodžio 22.

<sup>52</sup> Jungtinės Karalystės nacionalinė audito tarnyba, *Auditorių rūmų metinis pranešimas už 2000 metus*, Vyriausiojo kontrolieriaus-auditoriaus pranešimas, HC 859 2001-2002 sesija, 2002 m. kovo 8, p. 27.

### 2.1.2 „Švelnioji” antikorupcinė įgytis (acquis)

Be aukščiau minėtų antikorupcinių priemonių, ES pozicija korupcijos šalyse kandidatėse atžvilgiu apima keletą kitų tarptautinių susitarimų, kurie, kai tik juos ratifikuos visos šalys narės, automatiškai taps *acquis* sudėtine dalimi. Štai jie:

- Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos.
- Europos Tarybos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos.
- Europos konvencija dėl pinigų plovimo, nusikalstamu būdu gautų pajamų ieškojimo, arešto ir konfiskavimo.
- EBPO konvencija dėl kovos su užsienio pareigūnų kyšininkavimu.

Komisija aiškiai įvertina šalis kandidates, be kitko, ir pagal tai, kaip jos pasirašė ir ratifikavo šiuos dokumentus. Šie susitarimai yra panašaus pobūdžio kaip ir aukščiau minėtos ES priemonės, nors kai kuriose srityse jie siekia toliau. Pavyzdžiui, baudžiamosios teisės konvencija reikalauja nustatyti juridinių asmenų atsakomybę už korupciją.

Iki 2002 m. birželio mėnesio šalių kandidačių prisijungimo prie Europos Tarybos konvencijų situacija buvo aiškiai geresnė už ES šalių narių situaciją (žr. 1 ir 2 lenteles). Tai, kaip buvo aptarta 1 skyriuje, daugiausia buvo Europos Komisijos spaudimo padarinys. Kita vertus, šalys narės toliau pažengė EBPO konvencijų ratifikavimo srityje (žr. 3 lentelę).

1 lentelė: Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija: padėtis 2002 m. birželio mėn.

<i>Šalys</i>	<i>Pasirašymo data</i>	<i>Ratifikavimo data</i>	<i>Įsigaliojimo data</i>	<i>Išlygos</i>
<i>ŠALYS KANDIDATĖS</i>				
Bulgarija	99/01/27	01/11/07	02/07/01	X
Čekijos Respublika	99/10/15	00/09/08	02/07/01	X
Estija	00/06/08	01/12/06	02/07/01	X
Vengrija	99/04/26	00/11/22	02/07/01	X
Latvija	99/01/27	01/02/09	02/07/01	X
Lietuva	99/01/27	02/03/08	02/07/01	
Lenkija	99/01/27			
Rumunija	99/01/27			
Slovakija	99/01/27	00/06/09	02/07/01	
Slovėnija	99/05/07	00/05/12	02/07/01	X
<i>ŠALYS NARĖS</i>				
Austrija	00/10/13			
Belgija	99/04/20			
Danija	99/01/27	00/08/02	02/07/01	X
Suomija	99/01/27			
Prancūzija	99/09/09			
Vokietija	99/01/27			
Graikija	99/01/27			
Airija	99/05/07			
Italija	99/01/27			
Liuksemburgas	99/01/27			
Nyderlandai	00/06/29	02/04/11	02/08/01	X
Norvegija	99/01/27			
Portugalija	99/04/30	02/05/07	02/09/01	X
Ispanija				
Švedija	99/01/27			
Jungtinė Karalystė	99/01/27			

**Šaltinis:** Tarptautinės sutarties buveinė tinklalapyje <<http://conventions.coe.int>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 5).

2 lentelė: Europos Tarybos civilinės teisės konvencija: padėtis 2002 m. birželio mėn.

<i>Šalys</i>	<i>Pasirašymo data</i>	<i>Ratifikavimo data</i>	<i>Įsigaliojimo data*</i>
<i>ŠALYS KANDIDATĖS</i>			
Bulgarija	99/11/04	00/06/08	
Čekijos Respublika	00/11/09		
Estija	00/01/24	00/12/08	
Vengrija			
Latvija			
Lietuva	02/04/18		
Lenkija	01/04/03		
Rumunija	99/11/04	02/04/23	
Slovakija	00/06/08		
Slovėnija	01/11/29		
<i>ŠALYS NARĖS</i>			
Austrija	00/10/13		
Belgija	00/06/08		
Danija	99/11/04		
Suomija	00/06/08	01/10/23	
Prancūzija	99/11/26		
Vokietija	99/11/04		
Graikija	00/06/08	02/02/21	
Airija	99/11/04		
Italija	99/11/04		
Liuksemburgas	99/11/04		
Nyderlandai			
Norvegija	99/11/04		
Portugalija			
Ispanija			
Švedija	00/06/08		
Jungtinė Karalystė	00/06/08		

**Pastaba:** \* Šios konvencijos įsigaliojimui reikia, kad ją ratifikuotų 14 šalių.

**Šaltinis:** Tarptautinės sutarties buveinė tinklalapyje <<http://conventions.coe.int>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 5).

3 lentelė: EBPO konvencija dėl kovos su užsienio pareigūnų kyšininkavimu: padėtis 2002 m. birželio mėn.

<i>Šalys</i>	<i>Ratifikavimo ar priėmimo priemonės deponavimas</i>	<i>Įsigaliojimo data</i>	<i>Igyvendinimo įstatymų įsigaliojimo data**</i>
ŠALYS KANDIDATĖS			
Bulgarija	1998 m. gruodžio 22	1999 m. vasario 20	1999 m. sausio 29
Čekijos Respublika	2000 m. sausio 21	2000 m. kovo 21	1999 m. birželio 9
Estija*			
Vengrija	1998 m. gruodžio 4	1999 m. vasario 15	1999 m. kovo 1
Latvija*			
Lietuva*			
Lenkija	2000 m. rugsėjo 8	2000 m. lapkričio 7	2001 m. vasario 4
Rumunija*			
Slovakija	1999 m. rugsėjo 24	1999 m. lapkričio 23	1999 m. lapkričio 1
Slovėnija	2001 m. rugsėjo 6	2001 m. lapkričio 5	
ŠALYS NARĖS			
Austrija	1999 m. gegužės 20	1999 m. liepos 19	1998 m. spalio 1
Belgija	1999 m. liepos 27	1999 m. rugsėjo 25	1999 m. balandžio 3
Danija	2000 m. rugsėjo 5	2000 m. lapkričio 4	2000 m. gegužės 1
Suomija	1998 m. gruodžio 10	1999 m. vasario 15	1999 m. sausio 1
Prancūzija	2000 m. liepos 31	2000 m. rugsėjo 29	2000 m. rugsėjo 29
Vokietija	1998 m. lapkričio 10	1999 m. vasario 15	2000 m. vasario 15
Graikija	1999 m. vasario 5	1999 m. balandžio 6	1998 m. gruodžio 1
Airija			
Italija	2000 m. gruodžio 15	2001 m. vasario 13	2000 m. spalio 26
Liuksemburgas	2001 m. kovo 21	2001 m. gegužės 20	2001 m. vasario 11
Nyderlandai	2001 m. sausio 12	2001 m. kovo 13	2001 m. vasario 1
Norvegija	1998 m. gruodžio 18	1999 m. vasario 16	1999 m. sausio 1
Portugalija	2000 m. lapkričio 23	2001 m. sausio 22	
Ispanija	2000 m. sausio 4	2001 m. kovo 4	2000 m. vasario 2
Švedija	1999 m. birželio 8	1999 m. rugpjūčio 7	1999 m. liepos 1
Jungtinė Karalystė	1998 m. gruodžio 14	1999 m. vasario 15	

**Pastabos:** \* Dar nėra EBPO darbo grupės kyšininkavimo klausimais narės

\*\* Tai nereiškia, kad šalys įvykdė visus konvencijos reikalavimus. Pavyzdžiui, iki 2002 m. birželio mėn. Čekijos Respublika vis dar neįvedė juridinių asmenų atsakomybės.

**Šaltinis:** <<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. birželio 6).

### 2.1.3 Kitos teisės normos, netiesiogiai susijusios su korupcija

Be to, derybų dėl stojimo į ES procesas apima tikslą suderinti įstatymus daugelyje kitų sričių, kurios pačios savaime nepriklauso antikorpucinės politikos sričiai, tačiau aiškiai laikomos labai svarbios kovojant su korupcija. Svarbiausios iš jų išvardintos žemiau:

- **Viešieji pirkimai.** Komisija vaidino labai svarbų vaidmenį skubindama reformuoti viešųjų pirkimų procedūras šalyse kandidatėse, kad jos atitiktų Komisijos direktyvas dėl pirkimų. Tos direktyvos nustato pirkimo kontraktų ribines vertes, aukščiau kurių turi būti naudojamos konkurencinių konkursų procedūros, apibrėžia situacijas, kuriose reikia naudoti ribotų konkursų ar derėjimosi procedūras ir nustato apeliavimo procedūrų bendruosius reikalavimus.<sup>53</sup>
- **Valstybės valdymo tarnybos reforma.** Komisija nuolat ragino šalis kandidates reformuoti savo valstybės administracijas, siekiant bendro tikslo – „pajėgumo didinimo“. Yra trys svarbiausi laukiamos reformos aspektai: personalo lygio kėlimas, profesinių standartų didinimas ir atlyginimų didinimas.
- **Valstybės finansinė kontrolė ir auditas.** Komisija reikalauja, kad šalys kandidatės įgyvendintų tokias finansinės kontrolės sistemas, kurios, visų pirma, garantuotų tam tikrą tikrumą, kad didėjantis ES lėšų srautas nebus iššvaistytas. Tai apima tarptautinių audito standartų priėmimą,<sup>54</sup> efektyvių, nepriklausomų ir *ex ante* vidaus kontrolės sistemų įvedimą, na ir vėl pajėgumo didinimą personalo ir informacijos sistemų prasme.
- **Teismų sistemos reforma.** Panašiai svarbia kaip korupcija Komisija pagrįstai laiko ir teismų sistemos reformą. Komisija nuosekliai spaudė daryti reformas, kurios sukurtų ir užtikrintų: (i) teismų nepriklausomumą; (ii) teismų sistemos efektyvumą nagrinėjant bylas.<sup>55</sup> Abu šie tikslai yra aiškiai būtinos sąlygos efektyviai kovai su korupcija.

<sup>53</sup> Europos Komisijos direktyvos Nr. 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

<sup>54</sup> Limos deklaracija apie nurodymus audito receptams, <[http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 31); INTOSAI (Tarptautinė aukščiausių audito institucijų organizacija) etikos kodeksas ir audito standartai, <[http://www.intosai.org/2\\_CodEth\\_AudStand2001\\_E.pdf](http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 31).

<sup>55</sup> Žr. *Stojimo į ES stebėsenos procesas: teisėjų nepriklausomumas*, Atviros visuomenės institutas, Budapeštas, 2001; ir *Stojimo į ES stebėsenos procesas: teisėjų statusas*, Atviros visuomenės institutas (turi pasirodyti); galima rasti tinklalapyje <<http://www.eumap.org>>.

## 2.2 Europos Taryba: Dvidešimt pagrindinių principų, GRECO

Be tų dviejų konvencijų dėl korupcijos Europos Tarybos Ministrų Komitetas 1997 m. patvirtino plačią programą – „Dvidešimt pagrindinių principų kovai su korupcija”.<sup>56</sup> Nors šie principai nėra privalomi nė vienai valstybei, jie yra tarsi potencialus karkasas antikorupcinėms strategijoms pačia plačiausia prasme kurti. Šie principai apima ne tik antikorupcinius įstatymus, bet ir korupcijos prevencijos ir kovos su ja priemones, įskaitant visuomenės dėmesio šiai problemai skatinimą, teismo persekiojimo ir teismų nepriklausomumą, valstybės tarnautojų neliečiamumo apribojimą, viešojo administravimo reformą (įskaitant skaidrumą), renkamų atstovų elgesio kodeksus, politinių partijų finansavimo taisykles ir žiniasklaidos laisvę ieškoti informacijos ir skelbti ją.

1998 metais Taryba patvirtino Kovojančių su korupcija valstybių grupę (GRECO), kad palengvintų tarptautinį bendradarbiavimą.<sup>57</sup> GRECO, 2002 m. birželio mėnesį turėjusi 34 narius, organizuoja stebėjimą, kaip jos šalys narės laikosi aukščiau minėtų pagrindinių principų. Įvertinimo kaip GRECO šalys vykdo tris iš pagrindinių principų pirmasis raundas turėtų būti užbaigtas 2002 m. pabaigoje.<sup>58</sup>

Nepaisant to, kad GRECO tapo pirmąja organizacija tiek ES šalių narių, tiek ir šalių kandidačių sistemingam vertinimui, Europos Komisija Dvidešimties pagrindinių principų nepaminėjo nė vienoje vietoje nei stojimo į ES dokumentuose, nei reguliariuosiuose pranešimuose, nors ir paminėjo reguliariuosiuose pranešimuose šalių kandidačių prisijungimą prie GRECO.

<sup>56</sup> Europos Tarybos Ministrų Komiteto 24 rezoliucija (1997), *Dėl dvidešimties pagrindinių principų kovai su korupcija*, <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97/x24.htm>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 31).

<sup>57</sup> Ministrų Komitetas, 7 nutarimas (1998), 1998 m. gegužės 5.

<sup>58</sup> Pirmasis įvertinimo raundas rėmėsi 3-ju pagrindiniu principu (atsakingų už korupcinių nusikaltimų prevenciją, tyrimą, teisminį persekiojimą ir nagrinėjimą juridinis statusas, įgaliojimai, įrodymų gavimo priemonės, nepriklausomumas ir autonomija); 7-ju pagrindiniu principu (atsakingų už kovą su korupcija asmenų ar organų specializacija ir jų žinioje esančios priemonės); 6-ju pagrindiniu principu (neliečiamumas korupcinių nusikaltimų tyrimo, teismo persekiojimo ir nagrinėjimo atžvilgiu). Antrajame įvertinimo raunde bus tiriama kaip laikomasi kai kurių baudžiamosios teisės konvencijos straipsnių ir dar šešių pagrindinių principų. Detalių galima ieškoti šiuo adresu: <<http://www.greco.coe.int/>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 5).

### 3. KORUPCIJOS PROBLEMA ŠALYSE KANDIDATĖSE

#### 3.1 Korupcijos priežastys šalyse kandidatėse

Atrodo, jog egzistuoja platus sutarimas, kad korupcija Vidurio ir Rytų Europos šalyse yra daug rimtesnė problema negu kitose EBPO šalyse, įskaitant ir dabartines ES šalis nares (žr. žemiau 3.3 skyrių). Nors riba tarp šalių kandidačių ir šalių narių pagal korupcijos lygius nėra tokia aiški kaip dažnai manoma ir nors korupcija ES šalyse narėse ir ES institucijose tebėra problema, tiek komunizmo palikimas, tiek postkomunistinio perėjimo pobūdis yra svarbios priežastys, dėl kurių galima tikėtis, kad korupcija šalyse kandidatėse bus didesnė problema negu šalyse narėse.

##### 3.1.1 Komunizmo palikimas

Komunistinės sistemos naudojo korupciją kaip priemonę valdžiai konsoliduoti, statė ekonomines sistemas, kurios, kad išsilaikytų, rėmėsi korupcija ir – bent jau savo istorijos vėlesnėse stadijose – virsdavo kleptokratijomis, kuriose aukšto lygio korupcija ir išėikvojimai buvo norma. Po savęs jos paliko tokius elgesio modelius, kurie neskatina gerai veikiančių demokratijų ar korupciją smerkiančių kultūrų kūrimo. Ypač reikėtų pažymėti tokius elgesio modelius:

- (i) tiek aukšto lygio didelės, tiek ir žemo lygio smulkios korupcijos tradicijas;
- (ii) išisaknijusį nepasitikėjimą valstybe;
- (iii) tarp gyventojų paplitusią nuomonę, kad valstybės apgaulinėjimas yra teisėtas dalykas („kova sus sistema”);
- (iv) plačiai paplitusį klientelizmą ir tokias mainų formas, kurios prieštarauja oficialioms politinėms ir biurokratinėms normoms;
- (v) korupciją privačiame sektoriuje kaip sąžiningos konkurencijos pakaitalą.

Sistemų, veikusių valstybinio socializmo sąlygomis, net jo švelnesniuose pavidaluose (kaip kad Vengrijoje) svarbi dalis buvo giliai išisaknijusi klientelinė mainų sistema, pasirodžiusi nesant efektyvios rinkos, valstybinės ar dar kokios nors paskirstymo sistemos. Kaip jau minėta aukščiau, suvokti šių sistemų palikimą svarbu norint rimtai susiimti su korupcija postkomunistinėse šalyse.

#### *Korupcija pereinamuoju laikotarpiu*

Postkomunistinės šalys susiduria su daugeliu veiksnių, kurių nepalankus derinys skatina korupciją ir kartu labai apsunkina jos kontroliavimą. Pereinamojo laikotarpio situacijos bendravardiklis ir veiksny, kuri, atrodo, tarptautinės



organizacijos, tokios kaip ES, ne visada nori pripažinti, yra tas, kad kai senųjų sistemų žlugimas VRE šalyse pašalino daug korupcijos tipų, buvusių tų sistemų neatskirama dalimi, demokratizacija ir marketizacija gali sukurti ne mažesnę korupciją, nors ir kitokių tipų.

Postkomunistinės šalys paveldėjo biurokratijas, neturinčias daugelio reguliuojančių institucijų, reikalingų tam, kad šiuolaikinės valstybės ir ekonomikos galėtų veikti, bei daugelio sąlygų, būtinų atskaitomybės mechanizmams veikti. Jų biurokratijos susidūrė su begale pereinamojo laikotarpio uždavinių – nuo visų ekonomikų privatizavimo iki, kai kuriais atvejais, valstybių sienų keitimo - atitraukiančių dėmesį nuo antikorupcinių pastangų ir apsunkinančių individualių ar administracinių veiksmų atskaitomybę.

Dėl politinės ir ekonominės liberalizacijos politikai patyrė platų spektrą spaudimų, kurių daugelis buvo korupcinio pobūdžio. O ypač turintieji valdžią atsидūrė unikaliajame padėtyje, įgydami galimybę kurti pagrindines „žaidimo taisykles“ korupcijai palengvinti.<sup>59</sup> Pilietinė visuomenė, kuri komunistiniuose režimuose įvairiu mastu buvo sunaikinta ar išjungta iš viešojo gyvenimo, pereinamosiose šalyse linkusi būti silpna ir mažai tikėtina, kad ji vaidintų kokią nors vaidmenį kovoje su korupcija.

Tuo pat metu dėl ekonomikos koncentracijos, pilietinės visuomenės silpnumo ir pereinamojo laikotarpio konkurencinių spaudimų mažai tikėtina, kad privatus sektorius aktyviai rems reformas korupcijai apriboti net jei korupcija labai kamuotų firmas.<sup>60</sup> Pagaliau, daugelio pereinamųjų šalių atveju ekonominės gerovės

<sup>59</sup> Didžiausių čekijos politinių partijų naujaisi mėginimai pakeisti rinkimų sistema savo naudai gali būti pavyzdys pasekmių to, ką Clausas Offe vadina „strategijos priklausomybės“ problema. Tai trukdo tam, ką Jonas Elsteris, Clausas Offe ir Ulrichas Preussas vadina „vertikaliomis“ ir „horizontaliomis“ sąlygomis, reikalingomis demokratijai sutvirtinti. Demokratija yra sutvirtinta *vertikaliai*, jei „taisyklės, pagal kurias sprendžiami politiniai ir paskirstymo konfliktai, yra palyginti apsaugotos nuo to, kad pačios taptų tokio konflikto objektais.“ Be to, reikalinga ir *horizontalioji* diferenciacija, matuojama „institucinių sferų atskyrimo vienu nuo kitų ir statuso požymių riboto pervedimo iš vienos sferos į kitą laipsniu“. J. Elster, C. Offe ir U. K. Preuss, *Institucinė struktūra postkomunistinėse visuomenėse: laivo perstatymas jam plaukiant*, Cambridge University Press, 1996, p. 28-31. Korupcijos apimtas Rusijos pelningiausių valstybinių įmonių privatizavimo procesas 1994-1995 metais, kurio metu keli oligarchai pusvelčiui paėmė į savo rankas šalies energijos išteklių kontrolę pagal „paskolų už akcijas“ schemą, finansuojamą valstybės, yra geriausias to pavyzdys.

<sup>60</sup> Tokiu mastu, kokiu tai galioja, gali būti pakirsta liberalų viltis, kad privataus sektoriaus veikėjai, praturtėję korupcijos ar daugiau ar mažiau nelegalių būdų dėka, vėliau rems legalią valstybę, kad apsaugotų savo turtines teises.

nuosmukis – bent jau pereinamojo laikotarpio pradžioje – padidino tiek klientų tinklų vertę, tiek nepasitikėjimą valstybe. Tokioje aplinkoje korupcija daugelyje atvejų tapo labai politizuotas ir naudingas ginklas politinėje kovoje; kai kuriomis aplinkybėmis tai gali numušti sistemos teisėtumą daugiau nei pakenkia atskirų korumpuotų politikų teisėtumui.<sup>61</sup>

### 3.1.2 Apibendrinimo pavojai

Nors korupciją sukeliančių bendrų faktorių buvimas postkomunistinėse šalyse yra nenuneigiamas, svarbu išvengti prielaidos, kad korupcija visose postkomunistinėse šalyse yra tokia pat ir todėl jai reikia tokių pat sprendimų. Dideli ES šalių narių kultūriniai skirtumai nėra unikalūs reiškinys. Kultūriniai, istoriniai ir kitokie skirtumai tarp Vidurio ir Rytų Europos šalių taip pat dideli ir jie atsispindi korupcijos masto ir pobūdžio skirtumuose. Pavyzdžiui, korupciją Čekijos Respublikoje tikriausiai formavo ne tik komunistinis palikimas, bet ir Habsburgų imperijos istorinis palikimas ir iš jo paveldėta biurokratinė tradicija, kai tuo tarpu korupciją Lenkijoje, kaip mano bent jau daugelis šios šalies stebėtojų, skatino, tarp kitko, šimtmečių senumo nepasitikėjimas valstybe, atsiradęs dėl įvairių užsienio valstybių okupacijos. Tie skirtumai perša mintį, kad be kai kurio pagrindinio minimumo nustatymo reikalingi sprendimai, pritaikyti atskiroms šalims; tačiau iki šiol šioje srityje atlikta labai mažai tyrimų, arba jų nėra iš viso.

### 3.2 ES pateiktas korupcijos šalyse kandidatėse įvertinimas

Sunkumus matuojant korupciją, atsirandančius dėl suderintų apibrėžimų nebuvimo, padidina ir tai, kad dėl korupcijos veiksnių neteisėtumo juos atliekančios šalys suinteresuotos juos slėpti. Europos Komisija pripažino šį sunkumą, nukreipdama dėmesį veikiau į antikorpucinę politiką negu į pačią korupciją. Tačiau reikalavimas politikų, neatlikus adekvačios paties reiškinio į kurį jos nukreiptos (korupcijos) analizės, susilaukia kritikos, kad tos politikos gali neatitikti įvairių šalių konkrečių poreikių.

Praktikoje Komisija daugiausia pasikliovė įrodymais, surinktais į vietas išsiuntintų ES delegacijų korupcijai įvertinti. Kita vertus, Komisijos antikorpucinės politikos įvertinimas, remiasi sistemingesniu, tačiau vis tiek labai bendru kriterijų komplekto kontroliniu sąrašu (žr. 3.2.2 poskyrį).

<sup>61</sup> Didėjantis populistinių (ir netgi antisisteminių) partijų rėmimas Lenkijoje yra tokios nepalankios dinamikos klasikinis pavyzdys.

### 3.2.1 Korupcijos įvertinimas šalyse kandidatėse

Vienas iš Komisijos deklaruojamų tikslų įvertinant šalių kandidačių pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje yra objektyvumas. Komisijos 1999 m. sudėtiniame pranešime pažymima, kad

Reguliaraus įvertinimo procesas, besiremiantis nesikeičiančiais kriterijais yra vienintelis būdas sąžiningai ir subalansuotai įvertinti kiekvienos šalies kandidatės realų sugebėjimą patenkinti Kopenhagos kriterijus.<sup>62</sup>

Aišku, kad korupcija yra sritis, kurioje objektyviai įvertinti yra palyginti sunku. Tiesą sakant, Komisijos pareigūnai sako, kad Komisija ir nebando matuoti korupciją šalyse kandidatėse, teikdama pirmenybę antikorpucinei politikai. Tačiau norėdama susisteminti savo analizės duomenis, Komisija formuluoja savo nuomonę apie korupciją šalyse kandidatėse, besiremiančią antriniais šaltiniais - nuo vietinių viešosios nuomonės tyrimų iki tarptautinių palyginamųjų tyrimų. Tačiau ji aiškiai necituoja jokie iš tyrimų įrodymų, liečiančių kelias šalis, ir, atrodo, nesilaiko nuoseklios pozicijos visų šalių kandidačių atžvilgiu, kai cituoja tyrimų duomenis. Pavyzdžiui, 2001 m. reguliariajame pranešime apie Slovakiją minima daug sričių, kuriose korupcija laikoma didele problema; atrodo, kad taip daroma remiantis Pasaulio banko *Diagnostiniais tyrimais*, vykdytais Slovakijoje 1999 metais.<sup>63</sup> Tačiau tie patys tyrimai, vykdyti Rumunijoje, nebuvo cituojami Komisijos pateiktame Rumunijos įvertinime.

Komisijos pateikti korupcijos paplitimo įvertinimai (žr. 4-5 lenteles), kuriuose korupcijos rimtumas šalyse kandidatėse, klasifikuojamas apibūdinimais, kurių diapazonas, prasidėjęs „gan ribotos problemos“ vertinimu, paskui po „susirūpinimą keliančio“ vertinimo pasiekia „plačiai išplitusios ir sistemingos“ vertinimą kitame šio diapazono gale, yra aiškiai intuityvūs. Reguliariųjų pranešimų analizė rodo, kad korupcijai įvertinti naudojami trys pagrindiniai kriterijai. Jie svarstomi žemiau.

<sup>62</sup> Europos Komisija, *Sudėtinis pranešimas: pranešimai apie pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje kiekvienoje iš šalių kandidačių*, 1999 m. spalio, p. 10.

<sup>63</sup> Europos Komisija, *2001 m. reguliariusis Komisijos pranešimas apie Slovakijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, p. 19.

4 lentelė: Kriterijai, naudoti korupcijos lygiams šalyse kandidatėse apibūdinti 2000 m. reguliariuosiuose pranešimuose

Šalis	Korupcijos lygio įvertinimas	Nusikaltimų statistika	Viešosios nuomonės tyrimai	Ataskaitos	Žinia-sklaida	Kontrolės ar įstatymų vykdymo priežiūros stoka	Gandai ir nekonkre-tizuoti šaltiniai
Bulgarija	Taip (labai rimta problema)		X		X	X	X
Čekijos Respublika	Taip (tebėra problema)	X	X			X	
Estija	Taip (gan ribota problema)					X	
Vengrija	Taip (tebėra problema)					X	
Latvija	Taip (rimta kliūtis viešajam administravimui)					X	
Lietuva	Taip (susirūpinimo šaltinis)	X				X	
Lenkija	Taip (aplinka, kurioje korupcija gali klestėti)	X		X		X	
Rumunija	Taip (plačiai išplitusi ir sisteminė problema)	X				X	X
Slovakija	Taip (manoma, kad korupcija plačiai išplitusi)		X			X	X
Slovėnija	Taip (palyginti ribota)					X	X

**Šaltinis:** Europos Komisija, 2000 m. reguliarieji pranešimai, galima rasti šiuo adresu: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 5).

5 lentelė: kriterijai, naudoti korupcijos lygiams šalyse kandidatėse apibūdinti 2000 m, reguliariuosiuose pranešimuose

Šalis	Korupcijos lygio įvertinimas	Nusikaltimų statistika	Viešosios nuomonės tyrimai	Ataskaitos	Žinia-sklaida	Kontrolės ar įstatymų vykdymo priežiūros stoka	Gandai ir nekonkre-tizuoti šaltiniai
Bulgarija	Taip (labai rimta problema)		X			X	X
Čekijos Respublika	Taip (rimta priežastis susirūpinimui)	X	X	X		X	
Estija	Taip (gan ribota problema)						
Vengrija	Taip (tebėra problema)						X
Latvija	Taip (manoma, kad korupcijos lygiai aukšti)	X				X	X
Lietuva	Taip (susirūpinimo sritis)	X				X	
Lenkija	Taip (visu nuomone korupcija plačiai išplitusi)	X				X	X
Rumunija	Taip (plačiai išplitusi ir sisteminė problema)					X	X
Slovakija	Ne	X				X	X
Slovėnija	Taip (atrodo, kad išlieka palyginti ribota)					X	X

**Šaltinis:** Europos Komisija, 2000 m. reguliarieji pranešimai, galima rasti šiuo adresu: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22).

### *Nusikaltimų statistika*

Daugelyje reguliariųjų pranešimų cituojama baudžiamųjų bylų ir nuteisimų už korupciją statistika, pavyzdžiui, pranešime apie Estiją (1998), Čekijos Respubliką (1999, 2000), Lenkiją (1999, 2000) ir Latviją (1999, 2000). Tačiau Komisijos pateikiamuose tokių statistinių duomenų interpretavimuose esama dviprasmiškumo. 2000 m. reguliariajame pranešime apie Slovėniją sakoma, kad „Pagal turimus statistinius duomenis ir ataskaitas korupcijos problemos yra palyginti ribotos”,<sup>64</sup> tuo parodant, kad nusikaltimų statistika laikoma faktinių korupcijos lygių rodikliu. Tačiau daugumoje kitų atvejų kur minima nusikaltimų statistika atrodo, kad Komisija ją interpretuoja veikiau kaip kovos su korupcija stiprumo, o ne pačios korupcijos lygio įrodymą. Pavyzdžiui, 2000 m. reguliariajame pranešime apie Čekijos Respubliką cituojamas ribotas baudžiamųjų bylų skaičius dėl šalyje vykdomos antikorupcinės „švarių rankų” kampanijos traktuojamas kaip kovos su korupcija neadekvatumo įrodymas.

