

**Valts Kalniņš
Lolita Čigāne**

**Ceļā uz godīgāku sabiedrību:
korupcijas novēršanas politikas
jaunākās tendences Latvijā**

**Interēšu konflikts
Īpašumu un ienākumu kontrole
KNAB
Partiju finansēšana**

Atbilst situācijai 2003. gada janvārī

UDK 343.3
Ka 281

Redaktors: Valts Kalniņš

Valts Kalniņš, Lolita Čigāne
Ceļā uz godīgāku sabiedrību: korupcijas novēršanas politikas jaunākās ten-
dences Latvijā, Latvijas Ārpolitikas institūts, Rīga, 2003., 60 lpp.

ISBN 9984-583-32-5

© Latvijas Ārpolitikas institūts
Salikts un iespiests SIA HABITUS

Par autoriem

Valts Kalniņš (I-IV nodaļa) 1998. gadā Latvijas Universitātē ieguvis politikas zinātnes maģistra grādu. Laikā no 1994. līdz 1997. gadam studējis politikas zinātņi arī Oslo universitātē Norvēģijā. Kopš 1998. gada nodarbojas ar korupcijas pētījumiem Latvijas Ārpolitikas institūtā. Viņš ir autors grāmatām „Tiesu vara un korupcija” (2001) un „Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes” (2002).

Lolita Čigāne (V nodaļa) ieguvusi maģistra grādu politiskajā ekonomikā Londonas Ekonomikas skolā un starptautisko attiecību maģistra grādu Centrāleiropas universitātē Budapeštā. Kopš 2002. gada janvāra viņa strādā par projekta direktori Sorosa fonda - Latvija un „Sabiedrības par atklātību – Delna” kopprojektā „Atklāti par 8. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņas finansēm”.

Atbalstītāji

Šis pētījums ir veikts un publikācija sagatavota ar Sorosa fonda – Latvija un Zviedrijas valdības finansiālu atbalstu.

Pateicība

Autori pateicas par palīdzību, ko šī darba veikšanā sniedza VID Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšiece *Anda Krastiņa* (II un III nodaļa), KNAB priekšnieka vietnieks *Rūdolfs Kalniņš* (IV nodaļa) un politologs *Jānis Ikstens* (V nodaļa).

Saturs

Kopsavilkums	5
Ievads	7
I. Institūciju nozīme korupcijas novēršanā	9
II. Interesu konflikta regulējums	12
III. Īpašumu un ienākumu kontrole	24
IV. Pretkorupcijas iestāde	34
V. Partiju finansēšanas sistēma maiņās un attīstībā.	48

Informācijas

1. informācija. Interesu konfliktu un korupcijas definīcijas	7
2. informācija. Vēlētu pārstāvju interešu konflikta regulējums Lielbritānijas parlamentā un Bavārijas pašvaldībās.	15
3. informācija. Ienākuma nodokļa ieviešana Lielbritānijā.	25
4. informācija. Honkongas modelis	35
5. informācija. Rumānijas Premjerministra kontroles departaments.	37
6. informācija. Bertrāna de Spevila ieteikumi pretkorupcijas institūcijām: „atslēgas frāzes”	38
7. informācija. Priekšvēlēšanu kampaņas izmaksu dinamika	53
8. informācija. Priekšvēlēšanu kampaņas izdevumi uz vienu balsstiesīgo	54

Tabulas

1. tabula. Nepilnības interešu konflikta regulējumā	20
2. tabula. Nepilnības īpašumu un ienākumu kontrolē	32
3. tabula. Pretkorupcijas institūciju modeli Eiropas Savienības dalībvalstīs un kandidātvalstīs	35
4. tabula. Nepilnības un riski attiecībā uz KNAB	45
5. tabula. Partiju deklarējamo izdevumu pozīcijas	51

Kopsavilkums

2002. gadā korupcijas novēršanas politika Latvijā pieredzēja daudzas izmaiņas – sākot no jaunu likumu pieņemšanas 7. Saeimas laikā līdz tāda Ministru kabineta izveidei 8. Saeimas laikā, kas tieši cīņu ar korupciju pasludinājis par prioritāti. Šajā brošūrā ir analizēti jaunie likumi, kas regulē interešu konfliktu un partiju finansēšanu. Aplūkotas ir arī jaunizveidotā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja stiprās puses un trūkumi, kā arī ideja par amatpersonu un citu Latvijas iedzīvotāju īpašumu un ienākumu stingrāku kontroli.

Likumu pilnveidošanā Latvija ir sasniegusi ievērojamu progresu. Likums „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” skaidri norāda, ka nav pieļaujama valsts amatpersonas pienākumu pildīšana interešu konflikta situācijā. Politisko organizāciju finansēšanas likums pēc 2002. gadā izdarītajiem grozījumiem nosaka tik lielu atklātību partiju finansēšanā, ka pirms 8. Saeimas vēlēšanām nelegālā naudas aprīte šajā jomā samazinājās. Turklāt Latvija ir izveidojusi speciālu pretkorupcijas iestādi, kura ir apveltīta ar plašām pilnvarām un nes skaidru atbildību par korupcijas novēršanu un apkarošanu.

Tomēr arī darāmā vēl ir daudz. Interesu konfliktu konsekventa novēršana, partiju finansēšanas kontrole un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbība būs sekmīga tikai tad, ja likumu sniegtās iespējas tiks enerģiski, radoši un konsekventi izmantotas. Turklāt arī paši likumi, lai cik progresīvi, ir regulāri jāpilnveido.

Lai pilnvērtīgi īstenotu Interesu konflikta novēršanas likumu, ir jānosaka arī atbildība par visiem šī likuma normu pārkāpumiem. Turklāt praksē ir jāpanāk situācija, kur amatpersonu atrašanās interešu konflikta situācijā nav pieļaujama neatkarīgi no kādām „spraugām” likuma tekstā. Interesu konflikti būtu jānovērš arī Saeimas deputātu un Ministru kabineta locekļu vidū, kad tie šajās institūcijās izvirza priekšlikumus vai pieņem kolektīvus lēmumus.

Aizvien nav atrisināta problēma, ka korumpētas amatpersonas, to radnieki un citi iedzīvotāji var visai netraucēti baudīt nelikumīgi iegūtus līdzekļus. Tāpēc, ja ir šaubas par personas ienākumu un mantas izcelsmes tiesiskumu, būtu jāievieš prasība šo tiesiskumu pamatot, piemērojot pietiekami augstu pierādīšanas sliekšni. Ja šādu pamatojumu nesniegtu, attiecīgo summu varētu vismaz aplikt ar nodokli, bet valsts amatpersonu gadījumā – piemērot arī citas sankcijas.

Nozīmīgākais jautājums politiskās korupcijas novēršanā ir partiju finansējuma kontrole. Politisko partiju atkarība no sponsoriem tuvākajā laikā nemazināsies, ja netiks noteikti stingri ierobežojumi partiju tēriņu vai reklāmas kopapjomiem un KNAB partiju finanses nepārbaudīs pēc būtības. Ir nepieciešams arī palielināt netiešo valsts finansējumu partijām, piešķirot vairāk bezmaksas raidlaika priekšvēlēšanu kampaņas laikā. Tas nodrošinātu partijas ar papildu iespējām uzrunāt sabiedrību, nesadārdzinot reklāmas kampaņas, kā arī kompensētu politiskās reklāmas iespējamo aizliegumu vai ierobežojumus.

Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka ilgie un neveiklie meklējumi 2002. gadā neradīja pārliecību par politiku ieinteresētību biroja sekmīgā darbībā. Tagad, lai arī no biroja vēl nevajadzētu pieprasīt „brīnumus”, ir rūpīgi jāraugās, lai tas savas funkcijas veiktu ar maksimālu atdevi un konsekveni. Birojam ir jāgarantē pilnīga drošība pret politiku nelegitīmu iejaukšanos tā darbā, taču tam jāstrādā tik atklāti un ar tik plašu sabiedrības iesaistīšanu, cik vien iespējams.

Taču izšķiroša nozīme būs tam, vai turpmāk pie varas esošie politiskie spēki būs patiesas apņēmības pilni cīnīties pret korupciju, izvirzot konsekvantas un augstas prasības gan ierēdņiem, gan politiskajiem oponentiem, gan paši sev.

Ievads

2002. gada vasarā Latvijas Ārpolitikas institūts sadarbībā ar Sorosa fondu – Latvija izdeva pētījumu “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un perspektīvas”, kurā tika analizēts valsts amatpersonu interešu konflikta regulējums, ienākumu deklarēšana un publiskais iepirkums. Pētījums atspoguļoja situāciju, kāda tā bija 2001. gada decembrī. Kopš tā laika korupcijas novēršanas politikā ir notikušas vairākas nozīmīgas izmaiņas. 2002. gadā stājās spēkā jauns likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, kas aizstāja agrāko Korupcijas novēršanas likumu. Ir izstrādāts, taču nav pieņemts Fizisko personu sākumdeklarēšanas likumprojekts, ar kura palīdzību iecerēts risināt iedzīvotāju ienākumu un īpašuma kontroles problēmas. Iespējams, pats nozīmīgākais jaunievedums ir Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB), kuru pēc ilgstošas un sarežģītas piemērota priekšnieka meklēšanas nodibināja 2002. gada rudenī.

Šī brošūra ir papildinājums 2002. gada vasarā izdotajam un tagad jau atsevišķos aspektos novecojušajam pētījumam. Jauna tēma ir politisko partiju finansēšanas sistēmas analīze. Šajā jomā 2002. gadā Saeima veica vairākus nozīmīgus uzlabojumus, t.sk. ievērojami pilnveidoja partiju ieņēmumu un tēriņu deklarēšanas sistēmu.

Šeit ir izmantots tāds pats korupcijas un interešu konflikta skaidrojums kā 2002. gadā publicētajā pētījumā. Apjoma ierobežojuma dēļ šeit ir ievietotas tikai jau agrāk publicētās interešu konflikta un korupcijas vienkāršās definīcijas bez plašākiem paskaidrojumiem (sk. 1. informāciju).

1. informācija. Interešu konfliktu un korupcijas definīcijas¹

Interešu konflikta vienkārša definīcija: situācija, kurā personu kā publiskā sektora darbinieku vai amatpersonu ietekmē personiski apsvērumi, darot savu darbu, un tāpēc tā pieņem lēmumus vai veic citas darbības nepiemērotu iemeslu dēļ.

¹ Šī informācija ar korekcijām pārpublicēta no: Kalniņš, V. “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes”, Nordik, 2002, 14.-15. lpp.

Šķietams interešu konflikts: situācija, kurā amatpersona patiesībā neatrodas interešu konflikta situācijā, taču plašākai sabiedrībai un, iespējams, arī amatpersonas priekšniekiem vai citiem kolēģiem var rasties maldīgs iespaids par reāla vai potenciāla interešu konflikta esamību.

Potenciāls interešu konflikts: situācija, kurā pastāv reāla interešu konflikta paaugstināta varbūtība.

Interesešu konflikts likumā „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”: situācija, kurā valsts amatpersonai, pildot valsts amatpersonas amata pienākumus, jāpieņem lēmums vai jāpiedalās lēmuma pieņemšanā, vai jāveic citas ar valsts amatpersonas amatu saistītas darbības, kas ietekmē vai var ietekmēt šīs valsts amatpersonas, tās radnieku vai darījumu partneru personiskās vai mantiskās intereses (1. panta 5. punkts).

Korupcijas vienkārša definīcija: valsts amatpersonai uzticēto pilnvaru launprātīga izmantošana privātam labumam.

Korupcija Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā: 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 (1. panta pirmā daļa).

I. Institūciju nozīme korupcijas novēršanā

Valts Kalniņš

Pirms uzsākt konkrētu likumu un pārvaldes struktūru analīzi, sniegsu nelielu un vienkāršotu ieskatu teorijā par to, kāda vispār varētu būt institūciju (pie kurām ir pieskaitāmi arī likumi) nozīme korupcijas novēršanā. Šāds teorētisks pamatojums nepieciešams tādēļ, ka cilvēki bieži jautā, kāda nozīme ir dažādiem pretkorupcijas likumiem, ja tie, kas ir pie varas, vai tie, kas ierēdņu līmenī likumus izpilda, nevēlas savu darbu veikt godīgi un saskaņā ar šiem likumiem. Šo šaubu kodols ir izsakāms īsā un pat ciniskā apgalvojumā: „Var rakstīt labus likumus, bet reālajā dzīvē tos vienlga nepildīs.”

Ja institūciju definē kā procedūru kopumu vai atkārtotu un sistemātisku darbību kopumu, tad šis jēdziens ietver gan normatīvos aktus, gan valsts aparāta struktūras. Gan politikas zinātnieku vidū, gan plašākā sabiedrībā pastāv skepse par institūciju jeb procedūru nozīmi politikas procesā – likuma normām neesot nozīmes, jo ietekmīgi procesa dalībnieki vienlga atradīsot iespējas likumu “apiet”.

Politikas teorijā ir sastopami dažādi uzskati, kas institūcijām atvēl sekundāru lomu. Piemēram, politiku mēdz aplūkot kā kaut ko, kas ir pakļauts dažādiem ārējiem spēkiem, piemēram, sabiedrības sociālajai struktūrai vai tehnoloģijas attīstībai (kontekstuālisms). Sprotams, ka šajā gadījumā konkrētajām procedūrām (institūcijām), ar kuru palīdzību tiek organizēts politikas process, ir tikai pakārtota nozīme. Cits skatījums uzlūko politiku kā mikro līmeņa aģentu – individu un grupu – rīcības apkopotas jeb agregētas sekas (redukcionisms). Protī, politikā notiek tas, ko vēlas individuāli un/vai grupveida subjekti, un arī institūcijas, protams, atrodas šo subjektu rokās. Ir arī citi teorijas novirzieni, kas institūcijām pašām par sevi piešķir visai ierobežotu nozīmi.²

Kaut arī, balstoties uz dažādām teorijām, institūciju nozīme politikas procesā un konkrēti attiecībā uz korupciju var šķist niecīga, tomēr zinātniskajā un plašākā sabiedriskajā diskursā par korupcijas problēmām institūcijas ieņem nozīmīgu vietu. Institūciju neveiksmes pat mēdz nosaukt kā vienu no nozīmīgākajiem korupcijas

² Pilnīgākam pārskatam par šīm politikas teorijām sk., piemēram: March, J.G., Olsen, J.P. “Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics”, The Free Press, 1989.

cēloniem: proti, problēma saistībā ar korupciju neesot konstatējama tik daudz ekonomiskajā trūcīgumā vai tajā, ka cilvēki nezina, kā pareizi rīkoties, bet institūciju iedarbības trūkumā.³

Patiesi, gan korupciju, gan korupcijas novēršanu bieži saista ar konkrētiem institucionālajiem modeļiem. Latvijā to, piemēram, demonstrē tā sauktā Honkongas modeļa jeb neparasti veiksmīgās Honkongas neatkarīgās pretkorupcijas komisijas piemēra kā vēlamā modeļa biežā pieminēšana. Arī literatūrā ir sastopama nopietna analīze, kur pie noteiktiem priekšnosacījumiem tieši tamlīdzīga institucionāla modeļa ieviešana tiek uzskatīta par nozīmīgu faktoru korupcijas mazināšanā.⁴ Korupcijas novēršanas politikas diskursā izplatīta ir arī fokusēšanās uz pārvaldes procedūru izmaiņšanu tādā veidā, lai mazinātu gan iespējas iesaistīties korupcijā, gan motivāciju to darīt.⁵ Tiešām šķiet loģiski, ka, piemēram, atvieglotas administratīvo lēmumu pārsūdzēšanas iespējas un stingras ierēdņu darba vadlīnijas mazina šo ierēdņu rīcības brīvību un iespējas izspiest kukuļus vai pretlikumīgi vai neētiski apmierināt kukuļdevēju vajadzības. Formula, saskaņā ar kuru maksimāli tiek samazināta amatpersonu rīcības brīvība un viņu varas monopols, vienlaikus nostiprinot viņu pienākumu atskaitīties par savu darbību, ir pat izvirzīta kā viena no efektīvākajām korupcijas novēršanas "receptēm".⁶

Tomēr, piemēram, Latvijā bieži pieminētajā Honkongā (starp citu, arī citās Dienvidaustrumāzijas vietās, kur ieviestas neatkarīgas korupcijas novēršanas institūcijas) institūcijas ir uzskatāmas tikai par instrumentiem politikas subjektu rokās: "Singapūras un Honkongas pieredze korupcijas mazināšanā rāda, ka korupciju ir iespējams samazināt tad, kad politiskie līderi ir patiesi nodevušies šim uzdevumam, objektīvi īstenojot visaptverošus pretkorupcijas pasākumus."⁷ Šķiet, ka reālistiska pieeja uzlūko pretkorupcijas institūcijas tikai kā vienu daļu no faktoru kopuma, kam ir nozīme korupcijas novēršanā. Konkrētais nozīmīgo faktoru loks dažādās sabiedrībās ir ļoti atšķirīgs, bet viens no obligātiem faktoriem vairumā gadījumu ir „augšas” jeb politiskās elites apņēmība (*commitment* – angļu val.).⁸ Turklāt neatkarīgi no konkrēta institucionālā modeļa to pie nelabvēlīgiem apstākļiem ir iespējams padarīt arī par politiskās cīņas ieroci pret politiskajiem oponentiem. Pārmērīga fokusēšanās uz korupcijas novēršanas un apkarošanas institūcijām rada arī risku, ka korupcijas novēršēji neveltīs pietiekami daudz uzmanības

dažādiem strukturālajiem un citiem faktoriem, kas veicina korupciju.⁹ Var droši apgalvot, ka katrā sabiedrībā korupcijas situāciju nosaka virkne šīs sabiedrības īpašību – ekonomiskās un tehnoloģiskās attīstības pakāpe, ģeopolitiskais stāvoklis, dominējošās vērtības u.c.

Šajā brošūrā aplūkotās institūcijas (likumi un pārvaldes struktūras) ir jāuzlūko kā instrumenti cīņai pret korupciju. Tāpat kā namdara instrumenti var palīdzēt mēbeļu izgatavošanā vai mājas uzcelšanā tikai tad, ja ir strādāt gribošs meistars, tāpat šo pretkorupcijas instrumentu pilnveidošanai ir jēga tikai tad, ja ir cilvēki, kuri grib un spēj tos efektīvi izmantot.

Avotu saraksts

1. Caiden, G.E., Dwivedi O.P., Jabbar, J. (eds.). „Where Corruption Lives”, Kumarian Press, Ins. 2001.
2. Klitgaard, R. “Controlling Corruption”, University of California Press, 1991.
3. Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R. and Parris, H.L. “Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention”, ICS Press, 2000.
4. March, J.G., Olsen, J.P. “Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics”, The Free Press, 1989.
5. Miller, W.L., Grodeland, A.B., Koshechkina, T.Y. „A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-communist Europe”, Central European University Press, 2001.
6. Rose-Ackerman, S. “Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press, 1999.

³ Caiden, G.E., Dwivedi, O.P., Jabbar, J. Introduction. // Caiden, G.E., Dwivedi, O.P., Jabbar, J. (eds.). „Where Corruption Lives”, Kumarian Press, Ins. 2001, 5. lpp.

⁴ Sk., piemēram: Klitgaard, R. “Controlling Corruption”, University of California Press, 1991.

⁵ Šādu viedokli pauž daudzi autori. Viens piemērs ir secinājumu nodaļa, kuras nosaukums „A Culture of Corruption? Support, Priorities and Prospects for Reform”, grāmatā: Miller, W.L., Grodeland, A.B., Koshechkina, T.Y. „A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-communist Europe”, Central European University Press, 2001.

⁶ Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R. and Parris, H.L. “Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention”, ICS Press, 2000, 26., 27. lpp.

⁷ Quah, Jon S.T. Combating Corruption in the Asia Pacific Region. // Caiden, G.E., Dwivedi, O.P., Jabbar, J. (eds.). “Where Corruption Lives”, Kumarian Press, Inc., 2001, 141., 142. lpp.

⁸ Sk., piemēram, Rose-Ackerman, S. “Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press, 1999, 161. lpp.

⁹ Turpat, 161., 162. lpp.

II. Interesu konflikta regulējums

Valts Kalniņš

2002. gada 25. aprīlī Saeima pieņēma likumu „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” (turpmāk arī Interesu konflikta novēršanas likums). Galvenais pasludinātais likuma pieņemšanas motīvs bija agrāk spēkā esošā Korupcijas novēršanas likuma nepilnību novēršana. Jaunais likums regulē interešu konfliktu, nosaka virkni ierobežojumu un aizliegumu valsts amatpersonām, kā arī nosaka valsts amatpersonu mantiskā stāvokļa deklarēšanu un deklarāciju pārbaudes mehānismu.¹⁰ Lai gan Interesu konflikta novēršanas likuma izpildes kontrole ir uzdots galvenokārt Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam, līdz pat 2002. gada beigām pārbaudes par šī likuma iespējamiem pārkāpumiem veica Valsts ieņēmumu dienesta (VID) Korupcijas novēršanas kontroles daļa.

Šai brošūrai atvēlētais apjoms ir pārāk mazs, lai sniegtu pilnīgu Interesu konflikta novēršanas likuma un tā piemērošanas prakses analīzi. Tāpēc runa būs par atsevišķiem problemātiskiem aspektiem, kas izriet no likuma teksta, kā arī par atsevišķiem gadījumiem, kad bijušas aizdomas par valsts amatpersonu atrašanos interešu konflikta situācijā. Izskatot paša likuma tekstu, ir rūpīgāk aplūkots tajā noteiktais valsts amatpersonu loks un kontrolējošo institūciju kapacitāte, Interesu konflikta novēršanas likuma saskaņotība ar Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksu un interešu konflikta regulējums attiecībā uz politiskajām amatpersonām.

Dažas problēmas interešu konflikta regulējumā

Valsts amatpersonu loks un kontroles kapacitāte: Interesu konflikta novēršanas likums visai precīzi nosaka valsts amatpersonu loku, uz kuru tas attiecas. Atšķirībā no Korupcijas novēršanas likuma jaunais likums valsts amatpersonu lokā iekļauj arī personas, kuras pilda amata pienākumus ārpus valsts vai pašvaldības institūcijām, ja valsts vai pašvaldība tām saskaņā ar normatīvajiem aktiem pastāvīgi vai uz laiku ir deleģējusi kādu no likumā minētām funkcijām.¹¹ Tas, ka interešu konflikta ierobežojumi attiecas arī uz personām, kurām valsts vai pašvaldības deleģējušas kādas funkcijas, ir pilnīgi pamatoti, tomēr 2002. gada beigās šīs personas vēl nebija pilnībā apzinātas.¹²

Interesu konflikta novēršanas likums neatrisina jau agrāk pastāvējušo problēmu, ka valsts amatpersonu loks ir pārāk plašs, lai kontrolējošā institūcija varētu bez pār-

mērīgiem resursiem kvalitatīvi pārbaudīt viņu deklarācijas un iespējamus interešu konfliktus. 2003. gada 1. janvārī valsts amatpersonu skaits saskaņā ar iestāžu vadītāju iesniegtajiem valsts amatpersonu sarakstiem bija 46 085.¹³ Lai šo deklarāciju pārbaude būtu izsmeloša un kvalitatīva, kā arī nebūtu nepieciešams šim nolūkam izlietot nesamērīgi lielus resursus, būtu nepieciešama sistēma salīdzinoši neliela skaita pārbaudāmo atlasei, kas notiktu pēc nejaušības principa un/vai saskaņā ar noteiktiem kritērijiem. Šī jautājuma risināšana ir īpaši svarīga tāpēc, ka Interesu konflikta novēršanas likums nosaka, ka kontrolējošās institūcijas „pārbauda visu šā likuma 4. panta pirmajā daļā minēto valsts amatpersonu deklarācijas.”¹⁴ Saskaņā ar situāciju 2002. gada 1. maijā likuma 4. panta pirmā daļa aptvēra aptuveni 38 000 amatpersonu.¹⁵ Savukārt VID Korupcijas novēršanas kontroles daļā 2002. gada beigās strādāja 51 cilvēks, un arī Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs Interesu konflikta novēršanas likuma izpildes kontrolei droši vien nevarētu atvēlēt lielāku darbinieku skaitu. Ir skaidrs, ka ar šādiem cilvēku resursiem nevar veikt 38 000 deklarāciju jēgpilnu pārbaudi.

