

KORUPCIJAS °C

***Pārskats par korupciju
un pretkorupcijas
politiku Latvijā***

***Nr. 8
2008. gada
otrais pusgads***

UDK 338.1(474.3)
Pa 600

Redaktors: Valts Kalniņš

Autori alfabētiskā secībā: Linda Austere
Valts Kalniņš
Gorans Klemenčičs

Pārskats sagatavots ar Eiropas Komisijas finansiālu atbalstu. Visa atbildība par pārskata saturu ir Sabiedriskās politikas centram "Providus" un autoriem. Eiropas Komisija neatbild par publicēto informāciju un tās izmantošanu.

Par faktu precizitāti 2.–4. nodaļā atbild attiecīgo nodaļu autori.

Izdevums latviešu un angļu valodā ir pieejams internetā: www.politika.lv

© Linda Austere, Valts Kalniņš, Gorans Klemenčičs, teksti, 2009

© Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, teksts, 2009

© Mākslinieciskais iekārtojums "Nordik", 2009

ISSN 1691-5305

Saturs

Priekšvārds	5
1. Cīņa pret korupciju faktos: 2008. gada jūlijs–novembris	7
2. Valts Kalniņš Mērķis attaisno korupciju... Līdz zināmai robežai	17
3. Linda Austere Paškontrolē, kas mazina kontroli	32
4. Valts Kalniņš, Gorans Klemenčičs Pretkorupcijas dienesti Centrāleiropā un Austrumeiropā – starptautiskie standarti un dažas mācību stundas	44
5. Pielikums. Kvantitatīvs pārskats par korupcijas apkarošanu	58

Tabulas

2.1. tabula. Ir dažādi uzskati par to, ko nozīmē politiskā korupcija. Lūdzu, norādiet, kurus no zemāk minētajiem gadījumiem, Jūsuprāt, varētu uzskatīt par politisko korupciju	19
2.2. tabula. Nosauciet trīs svarīgākās lietas partijā, kam Jūs pievērstu uzmanību, izvēloties, par kuru partiju balsot, ja tagad notiktu Saeimas vēlēšanas	22
2.3. tabula. Mēdz nosaukt dažādus apsvērumus, kas ir svarīgi, izvēloties, kuru partiju atbalstīt vēlēšanās. Atzīmējiet trīs, kas, pēc Jūsu domām, ir vissvarīgākie	23
2.4. tabula. Ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas, par kuru politisko partiju vai apvienību Jūs balsotu? (Atkarībā no informētības par korupciju)	25
2.5. tabula. Ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas, par kuru politisko partiju vai apvienību Jūs balsotu? (Atkarībā no iecietības pret korupciju)	27
2.6. tabula. Nosauciet trīs partijas, kuras, pēc Jūsu domām, ir viskorumpētākās ..	29
3.1. tabula. Kas, pēc Jūsu domām, izraisa iespējamus korupcijas riskus Valsts policijā?	35
5.1. tabula. Prokuratūras darba rezultāti kukuļošanas noziedzīgo nodarījumu (KL 320.–323. p.) izmeklēšanā	62

5.2. tabula. Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2005. gads)	63
5.3. tabula. Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2006. gads)	64
5.4. tabula. Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2007. gads)	65
5.5. tabula. Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2008. gada janvāris–novembris)	66
5.6. tabula. Notiesāto personu īpatsvars, kurām par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos	67
5.7. tabula. Notiesāto personu īpatsvars, kurām par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos	67
5.8. tabula. Notiesāto personu īpatsvars, kurām par kukuļņemšanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos	68
5.9. tabula. Notiesāto personu īpatsvars, kurām par kukuļdošanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos	68

Saīsinājumi

CAE	– Centrāleiropa un Austrumeiropa
DLRTC	– Digitālais Latvijas radio un televīzijas centrs
EP	– Eiropas Padome
ES	– Eiropas Savienība
GRECO	– <i>Group of States against Corruption</i> ; Valstu grupa pret korupciju
KL	– Krimināllikums
KNAB	– Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs
LKK	– Latvijas Kriminālkodekss
MK	– Ministru kabinets
MKP	– Muitas kontrolpunkts
NDP	– Nacionālā drošības padome
OECD	– <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> ; Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
RD	– Rīgas dome
SM	– Satiksmes ministrija
VID	– Valsts ieņēmumu dienests
VID FPP	– Valsts ieņēmumu dienesta Finanšu policijas pārvalde
VP	– Valsts policija

Priekšvārds

Šis ir jau otrais pēc kārtas *Korupcijas* °C izlaidums, kura sagatavošanas laikā Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) darbojas bez Saeimas iecelta priekšnieka. Viens no šī pārskata aplūkotojumiem ir grūtības, ar kurām sastopas specializētās pretkorupcijas iestādes Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, kas jau vairākus gadus ir Eiropas Savienības dalībnieces. No šo rindu autora un starptautiski atzītā slovēņu eksperta Gorana Klemenčiča raksta skaidri izriet, ka ar politisku pretreakciju šīs iestādes jau vairākus gadus sastopas ne tikai Latvijā.

Pēdējā desmitgadē dažāda veida korupcijas novēršanas un/vai apkarošanas institūcijas izveidotas lielākajā daļā *jaunās* Eiropas valstu. Turklāt institucionāla specializācija šajā jomā vairs nav tikai katras valsts pašas izvēle, bet arī obligāta starptautisko līgumu prasība. Raugoties uz Latvijas, Lietuvas, Polijas, Rumānijas, Slovākijas, Slovēnijas un citu valstu piemēriem, redzams, ka šā vēl arvien diezgan jaunā eksperimenta – korupcijas ierobežošanas ar specializētu institūciju palīdzību – izredzes aplūkotojā reģionā joprojām ir neskaidras.

Jebkurš vispārinājums par tik lielu un daudzveidīgu valstu grupu neizbēgami būs neprecīzs. Tomēr ir gan negatīvas, gan pozitīvas iezīmes, kas raksturīgas lielai daļai šo zemju. No vienas puses, starptautiskā monitoringa samazināšanās pēc pievienošanās Eiropas Savienībai ļāva politiskajām elitēm kļūt agresīvākām, mēģinot novilkt līnijas, cik tālu drīkst sniegties korupcijas izmeklēšanas. Rezultātā rodas vai nu noklusēta nevēlēšanās šķērsot šo līniju, vai atklātas sadursmes starp politiķiem un pretkorupcijas institūcijām.

No otras puses, pārsvarā nav piepildījušies vairāki iespējami negatīvi scenāriji. Lielākā daļa šo iestāžu ir izvairījušās no pārvēršanās par politisko pretinieku iebiedēšanas instrumentiem, un savai darbībai ir saņēmušas ievērojamus resursus. Tāpēc var teikt, ka pretkorupcijas iestāžu izveides eksperiments šajā reģionā pagaidām izvairījies no vispārējas izgāšanās, taču tā ilgtspēja un ietekme uz kopīgo korupcijas situāciju joprojām ir atvērts jautājums. 2009. gads un tas, kāds cilvēks nonāks KNAB priekšnieka amatā, lielā mērā sniegs atbildi par Latvijas izredzēm.

Arvien uzsverot, ka korupcijas novēršana un apkarošana ir atkarīga no daudziem un dažādiem faktoriem, arī šis *Korupcijas* °C izlaidums raugās uz plašākām

sabiedrības un pārvaldes tendencēm. 2009. gads ir pašvaldību un Eiropas Parlamenta vēlēšanu gads. Lai noskaidrotu, cik Latvijas pilsoņi ir gatavi vēlēšanās ar savu balsi sodīt korupcijā iesaistītus politiskos spēkus un cik svarīgs vispār ir korupcijas jautājums citu, vēlētajiem svarīgu apsvērumu vidū vērtējot politiskās partijas, "Providus" pasūtīja sabiedriskās domas aptauju, kuras rezultāti īsumā izklāstīti 2. nodaļā. Izrādās, ka, vērtējot partijas, pilsoņi biežāk pievērš uzmanību gandrīz tehnokrātiskai spējai risināt problēmas, otrā plānā atstājot jautājumus par partiju godīgumu un nekorumpētību, kā arī ideoloģisko ievirzi. Latvijā gandrīz visiem pilsoņiem piemīt negatīva attieksme pret korupciju, bet tā atrodas pastāvīgā konkurencē ar citiem apsvērumiem par to, kas ir svarīgs, un ar priekšstatu par korupciju kā cilvēkiem vispār raksturīgu iezīmi.

Runājot par valsts pārvaldi, šajā izlaidumā pievērsta uzmanība Valsts policijai (VP). Linda Austere apkopojusi policijas darbinieku paustos uzskatus par faktoriem, kas policijā veicina korupcijas risku, un viņu idejas, kā šos riskus mazināt. Viens no raksta secinājumiem ir atziņa, ka VP jau veikto korupcijas novēršanas pasākumu efektivitāti mazina komunikācijas trūkums – vidusmēra policists par pašas policijas pretkorupcijas aktivitātēm ir informēts tikai daļēji un vienlaikus dzīvo ar apziņu, ka viņa paša idejas kādu maz interesē. Tā ir spilgta ilustrācija, ka ne valstī, ne arī atsevišķā iestādē efektīvu korupcijas novēršanu nevar panākt tikai ar dažu izolētu institūciju vai amatpersonu pūļu palīdzību.

*Valts Kalniņš,
Korupcijas °C redaktors*

1. Cīņa pret korupciju faktos: 2008. gada jūlijs–novembris

Šajā nodaļā sniegts hronoloģisks pārskats par svarīgākajiem notikumiem saistībā ar korupcijas novēršanu. Tāpat kā visos *Korupcijas* °C izlaidumos, ir uzskaitīti kriminālprocesi, kuru materiālus KNAB nosūtījis prokuratūras iestādēm kriminālvajāšanas uzsākšanai. Ir arī prokuratūras publiskotā informācija par kriminālprocesu uzsākšanu un apsūdzību uzrādīšanu. Nodaļu noslēdz ziņas par politikas dokumentu un normatīvo aktu projektu izskatīšanu Valsts sekretāru sanāksmē, Ministru kabinetā (MK) un Saeimā.

Visā aplūkotajā laikā noritēja pretrunīgi vērtēts KNAB priekšnieka kandidātu atlases kārtības izstrādes process un pašu kandidātu meklējumi, kas novembra beigās vēl nebija noslēgušies. Jūlija sākumā valdības atbalstu neguva KNAB likuma grozījumu projekts, kas paredzēja atklāta konkursa rīkošanu biroja vadītāja izvēlei. Oktobrī MK pieņēma instrukciju, kas – līdzīgi konkursam – paredz iespēju pretendentiem uz amatu pieteikties pašiem. Ministru prezidentam jādūdz ģenerālprokuratoru, Satversmes aizsardzības biroja direktoru un Augstākās tiesas priekšsēdētāju izteikt viedokli par pretendentiem. Šis viedoklis gan nav saistošs, un MK ir rīcības brīvība lemt, kurus pretendentus izvērtēt Nacionālās drošības padomes sēdē. Pēc Nacionālās drošības padomes (NDP) locekļu viedokļu uzklaušanas Ministru prezidents virza vienu pretendentu apspriešanai MK sēdē un ieteikšanai iecelt KNAB priekšnieka amatā. Publiskos izteikumos Ministru prezidents Ivars Godmanis pauda nostāju, ka KNAB vadītāja amatam noteikti netiks virzīti pašreizējie biroja darbinieki, taču 2008. gadā pieteikušos 16 kandidātu vidū bija KNAB priekšnieka vietniece Juta Striķe.¹

¹ Vēl pieteicās Rīgas reģiona policijas pārvaldes Kārtības policijas pārvaldes Īslaicīgās aizturēšanas biroja 1. nodaļas vecākais inspektors Aivars Tirumnieks, bijušais Drošības policijas darbinieks un novembrī advokatūrā uzņemtais Artūrs Zvejsalnieks, bijušais Saeimas deputāts Jānis Ādamsons, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas valsts sekretāra vietnieks pašvaldību darbības pārraudzības jautājumos Artis Stucka, uzņēmuma "BMGS" projektu vadītājs Dienviņu tilta būvniecībā Sergejs Šutkovs, nodibinājuma "Korporatīvo juridisko risinājumu un pētījumu palāta" valdes priekšsēdētājs un šķīrējtiesas priekšsēdētājs Armands Stumbergs, valsts aģentūras "Materiālās rezerves" direktora vietnieks Raimonds Avdejevs, individuālā komersanta "*Musa international*" juriskonsults Guņārs Cāzers, SIA "KKC Biznesa centrs" un SIA "Komerckonsultāciju centrs" valdes loceklis

Novembrī, pabeidzot 2006. gada ieņēmumu un izdevumu deklarāciju pārbaudes saistībā ar 9. Saeimas vēlēšanu aģitācijas periodā konstatētajiem partiju finansēšanas noteikumu pārkāpumiem, KNAB uzdeva premjera pārstāvētajai partijai LPP/LC ieskaitīt valsts budžetā Ls 528 870,01. Kaut gan atļautais priekšvēlēšanu izdevumu limits priekšvēlēšanu periodā bija Ls 279 631,20, birojs konstatējis, ka Latvijas Pirmās partijas un "Latvijas Ceļa" apvienības priekšvēlēšanu izdevumu kopsumma bijusi Ls 701 857,45.²

Novembra beigās Rīgas apgabaltiesa notiesāja bijušo KNAB Izmeklēšanas nodaļas vadītāju Ilmāru Bodi. Saistībā ar I. Bodi aizsākās viens no bijušā KNAB priekšnieka Alekseja Loskutova un toreizējā Ministru prezidenta Aigara Kalvīša konfliktiem, jo A. Kalvītis iebilda pret I. Bodes atstādināšanu no amata un disciplināru sodīšanu. Par slepenu ziņu izpaušanu un ļaunprātīgu dienesta stāvokļa izmantošanu I. Bodem piesprieda naudassodu 80 minimālo mēnešalgu apmērā (Ls 12 800). Tiesa arī noteica I. Bodem aizliegumu uz trim gadiem kandidēt vēlēšanās. I. Bode bija izpaudis ziņas par Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesas priekšsēdētājas Irēnas Poļikarpovas telefona sarunu noklausīšanos, kā arī izpaudis šai tiesnesei ziņas saistībā ar kādu slepenu dokumentu.

Līdztekus KNAB priekšnieka meklējumiem saasinājās biroja un Valsts ieņēmumu dienesta (VID) attiecības. Laikā no augusta līdz oktobrim VID uzsāka kriminālprocesus pret vairākām KNAB amatpersonām par darījumiem, kas, iespējams, pārsniedza šo amatpersonu deklarētos ienākumus, par nepatiesu ziņu norādīšanu valsts amatpersonas deklarācijās un citiem nodarījumiem. Oktobrī KNAB nosūtīja Ģenerālprokuratūrai vēstuli ar lūgumu izvērtēt, vai, VID Finanšu policijai uzsākot kriminālprocesus pret biroja darbiniekiem, nenotiek nepamatota un prettiesiska vēršanās pret KNAB amatpersonām, lai ietekmētu šīs iestādes darbību kopumā. KNAB norādīja uz vairākiem gadījumiem, kad saistībā ar citu amatpersonu līdzīgiem pārkāpumiem kriminālprocesi nav sākti. Turklāt KNAB pārmeta Valsts ieņēmumu dienestam vēl nepārbaudītu pieņemumu publicēšanu. Sabiedrībā izskanēja viedokļi, ka Valsts ieņēmumu dienesta rīcību varētu izskaidrot kā reakciju uz KNAB veiktajām izmeklēšanām attiecībā uz VID amatpersonām.

Normunds Vilnītis, Jūrmalas domes deputāta padomnieks juridiskajos jautājumos Daniils Zimovs, SIA "Rimpak Livonija" rektors un valdes priekšsēdētājs, Rīgas Stradiņa universitātes Eiropas studiju fakultātes Tiesību institūta vecākā pētnieka pienākumu izpildītājs Aleksandrs Krasilņikovs, "TV-5 Latvija" raidījuma "Bez cenzūras" vadītājs Andrejs Mamiņkins, Nacionālo bruņoto spēku Apvienotā štāba Stratēģiskās plānošanas departamenta priekšnieks Raimonds Rublovskis, Saeimas Dokumentu kopēšanas biroja administratore Sandra Priedīte un bijusī Izglītības un zinātnes ministrijas valsts sekretāre Kristīne Jarinovska.

² LPP/LC līdz decembra vidum jāatmaksā valstij pusmiljonu latu. LETA, 05.12.2008. <http://www.delfi.lv/archive/article.php?id=22569421> Pēdējo reizi sk. 03.01.2009.

Kriminālprocesi, par kuriem KNAB publiskojis ziņas³

Apkopoti tikai KNAB lietvedībā esošie kriminālprocesi attiecībā uz noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, par kuriem birojs publiskojis ziņas līdz 2008. gada decembra sākumam. Jāatceras, ka šādi kriminālprocesi ir arī citās tiesībsardzības institūcijās. Amatspersonu iedalījums, kuras šeit norādīto kriminālprocesu ietvaros, iespējams, izdarījušas noziedzīgus nodarījumus, ir šāds:

- VID Muitas kriminālpārvaldes direktors un 7 citas muitas amatpersonas,
- 2 VID Finanšu policijas amatpersonas,
- 3 Rīgas domes amatpersonas,
- 2 citu pašvaldību amatpersonas,
- prokurore,
- Satiksmes ministrijas amatpersona,
- transportlīdzekļu tehniskās apskates amatpersona.

Oktobrī KNAB izmeklētājs nosūtīja prokuratūrai 2008. gada februārī uzsāktā kriminālprocesa materiālus par kukuļošanu Rīgas domē (RD), ierosinot saukt pie kriminālatbildības trīs RD Pilsētas attīstības departamenta amatpersonas un četras privātpersonas.

2005. gadā RD Pilsētas attīstības departamenta amatpersonas, saņemot informāciju, ka zemes gabalu īpašnieks vēlas iegūt tiesības veikt apbūvi ar ievērojami lielāku stāvu skaitu un intensitāti (par paredzēto), pieprasījušas kukuli EUR 1 000 000 apmērā, lai nodrošinātu zemes gabala izmantošanas statusa maiņu (saņemta kukuļa daļa, ne mazāk par EUR 326 000).

2007. gadā RD Pilsētas attīstības departamenta amatpersonas, vienojoties ar citām RD amatpersonām, pieprasījušas un ar starpnieku pa daļām saņēmušas EUR 60 000 par labvēlīga lēmuma pieņemšanu saistībā ar dzīvojamo māju kompleksa būvniecības atbalstīšanu. Kukulis tālāk nodots precīzi nenoskaidrotām RD amatpersonām. Vēlāk ar starpnieka palīdzību no uzņēmēja pieprasīti vēl EUR 40 000 (saņemta daļa – EUR 20 000).

Trešajā gadījumā (arī 2007. gadā) RD Pilsētas attīstības departamenta amatpersonas, vienojoties ar citām domes amatpersonām, pieprasījušas no uzņēmuma pārstāvjiem prettiesisku atlīdzību – ne mazāk kā EUR 60 000 – par to, lai tiktu

³ Šī informācija ir saīsināta no KNAB izsūtītajiem ziņām e-pastā *KNAB jaunumi* un KNAB preses relizēm. Precīzai citēšanai sk.: <http://www.knab.lv/lv/knab/press/> Pēdējo reizi sk. 02.12.2008.

pieņemti būvniecības ieceres attīstītājam labvēlīgi lēmumi būvatļaujas izsniegšanas gaitā saistībā ar dzīvojamo māju kompleksa būvniecību. Pēc laika kopējā summa tikusi paaugstināta līdz EUR 80 000 (no šīs summas pa daļām nodoti EUR 20 000 un EUR 45 000).

Ceturtajā gadījumā 2007. gadā viena no RD Pilsētas attīstības departamenta amatpersonām ar starpnieku pieprasīja no uzņēmuma pārstāvja prettiesisku atlīdzību EUR 30 000 apmērā par projekta virzītājam labvēlīgu lēmumu pieņemšanu Rīgas domē un tās institūcijās saistībā ar daudzdzīvokļu dzīvojamo māju kompleksa ieceri. Tomēr nauda starpniekam netika samaksāta.

17. oktobrī KNAB darbinieki aizturēja Jūrmalas pilsētas prokurori par kukuļa izspiešanu. Kukuļa nodošana amatpersonai bija notikusi ar starpnieku, kurš arī tika aizturēts. Kukulis Ls 25 000 apmērā pieprasīts par to, lai prokurore nodrošinātu personai labvēlīgu lēmumu pieņemšanu kādā kriminālprocesā, kas saistīts ar iespējamu noziedzīgu nodarījumu pret personas veselību. KNAB aizturēja prokurori pēc kukuļa daļas – Ls 15 000 – apmērā saņemšanas.

17. oktobrī KNAB aizturēja VID Latgales reģiona Finanšu policijas izmeklētāju par kukuļa EUR 5000 apmērā pieprasīšanu, iesaistot starpnieku. Kukulis tika pieprasīts no kāda uzņēmuma pārstāvja par to, lai netiktu uzsākts kriminālprocess. KNAB aizturēja arī privātpersonu, kas atzīta par aizdomās turēto kukuļdošanas starpniecībā.

22. oktobrī KNAB uzsāka kriminālprocesu saistībā ar kukuļa Ls 500 došanu kādas Rīgas rajona pagasta padomes būvvaldes amatpersonām. Kukulis bija paredzēts par būvvaldes amatpersonu darbībām saistībā ar tirdzniecības objekta tehniskā projekta saskaņošanu. Par naudas došanas faktu būvvaldes amatpersonas informēja KNAB. Biroja izmeklētājs atzina ar tehniskā projekta virzīšanu saistītā uzņēmuma pārstāvi par aizdomās turēto kukuļdošanā.

Oktobra beigās KNAB izmeklētājs nosūtīja prokuratūrai aprīlī uzsāktā kriminālprocesa materiālus par Ls 15 000 kukuļa pieprasīšanu, ierosinot uzsākt kriminālvajāšanu pret VID Finanšu policijas pārvaldes (FPP) vecāko izmeklētāju un četriem uzņēmējiem. FPP vecākais izmeklētājs, izmantojot starpniekus, pieprasījis kukuli no kāda uzņēmēja par to, lai netiktu uzsākta pārbaude sakarā ar viņa uzņēmuma darbību. Pieprasītais kukulis tika saņemts un nodots divu dienu laikā dažādās Latvijas pilsētās. Turklāt kukuļa nodošanā iesaistījušies četri starpnieki – uzņēmumu amatpersonas. Izmeklētājs ar amatu saistītas profesionālās iemaņas izmantojis nelikumīgām darbībām, maksimāli apgrūtinot noziedzīga nodarījuma atklāšanu. Pēc Ls 8000 pieņemšanas izmeklētājs aizturēts. Starpnieki piesavinājušies daļu – Ls 7000 no kopējā pieprasītā un tālākai nodošanai saņemtā kukuļa.

Oktobra beigās KNAB izmeklētājs nosūtīja prokuratūrai 2007. gada oktobrī uzsāktā kriminālprocesa materiālus par kukuļdošanu Terehovas muitas kontrolpunktā, ierosinot saukt pie kriminālatbildības kopumā 12 personas (t. sk. septiņas VID Latgales reģionālās iestādes Muitas pārvaldes amatpersonas –

Austrumlatgales Muitas kontrolpunktu daļas priekšnieka vietnieku, divus Terehovas muitas kontrolpunkta (MKP) muitas maiņas priekšniekus, četrus vecākos muitas uzraugus). Terehovas MKP amatpersonas par transportlīdzekļu un kravu nenovirzīšanu kontrolei guvušas mantisku labumu sev un saviem ģimenes locekļiem. No 2007. gada maija līdz oktobrim muitas amatpersonas bija izveidojušas organizētu grupu, kas nodarbojās ar kukuļu ņemšanu un izspiešanu par kontroles neveikšanu, muitas procedūru noformēšanu un muitas noteikumu pārkāpumu nefiksēšanu. Amatpersonām ar vairākiem Latvijas un ārvalstu uzņēmumiem pastāvēja vienošanās, kas paredzēja konkrētu kukuļa apmēru par iepriekš saskaņotām nelikumīgām darbībām attiecībā uz šo firmu transportlīdzekļiem un kravām. Atlīdzība maksāta, iespējams, par vairākiem desmitiem gadījumu dienā (par katru vidēji USD 100–200).

Novembrī KNAB izmeklētājs nosūtīja prokuratūrai jūnijā uzsāktā kriminālprocesa materiālus, ierosinot saukt pie kriminālatbildības Jūrmalas pilsētas domes Ekonomikas un attīstības nodaļas vadītāju par dienesta pilnvaru pārsniegšanu. Amatpersona, būdama vienīgais pašvaldības SIA “Jūrmalas slimnīca” kapitāla daļu turētāja pārstāvis, kas pilnvarots pieņemt kapitālsabiedrības dalībnieku sapulces lēmumus, veikusi tīšas darbības, kas pārsniedz tai piešķirto tiesību un pilnvaru apjomu un ir pretrunā ar likumā “Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu” noteikto. Domes amatpersona pieņēmusi lēmumu slēgt mierizlīgumu kādā kriminālprocesā, kurā SIA “Jūrmalas slimnīca” nodarīts materiāls kaitējums Ls 23 660 apmērā. Mierizlīguma ietvaros amatpersona samazinājusi pašvaldības kapitālsabiedrībai atlīdzināmo kompensāciju līdz Ls 11 000, radot zaudējumus ne mazāk kā Ls 12 660 apmērā.