Aišku, kad pasikliovimas nusikaltimų statistika korupcijos lygiams matuoti sukelia rimtų problemų,<sup>65</sup> ir Komisijos tendencijoje interpretuoti tuos statistinius duomenis kaip kovos su korupcija efektyvumo rodiklius, kai didesnis baudžiamųjų bylų skaičius reiškia efektyvesnę kovą, yra logikos. Tačiau šis principas taikomas nenuosekliai. Pavyzdžiui, nei Lenkija, nei Latvija 2000 m. reguliariuosiuose pranešimuose nesusilaukė gerų įvertinimų už tai, kad smarkiai padidino apkaltinamųjų nuosprendžių už korupciją skaičių. Panašūs tokių nuosprendžių lygiai Čekijos Respublikoje ir Vengrijoje 2000 metais nesukliudė nuomonei, kad korupcija pirmosiose šalyse yra rimtesnė problema negu pastarosiose. Nors nuosprendžių lygio sugretinimą įvairiose šalyse galima laikyti probleminiu dalyku, neatrodo, kad tai būtų motyvavę Komisijos skirtingus įvertinimus. Apskritai nepateikiamas joks loginis pagrindas, rodantis, ką būtų galima laikyti patenkinamu apkaltinamųjų nuosprendžių lygiu, nėra ir jokio išeities taško, išreikšto apkaltinamųjų nuosprendžių lygiu ES šalyse narėse, kuris galėtų būti tokiu rodikliu. Be to, yra pagrindo abejoti, ar statistiniai duomenys apie apkaltinamuosius nuosprendžius šalyse narėse pasako ką nors reikšmingo apie korupcijos lygius (žr. 2.1 skyrių).

### *Viešosios nuomonės tyrimai*

Trys iš 2001 m. reguliariųjų pranešimų aiškiai pasinaudoja viešosios nuomonės tyrimų apie korupciją rezultatais; tokie tyrimai taip pat galėjo būti naudojami ir

<sup>64</sup> Komisija, 2000 m. reguliariusis Komisijos pranešimas apie Slovakijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje, 2000 m. lapkritis, p. 16.

<sup>65</sup> Nusikaltimų statistikos nepatikimumą parodo 50-procentinis baudžiamųjų bylų už korupciją skaičiaus padidėjimas Lenkijoje 1999 metais ir jų beveik padvigubėjimas Latvijoje tuo pačiu laikotarpiu.

pranešimuose apie kitas šalis (pavyzdžiui, po antrašte „turimi įrodymai“ 2000 metų reguliarijame pranešime apie Slovėniją). 2000 m. pranešime apie Bulgariją konstatuojama, kad pagal keletą tyrimų muitininkų, policininkų ir teisėjų profesijos Bulgarijoje laikomos labiausiai korumpuotomis, o prie kitų korumpuotų profesijų tuose pačiuose tyrimuose priskiriami universitetų dėstytojai ir valstybinio sektoriaus pareigūnai.<sup>66</sup> 2000 m. pranešime apie Čekijos Respubliką cituojamos viešosios nuomonės apklausos, „rodančios kad vienas iš penkių čekų mano, kad korupcija yra persunkusi daugelį kasdieninio gyvenimo sričių,”<sup>67</sup> ir kad visuomenė mano, jog korupcija plačiausiai paplitusi valstybės administravime, po to policijoje ir žvalgybos tarnybose, sveikatos apsaugoje, bankininkystės ir politikos sferose. 2000 m. pranešime apie Slovakiją cituojami vyriausybės tyrimai, nustatę, kad penktadalis šalių, įtrauktų į teisminį nagrinėjimą, patyrė korupciją.<sup>68</sup>

Tačiau Komisijos pozicijai šioje srityje taip pat trūksta aiškumo. Neaišku kokių mastu Komisija laiko tyrimų rezultatus rodančiais faktiškus korupcijos lygius. Be to, neatrodo, kad būtų buvę sistemingai naudojami esami detalūs kelių šalių tyrimų įrodymai, ypač duomenys iš 1999 metų *Verslo aplinkos ir įmonių rodiklių tyrimo*, kurį užsakė Pasaulio bankas ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas.<sup>69</sup>

### *Nekonkretizuoti įrodymai*

Daugelyje reguliariųjų pranešimų Komisija daro pareiškimus apie korupcijos lygius, grindžiamus įrodymais, kurie aiškiai neapibrėžti - kaip kad Slovėnijos atveju, kur paminėti „esami statistiniai duomenys ir ataskaitos”<sup>70</sup> - arba visai neapibrėžti. Deja, tai ypač būdinga šalims, kuriose korupcijos įvertinimai patys blogiausi; pavyzdžiui, taip yra 2000 m. pranešime apie Bulgariją, kuriame konstatuojama, kad

Korupcija Bulgarijoje tebėra labai rimta problema. Nors jos mastą žinoti sunku, vien tik nuolatiniai gandai apie korupciją įvairiuose administravimo lygiuose ir valstybiniame sektoriuje savaime prisideda prie politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos užteršimo.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Bulgarijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 17.

<sup>67</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie čekijos Respublikos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 21.

<sup>68</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Slovakijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 17.

<sup>69</sup> Žr. Pasaulio bankas, *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*.

<sup>70</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Slovėnijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 16.

<sup>71</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Bulgarijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 17.

Panašiai yra ir su pranešimais apie Rumuniją ir Latviją - atrodo, kad jie šias dvi šalis kartu su Bulgarija priskiria prie pačių blogiausių šalių kandidačių korupcijos atžvilgiu, nors nepateikia jokių konkrečių korupcijos įrodymų. 2000 m. pranešime apie Lenkiją, kurią Komisija laikė viena iš labiausiai korumpuotų šalių kandidačių, Komisija rėmėsi „daugybe naujais gerai matomų įtarimų“ ir komentavo, kad Nepriklausomai nuo to, pasitvirtins ar nepasitvirtins konkretus kaltinimas, egzistuoja bendra nuomonė, kad korupcija plačiai išplitusi. Tai žalinga tiek šalies vidaus, tiek ir tarptautiniu mastu.<sup>72</sup>

Naudojimas įtarimų - kurie gali pasirodyti esą nepagrįsti ir sudaryti tik normalią politinės priešrinkiminės kovos dalį - kaip įrodymų, leidžiančių tvirtinti, kad korupcijos problema „žalinga tarptautiniu mastu“ kelia pavojų, kad tai gali tapti savaime išsipildančia pranašyste.

### *Netiesioginiai įrodymai: įstatymų vykdymo kontrolės stoka*

Savo tvirtinimuose apie korupcijos lygius šalyse kandidatėse Komisija dideliu mastu remiasi struktūriniu įstatymų vykdymo priežiūros nepakankamumu toje srityje. Pavyzdžiui, 2000 m. reguliariajame pranešime apie Estiją pabrėžiama būtinybė žymiai padidinti policijos darbuotojų atlyginimus, o „politikos kriterijų“ skyriuje - būtinybė kovoti su korupcija policijoje. Tai rodo, kad korupcija kaip problema identifikuojama remiantis ne tiesioginiais jos įrodymais, o įstatymų vykdymo kontrolės trūkumais, kurie gali vesti prie korupcijos: aiškinimas apie įtariamą reiškinį naudojamas identifikuoti sąlygoms, peršančioms mintį, kad tas reiškinys egzistuoja, bet neišmanoma jį įrodyti.<sup>73</sup> Šios tendencijos pavyzdžių galima rasti vos ne kiekviename pranešime, išskyrus pranešimą apie Slovėniją, kur akivaizdus įstatymų vykdymo kontrolės institucijų adekvatumas (ar bent jau vykstantis jų reformavimas), atrodo, imama kaip įrodymas, kad korupcija yra ribota problema. Nors įstatymų vykdymo kontrolės nepakankamumas, nustatytas Komisijos, gali būti traktuojamas kaip tos institucijos ar sistemos aspektas, didinantis jos neatsparumą korupcijai, taip gali būti ne visada. Panašiai ir prielaida kad įstatymų vykdymo kontrolės institucijų tariamas adekvatumas arba jų reformavimas yra įrodymas, kad korupcija nėra rimta problema, turi dar daugiau trūkumų ir galioja tik kai kuriomis specifinėmis sąlygomis. Iš tikrųjų, SESSP pranešimas apie Slovėniją identifikuoja įstatymų įgyvendinimo ir jų vykdymo kontrolės organų silpnumą, taip tapdamas pretekstu galimoms korupcijos problemoms - priešingai Komisijos įvertinimui.

<sup>72</sup> Komisija, *2000 m. reguliariusis Komisijos pranešimas apie Lenkijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 21.

<sup>73</sup> Estija kaip pavyzdys čia pasirinkta dėl to, kad tiek pagal patį *Reguliarųjį pranešimą*, tiek pagal kitus tyrimus, tokius kaip Transparency International korupcijos indeksas, korupcija joje nėra rimta problema.



*Antikorupcinės politikos įvertinimas šalyse kandidatėse*

Tiek egzistuojančių antikorupcinių politikų, tiek veiksmų, kurių laukiama iš šalių kandidačių antikorupcinės politikos srityje, prasme, kriterijus, kuriuos Komisija taiko šalims kandidatėms, galima suskirstyti į tris dalis. Pareigūnai tvirtina, kad rengdama reguliariusius pranešimus Komisija vadovaujasi šešių korupcijos stebėjimo kriterijų „kontroliniu sąrašu“. Tie kriterijai tokie:

- 1) antikorupcinės politikos turėjimas ir jos įgyvendinimas;
- 2) instituciniai sutvarkymai, kad būtų galima įgyvendinti užduotis ir pasiskirstyti jas tarp institucijų;
- 3) valstybės tarnautojų elgesio kodeksai;
- 4) apmokymo programos valstybės tarnautojams;
- 5) korupcijos valdžioje ir viešajame administravime atvejai ir valdžios institucijų reagavimo į juos pobūdis;
- 6) atitinkamų konvencijų (Europos Tarybos, EBPO) ratifikavimas ir įgyvendinimas.<sup>74</sup>

Reguliariųjų pranešimų analizė leidžia pateikti komentarus, kurie tam tikru mastu derinasi su šiuo kontroliniu sąrašu. Tačiau Komisija įvertina ar paremia atskiras politikas ar kai kurių politikų svarbą tik kai kuriose šalyse, neužsimindama apie jas kitose.

Kriterijai, kuriuos galima numanyti pagal reguliariusius pranešimus, bendrais bruožais apibūdinti žemiau.

*(i) Kriterijai, kurie daugiau ar mažiau nuosekliai taikomi visoms šalims kandidatėms*

Ši kategorija susideda iš dviejų pagrindinių elementų:

*Tarptautinės priemonės*

Komisija nuosekliai atsižvelgia į mastą, kuriuo šalys laikėsi tarptautinių antikorupcinių priemonių: konkrečiai, ar jos pasirašė ir ratifikavo Europos Tarybos baudžiamosios ir civilinės teisės konvencijas dėl korupcijos ir EBPO konvenciją dėl kovos su užsienio pareigūnų kyšininkavimu; ir ar jos suderino savo įstatymus su 1995 metų Konvencija dėl Europos Bendrijos finansinių interesų apsaugos ir jos dviem antikorupciniais protokolais ir 1998 metų Konvencija dėl kovos su korupcija, apimančia Europos Bendrijos pareigūnus ar Europos Sąjungos šalių narių pareigūnus. Atrodo, kad tie reikalavimai sudaro bazę vienintelėms administracinėms struktūroms, kurias sukurti Komisija aiškiai reikalauja iš šalių

<sup>74</sup> Informaciją pateikė Europos Komisijos DG plėtros skyrius.

kandidačių pagal korupcijos punktą: efektyvias prieš sukčiavimą nukreiptas tarnybas, kurios prisidėtų prie kovos su sukčiavimu ir korupcija, ir nacionalinių valdžios institucijų visiškam bendradarbiavimui su Europos Komisija, o konkrečiau su OLAF, Europos Sąjungos kovos su sukčiavimu skyriumi.<sup>75</sup>

### *Teisėsauga*

Antra, Komisija vykdo nuoseklią teisėsaugos institucijų gerinimo politiką, ragindama spartinti šį procesą ir padėdama jam. Didelė šios veiklos dalis susijusi su Europos Tarybos OCTOPUS programa, kurią sudaro ES ir šalių kandidačių teisėsaugos institucijų bendri seminarai. OCTOPUS rekomendacijose buvo pabrėžiamas įvairių teisėsaugos organų specializacijos didinimas (specialių antikorpucinių departamentų, tyrimo organų ir teismų kūrimas) ir koordinavimo tarp jų bei su kitais specializuotais antikorpuciniais organais gerinimas.

Pastaroji politikos kryptis susijusi su nuoseklia Komisijos politika skatinti nacionalinių antikorpucinių strategijų vystymą. Be to, Komisija nuosekliai ragina didinti pastangas kovojant su korupcija muitinių administracijose.<sup>76</sup>

Aukščiau išvardintų kriterijų taikymas atskiroms šalims kandidatėms apibendrintas 6 ir 7 lentelėse, kurias sudarant panaudotos 1999 ir 2000 m. Stojimo partnerystės.

**6 lentelė: Korupcija kaip išpareigojimas pagal 1999 m. Stojimo partnerystes.**

<i>Šalis</i>	<i>Ar korupcija paminėta?</i>	<i>Trumpalaikiai prioritetai</i>	<i>Vidutinės trukmės prioritetai</i>
<i>Bulgarija</i>	Taip	<b>TVR:</b> Teisėsaugos institucijų ir teismų sistemos gerinimas; Nacionalinė antikorpucinė strategija; Europos konvencijų ratifikavimas	<b>VR:</b> Sustiprinti kovą su korupcija muitinių administracijoje <b>TVR:</b> Įgyvendinti antikorpucinę strategiją
<i>Čekijos Respublika</i>	Taip	<b>TVR:</b> Įgyvendinti antikorpucinę politiką (įstatymus, įgyvendinančias struktūras, pakankamai kvalifikuotą personalą, institucijų bendradarbiavimą)	<b>VR:</b> Tęsti kovą su korupcija muitinių administracijoje <b>TVR:</b> Toliau gerinti teisėsaugos institucijas, tęsti kovą su korupcija
<i>Estija</i>	Taip	<b>TVR:</b> Tęsti kovą su korupcija: sukurti pažangią kriminalinių nusikaltimų tyrimo duomenų sistemą, didinti tyrimų galimybes, gerinti bendradarbiavimą su teisėsauga, ratifikuoti EBPO konvenciją	
<i>Vengrija</i>	Taip	<b>TVR:</b> Ratifikuoti Europos baudžiamosios teisės konvenciją	<b>TVR:</b> Toliau gerinti teisėsaugos institucijas, tęsti kovą su korupcija, gerinti koordinavimą

<sup>75</sup> Informaciją pateikė Europos Komisijos DG plėtros skyrius 2002 m. kovo mėnesį.

<sup>76</sup> Tačiau atrodo, kad šioje srityje susirūpinimą korupcija netiesiogiai motyvuoja svarbiausias ES rūpestis - kontrabanda, nes korupcijos įrodymų pateikta mažai.

<i>Latvija</i>	Taip	<b>VR:</b> Tęsti kovą su korupcija muitinėse <b>TVR:</b> Gerinti teisėsaugos ir teismų institucijas kovos su korupcija tęsimui; konkrečios priemonės kovai su korupcija, koordinavimo gerinimas. Ratifikuoti Europos ir EBPO konvencijas	<b>TVR:</b> Įgyvendinti įstatymus dėl korupcijos ir antikorupcinę strategiją
<i>Lietuva</i>	Taip	<b>VR:</b> Muitinės: stiprinti kovą su korupcija <b>TVR:</b> Gerinti teisėsaugos institucijas ir teismų sistemą bei koordinavimą kovos su korupcija tęsimui; ratifikuoti Europos baudžiamosios teisės ir EBPO konvencijas; priimti ir pradėti įgyvendinti nacionalinę antikorupcinę strategiją	<b>TVR:</b> Įsteigti modernią tarpžinybinę struktūrą kovai su korupcija
<i>Lenkija</i>	Taip	<b>TVR:</b> Įgyvendinti antikorupcinę ir nukreiptą prieš sukčiavimą programą (ypač muitinėse, policijoje ir teismų sistemoje); ratifikuoti Europos baudžiamosios teisės ir EBPO konvencijas	<b>TVR:</b> Toliau gerinti teisėsaugos institucijas bei teismų sistemą ir koordinavimą
<i>Rumunija</i>	Taip	<b>VR:</b> Muitinės: taikyti kovos su sukčiavimais ir korupcija priemones <b>TVR:</b> Gerinti teisėsaugos institucijas ir teismų sistemą bei koordinavimą kovos su korupcija tęsimui; priimti korupcijos prevencijos ir kovos su ja programą, įsteigti nepriklausomą antikorupcinį departamentą; ratifikuoti Europos baudžiamosios teisės ir EBPO konvencijas	
<i>Slovakija</i>	Taip	<b>TVR:</b> Ratifikuoti Europos baudžiamosios teisės ir EBPO konvencijas	<b>TVR:</b> Gerinti teisėsaugos institucijas ir teismų sistemą; tęsti kovą su korupcija
<i>Slovėnija</i>	Taip	<b>TVR:</b> Ratifikuoti Europos baudžiamosios teisės ir EBPO konvencijas	<b>VR:</b> Tęsti kovą su korupcija muitinėse <b>TVR:</b> Toliau gerinti teisėsaugos institucijas ir koordinavimą; tęsti kovą su korupcija

**Pastabos:** TVR - Teisingumo ir Vidaus reikalų ministerijos, VR - vidaus rinka.

**Šaltinis:** 1999 m. Stojimo partnerystės, galima rasti adresu: <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22).

7 lentelė: Korupcija kaip išpareigojimas pagal 2001 m. Stojimo partnerystės.

Šalis	Ar korupcija paminėta?	Politikos
Bulgarija	Taip	PK: SKUBU: Pradėti įgyvendinti antikorupcinę strategiją, daugiausia dėmesio skiriant korupcijos išsąmoninimui, prevencijai ir teisminiam persekiojimui.
Čekijos Respublika	Taip pastangas.	PK: Tęsti efektyvesnės kovos su korupcija ir ekonominiais nusikaltimais
		TVR: Sukurti sistemą geresniam bendradarbiavimui tarp teisės saugos institucijų, ypač kovai su ekonominiais nusikaltimais ir korupcija, toliau mokyti kovos su organizuotu nusikalstamumu, įdiegti šiuolaikinę įrangą, tęsti muitinių etikos stiprinimo pastangas, kovoti su sukčiavimais ir korupcija.
Estija	Taip	MS: Tęsti kovą su sukčiavimais ir korupcija muitinėse, toliau įgyvendinti etikos politiką muitinėse.
Vengrija	Taip	PK: Užtikrinti antikorupcinės strategijos įgyvendinimą.
Latvija	Taip	PK: Užbaigti kurti įstatyminę bazę kovai su visų rūšių korupcija, užtikrinti įstatymų ir antikorupcinės strategijos įgyvendinimą; gerinti tarpžinybinį ir tarptautinį bendradarbiavimą.
Lietuva	Taip	PK: Priimti ir įgyvendinti antikorupcinę strategiją, Korupcijos prevencijos įstatymą ir valstybės tarnautojų etikos kodeksą; ratifikuoti atitinkamas tarptautines antikorupcines konvencijas.
Lenkija	Taip	PK: Įgyvendinti plačią antikorupcinę strategiją.
Rumunija	Taip	PK: Suintensyvinti kovą su korupcija aiškiau apibrėžiant į antikorupcinę veiklą įtrauktų institucijų kompetencijas, užtikrinant geresnį koordinavimą ir stiprinant įgyvendinimo sugebėjimus; ratifikuojant atitinkamas tarptautines antikorupcines konvencijas, įtraukiant į baudžiamąją teisę juridinių asmenų baudžiamąją atsakomybę.
Slovakija	Taip	PK: Stiprinti kovą su korupcija, ypač užtikrinant savalaikį ir efektyvų antikorupcinių veiksmų planų įgyvendinimą. TVR: Tęsti muitinių etikos stiprinimo, kovos su sukčiavimu, korupcija ir ekonominiais nusikaltimais pastangas. PK: SKUBU: Užbaigti vidinės finansinės kontrolės įstatymus, stiprinti kovą su sukčiavimu, didinti pastangas užtikrinti ES iki įstojimo į ją skiriamų lėšų teisingą naudojimą, kontrolę, stebėjimą ir įvertinimą.
Slovėnija	Ne	

**Pastabos:** PK - politiniai kriterijai, TVR - Teisingumo ir Vidaus reikalų ministerijos, VR - vidaus rinka, MS - muitų sąjunga, FK - finansinė kontrolė.

**Šaltinis:** 2001 m. Stojimo partnerystės, galima rasti adresu: <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 5). (ii) Kriterijai, kurie šalyse kandidatėse taikomi nenuosekliai

Antrąją kriterijų grupę sudaro įstatymų nuostatos, daugiau ar mažiau aiškiai skirtos kovai su korupcija, tačiau šalyse kandidatėse Komisijos taikomos nevienodai. Kai kuriais atvejais Komisija primygtinai reikalauja tam tikrų reformų, arba mini ar komentuoja jas šalyje esančios antikorupcinės strategijos kontekste, tačiau to nedaro kitos šalies atveju. Kaip pavyzdį galima paminėti tokius atvejus:

- Interesų konfliktas ir/ar turto stebėjimas. Pavyzdžiui, 2001 m. Komisija konstatavo, kad Slovėnija turėtų skirti daugiau dėmesio interesų konflikto situacijoms viešuosiuose pirkimuose,<sup>77</sup> tačiau nepamini šios problemos kitose šalyse, kur ji irgi rimta (pavyzdžiui, Čekijos Respublikoje ar Lenkijoje).
- Politinių partijų finansavimas. Komisija pažymėjo pagerėjimus politinių partijų finansavimo norminiuose teisės aktuose Lenkijoje (2001) ir Lietuvoje (2000), bei aiškiai paragino didinti partijų finansavimo skaidrumą Rumunijoje (2001). Tačiau Komisija nepaminėjo panašių pagerėjimų Slovakijos priimtuose įstatymuose (2001) ir nenustatė jokių kriterijų kas sudaro gerą sistemą.<sup>78</sup>
- Lobistinės veiklos įstatymas irgi paminėtas 2000 m. pranešime kaip svarbi antikorupcinė priemonė, priimta Lietuvoje.<sup>79</sup> Tačiau apie lobizmą beveik neužsimenama jokiame kitame pranešime, nepaisant plačiai paplitusių įrodymų, kad nekontroliuojamas lobizmas yra svarbiausias korupcijos šaltinis šalyse kandidatėse.
- 2001 m. pranešime apie Lietuvą Komisija aiškiai konstatuoja, kad „Reikia skatinti didesnę pilietinės visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija.“ Tačiau pilietinės visuomenės vaidmuo kovojant su korupcija nepaminėtas kituose pranešimuose, išskyrus pranešimą apie Bulgariją. Tai, kad pilietinė visuomenė Slovakijoje suvaidino svarbiausią vaidmenį antikorupcinių politikų pasirodyme, o pilietinė visuomenė Slovėnijoje, atrodo, korupcijos srityje tokia silpna, kad apskritai nevaidina jokio vaidmens, nesusilaukė jokio Komisijos komentaro.

<sup>77</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Slovėnijos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 18.

<sup>78</sup> Tai greičiausiai atspindi jokių Europos standartų, liečiančių politinių partijų finansavimą, nebuvimą, jau nebekalbant apie įvairius partijų finansavimo skandalus ES šalyse, ypač Vokietijoje (žr. 2.1 skyrių).

<sup>79</sup> Komisija, *2000 m. reguliarusis Komisijos pranešimas apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2000 m. lapkritis, p. 18.

*(iii) „Sugebėjimo didinimas”*

Be rūpinimosi tiesiogine antikorpucine politika atskiras svarbus stojimo kriterijus, Komisijos taikomas šalis kandidatėms, yra laipsnis, kuriuo jos išsiugdė pakankamai sugebėjimų įgyvendinti *acquis*. Iš tikrųjų, 2001 m. bendrasis pranešimas rodo, kad trečioji Kopenhagos kriterijų grupė, liečianti sugebėjimą priiimti narystės išpareigojimus, dabar tampa prioritetiškesnė:

Narystės sąlygos, nustatytos Europos Tarybos Kopenhagoje 1993 metais ir toliau detalizuotos vėlesnių Europos Tarybų, numato etalonus kiekvienos kandidatės pažangai įvertinti. Tos sąlygos tebegalioja ir šiandien, ir negali būti kalbos apie jų modifikavimą. Tačiau dabartinėje stojimo į ES proceso stadijoje būtina kuo daugiau dėmesio skirti kandidačių sugebėjimui įgyvendinti *acquis* perkėlimą į teisės normas. Tam tikslui dabar ypač daug dėmesio skiriama kandidačių administraciniais ir teisiniams sugebėjimams.<sup>80</sup>

Turint galvoje ryšį tarp korupcijos ir šalių kandidačių sugebėjimo įgyvendinti *acquis*, nieko nuostabaus, kad ES dažnai mini sugebėjimų ugdymą diskusijose apie antikorpucinę politiką ar jai artimus dalykus. Pavyzdžiui, anksčiau pateiktoje citatoje iš 1999 m. sudėtinio pranešimo kaip vienas iš dviejų pagrindinių veiksnių, sukeliančių korupciją šalyse kandidatėse, minimi žemi valstybės tarnautojų atlyginimai. Komisijos siekiamo sugebėjimo didinimo du pagrindiniai aspektai yra šie:

- Valstybės valdymo tarnybos įstatymas, apimantis tinkamą atlyginimą, personalą ir pakankamą kontrolės sistemą. Komisijos rūpinimasis kontrolės sistemomis pirmiausia susijęs su būtinybe kontroliuoti didėjančių ES lėšų srautą į šalis kandidatės ir perėjimą prie struktūrinių fondų paskirstymo. Tai apima tarptautinių valstybės audito standartų priėmimą (Limos deklaracija ir INTOSAI standartai), efektyvių, nepriklausomų ir *ex ante* vidaus kontrolės sistemų sukūrimą, na ir vėl sugebėjimo didinimą personalo ir informacijos sistemų atžvilgiu.
- Didesnis teismų veiknumas, apimantis teisėjų nepriklausomumo stiprinimą, adekvatų teismų aprūpinimą kadrais, infrastruktūra ir apmokymo galimybėmis.

Nors būtinybė didinti viešojo administravimo veiknumą šalyse kandidatėse neginčytina, ryšys tarp Komisijos palaikomų viešojo administravimo reformų ir korupcijos daug prieštaringesnis. Pirmia, tam tikru mastu abejotina, ar protinga visiems užtikrinti pareigų ėjimo saugumą, turint galvoje kad gavėjai dideliu mastu

<sup>80</sup> Komisija, *Kad plėtra būtų sėkminga: strategijos pranešimas ir Europos Komisijos pranešimas apie pažangą kiekvienoje iš šalių kandidačių, siekiant narystės Europos Sąjungoje*, 2001 m. lapkritis, p. 5.

yra tie patys žmonės, kurie reguliariuosiuose pranešimuose kaltinami korupcija.<sup>81</sup> Antra, tokiu mastu, koku korupcija nėra vien tik blogai apmokamų ir savo atlyginimus tokiu būdu didinančių valstybės tarnautojų klausimas, o turi galias šaknis protekciniuose tinkluose, sunku tikėtis, kad atlyginimų didinimas pakeistų padėtį. Be to, kai kurie stebėtojai abejoja ir tokių priemonių politiniu įvykdomumu,<sup>82</sup> o lėšų didinimas viešajam administravimui daugelyje šalių irgi gali būti abejotinas.

### 3.3 Korupcija šalyse kandidatėse: įrodymai

#### 3.3.1 Korupcijos paplitimas šalyse kandidatėse

Vis dar mažai tėra palyginamųjų tyrimų, duodančių aiškių įrodymų apie korupcijos mastą šalyse kandidatėse, ir nėra jokių plačių tyrimų apie korupciją šalyse narėse ir VRE šalyse, kurie duotų pakankamai duomenų rimtiems palyginimams. Nepaisant to, tyrimų rezultatai perša mintį, kad korupcija bent jau laikoma didžiausia problema šalyse kandidatėse. Vienas svarbus tyrimas, atliktas šalyse kandidatėse 2001 m. lapkričio mėnesį parodė, jog 73 procentai piliečių mano, kad beveik visi valstybės tarnautojai yra korumpuoti. Tas tyrimas nustatė, kad Latvijoje ir Lietuvoje daugiau kaip devyni dešimtadaliai piliečių mano, jog jų valdžia korumpuota, o Slovėnija yra vienintelė šalis kurioje piliečių dauguma (58 procentai) nemano, kad vyriausybėje būtų daug korupcijos.<sup>83</sup> 12 tarptautinių korupcijos rodiklių (ir kitų valdymo kintamųjų) suvestiniai rodikliai, kuriuos apskaičiavo Danielius Kaufmannas ir kt., rodo, kad korupcija VRE ir Baltijos

<sup>81</sup> Pavyzdžiui, EBPO 2001 metais aiškiai rekomendavo pareigų ėjimą užtikrinančias nuostatas išbraukti iš čekijos Valstybės valdymo tarnybos įstatymo. EBPO ekonominiai tyrimai: čekijos Respublika, 2001 m. liepa, p. 164, EBPO, Paryžius, 2001 m. liepa.

<sup>82</sup> „Turint galvoje komunistinį palikimą, postkomunizmas linkęs būti egalitarinis, o tai reiškia, kad aukščiausia viešoji dorybė yra pavydas. Rinkėjai niekada nepritars gerai apmokamai valstybės valdymo tarnybai, kuri, bet koku atveju, yra neleistina jau vien dėl valstybės biurokratijos dydžio.“ A. Sajo, „Klientelizmas ir prievartavimas: korupcija pereinamuoju laikotarpiu“ (tai A. Sajo straipsnio „Korupcija, klientelizmas ir konstitucinės valstybės ateitis Rytų Europoje“, *East European Constitutional Review* 1998, t. 7, Nr. 2 pataisytas variantas), p. 10.

<sup>83</sup> Naujasis Europos barometras 2001, Stratklaido (Strathclyde) universiteto Viešosios politikos tyrimų centras; detales galima rasti straipsnyje: R. Rose, „Ėjimas į Europą: skirtingi postkomunistinių šalių tikslai“, kuris pasirodys leidinyje *Valstybės pereinamuoju laikotarpiu 2002*“, Freedom House, New York. Tinklalapis: <<http://www.cspp.strath.ac.uk>>, paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22, p.11.

šalyse paplitusi labiau nei EBPO šalyse.<sup>84</sup> Tačiau ne taip aišku, ar galima šį palyginimą taikyti šalims kandidatėms, nes kelios iš jų jau yra EBPO narės. Taip pat, kaip pripažįsta patys autoriai, tikslumas, kuriuo šie rodikliai matuoja valdymo kokybę, yra ribotas: net atsižvelgiant į atskirų valdymo komponentų rodiklių suvestinius rodiklius, kurie, kaip tvirtina autoriai, yra tikslesni už individualius rodiklius, autoriai išreiškia nuomonę, kad

Nors įmanoma tvirtai nustatyti apie dvidešimt šalių su geriausiu ir blogiausiu valdymu pasaulyje, daug sunkiau daugumoje šalių identifikuoti statistiškai reikšmingus valdymo skirtumus.<sup>85</sup>

Yra dvi kitos svarbiausios įrodymų stokos išimtys. Jos trumpai pateiktos žemiau.