Pēc VID amatpersonas teiktā, VID Korupcijas novēršanas kontroles daļa pati iesāka praksi, kur valsts amatpersonu deklarāciju un iespējamo interešu konfliktu pārbaudes tiek veiktas visos gadījumos, kad mediju ziņas norāda uz šādu pārbaūžu nepieciešamību. Citu lietu atlasei, savukārt, pastāv metodiskās norādes. VID saņēma arī sūdzības no dažādu iestāžu darbiniekiem par citu darbinieku iespējamiem interešu konfliktiem vai citiem likumpārkāpumiem. Kopumā VID prakse parāda, ka ir iespējams izmantot metodes, kas ļauj atlasīt saprātīgu skaitu pārbaudāmo valsts amatpersonu, kas savukārt ļauj veikt jēgpilnas pārbaudes.

Interesu konflikta novēršanas likuma saskaņotība ar Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksu (APK): Interesu konflikta regulējumu vājina līdz galam neatrisinātais administratīvās atbildības jautājums. Piemēram, lai gan Interesu konflikta novēršanas likumā valsts amatpersonām noteiktie specifiskie ierobežojumi var nenosegt kādu interešu konflikta situāciju, valsts amatpersonām jebkurā gadījumā ir noteikts visaptverošs pienākums ziņot par savu iespējamo vai jau esošo interešu konfliktu, kā rezultātā attiecīgo funkciju izpilde ir uzticama citai amatpersonai.¹⁶ APK neparedz atbildību gadījumos, ja valsts amatpersona par interešu konfliktu nav

¹³ VID Korupcijas novēršanas kontroles daļas pārskats par valsts amatpersonu deklarāciju pārbaūžu rezultātiem VID CA un TI no 01.01.2002 līdz 01.01.2003. 15.01.2003.

¹⁴ Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, 27. panta trešā daļa, “Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002., 30.12.2002.

¹⁵ Autora intervija ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieci Andu Krastīnu, 25.11.2002.

¹⁶ Likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 21. panta “Valsts amatpersonas pienākumi” pirmā daļa nosaka: “Valsts amatpersona nekavējoties rakstveidā sniedz informāciju augstākai valsts amatpersonai vai koleģiālajai institūcijai: 1) par pašas, savu radnieku vai darījumu partneru mantisko vai citu personisko ieinteresētību kādas darbības veikšanā, kura ietilpst tās amata pienākumos; 2) par komercsabiedrībām, kuru dalībnieks, akcionārs, biedrs, pārraudzības, kontroles vai izpildinstitūcijas loceklis ir šī valsts amatpersona vai tās radnieks, vai par to, ka pati valsts amatpersona vai tās radnieks ir individuālais komersants, kas saņem attiecīgās valsts vai pašvaldības institūcijas pasūtījumu par iepirkumu valsts vai pašvaldības vajadzībām, valsts vai pašvaldības finansu līdzekļus, valsts vai pašvaldības garantētus kreditus vai valsts vai pašvaldības privatizācijas fonda līdzekļus, izņemot gadījumus, kad tos piešķir atklāta konkursa rezultātā.” Šādos gadījumos attiecīgās valsts amatpersonas funkciju izpildi uzdod citai valsts amatpersonai (21. panta otrā daļa). „Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

¹⁰ Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, 3. pants, “Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

¹¹ Turpat, 4. panta trešā daļa, “Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

¹² Autora intervija ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieci Andu Krastīnu, 25.11.2002.

ziņojusi. APK nenosaka atbildību arī iestādes vadītājam, kas devis padotajam atļauju, teiksim, savienot darbus, pat ja darbu savienošana rezultātā izveidojas interešu konflikts. Turklāt amatpersona var saņemt atļauju no priekšnieka, teiksim, savienot darbus, taču nav noteikta atbildība nedz par to, ka atļaujas prasītājs nav informējis priekšnieku par apstākļiem, kas var izraisīt interešu konfliktu, nedz par to, ka interešu konflikts ir radies vēlāk – jau pēc atļaujas saņemšanas, bet, tā kā atļauja nav terminēta, amatpersona nav atteikusies no amatu savienošana.¹⁷

Vēl viena problēma, kas ir saistīta ar APK un ar ko sastapies VID Korupcijas novēršanas kontroles daļa, ir APK norma, kas administratīvo sodu ļauj uzlikt ne vēlāk kā divu mēnešu laikā no pārkāpuma izdarīšanas dienas, bet, ja pārkāpums ir ilgstošs, - divu mēnešu laikā no tā atklāšanas dienas.¹⁸ Rezultātā nav iespējams saukt valsts amatpersonas pie administratīvās atbildības saskaņā ar APK 166.²⁷ pantu, kas nosaka sodu par nepatiesu ziņu norādīšanu valsts amatpersonas deklarācijā, ja nepatieso ziņu norādīšana konstatēta vēlāk nekā divu mēnešu laikā kopš deklarācijas iesniegšanas. Zinot, ka pārbaudāmo deklarāciju skaits ir visai liels, pastāv liela varbūtība, ka šāds pārkāpums tiek konstatēts vēlāk nekā divu mēnešu laikā. Tāpēc būtu saprātīgi normatīvos aktus grozīt tā, lai amatpersonas saskaņā ar šo pantu varētu sodīt arī vēlāk nekā tikai divus mēnešus pēc deklarācijas iesniegšanas.

Interešu konflikta regulējums attiecībā uz politiskajām amatpersonām: Interešu konflikta regulējums ir nepilnīgs arī attiecībā uz politiskajām amatpersonām – Saeimas deputātiem un Ministru kabineta locekļiem –, kad tās sagatavo vai pieņem “politiskus” lēmumus (piemēram, balso par likumprojektiem). Interešu konflikta novēršanas likuma 11. panta “Administratīvo aktu izdošanas, uzraudzības, kontroles, izziņas vai sodīšanas funkciju veikšanas un līgumu slēgšanas ierobežojumi” piektā daļa arī skaidri nosaka: “Šajā pantā noteiktie administratīvo aktu izdošanas ierobežojumi neattiecas uz Saeimas deputātiem un Ministru kabineta locekļiem, kuri saskaņā ar normatīvajiem aktiem piedalās administratīvo aktu izdošanā.”¹⁹

Problēmu var ilustrēt arī ar šādu piemēru. Ja deputāts izstrādā likumprojektu, kura pieņemšana nesīs nozīmīgu materiālu ienākumu viņa sievai, un tad šo likumprojektu virza uz izskatīšanu, piemēram, komisijā, kuras vadītājs ir šis deputāts pats, tad šo darbību, kas būtībā noved pie interešu konflikta, neierobežo neviens normatīvais akts.

Šīs problēmas risināšanai, piemēram, Saeimā būtu nepieciešama likumdevēja pašregulācija, jo šīs institūcijas īpašais statuss diktē to, ka no ārpus Saeimas deputātiem regulējumu nevar uzspiest. Respektīvi – Saeimas deputātiem būtu pašiem jāvienojas par savu ētikas kodeksu vai cita veida noteikumiem, kas ierobežotu tādus deputātu interešu konfliktus, ko neregulē Interešu konflikta novēršanas

¹⁷ Tiesa, šis brošūras rakstīšanas laikā Saeimā izskatīšanas procesā bija Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa grozījumi, kas šīs nepilnības vismaz daļēji varētu atrisināt.

¹⁸ Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss, 37. pants, “Zinotājs”, 1984, Nr. 51; “Zinotājs”, 1991, Nr. 41.

¹⁹ Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, 11. panta piektā daļa, “Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

likums. Parlamentāriešu pašregulācija ir viens no Eiropā sastopamiem veidiem, kā nodrošināt parlamenta locekļu darbību sabiedrības interesēs un uzticību vēlētāju acīs. Piemēram, Lielbritānijas parlamentā visi ar interešu konfliktu un parlamenta locekļu rīcības ētiku saistītie jautājumi ir paša parlamenta ziņā (sk. 2. informāciju).

2. informācija. Vēlētu pārstāvju interešu konflikta regulējums Lielbritānijas parlamentā un Bavārijas pašvaldībās

Kopš 1995. gada novembra Lielbritānijas parlamenta locekļu pašregulāciju īsteno un uzrauga parlamentārais standartu komisārs (*Parliamentary Commissioner for Standards* – angļu val.) un kopš 1996. gada arī Standartu un privilēģiju komisija (*Standards and Privileges Committee* – angļu val.). Komisāra primārie pienākumi ir saistīti ar reģistriem, kuros tiek fiksētas parlamenta locekļu, viņu pieņemto darbinieku un parlamentāro žurnālistu finansiālās un tamlīdzīgas intereses. Lai gan Lielbritānijas pārstāvju palāta (parlamenta apakšņams) vienmēr ir aizliegusi parlamenta locekļiem balsot par jautājumiem, no kuriem viņi gūst personisku labumu, formāls interešu reģistrs pastāv tikai kopš 1975. gada. No parlamenta locekļiem sagaida, ka viņi deklarēs jebkuras intereses, kas var būt nozīmīgas, runājot debatēs, uzņemoties izmeklēšanas darbu komisijās, izvirzot jautājumus, priekšlikumus, grozījumus un tamlīdzīgi. Citi parlamentārā standartu komisāra pienākumi ir saistīti ar parlamenta locekļu ētikas kodeksu, ko pārstāvju palāta pieņēma 1996. gada jūlijā. Komisāra pienākums ir sniegt padomus Standartu un privilēģiju komisijai par kodeksa interpretāciju un novērot kodeksa izpildi.²⁰

Cits piemērs – šoreiz no Vācijas pašvaldību regulējuma – parāda, ka parlamenta vai vēlētas padomes locekļu interešu konfliktu var arī regulēt, nosakot precīzu ierobežojumu attiecībā uz piedalīšanos apspriedēs un balsošanu. Tā, piemēram, Bavārijas pašvaldību likuma 49. pants “Personiskās iesaistes izslēgšana” nosaka: “(1) [Padomes] loceklis nevar piedalīties apspriedēs un balsošanā, ja lēmums var viņam, viņa dzīvesbiedrei, radniekam vai personai, kas ir radniecībā ar viņu caur laulību līdz trešajai pakāpei, vai fiziskai vai juridiskai personai, ko pārstāv [padomes] loceklis saskaņā ar likumu vai kā advokāts, nest tiešu labumu vai zaudējumu. Tas pats attiecas uz gadījumiem, ja [padomes] loceklis ir iesniedzis eksperta viedokli tādā kapacitātē, kas nav publiska kapacitāte. (2) Par to, vai šādi apstākļi pastāv, pašvaldības padome lemj bez iesaistītās personas līdzdalības. (3) Tāda locekļa līdzdalība, kas ir izslēgts personisko interešu dēļ, noved pie lēmuma atcelšanas, ja šī līdzdalība bijusi izšķiroša balsojuma rezultātam.”²¹

²⁰ Silk, P., Walters, R. “How Parliament Works”, 4th edition, Longman, 1998. 28., 29., 211. lpp.

²¹ Local Government Law, Free State of Bavaria (Bayerische Gemeindeordnung), 49. pants, <http://www.iuscomp.org/gla/index.html> Pēdējo reizi atvērta 16.01.2003.

Iespējams vai reālu interešu konfliktu gadījumi

Lai gūtu ieskatu Interešu konflikta novēršanas likuma piemērošanā, ir aplūkoti vairāki šī likuma piemērošanas gadījumi 2002. gadā. Turklāt dažos gadījumos, kad sabiedrībā bijušas aizdomas par valsts amatpersonu atrašanos interešu konflikta situācijā, konkrētajās situācijās nav bijis Interešu konflikta novēršanas likuma pārkāpumu, bet, iespējams, atklājušies likumā nepietiekami noregulēti valsts amatpersonu darbības aspekti. Kaut arī šis likums stājās spēkā tikai 2002. gada 10. maijā, līdz gada beigām jau bija uzkrājušies visai ievērojama tā piemērošanas prakse. Gadījumu aprakstos apzināti nav nosaukti iesaistīto valsts amatpersonu vārdi un uzvārdi. Lai gan lasītāji, kas aprakstītajiem procesiem sekojuši, sapratīs, par kurām personām ir runa, iecere ir vērst galveno uzmanību uz principiāliem jautājumiem, nevis uz konkrētu personu apspriešanu.

Rīgas domes priekšsēdētājs un Informācijas un sabiedrisko attiecību nodaļas vadītājs: Rīgas domes priekšsēdētājs 2002. gada augustā Ādažu pagastā uzsācis priekšdarbus personīgās dzīvojamās mājas būvei uz Rīgas domes Informācijas un sabiedrisko attiecību nodaļas vadītāja īpašumā esošas zemes. Jau iepriekš – 2002. gada 3. aprīlī – domes priekšsēdētājs un nodaļas vadītājs noslēguši vienošanos, saskaņā ar kuru viņi apņēmušies līdz 2002. gada 30. decembrim noslēgt nomas līgumu ar izpirkuma tiesībām par attiecīgā nekustamā īpašuma daļas iznomāšanu domes priekšsēdētājam.

4. septembrī abi partneri noslēguši līgumu par nodaļas vadītājam piederošā nekustamā īpašuma nomu. Saskaņā ar šo līgumu nodaļas vadītājs nodevis, bet domes priekšsēdētājs pieņēmis lietošanā šo nekustamo īpašumu un uz tā esošo jaunbūvi, paredzot, ka nomas maksa tiek maksāta pa daļām, atsevišķi vienojoties, desmit gadu laikā.

Savās savstarpējās attiecībās abas valsts amatpersonas, iespējams, pārkāpa Interešu konflikta novēršanas likumu. VID Korupcijas novēršanas kontroles daļa konstatēja, ka domes priekšsēdētājs laikā no 2002. gadā jūlija līdz 4. septembrim, kad tika noslēgts nomas līgums, bija pieņēmis no nodaļas vadītāja zemes lietošanas tiesības, tādējādi pieņemot Interešu konflikta novēršanas likumā minētu dāvanu.

Proti, likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” 13. panta pirmajā daļā noteikts, ka valsts amatpersonai ir aizliegts tieši vai netieši pieņemt dāvanas. Savukārt šī panta otrajā daļā noteikts, ka par dāvanām uzskatāmi jebkuri mantiski vai citāda veida labumi, tajā skaitā pakalpojumi, tiesību nodošana, atsvabināšana no pienākuma, atteikšanās no kādas tiesības par labu valsts amatpersonai vai tās radniekam. Līdz ar to domes priekšsēdētāju atzina par vainīgu pārkāpuma izdarīšanā, un viņam uzlika naudas sodu Ls 150 apmērā.²²

Līdz ar nomas līguma noslēgšanu 4. septembrī domes priekšsēdētājs vairs nebija vainojams dāvanas pieņemšanā, taču tādējādi viņam izveidojušās darījumu attiecības ar savu padoto. VID pārbaudi turpināja un konstatēja, ka nodaļas vadītājs ir nodevis domes priekšsēdētājam lietošanā nekustamo īpašumu. Saskaņā ar Interešu konflikta novēršanas likumu šāds īpašums ir jādeklarē, un tādējādi saskaņā ar šo pašu likumu nodaļas vadītājs ir uzskatāms par domes priekšsēdētāja darījumu partneri.

Interešu konflikta novēršanas likums nosaka, ka valsts amatpersonai, pildot valsts amatpersonas pienākumus, ir aizliegts sagatavot vai izdot administratīvos aktus, veikt uzraudzības, kontroles, izziņas vai sodīšanas funkcijas, slēgt līgumus vai veikt citas darbības, kurās šī valsts amatpersona, tās radnieki vai darījumu partneri ir personiski vai mantiski ieinteresēti. Likumā minētās “citas darbības” ietver arī iestādes iekšējo lēmumu pieņemšanu un citas konkrētās valsts amatpersonas kompetencei atbilstošas darbības.

No Informācijas un sabiedrisko attiecību nodaļas vadītāja darba apraksta izriet, ka šī amatpersona ir pakļauta Rīgas domes priekšsēdētājam. 2002. gada oktobrī VID vērsa domes priekšsēdētāja uzmanību uz Interešu konflikta novēršanas likuma noteiktajiem ierobežojumiem, kuri viņam jāievēro attiecībā uz domes Informācijas un sabiedrisko attiecību nodaļas vadītāju, kurš vienlaikus ir arī priekšsēdētāja darījumu partneris.²³

2002. gada 25. oktobrī Liepājas tiesa izskatīja Rīgas domes priekšsēdētāja sūdzību sakarā ar VID lēmumu par saukšanu pie administratīvās atbildības un naudas sodu uzlikšanu. Tiesa šo sūdzību apmierināja, atceļot minēto lēmumu.²⁴ VID iesniedza apelācijas sūdzību Kurzemes apgabaltiesai, taču šis brošūras rakstīšanas laikā tā vēl nebija izskatīta. Tajā laikā arī Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs bija uzsācis pārbaudi par to, vai domes priekšsēdētājs bija izdarījis likuma pārkāpumu, stājoties darījumu attiecībās ar savu padoto.

Saistībā ar šo gadījumu brošūras rakstīšanas laikā nebija izdarāmi galīgi secinājumi, jo vēl nebija nedz beigusies KNAB sāktā pārbaude, nedz izskatīta Rīgas domes priekšsēdētāja sūdzība tiesā. Taču, ja likuma pārkāpumi apstiprinās, kļūst skaidrs, ka interešu konflikta kontroles jomā Latvijā ir pieņemta pareiza pieeja tādā ziņā, ka to kontrolē specializēta institūcija, nevis šis uzdevums ir atstāts iestāžu vadītāju pārziņā. Ir nepieciešama kontrolējošo institūciju gatavība veikt sarežģītas pārbaudes arī attiecībā uz augstām valsts amatpersonām, t.sk. pašiem iestāžu vadītājiem.

Ventspils domes priekšsēdētājs un sabiedriskās organizācijas: Ventspils domes priekšsēdētājs piesaistīja uzmanību saistībā ar iespējamu interešu konfliktu, jo viņš

²³ VID ģenerāldirektors Sončiks A. Rīgas domes priekšsēdētājam G. Bojāram. Par likuma “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” prasību ievērošanu. 2002. gada oktobris.

²⁴ VID ģenerāldirektors Sončiks A. Apelācijas sūdzība par Liepājas tiesas 2002. gada 25. oktobra spriedumu lietā Nr. C20-381602/6 sakarā ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieces A. Krastiņas 2002. gada 5. septembra lēmumu. 2002. gads.

²² Valsts ieņēmumu dienesta amatpersonas lēmums par saukšanu pie administratīvās atbildības. 05.09.2002.

paralēli savam domes amatam bijis arī sabiedriskas organizācijas Biznesa attīstības asociācija (BAA) valdes priekšsēdētājs un kopš 2001. gada vasaras saņēmis algu Ls 10 000 mēnesī jeb Ls 120 000 gadā.²⁵

BAA gada pārskats atklāja, ka 2001. gadā šī organizācija saņēmusi no Ventspils attīstības aģentūras (VAA) ziedojumu Ls 70 000 apmērā. VAA savukārt izveidota pirms vairāk nekā četriem gadiem, tās prezidents arī ir Ventspils domes priekšsēdētājs, bet galvenie darbības mērķi — Ventspils mārketinga stratēģijas un publicitātes veidošana. VAA gada pārskats liecina, ka šī aģentūra, kas saskaņā ar statūtiem „pārtiek” no ziedojumiem (2001. gadā tas bijis mērķziedojums no „Ventspils naftas” pilsētas mārketinga īstenošanai — Ls 30 000), biedru naudām (Ls 35 000) un citiem likumā atļautiem ieņēmumiem (Ls 31 727), pati savukārt ziedojusi nozīmīgu summu Biznesa attīstības asociācijai.

No interešu konflikta viedokļa šajā gadījumā ir nozīmīgi vismaz divi apstākļi. Pirmkārt, Ventspils domes priekšsēdētāja rīcība var būt uzskatāma par valsts amatpersonas ētikas noteikumu pārkāpumu. Interešu konflikta likuma 22. panta otrā daļa nosaka: “Valsts amatpersona atsakās no tās amata pienākumu veikšanas vai valsts amatpersonas amata savienošanas visos gadījumos, kad ētisku apsvērumu dēļ varētu tikt apšaubīta tās darbības objektivitāte un neitralitāte.” Turklāt, tā kā Ventspils pilsētas domes un tās priekšsēdētāja pilnvarās ietilpst arī tādu lēmumu pieņemšana, kas var ietekmēt, piemēram, vairāku BAA un VAA dibinātāju un valžu locekļu vadītu uzņēmumu darbību, šajā gadījumā ir runa par augstu interešu konflikta risku. To, vai šāds interešu konflikts tiešām izveidojies, varētu noskaidrot dziļā un visaptverošā pārbaude.

Otrkārt, šis gadījums liek apšaubīt to, cik pamatota ir likumā noteiktā gandrīz beznosacījumu atļauja amatpersonām ieņemt amatus sabiedriskās organizācijās. Piemēram, Interešu konflikta novēršanas likuma 7. panta piektā daļa nosaka: “Pašvaldību domju (padomju) priekšsēdētājiem [...] ir atļauts savienot valsts amatpersonas amatu [...] ar: [...] amatu sabiedriskajā, politiskajā vai reliģiskajā organizācijā [...]” Arī amata ieņemšana sabiedriskā organizācijā var radīt intereses, kas nelabvēlīgi ietekmē valsts amatpersonas oficiālo pienākumu veikšanu.

Ministru prezidenta brauciens ar privātu jahtu: 2002. gada vasarā Ministru prezidents daļu sava atvaļinājuma pavadīja uz kādam kokapstrādes uzņēmumam piederošas jahtas, kuģojot gar Turcijas piekrasti. Tas sabiedrībā radīja aizdomas par iespējamu interešu konfliktu vai pat korupciju. Premjers norādīja, ka ar uzņēmumu saistīti viņa ģimenes draugi, ar kuriem kopā viņš devies ceļojumā. Par ceļojumu tā dalībnieki maksājuši vienlīdzīgās daļās.

Uz aizdomām par iespējamu premjera atrašanos interešu konfliktā vedināja tas, ka 2001. gadā valdība atbalstīja šī kokapstrādes uzņēmuma aptuveni 16,1 miljonu latu vērtu investīciju projektu. Atbilstoši likumam „Par uzņēmumu ienākuma

nodokli” uzņēmums varēja saņemt 40% uzņēmuma ienākuma nodokļa atlaidi par uzņēmuma attīstībā ieguldītajiem līdzekļiem, ja tas notiek valsts atbalstīta liela investīciju projekta ietvaros, kurā trīs gadu laikā ieguldīti vismaz 10 miljoni latu.

VID, veicot šīs lietas pārbaudi, konstatēja, ka nav pamata apšaubīt Ministru kabineta 2001. gada 27. decembrī pieņemtā rīkojuma „Par akciju sabiedrības [attiecīgā uzņēmuma nosaukums] atbalstāmo investīciju projekta ietvaros veiktajiem ieguldījumiem” likumību.²⁶ Attiecībā uz premjera braucieni ar jahtu, VID, balstoties uz kokapstrādes uzņēmuma darbinieces, kas bija brauciena grupas vecākā, paskaidrojumu un premjera sniegto atbildi, secināja, ka nav pamata šo atpūtas braucieni uzskatīt par dāvanu premjeram, jo viņš, kā arī viņa dzīvesbiedre, norēķinājies par braucieni atbilstoši sniegtajiem pakalpojumiem.

Šajā gadījumā problēma ir apstākļi, ka nav skaidri noteikti ierobežojumi attiecībā uz valsts amatpersonu – Ministru kabineta locekļu – interešu konfliktiem, kas varētu rasties saistībā ar Ministru kabineta kolektīvi pieņemtiem lēmumiem, ja šīs amatpersonas ir saistītas vai gūst kādu labumu no personām, kas bijušas ieguvējas no valdības lēmuma. Turklāt visai grūti ir arī pārbaudīt, vai šādos gadījumos valsts amatpersonas tiešām ir pilnībā norēķinājušās par saņemtajiem labumiem. Pārbaudes laikā sniegtie iesaistīto personu paskaidrojumi var arī nebūt drošs informācijas avots. Zinot, ka kontrolējošā institūcija šim gadījumam pievērsusi uzmanību, norēķinus it kā apstiprināšus dokumentus, iespējams, var sagatavot arī pēc tam.

