

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

ELENA KONCEVIČIŪTĖ

TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ REKOMENDACIJŲ VAIDMUO
MAŽINANT KORUPCIJĄ LIETUVOJE: 2005–2015

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

doc. dr. Raimundas Dužinskas

Konsultavo

dr. Jolanta Aleknevičienė

Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos
Strateginių tyrimų centro vedėja

VILNIUS, 2016

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ REKOMENDACIJŲ VAIDMUO
MAŽINANT KORUPCIJĄ LIETUVOJE: 2005–2015

Tarptautinės politikos ir ekonomikos magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 621L20012

Vadovas

_____ doc. dr. *Raimundas Dužinskas*

2016 m. lapkričio d.

Konsultavo

_____ dr. *Jolanta Aleknevičienė*

Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos
Strateginių tyrimų centro vedėja

2016 m. lapkričio d.

Recenzentas

Atliko

_____ stud. *Elena Koncevičiūtė*

2016 m.

2016 m. lapkričio d.

VILNIUS, 2016

TURINYS

SANTRUMPOS	5
LENTELIŲ SĄRAŠAS	6
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	7
PRIEDŲ SĄRAŠAS	8
ĮVADAS	9
1. KORUPCIJOS IR ANTIKORUPCIJOS KONSTRAVIMAS	17
1.1. Korupcijos sampratos ir matavimo problematika	17
1.1.1. Korupcijos sampratos problema	17
1.1.2. Korupcijos diagnozavimo problema. Globalūs, regioniniai ir nacionaliniai diagnostiniai instrumentai	20
1.2. „Antikorupcinės“ tapatybės konstravimas	27
1.2.1. Korupcija kaip socialiai konstruojama realybė	27
1.2.2. Konstruktyvizmas tarptautiniuose santykiuose ir antikorupcinė sąveika	28
1.2.3. Konstruktyvistinė tapatybė ir antikorupcija	29
1.2.4. Kolektyvinė tapatybė, tarptautinių normų įsitvirtinimo ciklas ir jų laikymosi ypatybės	32
2. TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ ANTIKORUPCINIO VERTINIMO MECHANIZMAI IR LIETUVAI 2005–2015 M. SKIRTŲ ANTIKORUPCINIŲ REKOMENDACIJŲ ANALIZĖ	37
2.1. Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) vertinimo mechanizmas. Pranašumai ir trūkumai	37
2.2. Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (JTKPK) patikros mechanizmas. Pranašumai ir trūkumai	42
2.3. Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaita kaip ES antikorupcinio vertinimo mechanizmas. Pranašumai ir trūkumai	46
2.4. Antikorupcinių vertinimo mechanizmų – GRECO, JTKPK ir ES ataskaitos – palyginimas	48
2.5. Lietuvai skirtos GRECO, JT ir Europos Komisijos antikorupcinės rekomendacijos ir jų įgyvendinimas	50
3. TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ LIETUVAI SKIRTŲ ANTIKORUPCINIŲ REKOMENDACIJŲ REIKŠMĖS VERTINIMO EMPIRINIO TYRIMO METODOLOGIJA	55
3.1. Tyrimo klausimas, tikslas, metodologinis pagrindimas	55
3.2. Tyrimo imtis, tyrimo dalyvių atranka, tyrimo ribotumas ir tyrimo etika	56
3.3. Duomenų rinkimas ir duomenų analizės metodas.	59

4. TYRIMO REZULTATAI IR JŲ ANALIZĖ.....	62
4.1. Korupcijos ir antikorupcijos Lietuvoje vertinimas	62
4.1.1. Korupcijos sąvokos supratimo problema	62
4.1.2. Korupcijos matavimo problema	66
4.1.3. Korupcijos lygio pokyčių Lietuvoje vertinimas.....	68
4.1.4. Lietuvos antikorupcinių veiksmų vertinimas. Pranašumai ir trūkumai.....	70
4.1.5. Kategorijos apibendrinimas ir išvados	74
4.2. Tarptautinės organizacijos ir jų antikorupcinis vaidmuo.....	75
4.2.1. Antikorupcijos tarptautiškumo ir konvencijų įvairovės priežasčių samprata	75
4.2.2. GRECO, JT ir ES vizualizacija.....	77
4.2.3. TO vertinimo mechanizmų pridėtinės vertės suvokimas	79
4.2.4. TO vertinimo mechanizmų ribotumų suvokimas.....	82
4.2.5. Lietuvos kaip TO narės „antikorupcinės“ tapatybės konstravimas.....	83
4.2.6. Kategorijos apibendrinimas ir išvados	84
4.3. Tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų reikšmė	86
4.3.1. GRECO rekomendacijų reikšmė	87
4.3.2. JT rekomendacijų reikšmė	95
4.3.3. Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaitos reikšmė	98
4.3.4. Kada antikorupcinės rekomendacijos reikšmingos ir nuo ko tai priklauso?.....	99
4.3.5. Kategorijos apibendrinimas ir išvados	101
IŠVADOS IR SIŪLYMAI	104
LITERATŪRA IR ŠALTINIAI	107
ANOTACIJA. ANNOTATION	114
SANTRAUKA	115
ABSTRACT	116
PRIEDAI	117

SANTRUMPOS

ATPK – Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas

BK – Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas

BTKK – Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos (*angl.* Criminal Law Convention on Corruption)

CTKK – Europos Tarybos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos (*angl.* Civil Law Convention on Corruption)

EBPO (*angl.* OECD) – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (*angl.* Organisation for Economic Co-operation and Development)

EK – Europos Komisija

ES – Europos Sąjunga

ET – Europos Taryba

GRECO – Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupė (*angl.* Council of Europe Group of States against Corruption)

JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos

JT – Jungtinės Tautos

JTKPK (*angl.* UNCAC) – Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją (*angl.* United Nations Convention Against Corruption)

KSI – „Transparency International“ pasaulinis tyrimas – Korupcijos suvokimo indeksas

LR – Lietuvos Respublika, Lietuvos Respublikos

NATO – Šiaurės Atlanto sutarties organizacija (*angl.* North Atlantic Treaty Organisation)