Novembrī KNAB izmeklētājs nosūtīja prokuratūrai kriminālprocesa materiālus, ierosinot saukt pie kriminālatbildības bijušo VID Muitas kriminālpārvaldes direktoru. Laikā no 2002. līdz 2007. gadam amatpersona, lietojot finanšu līdzekļus no ārzonas firmai un kādai fiziskai personai piederošiem banku kontiem, piedalījies tai ar likumu aizliegtos mantiskos darījumos, kā arī nav sniegusi ziņas amatpersonas deklarācijās par liela apmēra ienākumiem. Amatpersona, izmantojot juridisku un fizisku personu banku kontiem piesaistītas maksājumu kartes, tādā veidā izlietojusi kopumā Ls 93 858 un valsts amatpersonas deklarācijās nav sniegusi ziņas par deviņiem darījumiem, kas pārsniedz 20 minimālās mēnešalgas.

19. novembrī KNAB nosūtīja prokuratūrai kriminālprocesa materiālus par Ls 40 kukuļa pieņemšanu, ierosinot uzsākt kriminālvajāšanu pret tehniskās apskates amatpersonu (maiņas vecākā vietnieku). Amatpersona 2008. gada vasarā nodrošināja, lai kāds no inspektoriem izsniegtu tehniskās apskates uzlīmi transportlīdzeklī, kurš nebija atbilstošā tehniskā kārtībā.

22. novembrī KNAB nosūtīja prokuratūrai kriminālprocesa materiālus, ierosinot uzsākt kriminālvajāšanu pret Satiksmes ministrijas (SM) amatpersonu un kāda uzņēmuma rīkotājdirektoru. 2006. gada decembrī SM atbildīgā amatpersona sagatavojusi un iesniegusi apstiprināšanai ministrijas vadībai līgumu ar kādu uzņēmumu par it kā vairāku lekciju organizēšanu saistībā ar ES struktūrfondi.

Par šo pakalpojumu SM apņēmusies samaksāt Ls 3870,40. Taču šie budžeta līdzekļi nav izmantoti līgumā noteiktajam mērķim, bet SM Ziemassvētku pasākuma organizēšanai. Lai gan līgumā minētais netika īstenots, uzņēmuma rīkotājdirektors sagatavoja un iesniedza SM patiesībai neatbilstošu darba nodošanas–pieņemšanas aktu, kas piešķīra tiesības saņemt no ministrijas samaksu. Savukārt SM amatpersona, zinot, ka dokumenta saturs neatbilst faktiski sniegtajam pakalpojumam, iesniedza to ministrijas grāmatvedībā naudas pārskaitīšanai.

27. novembrī KNAB nosūtīja prokuratūrai kriminālprocesa materiālus par kukuļa (Ls 400) pieņemšanu, ierosinot uzsākt kriminālvajāšanu pret Rīgas rajona Krimuldas pagasta padomes būvvaldes amatpersonu. 2007. gada rudenī būvvaldes amatpersona pieņēmusi no kāda zemes īpašnieka pretlikumīgu atlīdzību Ls 400 apmērā. Amatpersona piedalījies teritorijas izmantošanas un apbūves saistošo noteikumu izstrādē, kā arī sastādījusi pašvaldības lēmuma projektu par konkrētā zemes īpašuma detālplānojumu un virzījusi to apstiprināšanai pagasta padomes sēdē.

Kriminālprocesi par koruptīvām darbībām, par kuriem LR Prokuratūra publiskojsi ziņas⁴

1. jūlijā ziņots, ka prokurors tiesai nodevis kriminālprocesu, kurā par zādzību, svešas mantas tīšas bojāšanas mēģinājumu un citiem nodarījumiem apsūdzēti Raimonds Štālbergs, Edgars Gulbis, kā arī 3 citas personas. E. Gulbis ir apsūdzēts nodarījumos, kas saistīti ar uzkūdišanu dot kukuli, kukuļa piesavināšanos, svešas mantas tīšas iznīcināšanas mēģinājuma atbalstīšanu, dokumentu viltošanu un viltota dokumenta izmantošanu, krimināllietas materiālu viltošanas mēģinājumu, uzkūdišanu iespaidot ekspertu, lai panāktu nepatiesu atzinuma došanu, kā arī apzināti nepatiesu ziņojumu par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu un apzināti nepatiesu liecību sniegšanu pirmstiesas izmeklēšanā. R. Štālbergs apsūdzēts nodarījumos, kas saistīti ar zādzības organizēšanu, svešas mantas tīšas iznīcināšanas mēģinājuma organizēšanu, kā arī komercnoslēpumu saturošu ziņu nolaupīšanu. Lietā apsūdzētas vēl trīs personas, no kurām divi apsūdzētie bijuši iesaistīti kukuļošanas epizodēs, bet viens – mantas zādzības epizodē.

1. augustā ziņots, ka procesa virzītājs LR Augstākajai tiesai piekritības noteikšanai nosūtījis kriminālprocesu, kurā pie kriminālatbildības saukts Ventspils pilsētas domes priekšsēdētājs Aivars Lembergs par to, ka viņš vairākkārt izdarījis kukuļņemšanu sevišķi lielos apmēros (Ls 239 670), saistītu ar kukuļa izspiešanu; personu grupā viņš izdarījis noziedzīgi iegūtu finanšu līdzekļu un citas mantas legalizēšanu lielā apmērā (Ls 4 916 900); kā amatpersona sastādījis un izsniedzis nepatiesu dokumentu; veicinājis mantiskus darījumus un piedalījies tādos, kas viņam sakarā ar dienesta stāvokli aizliegti; izdarījis tīšas darbības, ļaunprātīgi izmantojot dienesta stāvokli; tīši realizējis pilnvaras interešu konflikta

⁴ Izmantoti dati no Latvijas Republikas Prokuratūras interneta lapas. www.prokuratūra.gov.lv Pēdējo reizi sk. 02.12.2008.

situācijā; apzināti norādījis nepatiesas ziņas likumā noteiktajās deklarācijās. Šajā kriminālprocesā pie atbildības sauktas arī divas privātpersonas, kas apzināti veicinājušas Aivara Lemberga noziedzīgās darbības. Visbeidzot lieta tika nodota izskatīšanai Rīgas apgabaltiesā.

26. septembrī prokurore nodeva tiesai kriminālprocesu bijušo KNAB amatpersonu Indras Veipas un Jāņa Imšas apsūdzībās sakarā ar kriminālprocesos par lietiskajiem pierādījumiem atzītās, kā arī arestētās naudas piesavināšanos. I. Veipa turklāt apsūdzēta par valsts amatpersonas bezdarbību. Atbilstoši apsūdzībai J. Imša no 2004. janvāra līdz 2008. gada aprīlim kopumā piesavinājies Ls 82 908, EUR 24 500 un USD 7800. I. Veipa savukārt apsūdzēta par Ls 14 270, USD 19 487 un EUR 13 995 piesavināšanos no 2007. gada novembra līdz 2008. gada aprīlim.

Oktobra sākumā prokurors iesniedza apelācijas protestu krimināllietā, kurā par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu un nelikumīga lēmuma taisīšanu apsūdzētajai tiesnesei Diānai Mašinai pirmās instances tiesa bija piemērojusi nosacītu brīvības atņemšanas sodu. Prokurors uzskatīja, ka Rīgas apgabaltiesas 2008. gada 9. septembra spriedumā noteiktais sods neatbilst izdarītajiem nodarījumiem un Krimināllikumā noteiktajam soda mērķim – sodīt personu un panākt, lai notiesātais un citas personas pildītu likumus un atturētos no noziedzīgu nodarījumu izdarīšanas, turklāt tiesu kolēģijas norādītie apstākļi – tas, ka no nodarījuma izdarīšanas pagājuši vairāk nekā 5 gadi, bet visu šo laiku D. Mašina atradies brīvībā, un tas, ka ar LR Saeimas lēmumu viņa ir atbrīvota no tiesneša amata, – nevar būt par pamatu nosacīta soda piemērošanai.

20. oktobrī, pamatojoties uz informāciju, kas saņemta no KNAB, un Prokuratūras likumu, par apkaunojošu rīcību, kura nav savienojama ar prokurora amatu, ar ģenerālprokurora Jāņa Maiziša pavēli no amata tika atstādināta Jūrmalas pilsētas prokuratūras prokurore Irina Bogdanova. KNAB prokurori bija aizturējis par kukuļa izspiešanu.

24. oktobrī prokurors pieņēma lēmumu par Pētera Stranča (bijušā Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta direktora), Viļņa Štrama (bijušā Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta direktora), Raimonda Janitas (bijušā Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta administrācijas vadītāja) saukšanu pie kriminālatbildības par kukuļņemšanu personu grupā pēc iepriekšējas vienošanās. Apsūdzība izvirzīta par četrām noziedzīga nodarījuma epizodēm (sk. iepriekš *Kriminālprocesi, par kuriem KNAB publiskoja ziņas* – oktobrī). Turklāt apsūdzība izvirzīta trim privātpersonām par kukuļdošanu.

Novembrī prokurors nodeva tiesai lietu par LSIA “Digitālais Latvijas radio un televīzijas centrs” (DLRTC) likvidācijas procesu. Kriminālprocesā apsūdzēti DLRTC mātes uzņēmuma VAS “Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs” valdes locekļi Māris Rutks (arī Rutkis), Jānis Bokta, Uldis Lavrinovičs, Dzintars Zariņš un Andris Korlašs par ļaunprātīgu dienesta stāvokļa izmantošanu. Apsūdzēts arī LSIA “Digitālais Latvijas radio un televīzijas centrs” likvidators. DLRTC noslēgtā vienošanās, kas paredzēja vairākos posmos ieviest digitālo televīziju un uz Latviju nogādāt dažādu specifisku aparatūru digitālajai apraidei, bija pamats tā sauktajai

digitālās televīzijas lietai, kas pārskata gatavošanas laikā atradās izskatīšanā tiesā.

Novembrī prokurors iesniedza Siguldas tiesā prasības pieteikumu pret Siguldas novada domes un Rīgas rajona padomes priekšsēdētāju Tāli Puķīti par Siguldas pašvaldībai nodarīto zaudējumu piedziņu Ls 109 588 apmērā. 2008. gada 2. jūlijā likumīgā spēkā stājās tiesas spriedums, ar kuru T. Puķītis notiesāts par valsts amatpersonas pienākumu nepildīšanu, nodarot zaudējumus Siguldas novada domei Ls 109 588 apmērā. Domes priekšsēdētājs pieļāva, ka Siguldas pašvaldībai piederošās piecpadsmit SIA "Siguldas senleja" kapitāldaļas 2002. gadā tika pārdotas par samazinātu vērtību.

Likumdošana un politikas dokumenti

17. jūlijā Saeimas galīgajā lasījumā pieņēma grozījumus Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā. Grozījumi liberalizē priekšvēlēšanu izdevumu regulējumu, paceļot pieļaujamo priekšvēlēšanu izdevumu apjomu uz vienu vēlēšanu no agrākajiem Ls 0,20 līdz Centrālās statistikas pārvaldes publiskotajai aizpagājušā gada vidējai bruto darba samaksai, kas noapaļota pilnos latos, piemērojot koeficientu 0,0008 (patlaban šis apjoms pārsniegtu Ls 0,30). Palielināts arī vienai personai pieļaujamā ziedojuma apjoms partijai gadā no Ls 10 000 līdz 100 minimālajām mēnešalgām (Ls 16 000 uz 2008. gada novembri).

17. jūlijā pēc tam, kad Valsts prezidents to bija nodevis otrreizējai caurlūkošanai, Saeima galīgajā lasījumā pieņēma Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumu.

17. jūlijā Saeima noraidīja grozījumu projektu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā, kas noteiktu pienākumu MK uz biroja priekšnieka amatu izsludināt atklātu konkursu.

21. jūlijā MK atbalstīja koncepcijā "Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā" iekļauto ierosinājumu – ieviest iestāžu ētikas kodeksos prasību publikot informāciju par lobētājiem. Koncepcija paredz valsts amatpersonām pienākumu publikot informāciju par lobētāju un personu, kuru lobētājs pārstāv, konkrēta lēmuma sagatavošanas procesu vai jomu, saistībā ar kuru notiek lobēšana, un konsultācijas ar lobētājiem (konsultatīvā padomē, darba grupā vai citā veidā). Amatpersonām būtu jānodrošina, lai visiem lobētājiem, kas ir ieinteresēti konkrētā jautājuma izlemšanā, būtu dotas vienlīdzīgas iespējas tikt ar lēmuma pieņēmējiem un sagatavotājiem un saņemt nepieciešamo informāciju. Būtu aizliegts, neievērojot vienlīdzības principu, kādam no lobētājiem nodrošināt īpašas priekšrocības un pieņemt no lobētāja vai organizācijas, kas algo lobētāju, dāvanas, viesmīlības piedāvājumus vai citus labumus.

22. septembrī MK komiteja atbalstīja KNAB sagatavoto Politisko partiju finansēšanas koncepciju, kas paredz pēc 2010. gada pakāpenisku pāreju uz partiju finansēšanu no valsts budžeta līdzekļiem, tostarp – sedzot priekšvēlēšanu agitā-

cijas izdevumus. koncepcija paredz, ka partijas, par kurām Saeimas vēlēšanās ir nobalsojuši vairāk nekā 2% vēlētāju, sākot ar 2010. gada novembri, ir tiesīgas saņemt ikgadēji izmaksājamo summu, kas ir proporcionāla balsotāju skaitam – Ls 0,50 par katru iegūto balsi, ja partija nav sodīta par būtiskiem partiju finansēšanas, priekšvēlēšanu aģitācijas vai vēlēšanu norises pārkāpumiem.

2. oktobrī Saeima galīgajā lasījumā pieņēma Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu izdienas pensiju likumu, kas nosaka tiesības uz izdienas pensiju KNAB amatpersonām, kuru izdienas stāžs ir ne mazāks par 20 gadiem un kuras sasniegušas 50 gadu vecumu vai neatkarīgi no vecuma atbrīvotas no amata veselības stāvokļa vai darbinieku skaita samazināšanas dēļ. Likuma nepieciešamība bija pamatota ar to, ka, atšķirībā no citām tiesībaizsardzības iestādēm, KNAB amatpersonām agrāk netika paredzētas izdienas pensijas, tādējādi tās atradās nevienlīdzīgā situācijā. Jāpiebilst, ka pienācīgas sociālās garantijas mēdz uzskatīt par svarīgu korupcijas novēršanas faktoru.

2. oktobrī Saeima noraidīja grozījuma projektu Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā, kas paredzētu prasību KNAB priekšnieka amata kandidātam vismaz 5 gadu iepriekšēju darba pieredzi KNAB vai citā tiesībsargājošā iestādē.

27. oktobrī MK komiteja akceptēja grozījumus Publisko iepirkumu likumā, paredzot atcelt nepieciešamību piemērot iepirkuma procedūru tajos gadījumos, kad preču vai pakalpojumu vērtība nepārsniedz Ls 92 755, bet būvdarbu izmaksas – Ls 200 000. Saskaņā ar grozījumiem gadījumos, kad institūcija vēlas iepirkt preces vai pakalpojumus no Ls 1 000 līdz 92 755 vērtībā vai veikt būvdarbus līdz Ls 200 000 vērtībā, Iepirkumu uzraudzības biroja mājas lapā tiek publicēts informatīvs paziņojums par līgumu un noteikts piedāvājumu iesniegšanas termiņš; institūcijai nav jāveido iepirkuma komisija, nav jānorāda piedāvājumu vērtēšanas un izvēles kritēriji, netiek paredzētas iespējas apstrīdēt iepirkuma nosacījumus. KNAB puda uzskatu, ka likuma grozījumi ievērojami paaugstinās korupcijas iespējas, jo lielākā daļa valsts un pašvaldību iepirkumu tiks veikti bez pilnvērtīgas kontroles, skaidriem vērtēšanas kritērijiem un dokumentācijas, kā arī izslēdzot uzņēmēju iespējas brīvi konkurēt un apstrīdēt pieņemtos lēmumus.

28. oktobrī MK pieņēma KNAB sagatavotos MK noteikumus “Kārtība, kādā reģistrējamas, novērtējamas, izmantojamas un izpērkamas dāvanas, kas pieņemtas, pildot valsts amatpersonas pienākumus, un kas ir valsts vai pašvaldības institūcijas īpašums”. Runa ir par dāvanām, kuras pasniedz ārvalstu amatpersonas vai delegācijas Latvijas valsts amatpersonām oficiālo vai darba vizīšu laikā Latvijā vai ārvalstīs, ārvalstu amatpersonas Latvijas pārstāvniecībās strādājošajām valsts amatpersonām, arī par valsts amatpersonai kā valsts vai pašvaldības institūcijas pārstāvim valsts svētkos, atceres un atzīmējamās dienās pasniegtajām dāvanām. Šādas dāvanas var izmantot gan tās institūcijas vajadzībām, kurā dāvanas pieņēmis ieņem amatu, gan nodot bez atlīdzības citas institūcijas vajadzībām. Ja dāvanai ir mākslas vai kultūrvēsturiska vērtība, tā tiek nodota muzejam. Citos gadījumos amatpersona ir tiesīga iesniegt lūgumu par dāvanas izpirkšanu.

20. novembrī Saeima otrajā lasījumā pieņēma grozījumus likumā “Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms Saeimas vēlēšanām un Eiropas Parlamenta vēlēšanām” un likumā “Par priekšvēlēšanu aģitāciju pirms pašvaldību vēlēšanām”. Grozījumi paredz, ka vēlēšanu dienā un dienu pirms tam priekšvēlēšanu aģitācija medijos, publiskās vietās un virknē institūciju ir aizliegta. Paredzēts arī regulējums ar politiskajām organizācijām un to apvienībām nesaistītu personu veiktai priekšvēlēšanu aģitācijai. Šīs personas priekšvēlēšanu aģitācijai var izmantot līdzekļus, kas nepārsniedz 15 minimālās mēnešalgas. Raidorganizācijai vai preses izdevumam, kas vienojies par priekšvēlēšanu aģitācijas materiālu izvietošana, par to jāsniedz informācija KNAB. Priekšvēlēšanu izdevumu limita pārsniegšanas gadījumā birojs var aizliegt veikt turpmāko priekšvēlēšanu aģitāciju par maksu.

2. Mērķis attaisno korupciju... Līdz zināmai robežai

Pilsoņu attieksmes un gatavība vērsties pret politisko korupciju vēlēšanās

Valts Kalniņš¹

Mēdz uzskatīt, ka demokrātija uzliek ciešas sakas politiskajai korupcijai. Konvencionālais arguments skan aptuveni šādi: autoritārs līderis vai valdoša grupa var izmantot savu pozīciju nepienācīga personiska labuma gūšanai, jo tiem nav regulāri jāatskaitās pilsoņu priekšā; turpretī demokrātijā līderim vai partijai tamlīdzīgas iespējas ir daudz ierobežotākas, jo varas saglabāšanas nolūkā tiem ir jāiegūst un jāpatur vēlētāju simpātijas konkurencē ar citiem politiķiem un partijām.²

Pirmajā uzlūkojumā šī tēze šķiet ļoti pārlicinoša, un patiesi ir grūti atrast argumentus, kas to pamatos apgāztu. Tomēr ir labi zināms, ka politiskā korupcija pastāv arī valstīs, kuru demokrātija netiek nopietni apšaubīta. Turklāt ir zināmi arī gadījumi, kad brīvās vēlēšanās vērā ņemamus panākumus gūst kandidāti un partijas, kuru saistība ar korupciju rūpīgam vērotājam nav noslēpums.

Šādi vērojumi liek domāt par papildus nepieciešamiem elementiem, lai pilnvērtīgi īstenotos konvencionālās tēzes optimisms par demokrātiju. Gan demokrātijas pastāvēšanai vispār, gan korupcijas mazināšanai ir svarīga vēlētāju attieksme. Korumpētai partijai ir jābaidās zaudēt vēlēšanu cīņā galvenokārt tad, ja

¹ Valts Kalniņš 2003. gadā Latvijas Universitātē ieguvis politoloģijas doktora grādu. Kopš 1999. gada nodarbojas ar korupcijas pētījumiem Latvijas Ārpolitikas institūtā un kopš 2003. gada Sabiedriskās politikas centrā "Providus". Viņš ir autors grāmatām *Tiesu vara un korupcija* (2001), *Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes* (2002), *Parlamentārā lobēšana starp pilsoņa tiesībām un korupciju* (2005).

² Šo argumentu kodolīgi formulējusi, piemēram, Sūzana Rouza-Ekermāne: "Konkurējošas politiskās vides spēks palielina likmes un samazina korupcijas iespējamību. Konkurējoša politiskā sistēma var ierobežot korupciju. Vēlēti politiķi vistiešāko "sodu" saņem vēlēšanās."//Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, 127. lpp.

korupcija vēlēšanu acīs patiesi ir grēks, kas liek no partijas novērsties. Tomēr arī tad korumpētai partijai vēl ir izredzes. Pat ja korupcija vēlēšanu uztverē ir ļoti nosodāma, to var atsvērt citas iespējamās kvalitātes, piemēram, partijas ideoloģiska tuvība vēlētajiem kādā svarīgā jautājumā vai tehnokrātiska kapacitāte rast risinājumus sarežģītām rīcībpolitikas problēmām. Citkārt vēlētaji var būt pārliecināti, ka korupcija ir sastopama visās nopietnākajās partijās, un arī tad korupcijas faktors politiskās konkurences cīņā var zaudēt nozīmi. Vāji korupcijas ierobežotāji iznāks arī no pilsoņiem, kas par politiskās dzīves norisēm, tajā skaitā par politisko korupciju, interesējas maz un līdz ar to zina maz.

Gaidot trīs vēlēšanas tuvāko divu gadu laikā, Sabiedriskās politikas centrs "Providus" pasūtīja aptauju, lai noskaidrotu, cik lielā mērā Latvijas Republikas pilsoņu attieksme un nodomi ir labvēlīgi tam, lai vēlēšanas darbotos kā instruments, kas motivē partijas no korupcijas izvairīties.³

Ko Latvijas pilsoņi saprot ar politisko korupciju

Korupciju mēdz definēt daudzējādi, turklāt tai ir raksturīgas ļoti dažādas izpausmes. Ja nav nodoma salīdzināt dažādas korupcijas definīcijas un analizēt to specifiskās priekšrocības un trūkumus, visnotaļ noderīga ir Korupcijas novēršanas un apkarošanas likuma 1. panta pirmajā daļā iekļautā: "Korupcija šā likuma izpratnē ir kukuļošana vai jebkura cita valsts amatpersonas rīcība, kas vērsta uz to, lai, izmantojot dienesta stāvokli, savas pilnvaras vai pārsniedzot tās, iegūtu nepelnītu labumu sev vai citām personām."

Šī definīcija, protams, nav universāla, piemēram, tā neaptver privātā sektora korupciju un neuzsver korupcijas akta dalībnieka – privātpersonas – darbību. Tomēr būtiski ir trīs elementi, no kuriem sastāv korupcija: rīcība, dienesta stāvoklis vai pilnvaras, kas tiek izmantotas vai pārsniegtas, un nepelnīta labuma gūšana. Attiecībā pret šo definīciju palūkosimies, cik liela Latvijas pilsoņu daļa kādus gadījumus uzskata par politisko korupciju. Aptaujā respondentiem tika piedāvātas 13 situācijas, par kurām vajadzēja norādīt, vai tās varētu uzskatīt par politisko korupciju.

Visbiežāk par korupciju atzītais gadījums ir situācija, kad politiķis pieņem vai pieprasa neoficiālu maksājumu, lai pieņemtu kādu politisku lēmumu. Šāda situācija visai precīzi atbilst vispazīstamākajai korupcijas izpausmei – kukuļošanai – un arī likumā ietvertajai korupcijas definīcijai par valsts amatpersonas (politiķa) rīcību (politiska lēmuma pieņemšanu), kas pārsvarā iespējama, pateicoties amatpersonas pilnvarām, un nepelnīta labuma gūšanu. Šie elementi ir saskatāmi arī vairākās citās respondentu vērtējumam piedāvātajās situācijās.

³ Aptauju veica SKDS 2008. gada septembrī. N = 883 LR pilsoņi. Aptaujas metode – tiešās intervijas respondentu dzīves vietās.