Rīgas domes deputāta brauciens: Pamatojoties uz publikācijām plašsaziņas līdzekļos, VID Korupcijas novēršanas kontroles daļa veica pārbaudi par Rīgas domes Satiksmes un transporta lietu komitejas priekšsēdētāja iespējamo interešu konfliktu, dodoties komandējumā uz Franciju, kur ceļa un uzturēšanās izdevumus sedza Francijas kompānija “Systra”.

VID saņemtajā informācijā no Rīgas domes bija norādīts, ka šis komandējums noformēts, ņemot vērā Francijas vēstniecības uzaicinājumu, sakarā ar Francijas valdības finansējumu Francijas Ekonomikas, finanšu un rūpniecības ministrijas programmas FASEP realizācijai un saskaņā ar Rīgas domes un uzņēmuma “Systra” parakstīto memorandu par sadarbību ātrgaitas tramvaju ieviešanas iespēju izpētē. Rīgas dome informēja, ka komitejas priekšsēdētāja komandējuma ceļa un viesnīcas izdevumi 961 eiro apmērā tika segti no Francijas valdības finansējuma FASEP programmas realizācijai.

Francijas vēstniecības Latvijā padomnieks Valsts ieņēmumu dienestam skaidrojis, ka šajā gadījumā Francijas valdība savu atbalstu Latvijai realizējusi, piešķirot līdzekļus FASEP programmai, kuras ietvaros franču kompānija “Systra” veicot izpēti darbus Rīgas pilsētā. Padomnieks arī apliecinājis, ka komandējums apmaksāts no FASEP līdzekļiem.

²⁵ Trops, J. „Lemberga maks pildās tranzitnieku naudas kēdē”, „Diena”, 29.08.2002.

²⁶ VID ģenerāldirektors Sončiks, A. Laikraksta „Neatkarīgā Rita Avīze” galvenajam redaktoram A. Bērziņam. Par Ministru prezidentu A. Bērziņu. 2002. gada oktobris.

Rezultātā VID konstatēja, ka Rīgas domes Satiksmes un transporta lietu komitejas priekšsēdētājs nav pārkāpis likumā “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonas darbībā” noteiktos dāvanu pieņemšanas ierobežojumus – viņš, pildot valsts amatpersonas pienākumus, nav pieņēmis dāvanas vai jebkādas mantiskus vai citāda veida labumus, jo viņa komandējuma izmaksas nav segusi privāta ārvalstu kompānija, bet gan Francijas valdība sadarbības programmas ietvaros.²⁷

Latvijā ir bijuši arī citi gadījumi, kad ārvalstu firmas apmaksājušas valsts amatpersonu ārzemju braucienus, taču nauda faktiski ir nākusi no šo ārvalstu valdībām caur šīm firmām. No likuma viedokļa apšaubāms šķiet secinājums, ka tas, vai valsts amatpersona ir vai nav saņēmusi dāvanu, ir atkarīgs no tā, vai konkrētais labums nācis no privātas firmas vai ārvalstu valdības. Interese konflikta novēršanas likuma normas attiecībā uz dāvanām šādu atšķirību neparedz. Acimredzot šajā aspektā normatīvo aktu normas ir pilnveidojamas. Lai arī varētu uzskatīt, ka daudzos gadījumos valsts amatpersonu došanās komandējumos, kurus apmaksā ārvalstu valdības, nerada nekādas šaubas, ka šāda apmaksā varētu nelabvēlīgi ietekmēt amatpersonas pienākumu pildīšanu, nav pamata uzskatīt, ka šādi pakalpojumi no citu valstu valdībām nekad nevar radīt interešu konfliktu. Šis jautājums varētu būt īpaši nozīmīgs gadījumos, kad ārvalsts valdības intereses būtu pretrunā ar Latvijas interesēm.

Apkopojums

Nodaļas noslēgumā ir veikts apkopojums par atsevišķām nepilnībām, kas saglabājušās interešu konflikta regulējumā (sk. 1. tabulu). Dažas no šīm nepilnībām ir detalizētāk aplūkotas šajā nodaļā, bet citas tikai konstatētas kopsavilkumā. Pie-

1. tabula. Nepilnības interešu konflikta regulējumā

Nepilnība	Kas būtu jādarā
Pārbaudāmo deklarāciju daudzums pārsniedz kontrolējošo institūciju kapacitāti.	Samazināt pārbaudāmo deklarāciju skaitu, piemērojot dažādas metodes pārbaudāmo deklarāciju atļasei.
Administratīvo pārkāpumu kodekss nenosaka atbildību par virkni pārkāpumu, piemēram, par to, ka valsts amatpersona nav ziņojusi par savu interešu konfliktu vai turpinājusi izmantot saņemto atļauju savienot amatus pat pēc tam, kad ir radies interešu konflikts. Atbildība nav noteikta arī iestāžu vadītājiem par savu padoto interešu konfliktu pieļaušanu.	Saskaņot Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksu ar likumu “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”.

Nav apmierinoši noregulēts Saeimas deputātu un Ministru kabineta locekļu interešu konflikta jautājums.	Saeimai un Ministru kabinetam būtu jāpieņem savi interešu konflikta un/vai ētikas noteikumi. Alternatīva – tos varētu iestrādāt Interese konflikta novēršanas likumā.
Praksē nedarbojas Interese konflikta novēršanas likuma prasība atteikties no amata pienākumu veikšanas vai valsts amatpersonas amata savienošanas visos gadījumos, kad ētisku apsvērumu dēļ varētu tikt apšaubīta amatpersonas darbības objektivitāte un neitralitāte.	Veikt izglītojošus pasākumus; normatīvajos aktos noteikt atbildību un praksē saukt pie atbildības par šīs prasības neievērošanu.
Speciālie valsts amatpersonas amata savienošanas ierobežojumi ļauj dažādām amatpersonu grupām savienot valsts amatpersonas amatu ar amatu sabiedriskajā, politiskajā vai reliģiskajā organizācijā, kā arī ar pedagoga, zinātnieka, ārsta vai radošo darbu, nenorādot, ka tas atļauts tikai gadījumā, ja nerodas interešu konflikts.	Noteikt, ka amatu savienošana nav pieļaujama, ja rodas interešu konflikts.
Atsevišķām amatpersonu grupām speciālie valsts amatpersonas amata savienošanas ierobežojumi ir pārāk stingri.	Atsevišķām amatpersonu grupām noteikt ierobežojumus tikai gadījumos, kad var rasties interešu konflikts.
Interese konflikta ierobežojumi neattiecas uz personām, kas pilda sabiedrībai svarīgas funkcijas, bet nav valsts amatpersonas, piemēram, ārstiem un pasniedzējiem.	Dažādos līmeņos noteikt interešu konflikta ierobežojumus arī citām personām (ne tikai valsts amatpersonām). Šie ierobežojumi to piemērošanas atvieglošanai varētu būt mazāk detalizēti nekā attiecībā uz valsts amatpersonām.
Interese konfliktu pārbaudes nereti ir vērstas uz to, lai konstatētu, vai valsts amatpersonas ir vai nav pārkāpušas kādus specifiskus ierobežojumus, nevis uz to, lai konstatētu, vai šī persona ir vai nav atradusies interešu konfliktā.	Ar interese konfliktiem saistītās pārbaudēs uzmanība būtu jāpievērš galvenokārt tam, vai amatpersonas atrodas vai neatrodas interešu konfliktos, pat ja nav konstatējami atsevišķu specifisku ierobežojumu pārkāpumi.
Likumā noteiktais radnieku loks, kas var izraisīt interešu konfliktu, ir pārāk šaurs.	Paplašināt noteikto radnieku loku.

mēram, visai šaurs ir to personu loks, ko aptver likumā lietotais termins „radnieks”. Tas ir šaurāks nekā, piemēram, Saeimā pirmajā lasījumā pieņemtajā Sabiedriskā labuma organizāciju likumprojektā iekļautajā interešu konflikta ierobežojumā, kur sabiedriskā labuma organizācijai aizliegts dot aizdevumus, sniegt galvojumus, izdot vekselus vai citādi finansēt dibinātājus, valdes un citu pārvaldes institūciju (ja tādas ir izveidotas) locekļus, kā arī citas personas ar līdzīgu mantisko ieinteresētību, it īpaši laulātos, radniekus un svainus, skaitot radniecību līdz otrajai pakāpei un svainību līdz

²⁷ VID Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšniece Krastiņa A. Par G. Pilsuma komandējumu. 29.11.2002.

pirmajai pakāpei.²⁸ Tātad šeit radnieku loks ir krietni plašāks nekā Interesešu konflikta novēršanas likumā noteiktais (tēvs, māte, vecmāte, vecaistēvs, bērns, mazbērns, adoptētais, adoptētājs, brālis, māsa, pusbmāsa, pusbrālis, laulātais).

Turpreti atsevišķos gadījumos likumā noteiktie ierobežojumi ir uzskatāmi pat par pārāk stingriem. Tā, piemēram, saskaņā ar Interesešu konflikta novēršanas likuma 7. panta trešo daļu Nacionālo bruņoto spēku profesionālā dienesta karavīrs nedrīkstētu būt pat dzīvnieku mīlotāju biedrības valdes loceklis, jo viņš nedrīkst ieņemt nekādus amatus sabiedriskajās organizācijās. Rūpīgi caurlūkojot speciālos valsts amatpersonas amata savienošanas ierobežojumus un to piemērošanas praksi, iespējams, atklātos arī citi pārmērīgi ierobežojumi.

Latvijā neatrisināta problēma ir arī tā, ka interesešu konfliktu ierobežojumi attiecas tikai uz valsts amatpersonām. Taču arī publiski finansētās nozarēs, piemēram, medicīnā un izglītībā, kur strādā ne tikai valsts amatpersonas, strādājošo (teiksim, ārstu un pasniedzēju) atrašanās interesešu konflikta situācijā var graut attiecīgo institūciju darbu sabiedrības interesēs.

Tomēr tas, ka šajā nodaļā runāts galvenokārt par interesešu konflikta regulējuma nepilnībām, nenozīmē, ka šis regulējums Latvijā nav jau ievērojami attīstīts. Analizējot normatīvo aktu pilnveidošanu, ir redzama skaidra virzība uz reālu interesešu konfliktu pilnīgu aizliegšanu Latvijā valsts amatpersonu darbībā. Interesešu konflikta novēršanas likumā ir vispārēja prasība valsts amatpersonai nekavējoties rakstveidā sniegt informāciju augstākai valsts amatpersonai vai koleģiālai institūcijai, piemēram, par pašas, savu radnieku vai darījumu partneru mantisko vai citu personisko ieinteresētību kādas darbības veikšanā, kura ietilpst tās amata pienākumos.²⁹ Ja tiks pieņemti un praksē stingri piemēroti grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā, kas nosaka atbildību par valsts amatpersonu atrašanos un funkciju veikšanu interesešu konflikta situācijā, reāla interesešu konflikta nepieļaujamība arī praksē varētu kļūt par vispārēji respektētu principu.

Avotu saraksts

Grāmatas

1. Silk, P., Walters, R. "How Parliament Works", 4th edition, Longman, 1998.

Normatīvie akti un to projekti

1. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss, "Zinotājs", 1984, Nr. 51; "Zinotājs", 1991, Nr. 41.

²⁸ Likumprojekts "Sabiedriskā labuma organizāciju likums", 11. pants. Pieņemts 1. lasījumā 19.12.2002. www.saeima.lv Pēdējo reizi atvērta 02.02.2003.

²⁹ Likums "Par interesešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā", 21. panta pirmās daļas 1. punkts, "Latvijas Vēstnesis", 09.05.2002.

2. Likums "Par interesešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā", "Latvijas Vēstnesis", 09.05.2002., 30.12.2002.
3. Likumprojekts "Sabiedriskā labuma organizāciju likums", 11. pants. Pieņemts 1. lasījumā 19.12.2002. www.saeima.lv Pēdējo reizi atvērta 02.02.2003.
4. Local Government Law, Free State of Bavaria (Bayerische Gemeindeordnung), <http://www.iuscomp.org/gla/index.html> Pēdējo reizi atvērta 16.01.2003.

Iestāžu dokumenti

1. VID Korupcijas novēršanas kontroles daļas pārskats par valsts amatpersonu deklarāciju pārbaūžu rezultātiem VID CA un TI no 01.01.2002 līdz 01.01.2003. 15.01.2003.
2. VID Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšiece Krastiņa A. Par G. Pilsuma komandējumu. 29.11.2002.
3. VID ģenerāldirektors Sončiks A. Apelācijas sūdzība par Liepājas tiesas 2002.gada 25. oktobra spriedumu lietā Nr. C20-381602/6 sakarā ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieces A. Krastiņas 2002. gada 5. septembra lēmumu. 2002. gads.
4. VID ģenerāldirektors Sončiks A. Laikraksta „Neatkarīgā Rīta Avīze” galvenajam redaktoram A. Bērziņam. Par Ministru prezidentu A. Bērziņu. 2002. gada oktobris.
5. VID ģenerāldirektors Sončiks A. Rīgas domes priekšsēdētājam G. Bojāram. Par likuma "Par interesešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" prasību ievērošanu. 2002. gada oktobris.
6. Valsts ieņēmumu dienesta amatpersonas lēmums par saukšanu pie administratīvās atbildības. 05.09.2002.

Masu saziņas līdzekļi

1. Trops, J. „Lemberga maks pildās tranzītnieku naudas ķēdē”, „Diena”, 29.08.2002.

Intervijas

1. Autora intervija ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieci Andu Krastiņu, 25.11.2002.

III. Īpašumu un ienākumu kontrole

Valts Kalniņš

Viena no nozīmīgākajām problēmām, kas saistīta ar korupcijas novēršanu un apkarošanu Latvijā, ir tā, ka ir apgrūtinātas iespējas noskaidrot, piemēram, valsts amatpersonas vai tās radnieku īpašuma izcelsmes avotus, ja šī persona norāda uz nepārbaudāmiem un pietiekami seniem avotiem. Šī problēma jau tika analizēta pētījumā “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un perspektīvas”. Tās risināšanai Latvijā daudz ir runāts par īpašuma sākumdeklarēšanas jeb tā sauktās nulles deklarācijas ieviešanu. 2002. gada vasarā publicētajā pētījumā sākumdeklarēšanas ideja bija skaidrota šādi:

“Latvijā sabiedriskajās debatēs eksperti, politiķi un žurnālisti bieži ir minējuši tā saukto **īpašuma sākumdeklarēšanu** (alternatīvi – nulles deklarēšanu) kā efektīvu pretkorupcijas instrumentu. Idejas jēga korupcijas novēršanas kontekstā, cik tā noprotama no dažādām publiskām debatēm, ir novērst situācijas, kad korupcijā iesaistītas amatpersonas, kuru īpašumi ievērojami pārsniedz to deklarētos ienākumus, skaidro šo īpašumu izcelsmi ar agrākiem un nepārbaudāmiem ienākumu avotiem (piemēram, puķu vai cūkgaļas tirgošanu PSRS laikā). Lai novērstu šādu situāciju, šīm personām būtu jādeklarē viss tām piederošais īpašums noteiktā laika momentā. Turklāt, lai novērstu īpašuma slēpšanu zem citu personu vārdiem, jādeklarē būtu ne tikai amatpersonām vien, bet visiem iedzīvotājiem. Valsts institūcijas varētu pārbaudīt visus īpašuma pieauguma avotus pēc deklarāciju iesniegšanas. Šeit aprakstītais ir nevis tehniski precīzs sākumdeklarēšanas modeļa raksturojums, bet gan sabiedrībā izplatīts vispārīgs priekšstats par šo pasākumu.”³⁰

2001. gada beigās valdībā tika izstrādāts Fizisko personu sākumdeklarēšanas likumprojekts, taču vēl vairāk nekā pēc gada – 2003. gada sākumā – tas nebija pieņemts. Tā kā situācija sākumdeklarēšanas jautājumā nav būtiski mainījies, proti, šāda deklarēšanas sistēma aizvien nav pieņemta, šeit netiks analizētas jau agrāk aplūkotas problēmas.

Tiesa, zināmas izmaiņas valsts amatpersonu īpašumu un ienākumu kontrolē ir ienesis jaunais likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”. Salīdzinot ar Korupcijas novēršanas likumā noteikto, Interesu konflikta novēršanas likums prasa valsts amatpersonas deklarācijā norādīt pilnīgāku informāciju. Piemēram, amatpersonām ir jādeklarē ne tikai to īpašumā esoši nekustamie īpašumi un transportlīdzekļi, bet arī tādi, kas ir šo amatpersonu valdījumā un lietošanā (t.sk. nomāti

nekustamie īpašumi un uz lizinga iegādāti transportlīdzekļi).³¹ Tādējādi valsts amatpersonai vairs nav likumīgu iespēju slēpt šādus uz citu personu vārda reģistrētus īpašumus, kurus tā pati lieto. Tiesa, pienākums deklarēt šādus īpašumus neatrisina problēmu gadījumos, kad uz citu personu vārda tiek pierēģistrēti īpašumi, kurus pretlikumīgā ceļā guvušas pašas amatpersonas, teiksim, pienemot kukuli.

Ideja īstenot vienreizēju īpašuma sākumdeklarēšanu būtībā ir centiens ar vienreizējas deklarēšanas palīdzību panākt tik salīdzinoši pilnīgu īpašumu un pēc tam arī ienākumu fiksēšanu, kādu panāk, piemēram, dažu Rietumeiropas valstu nodokļu sistēmas. Nav gan zināms, ka kāda no šīm valstīm būtu nonākusi pie efektīvas īpašumu un ienākumu fiksēšanas sistēmas ar vienreizējas akcijas palīdzību. Drīzāk pašreizējā situācija tajās ir panākta ilgstošā procesā, kur soli pa solim ir uzlabota nodokļu iekasēšanas sistēma, ko savukārt ietekmējuši dažādi citi sociālie procesi, t.sk. dažādu sociālo grupu un politisko spēku attiecības (sk. 3. informāciju ar piemēru no Lielbritānijas vēstures.).

3. informācija. Ienākuma nodokļa ieviešana Lielbritānijā

Rakstot šo nodaļu, autora ricībā nonāca Kembridžas ekonomikas profesora Roberta Nailda (*Robert Neild*) grāmata “Publiskā korupcija. Sociālās evolūcijas tumšā puse” (*Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution*), kurā aprakstīta zīmīga epizode britu nodokļu sistēmas vēsturē 18. un 19. gadsimta mijā. Šeit ir sniegts citāts no Roberta Nailda grāmatas:

„[Premjerministrs] Pits atstāja ietekmi uz publiskajām finansēm. Viņš pastiprināja kontroli pār publiskajiem izdevumiem. Viņš uzbruka kontrabandai, radikāli samazinot nodokli tējai, kas bija tik augsts, ka veicināja kontrabandu, nevis deva ienākumus. Viņš pielietoja to pašu pieeju vīnam un stiprajam alkoholam. Viņš nostiprināja muitas nodevu uzlikšanu. 1799. gadā viņš spēra soli, kas bija drosmīgs pat kara laikā, ieviešot istu ienākuma nodokli, aizstājot agrākos nodokļu džungļus, kas bija saistīti ar bagātību un ietvēra nodokļus, kurus novērtēja, atsaucoties uz karietēm, pulksteņiem, viriešu kārtas kalpotājiem, logiem un citiem bagātības simboliem.

Šajā gadījumā Pita kara ienākuma nodoklis, kas paļāvās uz individu vai firmu ienākumu deklarācijām, ienesa apbēdinoši mazus ienējumus. Tomēr tas politiski nobruģēja ceļu Adingtonam, kurš bija premjerministrs no 1801. līdz 1804. gadam, lai 1803. gadā ieviestu jaunu ienākuma nodokļa versiju, kas ietvēra daudz efektīvāku instrumentu – atvilkšanu pie avota, kur nodokļa iekasētāji gāja tieši pie ienākuma avota, nevis pie ienākuma saņēmēja. Piemēram, uzkrājumu turētāju gadījumā ienākumu avots bija Anglijas banka, kas maksāja procentus. Ja nodokli, kam bija vienota likme, atvilka no procentiem, pirms tie tika izmaksāti, valdība bija droša par simtprocentīgu nodokļa iekasēšanu par šo ienākumu veidu un saņēmējam nebija nekādu izvairīšanās līdzekļu. Vismaz teorētiski tas ir visvienkāršākais gadījums. Praksē politiskā opozīcija [..]

³⁰ Kalniņš, V. “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes”, Nordik, 2002, 37. lpp.

³¹ Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, 24. panta pirmās daļas 4. un 6. punkts, „Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

aizkavēja atvilkšanu pie avota attiecībā uz uzkrājumiem, bet, kad to galu galā 1806. gadā ieviesa, tā izraisīja ievērojamu ieņēmumu pieaugumu.

Interesantāks gadījums ir šīs sistēmas pielietošana zemei, kurai atvilkšanu pie avota pielietoja primitīvākā veidā saskaņā ar veco zemes nodokli. Līdz Adingtona laikam vairums lauksaimnieciskās zemes Anglijā bija iežogota, t.i., zemnieki-nomnieki bija nostiprinājušies lielās fermās, kur viņi pielietoja jaunas lauksaimniecības metodes, no kuru peļņas viņi varēja maksāt labas nomas maksas saviem zemes īpašniekiem. [...] Nodokli par īres maksām iekasēja tieši no nomniekiem, kuri necieta nekādus zaudējumus, maksājot piecus procentus no savas nomas maksas nodokļu iekasētājiem, nevis saviem zemes īpašniekiem. Zemes īpašnieki, kuri kā šķira aizvien bija iesaistīti nodokļu iekasēšanā kā vietējie nodokļu komisāri, bija „nokerti”. Viņi nevarēja vienkārši izvairīties no nodokļa; un kamēr turpinājās karš pret Napoleonu, viņi politiski nevarēja tam neierobežoti pretoties – lai gan viņi parūpējās par ienākuma nodokļa atcelšanu, tiklīdz karš bija beidzies. Valdība „nokēra” arī zemniekus-nomniekus attiecībā uz viņu peļņu no lauksaimniecības, novērtējot šo peļņu kā trīs ceturtdaļas no nomas, ko viņi maksāja zemes īpašniekiem.

Nodokļa iekasēšana no tirgotājiem un ražotājiem bija sarežģītāka, jo ienākuma avots un saņēmējs parasti bija viena un tā pati persona, un viņu norēķinu dokumenti bieži bija primitīvi. Tomēr, šķiet, ka arī iekasēšana no tirgotājiem un ražotājiem bija relatīvi efektīva. Te var redzēt iespējamu izskaidrojumu. Kad zemes īpašnieki un nomnieki bija “nokerti” ar nodokļa atvilkšanu no viņu ienākumu avota, viņi droši vien necieta, ka tirgotāji un ražotāji no tā izbēgtu. Iepriekš zemes īpašnieki, nomnieki, tirgotāji un ražotāji pielika visas pūles, lai izvairītos no aprēķinātajiem nodokļiem, mūrējot ciet logus un slēpjot ar nodokli apliekamus priekšmetus, nonākot netiešā aliansē vai vismaz pie kopīgām interesēm šķiru starpā attiecībā uz izvairīšanos no nodokļiem. Jaunais kara nodoklis varētu būt salauzis šo aliansi: zemes īpašnieki un nomnieki, kurus nepārprotami ķēra nodoklis, droši vien nejutās patikami, kad dzirdēja liecības vai baumas, ka par viņiem sociāli zemākie tirgotāji un ražotāji no tā izvairījās; un, ja tā ir taisnība, viņi visticamāk izmantoja savu ietekmi uz parlamentu un valsti, lai atbalstītu nodokļu iekasēšanu no tirgotājiem un ražotājiem.