NKPP – Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija programa

NVO – nevyriausybinė organizacija

STT – Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba

TO – tarptautinės organizacijos

UNODC – Jungtinių Tautų Narkotikų ir nusikalstamumo prevencijos biuras

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija

VRK – Vyriausioji rinkimų komisija

VRM – Vidaus reikalų ministerija

VTEK – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Lietuvos pokytis KSI 2005–2015 m.	21
2 lentelė. GRECO pranašumai ir trūkumai	40
3 lentelė. JTKPK ir jos patikros mechanizmo pranašumai ir trūkumai	45
4 lentelė. ES Kovos su korupcija ataskaitos kaip antikorupcinio vertinimo mechanizmo pranašumai ir trūkumai	47
5 lentelė. Antikorupcinių vertinimo mechanizmų – GRECO, JTKPK ir ES Kovos su korupcija ataskaitos – palyginimas	48
6 lentelė. Demografinės tyrimo dalyvių charakteristikos (N-10)	57
7 lentelė. Tyrimo dalyvių darbo su antikorupciniais klausimais ir atskiriomis TO patirtis	58
8 lentelė. GRECO II vertinimo etapo rekomendacijos Lietuvai	117
9 lentelė. GRECO III vertinimo etapo „Inkriminavimas“ rekomendacijos Lietuvai	118
10 lentelė. GRECO III vertinimo etapo „Politinių partijų finansavimas“ rekomendacijos Lietuvai	120
11 lentelė. GRECO IV vertinimo etapo rekomendacijos Lietuvai	121
12 lentelė. JT konvencijos prieš korupciją mechanizmo rekomendacijos Lietuvai	123

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 <i>paveikslas</i> . Lietuvos KSI dinamika 2005–2011 m.	22
2 <i>paveikslas</i> . Lietuvos KSI dinamika 2012–2015 m.	22
3 <i>paveikslas</i> . Lietuvos vieta KSI tarp kitų pasaulio valstybių 2005–2015 m.	22
4 <i>paveikslas</i> . 2005–2014 m. gyventojų vertinimas apie korupcijos mastų pasikeitimus per 12 mėn.	25
5 <i>paveikslas</i> . 2005–2014 m. verslininkų vertinimas apie korupcijos mastų pasikeitimus per 12 mėn. ..	25
6 <i>paveikslas</i> . Davusių kyšių gyventojų dalis 2002–2014 m.	25
7 <i>paveikslas</i> . Davusių kyšių verslininkų dalis 2001–2014 m.	25
8 <i>paveikslas</i> . Gyventojų nurodytos kyšio nedavimo priežastys 2004–2014 m.	26
9 <i>paveikslas</i> . Verslininkų nurodytos kyšio nedavimo priežastys 2004–2014 m.	26
10 <i>paveikslas</i> . GRECO nustatyti trūkumai, vertinant Lietuvą 2005–2015 m.	51
11 <i>paveikslas</i> . GRECO Lietuvai 2005–2015 m. rekomenduoti veiksmai.	51

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 priedas. Lietuvai 2005–2015 m. skirtų GRECO, JT ir EK antikorpucinių rekomendacijų sąvadas ir klasifikacija	117
2 priedas. Sutikimo dalyvauti moksliniame tyrime lietuvių kalba forma	126
3 priedas. Sutikimo dalyvauti moksliniame tyrime anglų kalba forma	127
4 priedas. Individualaus giluminio interviu klausimynas-gairės	128

ĮVADAS

Teigiama, kad korupcijos reiškinys egzistuoja tiek seniai, kiek yra žmogus. Vienas seniausių rašytinių „korupcinio“¹ veiksmo liudijimų užfiksuotas Senajame Testamente ir siejamas su prigimtinė nuodėmė, kai sugundyta žalčio Ieva nusiskynė nuo gyvybės medžio obuolį ir pasidalino juo su Adomu, taip užrūstindama Dievą ir susilaukusi griežtos sankcijos – kartu su Adomu išvarymo iš tobulo (nekorumpuoto) pasaulio – Edeno sodo. Dėl šios nuodėmės buvo pasmerkta ir pati žemė, kurią teko sunkiai dirbti, kad ji duotų vaisių.² Tokioje sampratoje tarytum užkoduota nuolatinė – amžinoji – korupcijos ir antikorupcijos veiksmų prigimtis.

Nepaisant tokios senos korupcijos kilmės, antikorupcija suaktyvėjo tik per pastaruosius dvidešimt–trisdešimt metų, įvykus dideliems pokyčiams pasaulyje: visų pirma Šaltojo karo pabaiga, Sovietų Sąjungos žlugimas, tarptautinių bei regioninių valdymo struktūrų formavimasis, globalizacijos ir eurointegracijos procesai³. Regioninės ir universalios tarptautinės organizacijos – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO)⁴, Europos Taryba (ET)⁵, ir Jungtinės Tautos (JT)⁶ – priėmė atskiras kovos su korupcija konvencijas ir įdiegė jų įgyvendinimo priežiūros valstybėse narėse mechanizmus. 2014 m. Europos Komisija (EK) paskelbė Europos Sąjungos kovos su korupcija ataskaitą⁷, po dvejų metų planavo dar vieną, kuri tebėra rengiama. Savo pirmoje ataskaitoje EK pabrėžė, kad visose valstybėse narėse korupcija nusipelno didesnio dėmesio.⁸

¹ Lotyniškas žodis *corruptio* reiškia gadinimą, supuvimą, papirkimą. Hebrajų kalba, kuria parašytas Senasis Testamentas, žodžiai *mishchath*, *mashchath*, *mashchith* visų pirma reiškia fizinę degeneraciją ir puvinimą, o netiesiogine prasme – *moralinį nuopolį, sugedimą*: „Betgi Dievo akyse žemė buvo sugedusi ir pilna smurto. Dievas matė, kad žemė buvo sugedusi, nes visi mariejai buvo sudarkę savo kelius žemėje,“ Senasis Testamentas. *Pradžios knyga*. 6:11-12 (Vilnius: Katalikų pasaulio leidiniai, 2009).

² Senasis Testamentas. *Pradžios knyga* 3:1-23 (Vilnius: Katalikų pasaulio leidiniai, 2009).

³ Jolanta Piliponytė, *Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika*. Daktaro disertacija (Vilnius: 2006), 5, žiūrėta 2016 01 02, http://elibrary.lt/resursai/Mokslai/Individualus/Piliponyte/Darbai/VU_Piliponyte_disertacia_2006.pdf.

⁴ „OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. 1999,“ žiūrėta 2015 01 05, <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

⁵ Oficiali Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) interneto svetainė, teisės instrumentai ir vertinimai: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁶ „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją. Niujorkas, 2004,“ žiūrėta 2016 08 16, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289015&p_query=&p_tr2=1?p_id=289015&p_query=&p_tr2=.