### *Transparency International korupcijos rodiklis*

KI (korupcijos rodiklį) sudaro viešosios nuomonės apie korupcijos lygius kiekvienoje šalyje tyrimų rezultatų nesvertiniai vidurkiai. Šio rodiklio reikšmės svyruoja nuo 0 (korupcija didžiausia) iki 10 (korupcija mažiausia). 2001 m. ES šalių KI vidurkis buvo 7,6 ir svyravo nuo 4,6 Graikijoje iki 9,9 Suomijoje, o postkomunistinėse šalyse kandidatėse jis buvo 4,3 ir svyravo nuo 2,8 Rumunijoje iki 5,6 Estijoje.

Nors atrodo, kad tiek Kaufmanno ir kt., skaičiavimai, tiek KI patvirtina korupcijos lygių šalyse narėse ir šalyse kandidatėse didelio skirtumo buvimą, tie du regionai korupcijos atžvilgiu nėra visiškai skirtingi. Pagal KI Italija stovi žemiau už Estiją, o Graikija žemiau už Estiją, Vengriją, Slovėniją ir Lietuvą. Kai dėl pačių šalių kandidačių, tai KI kitimo laikui bėgant tendencijos optimizmo neteikia, nes tik dviejose iš dešimties šalių 1998-2001 m. laikotarpiu stebimas pagerėjimas. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad korupcijos rodikliui būdinga didelė inercija, nes jis remiasi tiek dabartiniais, tiek ir senesniais tyrimais, todėl faktiškai yra svyruojantis vidurkis.

<sup>84</sup> Žr. Pasaulio bankas, *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, p. xiv.

<sup>85</sup> D. Kaufmann, A. Kiyay ir P. Zoido-Lobaton, *Valdymo rodiklių sujungimas*, Pasaulio banko politikos tyrimų žurnalas, Nr. 2195, p. 5.



## 8 lentelė: Šalių kandidačių korupcijos indekso reikšmės ir užimamos vietos 1998-2001 metais

	<i>KI reikšmė (užimama vieta)</i>				<i>Užimamos vietos kitimo tendencija</i>
	1998	1999	2000	2001	
<i>Bulgarija</i>	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	Gerėjimas
<i>Čekijos Respublika</i>	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	Blogėjimas
<i>Estija</i>	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	Stabili
<i>Vengrija</i>	5,0 (33)	5,2 (31)	5,2 (32)	5,3 (31)	Stabili
<i>Latvija</i>	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	3,4 (59)	Stabili
<i>Lietuva</i>	NI	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	Gerėjimas
<i>Lenkija</i>	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	Stabili
<i>Rumunija</i>	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	Laipsniškas blogėjimas
<i>Slovakija</i>	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	Stabili
<i>Slovėnija</i>	NI	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	Blogėjimas
<i>Į indeksą įtrauktų šalių skaičius</i>	85	99	90	91	

**Pastabos:** Absoliučių reikšmių įvairiais metais *lyginti negalima*. Užimamas vietas įvairiais metais lyginti galima tokiu mastu, koku bendras vertinamų šalių skaičius nesikeičia; dažniausiai taip ir yra. „NI“ reiškia, kad šalis tais metais nebuvo įtraukta į indeksą.

**Šaltinis:** Transparency International, <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22)

*1999 m. ERPB/Pasaulio banko verslo aplinkos ir įmonių rodiklių tyrimas (VAIRT)*

Jei visi aukščiau trumpai apibūdinti rodikliai sudaryti iš korupcijos vertinimo tyrimų, tai ERPB (Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas) ir Pasaulio bankas atliko svarbų bandymą išmatuoti korupcijos paplitimą naudodami klausimus, liečiančius faktinę korupcijos patirtį. 1999 metais buvo apklausta daugiau kaip 3000 įmonių vadovų iš 17 pereinamųjų šalių. Be kitų dalykų, tie tyrimai mėgino išmatuoti du pagrindinius kintamuosius:

- **administracinę korupciją:** koku mastu kompanijos daro neoficialius mokėjimus, kad paveiktų oficialių taisyklių įgyvendinimą;
- mastą, kuriuo kompanijos yra įsivėlusios į **valstybės užgrobimą**, apibrėžiamą kaip „individų, firmų ar grupių veiksmas tiek valstybiniame, tiek privačiame sektoriuose, siekiant paveikti įstatymų, taisyklių, dekretų ir kitų vyriausybės politikų formavimą savo naudai neteisėtos ir neskaidrios naudos valstybės tarnautojams teikimo būdu“, ar yra paveiktos tokio užgrobimo.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Pasaulio bankas, *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu: įnašas į politikos svarstymą*, p. xv.

*Administracinė korupcija*

Pagal VAIŖT tyrimo rezultatus įmonės šalyse kandidatėse skiria vidutiniškai po 2,1 procento savo metinių pajamų neoficialiems mokėjimams valstybės tarnautojams (žr. 9 lentelę). Skaičiuojant procentais nuo metinio pelno, tas skaičius, be abejo, būtų daug didesnis. 10 lentelėje pateiktas detalesnis vaizdas, kokia dalis firmų kiekvienoje šalyje kandidatėje skiria kyšiams įvairų procentą savo pajamų.

**9 lentelė: Vidutinis metinių pajamų procentas, įmonių šalyse kandidatėse skiriamas neoficialiems mokėjimams valstybės tarnautojams**

	Bul-garija	Čekijos Resp.	Estija	Vengrija	Lietuva	Lenkija	Rumu-nija	Slova-kija	Slovė-nija	Latvija
<i>Vidurkis</i>	2,1	2,5	1,6	1,7	2,8	1,6	3,2	2,5	1,4	1,4
<i>Stebėjimų skaičius</i>	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

**Šaltinis:** VAIŖT dialoginis duomenų rinkinys, Pasaulio bankas, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22)

**10 lentelė: Atsakymai į klausimą „Kokį procentą pajamų tokios firmos kaip jūs išskė kasmet vidutiniškai skiria neoficialiems mokėjimams valstybės tarnautojams?“ (atsakymai procentais)**

<i>Šalis</i>	0	< 1	1-2	2-10	10-12	13-25	> 25
<i>Bulgarija</i>	0	42	32	12	10	3	0
<i>Čekijos Respublika</i>	0	44	18	20	15	2	2
<i>Estija</i>	0	35	37	28	0	0	0
<i>Vengrija</i>	0	61	14	16	8	2	0
<i>Lietuva</i>	0	49	14	24	8	6	0
<i>Lenkija</i>	0	59	21	14	7	0	0
<i>Rumunija</i>	0	28	35	23	8	3	1
<i>Slovakija</i>	0	40	21	32	6	2	0
<i>Slovėnija</i>	0	54	15	24	5	0	2
<i>Latvija</i>	7	54	19	16	2	0	2

**Šaltinis:** VAIŖT dialoginis duomenų rinkinys, Pasaulio bankas, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22).

Klausimas, atsakymai į kurį pateikti 10 lentelėje, buvo užduotas ir daugelyje ES šalių, būtent Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje. Nors ir nebuvo nustatyta, kokį pajamų procentą firmos vidutiniškai moka valstybės tarnautojams, tie tyrimai vis tiek atskleidė didžiulius skirtumus. Pavyzdžiui, tirtose ES šalyse vidutiniškai 84 procentai respondentų pareiškė, kad tokios kaip jų firmos nemoka jokių neoficialių mokėjimų - tai

nepaprastai smarkiai skiriasi nuo 10 lentelės rezultatų. Panašūs ir kiti duomenys - vidutiniškai tik 3,5 procentai firmų iš ES šalių pareiškė, kad tokios kaip jų kompanijos neoficialiems mokėjimams skiria 2-10 metinių pajamų, kai tuo tarpu šalyse kandidatėse tokių firmų buvo 20,9 procento. Toliau, vidutiniškai 67 procentai firmų iš ES šalių per tą tyrimą pareiškė, kad jokių neoficialių mokėjimų nebūna, kai tos šakos įmonės turi reikalų su vyriausybe, o šalyse kandidatėse net tokiais atvejais moka 8,5 procento firmų.<sup>87</sup>

### *Valstybės užgrobinimas*

Siekiant gauti duomenų, kuriuos būtų galima interpretuoti kaip valstybės užgrobinimo rodiklį, per VAIRT tyrimus įmonių vadovų buvo klausama, ar jų kompanijoms daro poveikį įvairių sprendimų pirkimas, o jei daro, tai koku laipsniu. Rezultatų suvestinė šalims kandidatėms pateikta 11 lentelėje. Valstybės užgrobinimą suprantant griežtai pagal Pasaulio banko apibrėžimą, pats įdomiausias iš bendrųjų rezultatų yra tas, kad vidutiniškai beveik 20 procentų kompanijų tvirtino esančios paliestos korupcijos įstatymų leidybos ir politinių partijų finansavimo srityse. Tačiau tie skaičiai įvairiose šalyse labai skiriasi: kompanijų, paveiktų įstatymų leidėjų papirkimo, procentas svyruoja nuo aštuonių Slovėnijoje iki 40 Latvijoje (žr. 12 lentelę), o kalbant apie partijų finansavimą tie skaičiai svyruoja nuo keturių procentų Vengrijoje iki 42 procentų Bulgarijoje (žr. 13 lentelę). Atsakymai iš šalių, liečiantys teismų sprendimus, nėra aiškūs valstybės užgrobinimo pagal Pasaulio banko apibrėžimą rodikliai, bet jie vis tiek įdomūs, nes parodo dideles korupcijos teisiniame nagrinėjime problemas. Skaičiai apie korupciją priimant prezidento dekretus ir centrinio banko sprendimus tikriausiai turi tik ribotos reikšmės šalyse kandidatėse, nes prezidentų galios ribotos visose tose šalyse, o centrinių bankų nepriklausomybei rimtesnės grėsmės nėra nė vienoje iš jų.

<sup>87</sup> Tyrimų ES šalyse rezultatus galima rasti ataskaitoje *Pasaulio verslo aplinkos tyrimas* (PVAT) 2000, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 23); šalių kandidačių rezultatus galima rasti ataskaitoje *Verslo aplinkos ir įmonių rodiklių tyrimai* (VAIRT), PVAT pereinamųjų šalių komponentas, <<http://info.worldbank.org/governance/beeps>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 23).

11 lentelė: Valstybės užgrobimo rodikliai: procentas firmų, kurias paveikia kokios nors institucijos papirkimas ar institucijos sprendimų pirkimas

	Istatymų leidyba parlamente	Prezidento dekretai	Centrinis bankas	Baudžiamųjų bylų teismai	Komerčių bylų teismai	Partijų finansavimas	Ekonomikos užgrobimo indeksas
<i>Bulgarija</i>	28	26	28	28	19	42	28
<i>Čekijos Respublika</i>	18	11	12	9	9	6.	11
<i>Estija</i>	14	7	8	8	8	17	10
<i>Vengrija</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>Lenkija</i>	13	10	6	12	18	10	12
<i>Rumunija</i>	22	20	26	14	17	27	21
<i>Slovakija</i>	20	12	37	29	25	20	24
<i>Slovėnija</i>	8	5	4	6	6	11	7
<i>Šalių kandidačių vidurkis</i>	19	14,4	14,6	14,3	14,7	18,5	15,1

**Šaltinis:** J. Hellmann, G. Jones ir D. Kaufmann, „Užgrobk valstybę, nugalėk: valstybės užgrobimas, korupcija ir įtaka pereinamuoju laikotarpiu“, politikos tyrimo darbinis dokumentas 2444, Pasaulio banko institutas ir Vyriausiojo ekonomisto įstaiga, ERPB, 2000 m. rugsėjis, p. 9.

12 lentelė: Įmonių atsakymai į klausimą „Kokių poveikių jūsų verslui turėjo sekančios korupcijos formos? Parlamento narių balsų pardavimas privatiems suinteresuotiems asmenims.“ (procentai nuo visų apklaustųjų)

	Jokio poveikio	Mažą poveikį	Didelį poveikį	Labai didelį poveikį	Stebėjimų skaičius
<i>Bulgarija</i>	62	10	18	10	68
<i>Čekijos Respublika</i>	71	12	14	4	95
<i>Estija</i>	67	19	9	5	103
<i>Vengrija</i>	73	15	7	5	101
<i>Lietuva</i>	77	8	10	6	73
<i>Lenkija</i>	66	21	8	5	171
<i>Rumunija</i>	62	16	12	11	76
<i>Slovakija</i>	69	11	17	3	71
<i>Slovėnija</i>	80	12	2	6	111
<i>Latvija</i>	30	30	31	9	122

13 lentelė: Įmonių atsakymai į klausimą „Koki poveikį jūsų verslui turėjo sekančios korupcijos formos? Privačių suinteresuotų asmenų įnašai politinėms partijoms.” (procentai nuo visų apklaustųjų)

	<i>Jokio poveikio</i>	<i>Mažą poveikį</i>	<i>Didelį poveikį</i>	<i>Labai didelį poveikį</i>	<i>Stebėjimų skaičius</i>
<i>Bulgarija</i>	47	10	22	21	78
<i>Čekijos Respublika</i>	87	8	2	3	89
<i>Estija</i>	55	29	13	4	108
<i>Vengrija</i>	90	7	2	2	108
<i>Lietuva</i>	69	18	7	6	83
<i>Lenkija</i>	74	16	6	4	172
<i>Rumunija</i>	59	14	17	10	71
<i>Slovakija</i>	56	24	14	6	84
<i>Slovėnija</i>	67	22	6	5	109
<i>Latvija</i>	34	31	24	12	119

**Pastaba:** Dėl apvalinimo sudėjus suma gali būti nelygi 100.

**Šaltinis:** VAIRT dialoginis duomenų rinkinys, Pasaulio bankas, <www.worldbank.org>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugpjūčio 22)

### *Apibendrinimo problemos*

Nors aukščiau trumpai apibūdinti tyrimai duoda maža įrodymų, kad pastaraisiais metais korupcija šalyse kandidatėse sumažėjo, keletas priežasčių verčia nepamiršti atsargumo tiek vertinant pačius tyrimus, tiek ir suabejoti, ar išmintinga spresti apie tai, sumažėjo ar padidėjo korupcija apskritai toje šalyje. Kai kurios iš tų priežasčių jau buvo bendrais bruožais apibūdintos 1.2.1 poskyryje; visų pirma tai skirtumas tarp nuomonės apie korupcijos buvimą ir asmeninės patirties, bei ribotas korupcijos supratimas - kad ji apsiriboja kyšininkavimu ir neoficialiais mokėjimais. Ypač reikia pabrėžti, kad beveik visai neįvertintas liko klientelizmo kaip sociopolitinės organizacijos formos postkomunistinėse visuomenėse paplitimas.

Be to, daugelis iš tyrimų metu gautų įrodymų remiasi nuomonėmis apie bendrą korupciją toje šalyje, mažai teatsižvelgiant ar visai neatsižvelgiant į galimybę, kad korupcija vienu metu gali vienose srityse mažėti, o kitose didėti. Nors VAIRT tyrimas yra svarbus žingsnis link didesnio sudėtingumo, besiremiančio administracinės korupcijos atskyrimu nuo valstybės užgrobimo (žr. aukščiau), apklaustų firmų skaičius, svyravęs nuo 70 iki 170, duoda pagrindo klausti, kokių mastų tyrimo rezultatai atspindi padėtį visose firmose.

Be statistinių klausimų, susidaryti nuomonę apie korupcijos raidos tendencijas

šalyse kandidatėse apsunkina ekonominio perėjimo situacija. Pavyzdžiui, reikėtų apytikriai atskirti „pereinamąją“ korupciją nuo „įprastinės“ korupcijos. „Pereinamoji korupcija“ reiškia korupciją vienkartinuose procesuose, tokiuose kaip privatizacija; ji buvo plačiai paplitusi visose šalyse kandidatėse. „Įprastinė korupcija“ vadinama korupcija veiklose, kurios vyksta bet kokioje valstybėje (pavyzdžiui, licencijavimo procedūrose, kompanijų registravime ar konkurencijos reguliavime). Aišku, kad tvirtinimai apie korupcijos tendencijas šalyse kandidatėse turi atsižvelgti į šių korupcijų skirtumą: korupcijos lygių kritimas gali atspindėti privatizacijos procesų užbaigimą, o korupcijos didėjimas gali, pavyzdžiui, atspindėti teismo institucijų kasdieninės naštos didėjimą.

### *GRECO*

Visi šie veiksniai pabrėžia du svarbiausius dalykus. Pirma, korupcijos įvertinimus atskirose šalyse reikėtų naudoti tik ribotu mastu, jei tik jie nėra detalizuoti ir susieti su konkrečiomis institucijomis. Antra, kaip rodo SESSP pranešimai apie atskiras šalis, juntamas bendras detalių tyrimų apie korupciją šalyse kandidatėse trūkumas; trūksta tiek tyrimų,<sup>88</sup> tiek ir įvairių institucijų neatsparumo korupcijai kokybinės analizės.

Kita vertus, pagal GRECO įvertinimo pranešimų programą jau pradėtas vykdyti korupcijos ir antikorupcinės politikos analizavimas remiantis Europos Tarybos 20 Pagrindinių principų. Tie tyrimai tebėra pradinėje stadijoje, ir dar nepradėtas šalių įvertinimas pagal kai kuriuos jautresnius Pagrindinius principus (pavyzdžiui, politinių partijų finansavimą). Nepaisant to, GRECO pranešimai iš esamos medžiagos geriausiai tinka analizavimui, besiremiančiam nuosekliais standartais, ir leidžiančiam daryti įvertinimus, kuriuos galima naudoti palyginimams, bent jau antikorupcinės politikos srityje.

### **3.3.2 Korupcijos vietos**

SESSP pranešimai apie atskiras šalis patvirtina daugelį iš Europos Komisijos gautų duomenų apie korupciją šalyse kandidatėse, ypač liečiančių administracinę korupciją. Tačiau tuose pranešimuose yra ir reikšmingų įrodymų, kad šalys kandidatės yra pajėgios imtis administracinės korupcijos ir sumažinti ją. Pavyzdžiui, atrodo, kad daugelyje šalių, kaip antai Čekijos Respublikoje, Latvijoje ir Lenkijoje, pavyko smarkiai sumažinti korupciją muitinių valdžios organuose.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Yra tik kelios vertos dėmesio išimties, tokios kaip Transparency International vietinio skyriaus atlikti dideli tyrimai Lietuvoje, Pasaulio banko diagnostiniai tyrimai, atlikti Slovakijoje ir Rumunijoje, bei tyrimai, kuriuos Milleris ir kiti atliko Slovakijoje ir čekijos Respublikoje; jie cituoti aukščiau.

<sup>89</sup> Transparency International Vengrijos skyrius taip pat laiko muitinių reformą viena iš pagrindinių sričių, kuriose kovojant si korupcija pasiekta apčiuopiama pažanga.

SESSP pranešimai taip pat atkartoja Komisijos išvadas, identifikuodami problemas teismų sistemoje ir teisėsaugos institucijose, tiek korupcijos, tiek ir šių institucijų neefektyvumo kovojant su korupcija atžvilgiais. Jie pabrėžia problemas, liečiančias teismo persekiojimo institucijų nepriklausomumą, ypač Lenkijoje ir Rumunijoje. Apskritai tai dar nė vienoje šalyje kandidatėje teismai ir teismo persekiojimo institucijos neįrodė esą pakankamai nepriklausomi ar pajėgūs vykdyti tyrimą ir teismo persekiojimą remiantis įtarimais, liečiančiais politikus ar partijas, kur tai nepatinka įtakingiems politiniams sluoksniams.

Tačiau SESSP pranešimai apie šalis smarkiai skiriasi nuo Komisijos tuo, kad jie akcentuoja korupciją daugelyje kitų žemiau išvardintų sričių.

### *Valstybės užgrobimas*

Viena iš sričių, kurioms Komisija skyrė mažai dėmesio, buvo korupcija šalių kandidačių įstatymų leidimo procese; jos pavyzdį Pasaulio bankas apibrėžia kaip „valstybės užgrobimą“ (žr. aukščiau). SESSP pranešimai apie šalis rodo, kad nekontroliuojama lobistinė veikla yra rimta problema daugelyje šalių kandidačių. Daugelis šalių ėmėsi svarbių priemonių, pavyzdžiui, pradėjo viešai skelbti siūlomus įstatymus Internete ir prašo pilietinės visuomenės irgi įnešti savo indėlį. Nepaisant to atrodo, kad nė vienoje šalyje įstatymų leidimo procesas nėra sureguliuotas pakankamai gerai, kad apribotų blogą įtaką, kurią įstatymų leidimui daro įtakingi komerciniai sluoksniai; pavyzdžiui, tą būtų galima padaryti organizuojant oficialius konsultacijų procesus, kuriuose dalyvautų tik skaidrios suinteresuotų sluoksnių asociacijos. Pavyzdžiui, Čekijos Respublikoje svarstymų parlamente procesas labai neatsparus parlamento narių korumpuotumui, o slaptos lobistinės veiklos problemos per pastarąjį dešimtmetį, atrodo, tapo sisteminėmis. Įtakingų komercinių sluoksnių, finansiškai parėmusių politines partijas, sėkminga lobistinė veikla, galėjo būti problema Estijoje ir Lietuvoje, ir yra laikoma viena iš svarbiausių korupcijos problemų Latvijoje. Bulgarijoje yra rimtų abejonių ar įmanoma sėkmingai įgyvendinti vyriausybės antikorupcinę strategiją, kai jai smarkiai priešinasi tie, kas suinteresuoti reformos blokavimu (pavyzdžiui, muitinių administracija).

### *Politinių partijų finansavimas*

Korupcija per politinių partijų finansavimą buvo svarbiausia problema daugumoje šalių kandidačių. Nė viena šalis neįgyvendino efektyvios sistemos korupcijai apriboti, nors perėjimas prie dosnaus finansavimo iš valstybės kišenės Čekijos Respublikoje, griežti reikalavimai pranešti apie gaunamas aukas Estijoje (o vėliau ir Latvijoje) ir prižiūrėtojo vaidmens priskyrimas Rinkimų komisijai Lenkijoje yra svarbūs žingsniai reikiama linkme. Kita vertus, problemos mastas smarkiai svyruoja. Vieną kraštutinumą sudaro Rumunija, kur korupcija finansuojant partijas yra sisteminė, ir atrodo, kad ji susijusi su rinkimų kandidatų mokėjimais partijoms

už tai, kad jos įtrauktų juos į kandidatų sąrašus. Partijų finansavimas Bulgarijoje, Latvijoje, Lenkijoje ir Slovakijoje, kaip manoma, per pastarąjį dešimtmetį buvo labai korumpuotas. Partijos finansavimo skandalas nuvertė Čekijos vyriausybę 1997 metais, o kitose šalyse lieka rimtų abejonių apie partijų sąskaitų tikslumą ir privačių suinteresuotų sluoksnių ryšius su partijomis.

### *Viešieji pirkimai*

Nepaisant kuo toliau tuo išsamesnių viešųjų pirkimų įstatymų priėmimo visose šalyse kandidatėse, korupcija viešųjų pirkimų srityje pasilieka rimta ir plačiai paplitusi problema daugumoje, jei ne visose šalyse kandidatėse. Nors viešųjų pirkimų įstatymai daug prisidėjo prie labiausiai akį rėžiančių korupcijos formų, besiremiančių konkursų reikalavimų vengimu, išgyvendinimo, tiek kontraktus sudarinėjantys valdžios organai, tiek kainą siūlančios kompanijos lengvai prisitaikė prie naujų sąlygų. 10-20 procentų kontrakto vertės dydžio kyšiai minimi kaip tipiški daugelyje šalių, įskaitant Čekijos Respubliką, Vengriją, Latviją, Lietuvą, Lenkiją ir Rumuniją. Bulgarijoje ir Slovakijoje pirkimai, atrodo, tapo tikru korupcijos židiniu, o Estijoje ir Slovėnijoje pirkimų priežiūros sistemos trūkumai verčia abejoti pirkimų proceso sąžiningumu.

### *Viešasis administravimas*

SESSP pranešimai apie šalis patvirtina plačiai paplitusią nuomonę, kad korupcija viešajame administravime yra rimta problema, kurią palaiko, tarp kitko, ir nesugebėjimas reformuoti pažeidžiamas sritis, tokias kaip licencijavimo procedūros, nesugebėjimas išgyvendinti protekcionizmą skirstant pareigas, efektyvių procedūrų administraciniam sprendimams apskusti ar jas ištirti nebuvimas, nesugebėjimas išvengti plačiai išplitusių interesų konfliktų.

Nors pranešimai apie šalis nėra nukreipti konkrečiai į vietinę valdžią, vykdam SESSP tyrimą paaiškėjo, kad korupcija vietinės valdžios lygmenyje daugelyje šalių yra ypač rimta problema. Tiesą sakant, Estijoje korupcija vietinės valdžios lygmenyje nuosekliai ryškėjo kaip aštriausia problema, kurią palaiko vietos firmų glaudūs ryšiai su pareigūnais bei daugelio rimtų įstatymų vykdymo priežiūros institucijų nesugebėjimas efektyviai veikti vietinės valdžios lygmenyje. Turint galvoje palyginti žemus bendrus korupcijos lygius Estijoje, vietinės valdžios korupcija, atrodo, turėtų būti svarbi problemų sritis kitose šalyse kandidatėse.

### *Piliečių sąmoningumas ir skriaudų atitaisymas*

Šalyse kandidatėse piliečių suvokimas apie korupciją yra išpūstas, perdėtas ir kartu stokoja informuotumo. Korupcija buvo svarbi politinė problema daugumoje šalių kandidačių, išskyrus Estiją ir Slovėniją. Tačiau tai, kaip žmonės suvokė ją, neskatinu nuolatinio spaudimo elitui, kad jis elgtųsi nekorumpuotai ar vykdytų nuosekliai ir efektyviai antikorupcinę politiką. Vietoj to daugelyje šalių - nors ir



nevienodu laipsniu - pasirodė elgsenos modelis, kuriame korupcija ir apskritai nesąžiningumas tapo vienu iš svarbiausių ginklų tų, kurie siekia valdžios. To pasekmė yra rinkimai, kuriuose korupcija naudojama kaip argumentas vyriausybėms nuversti, žadant švaresnę ateitį, tačiau po rinkimų antikorupcijos pretekstas naudojamas kompetentingų darbuotojų atsikratymui ar dar blogiau - daugiausia politinių oponentų puldinėjimui ir jų autoriteto griovimui. Tai akivaizdžiausiai reiškėsi Lenkijoje, kur 2001 m. rinkiminė kova sukosi daugiausia apie korupcijos problemą, o po rinkimų sudaryta vyriausybė maža tenuveikė kokiai nors nuosekliai antikorupcinei politikai vykdyti ar elgtis kitaip nei jos pirmtakai. Net ten, kur vyriausybės atėjo į valdžią su nuoširdžiais ketinimais įgyvendinti ilgalaikę antikorupcinę politiką, jau vien korupcijos kaip politinės problemos svarba linkusi trukdyti visų partijų sutarimui, reikalingam norint įgyvendinti svarbiausias reformas (pavyzdžiui, apriboti korupciją įstatymų leidimo procese).

Keliose šalyse pilietinės visuomenės organizacijos vaidino labai svarbų vaidmenį formuluojant antikorupcinę politiką ir palaikant tam tikrą nuolatinio vyriausybių spaudimo įgyvendinti ją laipsnį, ypač Bulgarijoje ir Latvijoje. Nepaisant to, piliečiai ir toliau stokoja efektyvių procedūrų apskusti administracijos sprendimus ir pastangų šviesti piliečius, aiškinti jiems jų teises valstybės atžvilgiu. Kontaktuose su viešąja administracija piliečiai, žinantieji savo teises bei kaip ir į ką kreiptis dėl skriaudos atitaisymo, gali suvaidinti svarbiausią vaidmenį mažinant kasdieninę korupciją net tose šalyse, kur korupcijos problemos tokios aštrios kaip, pavyzdžiui, Bulgarijoje.<sup>90</sup>

### *Žiniasklaidos nepriklausomumas*

Nors žiniasklaida vaidino nepaprastai svarbų vaidmenį didinant piliečių suvokimą apie korupcijos egzistavimą šalyse kandidatėse, tebėlieka daug svarbių barjerų, trukdančių efektyviai tiriamajai žurnalistikai. Rumunijoje įstatymų sąvaduose tebėra drakoniškos teisės normos, apribojančios žodžio laisvę; mažesnę nerimą keliantys, bet vis dėlto problemiški įstatymai lieka ir Bulgarijos bei Lenkijos įstatymų sąvaduose. Rimtesnė problema, egzistuojanti beveik visose šalyse kandidatėse, tebėra plačiai paplitęs nesugebėjimas garantuoti valstybinio radijo ir televizijos nepriklausomumą: daugumoje šalių valstybinės televizijos politinė kontrolė ar įtaka jai daroma per radijo ir televizijos priežiūros institucijas arba naudojant finansinį spaudimą.

<sup>90</sup> Vienas vietinis analitikas Sofijoje pareiškė nuomonę, kad piliečiai, žinantys savo oficialias teises, gali tvarkyti reikalus su Bulgarijos valstybės tarnautojais nesinaudodami korupcija. Pagal interviu su Ruslanu Stefanovu, projekto direktoriumi Ekonominės politikos institute Sofijoje, 2002 m. vasario 8.