Nodokļu ieviešanu parlaments pastiprināja 1805., 1806. un 1808. gadā, kad tradicionālajam vietējo elītu vadītajam vietējam aparātam no augšas uzspieda spēcīgāku centrālo nodokļu iekasēšanas aparātu, ko vadīja ierēdņi un kas ietvēra savu apgabalu apbraukājošus inspektorus.³²

No šī ieskata britu nodokļu sistēmas vēsturē var izdarīt vairākus vispārīgus secinājumus, kas var būt nozīmīgi Latvijai. Pirmkārt, šis piemērs ilustrē to, kā efektīva nodokļu sistēma attīstījies nevis vienreizējas kampaņas (sākumdeklarēšanas vai tml.) rezultātā, bet salīdzinoši ilgstošā evolūcijā dažādu politisku, ekonomisku un sociālo apstākļu ietekmē. Protams, nebūtu pareizi uzskatīt, ka līdz ar to Latvijai

³² Neild R. “Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution”, Anthem Press, 2002, 65.-67. lpp.

savas nodokļu sistēmas tālāku sakārtošanu vajadzētu atlikt uz nepārredzamu nākotni, taču nevajadzētu arī nodoties pārspīlētām ilūzijām par vienreizējas akcijas iespējamiem rezultātiem. Otrkārt, šis piemērs parāda, ka relatīvi efektīvas nodokļu iekasēšanas sistēmas ieviešana bijusi iespējama arī bez pilnīgas visu īpašumu vienlaicīgas fiksēšanas. Tā vietā valsts soli pa solim “kērās klāt” tur, kur gaidāms lielāks vēlamais efekts. Treškārt, britu piemērs iezīmē pieeju, kur atkarībā no situācijas nodokļus aprēķina, gan aplikot ienākumus jau pie to izmaksāšanas (pie avota), gan netieši – balstoties uz to, cik konkrētais maksātājs tērē kādai citai vajadzībai (Anglijas gadījumā – cik nomnieki maksāja nomas maksas veidā). Latvijā tādējādi būtu aktīvāk jāaprēķina nodokli, balstoties uz valsts amatpersonu, to radnieku un arī citu nodokļu maksātāju patēriņu. Ceturtkārt, redzams, ka efektīvas nodokļu sistēmas (līdz ar to arī ienākumu kontroles) ieviešana ir lielā mērā atkarīga no dažādu sociālo grupu un politisko spēku ietekmes, interesēm un savstarpējās mijiedarbības.

Līdz šim šajā nodaļā bija runa par vispārīgām īpašuma un ienākumu kontroles problēmām. Taču būtu lietderīgi aplūkot arī divas pavisam konkrētas problēmas, kas apgrūtina iespējas pārbaudīt, vai kādas valsts amatpersonas dzīves līmenis, kas acīmredzami pārsniedz tās oficiālo atalgojumu, netiek nodrošināts no korupcijas ceļā gūtiem ienākumiem. Šīs divas problēmas ir, pirmkārt, tas, ka gandrīz jebkura deklarēšanas sistēma ļauj sākumā deklarēt neesošus līdzekļu uzkrājumus, ar kuriem pēc tam attaisnot korumpētā vai citādi pretlikumīgā veidā gūtus ienākumus, un, otrkārt, valsts amatpersonu gadījumā faktiski sev piederošu īpašumu reģistrēšana uz citu personu – visbiežāk radnieku – vārda.

Neesošu līdzekļu deklarēšana: Aizvien ir aktuāla jau pētījumā „Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes” konstatētā problēma, ka „pirmo reizi iesniedzot valsts amatpersonas deklarācijas, ir iespēja deklarēt līdzekļu uzkrājumus, nenorādot to ieguves avotus. Tā negodīgas amatpersonas var deklarēt neesošus līdzekļus un ar deklarāciju palīdzību *de facto* legalizēt savus nākotnes nelegālos ienākumus. Tādējādi amatpersonu deklarācijas šai aspektā nav adekvātas, lai varētu kontrolēt, kā valsts amatpersonas ievēro Korupcijas novēršanas likuma noteikumus.”³³ Šis secinājums nav zaudējis aktualitāti, tikai tagad jau attiecībā uz likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” ieviešanas kontroli.

Problēmas, kas saistīta ar neesošu līdzekļu deklarēšanu, pastāvēšana Latvijā ir plaši pazīstama, taču autoram nav zināms ne kāds ārvalstu, ne pašmāju eksperts, kas būtu piedāvājis tās pārliecinošu un, cik iespējams, ātri iedarbīgu risinājumu. Iespējams, ka valsts amatpersonu vai vispār nodokļu maksātāju gadījumā var noteikt pienākumu deklarāciju iesniedzējiem parādīt, ka viņu rīcībā tiešām ir deklarētās naudas summas. Izlases kārtībā deklarētājiem varētu pieprasīt uzrādīt banku kontu izrakstus vai skaidras naudas summas. Tiesa, naudu uzrādīšanai varētu aizņemties un vēlamais mērķis nebūtu sasniegts, lai gan kontrolējošās institūcijas būtu iztērējušas jau tā ierobežotos resursus, pieprasot uzkrājumu uzrādīšanu.

³³ Kalniņš, V. “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes”, Nordik, 2002, 39. lpp.

Vēl viens ieteikums, ko 2001. gadā Latvijā izvirzīja britu nodokļu audita un izmeklēšanas eksperts Džims Frosts (*Jim Frost*), ir: “Ieviesiet varbūtību, ka nodokļu vajadzībām jebkura skaidra nauda, kas fiziskai personai pieder un kuras summa pārsniedz zināmu summu, piemēram, 2000 latus, jāuzskata par apliekamu ienākumu. Tas varētu būt pakļauts nepieciešamiem un ierobežotiem atbrīvojumiem personām, kurām ir likumīgs bizness vai kāds cits iemesls šādas lielas summas glabāšanai skaidrā naudā, un kas var nodrošināt neapgāžamus pierādījumus, ka šai naudai ir likumīgs avots – tikai tādā gadījumā, ja atbrīvojumi ir pietiekami strikti regulēti, lai nepielautu, ka nodokļu nemaksātāji atrod kādu izeju.”³⁴

Lai gan šī priekšlikuma stingra ieviešana varētu atturēt cilvēkus no neesošu skaidras naudas uzkrājumu deklarēšanas, pastāv risks, ka liela daļa iedzīvotāju to uzskatītu par pārāk netaisnīgu prasību, jo tad pastāvētu iespēja ar ienākuma nodokli aplikt naudu, kura pie tās iegūšanas jau vienreiz aplikta ar nodokli. Vienas no iespējamām sekām būtu tādas, ka cilvēki vienkārši nedeklarētu arī reāli eksistējošus naudas uzkrājumus.

Neesošu līdzekļu deklarēšana, pret kuru vēl neviens nav izteicis pārliecinošus priekšlikumus, apgrūtina jebkādas deklarēšanas sistēmas tūlītējus pozitīvus rezultātus. Līdz ar to būtu vairāk jāanalizē tas, kādas varētu būt dažādu priekšlikumu ilgtermiņa pozitīvas un negatīvas sekas.

Īpašuma reģistrēšana uz citu personu vārda: Tā kā Latvijā jau kopš 1995. gada ir pieņemta visai stingra deklarāciju sistēma attiecībā uz valsts amatpersonām, taču ir nepietiekami attīstīta pārējo fizisko personu ienākumu kontrole, tad visai vienkāršs veids, kā valsts amatpersonām izvairīties no pienākuma deklarēt daļu sava īpašuma, ir tā reģistrēšana uz citu cilvēku – visbiežāk savu radnieku – vārda.

Korupcijas novēršanas likums noteica Valsts ieņēmumu dienestam tiesības pieprasīt deklarācijas no valsts amatpersonu radniekiem.³⁵ Turklāt VID bija tiesības arī pieprasīt no valsts amatpersonām un to radniekiem papildu deklarāciju, kurā norādāmas ziņas par to īpašumā esošās kustamās un nekustamās mantas iegūšanas avotiem.³⁶ Interesu konflikta novēršanas likums šādas radnieku deklarācijas vairs nenosaka. Tā vietā ir noteikts, ka nepieciešamības gadījumā deklarācijas pārbaudes gaitā kontrolējošai institūcijai ir tiesības pieprasīt un saņemt informāciju un dokumentus no attiecīgās valsts amatpersonas, valsts vai pašvaldības institūcijām, komersantiem, sabiedriskajām vai politiskajām organizācijām un to apvienībām, reliģiskajām organizācijām vai citām institūcijām, kā arī no tām personām, kuras norādītas vai saskaņā ar šā likuma noteikumiem bija jānorāda attiecīgajā deklarācijā (šīs personu loks ietver arī radniekus – laulāto, vecākus, brāļus, māsas un bēr-

nus).³⁷ Tātad kontrolējošā institūcija vairs nevar “profilakses pēc” pieprasīt deklarācijas no kādas amatpersonu grupas radniekiem, piemēram, no jaunievēlētu Saeimas deputātu radniekiem. Šādu informāciju tagad var pieprasīt tikai deklarāciju pārbaudes gaitā.

Visticamāk, valsts amatpersonu deklarāciju sistēma nevar nest gaidītos rezultātus, ja pietiekami stingra ienākumu un īpašuma kontroles sistēma neattiecas arī uz citām personām. Viens iemesls tam ir pārlietu vienkāršās iespējas jebkuru īpašumu noformēt uz citu cilvēku, nevis pašas amatpersonas vārda. Daļējs risinājums šai problēmai būtu arī valsts amatpersonu tuvāko radnieku pilnīga iekļaušana Interesu konflikta novēršanas likumā noteiktajā deklarēšanas sistēmā, prasot viņiem regulāri iesniegt deklarācijas. Ja pieņem, ka amatpersonas savu īpašumu vislabprātāk uztic saviem tuvākajiem radniekiem, tad deklarāciju iesniedzēju loka paplašināšana varētu būt salīdzinoši efektīva. Taču tādu cilvēku, kas nav radnieki un uz kuru vārda var pietiekami droši noformēt īpašumu, atrašana un izmantošana varētu būt tikai izdomas jautājums. Vēl viens iebildums varētu būt saistīts ar to, ka cilvēki tiek regulāri pakļauti pienākumam iesniegt īpašu deklarāciju tādu apstākļu dēļ, kas ir ārpus viņu ietekmes jomas – proti, radnieks kļuvis par valsts amatpersonu.

Tā kā vispārējās galvenās alternatīvas īpašumu un ienākumu kontroles jautājuma risināšanai ir jau iztīrītas pētījumā “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes”, šeit būs runa tikai par atsevišķiem priekšlikumiem, ar kuriem iespējams pilnveidot pašreizējo vai kādu no jauna ieviešamu deklarēšanas un tās kontroles sistēmu. Šeit ir aplūkoti divi aspekti: kontrolējošo institūciju pārskats pār fizisko personu banku kontiem un tā sauktā legālā prezumpcija, kur noteiktu īpašumu varētu uzskatīt par nelikumīgi iegūtu, ja tas pārsniedz personas oficiālos ienākumus.

Pārskats pār fizisko personu kontiem: Viena no problēmām, kas saistīta ar fizisko personu ienākumu un uzkrājumu kontroli, ir tā, ka kontrolējošām institūcijām nav sistemātiska un visaptveroša pārskata pār fizisko personu banku kontiem. Tiesa, Valsts ieņēmumu dienests var iegūt informāciju par banku kontiem, aprēķinot kāda nodokļu maksātāja nodokļus. Likums “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli” nosaka: “Valsts ieņēmumu dienests, precizējot maksātāja ienākumu lielumu, ir tiesīgs pieprasīt un bez maksas saņemt no visiem uzņēmumiem, uzņēmēj-sabiedrībām (arī kredītiestādēm) [...] visu apliekamā ienākuma lieluma precizēšanai nepieciešamo informāciju par maksātāja darījumiem, ienākumiem, izmaksātajām summām, nodotajām vērtībām, īpašumiem un citām lietām.”³⁸

Arī likums “Par Valsts ieņēmumu dienestu” nosaka, ka visiem VID ierēdņiem, pildot dienesta pienākumus nodokļu administrēšanā, ir tiesības “pieprasīt uzrādīt dokumentu oriģinālus un saņemt no uzņēmumiem (uzņēmēj-sabiedrībām), iestādēm,

³⁴ Frost, J. “Nulles deklarācijas – korupcijas apkarošanas saistība ar cinu ar nodokļu nemaksāšanu”. Dokuments izplatīts seminārā par īpašuma sākotnējās deklarēšanas, legālās prezumpcijas un pierādīšanas nastas pārmešanas ieviešanu Latvijā. Rīga, 12.-13.09.2001.

³⁵ Korupcijas novēršanas likums, 31. panta otrā daļa, „Latvijas Vēstnesis”, 11.10.1995., 31.05.1996., 04.11.1998.

³⁶ Turpat, 31. panta trešā daļa.

³⁷ Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, 28. panta ceturrtā daļa, “Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

³⁸ Likums “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli”, 22. panta piektā daļa, „Latvijas Vēstnesis”, 15.12.1999.

organizācijām, pašvaldībām, finanšu iestādēm un kredītiestādēm dokumentu norakstus ar nodokli apliekamā objekta (ienākumu) uzskaitēi un reģistrācijai vai nodokļu un nodevu pārbaudei [...].”³⁹ Savukārt Kredītiestāžu likums nosaka, ka ziņas par fizisko un juridisko personu kontiem un veiktajiem darījumiem sniedzamas Valsts ieņēmumu dienestam tādā apjomā, kāds nepieciešams tā funkciju veikšanai, ja nodokļu maksātājs neiesniedz likumos paredzētās deklarācijas vai nodokļu aprēķinus, nodokļu maksātāja nodokļu audita pārbaudes laikā ir konstatēti normatīvo aktu pārkāpumi, vai nodokļu maksātājs neveic nodokļu maksājumus atbilstoši likumu prasībām.⁴⁰

Citētie normatīvie akti rāda, ka Valsts ieņēmumu dienestam ir iespējas iegūt informāciju par fizisko personu banku kontiem un darījumiem, ja ir jau radušās aizdomas par nodokļu nemaksāšanu. Taču sistemātiski iegūstama informācija par banku kontu stāvokli pati par sevi ļautu konstatēt, ka persona, iespējams, nav nomaksājusi nodokļus vai – valsts amatpersonas gadījumā – ir guvusi ienākumus, kas nav deklarēti un kādus, iespējams, aizliedz Interesu konflikta novēršanas likums. Viens no Eiropas valstīs visai izplatītiem paņēmieniem, kas ļauj risināt šo problēmu, ir banku izmaksāto procentu aplikšana ar nodokli. Rezultātā kredītiestādēm vai pašiem nodokļa maksātājiem ir pienākums „automātiski” sniegt ziņas par šo procentu izmaksu, un kontrolējošās institūcijas iegūst pilnīgāku pārskatu pār bankās noguldīto fiziskām personām piederošo naudu. Nozīmīgs šī priekšlikuma ieviešanas trūkums būtu sagaidāmā nodokļu maksātāju lielā neapmierinātība.⁴¹

Legālā prezumpcija: Vēl viens jaunievedums Interesu konflikta novēršanas likumā ir tā sauktās legālās prezumpcijas elementu ieviešana, proti, normas, kas nosaka pienākumu valsts amatpersonai pamatot savu ienākumu un mantas izcelsmes tiesiskumu. Likums nosaka: “(1) Valsts amatpersonai ir pienākums sniegt un pamatot ar likumu pilnvarotās institūcijas vai valsts amatpersonas pieprasītās ziņas. (2) Valsts amatpersonai ir pienākums pamatot ar likumu pilnvarotajai institūcijai vai valsts amatpersonai faktu, ka tās izdevumi ir segti un mantiskais stāvoklis uzlabojies no tiesiskiem ienākumu avotiem. (3) Ja valsts amatpersona nesniedz ar likumu pilnvarotās institūcijas vai valsts amatpersonas pieprasītās ziņas par mantas, tai skaitā finanšu līdzekļu, gūšanas avotiem vai nevar pamatot ienākumu vai mantisko labumu gūšanu no tiesiska avota, tiek prezumēts, ka valsts amatpersona ir

guvusi ar šo likumu aizliegtu mantu, tai skaitā finanšu līdzekļus, un šo faktu slēpj no valsts.”⁴²

Viens no būtiskākajiem jautājumiem attiecībā uz šo pantu ir tas, ko nozīmē pienākums “pamatot” ienākumu vai mantisko labumu gūšanu no tiesiska avota. Ja šim pamatojumam pietiek ar norādi uz senu un pārbaudes laikā vairs nepārbaudāmu avotu, tad šī norma ir tikai deklaratīva, t.i., bez reāla efekta. Savukārt, ja amatpersonai prasītu stingri un dokumentāri pierādīt savu ienākumu vai mantisko labumu tiesisko avotu, problēma rastos gadījumā, ja šo patieso avotu tiešām vairs nebūtu iespējams pārliecinoši pierādīt. VID amatpersona intervijā arī norādīja, ka šī norma pārklājas ar nodokļu normatīvo aktu darbības jomu, kur ir noteikts cits mehānisms personas ienākumu avotu konstatēšanai.⁴³ Interesu konflikta novēršanas likumā iekļautās “legālās prezumpcijas” saskaņotība ar citu normatīvo aktu darbības jomām ir jautājums, kam vēl nepieciešama padziļināta juridiskā analīze. Brošūras rakstīšanas laikā šīs normas darbību analizēt vēl nevarēja, jo tā ne reizi nebija pielietota.

Lai kā arī nākotnē netiktu pielietoti šie Interesu konflikta novēršanas likumā iekļautie „legālās prezumpcijas” elementi, liela nozīme būs tam, kādu pamatošanas vai pierādīšanas sliekšni piemēros. Ja amatpersonai savi ienākumu avoti būs jāpamato tā, lai par šo pamatojumu nevarētu vairs būt pilnīgi nekādu šaubu, problēmas radīsies tad, ja attiecīgajai personai objektīvu iemeslu dēļ nebūs iespēju šādu pamatojumu sagādāt, lai gan ienākumi kādreiz bijuši likumīgi. Savukārt, ja par pamatojumu derēs jebkurš izdomāts skaidrojums, norma nesniegs iecerēto rezultātu. Iespējams, optimālākā situācija būtu tad, ja pamatojumam jāsasniedz kāda saprātīga ticamības pakāpe, ko attiecīgās personas iespēju robežās vēl nostiprinātu rakstiski un citi pierādījumi. Nodokļu jomā šādu pieeju varētu attiecināt arī uz citām Latvijā rezidējošām fiziskajām personām, nevis tikai uz valsts amatpersonām.

Apkopojums

Līdzīgi kā attiecībā uz interešu konfliktu, arī šajā nodaļā nav iespējams pietiekami dziļi analizēt visus priekšlikumus, ar kuru palīdzību varētu kontrolēt amatpersonu un citu fizisko personu īpašumu un ienākumu gūšanas likumību. Daudz kas šajā ziņā būtu pilnveidojams nodokļu iekasēšanas sistēmas ietvaros, kur, iespējams, varētu pilnveidot fizisko personu audita sniegtās iespējas. Nodokļu nomaksas kontrole būtu nepieciešama visos gadījumos, kad fiziskās personas iegādājas dārgus – noteiktu limitu pārsniedzotus – īpašumus. Turklāt būtu jāveic daudz plašāks informēšanas darbs par nodokļu maksātāju pienākumiem, piemēram, attiecīgu deklarāciju iesniegšanu. Attiecībā uz valsts amatpersonām nozīmīga problēma ir tā, ka – atšķirībā no valsts amatpersonu deklarācijām – šo personu iesniegtās nodokļu deklarācijas nav publicējamas. Nemot

³⁹ Likums “Par Valsts ieņēmumu dienestu”, 10. panta pirmās daļas 5. punkts, „Latvijas Vēstnesis”, 05.02.1997., 08.07.1998., 09.11.2001., 28.12.2002.

⁴⁰ Kredītiestāžu likums, 63. panta pirmā daļa, „Latvijas Vēstnesis”, 24.10.1995., 12.06.1996., 09.06.1998.

⁴¹ Šādu priekšlikumu jau 2001. gadā izteica ES Phare Korupcijas novēršanas projekta eksperts Aksels Kunellis: „Procentu ienākumi, kas iegūti no uzkrājumiem bankā, pašlaik Latvijā netiek aplikti ar nodokli (Pretstatā visām lielākajām ES dalībvalstīm). Tādējādi ienākumu nodokļa deklarācijas nesniedz nekādu informāciju par Latvijas rezidentu uzkrājumu lielumu. Ja tiks ieviestas nodokļu saistības par saņemtajiem procentu maksājumiem, tiktu panākts, ka lielākajai daļai katru gadu būs jāiesniedz gada deklarācijas par bankās glabāto naudu, kā arī būtu panāktas tiesības pārbaudīt šo informāciju nodokļu audita laikā.” // Kunellis A. Komentāri par īpašuma sākumdeklarēšanas ieviešanu Latvijā. 12.09.2001. Dokuments izplatīts seminārā par īpašuma sākotnējās deklarēšanas, legālās prezumpcijas un pierādīšanas nastas pārņemšanas ieviešanu Latvijā. Rīga, 12.-13.09.2001.

⁴² Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, 29. pants, “Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.

⁴³ Autora intervija ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieci Andu Krastiņu, 25.11.2002.

vērā to, cik plaša informācija jau tāpat ir jāuzrāda valsts amatpersonu deklarācijās, kas ir publiski pieejamas, ieteicama būtu arī valsts amatpersonu nodokļu deklarāciju nodošana atklātībai. Tā tiktu stiprināta pilsoniskās sabiedrības uzraudzība pār valsts amatpersonu ienākumu likumību un nodokļu nomaksu.

Iespējamo priekšlikumu uzskaitījumu noteikti varētu turpināt. 2. tabulā ir apkopotas dažas nozīmīgākās nepilnības un priekšlikumi īpašumu un ienākumu kontroles jomā.

2. tabula. Nepilnības īpašumu un ienākumu kontrolē

Nepilnība	Kas būtu jādara
Praksē nav iedzīvīnāta prasība valsts amatpersonām un citām fiziskajām personām pamatot savu ienākumu un mantas izcelsmes tiesiskumu, piemērojot pietiekami augstu pierādīšanas sliekšni.	Praksē piemērot prasību valsts amatpersonām un citām fiziskajām personām pamatot savu ienākumu un mantas izcelsmes tiesiskumu, piemērojot pietiekami augstu pierādīšanas sliekšni.
Tā kā fizisko personu īpašumu un ienākumu kontroles sistēma Latvijā ir nepilnīga, valsts amatpersonas var viegli paslēpt savus ienākumus un īpašumus zem citu personu vārda.	Pilnveidot fizisko personu ienākumu un īpašumu kontroles sistēmu; iespējams, arī amatpersonu radniekiem noteikt pienākumu regulāri iesniegt deklarācijas; iespējams, ieviest un stingri pieprasīt ikgadējas nodokļu deklarācijas visiem rezidentiem, kas atbilst noteiktiem kritērijiem; veikt nodokļu nomaksas pārbaudes visām personām, kas iegādājas īpašumus virs noteiktas vērtības.
Kontrolējošās institūcijas negūst pārskatu pār valsts amatpersonu un citu fizisko personu kontiem bankās, ja nav iepriekšējas aizdomas par likumpārkāpumiem. Tas apgrūtināta iespējas atklāt likumpārkāpumus.	Ieviest sistēmu, ar kuras palīdzību kontrolējošās institūcijas saņemtu iespējami pilnīgu pārskatu pār fizisko personu banku kontiem.
Attiecībā uz valsts amatpersonām nav atklātības gadījumos, kad daļu no pārbaudēm veic saskaņā ar nodokļu normatīvajiem aktiem.	Noteikt, ka arī nodokļu deklarācijas vismaz daļēji ir publiskojamas, ja iesniedzējs ir valsts amatpersona.

Aizvien ir aktuāli galvenie pētījumā „Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes” izdarītie secinājumi. Proti, sākumdeklarēšana kā principiāli svarīgs korupcijas apkarošanas instruments ir vismaz daļēji uzskatāms par mītu. Nav pamata izcelt sākumdeklarēšanu kā specifisku pretkorupcijas līdzekli, jo teorētiski tā varētu apgrūtināt jebkādu nelikumīgi iegūto īpašumu legalizāciju.