⁷ „Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui. ES kovos su korupcija ataskaita. Briuselis, 2014, vasario 3, COM(2014) 38,“ žiūrėta 2016 01 05, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_lt.pdf.

⁸ Europos Komisijos pranešimas spaudai, „Komisija skelbia pirmąją ES kovos su korupcija ataskaitą,“ 2014 02 03, žiūrėta 2016 07 20, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_lt.htm.

Korupcija tapo „tarptautinės bendruomenės prioritetine problema“⁹, o antikorupcija – būtina sąlyga – politiniu kriterijumi, norint įstoti į ES, Šiaurės Atlanto sutarties organizaciją (NATO) ar EBPO.

Siekdama integruotis į tarptautines organizacijas (toliau – TO), gauti jų paramą, pripažinimą ir galiausiai tapti visaverte tarptautinės bendruomenės nare, Lietuva prisijungė ir prie tarptautinių kovos su korupcija instrumentų (visų pirma ET baudžiamosios ir civilinės teisės konvencijų dėl korupcijos, JT konvencijos prieš korupciją¹⁰) ar rengiasi prie jų prisijungti (EBPO konvencijos dėl kovos su papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose), dalyvauja konvencijų įgyvendinimo vertinimo mechanizmuose.

Tyrimui pasirinktas laikotarpis nuo 2005 iki 2015 m. neatsitiktinai. Per šį dešimtmetį Lietuva jau buvo tapusi ES ir NATO nare, vadinas įvykdžiusi vieną pagrindinių stojimo į šias organizacijas reikalavimų – antikorupcinės politikos formavimą ir antikorupcinių priemonių taikymą. 2015 m. balandžio 9 d. EBPO Taryba pakvietė Lietuvą pradėti stojimo į EBPO procesą¹¹ ir išskėlė daugybę naujų reikalavimų, vienas iš kurių laikomas itin svarbiu – narystė EBPO Kovos su papirkinėjimu darbo grupėje, o su ja ir naujojo *modus operandi* imperatyvas – gebėjimas spręsti antikorupcinius klausimus ne tik Lietuvoje, bet ir už jos ribų – tarptautiniuose verslo sandoriuose. 2015 m. pabaigoje antikorupcinėje Lietuvos erdvėje prasidėjo naujas maratonas – klausimų pildymas, pozicijų gynimas, po kurių EBPO rengs Lietuvos vertinimo ataskaitas ir teiks rekomendacijas. 2005–2015 m. laikotarpis unikalus tuo, kad per jį galima mėginti užčiuopti įprastinį Lietuvos „antikorupcinį“ pulsą, ritmišką „kvėpavimą“, kai antikorupciniai veiksmai *nesiejami* su didžiuliu politiniu siekiu – stojimu į kurią nors geopolitinę ir strateginę prasme gyvybiškai svarbią tarptautinę organizaciją, kai antikorupcinės reformos virsta narystės sąlyga ar prizu. Taigi šiame darbe sąmoningai siekiama atsiriboti nuo TO rekomendacijų įgyvendinimo kaip būtinosios stojimo į jas sąlygos.

Antroji šio laikotarpio pasirinkimo priežastis yra ta, kad tarptautinių tarpvalstybinių ir nevyriausybinių organizacijų (ES, Pasaulio banko, Tarptautinio valiutų fondo, tarptautinės nevyriausybinės organizacijos „Transparency International“) antikorupciniai tikslai ir įtaka

⁹ Susan Rose-Ackerman, *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma* (Vilnius: Vaga, 1999), 235.

¹⁰ Lietuva ratifikavo Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos ir Europos Tarybos civilinės teisės konvenciją dėl korupcijos 2002 m., Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją 2006 m.

¹¹ Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija. „Lietuva tarptautinėse ekonominėse organizacijose – EBPO,“ žiūrėta 2016 07 18, <https://www.urm.lt/default/lt/ekonomine-diplomatija/lietuva-tarptautinese-ekonominese-organizacijose/ebpo>.

pokomunistinėms Vidurio ir Rytų Europos šalimis po Šaltojo karo iki narystės ES jau išsamiai ištirta J. Piliponytės 2006 m. disertacijoje „Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika“¹².

Darbo naujumas ir aktualumas.

Nors korupcijos ir antikorupcijos tema Lietuvoje išplėtotą, TO Lietuvai skirtos antikorupcinės rekomendacijos ir jų vaidmuo nebuvo tirtas. Tokį tyrimą aktualu atlikti dėl kelių priežasčių. Visų pirma dėl Lietuvos stojimo į dar vieną TO – EBPO – ir iškeltą būtinąją sąlygą – atitikti EBPO Kovos su užsienio valstybių pareigūnų papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose konvencijos reikalavimus. Šiame kontekste aktualu išanalizuoti, susisteminti ir kritiškai įvertinti jau įgyvendintų ar įgyvendinamų TO antikorupcinių rekomendacijų reikšmę. Anot korupcijos temą išsamiai nagrinėjusios J. Piliponytės-Aleknevičienės, „(n)ekritiškas požiūris į standartizuotus antikorupcinius instrumentus įgalina tarptautinius „žaidėjus“ veikti ir toliau konstruoti „kovos“ su korupcija instrumentus ir efektyvumo standartus, orientuotus į bendruosius tarpkultūrinius, o ne nacionalinius ypatumus bei įgyvendinti savo interesus“¹³. Be to, Lietuva yra ne tik antikorupcinių rekomendacijų „vartotoja“, bet ir „teikėja“: ji vertina kitas šalis įvairiuose tarptautiniuose mechanizmuose, jos ekspertai dalyvauja ES ir EBPO finansuojamuose vystomojo bendradarbiavimo projektuose, skirtuose Rytų Partnerystės, Centrinės Azijos, Balkanų šalims. Dėl to svarbu įvertinti, kokio pobūdžio antikorupcinės rekomendacijos gali būti reikšmingos ir dėl kokių priežasčių.

Pagrindinės darbe vartojamos sąvokos.

Tarptautinė organizacija – valstybių susivienijimas, įsteigtas tarptautine sutartimi tam tikriems tikslams siekti, turintis nuolatinių institucijų sistemą, tarptautinės teisės subjekto statusą, sukurtas ir veikiantis pagal tarptautinę teisę. Šiame darbe prie tarptautinių organizacijų priskiriama ir Europos Sąjunga, suvokiant jos išskirtinumą – viršnacionalinį pobūdį.