14 lentelė: Pagrindinės probleminės sritys, identifikuotos SESSP pranešimuose apie šalis ir Europos Komisijos 2001 m. reguliariajame pranešime

<i>Šalis</i>	<i>Pagrindinės problemos, identifikuotos 2001 m. SESSP pranešime</i>	<i>Pagrindinės problemos, identifikuotos 2001 m. reguliariajame pranešime</i>
<i>Bulgarija</i>	Muitinės Politinių partijų finansavimas Vietos valdžia Teismai	Teismai Esamų antikorpucinių įstatymų įgyvendinimas Sunkios licencijų ir leidimų išdavimo procedūros
<i>Čekijos Respublika</i>	Formalus antikorpucinės politikos įgyvendinimas Nekontroliuojama lobistinė veikla Viešieji pirkimai	Valstybės valdymo įstatymo nebuvimas Viešieji pirkimai
<i>Estija</i>	Silpnas įstatymų įgyvendinimas Antikorpucinių institucijų neefektyvumas Vietos valdžia Viešieji pirkimai	Policija (smulki korupcija) Muitinės
<i>Vengrija</i>	Politinės partijos protekcionizmas Teismo persekiojimo nepriklausomumas Viešieji pirkimai Žiniasklaidos nepriklausomumas	Nekonkretizuota
<i>Latvija</i>	Blogas antikorpucinių institucijų koordinavimas Nekontroliuojama lobistinė veikla Politinių partijų finansavimas Viešieji pirkimai	Viešasis administravimas Koordinavimo stoka
<i>Lietuva</i>	Patikimos informacijos stoka Politinių partijų finansavimas	Viešasis administravimas Būtinybė patvirtinti Nacionalinę antikorpucinę strategiją
<i>Lenkija</i>	Stoka valios sukurti antikorpucinę strategiją Nebudžetinės institucijos Teismo persekiojimo nepriklausomumas Korupcija kaip populistinė politinė problema	Korupcijos suvokimas visuomenėje Nuoseklios pozicijos, koordinavimo ir išteklių stoka
<i>Rumunija</i>	Teismai, teisminis persekiojimas ir policija Partijos finansai Parlamentas: neliečiamumas Politinių partijų finansavimas Teisinės normos, nukreiptos prieš žiniasklaidą	Antrinių įstatymų, reikalingų antikorpuciniams įstatymams įgyvendinti, stoka Neveikianti antikorpucinė institucija Partijos finansai
<i>Slovakija</i>	Korupcijos toleravimas Nesugebėjimas įgyvendinti antikorpucinę strategiją Teismai Viešasis administravimas Sveikatos apsauga ir švietimas	Teismai Antikorpucinė strategija dar neįgyvendinta
<i>Slovėnija</i>	Antikorpucinės strategijos nebuvimas Interesų konfliktas, klientelistiniai tinklai Silpnas įstatymų įgyvendinimas Vietos valdžia Viešieji pirkimai Silpna pilietinė visuomenė	Interesų konfliktas

## 3.4 Antikorupcinė politika šalyse kandidatėse

### 3.4.1 Įrodymai

Daug antikorupcinės politikos tendencijų šalyse kandidatėse išryškėja iš įrodymų, pateiktų SESSP pranešimuose apie šalis. Visa apimanti tema yra politinės valios užsiimti korupcija stoka.<sup>91</sup> To įrodymai plačiai paplitę, įskaitant šalių kandidačių nesugebėjimą pasiekti visų partijų sutarimą dėl antikorupcinės politikos,<sup>92</sup> vykdomosios valdžios organų nenoras suteikti pakankamai nepriklausomumo antikorupcine veikla užsiimantiems prokurorams,<sup>93</sup> ir tendencijos vykdyti lengvesnes nacionalinių antikorupcinių strategijų sudėtines dalis arba antikorupcines politikas vykdyti tik formaliai, be tikro jų įgyvendinimo.<sup>94</sup> Akivaizdi išimtis iš šių abejonių, atrodo, yra Lietuva, kuri sukūrė vieną iš išsamiausių ir sudėtingiausių antikorupcinių strategijų šiame regione, priėmė daug labai svarbių įstatymų, kurie vis geriau įgyvendinami, o svarbiausia, kad ji vienintelė iš visų šalių kandidačių sukūrė tikrai nepriklausomą antikorupcinę instituciją.

Ten kur vyriausybės įgyvendino antikorupcines strategijas, šios pagal savo sumanymą ar įgyvendinimą buvo orientuotos į represijas, slopinimą ir į baudžiamąją teisę grindžiamą traktavimą, ir buvo nukreiptos visų pirma į korupciją žemuosiuose lygmenyse, o ne į korupciją aukštose sferose. Tai aiškiausiai buvo matyti Rumunijoje, tačiau būdinga ir daugumos antikorupcinių strategijų įgyvendinimui, kai pastangos griežtinti baudžiamosios teisės nuostatas ar imtis administracinės korupcijos daromos lengviau nei, pavyzdžiui, interesų konflikto nuostatų griežtinimas aukšto rango pareigūnams arba nuostatos, reguliuojančios lobistinę veiklą arba griežtesnės partijų finansavimo nuostatos. Ir vėl įsidėmėtina, nors gal ir dalinė, išimtis yra Lietuva; Estija irgi priėmė visapusiškesnius įstatymus negu kitos šalys kandidatės, nors neaišku, koku mastu tie įstatymai įgyvendinti.

Antikorupcinių strategijų šalyse kandidatėse represinis polinkis jau pats savaime atspindi tai, kad šios strategijos daugelyje atvejų buvo per daug einančios „iš viršaus žemyn“; kitaip sakant sukurtos elito lygmenyje, mažai teijungiant ar visai neijungiant firmų, pilietinės visuomenės ir žemesnio rango pareigūnų. Nors toks būdas gali duoti rezultatų mažinant administracinę korupciją, jis turi didelių

<sup>91</sup> Taip yra, bent iš dalies, dėl paskatų, su kuriomis susiduria valdžios turėtojai postkomunistinėse šalyse. žr. 3 skyrių.

<sup>92</sup> Tai buvo ypač aštri problema Lenkijoje, tačiau ji aiškiai trukdė vykdyti antikorupcinę politiką ir, pavyzdžiui, Bulgarijoje, čekijos Respublikoje ir Slovakijoje.

<sup>93</sup> Atrodo, kad ši problem ypač gerai matoma buvo Lenkijoje ir Rumunijoje, nors SESSP duomenys nepakankamai detalūs, kad būtų galima daryti išvadą, jog ji ne mažiau rimta ir kai kuriose kitose šalyse.

<sup>94</sup> Pavyzdžiui, tai buvo pastebėta čekijos Respublikoje ir Slovakijoje.

trūkumų dėl to, kad nesugeba sukurti ilgalaikį prieš korupciją nukreiptą spaudimą visuomenėje bei įtraukti pareigūnus, esančius politikos taikinyje, į politikos formavimo procesą, taip netekdamas svarbios galimybės gauti jų paramą.<sup>95</sup>

Faktiškai visos tos tendencijos šalių kandidačių antikorpupcinėse strategijose formaliai derinasi su Europos Komisijos reikalavimais ir leidžia vietiniams elitams patenkinti stojimo į ES reikalavimus, tokius kaip tarptautinių konvencijų pasirašymas ir ratifikavimas, bet tikrovėje reiškia labai mažą realią pažangą kovoje su korupcija arba daug žadančių antikorpupcinių politikų kūrime. Turint galvoje derybų dėl stojimo į ES pobūdį, tai, kad jos yra Komisijos dialogas su šalių kandidačių vyriausybėmis, to sunku išvengti. Nepaisant to, tai neišvengiamai sukelia klausimus, ar įmanoma užsiimti korupcija aukštose sferose naudojantis procesu, kuriame Komisija tikisi politikos inicijavimo ir jos įgyvendinimo iš tų pačių elitų, iš kurių galima laukti antikorpupcinės politikos trukdymo.

### 3.4.2 Stojimo proceso poveikis antikorpupcinei politikai

Stojimo į ES procesas padarė didelį poveikį teisinėms ir institucinėms sistemoms, įtrauktoms į kovą su korupcija. Komisijos spaudimas vedė prie svarbių pasikeitimų įstatymų visumoje, ypač viešųjų pirkimų įstatymų, baudžiamosios ir civilinės teisės procedūrų, antikorpupcinių įstatymų ir valstybės valdymo tarnybos teisinių sistemų srityse. ES pozicijos baudžiamosios teisės įgyvendinimo srityje sąlygojo svarbius pasikeitimus šalyse kandidatėse, tokius kaip padidėjęs įvairių įgyvendinimo organų veiklos, teisėsaugos pareigūnų mokymo veiklos ir ES remiamos teismų sistemos reformos koordinavimas. Pavyzdžiui, pažanga, pasiekta Čekijos Respublikoje didinant vykdomųjų organų ir teismų efektyvumą kovojant su korupcija ir ekonominiais nusikaltimais, dideliu mastu tapo įmanoma tik dėl ES pagalbos.

Tačiau net antikorpupcinės politikos siaurąja prasme srityje Komisija stokojo įgaliojimų ar kokio nors ES geriausios praktikos standarto kriminalinių tyrimų ir teismo persekiojimo srityse, kurie leistų jai daryti spaudimą šalims kandidatėms imtis priemonių, kurios užtikrintų teismo persekiojimą vykdančių institucijų nepriklausomumą nuo nederamų įtakų, pavyzdžiui, Lenkijoje ir Rumunijoje.<sup>96</sup>

Be to, Komisijos įtaka politikų, kurios efektyviai apribotų korupciją, vystymui buvo apribota daugelio priežasčių. Pirma, kaip parodė 2.1 skyrius, pati Europos Sąjunga neturi plačios antikorpupcinės sistemos. Antra, kaip pažymėta aukščiau,

<sup>95</sup> Akivaizdžiausias to pavyzdys buvo valstybės valdymo tarnybos etikos kodeksų priėmimas daugelyje šalių kandidačių. Jie paprastai buvo priimami vyriausybės lygmenyje, nesikonsultuojant su tais pareigūnais, kuriems tie kodeksai bus taikomi.

<sup>96</sup> Pavyzdžiui, Prancūzijoje vyriausias valstybės kaltintojas yra Valstybinių kaltinimų ministras.

iš viršaus žemyn nukreipta Komisijos įtaka šioje srityje trukdo bandymams sistemingai skatinti platesnes strategijas, o ne tenkintis iniciatyvomis, kurias vyriausybės jau pareiškė norinčios priimti. Ir vėl tai yra greičiausiai neišvengiama antikorupcinės politikos srityje, jei tik Komisija nori išvengti atviro konflikto su korumpuotomis vyriausybėmis. Šioje srityje išryškėja bet kokio Komisijos spaudimo šalims kandidatėms užsiimti įstatymų leidybos procesų korupcijos problemomis nebuvimas.

Trečia, daugelyje politikos sričių esami ES standartai nėra nukreipti visų pirma į korupcijos prevenciją. Pavyzdžiui, Komisijos direktyvų dėl viešųjų pirkimų svarbiausias tikslas yra skatinti bendrą rinką pirkimų srityje, o pirkimus reguliuojančių įstatymų antikorupcinis poveikis yra tik antraeilis tikslas.<sup>97</sup> Panašiai ir Komisijos spaudimas šalims kandidatėms vykdyti valstybės valdymo tarnybos reformą nėra motyvuotas visų pirma noro apriboti korupciją, bet skatinamos poreikio sukurti profesionalų viešąjį administravimą, sugebantį įgyvendinti *acquis*.

Pats savaime platesnis tokių Komisijos direktyvų požiūris yra geras dalykas. Korupcija yra ne vienintelė ir tikriausiai ne pati svarbiausia iš problemų, su kuriomis susiduria viešosios administracijos Vidurio ir Rytų Europoje, ir į tai reikėtų atsižvelgti projektuojant reformas. Tačiau tai tik pabrėžia svarbą to fakto, kad veikia reikia akcentuoti tokių reformų teigiamus aspektus šalių kandidačių vyriausybėms ir pareigūnams, o ne pabrėžti jų „neigiamą“ poveikį korupcijai. Kaip jau minėta anksčiau (1.2.2 poskyryje), geriausias kovos su korupcija būdas dažnai gali būti ne tiesioginė kova su ja, o kitų svarbiausių politinių tikslų siekimas, kurių įgyvendinimo šalutinis efektas būtų korupcijos sumažėjimas.

### *ES pagalba antikorupcinei politikai*

Nors Europos Komisija nori, kad šalys kandidatės užsiimtų korupcijos problema, tačiau praktikoje jos pagalba antikorupcinėms politikoms buvo organizuota nekoordinuotu būdu. PHARE projektai, susiję su antikorupcine politika, kuriami specialiai numatytam tikslui, juose dažnai pasikliaujama konsultavimo sutartimis su privačiomis firmomis; nėra centralizuoto išteklių ar oficialių ES ekspertizų fondo arba kokios nors dvynių ar komandiruočių sistemos, organizuotos sistemingu ir planingu pagrindu.

<sup>97</sup> Žr., pavyzdžiui, Europos Komisijos leidinį *Viešieji pirkimai Europos Sąjungoje*, Komisijos pranešimas, COM (98) 143, 1998 m. kovo 11.

#### 4. KORUPCIJA IR STOJIMO Į ES PROCESAS: PASIRINKIMAI ATEIČIAI

Korupcija yra problema, labai svarbi šalims kandidatėms, visų pirma kaip kliūtis jų pačių demokratijų ir rinkos ekonomikų stiprinimui. Antikorupcinė politika taip pat buvo padaryta vienu iš svarbiausių priėmimo į ES kriterijumi. Tačiau Europos Komisijos pozicija korupcijos šalyse kandidatėse atžvilgiu ne visada skatino vystymą tokių antikorupcinių politikų, kurios atitiktų egzistuojančias problemas. Taip pat šalims kandidatėms buvo nepakankamai išaiškinta, kokius reikalavimus jos turi įvykdyti (ar turėjo būti įvykdžiusios) antikorupcinės politikos prasme, kad patenkintų stojimo kriterijus.

Tai gali būti jau nebeaktualu aštuonioms šalims kandidatėms, kurios, atrodo, turėtų būti pakviestos į Sąjungą artimiausioje ateityje. Tačiau tai tebelieka aktualu Bulgarijai ir Rumunijai - šalims, kurios nebus pakviestos prisijungti prie ES pradiniam jos plėtimosi etape, ir kurios, atrodo, yra labiausiai kamuojamos korupcijos problemų. Akivaizdu, kad tai aktualu ir toms šalims, kurios tebėra ankstyvose derybų su ES stadijose, tačiau, kaip tikimasi, galų gale vis tiek prisijungs prie jos (pavyzdžiui, Vakarų Balkanų šalys). Tikrovėje tai aktualu ir šalims, kurios bus pakviestos prisijungti. Korupcija nėra tik „įstojimo į ES problema“, o visoms šalims kandidatėms svarbi problema kaip reiškinys, įvairiu mastu pakertantis jų demokratijų kokybę, o galbūt ir jų ekonominę vystymąsi.

Be to, korupcija šalyse kandidatėse turi pasilikti ir pačios Komisijos rūpesčiu. Artėjanti priėmimo į ES banga didina susirūpinimą tuo, kad pati Europos Sąjunga neturi aiškios antikorupcinės sistemos. Šiuo metu ši sistema apsiriboja siauros orientacijos konvencijomis, kurių didesnioji šalių narių dalis dar neratifikavo<sup>98</sup> ir todėl ji dar negalioja. Komisijos įgaliojimai kelti korupcijos problemas šalyse kandidatėse buvo dirbtinai praplėsti Kopenhagos mandato, kuris leido Komisijai reikalauti iš šalių kandidačių vykdyti reformas ir politikas, kurias ji neturi įgaliojimų primesti dabartinėms šalims narėms. Tačiau Kopenhagos mandato galiojimas pasibaigs kai šalys kandidatės bus pakviestos prisijungti prie Sąjungos, nepaisant to, kad korupcijos problemos tebėra rimtos daugumoje šalių, kurios, kaip tikimasi, bus pakviestos prisijungti prie ES artimiausioje ateityje. Esant tokiai padėčiai reikia perorientuoti dėmesį į užsiėmimą korupcijos problema per aiškesnius standartus ir mechanizmų stiprinimą Europos Sąjungoje kaip visumoje.

Naudingas išeities taškas ES ateities pasirinkimams antikorupcinės politikos srityje analizuoti yra konstatavimas, kad Sąjunga atsilieka nuo kelių kitų tarptautinių

<sup>98</sup> Vienas iš pavyzdžių yra daugumos šalių narių nesugebėjimas ratifikuoti 1995 m. Konvenciją dėl Europos bendrijų finansinių interesų apsaugos, bei Italijos nenoras prisijungti prie GRECO.

organizacijų antikorupcinių priemonių ir mechanizmų kūrimo požiūriu. Kai nėra jokios realios ES antikorupcinės sistemos, iškyla aštrūs klausimai kaip ES užsiims korupcija šalyse kandidatėse po to, kai jos bus priimtos į ES. Ši problema gali tapti aštri, jei, kaip rodo daugelis turimų įrodymų, administracinė korupcija yra daug plačiau paplitusi šalyse kandidatėse negu didžiojoje daugumoje šalių narių; tai gali sutrukdyti *acquis* įgyvendinimą ir Sąjungos lėšų paskirstymą. Tačiau tai yra problema ir ES šalyse narėse, kur korupcijos svarba gali kuo toliau tuo labiau didėti. Net jei korupcija tiesiogiai ir netrukdo įgyvendinti *acquis*, ji pakerta svarbiausias demokratines vertybes, kurias Sąjunga stengiasi atstovauti, jau nebekalbant apie bendros rinkos sąžiningumą.

Turint galvoje šios Apžvalgos konstatavimą, liečiantį kokybiškos informacijos ir tyrimų apie korupciją stoką bei neišvengiamai ilgalaikį efektyvios antikorupcinės politikos pobūdį, atrodo, kad yra dvi svarbiausios sritys, kuriose ES turėtų rasti sprendimus. Pirma, reikia atlikti daug daugiau tyrimų apie korupciją tiek dabartinėse ES šalyse narėse, tiek šalyse kandidatėse, kad būtų galima nustatyti realias korupcijos vietas ir priežastis konkrečiuose sektoriuose. Tokie tyrimai gali būti vykdomi po tiesiogine Komisijos globa, tačiau, turint galvoje ribotus oficialius Komisijos įgaliojimus korupcijos srityje, šiuo metu labiau tikėtina, kad juos galėtų organizuoti kitos tarptautinės organizacijos, tokios kaip Pasaulio bankas, ERPB, EBPO ir pilietinės visuomenės organizacijos. Antra, ES aiškiai stokoja antikorupcinių standartų sistemos ar mechanizmo stebėti kaip laikomasi tokios sistemos.

Tokioje situacijoje aišku, kad ES gali žengti pirmyn tik stiprindama šioje srityje ryšius su Europos Taryba. Kaip bendrais bruožais aprašyta 2.2 skyriuje, Europos Taryba priėmė daug svarbių antikorupcinių dokumentų, tarp jų dvi antikorupcines konvencijas ir Dvidešimt pagrindinių principų bei įsteigė atskirą kovojančių su korupcija valstybių organizaciją GRECO. GRECO organizuoja stebėjimą, kaip laikomasi tų principų (ir konvencijų kai tik jos įsigalios). Šios sistemos stipriosios pusės, be kitko, yra šios:

- šie principai įterpti į sistemą, kuri yra lanksti ir toleruoja nacionalinius savitumus: Pagrindinių principų laikymasis ar artėjimas prie jų nebūtinai reiškia, kad visose šalyse bus tiksliai tos pačios politikos ir prioritetai;
- šie principai gali būti plėtojami remiantis dialogu tarp lygiateisių bendrijų;
- GRECO sukūrė veikiantį įvertinimo procesą, besiremiantį lygių partnerių tikrinimu ir dialogu su šalių narių vyriausybėmis, o tikrinimo procese į vertinančias grupes kaip lygiateisiai įtraukiami Vakarų ir Rytų Europos šalių atstovai.

Nors ES oficialūs ryšiai su Europos Taryba apskritai yra minimalūs, antikorupcinės politikos srityje yra aiškios galimybės, kuriomis pasinaudodama ES galėtų didinti savo įtaką Tarybos antikorupcinei sistemai Europos Sąjungoje. Pagal GRECO statuto 5 straipsnį Europos Bendrija gali būti pakviesta dalyvauti GRECO darbe tokiu būdu, koks bus apibrėžtas nutarime, įtvirtinančiame tokį dalyvavimą.<sup>99</sup> Antra, šalims kandidatėms keliamas reikalavimas pasirašyti Europos Tarybos antikorupcines konvencijas ir beveik visų šalių narių narystė GRECO organizacijoje kartu paėmus sudaro stiprią moralinę - jei ne teisinę - priemonę paskatinti visas šalis nares ratifikuoti tas konvencijas. Be to, 2002 m. liepos mėnesį įsigaliojo Baudžiamosios teisės konvencija, ir ją ratifikavę subjektai automatiškai privalo tapti GRECO nariais ir taip tampa stebimais kaip jie laikosi Pagrindinių principų. Šių veiksmų derinys nustato aiškų kelią, kuriuo tiek šalys narės, tiek ir šalys kandidatės gali būti įjungtos į korupcijos ir antikorupcinės politikos stebėjimo veikiančią sistemą.

## 5. REKOMENDACIJOS

Remiantis šioje apžvalgoje pateiktais argumentais ir jos pranešimų apie atskiras šalis duomenimis, SESSP šalims kandidatėms ir Europos Sąjungai pateikia tokias rekomendacijas, liečiančias antikorupcinę politiką.

### 5.1 Rekomendacijos šalims kandidatėms

Sekančios rekomendacijos taikytinos šalims kandidatėms apskritai. Papildomos rekomendacijos konkrečioms šalims pateiktos pranešimuose apie tas šalis.<sup>100</sup>

1. Siekti visų partijų sutarimo kuriant ir įgyvendinant antikorupcinę politiką; tam palengvinti antikorupcinėmis politikomis reikėtų vadinti tik pas politikas, kurių *svarbiausias* tikslas yra korupcijos mažinimas.
2. Skatinti detalesnius korupcijos tyrimus, siekiant praplėsti žinias apie korupcijos paplitimą ir jos pobūdį konkrečiose srityse kaip prielaidą efektyvesnei antikorupcinei politikai kurti.
3. Skatinti švietimą ir korupcijos suvokimo visuomenėje didinimo iniciatyvas, siekti, kad piliečiai žinotų savo teises ir skatinti korupcijai atsparesnės kultūros ugdymą.

<sup>99</sup> GRECO statutas, Priedas prie nutarimo (99) 5, 5 straipsnis. <<http://www.greco.coe.int>>, (paskutinį kartą informacija išrinkta iš kompiuterio 2002 m. liepos 31).

<sup>100</sup> Tai, kad rekomendacijų skaičius atskiroms šalims truputį skiriasi nereiškia, kad daugiau rekomendacijų gavusios šalys turės daugiau darbo.



4. Imtis žygių prokurorams apsaugoti nuo netinkamų įtakų.
5. Reformuoti įstatymų leidybos procesus, siekiant apriboti „valstybės užgrobimą“ keičiant parlamento procedūras korupcijos apsunkinimo kryptimi ir taip praplečiant reformas, kad jos apimtų privalomas ir skaidrias konsultacijas su suinteresuotų sluoksnių asociacijomis.
6. Realistišku ir sistemingu būdu išgyvendinti protekcionizmą, skiriant į pareigas valstybės valdymo tarnyboje.
7. Atlikti viešojo administravimo ir licencijų bei leidimų išdavimo procedūrų auditą, siekiant nustatyti korupcijos šaltinius ir įgyvendinti rekomendacijas.
8. Reformuoti administravimo procedūras, siekiant užtikrinti piliečiams realias kompensacijas ir įvesti apeliavimo procedūras, kurios leistų teismams daryti įtaką sprendimų esmei.
9. Vykdyti priemones, skirtas interesų konfliktui išvengti - geriau sukurti interesų konfliktui nepalankią atskleidimo ir kiekvienu konkrečiu atveju „savęs diskvalifikavimo“ kultūrą, negu interesų konfliktus reguliuojančias nuostatas grįsti pirmiausia nesuderinamumo teisinėmis normomis.
10. Sukurti viešojo administravimo etikos kodeksą, pasitelkus konsultacinį procesą; tai leistų pareigūnams tokius kodeksus veikiau laikyti savais, o ne primestais iš aukščiau.
11. Valdžios decentralizavimo ir vietinių valdžios organų stiprinimo kontekste užtikrinti, kad esami kompetentingi valdžios organai (ypač aukščiausia audito institucija ir viešųjų pirkimų tarnyba) būtų pajėgūs tikrinti ir kontroliuoti vietinę valdžią.
12. Reformuoti partijų finansavimo taisykles, siekiant užkirsti kelią korupcijai daugeliu skirtingų būdų, tokių kaip išlaidų limitų nustatymas, pakankamas aprūpinimas valstybės lėšomis, kad rinkimų kampanijas būtų galima finansuoti be didelio priklausomumo nuo rėmėjų, ir pavesti institucijų stebėjimą nepriklausomoms institucijoms (tokioms kaip Rinkiminė komisija).
13. Viešųjų pirkimų reformos srityje daugiau dėmesio skirti priemonėms, skirtoms veikiau viešųjų pirkimų pareigūnų sąžiningumui užtikrinti, o ne kurti procedūras, kurias vis tiek bus galima apeiti, ir kurios kliudytų dirbti geriems pareigūnams.
14. Užtikrinti radijo ir televizijos veiklą reguliuojančių institucijų kuo didesnę nepriklausomumą, griežtai apibrėžiant, kurios organizacijos turi teisę turėti savo atstovus tose institucijose.

## 5.2 Rekomendacijos Europos Sąjungai

1. Remti palyginamuosius tyrimus apie korupciją šalyse kandidatėse ir šalyse narėse.
2. Įstoti į GRECO.
3. Panaudoti Bendrijos narystę GRECO organizacijoje, kad Bendrija gautų įgaliojimus:
  - vykdyti konkrečių korupcijos sričių (tokių kaip partijų finansavimas) tyrimus tose srityse, kuriose ji lig šiol tokių įgaliojimų neturėjo;
  - padidinti spaudimą šalims narėms, kad jos baigtų ratifikuoti Europos Tarybos antikorupcines konvencijas, o dar nesančias GRECO narėmis šalis spausti, kad jos taptų narėmis, taip sukuriant situaciją, kurioje visos šalys kandidatės ir šalys narės įvertinamos remiantis Europos Tarybos Dvidešimčia pagrindinių principų kovai su korupcija.



# Korupcija ir antikorupcinė politika Lietuvoje

## TURINYS

Reziumė .....	78
1. Įvadas .....	80
1.1 Duomenys ir nuomonės .....	81
1.2 Korupcijos svarbiausios vietos .....	83
1.3 Vyriausybės antikorupcinė politika .....	86
1.4 Stojimo į ES proceso poveikis .....	89
2. Institucijos ir įstatymai .....	91
2.1 Antikorupciniai įstatymai .....	91
2.2 Interesų konflikto ir pajamų deklaravimo įstatymai .....	92
2.3 Kontrolė ir auditas .....	96
2.4 Antikorupcinės tarnybos .....	98
2.5 Seimo kontrolierius .....	100
3. Vykdomoji šaka ir valstybės valdymo tarnyba .....	101
3.1 Struktūra ir įstatymų sistema .....	102
3.2 Administracinė procedūra ir žalos atlyginimas .....	103
3.3 Interesų konfliktas ir turto stebėjimas ..	103
3.4 Vidaus kontrolės mechanizmai .....	104
3.5 Sąveika su visuomene .....	104
3.6 Korupcija .....	105
4. Įstatymų leidžiamasis organas .....	106
4.1 Rinkimai .....	106
4.2 Biudžetas ir kontrolės mechanizmai ...	107
4.3 Interesų konfliktas ir turto stebėjimas ..	107
4.4 Neliečiamumas .....	108
4.5 Korupcija .....	108

5. Teismai .....	108
5.1 Įstatyminė bazė .....	109
5.2 Korupcija .....	110
6. Politinių partijų finansai .....	110
6.1 Įstatyminė bazė .....	111
6.2 Kontrolė ir priežiūra .....	112
6.3 Partijų finansai praktikoje .....	113
7. Viešieji pirkimai .....	114
7.1 Įstatyminė bazė .....	114
7.2 Priežiūra ir auditas .....	116
7.3 Korupcija .....	116
8. Valstybinės tarnybos .....	117
8.1 Policija .....	117
8.2 Muitinės .....	117
8.3 Sveikatos apsauga .....	117
8.4 Licencijavimas ir reguliavimas .....	118
9. Žiniasklaidos vaidmuo .....	119
9.1 Spaudos laisvė .....	119
9.2 Teisė naudotis informacija .....	119
9.3 Radijo ir televizijos reguliavimas .....	120
9.4 Korupcija žiniasklaidoje .....	120
9.5 Žiniasklaida ir korupcija .....	121
10. Rekomendacijos .....	122

# Korupcija ir antikorupcinė politika Lietuvoje

## REZIUOMĖ

Kaip pažymėjo kitos tarptautinės organizacijos, patikimos informacijos, statistinių duomenų ar tyrimų santykinis nebuvimas yra reikšminga kliūtis korupcijos lygiui Lietuvoje tirti. Tyrimai rodo, kad administracinė korupcija yra palyginti rimta problema. Nors Pasaulio banko tyrimai rodo, kad „valstybės užgrobimas“ ir politinė korupcija aukštose sferose yra palyginti mažesnės problemos lyginant su kitomis šalimis kandidatėmis, visuomenės išivaizdavimas apie korupcijos buvimą vyriausybės ir parlamento lygiuose tebėra didelis. Tyrimai rodo, kad visuomenė labiausiai korumpuotomis institucijomis laiko muitinės administraciją ir teisėsaugos organus, o susidurti su korupcija daugiausia tenka turint reikalų su kelių policija ir su sveikatos apsaugos sistema. Labai korumpuotomis laikomos ir mokesčių inspekcijos, muitinės ir viešieji pirkimai.

Nuo 20 a. paskutiniojo dešimtmečio pradžios Lietuva sukūrė daugumą antikorupcinės įstatyminės bazės komponentų, įskaitant visapusiškus nukreiptus prieš kyšininkavimą įstatymus, interesų konfliktų reguliavimo ir turto deklaravimo teisės normas. Ypač nuo 1997-1998 m. stebima sparti pažanga kovos su korupcija fronte, daugiausia 1997 metais sukurtos Specialiųjų tyrimų tarnybos (vienintelės tikrai nepriklausomos antikorupcinės įstaigos šalyse kandidatėse) ir 2002 m. sausio mėnesį priimtose išsamios Nacionalinės antikorupcinės strategijos dėka.

Europos Komisijos susirūpinimas dėl korupcijos Lietuvoje buvo labai svarbus plėtojant Lietuvos antikorupcinę politiką. Ji suteikė didelę pagalbą kuriant antikorupcinę politiką, o ypač kuriant Nacionalinę antikorupcinę strategiją. Dauguma svarbių tarptautinių antikorupcinių konvencijų buvo ratifikuotos arba jas numatoma ratifikuoti artimiausioje ateityje.

Nors nukreipti prieš kyšininkavimą Lietuvos įstatymai dar ne visai atitinka tarptautines konvencijas, buvo priimti įstatymai, kriminalizuojantys prekiavimą įtaka, padidinantys atsakomybę už kyšių davimą juridiniams subjektams ir taip praplečiantys nukreiptus prieš kyšininkavimą įstatymus, kad jie apimtų ir užsienio pareigūnus. Jie užpildys likusias spragas, kai įsigalios naujasis Baudžiamasis kodeksas.

Lietuva turi pažangius ir visapusiškus įstatymus dėl interesų konflikto bei teisinės normas dėl turto ir pajamų deklaravimo, kurios tokios plačios, kad teoriškai

taikytinos visiems gyventojams. Interesų konflikto įstatymai remiasi kiekvieno konkretaus atvejo metodu, reikalaujančiu geriau vengti interesų konflikto situacijų ir deklaruoti jas, nei taikyti nesuderinamumo nuostatas. Šių teisės normų įgyvendinimas ir vykdymas nuo jų priėmimo 1997 metais nuolat gerėjo ir prisidėjo prie kelių ministrų atsistatydinimo. Jau yra ir įstatymas, reguliuojantis lobistinę veiklą, nors jo efektyvumas abejotinas.