Turklāt vienreizējas sākumdeklarēšanas sekmīgumu apdraud tik daudzi faktori, ka tās izdošanās ir gandrīz neiespējama.

Tomēr tāpēc vien nav obligāti jāatmet ideja par īpašumu un ienākumu visaptverošu fiksēšanu. Ja ir politisks lēmums uzņemties šādu fiksēšanu, to var darīt un pat sasniegt pozitīvus rezultātus. Šķiet, ka šim nolūkam nebūtu lietderīgi izgudrot jaunu un sarežģītu sistēmu, kas, iespējams, neeksistē nevienā valstī. Īpašumus un ienākumus dažādās valstīs, ieskaitot Latviju, tradicionāli fiksē nodokļu sistēmas, ja vien nav runa par atsevišķām, šaurām personu grupām, piemēram, valsts amatpersonām. Tiesa, visaptveroša un regulāra īpašumu un ienākumu deklarēšana nodokļu iekasēšanas vajadzībām būtu ļoti pretrunīgi vērtējams pasākums, un tās izmaksas varētu būt visai lielas. Tāpēc šajā jautājumā varētu attaisnoties arī pakāpeniska pieeja, kur deklarēšanas pienākums pakāpeniski aptvertu plašāku personu loku.

Avotu saraksts

Grāmatas

1. Kalniņš, V. “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes”, Nordik, 2002.
2. Neild R. “Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution”, Anthem Press, 2002.

Normatīvie akti un to projekti

1. Korupcijas novēršanas likums, „Latvijas Vēstnesis”, 11.10.1995., 31.05.1996., 04.11.1998.
2. Kredītiestāžu likums, „Latvijas Vēstnesis”, 24.10.1995., 12.06.1996., 09.06.1998.
3. Likums “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli”, „Latvijas Vēstnesis”, 15.12.1999.
4. Likums “Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, „Latvijas Vēstnesis”, 09.05.2002.
5. Likums “Par Valsts ieņēmumu dienestu”, „Latvijas Vēstnesis”, 05.02.1997., 08.07.1998., 09.11.2001., 28.12.2002.

Nepublicēti dokumenti

1. Frost, J. “Nulles deklarācijas – korupcijas apkarošanas saistība ar cīņu ar nodokļu nemaksāšanu”. Dokuments izplatīts seminārā par īpašuma sākotnējās deklarēšanas, legālās prezumpcijas un pierādīšanas nastas pārņemšanas ieviešanu Latvijā. Rīga, 12.-13.09.2001.
2. Kunellis A. Komentāri par īpašuma sākumdeklarēšanas ieviešanu Latvijā. 12.09.2001. Dokuments izplatīts seminārā par īpašuma sākotnējās deklarēšanas, legālās prezumpcijas un pierādīšanas nastas pārņemšanas ieviešanu Latvijā. Rīga, 12.-13.09.2001.

Intervijas

1. Autora intervija ar Valsts ieņēmumu dienesta Korupcijas novēršanas kontroles daļas priekšnieci Andu Krastiņu, 25.11.2002.

IV. Pretkorupcijas iestāde

Valts Kalniņš

2002. gadā Latvija izstrādāja, akceptēja un vismaz daļēji ieviesa jaunu korupcijas novēršanas un apkarošanas institucionālo modeli, proti, specializētu valdības institūciju – Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju. Pasaulē ir pazīstami dažādi korupcijas novēršanas un apkarošanas institucionālie modeli, kuriem piemīt dažādas priekšrocības un trūkumi.⁴⁴ Balstoties uz dažu šo modeļu apskatu un noteiktu kritēriju piemērošanu Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam, šajā nodaļā ir identificēts, kur KNAB reglamentējošo ietvaru un faktisko funkcionēšanu vajadzētu pilnveidot un kādi riska faktori apdraud KNAB darbības sekmes.

Ja par kritērijiem izvēlas pretkorupcijas institūciju specializāciju un attiecības ar izpildvaras politisko vadību, tad to veidošanā ir izšķiramas vismaz trīs pieejas, kas atspoguļo dažādus skatījumus uz korupcijas novēršanas un apkarošanas organizēšanu. Pirmajā gadījumā korupciju uzlūko kā tikai vienu no daudziem likumpārkāpumu veidiem. Tad korupcijas novēršanas un apkarošanas funkcijas visbiežāk ir uzdotas parastajām tiesībsargāšanas un administratīvās uzraudzības institūcijām, kuru ietvaros atsevišķos gadījumos izveido specializētas pretkorupcijas vienības. Atsevišķas pretkorupcijas institūcijas netiek veidotas. Šī pieeja ir raksturīga vairumam Rietumeiropas valstu un arī daļai Eiropas Savienības kandidātvalstu (Bulgārija, Igaunija, Polija, Slovākija, Ungārija).

Otra pieeja ietver relatīvi neatkarīgu un specializētu pretkorupcijas institūciju veidošanu. Tā ir raksturīga sabiedrībām, kurās valda uzskats, ka korupcija ir sasniegusi tādus apmērus, ka parastās tiesībsargāšanas iestādes ar to vairs nevar tikt galā. Turklāt korupciju uzlūko kā problēmu, kuras novēršanā un apkarošanā ir sevišķi svarīgi izvairīties no riska, ka atsevišķu politiku vai partiju ieinteresētība mazina attiecīgo institūciju objektivitāti un veicina to, ka tiek pārkāpta personu vienlīdzība likuma priekšā. Šajā gadījumā nevar palauties uz parastajām izpildvaras struktūrām, un mēdz veidot specializētas korupcijas novēršanas un/vai apkarošanas institūcijas, kurām cenšas piešķirt iespējami lielāku autonomiju. Latvijā vislabāk zināmais šādas institūcijas piemērs ir 1974. gadā dibinātā Honkongas Neatkarīgā pretkorupcijas komisija (*Independent Commission Against Corruption, ICAC* – angļu val.), taču Latvijai

⁴⁴ Šajā nodaļā ar institūcijām tiek saprastas izpildvaras vai tiesu varas struktūras, nevis vispār jebkurš procedūru kopums kā šīs brošūras I nodaļā.

ģeogrāfiski tuvāks piemērs ir Lietuvas Speciālo izmeklēšanu dienests.⁴⁵ Rietumeiropas valstīs šāds modelis tikpat kā nav sastopams, taču ES kandidātvalstu vidū bez Latvijas un Lietuvas arī Čehijā un Rumānijā ir relatīvi neatkarīgas pretkorupcijas institūcijas.

3. tabula. Pretkorupcijas institūciju modeļi Eiropas Savienības dalībvalstīs un kandidātvalstīs⁴⁶

	Specializētas pretkorupcijas vienības atrodas vispārējo tiesībsargājošo institūciju ietvaros vai tādū nav	Specializētas un relatīvi neatkarīgas institūcijas	Specializētas institūcijas izpildvaras tiešā politiskā kontrolē
Bulgārija	X		
Čehija	X	X	
Igaunija	X		
Latvija		X	
Lietuva	X	X	
Polija	X		
Rumānija	X	X	X
Slovākija	X		
Slovēnija	X		X
Ungārija	X		
Austrija	X		
Beļģija	X		
Dānija	X		
Īrija	X		
Itālija	X		
Lielbritānija	X		
Nīderlande	X		
Portugāle	X		
Somija	X		
Spānija	X	X	
Vācija	X		
Zviedrija	X		

4. informācija. Honkongas modelis

1974. gadā Honkongas jaunais gubernators Murejs Maklehūzs (*Murray MacLehose*) pieņēma drosmīgu jaunu stratēģiju. Viņš nodibināja jaunu neatkarīgu pretkorupcijas komisiju (*Independent Commission Against Corruption, ICAC* – angļu val.), kas ziņoja tieši viņam, un likvidēja policijas pretkorupcijas nodaļu. ICAC gan piemita spēcīgas izmeklēšanas spējas, bet jau no paša sākuma tā uzsvēra novēršanu un pilsoņu līdzdalību.

⁴⁵ Lai gan tā sauktais Honkongas modelis ir Latvijā vispazīstamākais Dienvidaustrumāzijas sastopamais pretkorupcijas institūcijas piemērs, arī Singapūrā un Malaizijā ir īstenoti daļēji līdzīgi modeļi. Sk., piemēram, Quah, J.S.T. *Combating Corruption in the Asia Pacific Region*. // Caiden, G.E., Dwivedi, O.P., Jabbara, J. (eds.). "Where Corruption Lives", Kumarian Press, Inc., 2001.

⁴⁶ Dati par Bulgāriju, Čehiju, Igauniju, Latviju, Lietuvu, Poliju, Rumāniju, Slovākiju, Slovēniju un Ungāriju ņemti no ziņojuma: "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy", Open Society Institute, 2002. www.eumap.org/reports/2002/content/50 Pēdējo reizi atvērta 31.01.2003. Dati par Austriju, Beļģiju, Dāniju, Īriju, Itāliju, Lielbritāniju, Nīderlandi, Portugāli, Somiju, Spāniju, Vāciju un Zviedriju ņemti no grāmatas: Beken, T.V., De Ruyver, B., Siron, N. (eds.). "The organisation of the fight against corruption in the Member states and candidate countries of the EU". Maklu, 2001. Šajā tabulā trūkst datu par Franciju, Grieķiju, Kipru, Luksemburgu, Maltu.

ICAC bija trīs komponenti:

1. Operāciju departaments, kas bija atbildīgs par izmeklēšanām.
2. Korupcijas novēršanas departaments, kas novērtēja to, kur dažādas aģentūras korupcijai bija vieglāk ievainot, un palīdzēja šīm aģentūrām veikt uzlabojošus pasākumus.
3. Kopienas attiecību departaments, kas iesaistīja Honkongas iedzīvotājus cīņā pret korupciju.

ICAC stratēģija atzina nepieciešamību iedragāt korupcijas kultūru. Kā māca arī citi veiksmes stāsti, sistemātiskas korupcijas apkarošanā nozīmīgs solis ir „lielas zivs nozvejošana” (*fry big fish* – angļu val.), t.i., augsta līmeņa personu apsūdzēšana un sodīšana. Honkonga veiksmīgi panāca bijušā galvenā superintendanta izdošanu, kas bija aizbēdzis uz Angliju un tur baudīja negodīgi iegūto bagātību. Izdošana deva signālu, ka spēles noteikumi ir mainījušies un visus labos vārdus par korupcijas novēršanu atbalstīs rīcība. ICAC apsūdzēja daudz publisko institūciju un arī privātā sektora amatpersonas.

Korupcijas novēršanas departaments pamatīgi izpētīja valdības praksi un procedūras. To darīja, rūpīgi analizējot sistēmas, metodes, darba pieeju un rīcībpolitiku. Uzdevums bija atcelt un, kur vien iespējams vai vēlams, vienkāršot neīstenojamus likumus, pīnkerīgas procedūras un neskaidras un neefektīvas prakses, kas veicina korupciju.

ICAC kalpoja arī kā stratēģisks instruments pilsoņu līdzdalības un atbalsta mobilizēšanai. Tas tika darīts divos veidos.

Pirmkārt, tika izveidotas piecas konsultatīvās komitejas, lai vadītu un uzraudzītu ICAC. Tās ietvēra arī valdības kritizētājus, un to darbības jomas sniedzās no vispārējās rīcībpolitikas līdz konkrētām ICAC funkcijām un līdz sūdzību komitejai. Otrkārt, vēl viens stratēģisks jaunievedums bija ICAC Kopienas attiecību departaments. Šis departaments nodibināja vietējos birojus, lai no pilsoniskās sabiedrības vāktu informāciju par korupciju, kā arī iesaistītos iedzīvotājus izglītojošās aktivitātēs par korupcijas launumu.

Rezultāti bija ievērojami. Sistemātiskā korupcija policijā tika iedragāta, turklāt korupcija visā Honkongā samazinājās.⁴⁷

Trešā pieeja uzlūko korupcijas novēršanu un apkarošanu kā jomu, kuras sekmīgi realizēšanai ir nepieciešama spēcīga politiska vara, savukārt attiecīgās institūcijas ir jānostāda stingrā šīs politiskās varas nesēju pakļautībā. Šajā gadījumā iespējams, piemēram, tāds modelis, kurā korupcijas novēršanas un/vai apkarošanas institūcijas ir stingrā izpildvaras vadītāja pakļautībā.⁴⁸ Šādam institucionālajam modelim piemīt potenciāls efektīvi samazināt korupciju pie nosacījuma, ka politiskās varas realizētājs

⁴⁷ Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., Parris, H.L. “Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention”, ICS Press, 2000, 20.-24. lpp.

⁴⁸ Šo pieeju atspoguļo, piemēram, partijas “Jaunais laiks” programma, kas akceptēta pirms 8. Saeimas vēlēšanām: “Izveidot vienotu un neatkarīgu, ar īpašām izmeklēšanas pilnvarām apveltītu institūciju: [...] izveidojot to tiešā Ministru prezidenta pakļautībā un prasot atbildību no Ministru prezidenta par tās padarīto darbu.” // Partijas “Jaunais laiks” programma. Nodala “Korupcijas apkarošana”. <http://www.jaunaislaiks.lv/programma.php?id=183> Pēdējo reizi atvērta 05.12.2002.

patiesi vēlas cīnīties pret korupciju. Ja politisko varu iegūst persona, kas korupciju novērst nevēlas vai pat vēlas launprātīgi izmantot savu varu, attiecīgā korupcijas novēršanas un/vai apkarošanas institūcija ir gatavs instruments šādas varas launprātīgai izmantošanai. ES kandidātvalstu vidū specializētas pretkorupcijas institūcijas, kas atrodas stingrā izpildvaras politiskā pakļautībā, ir tikai Rumānijā un Slovēnijā.

5. informācija. Rumānijas Premjerministra kontroles departaments

2001. gada aprīlī Rumānijā saskaņā ar 2000. gada Pretkorupcijas likumu tika nodibināts Premjerministra kontroles departaments. Faktiski to izveidoja no iepriekšējā Valdības kontroles un pretkorupcijas departamenta. Departamentā ir aptuveni 50 darbinieki, un tas drīkst uzsākt pārbaudes par jebkāda veida likumpārkāpumu valdības struktūrās, ministrijās vai citās specializētās institūcijās, kas pakļautas valdībai vai ministriem, kā arī – kopš 2001. gada maija – finanšu un banku operācijās, kas ir saistītas ar valsts amatpersonu darbību. Kriminālās darbības pierādījumi tiek nodoti prokuratūrai, un tos var izmantot kā pierādījumus. Laikā no 2001. gada aprīļa līdz oktobrim Premjerministra kontroles departaments veica aptuveni 60 pārbaudes. Departamenta pārbaude par interešu konfliktu Bukarestē konstatēja, ka 38 no 65 pilsētas padomes locekļiem bija iesaistīti firmās, kas bija ieguvušas līgumus ar pilsētu. Pārbaude noveda pie pilsētas padomes atkāpšanās. Tomēr pastāv bažas, ka šo pārbaudi pirmām kārtām motivēja premjerministra nostāšanās pret Bukarestes mēru.⁴⁹

Kritēriji pretkorupcijas institūcijas vērtēšanai

Pirms identificēt kritērijus Latvijas Korupcijas un novēršanas birojā īstenotā institucionālā modeļa vērtēšanai, jāatzīmē, ka specializētu pretkorupcijas institūciju jēga un efektivitāte pati par sevi ir strīdīgs jautājums. Autoritatīvais korupcijas novēršanas jautājumu eksperts Bertrāns de Spevils (*Bertrand de Speville*) par pretkorupcijas institūcijām ir rakstījis: “Šīs aģentūras parasti tiek radītas, kad korupcija ir tik plaši izplatījusies un policija ir tik korumpēta, ka kukuļošanas noziegumus vairs neizmeklē vai par tiem neizvirza apsūdzības. Izmisīgi mēģinot apturēt puvi, valdība nodibina pretkorupcijas aģentūru, pa pusei ticot, ka tad problēma izzudīs. Jauni likumi, jauni korupcijas noziegumi, stingrāki sodi, jauna institūcija, bet problēma tomēr kļūst smagāka. Daudzas no šīm institūcijām nožēlojamā kārtā nespēj īstenot nekādu ietekmi. Ļoti nedaudzas no tām sasniedz kādas sekmes.”⁵⁰ Bertrāns de Spevils nosauc daudzus šo neveiksmju cēloņus, kas sniedzas no vājas politiskās gribas un resursu trūkuma līdz minimālai sabiedrības iesaistīšanai, atklātības trūkim un galu galā pašas jaunās institūcijas korupcijai.

⁴⁹ Corruption and Anti-corruption Policy in Romania. Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy, Open Society Institute, 2002, 479., 480. lpp.

⁵⁰ De Speville, B. “A comparative assessment of the impact of independent commissions against corruption in developing countries. Why do anti-corruption agencies fail?”, “Transparency International” seminar, Oslo, 21-22 October, 1999.

Bertrāns de Spevils izvirza virkni ieteikumu pretkorupcijas institūciju veidošanai (sk. 6. informāciju). Daļa no šiem ieteikumiem attiecas uz formālo regulējumu un prasa iestrādāšanu normatīvajos aktos, kamēr daži vairāk attiecas uz pretkorupcijas cīņas gaisotni.

6. informācija. Bertrāna de Spevila ieteikumi pretkorupcijas institūcijām: „atslēgas frāzes”

- problēmas un risinājumu pārdomāšana
- skaidra, visaptveroša un viengabalaina nacionālā stratēģija
- šīs stratēģijas koordinēta īstenošana
- uzlaboti likumi, kas definē noziegumus un izmeklēšanas pilnvaras un ietver normas attiecībā uz pierādīšanu
- institūcijas neatkarība un pienākums atskaitīties par savu darbību
- pareiza personāla atlase
- pienācīgi nodarbinātības nosacījumi – atalgojums u.tml.
- personāla uzvedības kodekss un disciplīna
- sabiedrības iesaistišana
- atklātība
- konfidencialitāte, kur tas nepieciešams
- „svaigs” sākums un norobežošanās no pagātnes
- adekvāts finansējums
- mācīšanās no citu pieredzes
- priekšzīmīga vadība
- sistēma institūcijas sasniegumu mērīšanai
- apziņa, ka korupcijas pārvarēšanai ir vajadzīgs laiks un resursi⁵¹

Bertrāna De Spevila ieteikumus var noreducēt līdz pieciem svarīgiem pamatnosacījumiem, kuru izpilde labvēlīgos apstākļos varētu veicināt korupcijas novēršanas un apkarošanas institūcijas efektivitāti. Šie pamatnosacījumi ir šādi:

- 1) Pretkorupcijas rīcībpolitikas plānošana, koordinēšana un izveide politikas dokumentu un normatīvo aktu līmenī: šis pamatnosacījums ietver stratēģisku plānošanu, dažādu institūciju centienu koordinēšanu un nepieciešamo likumu pieņemšanu.
- 2) Institūcijas neatkarība un atbildība, t.i., pretkorupcijas institūcija ir jāpasargā no prettiesiskās vai nelegitīmas iejaukšanās tās darbā, taču vienlaikus tai ir jāuzliek pienākums atskaitīties sabiedrības un citu institūciju priekšā; vēlams radīt arī atskaites sistēmu institūcijas sasniegumu vērtēšanai.
- 3) Ar iepriekšējo pamatnosacījumu ir saistīta sabiedrības iesaistišana un atklātība: lai gan pretkorupcijas institūcijai, veicot izmeklēšanas, neizbēgami ir jāstrādā ar konfidenciālu informāciju, uzticības iegūšanas un uzraudzības nolūkos tai ir jāiesaista apkārtējās sabiedrības locekļi tik, cik vien tas iespējams.

⁵¹ Adaptēts no: sk. iepriekš.

- 4) Finansiālie resursi: institūcijai nepieciešami adekvāti finansiālie resursi, jo pretējā gadījumā tā nespēs pilnvērtīgi strādāt, darba rezultātu trūkums mazinās institūcijas ticamību sabiedrības acīs, kas savukārt institūcijai vairs nesniegs ziņas par korupcijas gadījumiem, nebūs iespējams piesaistīt kvalificētu personālu un iegādāties nepieciešamo tehnisko aprīkojumu.
- 5) Ar resursu jautājumu vismaz daļēji ir saistīta arī personāla (t.sk. institūcijas vadības) veidošana, izglītošana, pareiza uzvedība un labvēlīgi darba apstākļi: pretkorupcijas institūcijas personālam jābūt motivētam veikt institūcijas misiju, tam jābūt profesionāli sagatavotam, tā darbā ir jāieaudzina stingras ētikas normas, personālam jābūt adekvāti atalgotam.

Protams, šie pamatnosacījumi nav un nevar būt izsmeloši. Attiecībā uz korupcijas novēršanu un konkrētāk – uz korupcijas novēršanas institūcijām – dažādi eksperti ir izvirzījuši dažādus nepieciešamo priekšnosacījumu sarakstus.⁵² Gandrīz visos gadījumos bez nosacījumiem, kas tieši attiecas uz pašu pretkorupcijas institūciju, fundamentāla nozīme ir tam, vai attiecīgās valsts pārvaldītāji (politiskā elite vai vismaz kāda ietekmīga tās daļa) patiesi grib cīnīties pret korupciju. Kā par sekmīgajiem korupcijas novēršanas piemēriem Dienvidaustrumāzijā (Honkongā un Singapūrā) raksta Sūzana Rouza Akermana (*Susan Rose-Ackerman*), “abos gadījumos apvērsums korupcijā apvienoja apņēmību no augšas, likumu pārliecinošu piemērošanu, ko veica neatkarīga aģentūra, kas strādāja saskaņā ar stingru likumu, un civildienesta reformu”.⁵³

Visbeidzot – vērtējot pretkorupcijas institūcijas, acimredzot ir jāpielieto noteikts kritēriju kopums, taču vienlaikus jāpatur prātā, ka nav viena universāla „maģiska” saraksta vai korupcijas kontroles formulas, ko akadēmiki, komisijas, konsultanti vai citi zinātnieki var nodot publiskajiem administratoriem.⁵⁴

Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs

Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja apskats ir strukturēts saskaņā ar tiem pieciem pamatnosacījumiem, kas bija izklāstīti iepriekš. Tie neattiecas tikai uz pašu KNAB, bet arī uz to rīcībpolitikas kontekstu, kurā tam jāstrādā. Pamatnosacījumi ir vienkāršoti apzīmējami: rīcībpolitikas veidošana, institūcijas

⁵² Piemēram, 1983. gadā ICAC komisārs Pīters Viljams (*Peter Williams*) izvirzīja nosacījumus, pie kādiem ir jēga veidot neatkarīgu pretkorupcijas aģentūru: “Pirmkārt, korupcijas stāvoklim konkrētajā sabiedrībā ir jābūt sasniegusam kritisku vai traumējošu līmeni, kas būtu pietiekams varas iestāžu pārliecināšanai, ka korupcijas apkarošanai ir nepieciešama radikāli jauna tiesībsardzības aģentūra. Otrkārt, lai nodrošinātu sabiedrības uzticību jaunajai organizācijai, tai ir jābūt neatkarīgai no izpildvaras politiskās vadības un administrācijas un atbildīgai tieši visaugstākās attiecīgās valsts varas priekšā. Treškārt, personālam un organizācijai ir demonstratīvi jāīsteno un jāsauglabā visaugstākais iespējamais godaprāts. Ceturtkārt, tā kā korupcija ir ļoti grūti apkarojams noziegums, jaunās aģentūras pilnvarām ir jābūt aptverošām, ja ne drakoniskām. Piektkārt, ir jārada uzticama neatkarīga sistēma, kas apstrādā pret jauno aģentūru izvirzītās sūdzības. Sestkārt, visi šie apsvērumi prasa ievērojamus resursus, un valstij ir jāgrib atvēlēties līdzekļus, kas tos nodrošinātu.” // Šeit citēts no Klitgaard R. „Controlling Corruption”, University of California Press, 1991. 120-121. lpp.

⁵³ Rose-Ackerman, S. “Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press, 1999, 159. lpp.