Korupcija – piktnaudžiavimas patikėta galia siekiant asmeninės naudos.¹⁴

Rekomendacija – patarimas ar pasiūlymas, kas turėtų būti padaryta, tobulinama, nustatant minimalius standartus.

Tyrimo problema.

Nors tarptautinė bendruomenė paskelbė korupciją vienu svarbiausiu prioritetu, priėmė atskirus antikorupcinius teisės instrumentus (konvencijas, ataskaitas ir pan.), taip pat įdiegė valstybių narių

¹² Jolanta Piliponytė, *Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika*. Daktaro disertacija (Vilnius: 2006), žiūrėta 2016 01 02, http://elibrary.lt/resursai/Mokslai/Individualus/Piliponyte/Darbai/VU_Piliponyte_disertacia_2006.pdf.

¹³ Jolanta Aleknevičienė, „Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepastebime pažangos?“ iš *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2012-2013* 11 (2013): 263, žiūrėta 2016 01 01, <http://www.lka.lt/lt/mokslina-veikla/leidiniai/lietuvos-metine-strategine-apzvalga.html>.

¹⁴ Tai supaprastintas ir beveik universaliai naudojamas korupcijos apibrėžimas, kurį pateikė NVO „Transparency International“. Korupcijos sąvokos apibrėžimo problemai aptarti skiriama atskiras šio darbo poskyris.

antikorupcinio vertinimo mechanizmus, vis dėlto Lietuvoje, prisijungusioje prie tarptautinių antikorupcinių instrumentų ir dalyvaujančioje tarptautiniuose antikorupciniuose vertinimo mechanizmuose, įgyvendinamų tarptautinių organizacijų rekomendacijų vaidmuo mažinant korupciją nėra akivaizdus. Dėl to atsiranda poreikis išsiaiškinti, koks jis yra.

Tyrimo objektas.

Europos Tarybos (GRECO), Europos Sąjungos ir Jungtinių Tautų 2005–2015 m. Lietuvai teiktos antikorupcinės rekomendacijos ir jų įgyvendinimas.

Kas yra Lietuva ir kodėl Lietuva?

Detalizuojant tyrimo objektą, svarbu apsibrėžti, kas yra Lietuva. Paprastai įvairiuose naratyvuose apie Lietuvą ir jos tapatybę nedaroma distinkcija tarp valstybės, tautos ir visuomenės, o kalbant apie Lietuvos užsienio politiką ir santykius su kitais veikėjais, pasakojimo objektas yra tiesiog Lietuva (arba *Lithuania*), atliekanti vieną ar kitą veiksmą, priimanti sprendimą, pasirašanti sutartį (...)¹⁵.

Šiame tyrime laikomasi nuostatos, kad TO, skirdamos rekomendacijas Lietuvai, visų pirma jas skiria Lietuvos valdžios institucijoms, atsakingoms už antikorupcinius veiksmus šalyje, kitaip tariant jos ir yra „tiksliniai“ antikorupcinių rekomendacijų „vartotojai“, nors galutiniai visų antikorupcinių veiksmų ar reformų „naudos gavėjai“ yra plačioji visuomenė.

Kodėl tyrimo objektas sutelktas į Lietuvą, nors antikorupcinės rekomendacijos skiriamos visoms TO priklausančioms valstybėms narėms? Lietuva kaip tyrimo objektas pasirinktas dėl kelių priežasčių. Visų pirma Lietuvoje korupcija yra laikoma svarbi problema. 2014 m. tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ duomenimis, korupciją „labai rimta problema“ ir „pakankamai rimta problema“ laiko 91 proc. gyventojų (2011 m. – 93 proc., 2007 m. – 90 proc., 2005 m. – 92 proc.)¹⁶, ES 2013 m. atlikto „Eurobarometro“ duomenimis, 95 proc. Lietuvos gyventojų nuomone, korupcija Lietuvoje yra plačiai paplitusi (ES vidurkis – 76 proc.)¹⁷. Antra, Lietuva yra dinamiška, kintanti valstybė, joje deklaruojama politinė valia sumažinti korupcijos lygį. Politinę valią liudija daugybė priimtų nacionalinių teisės aktų prieš korupciją (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos

¹⁵ Kęstutis Paulauskas, *Kieno saugumas? Kuri tapatybė? Kritinės saugumo studijos ir Lietuvos užsienio politika* (Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2010), 112.

¹⁶ 2014 m. Korupcijos žemėlapio tyrimą Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos užsakyta atliko „Vilmorus“. Išsami informaciją apie 2014 m. ir ankstesnių metų tyrimus teikiama oficialiose „Transparency International“ Lietuvos skyriaus ir Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos svetainėse, žiūrėta 2016 09 20, <http://www.transparency.lt/lietuvos-korupcijos-zemelapis/>, <http://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.

¹⁷ 2013 m. specialiąją „Eurobarometro“ apklausą Nr. 397 atliko „TNS“ Europos Komisijos užsakyta. Atsisiūsta 2016 09 02, http://passthrough.fw-notify.net/download/728118/http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.

įstatymas¹⁸, Nacionalinė kovos su korupcija programa (pirmoji priimta 2002 m.¹⁹, paskutinė – 2015 m. ir apima 2015–2025 m. laikotarpį²⁰), 1997 m. sukurta specializuota kovos su korupcija institucija – Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. Trečia, Lietuvoje įgyvendinama daug TO pateiktų antikorpucinių rekomendacijų (apie jas plačiai rašoma šiame darbe), vadinasi sukaupta tokių rekomendacijų įgyvendinimo patirtis.

Darbo tikslas.

Šio darbo tikslas – išanalizuoti Europos Sąjungos, Europos Tarybos (GRECO) ir Jungtinių Tautų Lietuvai skirtas antikorpucines rekomendacijas 2005–2015 m. ir įvertinti jų įgyvendinimo reikšmę mažinant korupciją Lietuvoje.