Vyksta valstybės finansinės kontrolės sistemos įgyvendinimas; ji atspindi ES reikalavimus. Apie šios sistemos praktinį efektyvumą, ypač apie tai, ar Seimas efektyviai panaudos Valstybės kontrolės duomenis, tokioje ankstyvoje įgyvendinimo stadijoje dar neįmanoma spręsti.

Lietuva vienintelė iš ES šalių kandidačių turi tikrai nepriklausomą antikorpucinę įstaigą – Specialiųjų tyrimų tarnybą. Įkurta 1997 metais, STT visišką nepriklausomybę įgijo 2000 m. gegužės mėn. priimto naujo įstatymo dėka. Ji sulaukė palyginti daug valstybės pareigūnų. Tačiau jos veiklai gali trukdyti neaiškus atsakomybių pasiskirstymas tarp prokuratūros ir policijos bei policijos tyrimų bloga kokybė. Lietuva taip pat įsteigė Seimo kontrolieriaus tarnybą 1994 m.

Lietuvos vykdomoji valdžia ir valdymo aparatas buvo reformuoti iš esmės; iš dalies tai padaryta dėl stojimo į ES keliamų reikalavimų. Nuo valstybės tarnautojų įstatymo priėmimo 1999 metais, valdymo aparatas buvo smarkiai depolitizuotas. Administracinė teisė suteikia piliečiams kanalus, kuriais jie gali kreiptis dėl pareigūnų veiklos teisėtumo ir jos esmės, nors paprastai piliečiai ir toliau nežino savo teisių. Valstybės pareigūnams ribojamos galimybės užsiimti papildoma veikla. Tikimasi, kad 2002 m. pabaigoje bus priimtas Etikos kodeksas, nors jo efektyvumas gali būti ribotas dėl to, kad jį rengiant nebuvo konsultuojamasi. Egzistuoja ribota skundėjų, demaskuotojų apsauga. Tyrimų duomenimis rimta problema yra administracinė korupcija; nors konkretūs įrodymai riboti, rimčiausi iš jų liečia vietinių valdžios organų korupciją.

Daug valstybės lėšų nėra peržiūrima Lietuvos parlamento (Seimo), jos daugelyje atvejų neskaidrios, ir kol kas dar neaišku, ar parlamentas sugebės panaudoti Valstybės kontrolės duomenis, gautus pagal naują Valstybės kontrolės įstatymą. Parlamento nariams galioja interesų konflikto nuostatos, o šių nuostatų įgyvendinimas ir prievolė deklaruoti turtą ir pajamas buvo nuolat gerinami. Dabar galiojančios neliečiamumo nuostatos gali trukdyti tirti parlamento narių nusikalstamą veiklą. Nors iš viso nuteistas tik vienas parlamento narys, visuomenės pasitikėjimas parlamentu nepaprastai mažas.

Nors Lietuvos teismų sistema nepriklausoma pagal įstatymus ir praktiškai, teismai laikomi viena iš labiausiai korumpuotų institucijų, nors ir yra požymių, jog baudžiamosios bylos prieš korumpuotus teisėjus gali tapti efektyvesnės. Neišnagrinėtų bylų skaičiaus didėjimas mažina sistemos atsparumą korupcijai, nes teismai ir prokuratūra stokoja visuomenės kontrolės.



Lietuva įgyvendino palyginti pažangią teisinę sistemą politinių partijų finansavimui, įskaitant ir tam tikrą valstybinį finansavimą, reguliuoti. Tačiau valstybės subsidijos sudaro tik labai mažą partijų bendrų pajamų dalį, o partijų finansų priežiūros formalus pobūdis leidžia partijoms gan lengvai išvengti teisės normų ir manoma, kad partijų išlaidos žymiai didesnės už oficialiai deklaruotas. Yra įrodymų apie partijų stiprius ryšius su verslo grupėmis, ir Specialiųjų tyrimų tarnyba mano, kad korupcija finansuojant partijas yra problema, reikalaujanti tolesnės reformos.

Lietuvoje egzistuoja palyginti pažangi viešųjų pirkimų reguliavimo sistema. Tačiau tebėra didelių įstatymų spragų, teisės normos, leidžiančios pirkti tik iš vieno šaltinio nėra pakankamai sureguliuotos, ir nėra jokių teisės normų, gerinančių pirkimo pareigūnų moralę, kad jie korumpuotas kompanijas įtrauktų į juoduosius sąrašus. Apeliavimo prieš pirkimo sprendimus sistema yra ydinga, ypač dėl to, kad apeliacijos išlaidas turi padengti apeliuojanti pusė. Specialiųjų tyrimų tarnyba ir dauguma tirtųjų kompanijų korupciją laiko rimta problema.

Korupcija kai kuriose valstybinėse tarnybose, ypač kelių policijoje, muitinės departamente ir sveikatos apsaugos sistemoje, yra rimta problema. Tačiau, norint sumažinti korupciją, reikia imtis svarbių priemonių, ypač muitinės departamente. Atrodo, kad įmonių įregistravimui korupcija rimčiau netrukdo.

Lietuva turi vieną iš liberaliausių Europoje visuomenės informavimo priemonių teisinę sistemą, kurią paremia ir gilus kultūrinis pasipriešinimas bet kokiam kišimuisi į spaudos laisvę. Yra informacijos laisvės įstatymai, nors jų nuostatos dar nėra pakankamai įgyvendintos. Jei kitos visuomenės informavimo priemonės pakankamai aktyvios atskleidžiant korupciją, tai valstybinis radijas ir televizija dar tebejaučią didelę politinę įtaką.

## 1. ĮVADAS

Korupcijos įrodymams Lietuva trūksta aiškių statistinių duomenų apie nusikalstamumą ir, bent jau iki pastarojo meto, jo tyrimų. Esami tyrimai rodo, jog administracinė korupcija yra palyginti rimta problema, tačiau „valstybės užgrobinimas“ ir politinė korupcija aukštosiose sferose yra palyginti mažesnės problemos lyginant su kitomis šalimis kandidatėmis.

## 1.1 Duomenys ir nuomonės

### *Nusikalstamumo statistika*

Paskutiniajame korupcijos ir antikorupcinės politikos Lietuvoje įvertinime GRECO pažymi: „Nors ir yra [korupcijos] problemos dydžio kai kurių nurodymų ir įvertinimų, apskritai trūksta tyrimų, įskaitant duomenis ir oficialią statistiką...”<sup>1</sup> 1 lentelė rodo, kiek iškelta bylų dėl korupcinės veiklos ir su ja susijusios nusikalstamos veiklos 1997-2001 metų laikotarpiu. Šie skaičiai rodo vienintelę aiškią tendenciją – bylų dėl pasyvaus kyšininkavimo aiškų padidėjimą.

**1 lentelė: Traukimas baudžiamojon atsakomybėn pagal antikorupcinius įstatymus, 1997-2001**

<i>Nusikalstama veikla</i>	1997	1998	1999	2000	2001
Kyšio priėmimas (282 straipsnis)	10	27	40	36	73
Papirkimas (284 straipsnis)	1	6	11	2	9
Piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi (285 straipsnis)	2	17	27	9	19
Neteisėto atlyginimo priėmimas (283 straipsnis)	0	2	2	0	0
Viso					

**Šaltinis:** Specialiųjų tyrimų tarnyba, analitinis-metodologinis skyrius.

Pagal statistinius duomenis, GRECO gautus iš Generalinės prokuratūros, du trečdaliai iš 319 žmonių, patrauktų baudžiamojon atsakomybėn už korupcinius nusikaltimus 1995-1998 metais, buvo policijos pareigūnai, 58 – muitinės pareigūnai ir 39 – vietinių valdžios organų darbuotojai.<sup>2</sup>

### *Tyrimai*

Tarptautiniai korupcijos tyrimai rodo, kad korupcija Lietuvoje yra reikšminga problema, tačiau ji priskiriama prie korupcijos mažiausiai paveiktų ES šalių kandidačių.

- Lietuva užėmė 38-ją vietą pagal Transparency International korupcijos indeksą 2001 metais, su 4,8 balo (0 balų reiškia mažiausią, o 10 – didžiausią korumpuotumą), pagerindama savo padėtį nuo 4,1 2000 metais (43-ji vieta) ir nuo 3,8 1999 metais (50-ji vieta).

<sup>1</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, GRECO patvirtintas 8-jame plenariniame susirinkime Strasbūre, 2002 m. kovo 4-8.

<sup>2</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 7.

- Pagal 1999 m. verslo aplinkos ir įmonių rodiklių tyrimą, atliktą Pasaulio banko ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko,<sup>3</sup> Lietuva tarp 20 Vidurio ir Rytų Europos šalių atsidūrė viduryje, bet buvo blogesnė už visas kitas šalis, išskyrus Rumuniją, pagal administracinę korupciją; joje vidutiniškai 2,8 procento metinių pajamų buvo išleidžiama neoficialiems mokėjimams valstybės pareigūnams. Šešiolika procentų firmų sakė, kad nuo šešių iki dešimties procento metinių pajamų jos išleidžia neoficialiems mokėjimams pareigūnams, o penki procentai moka 11-15 procentų ir keturi procentai moka 16-20 procentų. Kita vertus, Lietuva užėmė gerą vietą pagal „valstybės užgrobimo“ rodiklius (veiksmus, kuriais siekiama paveikti įstatymų ir taisyklių sudarymą), turėdama 1,7 balo iš maksimaliai įmanomų septynių. Penkiolika procentų firmų sakė, kad parlamentarų balsų pardavinėjimai daro didelį ar labai didelį poveikį jų veiklai, o trylika procentų sakė, kad privatūs įnašai politinėms partijoms daro jiems reikšmingą ar labai reikšmingą poveikį.

Pagal pirmąjį išsamų korupcijos tyrimą Lietuvoje, kurį atliko PHARE 1999 metais, ne mažiau kaip du trečdaliai eilinių piliečių ir daugiau kaip pusė verslininkų buvo patyrę korupciją ar papirkimą. Remdamasi savo tyrimais ir ataskaita, PHARE padarė išvadą, kad reikia kurti korupcijos prevencijos strategiją.

Pati detaliausia informacija apie korupciją iki šiol yra *Korupcijos Lietuvoje žemėlapis: 2001m.* – Transparency International Lietuvos skyriaus tyrimas.<sup>4</sup> Pagal šių tyrimų rezultatus,

- Penkiasdešimt du procentai verslininkų manė, kad per pastaruosius penkerius metus korupcija padidėjo, o 15 procentų manė, kad ji sumažėjo. Plačiosios visuomenės atveju atitinkami skaičiai buvo 52 procentai ir šeši procentai.
- Trisdešimt vienas procentas respondentų spontaniškai įvardijo korupciją kaip svarbiausią verslo plėtros kliūtį; tai labai ryškus padidėjimas, lyginant su atsakymais į panašius klausimus ankstesniuose tyrimuose (12 procentų 1994 m. ir devyni procentai 1997 metais<sup>5</sup>). Dvidešimt keturi procentai verslininkų sakė, kad korupcija tuo momentu sukurianti jų verslui daugybę kliūčių, o septyni procentai sakė, kad ji sukurianti pagrindines kliūtis.

<sup>3</sup> Žr. Pasaulio bankas, *Antikorupcija pereinamuoju laikotarpiu. Įnašas į politikos svarstymą*, Pasaulio bankas, 2000, p. xvi-xvii.

<sup>4</sup> A. Dobryninas, L. Žilinskienė ir R. Ališauskienė, *Korupcijos Lietuvoje žemėlapis: 2001 m.*, Transparency International, Lietuvos skyrius, Vilnius 2001.

<sup>5</sup> Baltijos tyrimai, *Lietuvos privačių įmonių tyrimas*, 1994 m. lapkritis ir 1997 m. liepa.

- Trisdešimt septyni procentai verslininkų sakė, kad per pastaruosius penkerius metus jie turėjo duoti kyšius: aštuoni procentai vieną kartą, 18 procentų du ar tris kartus, penki procentai nuo keturių iki devynių kartų ir šeši procentai dešimt kartų ar daugiau.
- Šešiasdešimt trys procentai gyventojų sakė, kad per pastaruosius penkerius metus jiems teko duoti kyšius: 14 procentų vieną kartą, 17 procentų du ar tris kartus, keturi procentai nuo keturių iki devynių kartų ir du procentai dešimt kartų ar daugiau.
- Penkiasdešimt septyni procentai verslininkų sakė, kad per pastaruosius penkerius metus iš jų reikalavo ar tikėjosi kyšio: 12 procentų vieną kartą, devyni procentai nuo keturių iki devynių kartų ir 12 procentų dešimt kartų ar daugiau.
- Trisdešimt penki procentai gyventojų sakė, kad per pastaruosius penkerius metus iš jų reikalavo ar tikėjosi kyšio: 12 procentų vieną kartą, 15 procentų du ar tris kartus, keturi procentai nuo keturių iki devynių kartų ir keturi procentai dešimt kartų ar daugiau.
- Trisdešimt septyni procentai verslininkų sakė, kad per pastaruosius dvylika mėnesių jie reikalavo ar tikėjosi kyšio, o 26 procentai sakė, kad jie per pastaruosius dvylika mėnesių turėjo duoti kyši.

Vienas keliantis nerimą rezultatas, aptiktas per VILMORUS agentūros tyrimus buvo respondentų, sakančių, kad jie, ar jų šeimos nariai ar draugai davė kyši, procento didėjimas – nuo 23 procentų 1999 m. iki 34 procentų 2002 m.<sup>6</sup>

## 1.2 Korupcijos svarbiausios vietos

Pagal 1999 ir 2000 m. vykdytus tyrimus ir TI korupcijos apžvalgą, visuomenė mano, kad labiausiai korumpuotos institucijos yra muitinės administracija ir teisėsaugos organai. Tie duomenys derinasi su 2001 m. tyrimu, kurio rezultatai susumuoti 2, 3 ir 4 lentelėse. Tas tyrimas atskleidžia ir tai, kad daugelis įtaria politinės korupcijos buvimą vyriausybės ir parlamento lygiuose, o taip pat, kad korupcija dažniausiai patiriama turint reikalų su kelių policija ir su sveikatos apsaugos sistema.

<sup>6</sup> VILMORUS, Korupcijos reiškinys Lietuvoje: gyventojų požiūriai ir patirtis, tyrimų duomenis pateikė VILMORUS.

**2 lentelė: Kurios gyvenimo sferos Lietuvoje labiausiai paveiktos korupcijos? (respondentų procentas, spontaniški atsakymai)**

<i>Gyvenimo sfera</i>	<i>Gyventojai</i>	<i>Verslininkai</i>
Teisingumas (teisėsauga, teismai, prokuratūra)	39	33
Valdymas ir viešasis administravimas	27	21
Sveikatos apsauga	21	13
Politika (Seimas, politinės partijos, prezidentūra)	16	6
Muitinės	14	18
Privatizacija	6	10
Švietimas	5	3
Naftos, benzino pramonės įmonės	4	9
Nekilnojamas turtas ir žemės nuosavybė	3	2
Mokesčių administravimas	3	3

**Šaltinis:** *Korupcijos Lietuvoje žemėlapis: 2001m.* – Transparency International Lietuvos skyrius

**3 lentelė: Kurios institucijos Lietuvoje labiausiai paveiktos korupcijos? (respondentų procentas, spontaniški atsakymai)**

<i>Institucija</i>	<i>Gyventojai</i>	<i>Verslininkai</i>
Teismai	20	19
Muitinės	18	24
Policija	13	10
Vyriausybė	13	9
Seimas	12	10
Sveikatos apsaugos įstaigos	12	5
Savivaldybės	4	7
Mokesčių inspekcijos	3	9
Kelių policija	3	4
Universitetai, mokyklos	3	1
Privatizacijos įstaigos	2	5
Ministerijos	-	4

**Šaltinis:** *Korupcijos Lietuvoje žemėlapis: 2001m.* – Transparency International Lietuvos skyrius

## 4 lentelė: Parinktų institucijų vertinimai kaip „labai korumpuoti“

<i>Institucija</i>	<i>Gyventojai</i>	<i>Verslininkai</i>
Teismai	49	52
Vyriausybė	40	45
Seimas	39	44
Kelių policija	42	50
Pasienio policija	38	42
Mokesčių policija	37	42
Muitinės	58	66
Privatizacijos agentūra	47	57
Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba	30	33
Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	24	39
Viešųjų pirkimų tarnyba	21	33
Valstybinis žemės kadastras ir registras	20	26

**Šaltinis:** *Korupcijos Lietuvoje žemėlapis: 2001 m.* – Transparency International Lietuvos skyrius

Pagal tyrimo rezultatus gyventojai dažniausiai duodavo kyšius kelių policijai (12 procentų per pastaruosius penkerius metus), po jos eina vietinės ligoninės (12 procentų), poliklinikos (11 procentų) ir centrinės ligoninės (septyni procentai), muitinės su penkiais procentais.

Verslininkų atsakymai į klausimus, liečiančius jų pačių patirtį kyšininkavimo srityje ir žinojimą apie kitų kyšininkavimą aiškiai parodė, kad jo labiausiai paveiktos institucijos yra kelių policija, muitinės ir mokesčių inspekcijos. Trylika procentų verslininkų sakė, kad jų firmos davė kyšių kelių policijai per pastaruosius penkerius metus, o 25 procentai sakė, kad jų kolegoms kitose firmose darė tą patį. Analogiški skaičiai muitinėms ir mokesčių inspekcijoms buvo tik truputį mažesni.

Tyrimų, kuriuos atliko VILMORUS tyrimų agentūra 2002 metais patvirtina šiuos duomenis, bet parodo, kad nuomonė apie „plačiai išplitusią korupciją“ sveikatos apsaugos sistemoje nuo 1999 metų nukrito (nuo 64 procentų iki 53 procentų), nepaisant to, kad nuomonė apie tokią korupciją tarp politikų smarkiai sustiprėjo (nuo 26 procentų iki 42 procentų).<sup>7</sup>

GRECO cituoja Investuotojų forumo – užsienio investuotojų ir kompanijų organizacijos - atstovus, apibūdinančius policiją, mokesčių ir muitinių institucijas bei viešųjų pirkimų procedūras kaip „itin apsuptas korupcijos“.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> VILMORUS, *Korupcijos fenomenas Lietuvoje*.

<sup>8</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 6.

Nedaug tėra kitų analizių apie korupcijos vietas Lietuvoje. Viena išimtis yra STT *Metiniai pranešimai*. Europos Komisijos 2000 m. *reguliariajame pranešime* konstatuota, kad korupcija daugiausia reiškiasi viešųjų pirkimų ir maitų srityse.<sup>9</sup> Yra mažai įrodymų apie korupciją vykdant privatizaciją Lietuvoje, nors neseniai buvo užregistruoti kaltinimai keliems Seimo nariams, dalyvavusiems didžiausios šalyje kompanijos „Mažeikių nafta“ privatizacijoje 1998-1999 metais.<sup>10</sup>

### 1.3 Vyriausybės antikorupcinė politika

Nuo 20 a. paskutiniojo dešimtmečio pradžios Lietuva sukūrė daugumą antikorupcinės įstatyminės bazės komponentų. Pavyzdžiai – 1996 m. įstatymas dėl gyventojų turto ir pajamų deklaravimo, 1997 m. įstatymas dėl viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje, 1997 m. pinigų plovimo įstatymas, 1999 m. viešųjų pirkimų įstatymas, 1997 m. įstatymas dėl politinių kampanijų finansavimo ir Baudžiamojo kodekso 2000 m. pataisos (žr. šio pranešimo atskirus skyrius). Ypač nuo 1997-1998 m. stebima sparti pažanga kovos su korupcija fronte. 1997 metais sukurta Specialiųjų tyrimų tarnyba, kuriai 2000 metais buvo suteikta visiška nepriklausomybė (žr. 2.5 skyrių), o Seimas 2002 m. patvirtino Nacionalinę antikorupcinę strategiją (žr. žemiau).

Nacionalinė antikorupcinė strategija suskirstyta į tris komponentus: prevencija, su korupcija susijusių nusikaltimų tyrimą ir plačiosios visuomenės bei visuomenės informavimo priemonių švietimą. Ši programa yra ilgalaikė (nuo septynių iki dešimties metų) su modifikavimo kas porą metų galimybe. Ji siūlo įvesti į Baudžiamąjį kodeksą normatyvinį korupcijos apibrėžimą, kuris skambėtų taip:

... bet koks valstybės tarnautojo ar jam tolygaus asmens elgesys, nesiderinantis su jam suteiktais įgaliojimais ar nustatytais elgesio normomis, arba tokio elgesio rėmimas, siekiant naudoti sau ar trečiosioms šalims, pakenkiant kitų žmonių ir valstybės interesams.<sup>11</sup>

Svarbiausios šios strategijos priemonės kartu su galutiniais terminais išvardintos 5 lentelėje.

<sup>9</sup> Cituojama šaltinyje: Europos Sąjungos Komisija, Komisijos 2001 m. reguliariusis pranešimas apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje, 2000 m. spalio, p. 20.

<sup>10</sup> R. Burstein, „Lietuvos vyriausybė apklausta dėl privatizacijos sandorio“ *Transition Online*, 2002 m. rugsėjo 3-9; galima rasti šiuo adresu: <[http://www.tol.cz/look/TOLnew/article.tpl?ldLanguage=1&ldPublication=4&NrIssue=37&NrSection=6&NrArticle=7068&ST\\_T1=wir&ST\\_PS1=8&ST\\_AS1=0&ST\\_LS1=0&ST\\_max=1](http://www.tol.cz/look/TOLnew/article.tpl?ldLanguage=1&ldPublication=4&NrIssue=37&NrSection=6&NrArticle=7068&ST_T1=wir&ST_PS1=8&ST_AS1=0&ST_LS1=0&ST_max=1)>, (informacija paskutinį kartą išrinkta iš kompiuterio 2002 m. rugsėjo 12).

<sup>11</sup> *Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija Nr. IX-711 dėl Lietuvos Respublikos Nacionalinės antikorupcinės programos patvirtinimo*, 2002 m. sausio 17, p. 10.

Ši strategija yra labai išsami, ji apima:

- 1) politinės korupcijos ir interesų konflikto, administracinės korupcijos, mokesčių ir muitinių institucijų, viešųjų pirkimų ir privatizacijos, sveikatos apsaugos, teisėtvarkos ir teismo organų korupcijos prevencija, tarptautinį bendradarbiavimą ir visuomenės įtraukimą į korupcijos prevenciją;
- 2) tyrimų efektyvumo didinimą, nuo neliečiamumą suteikiančių teisės normų apribojimo iki informacijos srautų tarp įvairių institucijų, įtrauktą į tyrimą ir patraukimą baudžiamojo atsakomybės, gerinimo;
- 3) švietimą, įskaitant antikorpucinių komponentų įtraukimą į vidurinių ir aukštųjų mokyklų mokymo programas.

Ši Strategija yra viena iš išsamiausių antikorpucinių strategijų, sukurtų bet kurioje ES šalyje kandidatėje, ir jos kritika veikia gali liesti įgyvendinimo problemas, o ne pačią Strategiją. GRECO išreiškė didesnę susirūpinimą tik dėl vieno Strategijos dalyko, būtent dėl to, kad jos dabartinės institucinės struktūros, pagal kurią Specialiųjų tyrimų tarnyba vaidina visų trijų šios strategijos punktų koordinatorės vaidmenį, atrodo, paskatino susiformuoti represinį polinkį dabartinėse antikorpucinėse pastangose. GRECO rekomenduoja sukurti atskirą organą strategijai koordinuoti, kuris labiau pabrėžtų prevenciją.<sup>12</sup>

Be to, GRECO ypač rekomendavo daugiau pastangų skirti detaliems korupcijos tyrimams konkrečiose institucijose, kad antikorpucinė politika būtų kuriama remiantis „vyrąjančios situacijos patikimu įvertinimu.“<sup>13</sup> 2001 m. gegužės 10 Lietuvos Respublikos Seimas priėmė nutarimą „Dėl kovos su korupcija“, kuriuo, be kitų užduočių, pavedama vyriausybei organizuoti Lietuvos metinio korupcijos lygio tyrimus, remiantis tarptautine ekspertize, ir viešai paskelbti šio tyrimo rezultatus.

#### 5 lentelė: Nacionalinė antikorpucinė strategija (parinktos priemonės)

<i>Priemonė</i>	<i>Įgyvendinimo laikas</i>	<i>Ar įgyvendinta?</i>
Politinių partijų finansavimo įstatymų projektai, kuriais siekiama, pvz., uždrausti jas finansuoti juridiniams subjektams, nustatyti teisinę atsakomybę už netiesioginį ar slaptą finansinį rėmimą ir partijos išdalininko asmeninę atskaitomybę už partijos sąskaitas	2002 m. 3 ketv.	Įgyvendinama

<sup>12</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 28.

<sup>13</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 22.



<i>Priemonė</i>	<i>Igyvendinimo laikas</i>	<i>Ar įgyvendinta?</i>
Įstatymų projektai, apribojantys Seimo narių teises būti vietinių tarybų nariais ir vietinių tarybų narių teises būti kompanijų vadovais tame pačiame rajone.	2002 m. 3 ketv.	Dar ne
Lobistinės veiklos etikos kodekso projektas, lobistinės veiklos įstatyminės bazės gerinimas	2002 m. 2 ketv.	Igyvendinama
Reformavimas, siekiant apriboti korupcijos galimybes įstatymų leidybos procese ir tikrinti įstatymus korupcijos požiūriu	2002 m. 2 ketv.	Igyvendinama
Seimo nutarimo pataisa, skatinanti Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimų įgyvendinimą ir užtikrinanti nutarimų viešumą		Igyvendinama
Politinių paskyrimų (pasitikėjimo pareigybių) skaičiaus mažinimas valstybės valdymo aparate	2002 m. 1 ketv.	Įvykdyta
Motyvacijos sąlygoto karjeros darymo valstybės valdymo aparate sistemos įvedimas	2002 m. 1 ketv.	Įvykdyta
Sukurti valstybės tarnautojų elgesio kodeksą	2002 m. 2 ketv.	Igyvendinama
Sukurti valstybės tarnautojams antikorupcinio apmokymo programą ir įstatymus, reguliuojančius dalyvavimą	2003 m. 2 ketv.	Dar ne
Sudaryti sektorių antikorupcines programas visose ministerijose ir atitinkamose valstybinėse institucijose	2002 m. 4 ketv.	Igyvendinama
Paruošti naujo viešųjų pirkimų įstatymo projekta, kuris, be kitko, neleistų <i>post hoc</i> daryti pakeitimus kontraktuose ir įtrauktų į juodąjį sąrašą korumpuotas kompanijas	2002 m. 1 ketv.	Igyvendinama
Sukurti įstatymus, mažinančius korupcijos poveikį teismo ir teisėsaugos organams ir didinančius atvirumą bei skaidrumą	2002 m. 4 ketv.	Dar ne
Įstatymo projektas Europos Tarybos civilinės teisės konvencijai dėl korupcijos ratifikuoti	2002 m. 4 ketv.	Dar ne
Prie Specialiųjų tyrimų tarnybos sukurti Patariamąją tarybą, kuri atstovautų antikorupcinėje strategijoje platesnius visuomenės sluoksnius	2002 m. 3 ketv.	Igyvendinama
Panaikinti teisėjų neliečiamybę administracinės atskaitomybės atžvilgiu, sukurti teisėjų etikos kodeksą	2002 m. 1-3 ketv.	Igyvendinama

**Šaltinis:** Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Nr. IX-711 dėl Lietuvos Respublikos Nacionalinės antikorupcinės programos patvirtinimo, 2002 m. sausio 17, p. 28-53; Transparency International Lietuvos skyrius.

Nepaisant laimėjimų antikorupcinės politikos srityje, 2002 metų liepos įvykiai pailiustruoja kai kurias politinio sutarimo antikorupcinės politikos klausimais pasiekimo problemas. Bendras kelių partijų susitarimas dėl nusikaltimų ir korupcijos prevencijos, kurį liepos 17 d. pasirašė aštuonios politinės partijos, buvo atmestas dviejų pagrindinių opozicinių partijų. Tos opozicinės partijos viešai pasmerkė tą susitarimą kaip populistinį žingsnį artėjant prezidento rinkimams, o valdančiosios koalicijos partijos pavadino šį atmetimą kaip nesugebėjimą pripažinti Lietuvos nacionalinius interesus jai siekiant įstoti į ES ir į NATO.<sup>14</sup>

## 1.4 Stojimo į ES proceso poveikis

Europos Komisijos susirūpinimas dėl korupcijos Lietuvoje buvo labai svarbus plėtojant Lietuvos antikorupcinę politiką, ir jį lydėjo reikšminga pagalba. Vyriausybės atsakymas į tai atsispindėjo vis geresniuose įvertinimuose *Reguliaruose pranešimuose*.

1997 metais Komisija savo *Nuomonėje dėl Lietuvos prašymo priimti į Europos Sąjungą* kovą su korupcija pavadino neatidėliotinu dalyku. *1999 m. reguliariajame pranešime* Komisija paminėjo kovą su korupcija ir teismų sistemos reformos tęsimą kaip tik du išpėjimus ryšium su tuo, kaip Lietuva vykdo Kopenhagos kriterijus.<sup>15</sup> *2000 m. reguliarusis pranešimas* identifikavo korupciją kaip neišnykusį „susirūpinimo šaltinį“ ir pritardamas priemonėms, kurių buvo imtasi (ypač įstatymui dėl Specialiųjų tyrimų tarnybos) pabrėžė būtinumą jas efektyviai įgyvendinti ir patvirtinti Nacionalinę antikorupcinę strategiją. *2001 m. reguliarusis pranešimas* buvo dar palankesnis; jame konstatuojama, kad „Nors tebėra problemų, yra įrodymų, kad Lietuva pagerino savo sugebėjimus šioje srityje. Tačiau administracinė korupcija tebekelia susirūpinimą.“<sup>16</sup>

Kovos su korupcija stiprinimas muitinėse, teisėsaugos organų gerinimas kovai su korupcija, atitinkamų konvencijų ratifikavimas ir nacionalinės antikorupcinės strategijos priėmimas buvo *1999 m. stojimo partnerystės* (toliau vadinamos *SP*) trumpalaikiai prioritetai, o tarpžinybinės struktūros kovai su korupcija

<sup>14</sup> „Socialdemokratai reikalavo, kad opozicinės partijos pasirašytų antikorupcinį susitarimą“, ELTA, liepos 22.

<sup>15</sup> Cituojama pranešime: Komisija, *Reguliarusis pranešimas*, p.15.