2.1. tabula.**Ir dažādi uzskati par to, ko nozīmē politiskā korupcija.****Lūdzu, norādiet, kurus no zemāk minētajiem gadījumiem, Jūsaprāt, varētu uzskatīt par politisko korupciju (%)**

Situācija, kad politiķis pieņem vai pieprasa neoficiālu maksājumu, lai pieņemtu kādu politisku lēmumu	71,2
Savai partijai pietuvinātu cilvēku iekārtošana darbā izdevīgos amatos valsts apmaksātā darbā	52,7
Dārgas dāvanas (ceļojumi, automašīnas) politiķiem	52,5
Valsts mantas (līdzekļu) nelietderīga izmantošana	48,7
Lielāka valsts budžeta finansējuma piešķiršana tām pašvaldībām, kur pie varas ir ar konkrēto partiju saistīti cilvēki	48,1
Partijai pietuvinātu cilvēku uzņēmumiem izdevīgu politisku lēmumu atbalstīšana	46,9
Nelikumīgu ziedojumu pieņemšana, lai finansētu partijas darbību	44,9
Situācija, kad tiek atbalstīti politiski lēmumi, kas izdevīgi tikai daļai sabiedrības	44,0
Politiska lēmuma pieņemšana lobētāja ietekmē	41,8
Valsts budžeta finansējuma piešķiršana bez skaidriem kritērijiem	36,1
Lielākas summas iztērēšana partijas priekšvēlēšanu kampaņai, nekā atļauj likums	34,5
Politiska lēmuma pieņemšana bez diskusijām plašākā sabiedrībā	30,9
Sabiedrībā pretrunīgi vērtēta politiska lēmuma pieņemšana bez pietiekama pamatojuma	28,6
Citi gadījumi	0,7
Nekas no minētā	0,6

Tomēr citiem gadījumiem piemīt atšķirīgs raksturs. Daži attiecas ne tik daudz uz individuālu amatpersonu, bet gan uz partiju darbību. Piemēram, kad lielāks valsts budžeta finansējums piešķirts tām pašvaldībām, kur pie varas ir cilvēki, kas saistīti ar konkrēto partiju, runa ir drīzāk par partiju kā organizāciju, kas rīkojas, izmantojot savu varas pozīciju un sagādājot, iespējams, nepelnītu labumu attiecīgajām pašvaldībām un pašām partijām. Konkrēto situāciju par politisko korupciju ir nosaukuši 48,1% respondentu.

Vēl citas situācijas ir ierindojamas pie interešu konfliktiem, kur amatpersonas vai partijas pieņem lēmumus, kuros ir personīgi ieinteresēti partijai pietuvināti cilvēki, bet kur, precīzi runājot, nav nepieciešamā kārtā gūts nepelnīts labums. Piemērs ir 52,7% respondentu par korupciju atzītais gadījums – savai partijai pietuvinātu cilvēku iekārtošana darbā izdevīgos amatos valsts apmaksātā darbā. Atšķirība no korupcijas parādās apstākļi, ka nepelnīts labums ir nojaušams, bet tas nav katrā ziņā faktiski gūts. Vismaz teorētiski taču ir iespējams, ka minētie pietuvinātie cilvēki vienlaikus ir profesionāli vispiemērotākie attiecīgajam darbam un ka amata "izdevīgums", piemēram, atalgojuma ziņā, ir attiecīgajai pozīcijai pilnīgi atbilstošs.

Ir arī situācijas, ko var uzskatīt par iespējamu korupcijas pazīmēm, bet kas pašas par sevi nav korupcija. Šajos gadījumos mēdz runāt par labumiem, ko saņem politiķi un par ko ir aizdomas, ka tie ir nepelnīti un iegūti, izmantojot amata stāvokli, vai par neveiksmīgām darbībām, kuras rada aizdomas, taču nav nepieciešamā kārtā saistītas ar korumpētu rīcību. Tā 52,5% respondentu uzskata, ka dārgas dāvanas (ceļojumi, automašīnas) politiķiem ir korupcija, bet 48,7% ir līdzīgās domās par valsts mantas (līdzekļu) nelietderīgu izmantošanu.

Nedaudz mazāk nekā puse (44,9%) respondentu par korupciju uzskata nelikumīgu ziedojumu pieņemšanu, lai finansētu partijas darbību. Vēl mazāks skaits (34,5%) tā domā arī par lielākas summas iztērēšanu partijas priekšvēlēšanu kampaņai, nekā pieļauj likums. Šīs ir savdabīgas situācijas, jo, kaut gan var neietvert valsts amatpersonu darbības, arī starptautiskajā literatūrā tiek aplūkotas vismaz ciešā saistībā ar korupciju.

Vērā ņemams respondentu īpatsvars (no 44,0% līdz 28,6%) par korupciju atzīst arī situācijas, kad politiskajā procesā ir atkāpes no labas pārvaldības principiem (lēmumiem nav skaidru kritēriju, nav bijis diskusiju vai pietiekama pamatojuma) vai arī lēmums ir pieņemts šaurākās interesēs nekā visas sabiedrības intereses (lēmumi, kas izdevīgi tikai daļai sabiedrības vai pieņemti lobētāja ietekmē). Kaut gan korupcija mēdz mudināt tajā iesaistītos politiķus ierobežot diskusiju iespējas vai objektīvu kritēriju lietojumu, tomēr tā var nebūt vienīgais iemesls, kāpēc tiek pieņemti vāji pamatoti, neizdiskutēti vai patvaļīgi lēmumi. Turklāt tikai daļai sabiedrības izdevīgi vai lobētāju ietekmēti politiski lēmumi ir parādība, kas retāk vai biežāk, taču kopumā neizbēgami sastopama katrā valstī, un kas tādu iemeslu dēļ, kurus šeit neiztirzāšu, pati par sevi diez vai automātiski ir nelegitīma.

Ņemot vērā, cik dažādas situācijas Latvijas pilsoņi dēvē par korupciju, kļūst skaidrs, ka tās vai citas partijas atzīšana par korumpētu vai respondentu atbildēs korupcijas skandālu trūkuma nosaukšana par svarīgu apsvērumu vēlēšanās var norādīt uz visai atšķirīgiem viedokļiem.

Partijas korumpētības vai godīguma nozīme

Korupcijas kā faktora ietekme uz vēlēšanu izturēšanos, domājams, ir atkarīga no tā, cik svarīgs pilsoņu skatījumā ir partijas godīgums vai nekorumpētība citu apsvērumu kontekstā. Šis parametrs tika mērīts ar divu jautājumu – atvērta un slēgta – palīdzību. Atvērtā jautājuma galvenais mērķis bija noskaidrot respondentu spontānās reakcijas, ko neietekmē piedāvātie atbilžu varianti. Slēgtais jautājums ļāva noskaidrot respondentu viedokli par konkrētiem, iepriekš definētiem faktoriem.

Nepiedāvājot atbilžu variantus, atvērtajā jautājumā respondentus lūdza nosaukt trīs svarīgākās lietas, kam viņi pievērstu uzmanību, izvēloties, par kuru partiju balsot, ja tagad notiktu Saeimas vēlēšanas. Populārākā atbilde, ko puda 22,5% respondentu, bija "partijas spēja risināt valsts sociāli ekonomiskās problēmas". Uzskatīsim šo atbildi par visnotaļ pragmatisku, ar vārdu pragmatisks šajā rakstā saprotot to, kas var novest pie vēlama mērķa neatkarīgi no ētiskiem apsvērumiem.

Var pieņemt, ka minētā spēja ietver arī prezumpciju par partijas zināmu nekorumpētību, kam tomēr ir tikai pakārtota nozīme. Partijas spējas risināt valsts sociāli ekonomiskās problēmas kā balsošanas kritērija izmantošana nav katrā ziņā nesavienojama ar partijas lielāku vai mazāku korumpētību.

Nākamajās divās biežāk minētajās atbildēs ir savīts pragmatisms un vairāk vai mazāk nojaušamas ētiskas prasības: “partijas veiktie darbi un izpildītie solījumi” (21,6%) un “partijas attieksme pret tautu, cilvēkiem” (17,1%). Partijas godīgumu tieši nosauca 13,1% respondentu, kas bija piektā biežākā atbilde. Savukārt faktu, ka partija nav iesaistīta korupcijas skandālos, tikai 8,1% respondentu ierindo svarīgāko lietu trijniekā, atstājot šo atbildi kā devīto biežāko aiz tādiem apsvērumiem kā “partijas spēja risināt problēmas konkrētos sektoros” (12,3%) un “partijas politiku zināšanas un kompetence” (10,8%). Partijas finansētāju reputāciju par svarīgu nosaukuši tikai 0,8% respondentu, liekot domāt, ka informācija par partijas finansētājiem pati par sevi varētu nebūt sevišķi nozīmīgs faktors, kas ietekmē vēlētāju izvēli. Dažādi interpretējams ir jautājums, cik lielā mērā “izpildītie solījumi” un “attieksme pret tautu” ietver arī neizteiktus apsvērumus par partijas godīgumu vai nekorumpētību.

Slēgtajā jautājumā (“Mēdz nosaukt dažādus apsvērumus, kas ir svarīgi, izvēloties, kuru partiju atbalstīt vēlēšanās. Atzīmējiet trīs, kas, pēc Jūsu domām, ir vis-svarīgākie.”) piedāvātie atbilžu varianti aptvēra pragmatiskus vai tehnisku efektivitāti ievērojošus apsvērumus, partijas programmatiskus uzstādījumus un ētiski motivētas kategorijas.

Atbildēs uz šo jautājumu izteikti dominēja pragmatiskie efektivitātes apsvērumi – “partijas spēja risināt valsts sociāli ekonomiskās problēmas” (55,2%), “partijas politiku zināšanas un kompetence” (48,3%) un “partijas spēja risināt problēmas konkrētos sektoros” (40,1%). Korupcijas kontekstā būtiskās atbildes “partija nav iesaistīta korupcijas skandālos” (25,3%) un “partijas spēja veicināt tiesiskumu un demokrātiju” (18,7%) bija attiecīgi ceturta un sestā populārākā. Tātad kopumā partiju godīgums un nekorumpētība Latvijas vēlētājiem ir svarīgi apsvērumi, taču tie (līdzās partijas programmatiskajām nostādnēm) ir sekundāri salīdzinājumā ar partijas spēju darboties efektīvi, kur efektivitāte izprasta, ja tā var sacīt, tehnokrātiskā veidā.

2.2. tabulā nosaukšanas biežuma secībā ir parādīti svarīgie faktori, kam pievērstu uzmanību dažādu partiju atbalstītāji (atbildējuši, ka balsotu par partiju, ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas). Redzams, ka LSDSP, TB/LNNK, TP, PS un D.LV atbalstītāju atbildēs uz atvērtu jautājumu, kad netiek piedāvātas jau noformētas atbildes, partijas godīgums vai tas, ka partija nav iesaistīta korupcijas skandālos, nav biežāk nosaukto svarīgo faktoru piecniekā.⁴ Visbiežāk, salīdzinot ar citām partijām, godīgumu nosauca PCTVL atbalstītāji, kā ceturto vai piekto –

⁴ Partiju nosaukumu saīsinājumu atšifrējums: LSDSP – Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija; PCTVL – Politisko organizāciju apvienība “Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā”; SC – “Saskaņas centrs”; TB/LNNK – Apvienība “Tēvzemei un Brīvībai”/LNNK; JL – Jaunais laiks; LPP/LC – Apvienība LPP/LC; TP – Tautas partija; ZZS – Zaļo un zemnieku savienība; PS – “Pilsoniskā savienība”; VL – partija “Visu Latvijai”; SCP – partija “Sabiedrība citai politikai”; D.LV – “Demokrāti.lv” (“Jaunie demokrāti”).

arī SC, JL, LPP/LC, ZZS, VL, SCP atbalstītāji. JL un LPP/LC piekritēji ir vienīgie, kuri kā piekto biežāko ir nosaukuši apstākli, ka partija nav iesaistīta korupcijas skandālos. Ja par to neatgādina, pilsoņi lielākoties nedomā par korupcijas skandālu neesamību kā svarīgu faktoru, kam pievērst uzmanību. Turklāt ir grūti saskatīt sakarību starp kādiem partijas raksturojošiem parametriem (piem., atrašanās valdošajā koalīcijā) un atbilžu sadalījumu šajā jautājumā.

2.2. tabula.

Nosauciet trīs svarīgākās lietas partijā, kam Jūs pievērstu uzmanību, izvēloties, par kuru partiju balsot, ja tagad notiktu Saeimas vēlēšanas.

(Atbilžu sadalījums konkrētu partiju atbalstītāju vidū. 1 – visbiežāk nosauktā atbilde, 5 – piektā biežāk nosauktā atbilde, atvērtais jautājums)*

Partija	LSDSP	PCTVL	SC	TB/LNNK	JL	LPP/LC	TP	ZZS	PS	VL	SCP	D.LV
Respondentu skaits, kas atbildējuši, ka balsotu par konkrēto partiju	26	40	99	41	78	30	45	81	23	12	33	7
Partijas spēja risināt valsts sociāli ekonomiskās problēmas	1	4	2	2	2	5	4	3	1	1	1	1
Partijas veiktie darbi un izpildītie solījumi	4	3	1	1	1	1	3	2	2/3**	3/4		
Partijas attieksme pret tautu, cilvēkiem	3	1	3				2	1	2/3	3/4	2/3	2/3/4
Partijas programmatiskās nostādnes			5	4	4	2	5	5			2/3	
Partijas godīgums		2	4		5	5		4		5	4	
Partijas spēja risināt problēmas konkrētos sektoros, piem., veselības, izglītības vai citās jomās	5		5		3				4/5	2	5	2/3/4
Partijas politiku zināšanas un kompetence	2		5	5		4	1		4/5			5/6/7/8
Partijas sastāvs		5		3		3	5					5/6/7/8
Partija nav iesaistīta korupcijas skandālos					5	5						
Atpazīstama, zināma partija												2/3/4
Partijas finansētāju reputācija												5/6/7/8
Uz rezultātu orientēta, praktiska partija												5/6/7/8

* Atbalstītāji – atbildējuši, ka balsotu par partiju, ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas.

** Vairāki cipari norāda, ka vairākām atbildēm ir vienāds biežums un tās pēc biežuma daļa, piemēram, otro un trešo vietu.

Tas, ka partija nav iesaistīta korupcijas skandālos, tiek pieminēts biežāk, ja respondentiem atbildes varianta veidā to atgādina. Salīdzinot atbildes uz atvērto un slēgto jautājumu, grūti izdarīt tālejošus secinājumus, jo otrajā gadījumā katras atsevišķas atbildes biežumu ietekmē tas, ka atbilžu variantu skaits pats par sevi ir ierobežots. Šajā situācijā SCP atbalstītāju vidū relatīvi visbiežāk pieminēts apsvērums, ka partija nav iesaistīta korupcijas skandālos (trešais biežākais). Vairumam citu partiju atbalstītāju šis faktors ir ceturtais vai piektais biežākais. Trīs partiju – JL, ZS, VL – atbalstītāju piecu biežāk nosaukto apsvērumu vidū ir arī partijas spēja veicināt tiesiskumu un demokrātiju.

2.3. tabula.

Mēdz nosaukt dažādus apsvērumus, kas ir svarīgi, izvēloties, kuru partiju atbalstīt vēlēšanās. Atzīmējiet trīs, kas, pēc Jūsu domām, ir vissvarīgākie.

(Atbilžu sadalījums konkrētu partiju atbalstītāju vidū. 1 – visbiežāk nosauktā atbilde, 5 – piektā biežāk nosauktā atbilde, slēgtais jautājums)*

Partija	LSDSP	PCTVL	SC	TB/LNNK	JL	LPP/LC	TP	ZS	PS	VL	SCP	D.LV
Respondentu skaits, kas atbildējuši, ka balsotu par konkrēto partiju	26	40	99	41	78	30	45	81	23	12	33	7
Partijas politiku zināšanas un kompetence	2	2/3**	2/3	1	2	1	2	2	2/3	2	2	2/3/4
Partijas programmatiskās nostādnes	4	4	4/5	5		4	4/5/6/7	4	5		5	
Partijas spēja risināt valsts sociāli ekonomiskās problēmas	1	1	1	3	1	2	1	1	2/3	1	1	1
Partijas spēja veicināt tiesiskumu un demokrātiju					5			5		5		
Partijas spēja risināt problēmas konkrētos sektoros, piem., veselības, izglītības, policijas vai citās jomās	3	2/3	2/3	2	3	3	3	3	1	3	4	2/3/4
Partija nav iesaistīta korupcijas skandālos	5		4/5	4	4	5	4/5/6/7		4	4	3	
Izredzes, ka tādiem cilvēkiem kā man būs labums, ja partija nonāks pie varas							4/5/6/7					2/3/4
Izredzes, ka manam reģionam būs labums, ja partija nonāks pie varas							4/5/6/7					

* Atbalstītāji – atbildējuši, ka balsotu par partiju, ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas.

** Vairāki cipari norāda, ka vairākām atbildēm ir vienāds biežums un tās pēc biežuma daļa, piemēram, otro un trešo vietu.

Informāciju par nozīmi, ko vēlētāji abstraktā līmenī piešķir dažādiem ar partiju saistītiem apsvērumiem, papildina arī atbildes par apstākļiem, kas konkrēti varētu atturēt no balsošanas par citādi pieņemamu partiju. Interesanti, ka šādā griezumā politiķu nekorumpētība un godīgums ir tikpat prioritārs kā tehniskas efektivitātes potenciāls.

Efektivitātes potenciāla svarīgumu atspoguļo atbilde “partijas līderis ir nekompetents sabiedrībai svarīgos jautājumos” (noteikti atturētu no balsošanas 55,3% respondentu, drīzāk atturētu – 32,2%), toties nekorumpētības un godīguma nozīmīgumu atspoguļo gandrīz tikpat populārās atbildes “partijas politiķi ir iesaistīti korupcijā” (noteikti atturētu – 63,6%, drīzāk atturētu – 23,2%) un “partijas līderi tiek pieķerti melos” (noteikti atturētu – 53,7%, drīzāk atturētu – 31,7%). Nedaudz retāk respondenti norādījuši, ka viņus atturētu apstākļi, ka priekšvēlēšanu kampaņā partija pārkāpj likuma prasības (noteikti atturētu – 33,7%, drīzāk atturētu – 42,0%). Programmatisks ievirzes apsvēruma “partija veido koalīciju ar man nepieņemamiem politiskajiem spēkiem” atturētu no balsošanas vēl retāk (noteikti atturētu – 28,9%, drīzāk atturētu – 40,2%).

Nozīmi, kādu respondenti šajā jautājumā piešķirušai nekorumpētībai un godīgumam, varētu gan skaidrot ar to, ka attieksme bija jāizsaka par katru atbildes variantu, neizvēloties trīs svarīgākos. Pie šādas jautājuma nostādnes respondentiem nevajadzēja izvēlēties, kuri apsvērumi ir svarīgāki, – ja bija vēlēšanās, par svarīgiem varēja atzīt visus. Varam secināt, ka aptuveni 85% Latvijas pilsoņu politiķu korumpētība un meli nav vienaldzīgi, pat ja šie apsvērumi prioritāšu skalā nav pirmie.

Vēlētāju informētība

Lai kāda būtu vēlētāju attieksme pret partiju godīgumu un korupciju, vēlēšanās tā var pilnvērtīgi darboties kā faktors tad, ja vēlētāji par korupciju ir informēti. Viens no pētījuma mērķiem bija noskaidrot pilsoņu informētību un noteikt, vai un kā informētības pakāpe ietekmē gaidāmo izturēšanos vēlēšanās.

Respondentus lūdza nosaukt trīs politiskās korupcijas gadījumus Latvijā. Nosauktie gadījumi tika klasificēti tādos, kuri ietver īstu korupciju saskaņā ar ekspertu vērtējumu (šeit pieskaitīja arī atbildes, kurās bija minēta administratīvā, nevis politiskā korupcija), un tādos, kuri neļauj identificēt korupciju. Tad tika izveidotas trīs respondentu kategorijas: neinformētie (nebija atbildes vai nebija nosaukts neviens īsts korupcijas gadījums – 60,8%), informētie (bija nosaukts viens korupcijas gadījums – 21,0%) un labi informētie (bija nosaukti divi vai trīs korupcijas gadījumi – 18,2%). Tātad par korupciju ir informēta mazāk nekā puse Latvijas pilsoņu. Protams, uzmanību pelna ne tikai šo kategoriju skaitliskais sadalījums, bet arī informētības nozīme attiecībā uz partijas izvēli un gaidāmo uzvedību vēlēšanās.

Interesanti atšķiras atbilžu sadalījums jautājumā, par kuru politisko partiju vai apvienību respondents balsotu, atkarībā no tā, vai viņš ir neinformēto, informēto vai labi informēto kategorijā. 2.4. tabulā ir parādīti partiju reitingi atbilstoši šīm kategorijām. Redzama uzskatāma sakarība, ka tādiem opozīcijas politiskajiem spēkiem kā “Jaunais laiks”, “Sabiedrība citai politikai” un “Pilsoniskā savienība” atbalsts pieaug līdz ar pilsoņu labāku informētību. Turpretī partijas “Saskaņas centrs”, kas arī ir opozīcijā, popularitāte nav viennozīmīgi saistīta ar vēlētāju informētības pakāpi.

Valdošās koalīcijas partijām – Tautas partijai un LPP/LC – šī sakarība ir otrāda, proti, par korupciju informētāko pilsoņu vidū tās ir mazāk populāras. Tendence zaudēt atbalstu informētāko vēlētāju vidū ir arī Zaļo un zemnieku savienībai, taču nav tik izteikta. Vienīgā valdošās koalīcijas partija, kuras atbalsts aug līdz ar pilsoņu informētības pakāpi, ir “Tēvzemei un Brīvībai”/LNNK. Varbūt tā ir sakritība, bet atbalsts līdz ar vēlētāju informētību konsekventi krītas tieši tām partijām – Tautas partijai un LPP/LC, kuras 9. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņā visvairāk pārsniedza likumā noteikto tēriņu limitu.

2.4. tabula.

Ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas, par kuru politisko partiju vai apvienību jūs balsotu? (Atkarībā no informētības par korupciju)

Neinformētie (n=530)		Informētie (n=185)		Labi informētie (n=168)	
SC	12,1%	SC	17,4%	JL	13,3%
ZZS	10,3%	JL	10,9%	SC	8,9%
TP	6,7%	SCP	5,7%	ZZS	7,8%
JL	6,5%	TB/LNNK	4,7%	SCP	7,0%
PCTVL	5,4%	PCTVL	4,5%	TB/LNNK	6,4%
TB/LNNK	3,8%	PS	4,1%	LSDSP	6,1%
LPP/LC	3,7%	ZZS	4,0%	PS	5,8%
LSDSP	2,2%	LPP/LC	2,6%	PCTVL	4,7%
SCP	1,5%	VL	2,5%	TP	4,6%
PS	1,0%	LSDSP	2,0%	LPP/LC	2,4%
D.LV	0,9%	TP	0,5%	VL	1,6%
VL	0,7%	D.LV	0,5%	D.LV	0,6%
Nepiedalīsies vēlēšanās	20,4%	Nepiedalīsies vēlēšanās	11,9%	Nepiedalīsies vēlēšanās	8,4%

Interesanti, ka vēlētāju informētība par korupciju tomēr būtiski neietekmē to, kuri rādītāji viņiem partijā šķiet svarīgākie, izvēloties, par kuru partiju balsot. Gan atbildot uz atvērtu jautājumu, gan izvēloties no iespējamo atbilžu saraksta, dominējošā tendence ir labi informēto respondentu gatavība nosaukt vairāk svarīgu faktoru vai apsvērumu nekā caurmērā raksturīgi neinformētajiem respondentiem. Līdz ar to lielākā daļa atbilžu variantu ir salīdzinoši biežāk sastopami labi informēto respondentu atbildēs.

Tomēr ir daži izņēmumi. Kaut gan politiskā reklāma nav izplatīta kā svarīgs apsvērums nevienā respondentu kategorijā, neinformēto vidū tā norādīta biežāk (4,2%) nekā labi informēto vidū (1,5%). Interesanti, ka labi informētie respondenti biežāk dod priekšroku universālākiem apsvērumiem, bet neinformēto vidū populārāki ir šaurāka rakstura spriedumi. Proti, starp nedaudzajiem apsvērumiem, ko biežāk izvēlējušies neinformētie respondenti, ir "partijas spēja risināt problēmas konkrētos sektoros, piem., veselības, izglītības, policijas vai citās jomās" (42,5% pret 34,7%), "izredzes, ka tādiem cilvēkiem kā man būs labums, ja partija nonāks pie varas" (15,1% pret 9,0%), "izredzes, ka manam reģionam būs labums, ja partija nonāks pie varas" (9,9% pret 3,4%).⁵ Šīs iezīmes izskaidrojums nav viennozīmīgi nosakāms bez padziļinātiem papildu pētījumiem, bet hipotētiskā līmenī runa varētu būt par neinformēto respondentu noslieci labāk izprast konkrētus, nevis abstraktus apsvērumus vai izteiktākām gaidām gūt individuālu labumu no valsts.

Iecietība pret korupciju

Ir grūti pateikt, vai pilsoņi, kas, izvēloties, par kuru partiju balsot, neierindo godīgumu un (ne)korumpētību starp pašām svarīgākajām lietām partijā, uzskata korupciju par attaisnojamu vai vispārpieņemtu parādību, vai arī ir izdarījuši pragmatisku izvēli, ka partijas korumpētība, lai cik nepatīkama vai nepieņemama, nav svarīgāks kritērijs par, piemēram, politiku zināšanu un spēju rast risinājumus rīcībpolitikas problēmām.