Tikslui pasiekti keliami šie pagrindiniai uždaviniai:

1. išnagrinėti korupcijos ir antikorpucijos konstravimą, pagrindinį dėmesį skiriant korupcijos apibrėžties ir matavimo problematikai, kolektyvinės „antikorpucinės“ tapatybės formavimuisi bei tarptautinių normų įsitvirtinimo ir jų laikymosi ypatybėms, remiantis konstruktyvizmo teorine prieiga;
2. išanalizuoti ir palyginti tris antikorpucinio vertinimo mechanizmus, kuriuose 2005–2015 m. dalyvavo Lietuva – Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO), Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (JTKPK) ir Europos Sąjungos Kovos su korupciją ataskaitos, išryškinant jų pranašumus ir trūkumus; suklasifikuoti ir susisteminti šių vertinimo mechanizmų Lietuvai skirtas rekomendacijas pagal pobūdį ir įgyvendinimą;
3. pagrįsti pasirinktą tarptautinių organizacijų Lietuvai skirtų antikorpucinių rekomendacijų reikšmės vertinimo empirinio tyrimo metodologiją;
4. atlikti kokybinį tyrimą – giluminį individualų interviu su tyrimo dalyviais, tiesiogiai dirbusiais su GRECO, JTKPK ir ES Kovos su korupcija ataskaitos antikorpucinėmis rekomendacijomis ir (arba) jų vertinimo mechanizmais, siekiant išsiaiškinti šių antikorpucinių rekomendacijų reikšmę Lietuvai, išanalizuoti ir apibendrinti tyrimo rezultatus.

Ginamasis teiginys.

TO antikorpucinių rekomendacijų įgyvendinimas neturi didelės įtakos korupcijos mažinimui Lietuvoje.

¹⁸ „Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, 2002, gegužės 28, Nr. IX-904,“ žiūrėta 2016 09 06, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.168154?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=719a587c-3838-4cd1-af9f-1a9139cd6c27>.

¹⁹ „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo, 2002, sausio 17, Nr. IX-711,“ žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1BA465565474>.

²⁰ „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo, 2015, kovo 10, Nr. XII-1537,“ žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/25c529d0cbcd11e4aaa0e90fce879681>.

TO antikorpucinės rekomendacijos – tai akstinas, priverčiantis imtis antikorpucinių veiksmų, kurie įgyja prasmę tik tada, kai tampa vertinamosios šalies „savastimi“, atitinka jos nacionalinę specifiką ir yra integruojami į nacionalinę antikorpucinių priemonių sistemą.

Tyrimo metodai.

Darbe taikomi šie tyrimo metodai: *mokslinės literatūros analizė*, taikoma siekiant išsiaiškinti, kaip yra konstruojama korpucija kaip socialinė problema, kaip vyksta sąveika tarp atskirų subjektų (valstybių ir TO) tarptautiniuose santykiuose, formuojasi kolektyvinė tapatybė ir įsitvirtina tarptautinės normos. Darbe taip pat taikoma *antrinė duomenų analizė* (tarptautinių, regioninių ir nacionalinių tyrimų duomenų interpretacija), siekiant parodyti korpucijos lygio kitimą Lietuvoje. Be to, šiame darbe naudojama *dokumentų analizė*, siekiant išnagrinėti tarptautinių organizacijų kovos su korpucija veiksmus (konvencijas, ataskaitas) ir jų vertinimo mechanizmus, sutelkiant dėmesį į konkrečias Lietuvai skirtas rekomendacijas. Darbe taip pat taikytas vertinimo mechanizmų *lyginamasis metodas*. Galiausiai atliktas kokybinis tyrimas – *giluminis individualusis interviu* kaip duomenų rinkimų metodas ir interviu metu gautos informacijos analizė – *kokybinė turinio analizė*.

Literatūros apžvalga.

Korpucija ir antikorpucija – tai daug dėmesio pritraukusi tyrinėjimų sritis tiek Lietuvoje, tiek užsienyje. Vis dėlto tyrinėjimų apie tarptautinių organizacijų teikiamų antikorpucinių rekomendacijų reikšmę mažinant korpuciją valstybėse narėse mažai. Kitiškai apie antikorpucinės „pramonės“ susiformavimą ir tarptautinių organizacijų, visų pirma Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo, nevyriausybinės organizacijos „Transparency International“ ir daugelio kitų tarptautinių veikėjų interesus yra rašęs Stevenas Sampsonas²¹, apie vadinamąjį „Vašingtono konsensusą“²² dėl korpucijos – Ivanas Krastevas²³, apie antikorpuciją kaip neoliberalizmo įsitvirtinimą, analizuojant Albanijos atvejį

²¹ Steven Sampson, “The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution,” *Global Crime* 11, no. 2 (2010), žiūrėta 2015 12 11, <http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=16038e0d-9ae8-495e-a80d-24c8b9f613c1%40sessionmgr113&vid=6&hid=125>; Steven Sampson, “The Anti-Corruption Package,” *Ephemera: Theory and Politics in Organisation* 15, no. 2, (2015): 435-443, žiūrėta 2015 12 11. <http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=16038e0d-9ae8-495e-a80d-24c8b9f613c1%40sessionmgr113&hid=125>.

²² Terminą „Vašingtono konsensusas“ 1989 m. sugalvojo anglų ekonomistas Johnas Williamsonas, juo pavadindamas Vašingtone įsikūrusių tarptautinių institucijų, visų pirma Tarptautinio valiutų fondo ir Pasaulio banko, siūlomų standartinių priemonių paketą, skirtą besivystančioms šalims. Vėliau šis terminas įgijo platesnę prasmę ir tapo siejamas su neoliberalizmo ir rinkos fundamentalizmo idėjų propagavimu, JAV korporacijoms siekiant savo tikslų – besivystančių rinkų užvaldymo.

²³ Ivan Krastev, “When “Should” Does Not Imply “Can”: The Making of the Washington Consensus on Corruption,” in *Entangled histories and negotiated universals: centers and peripheries in a changing world*, ed. Wolf Lepenies, (Frankfurt/Main: New York Campus, 2003).