<sup>16</sup> Komisija, *Reguliarusis pranešimas*, p.19.

paprastinimas, racionalizavimas buvo prioritetas vidutinės trukmės laikotarpiui. 2001 m. SP kaip prioritetus apėmė Nacionalinės antikorupcinės strategijos ir naujojo įstatymo dėl korupcijos prevencijos priėmimą ir įgyvendinimą, valdininkų etikos kodekso užbaigimą ir įgyvendinimą ir atitinkamų tarptautinių konvencijų ratifikavimą.

Tuo pat metu 2001 metais buvo įgyvendinti ar pradėti keturi PHARE projektai. Svarbiausias iš jų buvo dvynių projektas „Parama Lietuvos vyriausybės antikorupcinei komisijai“, skirtas Nacionalinės antikorupcinės politikos ir jos įgyvendinimo planui tobulinti. Buvo nuspręsta, kad jis sėkmingai užbaigtas, kai Seimas patvirtino Nacionalinę strategiją. 2001 metais su Jungtinės Karalystės ekspertų pagalba buvo įgyvendintas sudvejintas projektas „Ekonominių nusikaltimų tyrimo ir analizavimo grupės įsteigimas“, daugiausia dėmesio skiriant Valstybės saugumo departamentui. 2001 m. gruodžio mėnesį pradėtas dvylikos mėnesių projektas Strategijai ir jos įgyvendinimui peržiūrėti. Tuo pat metu buvo pradėtas projektas „Sąžiningumo ir antikorupcinio sąmoningumo didinimas“, nukreipiant pastangas į viešąsias ir pilietinės visuomenės organizacijas.<sup>17</sup>

Kiti veiksmai, atlikti 2000-2001 metais atsižvelgiant į ES reikalavimus, apima Baudžiamojo kodekso pataisas, priimtas 2000 m. spalio mėnesį (dar negaliojančias) ir Valstybės kontrolės įstatymo pataisas, priimtas 2000 m. balandžio mėnesį ir 2001 m. gruodžio mėnesį; jos suteikė Valstybės kontrolei įgaliojimus tikrinti kaip naudojamos ES lėšos ir panaikino jos likusius prievartinius teisinius įgaliojimus.

### *Kita tarptautinė veikla*

Lietuva taip pat bendravo su Europos Taryba, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio banku ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis. Be kitko, 2001 m. gegužės mėnesį Lietuva tapo GRECO nare, kuri savo pirmąjį įvertinimą užbaigė 2002 m. pradžioje. Lietuva taip pat dalyvavo OCTOPUS programose, kurias organizavo Europos Komisija ir Europos Taryba.

---

<sup>17</sup> Informacija gauta iš Europos komisijos delegacijos Lietuvoje.

## 2. INSTITUCIJOS IR ĮSTATYMAI

### 2.1 Antikorupciniai įstatymai

Nors liečiantys kyšininkavimą Lietuvos įstatymai dar ne visai atitinka tarptautinių konvencijų reikalavimus, priimti įstatymai, kurie užpildys likusias spragas - kriminalizuos prekyvimą įtaka, numatys juridinių subjektų atsakomybę ir užsienio oficialių asmenų apsaugą - kai išgalios naujas Baudžiamojo proceso kodeksas.

1996 m. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas aiškiai nurodo, kad ekonominius santykius reguliuojančių teisės normų projektai turėtų būti įvertinami pagal jų galimą poveikį korupcijai. 2001 m. ministras pirmininkas išleido instrukciją, kad kiekvieną tokių projektą vyriausybė turėtų svarstyti tik po to, kai į jį bus įtraukti patarėjo korupcijos ir muitų klausimais komentarai ir rekomendacijos.<sup>18</sup>

Korupcijos srityje Lietuvos Baudžiamasis kodeksas nustato tokių veikų baudžiamumą:

**Kyžio priėmimą:** tai taikoma valstybės pareigūnams ar valdininkams ir baudžiama įkalinimu iki penkerių metų arba bauda ir uždraudimu užsiimti kai kuria veikla iki trijų metų. Už stambaus kyžio priėmimą numatyta iki dešimties metų, o draudimas užsiimti kai kuria veikla - iki penkerių metų.

**Aktyvų kyšininkavimą (papirkimą):** baudžiama įkalinimu iki trijų metų, pataisos darbais iki trijų metų arba bauda. Jei kyšis labai vertingas, tai bausmė gali būti padidinta iki penkerių metų įkalinimo. Asmuo, kuris buvo priverstas ar išprovokuotas duoti kyšį, ir kuris pranešė apie tai teisėsaugos organams dar prieš baudžiamosios bylos iškėlimą yra atleidžiamas nuo atsakomybės už aktyvų kyšininkavimą.

**Piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi:** valstybės pareigūno ar valdininko tyčinis piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi siekiant priešingų jo pareigoms interesų arba veika siekiant asmeninės naudos ar interesų arba daranti didelę žalą valstybės ir/ar kitų asmenų interesams baudžiama įkalinimu iki keturių metų ir bauda, arba bauda ir uždraudimu užsiimti kai kuria veikla iki penkių metų. Jei ta veika atitiko abu kriterijus (buvo priešinga užimamų pareigų interesams ir padarė didelę žalą), tai baudžiama įkalinimu nuo trijų iki penkių metų ir uždraudimu užsiimti kai kuria veikla iki trijų metų.

<sup>18</sup> Pavyzdžiui, 2001 metais Specialiųjų tyrimų tarnybos atlikta Seimo priimto Lošimų įstatymo projekto analizė atskleidė, kad jame yra linkusių į korupciją elementų. Prezidentas šį įstatymą vetavo ir nusiuntė atgal Seimui pataisyti.

Pareigūno apibrėžimas Baudžiamajame kodekse yra labai platus, jis apima žmones, dirbančius valstybės valdymo tarnyboje pagal valstybės valdymo tarnybos įstatymo apibrėžimą, bei visus kitus asmenis, kurie, dirbdami valstybės ar vietiniuose valdžios organuose ar institucijose, teismo įstatymų vykdymo užtikrinimo, valstybės kontrolės ar priežiūros institucijose arba institucijose, ekvivalentinėse joms, vykdo valstybės atstovavimo funkcijas arba naudojasi administraciniais įgaliojimais. Be to, asmuo, dirbantis valstybės, nevalstybinėje ar viešojoje įstaigoje arba kuri yra finansuojama iš biudžeto, ir kuris vykdo viešojo administravimo įgaliojimus yra prilyginamas valstybės tarnautojui ar pareigūnui (išskyrus asmenis, vykdančius žemesnes ar technines užduotis).<sup>19</sup>

Baudžiamasis kodeksas taip pat numato aktyvų kyšininkavimą (komercinį papirkimą) ir pasyvų kyšininkavimą (pernelyg didelės naudos priėmimą) privačiame sektoriuje. Tačiau Baudžiamųjų bylų pagal šiuos straipsnius buvo labai mažai (žr. 1.1 skyrius).

2000 m. spalio mėnesį Seimas priėmė naują Baudžiamąjį kodeksą, kuris įsigalios priėmus naują Baudžiamąjį proceso kodeksą, Bausmių vykdymo kodeksą ir Administracinių teisės pažeidimų kodeksą; tikimasi, kad tai bus 2003 metais. Prie egzistuojančių nuostatų šis kodeksas prideda baudžiamąją atsakomybę už prekiavimą įtaka, juridinių subjektų atsakomybę už korupcinius nusikaltimus ir taip praplečia valstybės tarnautojo sąvoką, kad ji apimtų tarptautinių viešųjų organizacijų ir užsienio valstybių pareigūnus.

## 2.2 Interesų konflikto ir pajamų deklaravimo įstatymai

Lietuva turi pažangius ir visapusiškus įstatymus dėl interesų konflikto bei teisinės normos dėl turto ir pajamų deklaravimo, kurios tokios plačios, kad teoriškai taikytinos visiems gyventojams. Šių teisės normų įgyvendinimas ir vykdymas nuo jų priėmimo 1997 metais nuolat gerėjo ir prisidėjo prie kelių aukšto rango politikų atsistatydinimo.

### *Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas*

Interesų konfliktas daugiausia reguliuojamas 1997 metų Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymu.<sup>20</sup> Šis įstatymas taikomas politikams, visų lygių valstybės tarnautojams kaip apibrėžta Valstybės tarnybos įstatyme, ir kitiems asmenims, vykdančioms valdžios atstovų funkcijas ar turintiems jiems suteiktus administracinius įgaliojimus kai jie eina valstybines pareigas centrinės

<sup>19</sup> Baudžiamasis kodeksas, 290 straipsnis.

<sup>20</sup> Įstatymas Nr. VIII-371 dėl viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje, 1997 m. liepos mėn.

ar vietinės administracijos institucijose arba teismų sistemos, teisėsaugos, valstybės kontrolės ir priežiūros institucijose ar bet kuriose kitose panašiose institucijose. Tie pareigūnai privalo vengti interesų konflikto situacijų, apibrėžiamų kaip situacijos, kai pareigūnas, vykdydamas savo pareigas ar nurodymus yra priverstas daryti sprendimą, dalyvauti priimant sprendimą ar vykdyti nurodymus, susijusius su jo privačiais interesais. Šis įstatymas reguliuoja kai kurias šios problemos detales, būtent:

- Pareigūnai turi nedalyvauti ar nedaryti bet koku būdu įtakos sprendimams, kurie galėtų sukelti interesų konflikto situaciją, ir turi iš anksto pranešti savo viršininkams apie bet kokią iš tokių interesų konflikto situacijų bei nedalyvauti joje. Ši nuostata netaikoma Respublikos prezidentui, Seimo nariams, teisėjams, prokurorams, tardytojams, tyrimą vykdančioms asmenims ar kitiems pareigūnams, kuriems interesų konflikto problema aptarta konkrečiuose jų postus reguliuojančiuose įstatymuose.
- Pareigūnai turi neatstovauti valstybę, vietinį valdžios organą ar jų institucijas, jei tai sukelia interesų konfliktą tvarkant reikalus su fiziniais ar juridiniais asmenimis, iš kurių jie, jų artimi giminės ar kiti su jais susiję asmenys gauna bet kokių pajamų; arba kai turi reikalų su kokia nors įmone, kurioje jų artimi giminės ar su jais susiję asmenys turi daugiau kaip dešimt procentų įstatinio kapitalo ar akcijų.
- Pareigūnai negali naudoti savo pareigų, įgaliojimų ar vardų, kad paveiktų kitą asmenį priimti sprendimą, kuris tiesiogiai ar netiesiogiai sukeltų interesų konflikto situaciją; naudoti ar skleisti informaciją, gautą vykdant oficialias pareigas, naudoti ne tokiu būdu ir mastu, kaip numatyta.
- Asmenys, dirbantys centrinėje ar vietinėje valstybės tarnyboje negali tiesiogiai ar netiesiogiai priimti dovanas ar paslaugas, kurių gavimas tiesiogiai ar netiesiogiai susijęs su tarnybinių pareigų vykdymu. Dovanas, kurių vertė viršija 29,3 euro arba dovanos iš vieno šaltinio, kurių vertė viršija 147 eurus per metus, reikia deklaruoti per mėnesį nuo gasvimo ir tą deklaraciją pridėti prie pareigūno Privačių interesu deklaracijos (žr. žemiau).
- Palikus valstybės tarnybą, pareigūnai vienerius metus negali įsidarbinti jokiaje kompanijoje, su kuria jie, eidami savo pareigas turėjo tiesioginių kontaktų kaip prižiūrėtojai ar kontrolieriai. Pareigūnai turi pranešti savo viršininkams apie bet kokius darbo pasiūlymus, kurie galėtų vesti prie interesų konflikto situacijos ir nedelsiant pranešti raštu apie bet kokio darbo pasiūlymo priėmimą.

- Vienerius metus nuo išėjimo iš valstybės tarnybos pareigūnai, arba įmonė, kurioje jie, jų artimi giminės ar šeimos nariai turi didesnę kaip dešimties procentų dalį arba dirba valdymo ar audito institucijose, negali sudarinėti sutarčių su ta institucija ar siekti individualių privilegijų, teikiamų tos institucijos. Tai netaikoma kontraktams, gautiems viešųjų konkursų būdu, kurių vertė neviršija 2930 eurų per metus.
- Vienerius metus pareigūnai negali atstovauti jokių fizinių ar juridinių asmenų prieš instituciją, kurioje jie dirbo, nebent kaip juristai.

1999 m. valstybės tarnybos įstatymas taip pat nustato visą eilę nesuderinamumo ir interesų konflikto nuostatų valstybės tarnautojams (žr. 3.3 skyrių).

Pareigūnai, pažeidžiantys interesų konflikto nuostatas, gali būti atleisti, pažeminti pareigose ar gauti oficialias nuobaudas, apibrėžtas valstybės tarnybos įstatymo. Ministrams Seimas gali pareikšti apkaltą.

### *Deklaracijos*

Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas taip pat reikalauja, kad visi pareigūnai, kuriuos tas įstatymas liečia, kasmet iki kovo 1 d. pateiktų privačių interesų ir turto bei pajamų metines deklaracijas už praėjusius kalendorinius metus, o pasikeitus jų aplinkybėms dar ir papildomas deklaracijas. Kandidatai į valstybės tarnybą turi pateikti deklaracijas už laikotarpį nuo kalendorinių metų pradžios iki to momento, kai jie pradeda eiti tas pareigas.

Tose deklaracijose turi būti išsamiai informacija apie visas pajamas ir turta pagal asmeninę pajamų ir turto deklaraciją, dovanas, brangesnes už 29,3 euro, to asmens ar jo giminių turtines teises ir nuosavybės sąlygas, galinčias sukelti interesų konflikto situaciją, bei apie keliones, apmokėtas kitų asmenų.

Privačių interesų deklaracijos pateikiamos tos institucijos vadovui, o pajamų ir turto deklaracijos pateikiamos Valstybinei mokesčių inspekcijai. Į privačių interesų deklaraciją įeina ir pajamų ir turto deklaracijos kopija. Reikalavimai pateikti tas deklaracijas taip pat pakartoti 1999 m. valstybės tarnybos įstatyme ir 1996 m. gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatyme. Pagal Nacionalinę antikorpucinę strategiją vyriausybė planuoja pastarąjį įstatymą išplėsti taip, kad jis apimtų visus Lietuvos gyventojus.

Respublikos prezidentas ir centrinių bei vietinių valdymo institucijų vadovai, įvardyti Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos, turi pateikti deklaracijas tai komisijai. Tos deklaracijos turi būti patikrintos pagal pajamų deklaracijas, o Vyriausioji tarnybinės etikos komisija gali patikrinti informaciją, pateiktą apie išorines turtines teises.

Prezidento, ministrų, kitų centrinių institucijų vadovų ir jų pavaduotojų bei daug kitų aukštų pareigūnų (pavyzdžiui, apskričių valdytojų, Valstybės kontrolės, muitinės ir mokesčių inspekcijos aukštesniųjų pareigūnų) turto ir pajamų deklaracijos skelbiamos *Valstybės žiniuose*. Šių pareigūnų privačių interesų deklaracijos irgi yra viešos.

### *Stebėjimas*

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK), pagrindinė institucija stebinti kaip laikomasi interesų konflikto nuostatų ir tikrinanti privačių interesų deklaracijų teisingumą, yra juridinis asmuo, atsakingas Seimui. Šią komisiją sudaro penki asmenys; po vieną iš jų skiria prezidentas, Seimo pirmininkas, ministras pirmininkas, Aukščiausiojo teismo pirmininkas ir Lietuvos teisininkų draugijos pirmininkas. Ši komisija gali inicijuoti tyrimus, remdamasi bet kokia informacija, ir, išanalizavusi pateiktus duomenis, gali reikšti ieškinius, jei interesų konfliktas užtraukia administracinę atsakomybę arba kreiptis į instituciją, kurią tai liečia. Ši komisija yra ne tik kontroliuojantis organas, bet ir atsako už konsultacijų ir nurodymų teikimą Seimo nariams, nors, pasak Seimo narių, šio vaidmens ji nevykdė.<sup>21</sup>

Atrodo, kad šio įstatymo taikymo ir įgyvendinimo efektyvumas nuolat didėjo. 2000 ir 2001 metais du ministrai turėjo atsistatydinti iš dalies dėl šios Komisijos darbo, o daug vietinės valdžios pareigūnų gavo baudas. 2001 m. pabaigoje Etikos komisija perspėjo visą eilę Seimo narių dėl galimo interesų konflikto.

### *Lobistinės veiklos įstatymas*

VTEK taip pat stebi kaip laikomasi Lobistinės veiklos įstatymo, kuris buvo priimtas 2000 m. birželio mėnesį ir įsigaliojo nuo 2001 m. sausio 1 d. Šis įstatymas apibūdina lobistinę veiklą, lobistus bei jų galimus klientus ir draudžia asmenims užsiimti lobistine veikla, jei jie nėra oficialiai užsiregistravę kaip lobistai. Šiame įstatyme yra ir kelios interesų konflikto nuostatos, liečiančios tuos, kurie lobijuojami; jos panašios į Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo nuostatas.

Pagal administracinių pažeidimų kodeksą valstybės pareigūnai, pažeidę šio įstatymo nuostatas, gali užsitraukti administracinę atsakomybę ir būti nubausti 500-1000 litų (144-289 eurų) bauda. Už pakartotiną pažeidimą baudžiama 1000-2000 litų (289-578 eurų) bauda ar atleidimu iš pareigų.

<sup>21</sup> AVI apskrito stalo diskusija, Vilnius, 2002 m. kovo 8 d. *Paaiškinamoji pastaba: AVI surengė apskrito stalo susitikimą kviesdama pakritikuoti šio pranešimo juodrašį. Tarp dalyvavusių specialistų buvo atstovai iš vyriausybės, tarptautinių organizacijų ir pilietinės visuomenės organizacijų. Nuorodas į šį susitikimą nereikėtų suprasti kaip pritarimą bet kokiam konkrečiam bet kurio dalyvio požiūriui.*



Iki 2002 m. gegužės mėnesio buvo įregistruoti šeši lobistai (penki asmenys ir viena kompanija) ir Nacionalinė lobistų asociacija. Nėra įrodymų, kad šis įstatymas buvo efektyvi neteisėto lobizmo prevencijos priemonė.<sup>22</sup>

## 2.3 Kontrolė ir auditas

Atspindint ES reikalavimus, Lietuvoje įgyvendinama triaukštė finansinės kontrolės sistema: Valstybės kontrolė (reorganizuota nauju pagrindu 1990 m. ir visai neseniai reformuota 2002 m. kovo mėnesį), savivaldybių kontrolė (įkurta 1994 metais) ir valstybinio sektoriaus vidaus audito struktūros (įkurtos 2000 metais).

### Valstybės kontrolė

Valstybės kontrolė (VK) pagal Konstituciją ir Valstybės kontrolės įstatymą yra nepriklausoma audito institucija. Valstybės kontrolierių penkiems metams skiria Respublikos prezidentas pagal Seimo rekomendaciją. Juo negali būti skiriami asmenys, per praėjusius trejus metus buvę vyriausybės nariais ar nacionalinių politinių partijų centrinės organizacijos renkamais lyderiais. Seimas nustato ir tvirtina VK biudžetą, kuris neatitinka geriausių tarptautinę praktiką.

VK audituoja: valstybės biudžeto vykdymą; valstybės lėšų naudojimą, valstybės nuosavybės valdymą, naudojimą ir jos perdavimą kitiems; valstybės socialinio draudimo fondo biudžetą; privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir kaip gavėjai naudoja ES lėšas. Ji taip pat gali audituoti savivaldybių biudžetus ir savivaldybių nuosavybės valdymą bei jos perleidimą kitiems.

VK apie savo gautus duomenis kasmet praneša Seimui. Nors įstatymas nereikalauja skelbti jos pranešimus (ataskaitas), dauguma duomenų skelbiama VK tinklalapyje.

1999 m. VK pradėjo vykdyti veiklos rodiklių auditus, o 2000 metais pradėjo įgyvendinti programų auditavimo metodus. 2000 metais SIGMA ekspertai teigiamai įvertino VK nuopelnus, nors jie ir toliau laiko Lietuvoje taikomą finansinės kontrolės (audito) koncepciją artimą pasenusiai „kontrolės kultūrai“. Dėl to naujasis Valstybės kontrolės įstatymas, priimtas 2001 m. gruodžio mėnesį, atėmė VK teisę bausti pareigūnus, palikdamas jai standartines aukščiausiosios audito institucijos teises: VK gali rekomenduoti audituotoms institucijoms, kad asmenys privalėtų atsakyti, kad lėšos būtų gražinamos į biudžetą, arba gali perduoti gautus duomenis teisėsaugos organams. Prokuratūra 2000 m. gavo 30 bylų, o 2001 m. nuo sausio iki spalio mėnesio - 12.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Šią informaciją pateikė Aleksandras Dobryninas, Transparency International Lietuvos skyriaus valdybos pirmininkas.

<sup>23</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 20.

Kadangi tie įstatymo pakeitimai įsigaliojo tik 2002 m. kovo mėnesį, dar neaišku kaip VK rekomendacijų įgyvendinimas veiks kai Seimo biudžeto komitetas perims anksčiau VK priklausiusį įgyvendintojo vaidmenį.

2000 metais Valstybės kontrolierius patvirtino naują Valstybės kontrolės pareigūnų tarnybinės etikos kodeksą.

1999-2001 metais Respublikos prezidentas paprašė VK atlikti kai kuriuos tyrimus, liečiančius kai kuriuos privatizacijos sandorius ir netinkamą biudžeto lėšų naudojimą. VK rado rimtų pažeidimų energetikos sektoriaus privatizacijoje, dėl kurių teko patikrinti vyriausybės privatizavimo procedūras. Be kitko, VK ne kartą prieštaravo sandoriui išspręsti Baltarusijos 52 milijonų eurų skolą Lietuvos nacionalinei elektros kompanijai. 2001 m. balandžio mėnesį vyriausybė sutiko parduoti tą skolą Rusijos kompanijai „Avangardas“, kuri sutiko sumokėti šią skolą per dešimt metų. VK tam prieštaravo iš dalies dėl asmenų, kurie vaidino vaidmenis tiek kompanijose, sukėlusiose skolos problemas, tiek „Avangarde“, interesų konflikto.<sup>24</sup>

### *Vidaus auditas*

Po 2000 m. vasario mėnesio vyriausybės nutarimo vidaus audito tarnybos buvo sukurtos beveik visose valstybės institucijose ir vietiniuose valdžios organuose. 2001 m. *Reguliarajame pranešime* atžymėta pažanga šioje srityje: 2001 m. rugsėjo mėnesį vyriausybė suderino vidaus audito standartus su tarptautiniais audito standartais ir tų pačių metų spalio mėnesį finansų ministerijoje buvo įsteigtas centrinis suderinimo departamentas, turintis kurti suderintą kontrolės ir audito metodiką.

Kita vertus, ES pažymėjo, kad,

Viešosios vidaus finansinės kontrolės sistemos teisinė bazė buvo pagerinta, bet ji dar toli gražu nėra visai tinkama. Reikia esminių pastangų vidaus audito struktūroms įvesti ir padidinti pajėgumą, kad jis atitiktų ES reikalavimus...<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Vyriausybė vėliau nusprendė parduoti dalį tos skolos dviem kompanijoms - „Avangardui“ ir Lietuvos žemės ūkio kompanijai „Džeirana“. žr. Ekonominės žvalgybos skyrių, *Lithuania Country Report*, 2001 m. spalio, p. 22; interviu su Romualdu čepaičiu, Valstybės kontrolės vyresniuoju auditorium, 2002 m. kovo 7 d.

<sup>25</sup> Komisija, *2001 m. reguliarusis pranešimas*, p. 84.

## 2.4 Antikorupcinės tarnybos

### *Specialiųjų tyrimų tarnyba*

Svarbiausia specializuota institucija kovoje su korupcija yra Specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau vadinama STT), įsteigta prie vyriausybės 1997 m. vasario mėnesį. 2000 m. gegužės mėnesį buvo priimtas Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, kuris STT padarė nepriklausomą nuo vykdomosios valdžios. Kaip apibūdino GRECO, tai „nutiesė kelią antikorupcinėms pastangoms Lietuvoje stiprinti.“<sup>26</sup> STT yra organas, atsakingas už Nacionalinės antikorupcinės strategijos koordinavimą, korupcinių nusikaltimų atskleidimą ir prevenciją bei antikorupcinių priemonių koordinavimo užtikrinimą tiek tarp valstybės institucijų, tiek tarp jų ir visuomenės.

STT direktorių skiria penkeriems metams prezidentas su Seimo pritarimu. STT atskaitinga prezidentui ir Seimui, ir pagal įstatymą privalo pateikti prezidentui ir Seimo pirmininkui ataskaitas apie savo veiklos rezultatus ir rekomendacijas kaip tą veiklą gerinti. Šios ataskaitos yra neviešos. Valstybės valdžios organai ir institucijoms, politinėms partijoms, viešosioms organizacijoms ir judėjimams draudžiama kištis į STT veiklą. Be to STT tyrimų departamentai už konkrečius tyrimus atsakingi Prokuratūrai, ir net STT direktorius negali kištis į jų veiklą.

STT veiklos statistiniams duomenims trūksta aiškumo, kas būdinga ir Lietuvos nusikalstamumo statistikai apie korupciją. 1997-2000 m. laikotarpiu STT sulaukė 337 valstybės pareigūnus. Pagal GRECO vertintojams pateiktą informaciją STT iki 2001 m. spalio mėnesio atskleidė 523 su korupcija susijusius nusikaltimus.<sup>27</sup> Neaišku, koks šių statistinių duomenų ryšys su 1.1 skyriuje pateiktais statistiniais duomenimis. Dar svarbiau, kad neaišku ar apskritai yra informacija apie galutinius nuteisimus. GRECO pastebėjo, kad STT turėjo problemų dėl nepakankamų išteklių korupcijai matuoti; tą ypač parodo statistinių duomenų stoka.<sup>28</sup>

STT nuo 1997 metų žymiai pagerino savo santykius su visuomene. Jos vykdomieji pareigūnai reguliariai rengia viešus susitikimus įvairiose vietovėse, o pavieniai asmenys gali susisiekti su STT ištisą parą veikiančia specialia telefono linija. Tačiau jos pagrindinė funkcija yra aiškiai tiriamoji, ir GRECO abejoja, ar protinga užkrauti STT papildomą atsakomybę už platesnius antikorupcinės politikos aspektus, ypač už prevenciją (žr. 1.3 skyrių).

ES bendradarbiavo su STT nuo pat jos įkūrimo, ypač kuriant Nacionalinę antikorupcinę strategiją (žr. 1.4 skyrių).

<sup>26</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 8.

<sup>27</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 9.

<sup>28</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 9.

### *Policija ir prokuratūros*

Ne STT priskirti korupcijos atvejai tiriami Generalinės prokuratūros organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos tyrimo departamento. Šis departamentas buvo sudarytas 2001 metais, reorganizavus organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos tyrimo (ONKT) skyrius apygardų prokuratūrose. PHARE programa šio departamento pajėgumui didinti aprašyta 1.4 skyriuje.

Policijoje korupcijos atvejai yra kriminalinės policijos organizuoto nusikalstamumo tyrimo tarnybos atsakomybėje. Teismai skundžiasi dėl žemos policijos vykdomų korupcijos tyrimų kokybės.<sup>29</sup> Be to, GRECO pažymėjo, kad trūksta aiškumo pasiskirstant funkcijas tarp policijos tardytojų ir prokuratūros darbuotojų ikiteisminio tyrimo metu.<sup>30</sup>

### *Pinigų plovimas*

1997 metų Pinigų plovimo prevencijos įstatymas nustatė, kad pinigų plovimas yra konkretus nusikaltimas, taikytinas tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims. Pagal šį įstatymą visos finansinės institucijos ir notarai privalo pranešti Mokesčių policijos finansinių nusikaltimų tyrimo skyriui (FNTS) apie bet kokią operaciją, kuri jiems kelia įtarimą, kad gali būti susijusi su pinigų plovimu, per tris darbo dienas nuo tos operacijos dokumentavimo. Finansinės institucijos taip pat privalo pranešti apie bet kokius sandorius, kurių vertė viršija 50 000 litų ar ekvivalentinę sumą užsienio valiuta (apie 14 667 eurų). Visuose pranešimuose turi būti nurodyta kliento tapatybė.

*2001 m. reguliariajame pranešime* Europos Komisija pažymėjo, kad reikia gerinti prieš pinigų plovimą nukreiptų priemonių įgyvendinimą ir užtikrinti FNTS nepriklausomumą.<sup>31</sup>

Be šių tyrimo institucijų Valstybės saugumo departamentas irgi vaidina svarbų vaidmenį kovojant su korupcija, ypač padėdama kitoms institucijoms, aprūpindama jas informacija ir duomenų apdorojimo pajėgumais.

2001 m. vasario mėnesį visos teisėsaugos institucijos pasirašė susitarimą dėl operatyvinės veiklos subjektų bendradarbiavimo ir dėl operatyvinės veiklos koordinavimo. Šis susitarimas nustatė bendradarbiavimo vykdant tyrimus ir informacijos mainų bei jos perdavimo vienodas procedūras.

<sup>29</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 17.

<sup>30</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 16.

<sup>31</sup> Komisija, *2001 m. reguliariusis pranešimas*, p. 46.

### *Seimo antikorupcinė komisija*

Ši komisija buvo įsteigta 2001 m. spalio mėnesį kaip ankstesnės Ekonominių nusikaltimų tyrimo komisijos (įsteigtos 1993 metais) teisių perėmėja. Ši komisija analizuoja nusikaltimus, apimančius korupciją, išklauso įvairių institucijų pranešimus apie jų priemones prieš korupciją ir teikia pasiūlymus institucijoms, vyriausybei ir Seimui.

## 2.5 Seimo kontrolierius

Seimo kontrolierių pareigos įvestos 1994 metais; 2002 m. pradžioje jų buvo penki. Jie skiriami penkerių metų laikotarpiui ir gali būti atleisti tik Seimo narių balsų dauguma.

Seimo kontrolieriai peržiūri gyventojų skundus dėl tariamų piktnaudžiavimų tarnybinėmis pareigomis bei pareigūnų vykdomojoje valdžioje, kontrolėje ir audite, savivaldybėse, karinėse institucijose bei jų atitikmenyse biurokratiško elgesio. Jie negali tirti prezidento, Seimo narių, vyriausybės kaip kolektyvinio organo, teisėjų veiklos, kriminalinių tyrimų ir baudžiamojo proceso ar teismų sprendimų.