Lai redzētu, cik lielā mērā pilsoņi uzskata korupciju par attaisnojamu un/vai vispārpieņemtu parādību, aptaujā viņus lūdza paust attieksmi pret astoņiem apgalvojumiem, kas korupciju vismaz netieši attaisno (var atbalstīt politiķi, kas zog, taču rūpējas arī par pārējo sabiedrību), atzīst par vispārpieņemtu (ikviens cilvēks, nokļuvis politiķa amatā arī pats to mēģinātu izmantot personīgam labumam), maznozīmīgu (politiķa profesionālā kompetence ir svarīgāka nekā viņa godīgums) vai informāciju par to – neizprotamu (informācija par politiskās korupcijas gadījumiem ir pārāk sarežģīta, lai saprastu, kurš ir vainīgs un kurš nav vainīgs).⁶

⁵ Vēl apsvērumi, kas neinformēto respondentu vidū ir populārāki nekā labi informēto respondentu vidū, ir "partijas izredzes iekļūt valdošajā koalīcijā" (8,4% pret 3,9%) un "partijas finansētāju reputācija" (3,4% pret 2,9%).

⁶ Pilns apgalvojumu saraksts bija šāds:

- var atbalstīt politiķi, kas zog, taču rūpējas arī par pārējo sabiedrību;
- politikā visi ir korumpēti, neviens nav īpaši labāks par citiem;
- informācija par politiskās korupcijas gadījumiem ir pārāk sarežģīta, lai saprastu, kurš ir vainīgs un kurš nav vainīgs;
- informācija par politiskās korupcijas gadījumiem ir pārāk tendencioza un neuzticama, lai saprastu, kurš ir vainīgs un kurš nav vainīgs;
- ikviens cilvēks, nokļuvis politiķa amatā, arī pats to mēģinātu izmantot personīgam labumam;
- politiķa profesionālā kompetence ir svarīgāka nekā viņa godīgums;
- ir valstis, kurās praktiski nav politiskās korupcijas;
- mani īpaši neuztrauc pārkāpumi politisko partiju finansēšanā.

Nemot vērā, ka bija piedāvāti astoņi apgalvojumi un iespēja norādīt (ne)piekrišanas pakāpi četrus punktu skalā (pilnībā piekrītu – 4 punkti, drīzāk piekrītu – 3 punkti, drīzāk nepiekrītu – 2 punkti, pilnīgi nepiekrītu – 1 punkts), katram respondentam ir piešķirams punktu skaits no astoņi (neiecietīgākie pret korupciju) līdz 32 (iecietīgākie pret korupciju).⁷ Atbildēm “grūti pateikt” tika piešķirts koeficients 2,5. Pēc punktu skaita respondenti tika sadalīti kvintilēs, kur pirmajā kvintilē ir visneiecietīgākie, bet piektajā kvintilē – visiecietīgākie.

Pie respondentu kategorijām pēc iecietīguma pret korupciju un to ietekmes uz vēlēšanu sagaidāmo izvēli vēl atgriezīšos, bet daži svarīgi rezultāti izriet arī no atbildēm par atsevišķiem apgalvojumiem. Vairāk nekā puse respondentu pilnībā vai daļēji piekrīt politiskās korupcijas vispārpieņemtajai vai – varētu pat teikt – vispārcilvēciskajai iedabai. 56,1% respondentu piekrīt, ka ikviens cilvēks, nokļuvis politiķa amatā, arī pats to mēģinātu izmantot personīgam labumam. 53,2% respondentu piekrīt, ka politikā visi ir korumpēti, neviens nav īpaši labāks par citiem.

Šīs atbildes liek domāt, ka vēlēšanās aptuveni puse pilsoņu varētu nebūt sevišķi jutīgi pret informāciju par kādas partijas vai kandidāta korumpētību, jo, saskaņā ar šo vēletāju uzskatiem, lielākā vai mazākā mērā “visi ir tādi”. Pragmatiski spriežot, tādā gadījumā korumpētības pakāpe nav derīgs izvēles kritērijs. Tomēr ievērojami mazāk piekritēju ir apgalvojumiem, kas ietver vismaz netiešu normatīvu korupcijas attaisnojumu. Tikai 31,4% respondentu piekrīt, ka var atbalstīt politiķi, kas zог, taču rūpējas arī par pārējo sabiedrību, un 26,5% piekrīt, ka politiķa profesionālā kompetence ir svarīgāka nekā viņa godīgums.

2.5. tabula.

Ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas, par kuru politisko partiju vai apvienību jūs balsotu? (Atkarībā no iecietības pret korupciju)

Piektā kvintile (ieiecietīgākie)		Pirmā kvintile (neieiecietīgākie)	
ZZS	12,9%	JL	19,7%
SC	10,6%	SC	12,2%
JL	8,8%	ZZS	6,1%
PCTVL	5,4%	PS	6,1%
TP	5,2%	SCP	5,8%
LPP/LC	4,6%	PCTVL	4,9%
LSDSP	4,2%	TB/LNNK	3,6%
SCP	3,6%	LPP/LC	3,6%
TB/LNNK	3,3%	TP	3,3%
PS	1,8%	VL	2,1%
D.LV	1,1%	LSDSP	1,3%
VL	0,0%	D.LV	0,0%
Nepiedalīsies vēlēšanās	19,7%	Nepiedalīsies vēlēšanās	7,0%

⁷ Apgalvojumam “ir valstis, kurās praktiski nav politiskās korupcijas” atbilžu vērtības tika noteiktas apgriezti: pilnībā piekrītu – 1 punkts, drīzāk piekrītu – 2 punkti, drīzāk nepiekrītu – 3 punkti, pilnīgi nepiekrītu – 4 punkti.

Līdzīgi kā, runājot par informētību, arī iecietības pakāpe ir svarīga kā izskaidrojošais faktors attieksmē pret konkrētām partijām. 2.5. tabulā ir redzams partiju reitings piektās kvintiles (ieciētīgākie) un pirmās kvintiles (neieciētīgākie) respondentu vidū. Šo divu reitingu atšķirības ir līdzīgas reitingu atšķirībām, kas atkarīgas no respondentu informētības pakāpes (2.4. tabula).

Pret korupciju ieciētīgākajiem un neieciētīgākajiem respondentiem atšķiras uzskati par svarīgākajiem rādītājiem partijā, kam viņi pievērstu uzmanību, izvēloties, par kuru partiju balsot. Nav pārsteigums, ka, uzdodot atvērtu jautājumu, pret korupciju neieciētīgākajiem respondentiem apsvērumus, vai "partija nav iesaistīta korupcijas skandālos", ir svarīgs biežāk (14,6%) nekā pret korupciju ieciētīgākajiem (5,4%). Līdzīga atšķirība attiecībā uz apsvērumu, ka "partija nav iesaistīta korupcijas skandālos", ir redzama arī slēgtajā jautājumā, kurā bija piedāvāti atbilžu varianti (35,4% – neieciētīgāko kvintilē, 24,7% – ieciētīgāko kvintilē). Arī piedāvāto atbildi "partijas spēja veicināt tiesiskumu un demokrātiju" kā vienu no vissvarīgākajām izvēlējās 29,9% respondentu neieciētīgāko kvintilē, bet tikai 11,5% respondentu ieciētīgāko kvintilē.

Šie rezultāti šķiet saskanīgi ar intuitīvu priekšstatu, ka cilvēki, kas ir ieciētīgi pret korupciju, piešķir mazāku nozīmi korupcijas skandāliem un tiesiskumam. Vienlaikus šī respondentu grupa nenoraida ētiskus apsvērumus pavisam, turklāt tie nav katrā ziņā minēti retāk nekā pret korupciju neieciētīgo vidū. Tā atvērtajā jautājumā gandrīz vienāds ieciētīgāko un neieciētīgāko īpatsvars norādīja "partijas godīgumu" kā faktoru, kam viņi pievērs uzmanību (attieciģi – 11,2% un 11,0%). Arī "partijas veiktie darbi un izpildītie solījumi" ir apsvērumus, kas pret korupciju ieciētīgāko respondentu vidū ir tikai nedaudz mazāk populārs nekā neieciētīgāko vidū (19,2% pret 23,5%). Acīmredzami nekorumpētība un tiesiskums ir tikai viens no vairākiem ētiski nosacītiem apsvērumiem un ne vienmēr dominējošais. Ir daļa pilsoņu (kaut arī, iespējams, neliela), kuru acīs prasība pēc godīguma vai solījumu pildīšanas nebūt nav nesaraucjami saistīta ar prasību pēc korupcijas neesamības vai partijas spējas veicināt tiesiskumu.

Korumpētākās partijas pilsoņu uztverē

Pētījums noskaidroja pilsoņu gaidāmo attieksmi pret korumpētiem (pašu respondentu subjektīvā vērtējumā) politiskiem spēkiem ne tikai abstrakti, bet arī attiecībā uz konkrētām partijām, kuras viņi uzskata par korumpētām. Respondentiem vajadzēja nosaukt trīs partijas, kuras, pēc viņu domām, ir viskorumpētākās. Šo partiju vidū visbiežāk ir nosaukta TP, ko par korumpētu uzskata aptuveni puse pilsoņu. Ar lielu atkāpi seko divas citas partijas, kas pētījuma veikšanas laikā veidoja valdošo koalīciju (LPP/LC, ZZS), un opozīcijā esošais JL. Šīs partijas viskorumpētāko vidū nosaukuši no 20,6 līdz 21,9% respondentu.

Redzams, ka partijām, kuras respondenti biežāk nosaukuši viskorumpētāko partiju vidū, ir vērtā nemams tādu atbalstītāju skaits, kuri par šīm partijām ir gatavi balsot, tomēr uzskata tās par korumpētām. Tā, piemēram, 22% TP atbalstītāju vienlaikus uzskata, ka TP ir viena no viskorumpētākajām partijām.

2.6. tabula.

Nosauciet trīs partijas, kuras, pēc Jūsu domām, ir viskorumpētākās (Atbilžu sadalījums un respondentu attieksme pret šīm partijām)

Partija	Nosaukuši trīs viskorumpētāko partiju vidū (% no visiem respondentiem)	Noteikti par partiju nebalsoju (% no tiem, kas šo pašu partiju nosaukuši viskorumpētāko vidū)	Partijas piekritēji, kas to uzskata par viskorumpētāko (% no visiem, kas balsoju par šo partiju)	Reitinga ⁸ atšķirības, salīdzinot neinformēto un labi informēto respondentu atbildes (procentpunktos)	Reitinga atšķirības, salīdzinot pret korupciju iecietīgāko un neiecietīgāko respondentu atbildes (procentpunktos)
TP	52,4	46,4	22,0	- 2,1	- 1,9
JL	21,9	30,8	9,4	+ 6,8	+ 10,9
LPP/LC	21,8	28,9	6,1	- 1,3	- 1,0
ZZS	20,6	24,2	5,2	- 2,5	- 6,8
TB/LNNK	10,3	29,9	4,7	+ 2,6	+ 0,3
PCTVL	5,3	52,6	2,2	- 0,7	- 0,5
SC	4,5	40,1	1,1	- 3,2	+ 9,1
LSDSP	3,3	22,9	0,0	+ 3,9	- 2,9

Labi informēto / pret korupciju neiecietīgo un neinformēto / pret korupciju iecietīgo respondentu priekšstati par partiju korumpētību atšķiras. Labi informētie un neiecietīgie uzskata JL par korumpētu retāk nekā neinformētie un iecietīgie. Labi informēto vidū šis politiskais spēks ir tikai ceturta biežāk par viskorumpētāko nosauktā partija (27,5% šo respondentu nosauc JL viskorumpētāko partiju vidū), turklāt šis rādītājs ievērojami atpaliek no šajā grupā visbiežāk nosauktajām viskorumpētākajām partijām (TP – 85,7%, LPP/LC – 44,5%, ZZS – 44,2%). Līdzīga par viskorumpētākajām nosaukto partiju secība ir pret korupciju visniecietīgāko respondentu kvintilē. Tāpēc kopumā biežāk par korumpētām nosauktās partijas nav katrā ziņā mazāk populāras labi informēto un pret korupciju neiecietīgo pilsoņu vidū. Dažas partijas, kuras respondenti kopumā bieži nosaukuši par korumpētām, labi informēto un pret korupciju neiecietīgāko skatījumā zaudējušas daļu popularitātes (TP, LPP/LC, ZZS), toties partija JL, kas kopumā ir otra biežāk par korumpētu nosauktā partija, labi informēto un pret korupciju neiecietīgo respondentu vidū ir ievērojami populārāka.

⁸ Reitingšajā tabulā veidojas no pilsoņu īpatsvara, kas aptaujā norādīja, ka balsoju par partiju, ja rīt notiktu LR Saeimas vēlēšanas.

Secinājumi

Aptauja kopumā uzrāda vairākus apstākļus, kas liecina, ka vismaz daļa pilsoņu ir gatava vēlēšanās vērsties pret politisko korupciju, taču konstatētas arī būtiskas iezīmes, kas partijām ļauj cerēt uz atbalstu arī tad, ja to politiķi iesaistīti koruptīvas afērās.

Latvijas pilsoņiem ir daudzveidīga izpratne par politisko korupciju, un tikai daļai šis jēdziens nozīmē konkrētu parādību – politiķu un partiju rīcību – izmantot savu statusu, lai gūtu nepelnītu labumu. Citi ir gatavi attiecināt korupcijas apzīmējumu arī uz vienkārši viņiem nepatīkamām parādībām politikā. Tāpēc hipotētiski pat kopumā godīga partija būtiskas pilsoņu daļas acīs varētu iegūt korumpēta politiskā spēka reputāciju, ja vien viņiem šķistu, ka partijas darbības rezultātā lielāka vai mazāka cilvēku grupa ir ieguvēji, bet citi ir zaudētāji. Nosliece uzskatīt politiskus lēmumus par korupcijas izpausmi tikai tāpēc, ka tie ir izdevīgi daļai sabiedrības, var veicināt priekšstatu, ka visi politiķi ir korumpēti, un apgrūtināt spēju nošķirt graudus no pelavām.

Vērtējot partijas, pilsoņi biežāk pievērš uzmanību gandrīz tehnokrātiskai spējai risināt problēmas, otrā plānā atstājot jautājumus par partiju godīgumu un nekorumpētību, kā arī ideoloģisko ievirzi. Tiesa gan, partijas godīgums un nekorumpētība caurmērā ierindojas kā ceturtais vai piektais svarīgākais apsvērums. Līdz ar to lielai daļai pilsoņu šie nav galvenie apsvērumi, bet gan tādi, kas šaubu gadījumā var pavērst svaru kausus par labu tai vai citai izvēlei.

Vairums pilsoņu nedomā par korupcijas skandālu neesamību kā par svarīgu problēmu, kam pievērst uzmanību, ja viņiem par to īpaši neatgādina (partijas godīgums gan biežāk minēts kā svarīgs). Vienlaikus ir ļoti maz Latvijas pilsoņu, kam politiķu korumpētība un meli ir vispār vienaldzīgi, pat ja šie apsvērumi prioritāšu skalā nav pirmie. Šie konstatējumi parāda, ka ir svarīgi atgādināt pilsoņiem par politisko korupciju un tās bīstamību, lai izredzes zaudēt vēlēšanās būtu efektīvs partijas atturētājs no korupcijas.

Vairāk nekā puse pilsoņu nav informēta par korupciju (visticamāk, daudzi no viņiem ir vismaz paverši dzirdējuši par kādiem korupcijas skandāliem, bet atmiņas par tiem ir neprecīzas vai pilnīgi pagaisušas), un tikai aptuveni piektā daļa ir labi informēta. Kaut gan nav objektīvas mērauklas, kas šo informētības līmeni kopumā ļautu uzskatīt par augstu vai zemu (būtu vajadzīgi salīdzināmi dati ar citām valstīm), svarīgi, ka informētības pakāpe būtiski korelē ar to, par kādu partiju pilsoņi gatavi balsot. Labi informētie pilsoņi caurmērā mazāk nekā neinformētie pilsoņi atbalsta valdošās koalīcijas un biežāk izvēlas opozīcijas partijas. Līdzīga aina paveras, raugoties uz partiju reitingiem, – ja salīdzinām pret korupciju visneiecietīgāko un visiecietīgāko respondentu piektdaļas, neiecietīgāko pilsoņu atbildēm ir nosliece līdzināties labi informēto attieksmei. Līdz ar to var secināt, ka pētījuma veikšanas laikā vairāku valdošās koalīcijas partiju ietekme daļēji balstījās uz vēlēšanu neinformētību un iecietību pret korupciju.

Aptuveni puse Latvijas pilsoņu nav informēta par korupciju, bet aptuveni tikpat daudzi uzskata noslieci uz korupciju par vispārpieņemtu un cilvēkiem kopumā raksturīgu. Mazāk nekā puse no cilvēkiem, kuri minēja kādu partiju starp trīs viskorumpētākajām, bija norādījuši, ka par to arī noteikti nebalsotu. Savukārt daļa (kaut arī neliela) vairāku partiju atbalstītāju atzina politisko spēku, par kuru viņi gatavi balsot Saeimas vēlēšanās, arī par vienu no viskorumpētākajām partijām Latvijā.

Šī iespējas došana subjektīvi par korumpētām uzskatītām partijām skaidri rāda, ka negatīvā attieksme pret korupciju, kas piemīt gandrīz visiem pilsoņiem Latvijā, atrodas pastāvīgā konkurencē ar citiem apsvērumiem par to, kas ir svarīgs, un ar priekšstatu par korupciju kā cilvēkiem vispār raksturīgu iezīmi. Tāpēc var secināt, ka Latvijas pilsoņu uztverē mērķis līdz zināmai robežai attaisno politisko korupciju. Savukārt izredzes, ka pilsoņi vēlēšanās sodīs korumpētas partijas, ir vērtējamas atkarībā no tā, uz kuru vēlēšanu attieksmes aspektu vēršam skatienu. Caurmērā pilsoņu uzskati ir līdzīgi bieži pieminētajai glāzei, kas atkarībā no vērotāja attieksmes ir puspilna vai pustukša.

3. Paškontrolē, kas mazina kontroli

Linda Austere¹

“Uzskatu, ka šādos (korupcijas vai korupcijas aizdomu) gadījumos visam ir jāatspoguļojas krimināllietas materiālos, nevis aptaujas anketās.” (No policijas darbinieka anketas, atbildot uz jautājumu par pieredzi attiecībā uz korupciju policijas darbā.)

2008. gada vasarā Valsts policija (VP) publicēja pētījumu, kurā trīs gadu griezumā aplūkoti iemesli un motivācija, kuras dēļ amatpersonas brīvprātīgi atstāj dienestu policijā.² Šā gada pētījuma rezultāti atklāja, ka kvalificētu policijas darbinieku aizplūšanu būtiski nemazina nedz atalgojuma paaugstināšana, nedz darba vides pilnveidošana (šie abi iemesli ir atrodami biežāk minēto vidū 2005. un 2006. gada aptaujās). Trīs gadu laikā aizvien būtiskāku nozīmi ieguvuši tādi vispārīgi un nemateriāli apsvērumi kā profesionālā motivācija, savstarpējā komunikācija un policijas tēls sabiedrībā. Gandrīz piektā daļa (18%) no 171 aptaujātā policijas darbinieka, kas 2007. gadā nolēma atstāt dienestu, kā vienu no šā soļa iemesliem minēja policijas zemo prestižu sabiedrībā.³

Šis raksts sakņojas sarunās ar VP amatpersonām semināros par interešu konfliktu novēršanu un korupcijas problemātiku VP darbā.⁴ Semināru gaitā viens no

¹ Linda Austere – *dipl. iur.* Latvijas Universitāte, MA sabiedriskajā politikā (*public policy*), Centrāleiropas Universitāte (Ungārija). Kopš 2002. gada Linda Austere strādā ar tematiem, kas saistīti ar informācijas pieejamību un pretkorupcijas politiku, un kopš 2005. gada ir Sabiedriskās politikas centra “Providus” pētniece. 2008. gadā vadīja VP amatpersonu mācību seminārus par korupcijas un interešu konfliktu novēršanu.

² Caune, D., Griškina, T. *Iemesli darbinieku izvēlei aiziet no dienesta Valsts policijā*. Pētījuma rezultāti un to analīze. 3. lpp. <http://www.vp.gov.lv/?sadal=401> Pēdējo reizi sk. 13.12.2008. Tiesa gan, jāņem vērā, ka pētījums beidzās vēl pirms 2008. gada noslēguma lielās tēriņu samazināšanas, kas ietvēra arī būtisku darbinieku skaita samazinājumu VP. Raksta tapšanas laikā (2008. gada decembrī) līdzīgs pētījums, iespējams, sniegtu jau atšķirīgus rezultātus.

³ Turpat, 3. lpp.

⁴ Seminārus 2008. gadā rīkoja VP koledža, satura nodrošināšanā sadarbojoties ar Sabiedriskās politikas centru “Providus”.

uzdevumiem katram dalībniekam bija analizēt tiesas spriedumus krimināllietās par koruptīva rakstura nodarījumiem VP dienestā, identificēt korupcijas riskus, kas pavēruši iespēju šādiem nodarījumiem un kuru apzināšana un ierobežošana varētu preventīvi novērst tamlīdzīgus korupcijas gadījumus, kā arī ierosināt piemērotus juridiskus un institucionālus pasākumus, kas varētu kalpot šādu risku novēršanai.

Rakstā apkopots VP amatpersonu pašvērtējums un analīze par korupcijas riskiem viņu ikdienas darbā. Šādu neierastu “vingrinājumu” policijas amatpersonas uztvēra un īstenoja dažādi, sākot ar skrupulozu kritiku par konkrēto nodarījumu izmeklēšanas un tiesas spriedumu kvalitāti un beidzot ar detalizētu, augstvērtīgu diskusiju un konkrētiem piedāvājumiem identificēto problēmu risināšanai. Lasot šo rakstu, svarīgi atcerēties, ka ne vienu vien semināru dalībnieku nosaukto korupcijas risku Valsts policija jau mērķtiecīgi risina un vairāki no izteiktajiem ierosinājumiem rīcībpolitikas līmenī jau pieņemti vai pat zināmā mērā īstenoti. Tomēr korupcijas jomā gandrīz jebkurš risinājums ir tikai tik labs, cik lielā mērā tas sasniedzis mērķauditorijas apziņu. Tāpēc ir svarīgi apkopot tieši šos dažkārt subjektīvos, bet vienlaikus ikdienas reālajā pieredzē balstītos viedokļus. Kaut arī pretrunīgi uztverts, šis semināros iekļautais “vingrinājums” saskan ar nostādni *iesaistīt darbiniekus lēmumu pieņemšanas procesā*, – tieši uz šo iesaisti kā uz vienu no darbinieku ilgtermiņa motivācijas iespējām norāda pati VP pētījumā par apsvērumiem un motivāciju, brīvprātīgi atstājot dienestu.⁵

Korupcijas riski kā problēma

Vai pašu policijas amatpersonu ieskatā korupcija VP ir īsta problēma, kas pelna uzmanību? “Providus” sagatavotā viedokļu aptauja⁶ atklāja, ka no 87 aptaujātajiem VP vidējā līmeņa vadītājiem un citiem darbiniekiem 26 jeb gandrīz trešā daļa uzskatīja, ka korupcija ir būtiska problēma, kas ietekmē policijas darba vidi un kvalitāti. 54 jeb gandrīz divas trešdaļas aptaujāto pauda uzskatu, ka korupcija ir problēma, tomēr tās nozīmība un apjomi sabiedrības uztverē bieži ir pārspīlēti. Savukārt 7 aptaujātie atzina, ka korupcija policijā nav problēma. Šie dati uzskatāmi liecina, ka būtiska VP amatpersonu daļa korupcijas jautājumu policijā galvenokārt saskata kā uztveres problēmu. Proti, īstā problēma nav policijā, bet gan sabiedrības noskaņojumā, – nespējā uzticēties Valsts policijas darbam.

Plašākas sabiedriskās domas aptaujas apstiprina policijas amatpersonu bažas. Priekšstats par korumpētību (korumpējamību) un negodīgumu VP darbībā ir

⁵ Caune, D., Griškina, T. *Iemesli darbinieku izvēlei aiziet no dienesta Valsts policijā*. Pētījuma rezultāti un to analīze, 10. lpp. <http://www.vp.gov.lv/?sadala=401> Pēdējo reizi sk. 13.12.2008.