1998–2005 m. laikotarpiu – Blendi Kajsio²⁴, apie antikorupcinėje srityje atliekamus tris tarptautinių veikėjų vaidmenis (informacijos teikėjo, tarptautinio skatintojo ir projektų finansuotojo) ir būtinybę jį keisti – Susan Rose-Ackerman²⁵, apie tarptautines antikorupcines normas (visų pirma EBPO Kovos su papirkinėjimu tarptautiniuose verslo sandoriuose konvencijos ir Jungtinių Tautos konvencijos prieš korupciją), jų sukūrimą ir įtaką šalių teisinėms sistemoms ir ribotumams – Cecily Rose²⁶, apie tarptautinių normų formavimąsi, perėmimą ir evoliuciją – Martha Finnemore ir Kathryn Sikkink²⁷, apie JAV ir Jungtinės Karalystės kovos su užsienio pareigūnų papirkinėjimo teisės aktų poveikį besivystančioms šalims ir donorų organizacijų vaidmenį didinant nacionalinį besivystančių šalių antikorupcinį potencialą – Francesco De Simone ir Bruce Zagaris²⁸, apie Europos Sąjungos antikorupcijos veiksmų evoliuciją – Patrycja Szarek-Mason²⁹, apie tarptautinių organizacijų (EBPO, JT, GRECO ir Europos Sąjungos) vaidmenį Lenkijoje, išskiriant ES kaip svarbiausią stojimo į šią organizaciją antikorupcinių veiksmų „katalizatorių“, tačiau rekomendacijoms įgyvendinti taikomas „fasadines“ nacionalines priemones – Kaja Gadowska³⁰, taip pat apie korupciją kaip tarptautinių institucijų sukonstruotą socialinę problemą iki stojimo į ES ir antikorupcinių veiksmų radikalizavimą Lenkijoje – Grzegorz Makowski³¹, apie korupciją kaip socialinę konstrukciją Europoje – Dirkas Tanzler, Konstadinos Maras, Angelos Giannakopoulos ir Ralfas Rogowski³². Lietuvoje apie tarptautinių veikėjų antikorupcijos „konstravimą“ Vidurio ir Rytų Europoje iki 2006 m., taip pat apie

²⁴ Blendi Kajsio, *A Discourse Analysis on Corruption: Instituting Neoliberalism Against Corruption in Albania, 1998-2005*, Farnham: Routledge, 2014).

²⁵ Susan Rose-Ackerman, "Introduction: The Role of International Actors in Fighting Corruption," in *Anti-Corruption Policy. Can International Actors Play a Constructive Role?* eds. Susan Rose-Ackerman and Paul D. Carrington, (Durham: Carolina Academic Press, 2013), 3–38.

²⁶ Cecily Rose, *International Anti-Corruption Norms. Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), žiūrėta 2016 08 26, https://books.google.lt/books?id=sABICgAAQBAJ&pg=PT112&lpg=PT112&dq=UNCAC+recommendation&source=bl&ots=1lix5chW1G&sig=kvV-W6zzKwedx4oiXePZ4D3Lklw&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwi2ubO_9bOAhXCd5oKHaxUCHcO6AEIXTAH#v=onepage&q=UNCAC%20recommendation&f=false.

²⁷ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, 4, 1998, žiūrėta 2016 09 18, http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1998_norms_io.pdf.

²⁸ Francesco De Simone and Bruce Zagaris, *Impact of Foreign Bribery Legislation on Developing Countries and the Role of Donor Agencies*, (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2014), U4 Anticorruption Resource Centre.

²⁹ Patrycja Szarek-Mason, *The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, (Cambridge: Cambridge Studies in European Law and Policy, 2010).

³⁰ Kaja Gadowska, "National and International Anti-Corruption Efforts: the case of Poland," *Global Crime* 11, no. 2, (2010): 178-209, žiūrėta 2015 12 11. <http://web.b.ebscohost.com/skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=16038e0d-9ae8-495e-a80d-24c8b9f613c1%40sessionmgr113&vid=6&hid=125>.

³¹ Grzegorz Makowski, "Diffusion of Corruption in Poland," in *The Social Construction of Corruption: Theoretical Reflections*, Dirk Tanzler et al., (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012), 165–194.

³² Dirk Tanzler et al., *The Social Construction of Corruption: Theoretical Reflections*, (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012).

korupcijos diagnostikos ir apibrėžimo klausimus išsamiausiai rašė Jolanta Piliponytė-Aleknevičienė³³, apie Lietuvos antikorupeinės politikos priemonių paieškas rytuose ir vakaruose – Aleksandras Dobryninas³⁴. Domėjimasis TO poveikiu valstybėms mažinant korupciją didėja, tačiau konkrečių tarptautinių organizacijų skiriamų rekomendacijų ir jų vaidmuo nėra išsamiai tirtas. Lietuvoje, kurioje įgyvendinama daug TO antikorupeinių rekomendacijų, tokių tyrimų ypač trūksta.

Darbo struktūra.

Magistro darbą sudaro įvadas, keturi skyriai, išvados ir pasiūlymai, literatūros ir šaltinių sąrašas, anotacijos ir santraukos lietuvių ir anglų kalbomis bei priedai. Pirmame skyriuje analizuojamas korupcijos ir antikorupeijos kaip tarptautinių santykių diskurso formavimas ir tarptautinių normų įsitvirtinimas, remiantis konstruktyvizmo teorine prieiga. Antrame skyriuje analizuojami trys tarptautiniai antikorupeinio vertinimo mechanizmai (Europos Tarybos, Jungtinių Tautų ir Europos Sąjungos), kuriuose 2005–2015 m. dalyvavo Lietuva, pagal pobūdį ir įgyvendinimą susisteminamos šių mechanizmų Lietuvai skirtos rekomendacijos. Trečiame skyriuje apibrėžtas empirinio tyrimo tikslas įvertinti tarptautinių organizacijų Lietuvai 2005–2015 m. skirtas antikorupeines rekomendacijas ir jų reikšmę, suvokiamą per tyrimo dalyvių patirtį, ir šiam tikslui pasiekti pagrindžiama empirinio tyrimo metodologija. Ketvirtame – pateikiami šio kokybinio giluminio individualaus tyrimo rezultatai ir jų analizė.

Apie autorę. Magistrinio darbo autorė turi didelės praktinio darbo su TO teikiamų antikorupeinių rekomendacijų Lietuvai patirties: nuo 1998 m. dirba Lietuvos specializuotoje antikorupeinėje institucijoje –Specialiųjų tyrimų tarnyboje (STT), yra atsakinga už Europos Sąjungos antikorupeinius projektus ir kitų organizacijų Lietuvos antikorupeinio vertinimo mechanizmus, nuo 2006 m. yra Lietuvos atstovė Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupėje (GRECO), nuo 2011 m. paskirta Europos Komisijos antikorupeijos eksperte, patarianti Europos Sąjungos kovos su korupcija ataskaitos rengimo metodologijos klausimais, atlikusi San Marino, Lichtenšteino, Mongolijos, Nyderlandų ir kitų valstybių antikorupeinius vertinimus.

³³ Piliponytė, „Korupcijos konstravimas“; Aleknevičienė, „Lietuvos „kova“ su korupcija“, Jolanta Piliponytė, „Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti,“ iš *Sociologija. Mintis ir veiksmai*. 2(14) (2004):83–95, žiūrėta 2016 09 07, <http://www.zurnalai.vu.lt/sociologija-mintis-ir-veiksmai/article/view/5965/4873>.