⁵⁴ Anecharico, F., Jacobs, J.B. “The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective”, The University of Chicago Press, 1996, 198. lpp.

neatkarība un atbildība, sabiedrības iesaistīšana un atklātība, resursi, personāls. Jāņem vērā arī tas, ka šīs nodaļas rakstīšanas laikā (2003. gada janvārī) bija paredzēts, ka birojs savas funkcijas pilnā apmērā sāks veikt tikai ar 2003. gada 1. februāri. Līdz ar to šis ir tikai provizorisks biroja statusa un darbības apskats.

1) *Rīcībpolitikas veidošana*: Latvijas valdība jau ilgāku laiku pirms Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja izveides centās plānot un koordinēt korupcijas novēršanas politiku. Šajā jomā svarīgākie dokumenti ir kopš 1998. gada regulāri atjaunojamā Korupcijas novēršanas programma, 1999. gadā Ministru kabinetā izskatītais Konceptuālais ziņojums par nepieciešamajiem grozījumiem normatīvajos aktos, kas saistīti ar korupcijas novēršanu, un 2000. gadā valdībā apstiprinātā Korupcijas novēršanas koncepcija.

Pirms KNAB izveidošanas korupcijas novēršanā un apkarošanā iesaistīto institūciju lielais skaits un to darbības nekoordinētība bija viena no nozīmīgākajām Latvijas korupcijas novēršanas politikas nepilnībām. Līdz ar KNAB izveidošanu lielākā daļa šo funkciju ir koncentrētas vienas institūcijas kompetencē. Biroja funkcijās ietilpst arī korupcijas novēršanas un apkarošanas stratēģijas un valsts programmas izstrādāšana, kuru apstiprina Ministru kabinets; valsts programmā minēto institūciju sadarbības koordinēšana, lai nodrošinātu programmas izpildi; normatīvo aktu un normatīvo aktu projektu analizēšana, kā arī tajos izdarāmu grozījumu ierosināšana un priekšlikumu iesniegšana jaunu normatīvo aktu projektu izstrādāšanai.⁵⁵

Viena no problēmām attiecībā uz biroja darbu 2002. gada beigās un 2003. gada sākumā bija dažu valdības un Saeimas locekļu neoficiāli izteiktā prasība, lai KNAB pārmērīgi ātrā laikā sniedz uzskatāmus savas darbības rezultātus. Nereāli ātru rezultātu gaidīšana no biroja rada nedrošību, jo gaidīto rezultātu aizkavēšanās gadījumā var pastiprināties spiediens, lai, piemēram, nepamatoti nomainītu tā vadību.

Pozitīvi vērtējams ir tas, ka jau līdz 2003. gada sākumam KNAB bija izvirzījis virkni priekšlikumu normatīvo aktu pilnveidošanai. Viens no tiem bija Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma grozījumu priekšlikums, kas birojam nosaka arī funkciju izvērtēt citu institūciju (piemēram, iepirkumu uzraudzības biroja) veikto pārbažu saturu un rezultātus.⁵⁶ Vēl jāmin likuma "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" grozījumu priekšlikums, kas nosaka arī to, ka vairums valsts amatpersonu savas deklarācijas iesniedz Valsts ieņēmumu dienestam, kas arī veic to savākšanu un pārbauda, vai deklarācija ir iesniegta un aizpildīta noteiktajā kārtībā un noteiktajā termiņā.⁵⁷ Tādējādi KNAB ir atslogots no pārmērīgas administratīvu pienākumu nastas. Turklāt KNAB arī izstrādāja Kredītiestāžu

⁵⁵ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, 7. panta pirmās daļas 1., 2. un 10. punkts, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

⁵⁶ Ministru kabineta noteikumi "Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā". Izdoti Latvijas Republikas Satversmes 81. panta kārtībā, 27.12.2002., "Latvijas Vēstnesis", 28.12.2002.

⁵⁷ Ministru kabineta noteikumi "Grozījumi likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā"". Izdoti Latvijas Republikas Satversmes 81. panta kārtībā, 27.12.2002., "Latvijas Vēstnesis", 30.12.2002.

likuma grozījumu projektu, kas tam ļautu bez prokuratūras starpniecības vai krimināllietas ierosināšanas tieši pieprasīt un saņemt no bankām informāciju par personu kontiem un caur tiem veiktajām darbībām.⁵⁸

2002. gada janvārī tika izstrādāts arī Korupcijas novēršanas un apkarošanas Valsts stratēģijas projekts. Stratēģijas izstrādāšanā piedalījās trīs nozīmīgi valstiski aģenti – KNAB, Saeimas Pretkorupcijas komisija⁵⁹ un Ministru prezidenta ārštata padomnieki. Liela nozīme sekmīga KNAB tālāka darba norisē būs tam, cik lielā mērā tieši pašas KNAB amatpersonas uzskatīs, ka šī stratēģija ir praktiski un sistemātiski pielietojams dokuments, uz kura pamata ir veidojama tālākā korupcijas novēršanas un apkarošanas politika.

2) *Institūcijas neatkarība un atbildība*: Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs ir Ministru kabineta pārraudzībā esoša valsts pārvaldes iestāde.⁶⁰ Pārraudzības iestādes statuss nozīmē, ka augstākai iestādei (šīnī gadījumā Ministru kabinetam) vai amatpersonai ir tiesības pārbaudīt zemākas iestādes (šīnī gadījumā KNAB) vai amatpersonas lēmuma tiesiskumu un atcelt prettiesisku lēmumu, kā arī prettiesiskas bezdarbības gadījumā dot rīkojumu pieņemt lēmumu.⁶¹ Līdz ar to ieviešanās KNAB darbībā ir pieļaujama tad, ja pieņemts prettiesisks lēmums vai bijusi prettiesiska bezdarbība, un biroja statuss visticamāk var praksē nodrošināt pietiekamu autonomijas pakāpi.

Potenciāls KNAB neatkarības ierobežojums ir tas, ka biroja pārraudzība ir deleģēta Tieslietu ministrijai.⁶² Tas nozīmē, ka Tieslietu ministrija ir tā institūcija, kas izskatīšanai Ministru kabinetā virza KNAB ierosinātu normatīvo aktu un to grozījumu projektus (t.sk. budžeta pieprasījumus). Šis ir potenciāli nozīmīgs KNAB neatkarības ierobežojums.

Nemot vērā to, ka KNAB ir ar visai plašām pilnvarām apveltīta institūcija, vismaz teorētiski pastāv šo pilnvaru ļaunprātīgas izmantošanas risks (tiesa, šīs nodaļas rakstīšanas laikā nebija nekādu faktu, kas liecinātu par faktiski ļaunprātīgu rīcību no KNAB amatpersonu puses). Tāpēc būtu apdomājama efektīva un uzticama sūdzību izskatīšanas mehānisma izveide.

KNAB priekšnieku var atbrīvot no amata cita starpā par nolaidīgu amata pienākumu veikšanu vai par apkaunojošu nodarījumu, kas nav savienojams ar amatpersonas statusu, kā arī par neatbilstību amatam.⁶³ Tā kā no amata atbrīvošanas procedūrā ir iesaistītas visu trīs valsts varas atzaru institūcijas – Ministru kabinets, Ģenerālprokurors vai viņa pilnvarots virsprokurors, un Saeima – KNAB priekšnieka atcelšana no amata šķiet saprātīgi pasargāta no atsevišķu politisku amatpersonu patvaļas.

⁵⁸ "KNAB vēlas tiesības nepastarpināti saņemt banku informāciju par kontiem", BNS, 13.12.2002. Nemts no www.delfi.lv Pēdējo reizi atvērta 04.02.2003.

⁵⁹ Komisijas pilns un precīzs nosaukums ir Korupcijas, kontrabandas un organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas uzraudzības komisija.

⁶⁰ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, 2. panta pirmā daļa, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

⁶¹ Valsts pārvaldes iekārtas likums, 7. panta piektā daļa, "Latvijas Vēstnesis", 21.06.2002.

⁶² Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 24. 11.06.2002. 33.§ Priekšlikumi par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības uzsākšanai nepieciešamo priekšdarbu veikšanu. www.mk.gov.lv Pēdējo reizi atvērta 04.02.2003.

⁶³ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, 5. panta sestā daļa, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

Ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības vērtēšanu ir saistīta problēma, ka tikpat kā nav atskaites sistēmas vai kritēriju tā darba rezultātu novērtēšanai. Šādas sistēmas un kritēriju izstrādi īpaši apgrūtina tas, ka korupcijas slēptā rakstura dēļ tās līmeni un izplatību ir grūti kaut cik precīzi konstatēt. Tāpēc KNAB darbības rezultāti vai to trūkums visticamāk aizvien būs pretrunīgu diskusiju objekts, kas turklāt paver iespējas šo iestādi visai patvaļīgi gan kritizēt, gan slavēt.

3) *Sabiedrības iesaistīšana un atklātība*: Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums nosaka atsevišķas funkcijas korupcijas novēršanā, kuru realizēšana ietver sabiedrības iesaistīšanu un atklātību. Proti, birojs pārbauda sūdzības un iesniegumus; veic sabiedriskās domas izpēti un analīzi; izglīto sabiedrību tiesību un ētikas jomā; informē sabiedrību par korupcijas attīstības tendencēm un atklātajiem korupcijas gadījumiem, kā arī par veiktajiem pasākumiem korupcijas novēršanai un apkarošanai; izstrādā un ievieš sabiedrisko attiecību stratēģiju.⁶⁴ Arī politisko partiju finansēšanas noteikumu izpildes kontroles jomā birojam ir uz sabiedrības iesaistīšanu un izglītošanu vērstas funkcijas: birojs pārbauda sūdzības un iesniegumus; veic sabiedriskās domas izpēti un analīzi; izglīto sabiedrību politisko partiju finansēšanas jomā; informē sabiedrību par atklātajiem politisko partiju finansēšanas noteikumu pārkāpumiem, kā arī par veiktajiem pasākumiem to novēršanai.⁶⁵

Tiesa, likums nosaka aizliegumu biroja amatpersonām un darbiniekiem izpaust ierobežotas pieejamības informāciju, kas viņiem kļuvusi zināma, pildot amata vai darba pienākumus, izņemot normatīvajos aktos īpaši noteiktus gadījumus, taču neuzliek nekādus īpašus pienākumus attiecībā uz informācijas pieejamību.⁶⁶ Strikti runājot, tai nevajadzētu būt problēmai, jo informācijas pieejamību valsts pārvaldes iestādēs caurmērā apmierinoši regulē citi normatīvie akti. Atklātības veicināšanas nolūkos būtu ieteicams ar laiku nodrošināt KNAB dokumentu iespējami pilnīgu publicēšanu internetā, izņemot to informāciju, kurai ir ierobežotas pieejamības vai valsts noslēpuma statuss.

Atšķirībā no, piemēram, Honkongas Neatkarīgās pretkorupcijas komisijas pieredzes, Latvijas Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam nav nekādu institucionālu formu pilsoniskās sabiedrības pārstāvju iesaistīšanai biroja darbībā. Balstoties uz Honkongas pieredzi, varētu ieteikt izveidot konsultatīvu padomi, kas savā veidā uzraudzītu KNAB darbību un dotu tā amatpersonām padomus. Vēl vairāk – šādai konsultatīvai padomei varētu noteikt konkrētus uzdevumus saistībā ar, piemēram, korupcijas novēršanas politikas veidošanas un īstenošanas analīzi un plānošanu. Nozīmīgākais risks, kas ir saistīts ar šo priekšlikumu, ir šādas padomes formāla izveidošana, nepanākot tās jēgpilnu pienesumu KNAB darbības pilnveidošanā un korupcijas novēršanas politikas veidošanā. Tas lielā mērā būtu atkarīgs

gan no paša KNAB attieksmes pret šo konsultatīvo padomi, gan no tajā iesaistīto pilsoniskās sabiedrības pārstāvju aktivitātes un iniciatīvas.

4) *Resursi*: Šīs nodaļas rakstīšanas laikā bija grūti pilnībā novērtēt, cik liels finansējums būtu nepieciešams visu KNAB funkciju pilnvērtīgai izpildei. Attiecībā uz 2003. gada budžetu KNAB pieprasīja finansējumu 1,7 miljonu latu apmērā.⁶⁷ Tā kā rakstīšanas laikā 2003. gada budžets vēl nebija pieņemts, nebija zināms, cik liels ir faktiski piešķirtais finansējums. Pēc KNAB amatpersonas teiktā, arī budžeta finansējuma pieprasījuma pilnīgas apmierināšanas gadījumā birojs nebūs spējīgs iegādāties visu nepieciešamo tehnisko aprīkojumu. Šim nolūkam ir jāpaļaujas uz ārvalstu finansējuma piesaistīšanas iespējām, kas gan 2003. gada sākumā vēl nebija pilnīgi skaidras.⁶⁸

5) *Personāls*: Likumā izvirzītās prasības biroja priekšnieka kandidātam ir visai ierobežotas un neiekļauj daudzas prasības, kuras varētu un vajadzētu izvirzīt attiecībā uz kandidāta personiskajām īpašībām, reputāciju un profesionālajām spējām. Par KNAB priekšnieka amata pretendentu var izvirzīt personu, kurai ir Latvijas pilsonība; kura pārvalda latviešu valodu un vismaz divas svešvalodas; ir ieguvusi augstāko juridisko izglītību un uzkrājusi atbilstošu darba pieredzi; nav saņēmusi vecuma pensijas saņemšanai noteikto vecumu; nav sodīta par tīšu noziedzīgu nodarījumu (neatkarīgi no sodāmības noņemšanas vai dzēšanas) vai ir reabilitēta; atbilst likumā noteiktajām prasībām, lai saņemtu speciālo atļauju pieejai valsts noslēpumam; nav vai nav bijusi ar likumu vai tiesas nolēmumu aizliegta organizācijas dalībnieks.⁶⁹ Vēl ierobežotākas ir likumā noteiktās prasības attiecībā uz pārējo biroja amatpersonu amata kandidātiem. Iespējams, ka likumā noteikto prasību ierobežoto raksturu zināmā mērā kompensē pārbaude, kas veicama saistībā ar atļauju izsniegšanu pieejai valsts noslēpumam. Tiesa, šāda pārbaude arī dod valsts drošības iestādēm ietekmes sviru, ja KNAB vēlētos pieņemt darbā tām nevēlamu personu. Tāpēc tā ir uzskatāma par KNAB neatkarības ierobežojumu.

Šīs nodaļas rakstīšanas laikā vēl nebija iespējams nonākt pie kaut cik noteiktiem secinājumiem attiecībā uz KNAB personālu. No aptuveni 100 darbiniekiem, kuri bija plānoti darbam biroja centrālajā struktūrā, darbā bija pieņemti tikai aptuveni 30. Intervijā bija iespējams tikai orientējoši noskaidrot dažas KNAB personāla komplektēšanas iezīmes.⁷⁰

KNAB personāla komplektēšanas sākotnējā stadijā priekšroka tika dota pieredzējušiem cilvēkiem, kuri jau strādājuši citās valsts iestādēs (Valsts policijā, Drošības policijā, Tieslietu ministrijā, Finanšu ministrijā u.c.). Savā ziņā personāla komplektēšanu un to, ka birojs nevar rekrutēt tādus jaunus darbiniekus, kas vēl būtu jānāca, nosaka tas, ka no biroja sagaida efektīva darba sākšanu iespējami ātrāk pēc tā nodibināšanas. Personāla rekrutēšana notiek bez konkursa izsludināšanas, gal-

⁶⁴ Turpat, 7. panta pirmās daļas 5., 11., 12., 13., 14. punkts, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

⁶⁵ Turpat, 9. panta 4., 7., 8., 9. punkts, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

⁶⁶ Turpat, 25. panta pirmā daļa, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

⁶⁷ Autora intervija ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka vietnieku Rūdolfu Kalniņu, 09.01.2003.

⁶⁸ Turpat.

⁶⁹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, 4. panta otrā daļa, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.

⁷⁰ Autora intervija ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka vietnieku Rūdolfu Kalniņu, 09.01.2003.

venokārt KNAB vadošajiem darbiniekiem uzaicinot sev zināmas personas vai arī potenciālajiem kandidātiem piesakoties pašiem. Bez likumā noteiktajām prasībām birojam nav formalizētu kritēriju potenciālo darbinieku vērtēšanai un atlasei. It īpaši trūkst kritēriju un metožu, lai novērtētu, vai cilvēkam piemīt tādas grūti novērtējamās, bet nozīmīgas īpašības kā godīgums un lojalitāte institūcijas mērķiem. Atkal iespējams, ka šo trūkumu zināmā mērā kompensē pārbaude, kas veicama saistībā ar atļauju izsniegšanu pieejai valsts noslēpumam.

KNAB amatpersonu atalgojumu nosaka Ministru kabinets.⁷¹ Tā pieņemtie noteikumi biroja darbinieku mēnešalgu nosaka šādā apmērā (latos): priekšnieks (1200), priekšnieka vietnieks (800-900), nodaļas vadītājs (550-700), nodaļas vadītāja vietnieks (400-550), galvenais speciālists (350-500), izziņas izdarītājs (350-500), speciālists (250-350).⁷² Neraugoties uz atalgojuma līmeni, kas vismaz KNAB darbības sākumā bija augstāks nekā vidēji valsts iestādēs, pretendentu skaitu uz darbu birojā intervētā KNAB amatpersona nevērtēja kā lielu.⁷³ Biroja amatpersonām un darbiniekiem ir arī noteikta virkne sociālo garantiju, kuru motivējošo nozīmi darbinieku piesaistīšanā kaut cik precīzi noteikt ir grūti.

Intervijā KNAB amatpersona iezīmēja vairākas idejas, kā nākotnē būtu jākomplektē un jāpilnveido biroja personāls. Šo ideju vidū ietilpa pakāpeniska orientēšanās uz gados jaunu darbinieku piesaisti, kuri nav uzkrājuši pārāk lielu pieredzi citās valsts institūcijās. Viena no īpatnībām, ar kuru palīdzību būtu iespējams uzturēt “tīras” biroju darbinieku rindas, ir tāda, ka – atšķirībā no civildienesta ierēdņiem – KNAB amatpersonas un darbiniekus var atbrīvot no amata/darba tās pašas iestādes priekšnieks. Jāizstrādā un jāpieņem arī juridiski saistošs KNAB darbinieku ētikas kodekss. Ir iecerēts veikt darbinieku mācības, turklāt izveidojot grupu, kas vēlāk varētu izglītēt citu valsts iestāžu darbiniekus par korupcijas jautājumiem.⁷⁴

Viens no nozīmīgiem faktoriem, kas nosaka korupcijas novēršanas un apkarošanas institūcijas sekmīgumu, ir priekšzīmīga vadība. Lai gan KNAB priekšnieka kandidātu ilgstošā atlase un apstiprināšanas mēģinājumi 2002. gadā nešķīta nepārprotami vērsti uz neatkarīgas un augsti profesionālas amatpersonas iecelšanu, šis nodaļas rakstīšanas laikā bija pāragri izdarīt galīgus secinājumus par biroja priekšnieka piemērotību savam amatam.

Apkopojums

Šīs nodaļas rakstīšanas laikā KNAB darbība vēl nebija pilnvērtīgi izvērtējama, jo birojs nebija sācis visu savu funkciju pilnīgu pildīšanu. 4. tabulā ir apkopotas gan nepilnības, kas ir vērojamas KNAB tiesiskajā regulējumā un sākotnējā darbībā, gan riska faktori, kas var apgrūtināt pilnvērtīgu funkcionēšanu nākotnē.

⁷¹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, 14. pants, “Latvijas Vēstnesis”, 30.04.2002.

⁷² Noteikumi par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu un darbinieku atalgojumu, sociālajām garantijām un ar mācībām un kvalifikācijas celšanu saistīto izdevumu segšanu. Ministru kabineta 334. noteikumi, pieņemti 30.07.2002., 4. punkts, „Latvijas Vēstnesis”, 09.08.2002.

⁷³ Autora intervija ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka vietnieku Rūdolfu Kalniņu, 09.01.2003.

⁷⁴ Turpat.

4. tabula. Nepilnības un riski attiecībā uz KNAB

Nepilnība vai risks	Kas būtu jādara
KNAB izveide un darbība citām valsts institūcijām var radīt sajūtu, ka to kompetencē neietilpst vairs nekādi ar korupcijas novēršanu un apkarošanu saistīti uzdevumi. Turklāt „institucionālas konkurences” dēļ tās varētu nevēlēties sadarboties ar KNAB.	Arī no citām valsts institūcijām ir jāpieprasa visu nepieciešamo uzdevumu veikšana korupcijas novēršanas un apkarošanas jomā, kas ir to kompetencē.
Politikēm var būt kārdinājums pieprasīt KNAB darbības rezultātus ātrāk nekā tas reāli ir iespējams.	Politiku izvirzītās prasības ir jāaskano ar reāli iespējamo.
KNAB noteiktais relatīvi neatkarīgais statuss ir nepieciešams, taču tas pats par sevi vēl negarantē drošību pret nelegitīmu politisku iejaukšanos biroja darbībā.	Ar atklātības un sabiedrības informēšanas palīdzību KNAB amatpersonām būtu jānodrošinās pret iespējamām nelegitīmiem politiskiem spiedieniem.
KNAB faktiskā atrašanās Tieslietu ministrijas pārraudzībā apgrūtina biroja iespējas patstāvīgi virzīt normatīvo aktu projektus un budžeta pieprasījumus izskatīšanai Ministru kabinetā.	Radīt iespēju birojā tieši izvirzīt savus priekšlikumus izskatīšanai Ministru kabinetā.
Nav atskaites sistēmas vai kritēriju KNAB darba rezultātu novērtēšanai. To izstrādā apgrūtina tas, ka korupcijas slēptā rakstura dēļ tās līmeni un izplatību ir grūti kaut cik precīzi konstatēt. Tāpēc KNAB darbības rezultāti vai to trūkums visticamāk aizvien būs pretrunīgu diskusiju objekts, kas paver iespējas tā darbu vērtēt visai patvaļīgi.	Apzinoties iespēju robežas, tomēr ir jāmēģina izstrādāt kritērijus un paņēmienus KNAB darbības vērtēšanai. Īpaša uzmanība būtu jāpievērš biroja veikto izmeklēšanu kvalitātei un tam, vai, konstatējot līdzīgus pārkāpumus, KNAB rīcība ir līdzīga neatkarīgi no lietās iesaistīto personu amata stāvokļa, partijas piederības vai citiem apstākļiem, kas neattiecas uz lietas būtību.
Nav institucionalizētu paņēmienu sabiedrības iesaistīšanai un publiskās atbildības nodrošināšanai.	Jāinstitucionalizē sabiedriskās padomes un jānodrošina maksimāli iespējama informācijas atklātība.
Nav skaidrs, vai KNAB pietiks resursu visu savu funkciju pilnvērtīgai veikšanai.	Nodrošināt pienācīgus resursus.

Bez likumā noteiktajām prasībām birojam nav formalizētu kritēriju potenciālo darbinieku vērtēšanai un atlasei. It īpaši trūkst kritēriju un metožu, lai novērtētu, vai cilvēkam piemīt tādas grūti novērtējamas, bet nozīmīgas īpašības kā godīgums un lojalitāte institūcijas mērķiem.	Pēc biroja darbības pilnvērtīgas uzsākšanas šādi kritēriji un metodes ir iespējami ātrāk jāizstrādā un jāsāk to pielietošana.
KNAB priekšnieka kandidātu atlase un iecelšanas mēģinājumi nebija nepārprotami vērsti uz neatkarīgu un augsti profesionālu amatpersonu iecelšanu.	Jānogaida, vai esošās vadošās amatpersonas spēj pilnvērtīgi veikt savus uzdevumus. Ja nespēj, tad jārisina jautājums par biroja vadības reorganizēšanu.