⁶ “Providus” sagatavoja aptaujas anketas, kuras VP 2008. gada sākumā izplatīja vidēja līmeņa vadītāju un citu darbinieku vidū. Aptaujas dalībnieku izlase nebija reprezentatīva pret visu VP amatpersonu kopumu, tāpēc tās rezultāti ir uzlūkojami kā informācija par noteiktām iezīmēm, nevis kā visu policijas amatpersonu viedokļa atspoguļojums. Aptaujas rezultāti nav publicēti.

samērā izplatīts. Aptaujā "Attieksme pret korupciju Latvijā"⁷, atbildot uz jautājumu "Kā Jūs novērtētu šādu institūciju/valsts iestāžu/uzņēmumu godīgumu, runājot par korupciju?", 36,9% aptaujāto ierindo VP negodīgo institūciju skaitā. Tiesa, teju vai tikpat ir arī svārstīgo respondentu – 37,3% atbild, ka VP nav ne godīgi, ne negodīgi.⁸

Tātad, lai gan rezultāti nav visai optimistiski, saskatāms pozitīvas attīstības potenciāls. Jautājumā par attieksmi pret VP atklājas plašs respondentu loks, kuru viedokli varētu mainīt, iespējams, pat samērā nenozīmīga, bet pozitīva pieredze saskarē ar VP institūcijām un amatpersonām. Uz šo uztveres veidošanas potenciālu precīzi norāda arī pašas VP pētījumā izdarītie secinājumi par policijas prestižu sabiedrībā un individuāla policijas darbinieka spēju tos ietekmēt:

Policijas prestižs sabiedrībā ir specifisks ar to, ka to veido, no vienas puses, policistu atalgojums, formas tērpu dizains, policijas ēkas u. c. faktori, kurus policijas darbinieki nevar ietekmēt, bet no otras puses – sabiedrības attieksme pret policiju, kas ir tiešā veidā atkarīga no pašu policijas darbinieku profesionalitātes un ētikas.⁹

Vairums policijas amatpersonu, kas aizpildīja "Providus" izstrādātās anketas, piekrita apgalvojumam, ka lielākā vai mazākā mērā korupcija ir problēma, par kuru policijai būtu jādomā, ja ne citu iemeslu dēļ, tad vismaz tādēļ, lai uzlabotu komunikāciju ar sabiedrību. Anonīmi atbildot uz jautājumu "Kas, pēc Jūsu domām, izraisa iespējamus korupcijas riskus Valsts policijā?", policijas amatpersonas visbiežāk izvēlējās 3.1. tabulā norādītos apgalvojumus.

Kā redzams, arī šeit, līdzīgi kā gadījumā ar motivāciju priekšlaicīgai dienesta atstāšanai, starp nozīmīgākajiem ir minēti materiālas dabas apsvērumi – atalgojums, sociālais un tehniskais nodrošinājums ("nepieciešamība risināt problēmas (materiālas, transporta u. tml.) ārpus darba nereti noved līdz tam, ka policijas darbinieks kļūst atkarīgs"¹⁰), tiem seko kvantitatīvi un kvalitatīvi nepietiekama savstarpējā komunikācija darbavietā – gan starp darbiniekiem horizontāli, gan starp padotajiem un vadītājiem ("pavēles neapspriež"), nepietiekami iekšējās kontroles mehānismi un to īstenošanas kvalitāte ("vidējais komandējošais sastāvs

⁷ Attieksme pret korupciju Latvijā. Latvijas iedzīvotāju aptauja. 2007. gada novembris – decembris. SKDS. <http://www.knab.gov.lv/lv/education/research/> Pēdējo reizi sk. 13.12.2008.

⁸ Par "ļoti godīgu" VP atzīst 1,7% aptaujāto, apgalvojumam "diezgan godīgi" piekrīt 10,2%, savukārt raksturojumam "diezgan negodīgi" piekrīt 29,9%, bet par "ļoti negodīgiem" VP institūcijas atzīst 7,0% aptaujāto. Apgalvojumam "ne godīgi, ne negodīgi" piekrīt 37,3% aptaujāto, savukārt atbildi nezina vai atbildes nav 13,9% respondentu.

⁹ Caune, D., Griškina, T. *Iemesli darbinieku izvēlei aiziet no dienesta Valsts policijā*. Pētījuma rezultāti un to analīze, 9. lpp. <http://www.vp.gov.lv/?sadala=401> Pēdējo reizi sk. 13.12.2008.

¹⁰ Šeit un turpmāk tekstā pēdīnās komentāri no policijas darbinieku anketām vai semināros izskanējušās domas.

par ētiku vispār nav dzirdējis”, “augstāka priekšniecība ietekmē darbiniekus kriminālprocesu izskatīšanā”, “uzliek atbildību uz zemākstāvošām amatpersonām, kuras neko par nodarījumu nezina”), nepilnības normatīvajos aktos, kas neļauj novērst neskaidrības amatpersonas darbā un traucē savlaicīgi reaģēt (“kukuļdošanas robežas likumā nav stingri noteiktas”).

3.1. tabula.

Kas, pēc Jūsu domām, izraisa iespējamus korupcijas riskus Valsts policijā?

Apgalvojums	Respondenti (kopskaitis = 87)
Nepietiekams atalgojums	81
Darba vide un nepietiekams aprīkojums	49
Cilvēciskās attiecības dienesta ietvaros un ārpus tā	43
Nepilnības normatīvajos aktos	40
Nepietiekama iekšējā kontrole	37
Iedzīvotāju nepietiekama izglītība par policijas darbu	33
Pārslodze darbā	31
Zināšanu un izpratnes trūkums par ētikas normām un to piemērošanu	29
Iedzīvotāju nepietiekama izglītība par savām tiesībām	27
Nepietiekama konfidenciālas informācijas aizsardzība	22
Nepietiekama atklātība attiecībās ar sabiedrību	17
Nepietiekama iekšējās informācijas aprīte	14

Policijas amatpersonas norāda arī uz riskiem, kas saistīti ar indivīda neziņu par savām tiesībām saskarsmē ar policiju. Pēc diskusijās paustajām amatpersonu domām, risku veicina arī tas, ka lielākā uzmanība gan valsts politikas plānošanā, gan policijas iekšējā darbā pievērsta kukuļņemšanas, nevis kukuļdošanas novēršanai (“Cilvēkiem tiek stāstītas tikai viņu tiesības. Bet pienākumi?”). Tomēr par vienu no būtiskākajiem korupcijas riska veicinātājiem Valsts policijas amatpersonas atzīst faktoru, kas gan nebija minēts aptaujas anketā, bet īsi būtu nosaucams par “personāla zemu kvalitāti” (“darba pieredze ir pārāk maza”, “kāpēc tiek atjaunots amatā cilvēks, kurš pirms aiziešanas no darba sevi ir sakompromitējis un visi to zina”). Šis faktors ietver arī kvalificēta darbaspēka aizplūšanu un ar to saistīto izkropļoto profesionālās izaugsmes vidi.

Nelabprāt, tomēr atsevišķos gadījumos respondenti dalījās savā pieredzē par biežāk sastopamām juridiski vai ētiski nepieņemamām situācijām policista ikdienas darbā: piedāvājumiem maksāt par protokola nesastādīšanu vai krimināllietas neuzsākšanu, “pateicībām” par krimināllietas izbeigšanu, interešu konfliktiem, kad amatpersonas pieņem lēmumus attiecībā uz saviem radniekiem, draugiem vai paziņām.

Apsverot korupcijas riskus un katras atsevišķās amatpersonas iespējas tos ietekmēt un novērst, diskusiju dalībnieki aktualizēja jautājumu par nelikumīgu (vai neētisku, iekšējās kārtības normām neatbilstošu) pavēļu došanu un dilemmām, kas saistītas ar šādu pavēļu izpildi vai apstrīdēšanu, īpaši, ja tās dotas mutvārdos (tātad praktiski nav pierādāmas). Sastopamas arī norādes uz “bartera” piedāvājumiem starp policiju un uzņēmējiem, kas ir gatavi “uzlabot policijas materiāli tehnisko situāciju”, neskaidriem prēmiju sadales principiem un darbā pieņemšanas (kā arī darbā atjaunošanas) noteikumiem.

Runājot par to, kurām VP amatpersonu grupām raksturīgs lielākais korupcijas un negodprātīgas darbības risks, nav īpašs pārsteigums, ka pirmām kārtām minētas personas, kas pieņem “svarīgus lēmumus attiecībā uz likumpārkāpējiem”, kā arī ceļu policijā strādājošie.

Korupcijas riski sarunās ar Valsts policijas darbiniekiem

Labākie problēmu risinājumi nereti meklējami sistēmas iekšienē. Tādēļ semināru gaitā to dalībniekiem vajadzēja iepazīties ar konkrētiem korupcijas gadījumiem (izmantojot notiesājošus spriedumus krimināllietās par noziegumiem valsts institūciju dienestā, piem., kukuļņemšanu, dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu) un atbildēt uz diviem jautājumiem:

- Kādi riska faktori pašreizējā situācijā VP var veicināt līdzīgu nodarījumu atkārtosanos?
- Ko var darīt VP un tās struktūrvienību vadība, lai tamlīdzīgus nodarījumus novērstu, pirms tie notikuši?

Apkopošu būtiskākos korupcijas riskus, kas biežāk pieminēti un par kuriem karstāk diskutēts, jeb, kā norādīja pašas policijas amatpersonas, situācijas un apstākļus, kas atvieglo negodīgu un neētisku rīcību VP dienestā vai mudina uz to.

Policijas amatpersonu nepietiekams atalgojums un sociālās garantijas

“Tiesības un pienākumi, kas uzlikti amatpersonai, neatbilst tam, ko “valsts par viņu domā”,” sacīja kāds semināra dalībnieks, norādot uz faktu, ka, lai gan atalgojums ir pieaudzis, tas bieži vien neatbilst patiesajai darba slodzei un nav samērojams ar atalgojumu privātajā sektorā. Šāda atziņa rezonē ar VP veiktā pētījuma secinājumiem: “..atalgojums ir viens no galvenajiem rādītājiem, pēc kā darbinieks spriež par to, cik nozīmīgs viņš un viņa ieguldījums ir organizācijai. Savukārt darbinieka centieni palielināt savu devumu organizācijai ir tieši proporcionāli priekšstatiem par to, cik augstu viņš tiek novērtēts.”¹¹

¹¹ Caune, D., Griškina, T. *Iemesli darbinieku izvēlei aiziet no dienesta Valsts policijā*. Pētījuma rezultāti un to analīze, 8. lpp. <http://www.vp.gov.lv/?sadala=401> Pēdējo reizi sk. 13.12.2008.

Tomēr tikpat acīmredzams ir fakts, ka policijas darbinieku vidū nav vienota viedokļa par to, cik lielam jābūt šādam “novērtējošam” atalgojumam, un par to, kas varētu būt pienācīga atalgojuma mēraukla. Salīdzinājumā ar caurmēra atļidzību par darbu Latvijā policijas amatpersonu atalgojums nav nemaz tik nesamerīgi zems. Drīzāk katra nosauktā summa ir subjektīvs novērtējums par to, cik daudz un cik smagi “es esmu strādājis”. Iepriekšminētā nenoteiktība ir likum-sakarīga situācijā, kad amatpersonas darba un tā rezultātu novērtējumam trūkst kritēriju – pienācīgas rezultatīvo rādītāju sistēmas.

Kontrole pār policijas amatpersonu darbībām

Analizējot konkrētus piemērus no dzīves un domājot par korupcijas riskiem ikdienas darbā, policijas darbinieki nereti norāda, ka viens no galvenajiem korupcijas riskiem Valsts policijā ir vāji iekšējās kontroles mehānismi: “Kontroles mehānisms ir, bet kā to īstenot un kontrolēt?” Pārlietu lielas darba slodzes vai citu iemeslu dēļ struktūrvienību vadītāji nespēj veikt pilnvērtīgu kontroli pār saviem darbiniekiem. Atskaitīšanās sistēmas iestādes iekšienē ir vājas, un tās ne vienmēr tiek izmantotas, – kā piemēri minētas neparasti ilgas krimināllietu izmeklēšanas (iespējama nepietiekama atskaitīšanās struktūrvienības vadītājam, uzraugošajam prokuroram), policijas ekipāžu darbs, piem., ceļu policijā (iespējama nepietiekama atskaitīšanās dežūrdalī). Arī tehniskais aprīkojums nav panceja, ja tas neatbilst kontroles nodrošināšanai vai ļauj apiet kontroli, kuru vajadzētu veikt ar šā aprīkojuma palīdzību. Viens no bieži minētiem piemēriem, kas ilustrē tehniskā aprīkojuma iespēju robežas, ir visu policijas amatpersonas darbību audio ieraksts, bet rezultātā prettiesisku darbību veikšanai var tikt izmantota neverbāla komunikācija.

Vienlaikus policijas darbinieki uzsver “baiļu faktoru” darba vidē, kuru veido gan vadības, gan citu kolēģu attieksme un kura veicina vai – gluži pretēji – neveicina koruptīvu rīcību. Tas ir zināms paradokss, ka līdztekus daudzām norādēm par nepietiekamu kontroli policisti bieži atzīst – pārmērīga vai nepietiekami izskaidrota (nepietiekami pamatota) kontrole rada spriedzi un pretestību.

Nepietiekama vai pārmērīga reglamentācija

Runājot par nepietiekamu vai – gluži otrādi – pārmērīgu reglamentāciju, mēdz minēt, piemēram, amata aprakstus un instrukcijas, procedūru sarežģītību, kas ierobežo iespējas kontrolēt padoto darbību, grūtības ar kriminālprocesa sākšanas un izbeigšanas procedūrām. Pie reglamentācijas nepilnībām var pieskaitīt arī neregulētu iekšējās informācijas un dokumentu apriti (vienā no semināros analizētajiem piemēriem bija prettiesiski mainīts lietas materiāla saturs pēc tam, kad lietā jau bija pieņemts lēmums).

Patvaļīga vadība

Policijas darbinieki norāda, ka nav novērstas augstākas amatpersonas iespējas nepamatoti ietekmēt tai pakļautas amatpersonas lēmumus un uzņemties sev neatbilstošus pienākumus, piemēram, pieņemt lēmumu par kriminālprocesa

uzsākšanu vai izbeigšanu. Patvaļīgas vadības problēma ir novērota iestādes administratīvas darbības jautājumos, piemēram, pieņemot kārtību, kādā tiek noteikts prēmiju sadalījums, lemjot par kādas amatpersonas atbrīvošanu vai pieņemšanu darbā.

Rīcības brīvība

Ar iepriekšējo risku ir cieši saistītas vispārīgākas norādes uz nepieciešamību atsevišķos gadījumos ierobežot amatpersonu rīcības brīvību un dažkārt arī situācijas, kad nozīmīgu lēmumu pieņemšana ir vienas personas rokās.

Nav noteikti korupcijas riski

Lai efektīvi novērstu korupcijas riskus, vispirms šie riski ir jānoskaidro. Visai izplatīts bija priekšstats par to, ka riski nav zināmi, tātad likumsakarīgi trūkst arī proaktīvu vadības pasākumu risku novēršanai, un korupcijas novēršana atstāta katras atsevišķas amatpersonas godaprāta ziņā.

Personāla atlase

Personāla atlase un motivācija minēta kā viens no būtiskākajiem korupcijas riskiem. Policijas amatpersonas šajā sakarā norāda uz nepilnīgiem darbā pieņemšanas un karjeras virzības noteikumiem, kas nav balstīti uz nopelniem, nepietiekamu konkurenci uz amatiem, grūtībām izvirzīt pietiekami augstas prasības, piemēram, izglītības ziņā. Savukārt nepietiekams atalgojums un sociālo garantiju trūkums pārsvarā minēti kā būtiskākie pamatcēloņi, kas neļauj uzlabot personāla atlasī.

Pieredze un izglītība

Personāla motivācija un darba kvalitāte tiek cieši saistīta ar izglītības kvalitāti. Izglītību nereti vērtē saskaņā ar noteiktu akadēmiskās izglītības standartu; tādēļ ļoti aktuāls ir jautājums par darbinieka teorētiskās sagatavotības un praktiskas atbilstības amatam sabalansētu izvērtējumu. ("Formāli atbilst darbam policijā, bet patiesībā ir biznesmenis.") Tā kā pastāv grūtības piedāvāt pietiekami vilinošus darba apstākļus un ir nepietiekami attīstītas amata pretendentu izvērtēšanas sistēmas, mēdz pieņemt darbā nepietiekami kvalificētu un citādi nepiemērotu personālu.

Policijas amatpersonu kultūra

Situācijās, kad amatpersonas godaprāts ir vienīgais šķērslis koruptīvai vai citādi negodīgai rīcībai, profesionālā kultūra nereti kļūst par būtiskāko klupšanas akmeni. Šo apstākli cieši saista arī ar iepriekš minētajiem apsvērumiem par izglītības atbilstību policijas darba realitātei. ("Darbinieki nav atbilstoši audzināti, lai viņiem būtu svarīgs mundiera gods.")

Personāla vadība

Darbinieku trūkums veicina nepamatotus karjeras izaugsmes gadījumus un nepiemērotu personu pieņemšanu darbā, cenšoties aizpildīt vakances, lai darba vietas netiktu likvidētas. Tomēr, šādi risinot darbinieku nepietiekamības problēmu, zūd iespējas pieņemt darbā piemērotus cilvēkus, kad tādi tomēr atrodas. Semināru dalībnieki bieži vien norādīja uz nepietiekamām iespējām mācīties, it īpaši, minot laika trūkumu mācībām. Darba devēja sniegtās motivācijas un izaugsmes perspektīvu nepietiekamība savukārt mazina interesi saglabāt amatu.

Informācijas izmantošana

Amatpersonas, kas piedalījās semināros, runāja arī par informācijas, tostarp datu bāzu, lietošanas un aizsardzības noteikumu nepilnībām. Kaut gan nevar droši apgalvot, ka visi semināru dalībnieki paši šos noteikumus precīzi pārzina, ir diezgan izplatīts viedoklis, ka fizisko personu dati var tikt izmantoti nepamatoti, jo pieeja datu bāzēm ir piešķirta nepamatoti daudzām amatpersonām, kam tā nav saistīta ar amata funkcijām; pastāv trūkumi datu bāzu drošības sistēmā, nepietiekama un nepārdomāta ir kontrole pār to lietošanas iespēju. Minētais attiecināms gan uz ziņām par personu, gan ziņām par lietām un to virzību policijā.

Sabiedrības informētība un kultūra

Teju vai vienbalsīgi par vienu no nozīmīgākajiem korupcijas riskiem tiek uzskatītas sabiedrības locekļu nepietiekamās zināšanas par savām tiesībām pat pamata līmenī, – vienkāršā saskarsmē ar valsts amatpersonu, tostarp policijas darbinieku. Turklāt sabiedrībai piemīt zema tiesiskā apziņa (augsta gatavība dot kukuļus, “likumpārkāpšanas” mentalitāte), ko veicina arī nepietiekama kukuļdošanas novēršana.

Pasivitāte kukuļdošanas apkarošanā

Tolerance pret kukuļdošanu sabiedrībā ir salīdzinoši augsta. Izglītošana, novēršana un apkarošana ir vairāk vērstas uz kukuļņemšanas mazināšanu, bet kukuļdošana atstāta, pēc daudzu VP amatpersonu domām, novārtā. Šajā sakarā tiek pieminēta arī pašas policijas pasivitāte, reti aizturot kukuļdevējus (“vajadzētu rīkoties neatkarīgi no tālākas tiesiskas iespējas sodīt”), un sodu atšķirība lietās par kukuļņemšanu un kukuļdošanu, par kukuļdošanu sodot “pieticīgāk”. Patiesi, saskaņā ar Tiesu informācijas sistēmas datiem, 2007. gadā 21,7% personu, kas notiesātas par kukuļņemšanu, noteikts reālas brīvības atņemšanas sods, bet par kukuļdošanu notiesātajiem šāds sods noteikts tikai 8,7% gadījumu (sk. 5.8. un 5.9. tabulu šā pārskata pielikumā).

Neatbilstoši/zemi sodi

Semināros tika norādīts uz situācijām, kad policijas amatpersonas, kas izdarījušas kādu nopietnu pārkāpumu, netiek atstādinātas no amata uz izmeklēšanas

laiku; tas ir nepietiekams brīdinājums citām amatpersonām. Nenotiekot arī dienesta pārbaudes visos gadījumos, kad tās būtu vajadzīgas – tostarp arī pirms sprieduma, ja saistībā ar konkrēto pārkāpumu ierosināta krimināllieta. Savukārt izmeklēšanas mēdz būt nepilnīgas, netiek noskaidroti visi lietas apstākļi un visas noziedzīgo nodarījumu epizodes.

Kritika ir vērsta arī pret tiesu praksi, kas nav preventīva, un tiesu nolēmumu nepietiekamo kvalitāti (nevienmērīga prakse noziedzīgu nodarījumu kvalifikācijā, nekoncekventi sodi par līdzīgiem nodarījumiem līdzīgus amatus ieņemošām amatpersonām). Sankcijas nav arī atbilstošas pārkāpumus izdarījušo amatpersonu līmenim (augsta līmeņa amatpersonas saņem zemu sodus), un sodi mēdz būt neatbilstoši nodarījuma raksturam.

Ko darīt? Idejas korupcijas risku novēršanai

Policijas amatpersonas, kas piedalījās semināros, izteica arī idejas par pasākumiem, kas varētu novērst vai vismaz mazināt identificētos riskus. Interesanti, ka daži no izteiktajiem ierosinājumiem jau vismaz daļēji ir paveikti, piemēram, attiecībā uz tehnisko aprīkojumu policijas ekipāžu darbības kontrolei un noteikumiem, ko darīt policijas amatpersonai, kad tai piedāvā/dod kukuli.

Kontroles un monitoringa iespējas

Patruļmašīnas būtu jāaprīko pilnīgāk, nodrošinot iespējas sekot ekipāžai un noteikt tās atrašanās vietu konkrētā brīdī. Policijas amatpersonai būtu jānosaka pienākums paziņot dežūrdaiļai par savu darbību, apturot autovadītāju, un norādīt iemeslu, kāpēc šis transporta līdzeklis apturēts. Šāda kārtība darbotos kā iekšējās kontroles mehānismu, kas turklāt veicinātu amatpersonu drošību.¹² Tomēr šāda rakstura procedūrās jānošķir iespēja uzraudzīt, ko policists dara, no nepieciešamības nepārtraukti kontrolēt, kas prasītu nesamērīgu resursu patēriņu.

Darba rezultāti

Valsts policijai vajadzētu izstrādāt kvantitatīvo rezultatīvo rādītāju sistēmu, kas ļautu spriest par uzdevumu izpildes un mērķu sasniegšanas pakāpi, nevis sniegtu tikai aprakstošus statistikas datus (piemēram, sastādīto protokolu vai kriminālprocesu skaits pats par sevi nesniedz informāciju par to, cik pilnīgi vai efektīvi VP izpildījusi savus uzdevumus un sasniegusi izvirzītos mērķus).

¹² Saskaņā ar VP Iekšējās drošības biroja priekšnieka vietnieces Ivetas Smočas 2008. gada decembrī sniegto informāciju tiek gatavots jauns normatīvā akta "Ceļu policijas darba organizācijas instrukcija" projekts, kurā paredzēts, ka par katru uz ceļa apturēto automašīnu būs nekavējoties jāziņo policijas dežūrdaiļai. Elektroniskā pasta vēstule. 23.12.2008.

Reglamentācija

Kur tas nepieciešams, jāpilnveido ārējais un iekšējais regulējums (VP vadības līmenī), piemēram, jānoteic, ka darba laikā pie policijas darbinieka nedrīkst atrasties skaidras naudas līdzekļi virs noteiktas summas (tiesa gan, šāds priekšlikums VP jau vērtēts un nav pieņemts šaubu dēļ, vai tādējādi netiktu nepieļaujami ierobežotas policijas darbinieka tiesības¹³). Svarīgi ir tehnisko līdzekļu izmantošanas noteikumi un kārtība. Jāpievērš uzmanība dažādu institūciju kompetenču un funkciju sadalījumam, kā arī sadarbībai starp institūcijām, piemēram, Valsts robežsardzi un policiju.

Atalgojums un sociālās garantijas

Atalgojumam jābūt samērīgam ar amatpersonas atbildību (kāds semināra dalībnieks izvirzīja ideju – tam jābūt samērīgam ar sodu, kādu amatpersona var piemērot, lai ar potenciāli iespējamo koruptīvo labumu nevarētu iekārdināt). Jābūt iespējai darba tirgū konkurētspējīgam darbiniekam piedāvāt konkurētspējīgu atalgojumu un jāmēģina nodrošināt arī tādas sociālās garantijas kā, piemēram, dzīvojamā platība u. tml.

Rekrutācija un personāla politika

Jānosaka parametri, kas jāizvērtē, lemjot par personas piemērotību dienestam VP. Ideālā gadījumā atalgojumam jābūt pietiekami konkurētspējīgam, lai rastos iespēja izvēlēties atbilstošāko no pietiekami daudziem pretendentiem uz amatu (t. sk. uz amatiem augstākā līmenī).

Darbam nepieciešamās informācijas aprīte

Jābūt vienai/dažām amatpersonām, kuras ir atbildīgas par datu bāzēm un kurām ir pieeja datiem, kā arī lai citām amatpersonām būtu iespēja kontrolēt šādas informācijas izmantošanas mērķi. (“Ir nepieciešams pamatojums informācijas nepieciešamībai un atbilstoši tehnoloģiski rīki, lai kontrolētu piekļuvi datu bāzei.”)

Lietvedība

Nepieciešama savlaicīga dokumentācijas uzskaitē (atbilstīgi reģistri), aprītes kontrole un glabāšana. Jāseko lietu izskatīšanas termiņiem (jānosaka saprātīgi termiņi). Īpašs un aktuāls jautājums ir izņemto priekšmetu (lietisko pierādījumu) glabāšana, (procesuālā) uzskaitē un iespēja nodot prokuratūrai, kad lieta nonāk tās lietvedībā. Attiecībā uz informācijas aprīti un lietvedību izteiktās idejas gan nenozīmē, ka VP patlaban šīs jomas nav reglamentētas, bet norāda uz policijas darbinieku priekšstatu, ka vismaz dažos gadījumos detalizētāks regulējums mazinātu negodīgas rīcības iespēju.