³⁴ Aleksandras Dobryninas, „Lithuania’s Anti-Corruption Policy: between the “West” and the “East”? in *European Journal on Criminal Policy and Research* (2005) 11: 77–95, žiūrėta 2016 09 07, <http://web.b.ebscohost.com/skaietykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=67473163-aed9-4720-8602-ec2114077647%40sessionmgr107&hid=116>.

1. KORUPCIJOS IR ANTIKORUPCIJOS KONSTRAVIMAS

1.1. Korupcijos sampratos ir matavimo problematika

1.1.1. Korupcijos sampratos problema

Nors mėginimų apibrėžti korupciją buvo daug, vieno viską apimančio ir visuotinai pripažinto korupcijos sąvokos apibrėžimo nėra. Sociologai, ekonomistai, politologai ir filosofai nuolat ginčijasi dėl šio reiškinių ir jo apibrėžimo ribų. Uždavinį surasti universalų korupcijos apibrėžimą tarptautinės organizacijos paliko ateities mokslininkams, suprasdamos, kad diskusijos apie jį gali niekada nesibaigti.

Baudžiamosios teisės srityje rengdamos tarptautines antikorpucines konvencijas, TO pasirinko dėmesį sutelkti ne į korupcijos apibrėžimą, bet į atskiras *korupcijos pasireiškimo formas* – baudžiamuosius nusikaltimus, kuriuos prie tarptautinių konvencijų prisijungusios valstybės privalo (arba ne, priklausomai nuo pasiekto šalių susitarimo, taip pat nuo prisijungimo prie konvencijos sąlygų) kriminalizuoti. Pvz., Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos (BTKK) korupciniams nusikaltimams priskiriami vietos, užsienio ir tarptautinio lygmens pareigūnų, taip pat privataus sektoriaus darbuotojų aktyvusis ir pasyvusis kyšininkavimas (bendrąja prasme kyšio davimas ir kyšio ėmimas), prekyba poveikiu, pinigų plovimas, buhalteriniai nusikaltimai³⁵. Jungtinių Tautų konvencijoje prieš korupciją (JTKPK) be BTKK minėtų baudžiamųjų nusikaltimų korupciniams priskiriami turto iššvaistymas, pasisavinimas, pinigų slėpimas, trukdymas vykdyti teisingumą (privalomos normos), taip pat piktnaudžiavimas pareigomis, neteisėtas praturtėjimas (neprivalomos normos)³⁶.

BTKK aiškinamajame rašte teigiama, kad rengiant konvenciją vadovautasi *preliminariu* korupcijos apibrėžimu, pagal kurį korupcija – tai kyšininkavimas (kyšio ėmimas) ar papirkimas (kyšio davimas)³⁷ ir bet koks kitas asmens, kuriam patikėta atsakomybė viešajame ar privačiajame sektoriuje, elgesys, pažeidžiantis pareigas, kylančias dėl jo kaip valstybės pareigūno, privataus sektoriaus darbuotojo, nepriklausomo agento statuso, arba kito tokio pobūdžio santykio, kuriuo siekiama neteisėto pranašumo sau ar kitiems.³⁸ Nors šis apibrėžimas nėra įtrauktas į pačią konvenciją, tačiau jo elementai yra susieti su nusikaltimų, nustatytų atskiruose konvencijos straipsniuose, elementais, siekiant, kad prie

³⁵ „Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos. Strasbūras, 1999, sausio 27,“ žiūrėta 2016 08 15, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=161366&p_query=&p_tr2=.

³⁶ „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją. Niujorkas, 2004,“ žiūrėta 2016 08 16, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289015&p_query=&p_tr2=1?p_id=289015&p_query=&p_tr2=.

³⁷ Angliškai vienas žodis – „bribery“.

³⁸ „Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. Strasbourg, January 1, 1999,“ 6, žiūrėta 2016 08 16, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>.

BTKK prisijungusios valstybės galiausiai perkeltų juos į nacionalinę baudžiamąją teisę, ir jie taptų neatskiriama jų baudžiamosios teisės dalimi. Kitaip tariant, kad už korupciją būtų baudžiama, nepaisant jos formos, turinio ir vietos, nes legitimi teisė bausti – tai išimtinė valstybių privilegija arba, anot A. Wendto, „valstybė – tai politinė valdžia, turinti monopoliją panaudoti organizuotą smurtą“³⁹.

Korupcijos sąvokos apibrėžimas teikiamas tik vienoje konvencijoje, kurią yra pasirašiusi ir ratifikavusi Lietuva, – Europos Tarybos civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos (CTKK). Kaip matyti iš paties pavadinimo, ši konvencija yra civilinės teisės, jos tikslas – užtikrinti žalos, kilusios dėl korupcijos, atlyginimą. CTKK 2 straipsnyje nustatyta, kad „korupcija – tai tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną.“⁴⁰

Šis apibrėžimas galėtų būti laikomas universaliu, apimančiu keletą svarbių kyšininkavimo ir papirkinėjimo (kaip pagrindinių korupcijos pasireiškimo formų) aspektų: 1) dvipusis veiksmas, siejamas ne tik su imančiu (siūlančiu), bet ir su duodančiu (žadančiu); 2) veikiami gali būti tiesiogiai ir netiesiogiai (pvz., per tarpininką); 3) atlygis (pažadas) gali būti materialus ar nematerialus; 4) veika gali būti įvykdyta bet kokioje srityje tiek valstybiniame, tiek privačiame sektoriuje; 5) korupcijos tikslas ar pasekmė – *iškreipti* pareigos atlikimą ar elgesį, t.y. jis reiškia nukrypimą (deviaciją) nuo įprastos normos; 6) asmuo gali būti suprantamas kaip fizinis arba juridinis; 7) atlygis gali būti skirtas ir tretiesiems asmenims.