Peržiūrėjęs skundą, Seimo kontrolierius ar kontrolierė gali:

- perduoti šį reikalą tyrimo organams, jei įtariamas nusikalstamos veikos buvimas;
- perduoti teismui ieškinį atleisti pareigūnus ar reikalauti kompensacijos asmenims, nukentėjusiems nuo pareigūnų veikslių;
- rekomenduoti, kad kokia nors institucija ar pareigūnas pakeistų ar panaikintų sprendimus;
- skirti pareigūnams drausmines nuobaudas;
- kompensuoti moralinę ar materialinę žalą, asmens patirtą dėl pareigūnų pažeidimų;
- atkreipti pareigūnų dėmesį į pažeidimus ir jų elgesio problemas ir rekomenduoti priemones padėčiai ištaisyti;
- pranešti Seimui ar prezidentui apie ministrų ar kitų jiems atskaitingų pareigūnų pažeidimus.

Seimo kontrolieriai ir kontrolierės kasmet atsiskaito Seimui, skelbia metinės veiklos ataskaitas ir ketvirtinius informacinius biuletenius, teikia informaciją visuomenės informavimo priemonėms apie savo veiklą ir pareigūnų piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi ar jų netinkamo elgesio atvejus.

Pasak Lietuvos žmogaus teisių centro atstovo, Seimo kontrolieriai vaidina teigiamą prevencinį vaidmenį, bet jų poveikį mažina tai, kad jų rekomendacijos ne visada įgyvendinamos.<sup>32</sup>

### 3. VYKDOMOJI ŠAKA IR VALSTYBĖS VALDYMO TARNYBA

Lietuvos valstybės valdymo tarnyba (valdymo aparatas) patyrė esminę reformą, iš dalies dėl stojimo į ES reikalavimų. Viešojo administravimo galimybių stiprinimas buvo stojimo į ES prioritetas nuo tada, kai ES paskelbė *Nuomonę apie Lietuvos prašymą dėl narystės Europos Sąjungoje*, kuriame buvo minimas nepakankamas Lietuvos administracinis gebėjimas vykdyti valdymo ir viešojo administravimo užduotis.<sup>33</sup> Komisija tą pačią problemą minėjo ir visuose vėlesniuose *Reguliariuosiuose pranešimuose*.

Viešojo administravimo reformai didelės įtakos turėjo stojimo reikalavimai - nuo teisinės sistemos pakeitimų iki sustiprinto valdininkų apmokymo.<sup>34</sup> Svarbiausi tam tikslui priimti įstatymai buvo Vyriausybės įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas ir Vietos savivaldos įstatymas. Po Valstybės tarnybos įstatymo priėmimo valstybės tarnyba buvo smarkiai depolitizuota. Pagal Lietuvos administracinę teisę piliečiai gali kreiptis į administracinius teismus dėl pareigūnų veiksmų tiek teisėtumo, tiek ir esmės, nors apskritai piliečiai nežino savo teisių šioje srityje. Valstybės tarnautojų (valdininkų) papildoma veikla ribojama, o dabar vyriausybė rengia jų etikos kodeksą. Egzistuoja ribota skundėjų (demaskuotojų) apsauga.

<sup>32</sup> Pokalbis su Elvyra Baltutyte iš Lietuvos žmogaus teisių centro, 2002 m. liepos 23 d.

<sup>33</sup> Komisija, *Nuomonė apie Lietuvos prašymą dėl narystės Europos Sąjungoje*, 1997 m. liepos mėn., p. 47.

<sup>34</sup> Lietuvos įstatymai dabar numato ne mažiau kaip tris procentus valstybės biudžeto, skirto valstybės tarnautojų atlyginimams skirti jų mokymui. Valdininkų mokymo rengiantis narystei Europos Sąjungoje strategija buvo sukurta 1998 m. Suomijos viešojo administravimo instituto, o Lietuvos viešojo administravimo institutas (LVAD) buvo įkurtas 1999 metais. Šis institutas šiuo metu vykdo penkis tarptautinius projektus, iš kurių keturi tiesiogiai susiję su Europos Sąjunga ir/ar yra jos finansuojami. 2000 m. rudenį Lietuvos viešojo administravimo institutas pradėjo vykdyti dviejų metų „Valstybės tarnautojų mokymo ir institucijų ‘Dvynių’ projektą” kartu su Danijos viešojo administravimo institutu ir Suomijos valdymo institutu.

### 3.1 Struktūra ir įstatymų sistema

Valstybės valdymo tarnyba oficialiai yra depolitizuota. Pagal 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymą, kuris patenkina visus ES reikalavimus, beveik visus valstybės tarnautojus reikia verbuoti atvirų viešų konkursų būdu, o juos atleisti galima tik už įstatymų pažeidimus, nesugebėjimą patenkinti reikiamus profesinius reikalavimus, išeinant į pensiją, dėl ligos ar laikinai pervedant į kitas pareigas. Tos nuostatos netaikomos „politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams“; valstybės administracijoje tai ministrai, ministrų pavaduotojai ir departamentų direktoriai, kurie skiriami politiniais sumetimais neužtikrinant jų pareigų ėjimo saugumo.

Pagal šį įstatymą valstybės tarnautojai apsaugoti nuo vertimo imtis bet kokių veiksmų ar sprendimų dėl politinių interesų, viršijančių jų įgaliojimus.<sup>35</sup> Valstybės tarnautojai gali būti politinių partijų ar organizacijų nariais, bet užsiimti politine veikla gali tik ne darbo metu. Valdžios pareigūnus ir valstybės tarnautojus reikia verbuoti konkurencinės atrankos būdu.

Atrodo, kad šios nuostatos praktikoje veikia gan gerai: pavyzdžiui, po vyriausybės pasikeitimo po 2000 metų Seimo rinkimų valstybės valdymo tarnyboje nebuvo plataus masto asmeninių pasikeitimų. Nepaisant to, Nacionalinėje antikorpucinėje strategijoje yra išipareigojimas mažinti „pasitikėjimo pareigų“ (politinių paskyrimų) skaičių, kad būtų pasiektas „pertvarkymų sumažinimas valstybės valdymo tarnyboje po politinės valdžios pasikeitimų.“<sup>36</sup>

Valstybės tarnybos įstatymas įgyvendinamas etapais ir visiškai įsigalios 2005 metais. Kaip pažymėta *2001 m. reguliariajame pranešime*, įgyvendinant naująją sistemą pasiekta pažanga, pavyzdžiui, dėka naujos rangų nustatymo ir atlyginimų sistemos sukūrimo 2000 metais, nors Komisija vis dar atlyginimų dydžius laiko nepatraukliais.<sup>37</sup>

Neliečiamumas

Ministras pirmininkas ir vyriausybės nariai naudojami tokio pat masto neliečiamumu kaip ir Seimo nariai (žr. 4.4 skyrių). Neliečiamumą nuo baudžiamojo persekiojimo gali panaikinti Seimas.

<sup>35</sup> Pavyzdžiui, valstybės tarnautojas gali atsakyti imtis tokių veiksmų ir pareikalauti raštiško įsakymo; tokiose situacijose atsakomybė už tokius veiksmus tenka jo viršininkui.

<sup>36</sup> Seimo nutarimas dėl Nacionalinės antikorpucinės strategijos, p. 29.

<sup>37</sup> Komisija, *2001 m. reguliarusis pranešimas*, p. 17.

### 3.2 Administracinė procedūra ir žalos atlyginimas

Pagal administracinių teisenos bylų įstatymą asmenys gali kreiptis su reikalavimais (prašymais) dėl pareigūno veikos teisėtumo ar pagrįstumo pirmiausia į tos pačios institucijos ar kitos aukštesnės institucijos aukštesnio rango pareigūną. Apeliaciniai skundai tada gali būti perduoti Administracinių ginčų komisijai, kuri privalo išnagrinėti juos per 14 dienų, o po to administraciniam teismui. Administraciniai teismai pradėjo veikti 1999 m. liepos mėnesį, ir jie gali spręsti apie administracinių sprendimų tiek teisėtumą, tiek ir teisinę galią.<sup>38</sup>

Tačiau nei ši komisija, nei teismai negali vertinti prezidento, Seimo, Seimo narių, ministro pirmininko, vyriausybės kaip kolektyvinio organo, Seimo kontrolierių, teisėjų, prokurorų, tardytojų ar tyrėjų, susijusių su teisėsauga ar bylos nagrinėjimu, veiksmų.

Pasak Administracinių ginčų komisijos vadovo, nors ir egzistuoja įstatyminė bazė administraciniams ginčams spręsti, piliečiai dar nepakankamai žino savo teises apeliuoti.<sup>39</sup>

### 3.3 Interesų konfliktas ir turto stebėjimas

Papildant tai, kas apie interesų konfliktą ir turto stebėjimą pasakyta 2.2 skyriuje, Valstybės tarnybos įstatymas nurodo, kad valstybės tarnautojai, tarp kitko, negali:

- būti įmonių ar nepelno organizacijų valdymo organų nariais ar gauti iš jų atlyginimą, jei tik tai nėra konkrečiai numatyta įstatymais;
- sudaryti sutartis savo institucijos vardu su privačiomis įmonėmis, kurių savininkais ar partneriais jie yra;
- atstovauti savo šalies ar užsienio įmonių interesus bei kitas institucijas arba keliauti į užsienį privačios kompanijos sąskaita;
- dirbti bet kokiose pareigose privačioje įstaigoje ar įmonėje arba gauti kokį nors kitą atlyginimą nei jo oficialus atlyginimas.

Valstybės tarnybos įstatymas taip pat pakartoja prievolę pateikti metines privačių interesų, turto ir pajamų deklaracijas.

<sup>38</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymas; Administracinių ginčų komisijos įstatymas.

<sup>39</sup> Pokalbis su Adolfu Giliu, Administracinių ginčų komisijos pirmininku, 2002 m. liepos 23.



### 3.4 Vidaus kontrolės mechanizmai

2000 m. spalio mėnesį vyriausybė priėmė drausminių sankcijų skyrimo valstybės tarnautojams taisyklę, kurios nustato drausminių sankcijų skyrimo valstybės tarnautojams už nederamą elgesį einant savo pareigas procedūrą.

### 3.5 Sąveika su visuomene

Valstybės tarnybos įstatymas nustato, kad viešojo valdymo institucijos turi priimti patarimus iš organizacijų ir asmenų, atstovaujančių visuomenės interesus, kai jos priima sprendimus, susijusius su visuomenės bendrais teisėtais interesais ir svarbius didelei gyventojų daliai.

Informacijos laisvės nuostatos nagrinėjamos 9.2 skyriuje. Atrodo, kad yra informacijos prieinamumo piliečiams problemų, atsiradusių dėl atitinkamų teisės nuostatų blogo įgyvendinimo.

2000 metais vyriausybė patvirtino Lankytojų aptarnavimo valstybinėse ir savivaldybių institucijose taisyklę, besiremiančią „vieno langelio“ principu. Pagal šias taisykles procedūras reikia organizuoti taip, kad asmenys galėtų susitvarkyti savo reikalus apsilankę tik vieną kartą valstybės įstaigoje; jei tai neįmanoma, tai ta įstaiga turėtų atsakyti už tolesnį tos problemos nagrinėjimą ir pavesti savo darbuotojams imtis reikiamų veiksmų.

Iki 2002 m. kovo mėnesio nebuvo išsamaus etikos kodekso valstybės tarnautojams, išskyrus kelis dalinius kodeksus, kurie nebuvo veiksmingi, nes nebuvo įgyvendinti. 2001 m. kovo mėnesį Seimo sudaryta tarpžinybinė darbo grupė parengė etikos principų politikams ir valdžios pareigūnams rinkinio projektą, kuris turėjo sudaryti valstybės tarnautojų etikos kodekso projekto pagrindą. Pagal Nacionalinę antikorpucinę strategiją šis kodeksas turėjo būti patvirtintas 2002 m. pabaigoje. GRECO išreikštas susirūpinimas dėl „iš viršaus žemyn“ būdo taikymo rengiant etikos kodeksus Lietuvos teisėsaugos institucijose gali tikt ir čia. GRECO išreiškė nuomonę, kad „Etikos kodeksus, orientuotus į korupcijos prevenciją, geriau turėtų rengti pats personalas, kad tarp pareigūnų sustiprėtų tų kodeksų „nuosavybės“ pojūtis.“<sup>40</sup>

#### *Skundai*

Visuomenė apie korupcinius veiksmus ir įstatymų pažeidimus gali pranešti Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai, Valstybės kontrolei, vietinių valdžios organų ir Seimo kontrolieriams ir Seimo ekonominių nusikaltimų tyrimo komisijai.

<sup>40</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 24.

Nėra jokių specialių taisyklių, apibrėžiančių skundėjų (demaskuotojų) skatinimo ar apsaugos procedūras. Pagal Valstybės tarnybos įstatymą valstybės tarnautojai privalo nedelsdami pranešti savo viršininkams apie užduotis ar nurodymus, kurie jiems atrodo neteisėti; taip pat galioja ir nuostatos apsaugančios valstybės tarnautojus nuo jų viršininkų neteisėtų nurodymų (žr. aukščiau).

### 3.6 Korupcija

1997-2001 metų laikotarpiu dėl interesų konfliktų buvo nušalinti ar priversti atsistatydinti keli ministrai, viceministrai ir kiti aukšti vykdomosios valdžios pareigūnai. Pavyzdžiui, 2001 metais buvęs ekonomikos ministras atsistatydino po kelionės į Maskvą už vietinės privačios kompanijos lėšas susitikti su „Gazprom“ atstovais. Ta vietinė kompanija buvo suinteresuota įsigyti dalį Lietuvos dujų paskirstymo tinklo. Po to kai visuomenės informavimo priemonės atskleidė šį incidentą, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija pareiškė, kad tas ministras pažeidė Privačių ir valstybinių interesų derinimo įstatymą ir tai baigėsi jo atsistatydinimu. Tos pačios vyriausybės transporto ministras irgi atsistatydino po to, kai buvo atskleista, kad ministerija sudarė sutartis su kompanija, kurios akcijų didžioji dalis priklausė jo žmonai.<sup>41</sup> 2001 metais kandidatas į Valstybinio socialinio draudimo fondo pirmininko postą buvo apkaltintas piktnaudžiavimu tarnybine padėtimi ir dokumentų klastojimu.

Nuo 1997 metų iki 2001 m. spalio mėnesio STT nustatė 563 valstybės tarnautojus, įtariamus nusikaltimais prieš valstybės tarnybą. 2000 metais 98 asmenys buvo apkaltinti korupcija, o 2001 m. nuo sausio iki spalio tokių buvo 113.<sup>42</sup>

Korupcija vietos valdžios lygyje gali būti rimtesnė problema už korupciją centrinėse valdžios institucijose. 2001 m. lapkričio mėnesį Vilniuje kilo didelis skandalas ryšium su miesto derybomis su prancūzų kompanija „Dalkija“ dėl Vilniaus centrinio šildymo sistemos valdymo. Vilniaus meras apkaltino Seimo narį nuo Lietuvos nacionalinės pažangos partijos grasinimu nušalinti tą kompaniją nuo derybų su savivaldybe, jei ji „neparems jų finansiškai“. „Dalkijos“ atstovas Lietuvoje taip pat sakė, kad jų kompaniją buvo mėginama prievartauti. Vilniaus meras pateikė telefoninių pokalbių su Valstybės saugumo tarnyba įrašus. Pastaroji vėliau perdavė bylą STT, prieš tai pareiškusi, kad tie įrašai nėra pakankamas įrodymas kaltinimui pareikšti. 2001 m. gruodžio pabaigoje Generalinis prokuroras padarė pareiškimą, kad „Dalkijos“ sutartis su savivaldybe pažeidė Viešųjų pirkimų

<sup>41</sup> Komentarai AVI apskrito stalo diskusijoje Vilniuje, 2002 m. kovo 7 d.; interviu su Artūru Raču, Baltic News Service verslo redakcijos vyriausioju redaktorium, 2002 m. kovo 7 d.

<sup>42</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 9.

įstatymą, Konkurencijos įstatymą ir Civilinį kodeksą. Atrodo, kad iki 2002 m. liepos mėnesio tas skandalas toliau nebuvo tiriamas, ir sutartis su „Dalkija“ buvo pasirašyta.

**6 lentelė: Plačiosios visuomenės ir verslininkų nuomonės apie kai kurias ministerijas kaip „labai korumpuotas“ 2001 m. (procentų respondentų)**

<i>Ministerija</i>	<i>Gyventojai</i>	<i>Verslininkai</i>
Teisingumo	30	37
Sveikatos apsaugos	26	33
Vidaus reikalų	26	36
Ekonomikos	24	34
Finansų	22	25
žemės ūkio	17	24
Socialinės apsaugos ir darbo	17	18
Švietimo ir mokslo	16	15
Susisiekimo	15	21
Krašto apsaugos	13	17
Užsienio reikalų	12	15
Aplinkos	7	13
Kultūros	6	7

Šaltinis: *Lietuvos korupcijos žemėlapis: 2001*, Transparency International Lietuvos skyrius.

## 4. ĮSTATYMŲ LEIDŽIAMASIS ORGANAS

### 4.1 Rinkimai

Rinkimai Lietuvoje laisvi ir sąžiningi. Juos organizuoja ir prižiūri nepriklausoma Vyriausioji rinkimų komisija ir rinkiminių apygardų vietinės komisijos. Balsavimą taip pat prižiūri ir stebėtojai, paskirti atskirų politinių partijų.<sup>43</sup> Keli vietinių

<sup>43</sup> Pavyzdžiui, 2000 metų Seimo rinkimuose beveik lygūs rezultatai vienoje rinkiminėje apygardoje buvo panaikinti, kai liberalų kandidatas apskundė socialdemokratų kandidato pergalę nežymia balsų persvara. Biuleteniai buvo perskaičiuoti iš naujo, ir pergalė pripažinta apeliaciją padavusiam kandidatui. Tačiau tos rinkiminės apygardos sprendimas buvo apskustas Vyriausiajai rinkimų komisijai, kuri po perskaičiavimo nustatė, kad rinkimus vieno balso persvara laimėjo socialdemokratas.

rinkiminių komisijų nariai buvo patraukti baudžiamojon atsakomybėn už procedūrinius pažeidimus rinkimų metu, nors tyrimas nustatė, kad tie pažeidimai nepaveikė rinkimų rezultatų.

## 4.2 Biudžetas ir kontrolės mechanizmai

Valstybės biudžetą turi tikrinti Seimas. Tačiau visa eilė valstybės fondų į biudžetą neįtraukti, pavyzdžiui, Socialinio draudimo fondas ir Privalomojo sveikatos draudimo fondas bei Turto valdymo fondas, kaip ir lėšos, gaunamos iš privatizacijos. Šių fondų veikla neskaidri ir menkai tikrinama, nors VK turi teisę tikrinti Socialinio draudimo ir Sveikatos fondus.

Biudžeto kontrolės mechanizmai svarstyti 2.4 skyriuje. Pagrindinis klausimas, supantis valstybės auditą, yra tas, ar Seimas efektyviai perims valstybės vaidmenį imtis sankcijų dėl biudžeto taisyklių pažeidimų ar kitų neteisėtų veiksmų.

## 4.3 Interesų konfliktas ir turto stebėjimas

Be 2.2 skyriuje išdėstytų interesų konflikto ir turto stebėjimo nuostatų, Seimo statutai reikalauja iš Seimo narių vengti interesų konfliktų ir apibrėžia elgesio taisykles jiems galimų interesų konfliktų atveju. Tos taisyklės draudžia Seimo nariams dalyvauti rengiant nutarimus ar svarstant problemą, kuri galėtų paliesti jų privačius interesus, ir reikalauja, kad jie praneštų Seimui ir Etikos ir procedūrų komisijai bei Seimo pirmininkui apie tokius privačius interesus ir susilaikytų nuo kitokios lobistinės veiklos.

Seimo etikos ir procedūrų komisija tikrina pareiškimus bei užklausus, liečiančius Seimo narių laikymąsi Lobistinės veiklos įstatymo ir Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymo. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK) taip pat stebi kaip Seimo nariai laikosi šių įstatymų ir gali pareikalauti Etikos ir procedūrų komisijos peržiūrėti savo sprendimus. VTEK praneša Seimui apie pažeidimus ir perspėjo visą eilę Seimo narių apie galimus tų įstatymų pažeidimus.

1999 metais nepriklausoma audito firma patikrino Seimo narių (įskaitant ministrus) turto ir pajamų deklaracijas už 1996, 1997 ir 1998 metus. Šis patikrinimas atskleidė daug nedidelių Gyventojų turto deklaravimo įstatymo pažeidimų. Ryšium su tuo Mokesčių inspekcija nurodė maždaug trečdaliui Seimo narių pataisyti ar papildyti savo deklaracijas.

Po 2000 metų rinkimų beveik trečdalis Seimo narių išengė į politiką tiesiai iš verslo sektoriaus. Dėl to sparčiai didėjo Etikos ir procedūrų komisijos veikla - ji per pirmuosius tris savo veiklos mėnesius gavo daugiau pareiškimų ir skundų

negu ankstesnioji komisija per visus metus. Valstybės tarnautojams rengiamas etikos kodeksas bus taikomas ir Seimo nariams.

#### 4.4 Noliečiamumas

Seimo nariai negali būti persekiojami baudžiamąja tvarka; tą noliečiamumą galima atimti tik apkaltos būdu. Inicatyvą atimti noliečiamumą turi teisę parodyti Generalinis prokuroras. Po to Seimas pradeda preliminarinius apkaltos veiksmus arba sudaro komisiją nagrinėti, ar reikėtų rengti apkaltos procesą. Noliečiamumą galima atimti balsavimo keliu, jei už tai pasisakys paprasta dauguma Seimo narių, o apkaltai reikia trijų penktadalių daugumos.

Nors noliečiamumo nuostatos suderintos su Europos Tarybos rekomendacijomis, GRECO kritikavo tą faktą, kad asmens noliečiamumas per vieną baudžiamąjį procesą gali būti atimtas kelis kartus. Pavyzdžiui, noliečiamumą reikia atimti ne tik tam, kad būtų galima pradėti baudžiamąją bylą, bet ir norint vykdyti vėlesnes prievartos priemones.<sup>44</sup> Pagal GRECO pateiktą informaciją nuo 20 a, paskutiniojo dešimtmečio pradžios noliečiamumas buvo atimtas tik vieną kartą vienam Seimo nariui, nuteistam 1998 metais už bandymą sukčiauti.

#### 4.5 Korupcija

Visuomenės pasitikėjimas Seimu yra nepaprastai mažas, juo pasitiki apie keturi procentai gyventojų - mažiau nei bet kurioje kitoje ES šalyje kandidatėje. Tačiau išskyrus aukščiau paminėtąjį atvejį, daugiau viešų bylų dėl korupcijos, į kurias būtų įšivėlę Seimo nariai, nebuvo. Vienintelis reikšmingesnis skandalas, susijęs su Seimo nariais, lietė jų išigijimą žemės namams statyti mažomis kainomis prabangiame Vilniaus rajone.

### 5. TEISMAI

Lietuvos teismai yra nepriklausomi pagal įstatymą ir praktikoje. Tačiau viešosios nuomonės tyrimuose jie priskiriami prie labiausiai korumpuotų šalies institucijų, nors yra požymių, kad baudžiamųjų bylų, iškeltų korumpuotiems teisėjams, nagrinėjimo efektyvumas gali padidėti. Vis didėjantis neišnagrinėtų bylų susikaupimas didina teismų sistemos neatsparumą korupcijai; be to, visuomenė nekontroliuoja teisėjų ir prokurorų, o teismo persekiojimo sistemos hierarchinis pobūdis irgi gali kelti susirūpinimą.

---

<sup>44</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 22.

## 5.1 Įstatyminė bazė

Teismai ir teisėjai Lietuvoje nepriklausomi.<sup>45</sup> Teisėjai naudojami tokiomis pačiomis neliečiamumo nuostatomis kaip ir Seimo nariai ir kiti pareigūnai, kuriuos apima neliečiamumo nuostatos (žr. 4.4 skyrių). Teisėsaugos pareigūnai ir kiti specialistai rimtai susirūpinę, kad teisėjai, ko gero, per daug apsaugoti nuo tikrinimo.<sup>46</sup>

Teisėjams galioja turto, pajamų ir privačių interesų deklaravimo nuostatos, aprašytos 2.2 skyriuje. Be to, pagal Teismų įstatymą teisėjų negalima skirti į tuos teismus, kuriuose eina pareigas jų sutuoktiniai ar buvę sutuoktiniai, vaikai, tėvai, broliai ir seserys arba pusbroliai ar pusseserės. Asmenys, dalyvaujantys teismo procese (teisėjai, sekretoriai, specialistai, ekspertai ir vertėjai) negali dalyvauti bylos svarstyme, jei jie yra ar gali tiesiogiai ar netiesiogiai būti suinteresuoti bylos nagrinėjimo baigtimi, arba jei yra kokių nors kitų aplinkybių, keliančių abejonių dėl jų bešališkumo. Jei teisėjas yra asmuo, pasirodantis prieš teismą ar dalyvaujantis teismo procese, o ta byla priklauso to teismo, kuriame tas teisėjas ar jo artimi giminės eina ar ėjo pareigas, tai ta byla turi būti nagrinėjama kitame teisme.

1998 metais visuotinis teisėjų susirinkimas patvirtino Teisėjų etikos kodeksą. Šis kodeksas nustato, kad teisėjas neturi pasiduoti kitų valdžios organų, vyriausybės institucijų, pareigūnų, visuomenės informavimo priemonių, visuomenės ar asmenų įtakai. Pagal šį Kodeksą teisėjas negali priimti jokių dovanų ar kitokių palankumo ženklų arba gauti kreditų ar kitokių paslaugų, jei jos duodamos turint tikslą paveikti bylos nagrinėjimą.

Įvertinimo pranešime GRECO išreiškė tris svarbias abejones dėl Lietuvos teismų sistemos. Viena iš jų lietė didelį bylų nagrinėjimo uždelimą. Tai kelia ir Europos Komisijos susirūpinimą; ji pažymėjo, kad nepaisant teisėjų skaičiaus padidėjimo nagrinėtinų bylų skaičius nuo 1999 m. pabaigos iki 2000 m. pabaigos išaugo nuo 5878 iki 6421.<sup>47</sup> Antroji abejonė lietė akivaizdų visuomenės kontrolės teismų sistemai nebuvimą, o ypač išorinės kontrolės institucinės sistemos nebuvimą.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Teismų sistemos teisinė bazė detaliam aprašyta AVI pranešime apie teismų sistemos nepriklausomumą Lietuvoje. Stojimo į ES stebėjimo programa, *Stojimo į ES stebėjimas: teismų sistemos nepriklausomumas*, Atviros visuomenės institutas, Budapeštas 2001, p. 267-306.

<sup>46</sup> Komentarai AVI apskrito stalo diskusijoje Vilniuje 2002 m. kovo 8 d.

<sup>47</sup> Komisija, *2001 m. reguliarusis pranešimas*, p. 19.

<sup>48</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 25. Pasak Generalinės prokuratūros, Kovos su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija departamento ir Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnų, Lietuvos teismai ir teisėjai linkę blokuoti teisėjų ir kitų teisėsaugos pareigūnų efektyvų persekiojimą baudžiamąja tvarka už korupciją ar panašius nusikaltimus.

Trečioji abejonė liečia ne teisėjus, o Generalinę prokuratūrą. Lietuvos teismo persekiojimo sistema išlieka griežtai hierarchinė. Generalinis prokuroras turi didžiules galias daryti įtaką prokurorų sprendimams atskirose bylose ir gali panaikinti sprendimą kelti baudžiamąją bylą; tai kelia abejonių dėl prokurorų nepriklausomumo.<sup>49</sup>

## 5.2 Korupcija

Kaip aiškiai rodo 1.1 skyrius, Lietuvos teismų sistema laikoma viena iš labiausiai korumpuotų šalies institucijų. 1999 metais Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas vykdė viešosios nuomonės tyrimus apie pasitikėjimą teismais Lietuvoje. Trisdešimt vienas procentas respondentų paminėjo kyšininkavimą ir korupciją kaip svarbiausią jų nepasitikėjimo teismais priežastį.

1997-2000 metų laikotarpiu du teisėjai buvo apkaltinti kyšininkavimu ir jiems buvo iškeltos baudžiamosios bylos. Viena iš šių bylų tapo turinčia principinės reikšmės kitoms tokio pat pobūdžio byloms dėl agento-provokatoriaus panaudojimo, kas numatyta Operatyvinės veiklos įstatyme. Teisėją sugundė STT agentai, o Vilniaus apygardos teismas kreipėsi į Konstitucinį teismą, kad šis nuspręstų, ar tokie veiksmai nepažeidė Konstitucijos. Konstitucinis teismas nusprendė, kad tokie metodai Konstitucijos nepažeidžia, kai jie naudojami slaptiems nusikaltimams arba visuomenei pavojingiems nusikaltimams tirti. Šios baudžiamosios bylos baigėsi teisėjų nuteisimu ir jų turto konfiskavimu.

## 6. POLITINIŲ PARTIJŲ FINANSAI

Lietuva įgyvendino palyginti pažangią teisinę sistemą politinių partijų finansavimui, įskaitant ir tam tikrą valstybinį finansavimą, reguliuoti. Tačiau valstybės subsidijos sudaro tik nedidelę partijų bendrų pajamų dalį. Be to atrodo, kad partijų finansų priežiūra daugiausia yra tik formali, ir partijos palyginti lengvai gali apeiti teisės normas. Manoma, kad partijų išlaidos žymiai didesnės už oficialiai deklaruotas, ir yra įrodymų apie partijų stiprius ryšius su verslo grupėmis. Specialiųjų tyrimų tarnyba mano, kad korupcija partijų finansavime yra problema, reikalaujanti tolesnės reformos.

---

<sup>49</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 25.

## 6.1 Įstatyminė bazė

Politinių partijų finansus reguliuoja Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymas, 1999 metų įstatymas dėl Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo ir 1997 metų įstatymas dėl politinių kampanijų finansavimo kontrolės. Pastarieji du įstatymai buvo sukurti po konsultacijų su ES šalių ekspertais. Respublikos prezidentas 2001 metais pateikė Seimui finansavimo įstatymo pataisas, paremtas ES dokumentais ir rekomendacijomis, kurios sustiprintų partijų finansų skaidrumą ir kontrolę.

Partijos turi teisę naudotis tokiais finansavimo šaltiniais:

**Partijos lėšos:** Jas sudaro nario mokesčiai, kiti partijos narių savanoriški įnašai, indėlių bankuose palūkanos, pajamos iš leidybinės veiklos, nekilnojamo turto, politinių bei kultūrinių renginių ir kitokios ne pelno siekiančios veiklos.

**Aukos:** Aukomis pagal platų apibrėžimą laikomi piniginiai ar kitokie turintys piniginės vertės įnašai rinkimų kampanijų veiklai.