Lai gan visi iepriekš uzskaitītie ar KNAB darbību saistītie jautājumi ir nozīmīgi, iespējams, pats svarīgākais faktors būs Latvijas politiskās vadības apņēmība cik vien iespējams atbalstīt KNAB efektīvu darbību korupcijas novēršanā un apkarošanā. Pat tad, ja pretkorupcijas institūciju apvelta ar plašām pilnvarām un ievērojamu neatkarību, nelabvēlīga attieksme no valsts politiskās vadības tās darbu apgrūtina. Kā pamatoti rakstīts par dažiem pretkorupcijas centieniem Dienvidaustrumāzijā, "Singapūras un Honkongas pieredze korupcijas mazināšanā rāda, ka korupciju ir iespējams samazināt tad, kad politiskie līderi ir patiesi nodevušies šim uzdevumam, objektīvi īstenojot visaptverošus pretkorupcijas pasākumus."⁷⁵ Tā kā Latvija ir daudz mācījusies no Honkongas, arī šī atziņa ir jāņem vērā.

Avotu saraksts

Grāmatas un ziņojumi

1. Anechiarico, F., Jacobs, J.B. "The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective", The University of Chicago Press, 1996.
2. Beken, T.V., De Ruyver, B., Siron, N. (eds.). „The organisation of the fight against corruption in the Member states and candidate countries of the EU”, Maklu, 2001.
3. Caiden, G.E., Dwivedi, O.P., Jabbra, J. (eds.). "Where Corruption Lives". Kumarian Press, Inc., 2001. Corruption and Anti-corruption Policy in Romania. Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy, Open Society Institute, 2002.

⁷⁵ Quah Jon S.T. Combating Corruption in the Asia Pacific Region. // Caiden, Gerald E., Dwivedi, O.P., Jabbra, J. (eds.). "Where Corruption Lives". Kumarian Press, Inc., 2001, 141., 142. lpp.

4. De Speville, B. "A comparative assessment of the impact of independent commissions against corruption in developing countries. Why do anti-corruption agencies fail?", "Transparency International" seminar, Oslo, 21-22 October, 1999.
5. Klitgaard R. „Controlling Corruption”, University of California Press, 1991.
6. Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., Parris, H.L. "Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention", ICS Press, 2000.
7. "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy", Open Society Institute, 2002.
8. Rose-Ackerman, S. "Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform", Cambridge University Press, 1999.

Normatīvie akti

1. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums, "Latvijas Vēstnesis", 30.04.2002.
2. Valsts pārvaldes iekārtas likums, "Latvijas Vēstnesis", 21.06.2002.
3. Ministru kabineta noteikumi "Grozījumi Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumā". Izdoti Latvijas Republikas Satversmes 81. panta kārtībā, 27.12.2002, "Latvijas Vēstnesis", 28.12.2002.
4. Ministru kabineta noteikumi "Grozījumi likumā "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā"". Izdoti Latvijas Republikas Satversmes 81. panta kārtībā, 27.12.2002., "Latvijas Vēstnesis", 30.12.2002.
5. Ministru kabineta noteikumi par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja amatpersonu un darbinieku atalgojumu, sociālajām garantijām un ar mācībām un kvalifikācijas celšanu saistīto izdevumu segšanu. Ministru kabineta 334. noteikumi, pieņemti 30.07.2002., „Latvijas Vēstnesis”, 09.08.2002.

Citi dokumenti

1. Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 24. 11.06.2002. 33.§ Priekšlikumi par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības uzsākšanai nepieciešamo priekšdarbu veikšanu. www.mk.gov.lv Pēdējo reizi atvērta 04.02.2003.
2. Partijas "Jaunais laiks" programma. Nodaļa "Korupcijas apkarošana". <http://www.jaunaislaiks.lv/programma.php?id=183> Pēdējo reizi atvērta 05.12.2002.

Masu saziņas līdzekļi

1. "KNAB vēlas tiesības nepastarpināti saņemt banku informāciju par kontiem", BNS, 13.12.2002. Nemts no www.delfi.lv Pēdējo reizi atvērta 04.02.2003.

Intervijas

1. Autora intervija ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka vietnieku Rūdolfu Kalniņu, 09.01.2003.

(ziedojumu) šā likuma izpratnē tiek uzskatīta arī kustamas vai nekustamas mantas nodošana politiskās organizācijas (partijas) īpašumā un pakalpojumu sniegšana politiskajai organizācijai (partijai) par maksu, kas ir zemāka par attiecīgās kustamas vai nekustamas mantas vai pakalpojuma tirgus vērtību.⁷⁶

V. Partiju finansēšanas sistēma maiņās un attīstībā

Lolita Čigāne

Politisko partiju finansēšanas noteikumi ir pastāvīgā mainībā esoša sistēma. Ideālu politisko partiju finansēšanas modeli nav izveidojusi neviena valsts. Tiklīdz ieviesti jauninājumi, jāsāk domāt, kā “lāpīt caurumus”, jo partiju finansēšanas ierobežojumi vienmēr raisa vēlmi tos radoši apiet. Uzticamu un spēcīgu partiju finansēšanas sistēmu īpaši grūti izveidot valstīs, kurās ir augsts politiskās korupcijas līmenis, vājš politisko partiju finanšu normatīvais regulējums, vājas politisko partiju finanses kontrolējošās institūcijas un liels ēnu ekonomikas īpatsvars.

Minētajām pazīmēm atbilst arī Latvija, tāpēc īpatnēja, bet vienlaikus arī likum-sakarīga ir situācija, ka pirmās nopietnās izmaiņas 1995. gadā pieņemtajā vispārīgajā un liberālajā politisko partiju finansēšanas likumā tika izdarītas tikai 2002. gadā. Šie grozījumi ir radījuši labu bāzi tālākai partiju finansēšanas sistēmas uzlabošanai.

Politisko partiju finansēšanas sistēma ir evolucionāra, tai jāmainās līdz ar mediju, plašākas sabiedrības un tiesībsargājošo iestāžu konstatētajām problēmām. Tāpēc nepareiza ir nostāja, ka, vienreiz mainītam, politisko partiju finansēšanas likumam ir jāatrisina visas esošās un šķietamās problēmas. Patiesībā šādas problēmas var identificēt, tikai laika gaitā novērojot politisko partiju finanšu plūsmu. Lai saprastu, kuras no partiju finansēšanas problēmām atrisinātas ar 2002. gada izmaiņām likumā un kuri jautājumi vēl risināmi, šī nodaļa piedāvā pārskatu par šobrīd spēkā esošo likumu un risinājumus partiju finansēšanas sistēmas uzlabošanai nākotnē.

Politisko partiju finansēšanas likuma izmaiņu pārskats

Ziedojuma definīcijas paplašināšana: Politisko partiju finansēšanas likuma grozījumi 2002. gadā paplašina partiju ziedojumu definīciju, nosakot, ka:

“Par dāvinājumu (ziedojumu) šā likuma izpratnē uzskatāmi jebkuri mantiski vai citāda veida bezatlīdzības labumi, tai skaitā pakalpojumi, tiesību nodošana, politiskās organizācijas (partijas) atsavināšana no pienākuma, atteikšanās no kādas tiesības par labu politiskajai organizācijai (partijai), kā arī citas darbības, ar kurām politiskajai organizācijai (partijai) tiek piešķirts kāds labums. Par dāvinājumu

Šīs normas ieviešanas pamatā bija ideja par to, ka arī bezatlīdzības pakalpojumi vai pakalpojumi, kas partijai nodoti par cenu, kas zemāka par tirgus vērtību, ir deklarējami kā ziedojumi. Tomēr, kā liecina pašu politisko partiju ziedotāju saraksti, partijas reti deklarē „ne-naudas” ziedojumus. Minot dažus lielāko partiju piemērus, Jaunā laika (JL) ziedojumu sarakstā atrodami 35 mantas vai pakalpojuma ziedojumi (no 445 ziedojumiem kopumā), Tautas partijas (TP) ziedojumu sarakstā – 1 šāds ziedojums; Zaļo un Zemnieku Savienības (ZZS), Latvijas Pirmās partijas (LPP), Latvijas Ceļa (LC) un Latvijas sociāldemokrātiskās strādnieku partijas (LSDSP) ziedojumu sarakstā nav atrodams neviens šāds ziedojums.⁷⁷

Tas ļauj uzskatīt, ka šī likuma norma ir deklaratīva, praktiskajā dzīvē grūti realizējama, un tās izpilde tikpat kā nav pārbaudāma. Šo apgalvojumu pastiprina tas, ka politisko partiju kontrolinstitūcija – Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) – vēl nav veicis pārbaudi par tiem naudas ziedotājiem, kas atrodami partiju sarakstos. Ziedojumi, kas, iespējams, palikuši ārpus partiju ziedotāju sarakstiem, tādi kā pakalpojumi, tiesību nodošana, atteikšanās no tiesībām u.c., visticamāk, paliks ārpus kontrolinstitūcijas redzes loka un arī politisko partiju deklarācijām, jo šādu ziedojumu izteikšana naudas vienībās ir sarežģīta un praktiski nav pārbaudāma.

Šādu nedeklarētu pakalpojumu un citu bezatlīdzības labumu saņemšana partijai dod iespēju pārkāpt likumā noteiktos ziedojumu limitus (Ls 10 000) un apgrūtina iespēju noskaidrot to, cik daudz naudas ir partijas ricībā. Šie ir daži no iemesliem, kāpēc partiju ienākumu ierobežošana un kontrole nedod gaidīto pozitīvo efektu centienos samazināt politisko partiju atkarību no sponsoriem.

Ziedojuma limita samazinājums: Ar grozījumiem politisko partiju finansēšanas likumā tika samazināts ziedojuma limits. Šis solis skaidrojams ar to, ka ziedojuma limits 1995. gadā pieņemtajā likumā bija ļoti augsts – Ls 25 000. Tas praktiski nozīmēja, ka nedaudzi lieli ziedotāji varēja kļūt par politiskās partijas “īpašniekiem”. Ziedojuma limita samazinājumam bijušas gan pozitīvas, gan negatīvas iezīmes:

A) Pie pozitīvām iezīmēm minams tas, ka politisko partiju ziedotāju bāze formāli ir dažādojusies un kļuvusi plašāka. Tīri teorētiski no politisko partiju organizatoriskā spēka viedokļa šī ir ļoti pozitīva iezīme. Vienlaikus ievērojami pieaudzis fizisku personu skaits ziedotāju sarakstos.

B) Ja tīri formāli fizisko personu pieaugums ziedotāju sarakstā var tikt uzskatīts par pozitīvu iezīmi, tad praktiski rodas aizdomas par to, ka partiju ziedotāju vidū ir pieaudzis tā saukto viltus ziedotāju skaits. Proti, naudas avots nereti ir viena un tā pati persona, ko dažādas fiziskas personas “piesedz” ar savu vārdu.

⁷⁶ Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums, 2. panta otrā daļa, „Latvijas Vēstnesis”, 26.06.2002.

⁷⁷ Politisko organizāciju (partiju) ziedojumu pārskati. www.knab.gov.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

Politisko partiju pētnieki jau agrāk konstatējuši, ka gadu no gada partiju ziedotāju sarakstos fizisko personu īpatsvars ievērojami pieaug.⁷⁸ Pēc tam, kad LTV raidījums “Tādi esam” (14.03.2002., 21.03.2002., 28.03.2002.) atklāja, ka vairāku partiju ziedotāju sarakstos ir uzņēmumi, kas reāli neeksistē, fizisko personu īpatsvars politisko partiju ziedotāju sarakstos pieauga vēl straujāk.⁷⁹ Tas skaidrojams ar faktu, ka juridisko personu maksātpēju ar pilsoniskās sabiedrības un žurnālistikas metodēm ir iespējams pārbaudīt pēc, piemēram, Uzņēmumu reģistra „Lursoft” datu bāzes, taču fizisko personu maksātpēju var pārbaudīt tikai tiesībsargājošās institūcijas vai VID.

Ziedotāju publiskošana: Normatīvo aktu grozījumos iekļautā norma, ka politiskā partija 10 dienas pēc ziedojuma saņemšanas informāciju par to publisko internetā, ir devusi ļoti pozitīvu ieguldījumu politisko partiju finanšu caurskatāmībai. Vēl pirms vēlēšanām tā ļāva veikt analīzi par politisko partiju ziedotājiem, konstatējot, ka, piemēram ZZS sarakstā ir vairāki ziedotāji, kas neilgā laika periodā ziedojuši identiskas summas – 9700 latus.⁸⁰ Tas rada aizdomas par kampaņveidīgām, iepriekš saskaņotām ziedošanas aktivitātēm, par kampaņveidīgu nezināmas izcelsmes naudas iepludināšanu partiju kasēs. Tāpat, pateicoties ziedojumu publicēšanai internetā, SIA “Alūksnes piensaimnieks” pārstāvji konstatēja, ka uzņēmums ziedojis 25 000 latus TP, lai gan šī SIA saimniecisko darbību neveic un tās dalībniekiem par šādu ziedojumu nekas nebija zināms.⁸¹

Lai gan mediju un preses atklājumi politisko partiju finanses uzraugošajā institūcijā KNAB līdz šim palikuši bez atbildes, jau tas vien, ka sabiedrībai jau pirms vēlēšanām ir iespējams iegūt vairāk informācijas par partijas ziedotājiem, partijas disciplinē, jo katrs viltus ziedojumu gadījums vai aizdomas par to veicina sabiedrības neticību politiskajai partijai. Tomēr vienlaikus nākas secināt – ja pēc šādiem atklājumiem KNAB pārbaudes nekādus plašākus rezultātus nedos un partijas paliks nesodītas, šai likuma normai var būt arī pretējs efekts – sabiedrības uzticība politiskajai elitei turpinās samazināties.

Individuālu reklāmas kampaņu aizliegums: Lai gan 1995. gadā pieņemtais politisko partiju finansēšanas likums noteica to, ka partijas aizliegts finansēt ar trešo personu starpniecību, tas tieši nenorādīja, vai pieļaujamas individuālas reklāmas kampaņas, ko partijas sarakstā esošie deputāta kandidāti veic neatkarīgi, saņemot naudu no ziedotājiem vai arī par saviem līdzekļiem. Saskaņā ar 2002. gada grozījumiem likums tagad nosaka:

„Visi finanšu līdzekļu dāvinājumi (ziedojumi), kuru summa pārsniedz 100 latus, tieši jāpārskaita attiecīgās politiskās organizācijas (partijas) bankas kontā, bet citi dāvinājumi (ziedojumi) **tieši un nepastarpināti jānodod, jāpārskaita vai jāiesniedz attiecīgajai politiskajai organizācijai (partijai)** [autores izcēlums].”⁸²

⁷⁸ Ikstens, J. “Partiju finansēšana un korupcijas ierobežošana Latvijā: alternatīvu risinājumu analīze”, Rīga, 2001, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

⁷⁹ Politisko organizāciju (partiju) ziedojumu pārskati. www.knab.gov.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

⁸⁰ Politisko partiju izdevumu – ieņēmumu analīze pirms 8. Saeimas vēlēšanām, Rīga, 01.10.2002., projekts “Atklāti par 8. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņas finansēm”. www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 25.02.2003.

⁸¹ Jemberga, S. „KNAB pārbauda aizdomīgu ziedojumu Tautas partijai”, „Diena”, 30.11.2002.

⁸² Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums, 6. panta otrā daļa, „Latvijas Vēstnesis”, 26.06.2002.

7. Saeimas atbildīgā komisija uzskatīja un skaidroja, ka ar šo normu noteikts, ka ziedojumi atsevišķiem deputātu kandidātiem, kas tiek nodoti viņu lietošanā personīgās reklāmas kampaņas organizēšanai, nav atļauti, jo tiek pārkāpts nepastarpinātas nodošanas princips. Šādi ziedojumi ziedotājam jānodod partijai, kas centralizēti pieņem lēmumu, kā šos līdzekļus iztērēt. Ne visas partijas bija iepazinušās un pareizi izprata šo likuma normu, tāpēc dažas partijas savās finanšu deklarācijās norādīja, ka tās reklāmas laiku kādā no televīzijām nav apmaksājušas, bet raidorganizāciju atskaitēs parādījās, ka maksājums par šo raidlaiku no politiskās partijas sanemts. Partiju pārstāvji (piemēram, LSDSP) šo nesakrītību skaidroja ar to, ka arī pirms 8. Saeimas vēlēšanām deputāta kandidāti veica savu personīgu priekšvēlēšanu aģitāciju, partiju par to neinformējot, lai gan šāda darbība likumā aizliegta.

Priekšvēlēšanu perioda izdevumu deklarācija, paziņojums par plānotajiem priekšvēlēšanu izdevumiem, vēlēšanu deklarācija: Grozījumi politisko partiju finansēšanas likumā ietvēra sekojošas lielāku atklātību veicinošas normas:

- 1) Ne vēlāk kā 30 dienas pirms vēlēšanām politiskā partija iesniedz deklarāciju, kurā detalizētā veidā norāda, kādas politiskās reklāmas izmaksas tai radušās laika posmā no 270. līdz 50. dienai pirms vēlēšanām;
- 2) Ne vēlāk kā 30 dienas pirms vēlēšanām politiskā partija iesniedz paziņojumu, kurā norāda, kādi ir tās plānotie kopējie priekšvēlēšanu kampaņas izdevumi;
- 3) Mēnesi pēc vēlēšanām politiskā partija iesniedz vēlēšanu izdevumu deklarāciju, kurā norāda kopējos izdevumus, kas tai radušies laika posmā no 270. dienas pirms vēlēšanām līdz vēlēšanu dienai.⁸³

Likumā ir arī detalizēti noteikts, kādas izdevumu pozīcijas partijām jānorāda, deklarējot savus izdevumus (sk. 5. tabulu):

5. tabula. Partiju deklarējamo izdevumu pozīcijas⁸⁴

1)	Izdevumi, maksājot par reklāmas izvietošanu:
a)	sabiedriskajā televīzijā,
b)	sabiedriskajā radio,
c)	komerciālajā televīzijā,
d)	komerciālajā radio,
e)	laikrakstos, žurnālos, biļetenos un citos likumā noteiktajā kārtībā reģistrētajos periodiskajos izdevumos, kuri tiek sagatavoti iespiedtehnikā un plaši izplatīti visā valsts teritorijā,

⁸³ Turpat, 8.¹ pants, 8.² pants.

⁸⁴ Turpat.

f)	laikrakstos, žurnālos, biļetenos un citos likumā noteiktajā kārtībā reģistrētajos periodiskajos izdevumos, kuri tiek sagatavoti iespiedtehnikā un kuru tirāžas lielākā daļa tiek izplatīta vienas republikas pilsētas vai rajona teritorijā,
g)	internetā,
h)	telpās un publiskajās vietās (laukumos, skvēros, ielās, uz tiltiem un citās tamlīdzīgās vietās);
2)	Izdevumi, izmantojot pasta (arī elektroniskā pasta) pakalpojumus, lai ar tā palīdzību nosūtītu priekšvēlēšanu aģitācijas materiālus;
3)	Izdevumi, maksājot juridiskajām personām par visu veidu reklāmas materiālu (videomateriāli, audiomateriāli, plakāti u.c.) sagatavošanu, lai tos izplatītu 1. un 2. punktā paredzētajā veidā;
4)	Izdevumi, maksājot juridiskajām personām par vēlēšanu kampaņas plānošanu, sagatavošanu un organizēšanu;
5)	Izdevumi, maksājot vēlēšanu kampaņā iesaistītajām personām darba algu un izdarot citus maksājumus fiziskajām personām, izņemot 8. punktā paredzētos gadījumus;
6)	Izdevumi, īrējot vēlēšanu kampaņas vajadzībām kustamu un nekustamu mantu;
7)	Izdevumi, izdodot vēlēšanu kampaņas vajadzībām laikrakstus, žurnālus, biļetenus, grāmatas un citus izdevumus, kas tiek sagatavoti iespiedtehnikā;
8)	Izdevumi, finansējot ar vēlēšanu kampaņu saistītus labdarības pasākumus, izmaksājot pabalstus un izdarot dāvinājumus (ziedojumus);
9)	Izdevumi, sedzot citus ar vēlēšanu kampaņu saistītus izdevumus, tos norādot pa atsevišķiem veidiem;
10)	Izdevumi, sedzot pārējos izdevumus.

Šādi izdevumu detalizācijai ir vairākas pozitīvas nozīmes:

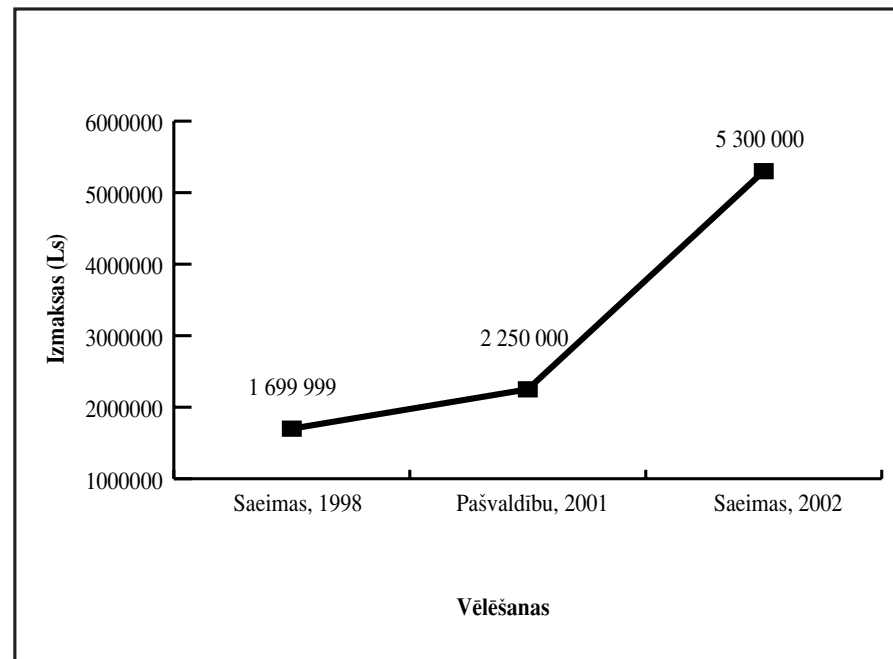
- A) Tā samazina iespēju, ka partijas kādus no to izdevumiem atstās nedeklarētus;
- B) Tā nosaka vienādu spēles noteikumus visām partijām – ikvienai no tām savas deklarācijas jāaizpilda likumā noteiktajā kārtībā, tāpēc nerodas situācija, ka kāda partija deklarē vairāk un tiek pakļauta rūpīgākai analīzei, bet cita savus izdevumus vispār nenorāda, tāpēc aizdomas par nesakrītībām vispār nevar rasties (šāda situācija pastāvēja līdz grozījumu izdarīšanai politisko partiju finansēšanas likumā);

C) Deklarējot savus izdevumus pa atsevišķām kategorijām, partijas dod sabiedrībai un medijiem lielāku iespēju tos pārbaudīt. Piemēram, likuma norma, ka partijām jānorāda tas, cik lieli bijuši to izdevumi politiskās reklāmas izvietošanai, deva projektam “Atklāti par 8. Saeimas priekšvēlēšanu finansēm” iespēju noskaidrot, vai šie izdevumi atbilst projekta uzskaitījumam un raidorganizāciju deklarētajiem ieņēmumiem. Šādus salīdzinoši vienkāršus aritmētiskus vingrinājumus var veikt praktiski ikviens, īpaši attiecībā uz partijas un raidorganizāciju sniegtās informācijas salīdzinājumu, jo tā ir publiski pieejama.

Detalizētu deklarāciju iesniegšana, sniedzot ieskatu priekšvēlēšanu kampaņas kopējos tēriņos, ir palīdzējusi arī identificēt problēmas, ko politisko partiju finansēšanas likumā nepieciešams risināt turpmāk:

A) Politisko partiju izdevumi priekšvēlēšanu kampaņai ļoti strauji pieaug, gandrīz dubultojas gadu no gada. Tas rada neveselīgu konkurenci politisko partiju vidū, liekot tām nodrošināties ar arvien lielāku līdzekļu apjomu (sk. 7. informāciju).