¹³ Smoča, I. Valsts policijas Iekšējās drošības biroja priekšnieka vietiece. Elektroniskā pasta vēstule. 23.12.2008.

Amatpersonu kultūra un izglītošana

Policijas amatpersonām nepieciešama izglītošana; jāveido amatpersonu izpratne par to pienākumu būtību. Šī izpratne tad būtu priekšnosacījums amatpersonu profesionālajai izaugsmei un stabilitātei.

Sabiedriskās attiecības

Valsts policijai ir ātri jāreaģē situācijās, kad publiskajā telpā par to izskan faktoloģiski nepareizas vai nepilnīgas ziņas. Jāsniedz sabiedrībai skaidrojumi un pietiekamā apmērā jāizklāsta fakti, lai izvairītos no baumām un minējumiem.

Sabiedrības izglītošana

Svarīgi, lai plašāka sabiedrība zinātu savas tiesības. Nepieciešama visaptveroša pieeja, iesaistot sabiedriskās un profesionālās organizācijas. Jānodrošina iedzīvotāji ar informāciju par pareizu rīcību tipveida situācijās (par privātpersonas un policijas amatpersonas tiesībām un pienākumiem). Īpaši jāinformē ārvalstu pilsoņi un konkrētas mērķa grupas (piemēram, autovadītāji, tūristi) par iespējām sniegt informāciju sakarā ar kukuļa pieprasīšanu un saņemt informāciju par personas tiesībām.

Mediju izglītošana

Mediju pārstāvjiem nereti trūkst zināšanu par VP darba būtību un specifiku un par informācijas apriti (tiesībām iegūt informāciju). Šīs mērķa grupas izglītošana varētu uzlabot žurnālistu darba un publiskajā telpā pieejamās informācijas kvalitāti.

Korupcijas atklāšana

Nepieciešams finansiāli stimulēt tos VP darbiniekus, kuri iesaistās korupcijas atklāšanā. Jāveic speciāli pasākumi VP ietvaros kukuļdevēju “ķeršanai”, piemēram, jāorganizē policijas “anti-ņemšanas” brigāde, kas mērķtiecīgi nodarbotos ar kukuļošanas atklāšanu, un jānoteic, kā rīkoties policijas amatpersonai, kad tai piedāvā/dod kukuli.

Līdzeklis, kas varētu preventīvi atturēt no turpmākām prettiesiskām darbībām, būtu izteikts brīdinājums, ja policijas amatpersonas darbā konstatēti mazāk svarīgi pārkāpumi, kas hipotētiski varētu būt kādas koruptīvas rīcības izpausme. Šāds līdzeklis būtu cieši saistīts ar nepieciešamību identificēt ne tikai korupcijas riskus, bet arī iespējamās korupcijas “brīdinājuma pazīmes” – starptautiskajā aprītē reizēm sauktas par “sarkanajiem karogiem”. Piemēram, Vācijas federālās valdības korupcijas novēršanas vadlīniju pielikumā ir noteiktas korupcijas pazīmes, kas balstītas uz novērojumiem, ka iesaistīšanās korupcijā bieži sakrīt ar tipiskām uzvedības īpatnībām. Šo pazīmju vidū ir demonstratīvs un neizskaidrojami augsts dzīves līmenis, demonstratīvi privāti kontakti ar trešajām pusēm,

ar kurām ir saskarsme arī oficiālo pienākumu izpildes laikā, neizskaidrojama pretestība pret darba uzdevumu maiņu, amatpersonas sociālās problēmas, kas ietver alkohola vai azartspēļu atkarību. Vadlīnijās skaidri teikts, ka neviena no šīm pazīmēm nav korupcijas pierādījums, tomēr publisko iestāžu vadītājiem un uzraugiem ir ieteikts, ievērojot uzkrītošu amatpersonas uzvedību, pārbaudīt, vai attiecīgais rādītājs kopsakarībā ar citiem apstākļiem nenorāda uz korupcijas bīstamību.¹⁴

Vispārīgi atsaucoties uz ārvalstu praksi, daļa semināru dalībnieku norādīja uz nepieciešamību pastiprināt policijas amatpersonas liecības "svaru", piešķirot tai *a priori* lielāku ticamību nekā privātpersonas liecībai. Šāda prakse veicinātu policistu iespējas ziņot par korupcijas gadījumiem, piemēram, kukuļa piedāvājumiem, jo konkrēto nodarījumu būtu vieglāk pierādīt.

Policijas darbinieki visai maz uzsvēra iekšējo ziņošanu situācijās, kad cits policists grasās izdarīt vai jau ir izdarījis pārkāpumu. Ticams, ka sava loma ir profesionālai solidaritātei, kas liedz vērsties pret kolēģi pat tad, ja tas iesaistījies korupcijā.

Sodu prakse

Atzīstot, ka šis aspekts ir vien netieši saistīts ar policijas darbu, semināros bieži tika norādīts uz nepieciešamību palielināt soda varbūtību, tiecoties uz soda neizbēgamību par korupciju. Ietekmīgākām amatpersonām vajadzētu piemērot bargākas sankcijas.

Korupcijas novēršanas centieni un komunikācijas deficīts

Policistu izteiktās domas nav precīza analīze, un viņu ierosinājumi nav precīzi, detalizēti izstrādāti priekšlikumi. No vadības viedokļa var rasties jautājums, vai to izvērtējumam ir vērts veltīt laiku. Raugoties uz šeit apkopotajiem uzskatiem ar pretkorupcijas pētnieka acīm, VP amatpersonu domas ir vērtīgākas nekā, runājot makroekonomikas valodā, "netiešās izmaksas", kas saistītas ar šādu ierosinājumu uzklauššanu, apstrādāšanu un, iespēju robežās, ieviešanu. Turklāt jāņem vērā ilgtermiņa ieguvumi – personāla izpratne, atbalsts pieaugošai darba kvalitātei un sabiedrības uzticība.

Atskatoties uz nule apkopotajiem riskiem un pret darbības pasākumiem, būtu nekorekti ignorēt VP jau paveikto korupcijas novēršanas un apkarošanas jomā, piemēram, izstrādājot kārtību atļaujas saņemšanai amata Valsts policijā savienošanai ar citu amatu, veicot operatīvos eksperimentus kukuļņemšanas atklāšanai u. c. Šajā rakstā īpaši vēlos pieminēt VP priekšnieka pavēli "Par kārtības

¹⁴ Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration. Annex 2. The Federal Ministry of Interior. 30.07.2004.

noteikšanu, kādā Valsts policijas darbinieki ziņo par koruptīviem pārkāpumiem” un tai pievienotās rekomendācijas situācijām, kad policijas darbinieks tiek aicināts veikt koruptīva rakstura darbības. (Izdota 2007. gada 9. jūnijā.)

Rekomendācijas, “sastopoties ar situāciju, kad policijas darbinieks tiek aicināts veikt jebkādas koruptīva rakstura darbības vai viņam tiek piedāvāts kukulis”¹⁵, nosaka skaidru amatpersonas rīcības modeli situācijā, kad tai tiek piedāvāts kukulis, vai gadījumā, ja kāda “persona norāda, ka ir iedevusi kukuli citai amatpersonai”.

Dokumenta saturs pēc būtības ir korekta un juridiski nevainojama amatpersonas rīcības modeļa izklāsts, kas atbild uz jautājumu – “kā pareizi nepieņemt kukuli?”. Tomēr šīs rekomendācijas var uzskatīt par preventīvām vien ļoti šaurā izpratnē, – tās drīzāk kalpo kā amatpersonas godaprāta pastiprinātājs un cieši sasaucas ar kādas policijas amatpersonas kodolīgo rezumējumu, ka diskusijai par korupcijas riskiem nav vietas aptaujas anketās, visiem faktiem un aizdomām jāatainomas kriminālprocesa dokumentos. Korupcija izskaužama sodot, nevis mācot. Un tiešām – sekojot šim regulējumam, amatpersona var nodrošināties ar pietiekamiem pierādījumiem kriminālprocesā vai dažkārt arī ar faktiem, kas nepieciešami cita veida, piemēram, disciplinārai izmeklēšanai, lai vainīgais saņemtu pienācīgu sodu.

Atbilde uz jautājumu, vai šis dokuments tiek izmantots policijas darbinieku ikdienā un vai tas risina aktuālas problēmas, rodama faktā, ka nevienā no policijas mācību semināriem, izņemot semināru Rīgā¹⁶, neizskanēja neviena atsauce par šāda dokumenta esamību vai noderīgumu. Rezultātā šis piemērs kļūst par uzskatāmu ilustrāciju korupcijas novēršanas pasākumu neefektivitātei, ja nav atbilstošas komunikācijas.

Darbinieku idejas – vai uzklausišanas vērtas?

Darbinieku iesaistīšana lēmumu pieņemšanā pozitīvi ietekmē institūcijas darbu un tā rezultātus: veicina komunikāciju, iekšējo demokrātiju, izpratni un tādējādi arī vadības pasākumu un rīkojumu pilnvērtīgu akceptu padoto vidū un īstenošanas kvalitāti. Tomēr acīmredzams, ka iesaistīšanas labvēlīgie rezultāti nav sasniedzami īstermiņā. Šāda mehānisma ieviešana nozīmē arī būtiskas pārmaiņas institūcijas redzējumā par tās lomu sabiedrībā. Respektīvi, lai darbotos ar ilgtermiņa attīstību veicinošiem jautājumiem, institūcijai ir vismaz jātic, ka šāda nākotne ir labākais un pareizākais attīstības ceļš iepretī *status quo*.

Status quo Latvijā ir izpratne par policiju kā pusmilitāru institūciju, kas cita starpā ietver arī striktu dalījumu starp “izpildītājiem” un “lēmējiem”, kurā vai-

¹⁵ Valsts policijas priekšnieka pavēle “Par kārtības noteikšanu, kādā Valsts policijas darbinieki ziņo par koruptīviem pārkāpumiem” (09.06.2007) un tai pievienotās rekomendācijas.

¹⁶ Rīgas seminārā piedalījās VP Iekšējās drošības biroja pārstāve, kas par attiecīgo pavēli un rekomendācijām, protams, bija informēta.

rumu policijas darbinieku nepārprotami tiek uzskatīti (un uzskata sevi) par “izpildītājiem”. Situācijā, kad pavēļu apšaubīšana nav pieļaujama (ir sodāma), nav arī pamatojamas nepieciešamības pēc morāla rakstura apsvērumiem, domājot par to, kāda rīcība būtu ne vien atbilstoša likumam, bet arī pareiza vai morāli un ētiski pieļaujama.¹⁷

Līdztekus “pavēles neapspriež” naratīvam iespējams identificēt arī virkni praktisku apsvērumu “pret” iesaistīšanu un iesaistīšanos – sakarā ar laika un finanšu resursiem, kas nepieciešami apspriešanai, izteikto viedokļu apkopošanai un nonākšanai pie kopsaucēja. Šādi pasākumi nevar rasties spontāni, bet ikdienas darbā to īstenošanai nav nepieciešamo noteikumu: nedz platformas (kad? kādos gadījumos?), nedz metodes (kā?), nedz, jādodomā, arī konkrēta darba uzdevuma, lai īstenotu turpmāk izcelto ambiciozo nostādni.

“Lai nodrošinātu produktīvu organizācijas darbību, ir nepieciešams pastāvīgi uzturēt savstarpēju atgriezenisko saiti starp vadību un darbiniekiem /../. Liela nozīme ir darbinieku iesaistīšanai lēmumu pieņemšanā – tādējādi viņi izjūt savu nozīmību organizācijai un ir motivēti palielināt savu ieguldījumu. /../.”¹⁸

Raugoties uz idejām klāto tāfeli, semināros reizumis izskanēja viedoklis, ka darbinieku iesaistīšana ir laika “tērēšana” – acīmredzot nevajadzīga. Šī attieksme ir balstīta priekšstatā, ka darbinieku idejas, lai arī uzklausītas tuvākās vadības līmenī, bieži netiek sadzirdētas “augšā”. Šāda priekšstata pastāvēšana pati par sevi vēl neaplicina, ka augstākā līmeņa vadība patiešām nebūtu atvērta padoto konstruktīviem priekšlikumiem. Tomēr komunikācija parasti ir vienīgi tik efektīva, cik lielā mērā to par efektīvu uzskata paši komunikācijas procesa dalībnieki. Ja caurmēra darbinieka “galvā” valda uzskats par krasu nošķirtību starp “izpildītājiem” un “pavēļu devējiem” un par to, ka darbinieku idejas tiks noraidītas bez paskaidrojuma, šie subjektīvie priekšstati vismaz daļēji kļūst arī par objektīvu realitāti.

Semināri notika pirms paziņojumiem par policijas personāla ievērojamu samazināšanu 2008. gada nogalē. Domājams, ka pat obligāti nepieciešamas un pārdomāti īstenotas atlaišanas pašas par sevi neveicina vides labvēlību demokrātiskai un iekļaujošai lēmumu pieņemšanai. Turklāt finansiālu grūtību saasinājuma apstākļos, visticamāk, pieaug korupcijas riski. Tomēr ilgtermiņā, lai uzturētu darba efektivitāti, VP vajadzētu veicināt par savu iestādi līdzatbildīga policista, nevis automātiska izpildītāja mentalitāti. Tad arī krīžu satricinājumi būs mazāk postoši, jo darbinieku vidū būs lielāka izpratne un pašlūgība, ka sāpīgie soļi ir sperti, lai sasniegtu labus mērķus.

¹⁷ Pagon, M. *Police Ethics and Integrity*. www.police-studies.com/papers/police-ethics-integrity.pdf Pēdējo reizi sk. 13.12.2008.

¹⁸ Caune, D., Griškina, T. *Iemesli darbinieku izvēlei aiziet no dienesta Valsts policijā*. Pētījuma rezultāti un to analīze, 8. lpp. <http://www.vp.gov.lv/?sadala=401> Pēdējo reizi sk. 13.12.2008.

4. Pretkorupcijas dienesti Centrāleiropā un Austrumeiropā – starptautiskie standarti un dažas mācību stundas

Valts Kalniņš, Gorans Klemenčičs¹

Pēdējā desmitgadē daudzas Centrāleiropas un Austrumeiropas (CAE) valstis izveidoja jaunas pretkorupcijas institūcijas ar atšķirīgām funkcijām un vietu valsts struktūrā. Šajā ziņā šis reģions nav unikāls. Dažādi starptautisko standartu avoti, kuru tvērums, dziļums un mērķi gan atšķiras, nosaka skaidru starptautisku pieņēmumu valstīm nodrošināt institucionālu specializāciju korupcijas jomā. Tiesa gan, daudzām CAE valstīm pievienošanās Eiropas Savienībai izredzes nodrošināja papildu stimulu stiprināt pretkorupcijas rīcībpolitiku. Šajā rakstā apzīmējums 'CAE valstis' aptver valstis, kas kopš 2004. gada pievienojušās ES², kaut gan tas, protams, ir neprecīzi, un pretkorupcijas institūcijas pastāv arī vairākās Eiropas valstīs ārpus ES – Albānijā, Horvātijā, Moldovā u. c. Turklāt dažas ES dalībvalstis CAE, piemēram, Igaunija un Ungārija, nav izveidojušas autonomas iestādes korupcijas novēršanai vai apkarošanai.

Tomēr pat nepilnīgs apskats parāda pretkorupcijas iestāžu plašo izplatību CAE valstīs, no kurām vairumā ir tāda vai cita veida specializētas iestādes vai struktūrvienības. Vienlaikus kopainā redzama virkne grūtību un neveiksmju, it īpaši, pēc tam, kad valstis faktiski pievienojušās Eiropas Savienībai.

¹ Gorans Klemenčičs (*Goran Klemenčič*) ir Slovēnijas Iekšlietu ministrijas valsts sekretārs. G. Klemenčičs ir arī vecākais lektors krimināltiesībās, cilvēktiesībās un policijas pilnvaru jautājumos Mariboras Universitātes (Slovēnija) Krimināltiesību un justīcijas fakultātē. Viņš agrāk strādājis Slovēnijas Iekšlietu/policijas ministrijā (valdības padomnieks Policijas vadības un uzraudzības birojā), Slovēnijas Neatkarīgajā korupcijas novēršanas komisijā (direktora padomnieks), *OECD* Parīzē (Pārejas ekonomiku pretkorupcijas tīkla juridiskais konsultants un novērtēšanas vadītājs; *OECD* Korupcijas novēršanas starptautiskajos biznesa darījumos darba grupas valdes vēlētais loceklis) un Eiropas Padomē Strasbūrā (*PACO* programmas padomnieks un projektu vadītājs; krimināltiesību reformu Dienvidaustrumeiropā projektu vadītājs; *GRECO* vērtētājs).

² Igaunija, Latvija, Lietuva, Polija, Čehija, Slovākija, Ungārija, Slovēnija, Rumānija, Bulgārija.

Šā raksta mērķis ir vismaz nedaudz detalizēti aplūkot pretkorupcijas iestāžu galvenās iezīmes saskaņā ar starptautiskajiem standartiem un praksi. Šī analīze neietver reģiona pretkorupcijas institūciju pilnu apskatu, bet gan selektīvi atsaucas uz dažiem ievēribas cienīgiem piemēriem Latvijā, Lietuvā, Rumānijā, Slovēnijā un citās CAE valstīs, kas iestājušās ES kopš 2004. gada. Turklāt, balstoties uz GRECO un OECD datiem, šis raksts sniedz ieskatu par dažādajiem iemesliem, kāpēc dažas iniciatīvas veidot un uzturēt specializētas pretkorupcijas institūcijas sastopas ar grūtībām, kas pat apdraud šo pašu institūciju pastāvēšanu.³

Starptautisko standartu avoti

20. gadsimta 90. gados daudzas globālās un reģionālās starpvalstu organizācijas atzina korupcijas problēmu par ievērojamu starptautiskas rūpes pelnošu tēmu. Eiropas kontekstā viens no pirmajiem "mikstajiem" starptautisko standartu avotiem, kas uzsvēra nepieciešamību pēc specializētām institūcijām un personāla koruptīvo noziegumu atklāšanai, izmeklēšanai, kriminālvajāšanai un iztiesāšanai, bija Divdesmit pamatprincipi cīņai ar korupciju, kurus 1997. gadā pieņēma Eiropas Padomes ietvaros (3. un 7. princips).⁴ 1998. gadā vairums šo standartu tika iekļauti Eiropas Padomes Krimināltiesību pretkorupcijas konvencijā (20. pants).⁵ Sākotnēji pretkorupcijas tiesību instrumenti bija vērsti uz tiesībaizsardzības institūciju specializāciju (tiecoties uz pretkorupcijas normatīvo aktu efektīvāku īstenošanu ar kriminālvajāšanas un sodu palīdzību). ANO Pretkorupcijas konvencijas⁶, kuru pieņēma 2003. gadā, uzmanības centrā bija novēršana. Šis korupcijas jomā pirmais globālais starptautiskais līgums izvirzīja prasību dalībvalstīm

³ Šā raksta konceptuālais ietvars ir lielā mērā balstīts uz nodaļu *International Standards and Models of Anti-Corruption Institutions*, kas iekļauta ziņojumā: Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1,00.html Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

⁴ Rezolūcija (97) 24, pieņemta 1997. gada 6. novembrī Eiropas Padomes Ministru komitejā. 3. princips: "Nodrošināt, lai tie, kas ir atbildīgi par koruptīvu noziedzīgu nodarījumu novēršanu, izmeklēšanu, kriminālvajāšanu un tiesāšanu, bauda tādu neatkarību un autonomiju, kas ir atbilstoša viņu funkcijām, ir brīvi no nelikumīgas ietekmes un viņu rīcībā ir efektīvi līdzekļi pierādījumu vākšanai, to personu aizsardzībai, kas palīdz iestādēm apkarot korupciju un izmeklēšanas konfidencialitātes saglabāšanai."

⁵ Pieņemta 1998. gada 4. novembrī, stājās spēkā 2002. gada 1. jūlijā. 20. pants – Specializētās iestādes: "Ikvienu puse veic tādus pasākumus, kādi nepieciešami, lai nodrošinātu personu vai iestāžu specializāciju cīņai pret korupciju. Tām jānodrošina nepieciešamā neatkarība saskaņā ar konkrētās puses tiesiskās sistēmas pamatprincipiem, lai tās būtu spējīgas pildīt savas funkcijas efektīvi un bez jebkāda spiediena no malas. Puse nodrošina šādu iestāžu personāla atbilstošu apmācību un atbilstošus finanšu resursus šo iestāžu uzdevumu pildīšanai."

⁶ Pieņemta 2003. gada 31. oktobrī, stājās spēkā 2005. gada 14. decembrī.

ne tikai nodrošināt tiesībaizsardzības iestāžu specializāciju (36. pants)⁷, bet arī nodibināt specializētas korupcijas novēršanas iestādes (6. pants)⁸.

Līdz ar ANO konvencijas ieviešanu ir radies skaidrs starptautisks standarts, kas prasa, lai valstis nodrošinātu specializāciju divās jomās: novēršanā (ieskaitot izglītošanu un sabiedrības apziņas veidošanu) un apkarošanā. Jāņem vērā, ka gan Krimināltiesību konvencijas, gan ANO konvencijas normas šajā jautājumā ir obligātas. Tāpēc valstīm ir pienākums nodrošināt *specializētu iestāžu, kas atbild par korupcijas novēršanu, un specializētu iestāžu vai personāla, kas atbild par korupcijas apkarošanu, pastāvēšanu.*

Tomēr starp šīm jomām ir vērā ņemama atšķirība. Saskaņā ar ANO konvenciju novēršana ir jārisina institucionālā līmenī, radot vai atvēlot specializētu iestādi (vai iestādes) ar novēršanas un koordinācijas funkcijām. No otras puses, saskaņā gan ar ANO, gan Eiropas Padomes konvenciju specializācijas kritēriji apkarošanas jomā var tikt izpildīti, gan izveidojot specializētu iestādi, gan nozīmējot pienācīgu skaitu specializēta personāla pastāvošajās institūcijās.

Nosacījumi, kas attiecās uz CAE valstīm, kas vēlējās iestāties ES, neprecizēja nevienu konkrētu institucionālu modeli. ES pozīcija, izteikta plašā formulējumā, ietvēra prasību, lai kandidātvalstij būtu "stabilas institūcijas, kas garantē demokrātiju, tiesiskumu, cilvēktiesības /../".⁹ Vienlaikus tika gaidīts, ka kandidātvalstis pievienosies un izpildīs attiecīgo starptautisko līgumu prasības. Kopumā,

⁷ ANO Pretkorupcijas konvencija, 36. pants – Specializētās iestādes: "Katrai dalībvalstij saskaņā ar tās tiesību sistēmas pamatprincipiem jānodrošina specializētu korupcijas apkarošanas tiesību aizsardzības organizāciju vai organizācijas, vai personu esamību. Šādai organizācijai vai organizācijām, vai personām ir jānodrošina nepieciešamā neatkarība saskaņā ar dalībvalsts tiesību sistēmas pamatprincipiem, lai tās spētu pildīt savus pienākumus efektīvi un bez nepamatotas ietekmes. Šādām organizācijām vai organizāciju darbiniekiem vai personālam būtu jānodrošina atbilstoša apmācība un resursi, lai tie varētu pildīt savus pienākumus."

⁸ ANO Pretkorupcijas konvencija, 6. pants – Preventīvā pretkorupcijas organizācija vai organizācijas: "1. Katrai dalībvalstij, ievērojot tās tiesību pamatprincipus, jānodrošina, ka tiek izveidota organizācija vai organizācijas, kas novērš korupciju ar tādiem līdzekļiem kā: (a) ieviešot politiku, kas norādīta šīs konvencijas 5. pantā, un, kad nepieciešams, pārtraugot un koordinējot tās īstenošanu; (b) paplašinot un izplatot zināšanas par korupcijas novēršanu. 2. Katrai dalībvalstij, ievērojot tās tiesību pamatprincipus, jāpiešķir šā panta 1. punktā minētajai organizācijai vai organizācijām nepieciešamā neatkarība, lai minētā organizācija vai organizācijas spētu pildīt savus pienākumus efektīvi un brīvi, bez nepienācīgas ietekmēšanas. Tās būtu jānodrošina ar nepieciešamajiem materiālajiem resursiem un speciāli izglītotu personālu, kā arī ar apmācībām, kas šādiem darbiniekiem nepieciešama to amata pienākumu izpildei. 3. Katrai dalībvalstij jāpaziņo Apvienoto Nāciju Organizācijas ģenerālsekretāram tās iestādes vai iestāžu nosaukums un adrese, kas var palīdzēt citām dalībvalstīm izstrādāt un ieviest specifiskus pasākumus korupcijas novēršanai."