- Partijos gali priimti aukas iš Lietuvos juridinių asmenų, kuriuose valstybei ar savivaldybėms priklauso ne daugiau kaip 50 procentų kapitalo, iš Lietuvos Respublikos nuolatinių gyventojų, iš Lietuvos Respublikos piliečių, gyvenančių užsienio šalyse, ir iš lietuvių bendruomenėse įkurtų Lietuvos politinių partijų ir organizacijų skyrių.
- Partijos negali imti aukų iš labdaros ar paramos fondų, religinių organizacijų, profsąjungų, Lietuvoje įregistruotų užsienio kapitalo organizacijų, užsienio šalių vykdomosios valdžios ir vietinių valdžios organų ar iš užsienio šalių juridinių ir fizinių asmenų.
- Partijos negali steigti specialių fondų partijai ar organizacijai remti.
- \* Partijos negali priimti anoniminių aukų, kurių vertė viršija 29,3 euro ar gauti lėšas per trečiąsias partijas; visos aukos ir dovanos, kurių vertė viršija 29,3 euro, turi būti įtrauktos į partijos finansines ataskaitas.
- Lėšos ar aukos, duotos vieno fizinio ar juridinio asmens, turi neviršyti 500 oficialaus pragyvenimo minimumo lygių per vienerius metus.
- Visos aukos, kurių vertė viršija 293 eurus, turi būti pervedamos į partijos sąskaitą banke, o ne duodamos grynais pinigais.
- Aukos partijai ir aukos atskiroms kampanijoms turi būti laikomos atskirose sąskaitose, o kiekviena auka ir dovana, gauta politinės kampanijos metu, turi būti įtraukta į aukų lapus, išleistus Vyriausiosios rinkimų komisijos.
- Įnašai iš neteisėtų finansavimo šaltinių turi būti sugražinti donorui ar perduoti valstybei.



**Subsidijos iš valstybės biudžeto.** Partijos ir organizacijos, gavusios ne mažiau trijų procentų balsų per rinkimus į Seimą ar savivaldybes, turi teisę gauti valstybės subsidiją. Subsidija, skiriama kiekvienai politinei partijai ar organizacijai, nustato Vyriausioji rinkimų komisija kiekvienais metais. Bendra subsidijų suma turi neviršyti 0,1 procento oficialaus valstybės biudžeto. 2002 metais subsidijoms skirta iš viso 141 680 eurų; šios sumos paskirstymas partijoms parodytas 7 lentelėje. Subsidijos skirstomos šešiams mėnesiams. Pasak spaudos pranešimų, partijų deklaruotos bendros pajamos buvo daug kartų didesnės už valstybės subsidijas. Pavyzdžiui, Tėvynės sąjunga deklaravo 176 880 eurų pajamų, socialdemokratai 202 693, o Liberalų sąjunga 152 533 eurus; konservatoriai deklaravo 72 453 eurų aukų iš atskirų asmenų, o Liberalų sąjunga deklaravo 102 667 eurus aukų iš verslininkų.<sup>50</sup>

**7 lentelė: Valstybės subsidijų paskirstymas Lietuvos partijoms 2001 m.**

<i>Politinė partija/organizacija</i>	<i>Bendra metinė subsidija 2001 m., eurais</i>
Naujoji sąjunga (socialliberalai)	33 222
Lietuvos liberalų sąjunga	30 725
Lietuvos demokratinė darbo partija	21 434
Lietuvos socialdemokratų partija	17 861
Tėvynės sąjunga (Lietuvos konservatoriai)	16 824
Lietuvos valstiečių partija	12 649
Lietuvos centro sąjunga	12 221
Lietuvos krikščionių demokratų partija	8 772
Viso	153 708*

**Pastaba:** Skaičių negalima apvalinti, nes sumuojamos šešių mėnesių subsidijos.

**Šaltinis:** Vyriausioji rinkimų komisija.

Nei Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymas, nei Politinių partijų ir organizacijų finansavimo įstatymas nereguliuoja partijų išlaidų maksimumo.

## 6.2 Kontrolė ir priežiūra

Politinės partijos ir organizacijos privalo viešai skelbti finansines ataskaitas apie pajamas ir pajamų šaltinius kaip aprašyta aukščiau, ir išlaidas bei jų tikslus. Politinių kampanijų iniciatoriai ir dalyviai (partijos, pasiūlyti kandidatais asmenys, pretendentai į tuos kandidatus, neįregistruoti pasiūlyti kandidatais asmenys, referendumų iniciatoriai) turi pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai dvi finansines

<sup>50</sup> *Kauno diena*, 2002 m. kovo 4.

ataskaitas apie aukas ir kitas lėšas ir jų panaudojimą: preliminarinę ataskaitą dešimt dienų prieš balsavimą ir galutinę ataskaitą per 25 dienas po balsavimo arba referendumo rezultatų paskelbimo. Galutinės politinių kampanijų ataskaitos skelbiamos *Valstybės žiniuose*. Bet kuris asmuo, turintis teisę aukoti politinėms partijoms ar bet kuris visuomenės informavimo priemonių atstovas turi teisę pasižiūrėti tas ataskaitas Vyriausioje rinkimų komisijoje ir skelbti visuomenės informavimo priemonėse tokių ataskaitų duomenis.

Jei partija nepateikia finansinių ataskaitų, tai Vyriausioji rinkimų komisija iš pradžių perspėja, o po to gali rekomenduoti finansų ministerijai sustabdyti tos partijos finansavimą iš biudžeto, jei ji per 60 dienų nesiims priemonių padėčiai ištaisyti. Finansavimas gali būti atnaujintas tik po to, kai bus likviduoti visi pažeidimai.

VK stebi kaip politinės partijos ir organizacijos naudoja lėšas iš valstybės biudžeto.

### 6.3 Partijų finansai praktikoje

Faktiškai nėra jokių tiesioginių įrodymų apie politinių partijų korumpuotą ar įtartą finansavimą, ir nebuvo jokių didesnių skandalų. Tačiau daugiausia formalus partijų finansavimo taisyklių pobūdis reiškia, kad partijos ir sponsorai gali lengvai apeiti įstatymą, o ribotas valstybės finansavimas sudaro paskatas maksimaliai padidinti aukų mastą. STT pareigūnai mano, kad korupcija partijų finansavime yra rimta problema ir reikalauja priimti naujus įstatymus, visiškai uždraudžiančius juridiniams asmenims tokį finansavimą.<sup>51</sup>

Politologai ir kiti žinovai mano, kad kelios partijos per 2000 metų Seimo ir savivaldybių rinkimus išleido žymiai daugiau nei deklaravo, nors Valstybinei mokesčių inspekcijai nepavyko aptikti jokių reikšmingesnių nusižengimų. Per 2000 metų rinkimus kai kurios partijos taip pat ėmė paskolas, nors tą ir draudžia Politinių kampanijų finansavimo įstatymas.

Tėvynės sąjunga ir Liberalų sąjunga 2002 m. kovo mėnesį dar tebebuvo skolingos. Socialdemokratai neva skolinosi gan dideles pinigų sumas iš kompanijos, priklausančios vietiniam LUKOIL vadovui, kuriai, kaip manoma, dabartinis ministras pirmininkas (socialdemokratas) yra palankus.

Visa eilė finansinių grupių turi stiprius ryšius su viena ar keliomis partijomis. Kompanija, rėmusi Tėvynės partiją (konservatorius) 1996 m. rinkimuose, vėliau tapo masinės informacijos priemonių spėliojimo objektu ar ne dėl to ji gavo kelis valstybinius kontraktus. Manoma, kad Lietuvos pramonininkų konfederacija palaiko glaudžius ryšius su socialdemokratais; trašų kompanija, priklausanti Konfederacijos prezidentui, 20 a. paskutiniojo dešimtmečio viduryje laimėjo

<sup>51</sup> Komentarai AVI apskrito stalo diskusijoje Vilniuje 2002 m. kovo 8 d.

konkursą išigyti iš valstybės kai kuriuos uosto įrenginius, o vėliau jai buvo leista atidėti mokėjimus. Vakarų Lietuvos pramonės ir finansų korporacija, kuri buvo įsivėlusį į skandalą, dėl kurio turėjo atsistatydinti buvęs ekonomikos ministras (žr. 3.6 skyrių) rėmė Liberalų sąjungą kai ši buvo valdžioje prieš 2000 metų rinkimus, o po tų rinkimų rėmė Naująją sąjungą (socialliberalus), dabar įeinančius į valdančiąją koaliciją.<sup>52</sup>

## 7. VIEŠIEJI PIRKIMAI

### 7.1 Įstatyminė bazė

Nors viešųjų pirkimų įstatymai yra gan pažangūs, yra tikrinimo procedūrų spragų ir problemų, o korupcija laikoma reikšminga problema.

Viešųjų pirkimų įstatymas numato penkis pirkimų metodus: atvirą konkursą, ribotą konkursą, konkurencines derybas, pirkimą kainų paklausos būdu ir pirkimą iš vieno šaltinio. Šis įstatymas taikomas visoms institucijoms, įmonėms ir organizacijoms, vykdančioms viešuosius pirkimus iš biudžeto ar ekvivalentinių lėšų, kai sutarties dėl prekių ar paslaugų vertė viršija 22 000 eurų arba 88 000 eurų sutarties viešiesiems darbams atveju, bei visoms valstybės ar savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms bei dukterinėms kompanijoms, ištrauktoms į vyriausybės patvirtintą sąrašą, jei kasmet išgytų prekių ar paslaugų vertė sudaro 528 000 eurų ar daugiau (293 333 eurus sutarčių dėl darbų atveju). Yra Viešųjų pirkimų tarnyba, kuri turi koordinuoti ir stebėti, kad viešųjų pirkimų procedūros laikytųsi minėtojo įstatymo reikalavimų.

Pirkimas iš vienintelio šaltinio leidžiamas tik esant tokioms aplinkybėms:

- kai prekes, darbus ar paslaugas tiekia tik vienas tiekėjas;
- kai skubiai reikia prekių, darbų ar paslaugų dėl neįmanomų numatyti ypatingų įvykių;
- kai prekės, kurias reikia išigyti, gaminamos tik bandymams, eksperimentavimui, mokslo darbams ar techniniams tobulinimams;
- kai perkantis subjektas išgijo prekes ar paslaugas iš tiekėjo (rangovo) pagal ankstesnę sutartį ir nustatė, kad papildomas pirkimas pagrįstas techniniu požiūriu derinant su jau išgytomis prekėmis ar paslaugomis; tokiu atveju papildomas pirkimas turėtų neviršyti 30 procentų pirminės sutarties vertės;

<sup>52</sup> Interviu su Artūru Raču, Baltic News Service verslo redakcijos vyriausioju redaktorium, 2002 m. kovo 7 d.

- kai dėl nelauktų aplinkybių reikalingas papildomas darbas ar paslaugos, kurios nebuvo įtrauktos į pirminę sutartį, bet be kurių neįmanoma užbaigti tokio darbo ar paslaugų;
- kai atviras konkursas, ribotas konkursas ar konkurencinės derybos žlugo, nes buvo gautas tik vienas pasiūlymas.

Jei pirkimo vertė viršija 44 000 eurų, tai pirkimui iš vieno šaltinio reikalingas vyriausybės sutikimas. Tačiau pirkimo iš vieno šaltinio taisyklės nepakankamai aiškios, ir privalomi vyriausybės sutikimai dažnai tampa grynu formalumu. STT pareigūnai mano, kad Viešųjų pirkimų tarnyba turėtų įvertinti svarbių pirkimų terminus ir sąlygas veikiau iš anksto, nei tikrinti juos *post factum*, kaip kad paprastai daroma, ir kad reikėtų skelbti pavardes pareigūnų, tvirtinančių įgaliojimus rengti konkursus.<sup>53</sup>

Viešųjų pirkimų taisyklės yra viešos. Viešos ir visiems prieinamos yra visos viešųjų pirkimų ir atskirų konkursų sąlygos. Preliminariniai skelbimai apie tais metais planuojamus konkursus ir kvietimai dalyvauti juose skelbiami *Valstybės žiniuose*. Viešųjų pirkimų tarnyba informaciją apie konkursus skelbia Internete.

Pagal Viešųjų pirkimų įstatymą konkursus reikia vykdyti pagal pirkimo vertės apskaičiavimo metodiką, kurią nustato ir išleidžia Viešųjų pirkimų tarnyba. Jei kainos siūlytojai siūlo nepagrįstai aukštas ar žemas kainas pirktiniams dalykams, tai Viešųjų pirkimų komisija (žr. žemiau) turi atmesti visus pasiūlymus ir iš Viešųjų pirkimų tarnybos gauti sutikimą toliau tęsti derybas ir kitus veiksmus.

Pirkimo sprendimus priima Viešųjų pirkimų komisija, sudaryta perkančiojo subjekto, ir susidedanti iš ne mažiau kaip trijų asmenų. Minėtasis įstatymas nenustato konkrečių kriterijų kaip rinkti Komisijos narius, bet visi Komisijos nariai privalo pasirašyti pareiškimą, kad bus bešališki įvairių kainos siūlytojų atžvilgiu. Komisijos nariai ir kainos siūlytojai turi neteikti trečiosioms šalims informacijos apie konkursą.

Konkurso nutarimai skelbiami *Valstybės žiniuose* ir per tris dienas nuo sutarties (kontrakto) pasirašymo apie juos pranešama kitiems kainos siūlytojams. Pranešime turi būti nurodyta nugalėtojo kaina ir sutartyje nurodyta diskonto norma. Perkantis subjektas privalo pranešti apie kiekvieno pirkimo procedūras per dešimt dienų nuo sutarties (kontrakto) pasirašymo ar nuo pirkimo procedūrų užbaigimo.

Nėra jokio specialaus etikos kodekso viešojo pirkimo pareigūnams nei kokios nors sistemos kompanijoms, kurios pirkimo metu netinkamai elgėsi, įtraukti į juoduosius sąrašus.

<sup>53</sup> AVI apskrito stalo diskusija Vilniuje 2002 m. kovo 8 d.

Vyriausybės programoje 2002-2004 metams numatytos pirkimo taisyklių pataisos pirkimo procedūroms sugriežtinti, susimokymui trukdantiems mechanizms ir procedūroms įvesti ir sutarčių (kontraktų) įvykdymo kontrolei didinti. Be to, vyriausybė planuoja Viešųjų pirkimų įstatymą suderinti su ES direktyvomis ir Pasaulinės prekybos organizacijos reikalavimais bei sukurti viešųjų pirkimų informacijos sistemą, atitinkančią ES standartus ir praktiką.

## 7.2 Priežiūra ir auditas

Jei kainos siūlytojai atrodo, kad pirkimo procedūra pažeidė jo teises, jis gali kreiptis į perkantįjį subjektą. Jei jo atsakymas kainos siūlytojo netenkintų, jis gali įteikti skundą Viešųjų pirkimų tarnybai. Skundus tada nagrinėja specialiai tam atvejui sudaryta Nepriklausoma viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisija, susidedanti iš trijų narių: vieną narį skiria kainos siūlytojas, kitą perkantysis subjektas ir trečiąjį Viešųjų pirkimų tarnyba iš tiekėjų, perkančiųjų subjektų ar vyriausybės sudaryto ekspertų sąrašo. Tos komisijos nariai turi pasirašyti bešališkumo deklaraciją ir privalo neturėti jokių ryšių su tiekėju.

Galų gale, kainos siūlytojai gali kreiptis į teismą dėl Viešųjų pirkimų tarnybos veiksmų bei Nepriklausomos viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisijos nutarimų. Viešųjų pirkimų tarnyba dėl įtartinų sandorių taip pat gali kreiptis į VK ar teisėsaugos institucijas, kad jos imtųsi tirti.

GRECO kritikavo du šios skundų sistemos aspektus. Pirma, nėra mechanizmo, kuris leistų Viešųjų pirkimų tarnybai pašalinti netinkamus asmenis iš ekspertų, įeinančių į skundų komisijas, sąrašo. Antra, kainos siūlytojas kreipdamasis į Viešųjų pirkimų tarnybą turi sumokėti 880 eurų mokestį, o jei skundas bus pripažintas nepagrįstu, tai turės apmokėti ir visą proceso kainą.<sup>54</sup>

## 7.3 Korupcija

Pasak žinovų, visuomenės informavimo priemonių ir daugelio dalyvių, įtrauktų į viešuosius pirkimus, korupcija šioje srityje labai plačiai išplitusi. Pavyzdžiui, STT pareigūnai, remdamiesi iš kompanijų gauta informacija mano, kad reikalaujami kyšiai vidutiniškai sudaro apie dešimt procentų kontrakto vertės.<sup>55</sup> Pagal Transparency International *Korupcijos žemėlapi Lietuvoje: 2001 m. tyrimas* (žr. 1.1 skyrių) 74 procentai verslininkų buvo nuomonės, kad Viešųjų pirkimų tarnyba yra šiek tiek ar net labai korumpuota, nors ir mažiau už teismus, vyriausybę, Seimą ir dar kelias valstybės institucijas bei ministerijas.

<sup>54</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 19.

<sup>55</sup> Komentarai AVI apskrito stalo diskusijoje Vilniuje 2002 m. kovo 8 d.

## 8. VALSTYBINĖS TARNYBOS

### 8.1 Policija

Kaip rodo tyrimai, smulkiau aprašyti 1.1 skyriuje, policija laikoma viena iš labiausiai korumpuotų institucijų Lietuvoje, ypač kelių policija, ir didelė dalis asmenų, teismo persekiotų už korupciją, buvo policijos pareigūnai.

Nuo 1998 m. policijoje egzistuoja vidaus tyrimų tarnybos pareigūnams prižiūrėti ir kovoti su nelegaliomis veikomis, įskaitant korupciją, o nuosprendžiai už korupciją policijos pareigūnams būna rūstesni nei paprastiems piliečiams. Tačiau vienas iš svarbiausių veiksnių, skatinančių policijos korumpuotumą, yra mažų atlyginimų ir didelių savo nuožiūra taikomų galių derinys: pavyzdžiui, kelių policijos pareigūnai uždirba vidutiniškai apie 205 eurus, tačiau turi teisę skirti iki 1466 eurų dydžio baudas.<sup>56</sup>

### 8.2 Muitinės

Muitinės departamentas visuomenės irgi laikomas viena iš labiausiai korumpuotų institucijų Lietuvoje (žr. 1.1 skyrių). Tačiau Muitinės departamentas įgyvendino daug reformų kovai su kontrabanda bei su ja susijusiu kyšininkavimu. PHARE suteikta pagalba padėjo įrengti šiuolaikinę informacijos sistemą ir muitinės deklaracijų apdorojimo sistemą. Muitinės ir terminalai aprūpinti specialia įranga ir priemonėmis, leidžiančiomis efektyviau kontroliuoti muitinės pareigūnų darbą; kartu operatyviau ir efektyviau veikia muitinių inspekcija. 2000 metais buvo įkurta žvalgybos ir analizavimo tarnyba, o Muitinės departamentas pasirašė bendradarbiavimo sutartį su STT kovai su nusikalstamumu muitinėse. 2001 m. liepos mėnesį Muitinės departamente pradėjo veikti nauja struktūra, kurioje yra ir Tarnybinių tyrimų tarnyba muitinės pareigūnų neteisėtai veiklai tirti.

1999 metais Muitinės departamento direktorius ir finansų ministras patvirtino muitinės pareigūnų etikos kodeksą, kuriame yra aiškūs nurodymai vengti elgesio, kuris galėtų būti palaikytas kyšio reikalavimu.

### 8.3 Sveikatos apsauga

Lietuvos sveikatos apsaugos sistemą visuomenė laiko viena iš labiausiai korumpuotų institucijų, o remiantis atsakymais, liečiančiais asmeninę patirtį, kartu su kelių policija ji laikoma labiausiai korumpuota (žr. 1 skyrių). Sveikatos

<sup>56</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 11.

apsaugos įstaigų darbuotojai nelaikomi valstybės tarnautojais, todėl jiems negalioja Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas.

Maži atlyginimai remia kyšininkavimo galumą sveikatos apsaugos sistemoje kartu su išlikusia tradicija „atsilyginti iš anksto“ medicinos įstaigų personalui, kuri remiasi pacientų supratimu, kad be kyšio jie bus gydomi blogiau ar net visai negydomi.

PHARE 1995 m. programos vienas iš prioritetų buvo pirminio sveikatos priežiūros sektoriaus plėtojimas. Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos regionų savivaldybių tarybose buvo paskirti ilgalaikiai PHARE patarėjai dviems metams, kad padėtų parengti ir įgyvendinti „Pirminės sveikatos priežiūros planą“ (PSP). 1997 PHARE programoje šis projektas buvo išplėstas.

## 8.4 Licencijavimas ir reguliavimas

Nors tarptautinės organizacijos, tokios kaip Pasaulio bankas, laiko, kad verslo sąlygos Lietuvoje panašios į sąlygas kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse, ir jos teigiamai įvertino šalies pastangas verslo liberalizavimo srityje,<sup>57</sup> PHARE finansuoti tyrimai, atlikti 1999 metais korupcijos situacijos žemėlapiui ir antikorupcinės strategijos metmenims sudaryti konstatavo, kad „pagrindinės kliūtys (priežastys), trukdančios verslo plėtrą, analogiškos priežastims, skatinančioms korupciją.“<sup>58</sup>

Korupcija registruojant firmas problema nelaikoma. Tačiau kai kuriuose sektoriuose gali būti sąmoningai statomi barjerai įstatymuose, reguliuojančiuose tuos sektorius, pavyzdžiui, vaistų versle,<sup>59</sup> privačioje medicinos praktikoje ir teisininkų profesijoje.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Pavyzdžiui, Paveldo fondas pagerino Lietuvos reitingą savo „Ekonominės laisvės indekse“ nuo 61 1999 m. iki 44 2000 m.; tai didžiausias pokytis tarp visų postkomunistinių šalių per tą laikotarpį. Po kelis metus trukusių derybų 2001 m. birželio 1 d. Lietuvos Respublika tapo lygiateise PPO (Pasaulinės prekybos organizacijos) nare.

<sup>58</sup> PHARE, *Korupcijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas ir kovos su korupcija strategijos metmenų rengimas*, 1999, p.41.

<sup>59</sup> Žr., pavyzdžiui, A. Semienė „Milijardinį vaistų verslą lydi kyšiai“, *Respublika*, 2002 m. kovo 7.

<sup>60</sup> Interviu su Artūru Raču, Baltic News Service verslo redakcijos vyriausioju redaktorium, 2002 m. kovo 7 d.

## 9. ŽINIASKLAIDOS VAIDMUO

Žiniasklaidos teisinę sistemą Lietuvoje teisininkai ir žurnalistai laiko viena iš liberaliausių Europoje. Pagal įvairias viešosios nuomonės apklausas, žiniasklaida yra institucija, kuria Lietuvos visuomenė pasitiki labiausiai,<sup>61</sup> ir nepaisant kai kurių valstybės institucijų atstovų paskirti „švelnias sankcijas“ kritikuojantiems leidiniams,<sup>62</sup> yra giliai išsakinijusi kultūrinę nuostata, nukreipta prieš kišimąsi į spaudos laisvę. Teisę naudotis informacija garantuoja įstatymai, tačiau informacijos laisvės nuostatų įgyvendinimas praktikoje dar nepakankamas. Jei spauda buvo gan aktyvi atskleidžiant korupciją, tai valstybinis radijas ir televizija tebėra stiprioje politinėje įtakoje, o žiniasklaidos veiklą vis dar riboja blogas priėjimas prie informacijos ir galbūt kai kuriais atvejais įbauginimas.

### 9.1 Spaudos laisvė

Lietuvoje žiniasklaidos laisvę garantuoja Konstitucija ir Visuomenės informavimo įstatymas. Pagal juos profesinį žurnalistų darbą galima apriboti tik esant būtinybei apginti valstybės ir kitų asmenų interesus.

Žurnalistinės laisvės apribojimų nedaug, ir nė vienas iš jų nėra nukreiptas konkrečiai prieš korupcijos atvejų nušvietimą. Be standartinių nuostatų dėl ižeidimo ir šmeižimo Informacijos teikimo visuomenei įstatymas leidžia reikalauti žalos atlyginimo iš žurnalistų, pažeidusių asmens garbę ar orumą. 1999-2000 metais buvo atmesti kai kurių Seimo narių pasiūlymai padidinti kompensacijas už asmens garbės ar orumo pažeidimus. Tačiau Civiliniame kodekse, įsigaliojusiam nuo 2002 m. liepos 1 d., kompensacijos už moralinę žalą dydis neribojamas.

### 9.2 Teisė naudotis informacija

Pagal Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymą vyriausybės ir savivaldybių įstaigos privalo per 14 dienų (kai kuriais atvejais per mėnesį) atsakyti į raštiškus užklausimus. Informacijos galima nesuteikti tik jei tai labai svarbu demokratinei visuomenei apsaugoti ir svarbiau už asmens teisę gauti informaciją. Oficiali informacija yra nemokama, nors institucijos gali imti mokesčių paslaugos išlaidoms padengti (informacijos ieškojimo, kopijavimo išlaidas).

<sup>61</sup> *Lietuvos rytas*, 2001 m. gegužės 19, p. 7.

<sup>62</sup> Pavyzdžiui, po to, kai *Lietuvos rytas* ir *Respublika* paskelbė keletą antikorpucinių straipsnių, buvo atliktas šių leidinių finansinis auditas ir kartu atsiimti oficialūs valstybiniai skelbimai.



Atsisakymo suteikti informaciją atvejais piliečiai gali kreiptis į teismą. Šių teisinių normų efektyvumą parodė 1999 m. sėkmingas žurnalistų ieškinys Sveikatos apsaugos ministerijai. Kita vertus, dar nėra sistemingų ir standartinių procedūrų, kuriomis valdžios organai tektų informaciją, ir GRECO nustatė, kad

Būta ženklų, kad žurnalistams ir visuomenei apskritai yra sunku prieiti prie viešų dokumentų, ir kad žurnalistų efektyviam darbui reikalingi informuotojai, nes priėjimas prie įstatymais leidžiamų viešų dokumentų ribotas, o įstatymas naudojamas nekorektiškai.<sup>63</sup>

### 9.3 Radijo ir televizijos reguliavimas

Radijo ir televizijos veiklą licencijuoja ir reguliuoja Radijo ir televizijos komisija, išskyrus valstybinės televizijos ir radijo atvejį (žr. žemiau). Licencijavimo procedūros aiškios. Ši komisija atskaitinga Seimui ir susideda iš 12 narių, atstovaujančių įvairias viešąsias, kultūros ir mokslo įstaigas. Jos narius skiria Seimas, prezidentas ir profesinės žurnalistų bei kultūrinės organizacijos. Komisijos sudėtis apsaugo komercines radijo ir televizijos stotis nuo pareigūnų kišimosi ir negauta jokių oficialių skundų dėl jų veiklos.

Lietuvos nacionalinį radiją ir televiziją (LNRT) valdo taryba, susidedanti iš 12 narių, atstovaujančių įvairias nevyriausybinės kultūros, mokslo ir pilietines institucijas, kuriuos skiria Lietuvos prezidentas, Seimas ir nevyriausybinės organizacijos. Už šią tarybą atsakingas Seimo švietimo, mokslo ir kultūros komitetas. Taryba renka LNRT generalinį direktorių bei skiria ir tvirtina padėjėjus viešojo konkurso būdu.

Nors šio įstatymo tikslas yra padaryti LNRT nepriklausomą nuo politinių jėgų, praktikoje visos LNRT tarybos buvo politizuotos ir vyriausybės institucijos bandė tiesiogiai (keisdamos tarybos sudėtį) ar netiesioginiai (per finansavimo politiką) daryti įtaką LNRT darbui. Pavyzdžiui, buvo pasamdytas vienas gerbiamas žurnalistas, bet po to, kai jis patyrinėjo kai kurių Seimo narių nekilnojamo turto sandorius, buvo kaip mat atleistas.

### 9.4 Korupcija žiniasklaidoje

Duomenų apie tiesioginį žurnalistų papirkinėjimą nedaug. Tačiau pasak žiniasklaidos ekspertų egzistuoja bendros žiniasklaidos ir žurnalistų etikos problemos, dėl kurių daug praktikų kartais yra korupcinės. Jos apima kompanijų įtaką laikraščių vedamųjų turiniams, darant joms spaudimą per reklamos skelbimo

<sup>63</sup> GRECO, *Įvertinimo pranešimas apie Lietuvą*, p. 5-6.

užsakymus, žiniasklaidos prievartavimą reklamuotis jos leidiniuose grasinant vedamųjų turiniu, bei tam tikrą politinį spaudimą, ypač valstybinei žiniasklaidai.<sup>64</sup> Tačiau atrodo, kad tai dar beveik neiširta sritis.

## 9.5 Žiniasklaida ir korupcija

Apie korupciją daugiausia skelbiama spaudoje, kur rašymas apie ją nepaliaujamai didėjo. žemiau pateiktame 1 paveiksle parodytas straipsnių apie korupciją skaičius pagrindiniuose dienraščiuose 1990-1997 m. laikotarpiu. Nuo 1998 m. sausio iki 2000 m. lapkričio didžiausias ir įtakingiausias Lietuvos dienraštis *Lietuvos rytas* skelbė kas mėnesį maždaug po 13 straipsnių apie korupciją.

1 pav. Publikacijų apie nusikaltimus prieš valstybės valdymo tarnybas Lietuvoje skaičius pagrindiniuose nacionaliniuose laikraščiuose 1990-1997 m.<sup>65</sup>

grafikelis

**Šaltinis:** Transparency International, 2001

Žiniasklaida turėjo didelį poveikį ne tik visuomenei, bet ir vyriausybei. Pavyzdžiui, žiniasklaidai pradėjus tirti interesų konfliktą vyriausybės lygmenyje buvo priversti atsistatydinti trys 2000-2001 metų vyriausybės nariai, ir tai turėjo įtakos vyriausybės etikos principų ir vyriausybinių įstaigų elgesio kodekso kūrimui. STT bendradarbiavimas su žiniasklaida sudaro jos antikorupcinės strategijos sistemine dalį.

<sup>64</sup> Informaciją suteikė Aleksandras Dobryninas, Transparency International Lietuvos skyriaus pirmininkas.

<sup>65</sup> A. Dobryninas, „Korupcija kaip valstybinis reikalas: žiniasklaidos atvejis“, leidinyje *Transparency International. Antikorupcinė dienotvarkė naujajame dešimtmetyje: problemų apibrėžimas, sąjungininkų identifikavimas*, Transparency International, Berlynas, 2001, p. 73.

## 10. REKOMENDACIJOS

Žemiau pateiktos rekomendacijos buvo akcentuojamos kaip ypač svarbios Lietuvai. Papildomų rekomendacijų, tinkančių šalims kandidatėms apskritai, prašome ieškoti šio apžvalginio pranešimo 5 dalyje.

1 Užtikrinti kad būtų prieinami pilni statistiniai duomenys apie baudžiamąsias bylas ir apkaltinamuosius nuosprendžius už su korupcija susijusius veiksmus.