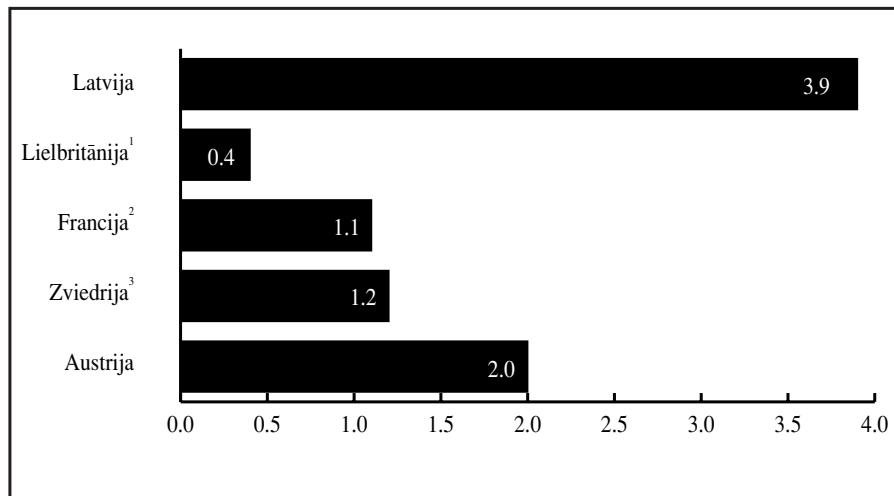
7. informācija. Priekšvēlēšanu kampaņas izmaksu dinamika⁸⁵



⁸⁵ Avots: Politisko partiju finansiālās darbības deklarācijas, kas iesniegtas VID, un vēlēšanu izdevumu deklarācijas, kas iesniegtas KNAB.

B) Latvijas politisko partiju priekšvēlēšanu kampaņa, salīdzinot ar citām Eiropas valstīm, ir ārkārtīgi dārga (sk. 8. informāciju). Tas saistīts galvenokārt ar to, ka pašreizējais likums partiju tēriņiem nekādus formālus ierobežojumus neuzliek.

8. informācija. Priekšvēlēšanu kampaņas izdevumi uz vienu balsstiesīgo (Ls)⁸⁶



¹ 1997. gada parlamenta vēlēšanas. TV reklāmas Lielbritānijā aizliegtas.

² Prezidenta vēlēšanas 2002. gadā. TV reklāmas Francijā aizliegtas. Par reklāmas tēriņu limitu pārkāpšanu partija var zaudēt vietu parlamentā, prezidenta amata kandidāts var zaudēt amatu.

³ Kopējais valsts budžeta atbalsts politiskajām partijām 2002. gadā "partijas darbības nodrošināšanai", parlamenta vēlēšanas notika 2002. gada septembrī. TV reklāmas Zviedrijā aizliegtas. Partijas pilnībā tiek finansētas no valsts budžeta.

Vairākām partijām radās arī problēmas ar pareizu priekšvēlēšanu un vēlēšanu deklarāciju aizpildīšanu. Lai gan likumā izvirzīta prasība, ka priekšvēlēšanu un vēlēšanu deklarācijā jānorāda summa, ko partija maksājusi par reklāmas izvietojumu, vairākas partijas, kas reklāmu izvietoja, šajā sadaļā norāda, ka tām izdevumi nav radušies. Pārpratumi radušies tāpēc, ka partijas savus izdevumus deklarējušas pēc līgumiem, ko tās noslēgušas ar juridiskām personām, kur norādīta juridiskās personas – visbiežāk reklāmas, sabiedrisko attiecību vai mediju aģentūras – saņemtā kopsumma. Saskaņā ar noslēgtajiem līgumiem, partijas deklarācija aizpildīta pareizi. Tomēr salīdzinot ar to, kā partija reāli reklāmu izvietoja un kā raidorganizācijas deklarācijās, ko tās iesniedza Nacionālajai radio un televīzijas padomei, norādījušas

no partijas gūtos ieņēmumus, partiju deklarācijas aizpildītas nepareizi. Vienlaikus partijas nav pildījušas likuma normas, kas nosaka, ka summas, kas samaksātas par reklāmas izvietojumu, deklarācijās ir norādāmas atsevišķi no maksājumiem, kas veikti, apmaksājot juridisko personu darbu.

Jautājumi, ko pašreizējais likums nav atrisinājis

8. Saeimas vēlēšanas pierādīja, ka lielāka caurskatāmība politisko partiju finansēs pati par sevi neatrisinās politisko partiju finansēšanas sistēmas problēmas. Saeimas deputāti paši neoficiālās sarunās ir atzinuši, ka, pateicoties stingrākām atklātības normām, nedeklarēto izdevumu daļa ir samazinājusies, un partiju finanšu atskaites sniedz precīzāku ieskatu to patiesajos izdevumos. Tomēr, ja pašreizējais partiju finansēšanas regulējums paliks nemainīgs, sagaidāms, ka politisko partiju izdevumi nākamajās vēlēšanās pieaugs arvien straujāk.

Politisko partiju priekšvēlēšanu aģitācijas izdevumu straujo pieaugumu praktiski nebūs iespējams ierobežot, kamēr politiskās partijas savai priekšvēlēšanu kampaņai varēs un būs motivētas tērēt tik daudz, cik tās vēlas un spēj iegūt no sponsoriem. Tas nozīmē, ka politisko partiju atkarība no sponsoriem tuvākajā laikā nemazināsies, ja netiks noteikti stingri ierobežojumi politisko partiju tēriņu vai reklāmas kopapjomiem un netiks panākts tas, ka KNAB partiju finanses pārbaudīs pēc būtības.

Priekšvēlēšanu aģitācijas izdevumu ierobežojumi: Uzsākot diskusiju par to, kādā veidā mazināt nesamērīgos priekšvēlēšanu kampaņas tēriņus vai „partiju bruņošanās sacensību”⁸⁷, nereti izskan viedoklis, ka “jācinās ar cēloniem, nevis sekām” un “ir jāsap, vispirms sakārtojot partiju finansēšanas modeli un nosakot, cik partijas var saņemt reklāmas tēriņus.”⁸⁸ Tomēr, kā liecina Eiropas valstu pieredze, politisko partiju ieņēmumu samazināšana nevar atrisināt priekšvēlēšanu kampaņas izmaksu eskalāciju, jo veidu, kā apiet ieņēmumu ierobežojumus, atrast ir ļoti viegli, īpaši viegli tas izdarāms situācijās, kur politisko partiju kontrolinstitūcijas ir vājas (šīs problēmas jau ieskicētas esošā likuma analizē).

Tā, piemēram, septiņdesmitajos gados Itālijā politisko partiju finansēšanas sistēmas uzlabošanu sāka tieši ar ieņēmumu limitu noteikšanu, tomēr ar laiku likumdevēji pārliecinājās, ka šī sistēma sevi neattaisno vairāku iemeslu dēļ.⁸⁹

A) Partijas vienkārši nedeklarēja ziedojumus, kas pārsniedza noteiktos ierobežojumus, un bija ļoti grūti konstatēt, ka šāds ziedojums partijai nodots.

⁸⁶ Politisko partiju izdevumu – ieņēmumu analīze pirms 8. Saeimas vēlēšanām, Rīga, 01.10.2002., projekts “Atklāti par 8. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņas finansēm”. www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 25.02.2003.

⁸⁷ Latkovskis, A., 8. Saeimas deputāts, Korupcijas, kontrabandas un organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas uzraudzības komisijas priekšsēdētājs. „Partiju “brunošanās sacensība” jāaptur”. www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

⁸⁸ Skrebele, G. „Radio un televīziju šokē *Delnas* ideja atteikties no politiskās reklāmas”, „Neatkarīgā Rīta Avīze”, 05.02.2003.

⁸⁹ Williams, R. (ed.). “Party Finance and Political Corruption”, Macmillan Press, Ltd, USA, 2000. 72. lpp.

B) Ieņēmumu ierobežojumi nemazināja partiju vēlmi un iespēju iztērēt naudu pašpopularizācijai, jo nebija mehānismu, kas palīdzētu noteikt, vai partijas reklāmas aktivitāšu apjoms atbilst ieņēmumu ierobežojumam.

C) Partiju sponsori reklāmas kampaņas aktivitātes nereti apmaksāja tieši, iegādājoties reklāmas laukumu un vietu medijos.

Nemot vērā šos iemeslus, ziedojumu kopsummās ierobežojumi var būt kosmētiski labojumi, kas tikai rada iespaidu, ka politisko partiju sistēma uzlabota, bet nerisina galveno politiskās korupcijas problēmu – partiju atkarību no sponsoriem.

Nemot vērā šos argumentus, jāsecina, ka izmaksu pieaugumu un vienlaikus politisko partiju atkarību no sponsoriem nebūs iespējams mazināt, ja netiks noteikti ierobežojumi kopējiem tēriņu apjomiem. Tomēr paredzams, ka šādi ierobežojumi radīs nelegālas vai skaidras naudas plūsmas, kas netiks uzrādītas oficiālajās partiju atskaitēs. Tāpēc kā visefektīvākais šādu izmaksu ierobežojums tiek minēts apmaksātas politiskās reklāmas aizliegums elektroniskajos masu saziņas līdzekļos. Virknē Eiropas valstu – Beļģijā, Čehijā, Francijā, Itālijā, Nīderlandē, Norvēģijā, Portugālē, Zviedrijā, Šveicē, Lielbritānijā – politiskajai kampaņai tiek piešķirts bezmaksas raidlaiks, taču ir aizliegta politiskā reklāma televīzijā un radio.⁹⁰

Apmaksātas reklāmas aizlieguma saknes, piemēram, Lielbritānijā meklējamas jau divdesmitajos gados, kad sākotnēji jebkādas reklāmas aizliegums tika noteikts sabiedriskajā televīzijā un radio BBC. Vēlāk, 1954. gadā, Televīzijas likums politiskās reklāmas aizliegumu attiecināja arī uz jaunajām, neatkarīgajām raidstacijām.

Lielbritānijā visas trīs lielākās partijas – konservatīvie, liberālie demokrāti un leiboristi – atzīst šādu sistēmu par efektīvu.⁹¹ Kopumā Lielbritānijas parlamenta Sabiedriskās dzīves standartu komiteja 1998. gadā atzina, ka politiskās reklāmas aizliegums ierobežo naudas apjomus, ko politiskās partijas tērē, un tādējādi samazina nepieciešamību pēc naudas. “Tas politiskās partijas vadītājam dod iespēju koncentrēties uz savu pienākumu veikšanu, nevis ziedojumu vākšanu”, teikts komitejas ziņojumā.⁹²

Politiskās reklāmas aizliegumu kā visefektīvāko priekšvēlēšanu kampaņas izmaksu eskalācijas ierobežotāju un vienlaikus partiju atkarības no ziedotājiem mazinātāju ir minējuši vairāki politisko partiju finanšu sistēmas pētnieki.⁹³ Piemēram, Lielbritānijas politisko partiju finanšu eksperts Maikls Pinto–Dušinskis (*Michael Pinto-Duschinsky*) ir secinājis, ka “valstīs, kurās politiska maksas reklāma nav aizliegta, faktiski nav robežu politiskās reklāmas izmaksu pieaugumam.”⁹⁴

⁹⁰ Pinto–Duschinsky, M. “Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns”, International IDEA, 2001. www.idea.int Pēdējo reizi atvērta 2002. gada maijā.

⁹¹ Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life “The funding of political parties in the United Kingdom”, October, 1998, 174. lpp. www.public-standards.gov.uk Pēdējo reizi atvērta 25.02.2003.

⁹² Turpat.

⁹³ Ikstens, J. “Partiju finansēšana un korupcijas ierobežošana Latvijā: alternatīvu risinājumu analīze”, Rīga, 2001., www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

Ikstens, J. “Apmaksāta politiskā reklāma nodara nopietnu launumu demokrātijas veselībai”, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

⁹⁴ Pinto–Duschinsky, M. “Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns”, International IDEA, 2001., www.idea.int Pēdējo reizi atvērta 2002. gada maijā.

Politiskās reklāmas aizliegumam var minēt sekojošas pozitīvas iezīmes:

A) To ir viegli monitorēt un pārraudzīt;

B) Tas uzlabo vēlēšanu un partijas saziņu, jo partijas meklē jaunu veidu, kā komunicēt ar vēlētajiem; šāda komunikācija vairāk balstīta uz partijas programmatiskajām nostādnēm, nevis uz tās tēlu;

C) Partiju izdevumi ievērojami samazinās, jo politisko reklāmu, īpaši TV reklāmu, sagatavošana un izvietošana ir dārga;

D) Samazinoties „naudas grozam”, ko partijām nepieciešams savākt, lai varētu konkurēt priekšvēlēšanu cīņā ar citām, samazinās partiju atkarība no sponsoriem.

Atbalstu šādas normas ieviešanai paudusi arī Nacionālā radio un televīzijas padome, kas, iepazīstinot ar elektronisko saziņas līdzekļu attīstības nacionālo koncepciju 2003. – 2005. gadam, atzina, ka ir “svarīgi turpināt darbu pie normatīvās bāzes sakārtošanas priekšvēlēšanu aģitācijas periodā, paredzot, ka priekšvēlēšanu periodā politiskā reklāma ir aizliegta”⁹⁵.

Priekšvēlēšanu aģitācija medijos: Politisko partiju finansēšana nav šķirama no normatīvajiem aktiem, kas regulē priekšvēlēšanu aģitāciju medijos. Viena no nopietnākajām problēmām Latvijas medijos priekšvēlēšanu kampaņas laikā ir tā sauktā slēptā reklāma. Slēptā reklāma ir apmaksāta publikācija vai raidījums, kas nav apzīmēts kā reklāmas materiāls, bet parādās kā laikraksta vai raidorganizācijas ikdienas žurnālistikas pienesums. Tomēr, veicot slēptās reklāmas novērošanu medijos un izvērtot pietiekami plašu sabiedrības informēšanas kampaņu, ir iespējams panākt ievērojamu slēptās reklāmas apjoma samazinājumu.

Šāda novērošana būtu jāveic arī pirms nākamajām vēlēšanām (pirms 8. Saeimas vēlēšanām to veica „Sorosā fonda – Latvija” un „Sabiedrības par atklātību – Delna” projekts „Atklāti par 8. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņas finansēm”). Vislabāk, ja iniciatīvu veikt šādu novērošanu izrādītu paši mediji, žurnālisti. Tomēr vienlaikus likumā par priekšvēlēšanu aģitāciju nepieciešams iestrādāt normu, ka slēptā reklāma ir aizliegta, kā arī paredzēt sankcijas par šīs normas pārkāpumiem. Nepieciešams arī noteikt kontroliestādi, kas šādas sankcijas var piemērot. Tāpat nepieciešama vienošanās, pēc kādiem kritērijiem slēpto reklāmu konstatēt un atpazīt.

Vienlaikus ar izmaiņām partiju finansēšanas likumā, likumā par priekšvēlēšanu aģitāciju iestrādāta norma, kas nosaka, ka raidorganizācijas Nacionālajai radio un televīzijas padomei sniedz atskaites par to ieņēmumiem no politiskās reklāmas. Šādu pašu normu vajadzētu ieviest arī attiecībā uz presi. Kopš KNAB apstiprināts kā politisko partiju finanšu kontrolinstitūcija, šādu atskaišu savākšanu varētu uzticēt KNAB. Respektējot preses neatkarību, šādas atskaites nepieciešamas kopējai demokrātijas kvalitātes uzlabošanai, lai vēlētajiem dotu iespēju gūt pilnīgāku priekšstatu par partiju finansēm.

⁹⁵ “Apstiprina elektronisko saziņas līdzekļu attīstības nacionālo koncepciju 2003.-2005. gadam”, zinu aģentūra LETA, 23.10.2002.

Sankciju nepieciešamība: Pašreizējā likumā partijām nav noteikta sankcija par nepareizi aizpildītām deklarācijām vai nepatiesu ziņu sniegšanu. Jau 7. Saeima ierosināja grozījumus Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā, kas partijas paredzēja sodīt ar Ls 10 000 soda naudu par šādiem pārkāpumiem. Diemžēl, šis ierosinājums netika iestrādāts likumā. Pašlaik partiju kā juridisku personu par nepareizu deklarācijas aizpildīšanu vai nepatiesu ziņu sniegšanu sodīt nav iespējams.

Par atkārtotu nepatiesu ziņu sniegšanu finanšu deklarācijās KNAB ierosinājis partijām noteikt ne tikai administratīvo, bet arī kriminālatbildību.⁹⁶ KNAB uzskata, ka pašreiz likums gan nosaka birojam uzdevumu kontrolēt partiju finanses, tomēr reāli pielietojamus instrumentus partiju sodīšanai nesniedz. Šis jautājums jāskata plašākā kontekstā ar kriminālatbildības noteikšanu juridiskām personām, un tam nepieciešama plašāka analīze, tomēr kriminālatbildības iespēja politiskajām partijām par atkārtotu nepatiesu ziņu sniegšanu varētu nodrošināt mehānismu, kas partijas atturētu no šādām darbībām, jo partijas saukšana pie kriminālatbildības varētu būt postoša tās politiskajai nākotnei.

Valsts finansējums politiskajām partijām: Visbeidzot, viens no strīdīgākajiem jautājumiem politisko partiju finansēšanā ir valsts finansējuma piešķiršana partijām. Valsts finansējumam, kas piešķirts partijām, var būt virkne pozitīvu efektu:

A) Valsts finansējums politiskajām partijām, ja tas papildināts ar citām partiju finanses kontrolējošām normām, var būt svarīgs pretkorupcijas instruments, tas mazina naudas ietekmi uz politiku, naudas avots ir nodokļu maksātājs, tā vienmēr iegūta legālā, caurskatāmā veidā;

B) Valsts finansējums, ja valsts izvēlas uz partiju vienlīdzību vērstu finanšu aprēķināšanas modeli, tiek izmaksāts, ņemot vērā vienlīdzīguma apsvērumus. Tādējādi mazāk iespējama situācija, ka partija, kurai ir ļoti turīgi sponsori, ir nesamērojami labākā savstarpējās konkurences situācijā nekā citas, kuru atbalstītāji nav tik bagāti;

C) Valsts finansējums stiprina partijas organizatoriski, tām ir iespējas uzturēt pastāvīgu biroju, administrāciju, arī starpvēlēšanu periodā veikt regulāras aktivitātes.

Vienlaikus valsts finansējumam politiskajām partijām var minēt arī virkni negatīvu blakusefektu:

A) Valsts finansējums politiskajām partijām var tikai palielināt to "apetīti". Parasti valsts finansējums nevar pilnībā nodrošināt līdzekļus, kas nepieciešami partijām, tāpēc tām atļauts saņemt ziedojumus. Ja ziedojumu summas ir neierobežotas, politiskās korupcijas iespēja saglabājas, turklāt partijas vēl saņem finansējumu no valsts;

B) Sistēmu, kas nosaka veidu, kādā tiek sadalīts valsts finansējums, parasti nosaka valdošā koalīcija. Tā parasti izvēlas valsts finansējuma aprēķināšanas veidu, kas veicina tās pašsaglabāšanos un marginalizē citas partijas. Valsts finansējums var apgrūtināt jaunu partiju veidošanos;

C) Valstis, kur politiskajām partijām ir zema uzticība, valsts finansējums partijām tiek uztverts ar lielu sabiedrības neuzticību un aizdomām, uzskatot, ka korumpētās elites pārstāvji lieto nodokļu maksātāju naudu savu mērķu sasniegšanai.

Balstoties uz iepriekš teikto, var secināt, ka Latvijā, kur augsta līmeņa politiskā korupcija tiek uzskatīta par nopietnu problēmu, valsts finansējums varētu būt viens no risinājumiem, tomēr šajā ziņā ļoti svarīgi panākt vienošanos par to, pēc kādas formulas valsts finansējums tiks piešķirts, kā arī atrast veidu, kā kontrolēt, lai partiju tēriņi neturpinātu pieaugt, lai gan tās finansē valsts.

Patlaban, kad vienošanās par valsts finansējumu varētu būt grūti panākama, būtu nepieciešams lemt par netiešo valsts finansējumu partijām palielināta priekšvēlēšanu kampaņas bezmaksas raidlaika veidā. Tas nodrošinātu partijas ar papildu līdzekļiem, kā uzrunāt sabiedrību, nesadārdzinot reklāmas kampaņas, kā arī tas būtu nepieciešams komponents partiju finansēšanas sistēmā, ja tiktu noteikti politiskās reklāmas aizliegumi vai ievērojami ierobežojumi.

Kopsavilkums

Politisko partiju finansēšanas sistēma ir pastāvīgā mainībā esošs noteikumu kopums, ko nepieciešams grozīt un uzlabot, rodoties gan sabiedrības bažām par politisko partiju godprātību, gan mediju atklājumiem par partiju atrastajiem veidiem, kā esošos normatīvos aktus „apiet”, gan kontrolinstitūciju secinājumiem par to, kas šajā sistēmā nedarbojas.

2002. gadā Saeima ieviesa ievērojamas izmaiņas politisko partiju finansēšanas kārtībā, kas pamatā bija vērstas uz lielākas caurskatāmības nodrošināšanu politisko partiju finansēs. Kā atzinuši vairāki partiju pārstāvji, šī caurskatāmība nodrošināja to, ka nelegālās vai skaidras naudas finanšu plūsmas partiju norēķinos samazinājās. Vienlaikus šīs izmaiņas arī deva iespēju konstatēt, ka priekšvēlēšanu agitācija Latvijā ir ļoti dārga, izmaksas strauji pieaug no vēlēšanām uz vēlēšanām, un lielāki caurskatāmības noteikumi paši par sevi politisko partiju atkarību no sponsoriem nemazinās.

Pašlaik ir nepieciešams apsvērt vairākus risinājumus, kas pielietojami politisko partiju finansēšanas sistēmas tālākai attīstībai. Tieši laiks neilgi pēc iepriekšējām vēlēšanām ir īstais brīdis, lai nepieciešamās izmaiņas izdiskutētu, apspriestu un ieviestu.

⁹⁶ Lase, I. "KNAB un zaļā gaisma", intervija ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka vietnieku Valdi Pumpuru, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.

Avotu saraksts

Normatīvie akti

1. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums, „Latvijas Vēstnesis”, 02.08.1995., 26.06.2002.

Pētījumi un ziņojumi

1. Ikstens, J. “Partiju finansēšana un korupcijas ierobežošana Latvijā: alternatīvu risinājumu analīze”, Rīga, 2001, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.
2. Politisko partiju izdevumu – ieņēmumu analīze pirms 8. Saeimas vēlēšanām. Rīga, 01.10.2002, projekts “Atklāti par 8. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņas finansēm”, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 25.02.2003.
3. Williams, R. (ed.). “Party Finance and Political Corruption”, Macmillan Press, Ltd, USA, 2000.
4. Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life “The funding of political parties in the United Kingdom”, October, 1998, www.public-standards.gov.uk Pēdējo reizi atvērta 25.02.2003.
5. Pinto-Duschinsky, M. “Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns”, International IDEA, 2001, www.idea.int Pēdējo reizi atvērta 2002. gada maijā.

Masu saziņas līdzekļi

1. “Aptiprina elektronisko saziņas līdzekļu attīstības nacionālo koncepciju 2003.-2005. gadam”, ziņu aģentūra LETA, 23.10.2002.
2. Ikstens, J. “Apmaksāta politiskā reklāma nodara nopietnu ļaunumu demokrātijas veselībai”, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.
3. Jemberga, S. „KNAB pārbauda aizdomīgu ziedojumu Tautas partijai”, „Diena”, 30.11.2002.
4. Lase, I. “KNAB un zaļā gaisma”, intervija ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka vietnieku Valdi Pumpuru, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.
5. Latkovskis, A., 8. Saeimas deputāts („Jaunais laiks”), Korupcijas, kontrabandas un organizētās noziedzības novēršanas un apkarošanas uzraudzības komisijas priekšsēdētājs. „Partiju “brunošanās sacensība” jāaptur”, www.politika.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.
6. Skrebele, G. „Radio un televīziju šokē *Delnas* ideja atteikties no politiskās reklāmas”, „Neatkarīgā Rīta Avīze”, 05.02.2003.

Citi dokumenti

1. Politisko organizāciju (partiju) finansiālās darbības deklarācijas.
2. Politisko organizāciju (partiju) vēlēšanu izdevumu deklarācijas.
3. Politisko organizāciju (partiju) ziedojumu pārskati, www.knab.gov.lv Pēdējo reizi atvērta 24.02.2003.