⁹ Šī bija daļa no tā sauktajiem Kopenhāģenas kritērijiem, sk.: Presidency conclusions. Copenhagen European Council – 21–22 June 1993. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

pateicoties pievienošanās Eiropas Savienībai procesam, pretkorupcijas institūcijas CAE valstīs, iespējams, attīstījās straujāk nekā jebkurā citā reģionā, ja to uzlūko kopumā.¹⁰

Starptautisko standartu elementi CAE valstu pretkorupcijas institūcijās

Turpmākajā raksta daļā ir nedaudz detalizēti aplūkotas pretkorupcijas iestāžu galvenās iezīmes kopsakarībā ar starptautiskajiem standartiem un praksi.¹¹ Apskats atsaucas uz pretkorupcijas institūciju piemēriem CAE valstīs un, cik iespējams, skaidro, kā konkrētas institucionālas iezīmes ietekmējušas konkrētās iestādes vispārējo sekmīguma vai neveiksmju līmeni. Aplūkotās iezīmes aptver tādas jomas kā:

- mandāts un funkcijas;
- specializācijas veidi;
- neatkarība, autonomija un atbildība;
- piemēroti resursi (finanšu un cilvēku) un pilnvaras;
- sadarbība ar pilsonisko sabiedrību un privāto sektoru, kā arī starpinstitucionālā sadarbība.

Mandāts un funkcijas

Starptautiskie tiesību instrumenti identificē šādas galvenās pretkorupcijas funkcijas: *izmeklēšana un kriminālvajāšana, novēršana, izglītība un apziņas veidošana, koordinācija, monitorings un pētniecība*. Šīs funkcijas atspoguļojas šādos raksturīgos pretkorupcijas uzdevumos: pieņemt sūdzības un atbildēt uz tām; vākt ziņas, kontrolēt un veikt izmeklēšanas; veikt kriminālvajāšanu; izdot administratīvus rīkojumus; īstenot preventīvu pētniecību, analīzi un tehnisko palīdzību; nodrošināt ētikas konsultācijas; caurskatīt ienākumu un mantiskā stāvokļa deklarācijas; nodrošināt publisku informāciju un izglītošanu; nodrošināt starptautisko sadarbību un kontaktus, u. c. Šos uzdevumus var uzdot vienai vai vairākām specializētām institūcijām.

¹⁰ Charron, N. (2008). *Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: A New Dataset for 18 Countries*. Prepared for the *New Public Management and the Quality of Government* conference. November 13–15, 2008. Göteborg, Sweden. www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Charron%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

¹¹ Par šo tēmu sk. arī ievadnodaļas šādās publikācijās:

Council of Europe (2004). *Anti-corruption Services – Good Practices in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

UNDP (2005). *Report of the Regional Forum on Anti-corruption Institutions*, Vienna International Center. <http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Lotta/AC%20Forum%20Report.pdf> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

Izmeklēšanas un kriminālvajāšanas mandāts šķiet skaidrs un tiešs. Parasti tas tiek piešķirts atsevišķām specializētām struktūrām pastāvošajās institūcijās, tādās kā policija (vai daudzfunkcionāla iestāde) un prokuratūra. Viena no galvenajām institūciju problēmām, kuras pilnvarotas apkarot korupciju, ir to konkrētās kompetences noteikšana (noziedzīgi nodarījumi, kuru apkarošana ir to kompetencē), lai izvairītos no piekritību konflikta un nodrošinātu efektīvu sadarbību un informācijas apmaiņu ar citām tiesībsardzības un kontrolējošām institūcijām. Piemēram, savulaik dažādo iestāžu neskaidrās kompetences tika uzlūkotas kā problēma Lietuvā, un šī valsts saņēma GRECO rekomendāciju noteikt skaidru korupcijas lietu sadalījumu starp dažādām izmeklēšanas institūcijām un, ja nepieciešams, arī prokuratūru.¹² It īpaši attiecībā uz specializētām prokuratūras struktūrām dažas valstis izvēlējās tādu pieeju, ka speciāli nozīmētas prokuratūras institūcijas kompetencē ir ne tikai korupcija un ar to saistītie noziegumi, bet arī organizētā noziedzība¹³ vai pat vides noziegumi.¹⁴

Vēl viens jautājums, cik lielā mērā uz šādām specializētām tiesībsardzības iestādēm vajadzētu attiecināt obligātās izmeklēšanas principu. Pieredze rāda, ka obligātās izmeklēšanas princips šādā institūcijā noved pie pārslodzes, it īpaši, ar "ielas korupcijas" lietām. Gan Latvijā, gan Lietuvā, kur pastāv daudzfunkcionālas pretkorupcijas iestādes, šad un tad tikušas izteiktas raizes par to pārsmērīgu nodarbošanos ar zemāka līmeņa atgadījumiem. Viens no risinājumiem būtu *ierobežot dienesta kompetenci tikai attiecībā uz svarīgiem un augsta līmeņa gadījumiem*. Ja izraudzīta šāda pieeja, ir izšķiroši svarīgi, lai likums ietvertu precīzus, kompetenci noteicošus kritērijus, izvairoties no rīcības brīvības ļaunprātīgas izmantošanas un strīdiem par piekritību ar citām iestādēm. Piemēram, šādi kritēriji ir ietverti likumā, kas nosaka, kādas lietas ietilpst Rumānijas Nacionālā pretkorupcijas direktorāta kompetencē.¹⁵ Vēl viens – mazāk pozitīvs pie-

¹² GRECO (2002). First Evaluation Round, Evaluation Report on Lithuania. Strasbourg, 8 March, 2002, 28. lpp. [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)1_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)1_Lithuania_EN.pdf) Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

¹³ Piemēram, Slovēnijas Īpašo lietu prokuroru grupa, kas ir pie Ģenerālprokuratūras, un Horvātijas Korupcijas un organizētās noziedzības apkarošanas birojs (USKOK).

¹⁴ Norvēģijas Ekonomisko un vides noziegumu izmeklēšanas un kriminālvajāšanas nacionālā pārvalde (Økokrim).

¹⁵ Lai nonāktu NPD piekritībā, noziegumam jāatbilst vienam no šādiem kritērijiem, kas noteikti likumā (Valdības rīkojums Nr. 43/2002, ar grozījumiem 2005. gada oktobrī):

– nozieguma izraisītais kaitējums pārsniedz EUR 200 000;

– kukuļa vērtība pārsniedz EUR 10 000;

– noziegumu ir izdarījusi valsts amatpersona, kas ietilpst likumā noteiktā kategorijā (piemēram, parlamenta loceklis, valdības loceklis, konkrētas centrālās un vietējās pārvaldes augsta līmeņa amatpersonas, tiesneši un prokurori, mēri, policijas amatpersonas, muitas amatpersonas), vai persona, kas ieņem direktora vai augstāku amatu nacionālajās kapitālsabiedrībās, uzņēmumos, kuros valsts ir akcionārs, centrālajās finanšu-banku struktūrās.

Avots: Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 72. lpp. http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1,00.html Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

mērs – ir Slovēnijas Īpašo lietu prokuroru grupa. Likums piešķir tiesības ģenerālprokuroram nodot lietu šai specializētajai vienībai, balstoties uz izplūdušu kritēriju, ka to var uzskatīt par “organizētās noziedzības” vai “smaga ekonomiska nozieguma” lietu.

Ir pāris citu savstarpēji saistītu jautājumu par to, cik daudz rīcības brīvības būtu pieļaujams lietu atlasē, un vai darbībai vajadzētu būt *perspektīvai* vai *retrospektīvai* (t. i., vai jāstrādā ar nodarījumiem, kas paveikti pirms institūcijas izveides). Dažās CAE valstīs šādas institūcijas tika izveidotas pēc tam, kad politiskās partijas iekļuva valdībā ar pretkorupcijas lozungu palīdzību. Šādos gadījumos iepriekšējo valdību nodarījumu izmeklēšana ir neatņemama daļa tajās cerībās, kas vērstas uz jauno iestādi. Lai gan noteiktos apstākļos šādas cerības varētu būt leģitīmas, pievēršanās pagātnei izvirza divus nozīmīgus klupšanas akmeņus: tā var pamatoti vai nepamatoti aptraipīt jaunizveidoto pretkorupcijas institūciju ar politiski motivētas vajāšanu zīmogu, un tā var novest pie neproporcionāli lielas jaunās institūcijas resursu daļas piešķiršanas pagātnes lietu šķetināšanai, liedzot efektīvi nodarboties ar pašreizējām lietām. Tātad, cik vien iespējams, kompetencei vajadzētu būt perspektīvai un retrospektīvi ierobežotai, t. i., attiekties tikai uz vissmagākajām un acīmredzamākajām lietām.

Tomēr pamatoti vai nepamatoti apvainojumi par iesaistīšanos politiski motivētās vajāšanās saglabājas kā viens no galvenajiem pretkorupcijas iestāžu riskiem. 2004. gadā Lietuvas Speciālo izmeklēšanu dienestu vainoja par politiski motivētu darbību pēc tam, kad tas pārmeklēja četru politisko partiju telpas, kas ierosināja toreizējā Lietuvas prezidenta Rolanda Paksa impīčmentu. Apvainojumu saistīja ar procedūru, saskaņā ar kuru prezidentam ir svarīga loma Speciālo izmeklēšanu dienesta priekšnieka iecelšanā un atcelšanā.¹⁶

Novēršanas funkcijas parasti atrodas vairāku valsts institūciju (audita, tiesībsarga, ētikas komisiju, naudas atmazgāšanas novēršanas iestāžu u. c.) kompetencē, un daļēji tās ir jāpilda iekšēji katrā publiskā struktūrā. Parasti pieņemts, ka, lai gan tas nav izsmeltošs, korupcijas novēršanas tēmu loks (saskaņā ar ANO konvenciju) aptver: *interesešu konflikta novēršanu, mantiskā stāvokļa deklarēšanu, pārvaldes ētiku un atklātību, naudas atmazgāšanas novēršanu un finanšu kontroli pār publisko līdzekļu izlietojumu.*

Arī daudzi citi uzdevumi pelna uzmanību, piemēram, *izglītošana un mācību programmu izstrāde, sabiedriskās apziņas veicināšanas kampaņu organizācija; darbs ar medijiem, pilsonisko sabiedrību un biznesu; kontaktpunkta nodrošināšana starptautiskajai sadarbībai.* Šie uzdevumi bieži ir izklaidēti daudzu institūciju vidū. Tomēr pat daudzfunkcionālās iestādēs pastāv risks, ka ne visām principiāli svarīgajām funkcijām būs pievērsta pienācīga uzmanība. Tā, piemēram,

¹⁶ *Nations in Transit*, Lithuania. Freedom House, 2005.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=371&year=2005> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

Lietuvas Speciālo izmeklēšanu dienests, neraugoties uz plašo mandātu novēršanā un koordinācijā, tiek pirmām kārtām uzlūkots kā apkarošanas institūcija.¹⁷

Koordinācija, monitorings un pētniecība ir trīs papildus nepieciešamas funkcijas, kas ir daļa no visaptverošas nacionālās pretkorupcijas stratēģijas un kuras vajadzētu institucionalizēt specializētu iestāžu ietvaros. Koordinācija ir izšķiroši svarīga tur, kur dažādām tiesībsardzības iestādēm ir uzdevums atklāt un izmeklēt korupciju. Un pat tur, kur tikai vienas tiesībsardzības iestādes kompetencē ir korupcijas gadījumu izmeklēšana un kriminālvajāšana, nepieciešama koordinācija ar citām valsts institūcijām (nodokļu un muitas, finanšu kontroles u. c.). Turklāt katrai visaptverošai nacionālai pretkorupcijas stratēģijai, programmai vai darbības plānam ir nepieciešams starpdisciplinārs mehānisms, lai pārraudzītu un koordinētu šo dokumentu īstenošanu, kā arī nodrošinātu regulāru atjaunošanu. Tādam mehānismam ir institucionāli jāatrodas pienācīgā līmenī, lai būtu iespējams piesaistīt dažādu valsts institūciju palīdzību, un ideālā gadījumā tam vajadzētu ietvert sabiedrības pārstāvjus.

Bulgāriju piemin kā vienu no CAE valstīm, kurā “neviens atsevišķa valdības vienība nav atbildīga par cīņu pret korupciju, un rezultāti ir samērā vāji”¹⁸. Koordinācijas trūkums pagātnē izrādījās problēma arī Slovēnijā, kur gandrīz atklāti naidīga amatpersonu attieksme pret Korupcijas novēršanas komisiju¹⁹ noveda pie dažu citu valsts iestāžu nevēlēšanas ar to sadarboties. Latvija – ar tās daudzfunkcionālo pretkorupcijas iestādi – pieredzēja cita rakstura koordinācijas grūtības, kad Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs iegrima ilgstošās pret-runās ar Valsts ieņēmumu dienestu par to, kurai institūcijai piemīt kompetence pārbaudīt valsts amatpersonu ienākumu izcelsmes likumību.

Specializācijas veidi

Sekmīga cīņa pret korupciju pieprasa darbību daudzos līmeņos. Turklāt ir nepieciešama *dažādu prasmju kombinācija* tādās jomās kā tiesības, finanses, ekonomika, grāmatvedība, būvniecība un sociālās zinātnes.²⁰ Parasti šīs prasmes ir izkļaidētas dažādās institūcijās, nevis koncentrētas vienā konkrētā iestādē. Tomēr, sapulcinātas specializētā institūcijā, tās nodrošina pretkorupcijas cīņtājiem

¹⁷ Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 49. lpp. http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1,00.html Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

¹⁸ *Nations in Transit*, Bulgaria. Freedom House, 2008. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=448&year=2008> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

¹⁹ Komisijas pilnvaras cita starpā aptver valsts amatpersonu mantiskā stāvokļa deklarācijas, dāvanu pieņemšanu un interešu konflikta novēršanu.

²⁰ Council of Europe. Explanatory report to the Criminal Law Convention on Corruption (ETC no. 173), par. 96. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/173.htm> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

redzamību un neatkarību. Iespējams, tieši šī daudzveidība, redzamība un neatkarība savulaik ļāva novērotājiem nosaukt Latvijas un Lietuvas daudzfunkcionālās iestādes starp efektīvākajām šā veida institūcijām Centrāleiropā un Austrumeiropā.²¹

Specializācija var izpausties dažādi. *Starptautiskie standarti nevēsta, ka ir kāds viens vislabākais specializētas pretkorupcijas institūcijas modelis.* Turklāt tie gan prasa, lai specializētas iestādes un personāls būtu novēršanas un apkarošanas jomās, bet tieši nemudina uz institucionālu specializāciju tiesu līmenī. Nav arī stingras prasības pēc speciāli atvēlētas institucionālas vienības korupcijas izmeklēšanai un kriminālvajāšanai; no starptautisko līgumu viedokļa ir pietiekami nozīmēt atbilstošu skaitu specializēta personāla pastāvošo struktūru ietvaros.

Dažādās pieejas specializēto institūciju izveidei saskaņā ar to galvenajām funkcijām ir apkopojamas šādi:

- daudzfunkcionālas iestādes, kuru uzdevumos ietilpst gan apkarošana, gan novēršana;
- apkarošanas iestādes, nodaļas un vienības;
- novēršanas, rīcībpolitikas veidošanas un koordinācijas institūcijas.

Daudzfunkcionālas iestādes modelis, iespējams, ir vienīgais, kas, strikti runājot, pilnībā atbilst apzīmējumam ‘pretkorupcijas iestāde’, jo tas paredz vienā institūcijā apvienot daudzpusīgo izmeklēšanas, novēršanas un izglītošanas pieeju. Tāpēc starptautiskajās diskusijās šis modelis ir visredzamākais. Tomēr tikai divas no *jaunajām* ES dalībvalstīm Centrāleiropā un Austrumeiropā – Latvija un Lietuva – ir izveidojušas pilnvērtīgas iestādes saskaņā ar šo modeli.

Apkarošanas modelis ietver specializāciju galvenokārt izmeklēšanas un/vai kriminālvajāšanas līmenī. No daudzfunkcionālas iestādes šo modeli atšķir salīdzinoši zemākais neatkarības un redzamības līmenis, jo saskaņā ar to veidotas institūcijas parasti ir novietotas jau pastāvošajā policijas vai prokuratūras hierarhijā. Šā modeļa piemēri CAE valstīs ir Nacionālais pretkorupcijas direktorāts Rumānijā, Korupcijas un finanšu noziegumu atklāšanas nodaļa Čehijas policijā, Centrālais pretkorupcijas birojs Polijā un daļēji arī Īpašo lietu prokuroru grupa Slovēnijā.

Novēršanas, rīcībpolitikas izstrādes un koordinācijas institūcijas aptver visplašāko variāciju loku un būtībā dažādus institucionālos modeļus, kuriem piemīt atšķirīga organizatoriskā struktūra un neatkarības pakāpe. Šā nosacītā modeļa ietvaros ir identificējamās apakškategorijas: dienesti, kas atbild par korupcijas jautājumu pētniecību, attiecīgo normatīvo aktu caurskatīšanu un izstrādi,

²¹ Sk., piemēram, Dionisie, D., Checci, F. (2008). *Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioners' Experience*, 7., 8. lpp. http://anchorage-net.org/content/documents/dionisie-checcchi-corruption_in_ee.pdf Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

korupcijas risku izvērtēšanu, kontaktpunkta nodrošināšanu starptautiskajai sadarbībai un pilsoniskajai sabiedrībai; kontroli pār interešu konflikta novēršanu un mantiskā stāvokļa deklarēšanu; nacionālo un vietējo pretkorupcijas stratēģisko dokumentu un darbības plānu īstenošanas un atjaunošanas monitoringu un koordināciju. Šā modeļa piemēri CAE valstīs ir Korupcijas novēršanas komisija Slovēnijā un Galvenā institucionālās ētikas komisija Lietuvā.

Neatkarība un atbildība

Specializētas pretkorupcijas institūcijas neatkarību un autonomiju uzskata par fundamentālu prasību, kas nepieciešama tās funkciju pienācīgai un efektīvai izpildei. Korupcija daudzējādā ziņā ir tas pats, kas varas ļaunprātīga izmantošana. Atšķirībā no citām prettiesiskām darbībām publiskās korupcijas gadījumos vismaz viens dalībnieks ir persona, kas ieņem publisku amatu; jo augstāks ir amats, jo vairāk varas šādai personai ir pār citām institūcijām. Tāpēc konkrētai pretkorupcijas institūcijai nepieciešamās neatkarības pakāpe ir cieši saistīta ar korupcijas, pārvaldības, tiesiskuma un pastāvošo institūciju stiprības līmeni konkrētajā valstī. Kriminālvajāšanai par "ielas līmeņa korupciju" parasti nav nepieciešama institūcija, kas papildus aizsargāta pret nepienācīgu ārēju politisku ietekmi. No otras puses, cīņa pret korupciju, kas saistīta ar augsta līmeņa amatpersonām (kuras spēj izkropļot pienācīgu tiesvedību), vai pret sistēmisku korupciju valstī, kurā ir vāja pārvaldība, tiesībaizsardzības un finanšu kontroles institūcijas, ir lemta neveiksmei, ja to neveic pietiekami stipra un neatkarīga pretkorupcijas institūcija.

Svarīgs institūcijas darbu ietekmējošs faktors ir formālā un finansiālā autonomija, ko prasa arī starptautiskie tiesību instrumenti, taču tā pati par sevi negarantē sekmes. Jebkuru formālu neatkarību var sagraut politiski faktori.²² Tieši *patiesa politiska apņemšanās* līdz ar atbilstīgiem resursiem, pilnvarām, apmācītu un motivētu personālu ir izšķiroši svarīga pretkorupcijas institūcijas sekmēm, nevis tās formālā neatkarība *per se*. Tātad starptautisko standartu skatījumā viena no pretkorupcijas institūciju obligātajām iezīmēm nav pilnīga neatkarība, bet gan atbilstīgs *strukturālās un operacionālās autonomijas* līmenis, kuru nodrošina institucionāli un tiesiski mehānismi, novēršot nepienācīgu politisku ietekmi, kā arī "apsteidzošu paklausību".²³ Neatkarība pirmām kārtām nozīmē pretkorupcijas institūciju *depolitizāciju*.

It īpaši pēc pievienošanās Eiropas Savienībai vairāku CAE valstu pretkorupcijas institūcijas pieredzēja politisku pretreakciju. Norises, kas izpelnījās starptau-

²² Meagher, P. (2004). *Anti-corruption Services – A Review of Experience*, IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland). http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=FORMAL_PUBLICATION&ID=3dca81ee-16c2-46f6-a45c-51490fcb3b99 Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

²³ Esser, A., Kubiciel, M. (2004). *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*, Study commissioned by Council of Europe, GRECO, Strasbourg, 37. lpp.

tisku uzmanību, bija mēģinājumi likvidēt Korupcijas novēršanas komisiju Slovēnijā, aicinājumi pasludināt par antikonstitucionālu speciālo pretkorupcijas tiesu Slovākijā, ilgstošie un beigās veiksmīgie centieni atcelt no amata Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieku Latvijā u. c.²⁴ KNAB pat atzīts par vienu no visefektīvākajām sava veida institūcijām Eiropā; darbības sākumā birojs cieta no zināmas sāncensības ar citām tiesībsardzības iestādēm, bet daudz nopietnāka izrādījās biroja konfrontācija ar politiskajām partijām, kuru finanses tas kontrolē.

Piemērotākais neatkarības un autonomijas līmenis ir atkarīgs no pretkorupcijas institūcijas veida un mandāta. Institūcijām, kas atbildīgas par izmeklēšanu un kriminālvajāšanu, parasti vajag augstāku neatkarības pakāpi nekā tām, kuras pilda novēršanas funkcijas²⁵; daudzfunkcionālajām iestādēm, kas apvieno novēršanas un apkarošanas funkcijas, nepieciešams visaugstākais neatkarības līmenis, taču apvienojumā ar visatklātāko un visaptverošāko atbildības sistēmu.

Tiesa gan, CAE valstu pieredze rāda, ka arī novēršanas un koordinācijas iestādes var krist par upuri politiskiem uzbrukumiem vai vismaz ciest no politiskas vienaaldzības. Visspilgtākais šā veida piemērs ir Slovēnijas Korupcijas novēršanas komisija, kura pastāvīgi atradusies likvidēšanas draudu ēnā, neraugoties uz to, ka lielā mērā nodarbojas ar analīzi, novēršanu un koordināciju.²⁶ Pēc parlamenta vēlēšanām un valdības maiņas 2004. gadā komisija saņēma neatlaidīgu kritiku. Parlaments, raksturojot komisiju kā neefektīvu, bez apkarošanas pilnvarām, un kā nesamērīgu nastu valsts budžetam tās niecīgā devuma dēļ cīnās pret korupciju, pieņēma likumu, kas likvidē Korupcijas novēršanas komisiju un izveido parlamentāru komisiju, kuras sastāvā būtu parlamenta locekļi (opozīcijai nodrošinot vairākumu) un kura uzraudzītu interešu konflikta novēršanu un augsta līmeņa valsts amatpersonu mantiskā stāvokļa deklarācijas. Tomēr likumu daļēji atcēla Konstitucionālā tiesa, un Korupcijas novēršanas komisija saglabājās. Jaunā valdība, kas nāca pie varas 2008. gadā, izvēlējās citu pieeju un sola stiprināt komisiju. Atliek raudzīties, vai tā tiešām notiks. Tomēr nevar noliegt, ka četri pastāvīga spiediena un finansējuma nepietiekamības gadi ir kaut kādā mērā komisiju diskreditējuši un spieduši to iejaukties politiskās cīņās. Daudzējādā ziņā ideja kopumā par neatkarīgu novēršanas iestādi tās tagadējā formā un pašreizējā priekšnieka vadībā ir pamatoti vai nepamatoti zaudējusi ticamību. Slovēnijas komisijas liktenis spilgti ilustrē, kā pretkorupcijas institūcijai var

²⁴ *Talking of Virtue, Counting the Spoons*. The Economist. 22.05.2008.

²⁵ Council of Europe (2004). *Anti-corruption Services – Good Practices in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 17. lpp.

UNDP (2005). *Report of the Regional Forum on Anti-corruption Institutions*, Vienna International Center, 5. lpp. <http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Lotta/AC%20Forum%20Report.pdf> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

²⁶ Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 110. lpp. http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1,00.html Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

traucēt un kā to var vispār likvidēt, neraugoties uz formālo neatkarību un augsto atbalstu sabiedrībā, ja nav politiska atbalsta un izpratnes par novēršanas un koordinācijas funkciju svarīgumu cīņā pret korupciju.

Pastāvošo struktūru ietvaros esošo apkarošanas iestāžu (specializētu nodaļu vai vienību) neatkarība prasa sevišķi niansētu pieeju. Policija, citas izmeklēšanas iestādes un mazākā mērā arī prokuratūra, kad tā ir daļa no izpildvaras, ir lielā mērā centralizētas struktūras, kas galu galā atbildīgas valdības ministra priekšā. Nepamatotas iejaukšanās risks būtiski paaugstinās tad, kad individuāliem izmeklētājiem vai prokuroriem nav autonomu lemlēmšanas pilnvaru un kad likums piešķir attiecībā pret viņiem augstākstāvošām amatpersonām vai ģenerālprokuroram rīcības brīvību iejaukties konkrētās lietās. Ir divi veidi, kā mazināt šo risku, piemēram, speciālām nodaļām vai vienībām var noteikt citādus hierarhijas noteikumus un amatpersonu iecelšanas procedūras; policijas amatpersonām, kas strādā ar korupcijas lietām, institucionāli paliekot policijas ietvaros, vajadzētu būt atbildīgām tikai un tieši prokurora priekšā.

CAE valstīs gan vērojama neskaidra aina, vai ir iespējams patiesi nosargāt pienācīgu autonomiju pretkorupcijas nodaļām vai vienībām policijas vai prokuratūras ietvaros, kad tās saskaras ar politiski jutīgām korupcijas lietām. Rumānijas Nacionālais pretkorupcijas direktorāts ir viena no visplašāk pazīstamajām šāda veida institūcijām CAE. Direktorāts ietilpst prokuratūrā, kas piesaistīta Augstākajai kasācijas tiesai. Direktorāta institucionālais ietvars nodrošina saprātīgu aizsardzību pret nelegitīmu iejaukšanos. Pastāv salīdzinoši atklāta prokuroru atlases un iecelšanas procedūra, prokuroram ir iespēja Augstākās tieslietu padomes priekšā iebilst pret hierarhiski augstāka prokurora nelikumīgu iejaukšanos izmeklēšanā u. tml.²⁷ Tomēr ietekmīgi politiķi ilgstoši centušies kontrolēt direktorāta darbību, un šā raksta tapšanas laikā direktorāta vadītājs Daniels Morars (*Daniel Morar*), kas izpelnījies plašu atzinību, atradās savā amatā tikai uz pagaidu nosacījumiem – līdz 2008. gada beigām.²⁸

Raksta ierobežotais apjoms neļauj pilnībā apspriest dažādos konkrētos faktorus, kas nosaka pretkorupcijas iestādes neatkarību. Neviens valsts institūcija nevar būt pilnībā autonoma, un ir rūpīgi jāraugās, lai saglabātu institūciju *atbildību un atklātību*, it īpaši, ja tās apveltītas ar plašām izmeklēšanas pilnvarām. Visas pretkorupcijas iestādes galu galā ir atkarīgas no tiem, kuriem ir vara, un ir atbildīgas viņu priekšā. *Jaunajās* ES dalībvalstīs Centrāleiropā un Austrumeiropā nevienai šādai iestādei nav konstitucionāla statusa, kas būtu salīdzināms ar tiesu varu. Starptautiskie standarti šādu neatkarības pakāpi arī nedz prasa, nedz aizstāv.

²⁷ Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 75. lpp. http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1_00.html Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

²⁸ Daniel Morar interim extended. Nine o'Clock. 10.11.2008. <http://www.nineoclock.ro/index.php?page=detalii&categorie=homenews&id=20081110-10011> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

Lai kāds būtu izraudzītais institucionālais modelis un institūcijas novietojums, specializētajām iestādēm ir nepieciešama *kontroles un līdzsvaru sistēma, kas ir izšķiroši svarīga demokrātiskai pārvaldībai*. Krimināltiesību pretkorupcijas konvencijas paskaidrojuma raksts pamatoti norāda, ka “specializētu iestāžu, kas domātas cīņai pret korupciju, neatkarībai nevajadzētu būt absolūtai. To darbībām vajadzētu būt, cik vien iespējams, integrētām un saskaņotām ar policijas, pārvaldes un prokuratūras darbu. Šiem specializētajiem dienestiem nepieciešamā neatkarības pakāpe ir tik, cik vajadzīgs pienācīgai uzdevumu izpildei.”²⁹

Neatkarībai nevajadzētu nozīmēt atbildības trūkumu; pienākumu izpildē un pilnvaru realizācijā specializētajiem dienestiem vajadzētu stingri turēties pie tiesiskuma principiem un starptautiski atzītām cilvēktiesībām. Šādām institūcijām vajadzētu sniegt regulārus darbības pārskatus un atvieglot plašākai sabiedrībai piekļuvi informācijai par to darbu.³⁰ Apkaršanas institūcijām jābūt pakļautām prokurora un tiesas kontrolei, un speciālas ārējas pārraudzības komisijas, kas sastāv no dažādu valsts institūciju un pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem, var nostiprināt daudzfunkcionālo iestāžu atbildību.³¹

Atbildība un neatkarība savstarpēji pastiprina viena otru. Prakse, piemēram, Latvijā rāda, ka sabiedrības atbalsts, kura priekšnosacījums ir pretkorupcijas institūcijas godaprāts, dažreiz ir izšķiroši svarīgs brīžos, kad iestāde pakļauta politiski motivētiem uzbrukumiem.

Pienācīgi resursi un pilnvaras

Daudzi starptautiskie tiesību instrumenti ietver pienākumu nodrošināt pretkorupcijas institūcijas ar *atbilstīgi apmācītu personālu un ilgtspējīgiem finanšu resursiem*. Pretkorupcijas institūcijas personāla skaitam un profilam vajadzētu atspoguļot tās mandātu un uzdevumus. Piemēram, apkaršanas iestādēm nevajadzētu sastāvēt tikai no izmeklētājiem un/vai prokuroriem, bet arī no tiesu un finanšu ekspertiem, auditoriem un IT speciālistiem. Turklāt mācībām dienesta gaitas ietvaros vajadzētu būt pašsaprotamām.

Globālā mērogā raugoties, nepietiekams personāla skaits un/vai specializētu ekspertu trūkums ir parastā pretkorupcijas institūciju problēma. CAE valstīs

²⁹ Council of Europe. Explanatory report to the Criminal Law Convention on Corruption (ETC no. 173), par. 99. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/173.htm> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

³⁰ UNDP (2005). *Report of the Regional Forum on Anti-corruption Institutions*, Vienna International Center. <http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Lotta/AC%20Forum%20Report.pdf> Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

³¹ Latvijas Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs ir izveidojis Sabiedrisko konsultatīvo padomi, kuras sastāvā ir 15 nevalstisko organizāciju pārstāvji, un Ārvalstu padomnieku grupu, kas kalpo kā forums diplomātiskajiem pārstāvjiem, starptautiskajām organizācijām un ārvalstu uzņēmējiem Latvijā.

aina ir nedaudz citāda. Protams, zināms finanšu vai cilvēkresursu trūkums ir vērojams, bet attiecīgo institūciju apskats, piemēram, Latvijā, Lietuvā un Rumānijā rāda kopumā apmierinošu ainu gan finansējuma, gan cilvēkresursu ziņā. Slovēnija, kur Korupcijas novēršanas komisija ilgstoši strādājusi skarbu finansiālu ierobežojumu apstākļos, šķiet gandrīz izņēmums.³² 2008. gadā bija mēģinājums samazināt atalgojumu arī Speciālās tiesas un Speciālās prokuratūras tiesnešiem un prokuroriem Slovākijā.³³

Starptautiskie standarti par atbilstīgām apmācībām un resursiem attiecas arī uz institūcijām, kas kopumā ir izslēgtas no specializācijas, – uz tiesām. Ir jāizstrādā un jānodrošina mācību programmas par korupcijas jautājumiem tiesnešiem, kas izskata šādas lietas. Maz labuma, ja tikai policija un/vai prokuratūra ir pienācīgi aprīkotas un sagatavotas, bet rūpīgi izstrādāta un izmeklēta lieta izjūk zināšanu un resursu trūkuma dēļ (vai lietu uzkrājuma dēļ) tiesu sistēmā. Tomēr tiesu specializācija liek izrādīt pietiekami lielu piesardzību tādēļ, lai neveidotos “speciālas” tiesas ar dubultu taisnīguma standartu. Aplūkoto CAE valstu vidū Slovākija ir izvēlējusies specializāciju tiesu līmenī, izveidojot Speciālo korupcijas un citu smagu noziegumu tiesu. Šī tiesa esot veicinājusi izskatīto lietu skaitu un līdzsvarotāku pieeju korupcijas lietās.³⁴

Attiecībā uz pretkorupcijas iestādēm, kam ir apkarošanas funkcijas, ANO un Eiropas Padomes konvencijas uzsver, ka ir nepieciešami *efektīvi pierādījumu vākšanas līdzekļi, personu, kas palīdz korupcijas izmeklēšanai un kriminālvajāšanai, aizsardzība un personu, kas ziņo par korupciju un sadarbojas ar varas iestādēm, motivācijas paaugstināšana*. Nereti specializētajām korupcijas apkarošanas institūcijām ir piešķirtas pat vēl plašākas pilnvaras nekā parastajai policijai. Šādas pilnvaras tomēr vajadzētu rūpīgi izvērtēt starptautisko cilvēktiesību standartu gaismā un pakļaut ārējai pārraudzībai.

Atbilstīgu pilnvaru (piemēram, tiesības pieprasīt dokumentus, veikt pārbaudes un noturēt uzklaušanās) jautājums ir būtisks arī novēršanas iestādēm, kurām ir noteiktas *kontroles funkcijas interešu konflikta, politisko partiju finansēšanas un valsts amatpersonu mantiskā stāvokļa deklarēšanas jomās*.

³² Klemenčič, G., Stusek, J., Gaika, I. (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_36595778_36595861_39972191_1_1_1_1,00.html Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

³³ Staroňová, K. (2008). *Anti-Corruption Measures in Slovak Judiciary: Case of Court Management and Special Court*. http://www.nispa.sk/portal/files/conferences/2008/papers/200807221119540.Starova_Judiciary_FinalNEW.doc Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

³⁴ Evaluation Report on the Slovak Republic on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I) Adopted by GRECO at its 36th Plenary Meeting (Strasbourg, 11–15 February, 2008), 22. lpp. [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)4_Slovakia_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)4_Slovakia_One_EN.pdf) Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

Sadarbība ar pilsonisko sabiedrību un privāto sektoru; starpinstitucionālā sadarbība

Bez pilsoniskās sabiedrības un privātā sektora aktīvas iesaistes institucionāli pretkorupcijas centieni visticamāk būs lemti neveiksmei. Tāpēc dažādi starptautisko tiesību instrumenti rosina specializēto pretkorupcijas iestāžu atvērtību un sadarbību ar pilsonisko sabiedrību. Šis standarts attiecas ne tikai uz novēršanas un izglītošanas, bet arī uz apkarošanas iestādēm.

Neviena pretkorupcijas iestāde, lai cik arī plašs būtu tās mandāts, nevar viena pati paveikt visus nozīmīgos uzdevumus korupcijas novēršanā un apkarošanā. Piemērota *koordinācijas, sadarbības un informācijas apmaiņas* līmeņa noteikšanai ir jāņem vērā pastāvošā pretkorupcijas funkciju un uzdevumu "fragmentācija" starp dažādām institūcijām.

Stipra un efektīva starpinstitūciju *sadarbība un informācijas apmaiņa starp tiesībsardzības un kontroles institūcijām* (piemēram, policiju, finanšu kontroles, nodokļu un muitas institūcijām, drošības dienestiem un finanšu ziņu vākšanas vienībām) ir viena no pēdējām, taču svarīgākajām iezīmēm, kas izriet no starptautiskajiem standartiem. Šajā jomā ir ievērojamas problēmas, kas sniedzas no pārkļājošās piekritības un kompetenču konfliktiem līdz kompetences deficītam, kad institūcijas neatzīst piekritību jutīgās lietās un veļ atbildību uz citiem. Ja šai iezīmei nepievērš pienācīgu uzmanību (kā bieži notiek) jau jaunās institūcijas tiesiskā ietvara izstrādes procesā, visticamāk tiks būtiski traucēta tās darbība un sabojātas attiecības ar citām valsts institūcijām.

Pieredze rāda, ka pastāvošie noteikumi, piemēram, kriminālprocesa noteikumi attiecībā uz noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas un kriminālvajāšanas koordināciju (ko parasti veic prokuratūra) paši par sevi nav piemēroti, lai nodrošinātu adekvātu saskaņotības un sadarbības līmeni sarežģītu korupcijas lietu izskatīšanā. Šī tēma ir sevišķi aktuāla, izskatot jautājumus, kas var rasties ārpus konkrētas lietas izmeklēšanas. Sadarbībai ar korupciju saistītu lietu atklāšanā un izmeklēšanā ir nepieciešama lielāka ekspertīzes daudzveidība un lielāks dažādu valsts institūciju ieguldījums nekā citu noziedzīgu nodarījumu un pat organizētās noziedzības gadījumā.

Sadarbībai dabiski piemīt izšķiroša nozīme sistēmās, kurās ir vairākas iestādes un kur novēršanas organizācijas nav institucionāli saistītas ar tiesībsardzības iestādēm. Atkarībā no konkrētajiem institucionālajiem izkārtojumiem dažādās valstīs šos jautājumus risina, izveidojot *speciālas starpdisciplināras koordinācijas komisijas* (it īpaši tur, kur šādas komisijas pārrauga arī nacionālo pretkorupcijas stratēģiju un darbības plānu īstenošanu) vai iekļaujot *speciālas normas par sadarbību un informācijas apmaiņu likumā vai parakstot speciālas vienošanās un memorandumus* ar attiecīgajām institūcijām.

Noslēgums

Daudzās jaunās Eiropas valstīs ir izveidotas dažāda veida pretkorupcijas institūcijas, nereti – lai demonstrētu šo valstu gatavību iestāties Eiropas Savienībā. Gadu gaitā šīs institūcijas – dažām strādājot efektīvāk, dažām strādājot mazāk efektīvi – sāka sagādāt neērtības valdošajām partijām, ietekmīgiem politiķiem un uzņēmējiem, kuru interesēs bija tiesiski apšaubāma piekļuve publiskajam finansējumam un ietekme uz politiskiem lēmumiem.

Nav sevišķi jābrīnās, ka drīz pēc iestāšanās ES daļa politiskās elites izrādīja pretreakciju jaunajām iestādēm, kas aizvien vairāk tika uztvertas kā ierobežojums vai vismaz kaitinošs kavēklis dažām augsta līmeņa amatpersonām. Rumānijas politiķi puda ilgstošu naidīgumu pret šīs valsts pretkorupcijas prokuratūras direktorāta vadītāju, un 2008. gada decembrī viņš savā amatā atradās tikai uz pagaidu lēmuma pamata. Slovēnijā vairākus gadus ir ilguši mēģinājumi likvidēt pretkorupcijas komisiju, kas bauda plašu sabiedrības atbalstu. Latvijā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieku atcēla no amata 2008. gada vasarā, balstoties uz daļēji pamatotiem apgalvojumiem par viņa nepietiekamām vadības spējām.

Tādējādi rodas jautājumi, vai cerības attiecībā uz speciālām pretkorupcijas institūcijām ir izrādījušās veltīgas un vai tika pieļautas kļūdas to uzbūvē. Pretkorupcijas institūcijas izveides loģiskais pamatojums ietver ekspektāciju, ka atšķirībā no vecajām institūcijā jaunā:

“(i) Pati nesasmērēsies ar korupciju vai politisku iejaukšanos; (ii) ar vertikālas integrācijas palīdzību atrisinās koordinācijas problēmas dažādu iestāžu attiecībās; un (iii) centralizēs visu nepieciešamo informāciju un ziņas par korupciju, un uzņemsies pretkorupcijas centienu vadību. No minētā izriet, ka galvenais no pretkorupcijas institūcijas gaidītais iznākums ir vispārīgs uzlabojums pretkorupcijas funkciju realizācijā.”³⁵

Tomēr no Eiropas Savienības dalībvalstu pieredzes Centrāleiropā un Austrumeiropā izriet īpaši izaicinājumi specializēto pretkorupcijas institūciju darbībai, kas saistīti ar starptautiskā monitoringa samazināšanos pēc pievienošanās ES. Jaunā situācija ļāva politiskajām elitēm pret šīm iestādēm kļūt agresīvākām, mēģinot vilkt līnijas, cik tālu drīkst sniegties korupcijas izmeklēšanas. Rezultātā rodas vai nu noklusēta nevēlēšanās/nespēja šķērsot šo līniju (kā daži uzskata par Lietuvu), vai arī atklātas sadursmes starp politiķiem un pretkorupcijas institūcijām (kā Latvijā un Rumānijā). Otrajā gadījumā, pat ja institūcijas nepadodas spiedienam un saglabā autonomiju, pieaug vismaz šķietamas politizācijas risks, jo ilgstošas konfrontācijas ar valdības politiķiem apstākļos tās var izskatīties pietuvinātas politiskai opozīcijai.

³⁵ Meagher, P. (2004). *Anti-corruption Services – A Review of Experience*, IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland). http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=FORMAL_PUBLICATION&ID=3dca81ee-16c2-46f6-a45c-51490fcb3b99 Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

Turklāt korupcijas novēršana un apkarošana ir tik sarežģīts uzdevums, ka pat iestādes ar visplašāko funkciju daudzveidību nespēj izvairīties no koordinācijas problēmām, piemēram, disputiem par piekritību, kaut gan arī gadījuma rakstura naidīgums un konfrontācijas ar citām valsts iestādēm var kaitēt efektīvai darbībai.

Jebkurš vispārīgums par pretkorupcijas institūcijām Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, kas tagad ir Eiropas Savienībā, jāizdara ar vislielāko piesardzību. Tomēr ir vērojamas divas slavējamas iezīmes – pārsvarā šīs iestādes ir izvairījušās no pārvēršanās par politisko pretinieku iebiedēšanas instrumentiem,³⁶ un tās ir saņēmušas ievērojamus resursus³⁷. Šīs pozitīvās īpatnības rāda, ka pretkorupcijas iestāžu izveides eksperiments šajā reģionā pagaidām ir izvairījies no vispārīgas izgāšanas, kaut gan šo institūciju ilgspēja un ietekme uz kopīgo korupcijas situāciju joprojām ir atvērts jautājums.

Pretkorupcijas institūciju darba rezultātu mērīšana ir sarežģīts uzdevums, kura paveikšanai reģiona valstīm arvien var nepietikt ekspertīzes un resursu. Ir sevišķi grūti pārbaudīt, vai kāda konkrēta institūcija kādā konkrētā valstī ir būtiski ietekmējusi vispārīgo korupcijas līmeni. Tomēr datu par korupcijas situāciju uzrādīšana varētu būt izšķirošs faktors, kas pretkorupcijas institūcijai ļautu iegūt un saglabāt sabiedrības atbalstu, un atgaiņāt politiski motivētus uzbrukumus.³⁸

Atrodoties pastāvīgā konfrontācijā ar politiskajām partijām vai zaudējot cīņā pret politisku spiedienu, dažām pretkorupcijas institūcijām pastāv risks kļūt mazefektīvām vai pavisam nenozīmīgām. Protams, katram gadījumam ir savas īpatnības, bet viena atziņa šķiet kopīga: viena vairāk vai mazāk izolēta institūcija, pat ja tā saņem visus nepieciešamos resursus un sasniedz augstu profesionalitāti, nevar pārvarēt korupcijas apburto loku, ja nav atbalstošas kritiskās masas valsts pārvaldē, tiesās un politiskajās partijās.

³⁶ Lietuvu un sevišķi Poliju dažreiz piemin kā šāda vispārīga raksturojuma negatīvus izņēmumus.

³⁷ Slovēnijas Korupcijas novēršanas komisija šajā ziņā varētu būt izņēmums.

³⁸ Kalniņš, V. (2005). Discussion paper *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*. www.oecd.org/dataoecd/62/50/37330934.pdf Pēdējo reizi sk. 16.12.2008.

5. Pielikums. Kvantitatīvs pārskats par korupcijas apkarošanu

Šis pielikums sniedz sistemātisku ieskatu tendencēs, kas Latvijā redzamas korupcijas apkarošanā. Apkopotā informācija ietver datus par personu un lietu skaitu, kas nodotas tiesai par noziedzīgiem nodarījumiem, kuri saistīti ar kukuļošanu (kukuļņemšanu, kukuļa piesavināšanos, starpniecību kukuļošanā, kukuļdošanu) no 1992. līdz 2007. gadam. Turklāt ir plašāks pārskats par personu, kas notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, skaitu un sodiem (no 2005. gada līdz 2008. gada novembra beigām).

5.1. tabula.

Prokuratūras darba rezultāti kukuļošanas noziedzīgo nodarījumu (KL 320.–323. p.) izmeklēšanā

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tiesai nodoto lietu sk.	22	24	18	25	32	21	25	27	12	28	27	26	31	30	53	53
Tiesai nododamo pers. sk.	40	35	34	42	63	28	35	37	19	37	38	48	43	49	79	97

Avots: Ģenerālprokurora Jāņa Maiziša pārskats par prokuratūras darbu 2007. gadā. Dati tabulu veidā. http://www.prokuratūra.gov.lv/doc_upl/Dati_par_2007.xls Pēdējo reizi sk. 03.12.2008.

5.2. tabula.**Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2005. gads)**

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods - brīvības atņemšana					Citi pamatsodi			
		Līdz 1 gadam	1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs	T. sk. piespiedu darbs nosacīti
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	4	0	0	0	0	3	0	0	1	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 2 pēc LKK 162. p.)	8	0	1	0	0	2	3	0	2	0
319. Valsts amatpersonas bezdarbība (t. sk. 2 pēc LKK 163. p.)	10	0	0	0	0	3	5	0	2	0
320. Kukuļņemšana	25	0	6	2	3	14	7	5	0	0
321. Kukuļa piesavināšanās	4	0	1	1	0	2	1	1	0	0
322. Starptniecība kukuļošanā	4	0	0	1	0	3	1	1	0	0
323. Kukuļdošana	19	0	1	2	0	14	3	1	1	1
326. ² Prettiesiska labumu pieprasīšana un pieņemšana	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 03.12.2008.).

5.3. tabula.

Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2006. gads)

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana					Citi pamatsodi			Atbrīvotas no soda
		Līdz 1 gadam	1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs	
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	6	0	0	0	0	5	1	1	0	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 1 pēc LKK 162. p.)	7	0	0	0	0	4	2	0	0	1
319. Valsts amatpersonas bezdarbība (t. sk. 6 pēc LKK 163. p.)	23	0	0	0	0	9	12	0	2	0
320. Kukuļņemšana	26	0	1	1	1	18	5	1	1	0
321. Kukuļa piesavināšanās	3	0	2	0	0	1	0	0	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0
323. Kukuļdošana	20	2	0	0	0	16	2	0	0	0
325. Valsts amatpersonai noteikto ierobežojumu pārkāpšana	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
327. Dienesta viltojums	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 03.12.2008.).

5.4. tabula.**Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2007. gads)**

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods - brīvības atņemšana				Citi pamatsodi		
		1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	9	3	0	0	3	3	0	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 1 pēc LKK 162. p.)	8	0	0	0	4	3	0	1
319. Valsts amatpersonas bezdarbība	7	0	0	0	4	3	2	0
320. Kukuļņemšana	23	3	0	2	16	3	1	0
321. Kukuļa piesavināšanās	5	0	0	0	2	3	0	0
322. Starptniecība kukuļošanā	7	2	0	0	5	0	0	0
323. Kukuļdošana	23	2	0	0	21	0	0	0
326. ² Prettiesiska labumu pieprasīšana un pieņemšana	1	0	0	0	0	0	0	1
327. Dienesta viltojums	1	0	0	0	0	1	0	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 03.12.2008.).

5.5. tabula.

Par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā notiesāto personu skaits (2008. gada janvāris–novembris)

KL un LKK panti	Kopējais skaits	Pamatsods – brīvības atņemšana				Citi pamatsodi			
		1-3 gadi (ieskaitot)	3-5 gadi (ieskaitot)	5-10 gadi (ieskaitot)	Nosacīti	Naudas sods	T. sk. naudas sods nosacīti	Piespiedu darbs	T. sk. piespiedu darbs nosacīti
317. Dienesta pilnvaru pārsniegšana	4	0	0	0	3	0	0	1	0
318. Dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana (t. sk. 2 pēc LKK 162. p.)	8	1	0	0	2	3	0	2	0
319. Valsts amatpersonas bezdarbība (t. sk. 2 pēc LKK 163. p.)	10	0	0	0	3	5	0	2	0
320. Kukuļņemšana	25	6	0	3	14	7	5	0	0
321. Kukuļa piesavināšanās	4	1	1	0	2	1	1	0	0
322. Starpniecība kukuļošanā	4	0	1	0	3	1	1	0	0
323. Kukuļdošana	19	1	2	0	14	3	1	1	1
326. ² Prettiesiska labumu pieprasīšana un pieņemšana	1	0	0	0	0	1	0	0	0

Avots: Tiesu informatīvā sistēma (statistikas dati, publicēti 03.12.2008.).

5.6. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2005	75	18	24%
2006	92	8	8,7%
2007	84	12	14,3%
2008 janv.–nov.	75	16	21,3%

Izejas datu avoti: Tiesu informatīvā sistēma.

5.7. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2005	8	1	12,5%
2006	7	0	0%
2007	8	0	0%
2008 janv.–nov.	8	1	12,5%

Izejas datu avoti: Tiesu informatīvā sistēma.

5.8. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par kukuļņemšanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2005	25	11	44%
2006	26	3	11,5%
2007	23	5	21,7%
2008 . janv.-nov	25	9	36%

Izejas datu avoti: Tiesu informatīvā sistēma.

5.9. tabula.

Notiesāto personu īpatsvars, kurām par kukuļdošanu noteikts reālas brīvības atņemšanas sods 2005., 2006., 2007. gadā un 2008. gada 11 mēnešos

Gads	Notiesāto personu kopskaits	T. sk. sodīti ar reālu brīvības atņemšanu	
		Personu skaits	Procentuāli no kopskaits
2005	19	3	15,8%
2006	20	2	10%
2007	23	2	8,7%
2008 janv.-nov.	19	3	15,8%

Izejas datu avoti: Tiesu informatīvā sistēma.