BTKK ir CTKK aiškinamuosiuose raštuose teigiama, kad pateikdami tokį platų korupcijos apibrėžimą (vienu vadovaujantis tik kaip parankine priemone, kitą tiesiogiai įrašant į dokumentą) konvencijų autoriai supranta, kad ji neatitiks teisinės korupcijos apibrėžties daugelyje valstybių, tačiau tokios apibrėžties pranašumas – kad ši sąvoka nebus aiškinama *per siaurai*⁴¹. XX a. pabaigoje rengiant konvencijas sąvoką „korupcija“ daugelis žmonių tebesiejo tik su viena jos forma – kyšio ėmimu ar davimu, o kai kuriose šalyse (visų pirma prancūzakalbėse) sąvokos „korupcija“ ir „kyšininkavimas ar papirkimas“ laikomos sinonimais. Taigi tarptautinių konvencijų autorių tikslas buvo užtikrinti, kad kuo daugiau korupcijos pasireiškimo formų ir jų elementų būtų kriminalizuota, kuo daugiau teisinių „landų“ uždaryta, taip suteikiant prie jų prisijungusioms valstybėms priemonių (įrankių) su ja kovoti. Be to, nors konvencijų tekstas yra baigtinis, jos galėtų būti plėtojamos, rengiant papildomus protokolus,

³⁹ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 1999), 8.

⁴⁰ „Europos Tarybos Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos. Strasbūras, 1999, lapkričio 4,“ 4, žiūrėta 2016 08 15, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=197963&p_query=&p_tr2=&p_hil=&p_sess=&p_no=1.

⁴¹ “Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption,” 6, ir “Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption. Strasbourg, November 4, 1999,” 5.

kad situacijai (ir pačiai korupcijai kaip reiškiniui) keičiantis, antikorupcinių įrankių galėtų rasti ir daugiau.

Išplėtojus korupcinių veikų spektrą, siekiant apimti visas įmanomas veikas, labai susiaurėja riba tarp to, kas yra (gali būti) ir kas nėra korupcija. Tai aktualu ne tik baudžiamojo persekiojimo, bet ir korupcijos prevencijos srityje, formuojant antikorupcinę politiką ir šviečiant visuomenę. Pavyzdžiui, LR korupcijos prevencijos įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje⁴² korupciniams nusikaltimams priskiriama tiek daug veikų, kad kyla klausimas, ar ateityje šis sąrašas negalėtų būti dar labiau išplėtotas ir apimti apskritai bet kokią netinkamą veiksmą (ar jo nebuvimą).

Ieškodama kuo paprastesnio ir trumpesnio sąvokos apibrėžimo, kad jį lengvai suprastų visuomenė, tarptautinė NVO „Transparency International“ korupciją apibrėžė kaip piktnaudžiavimą patikėta galia siekiant asmeninės naudos⁴³, praplėtusi anksčiau galiojusį apibrėžimą „piktnaudžiavimas valstybės valdžia siekiant asmeninės naudos“. Tačiau ir ši paprasta „formulė“ nėra tobula. Pvz., joje visas svoris suteikiamas turinčiam įtaką ar galią⁴⁴ (visų pirma tokie yra korumpuoti), tačiau sumažinama antrosios korupcinio sandėrio pusės, neturinčios „patikėtos“ galios, bet taip pat siekiančios asmeninės naudos, atsakomybę. Tokia šalis galėtų mokėti kyšį už tai, kad kažko (pvz., baudos) išvengtų ar kažką (pvz., privilegiją) gautų. Toks apibrėžimas, be kitų dalykų, didina priešpriešą tarp turinčių įtaką ir jos neturinčių, tarp atsakingų ir nukentėjusiųjų, o tai savo ruožtu mažina galimybes stiprinti kolektyvinę tapatybę (apie tai plačiau rašoma tolesniame skyriuje).

Nepaisant jos netobulumo, šia korupcijos apibrėžtimi vadovaujamosi daugelyje šaltinių, tuo pačiu užkertant kelią tolesnėms diskusijoms apie teorinius mėginimus rasti geresnę apibrėžtį ir pereinant prie konkrečių praktinių klausimų. Tokia samprata vadovaujamosi ir trečiajame šio moksliniame tyrimo objektu pasirinktame dokumente – Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaitoje⁴⁵.

Vis dėlto tarsi – siaura ar pernelyg plati – sąvokos apibrėžtis kelia didelių ne tik teorinių, bet ir praktinių korupcijos diagnozavimo, matavimo ir kontrolės problemų. Kitaip tariant, dėl korupcijos sąvokos kompleksiško problema atsiranda didžiulė jos lygio *matavimo* problema ir *antikorupcijos* arba korupcijos mažinimo problema. Kaip leidinyje apie šešėlinę ekonomiką teigė N. Genys, „(j)ei

⁴² „Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, 2002, gegužės 28, Nr. IX-904,“ žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4DBDE27621A2>.

⁴³ „What is corruption,“ Transparency International, žiūrėta 2016 09 06, <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>.

⁴⁴ Šiame apibrėžime angliškas žodis „power“ (galia, valdžia) gali būti siejamas ir su žymiaja dar XIX a. istoriko ir politiko Johno Dalbergo-Actono pasakyta fraze, kad „valdžia gadina, o absoliuti valdžia gadina absoliučiai“ (angl. *power corrupts and absolute power corrupts absolutely*), kur žodis „gadina“ angliškai yra „corrupts“. Taigi valdžios prigimtinė savybė – korumpotis.

⁴⁵ „Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui,“ 2.

nežinome reiškinių turinio, priežastingumo ir struktūros, bandymai ieškoti sprendimų, galinčių paveikti ar kontroliuoti reiškinį, liks tik bandymais. Nežinojimas arba skirtingas požiūris lemia klaidingas interpretacijas, beprasmes diskusijas, reiškinio nuvertinimą ar hiperbolizavimą, tapatinimą su kitais reiškiniais ir galiausiai – klaidingus sprendimus.⁴⁶

Korupcijos sampratos problema daugialypė. Visų pirma todėl, kad ji nevienodai suvokiama ir konstruojama. Visuomenės korupcijos suvokimas svarbus dar ir dėl to, kad nuo jo priklauso korupcijos lygio matavimas šalies viduje, o nuo tokio matavimo rezultatų – šalies įvaizdis tarptautiniu mastu. Taigi patenkama į užburtą ratą – kuo didesnis korupcijos suvokimas, tuo prastesnis šalies įvaizdis, o kuo prastesnis šalies įvaizdis – tuo daugiau antikorpucinių rekomendacijų, dėl kurių korupcijos suvokimas didėja. Dėl šios priežasties labai svarbu turėti kuo tikslesnius korupcijos matavimus.

1.1.2. Korupcijos diagnostavimo problema. Globalūs, regioniniai ir nacionaliniai diagnostiniai instrumentai

Korupcijos diagnostika – neatskiriama antikorpucijos dalis. Kasmet atliekama daugybė korupcijos tyrimų, nagrinėjančių padėtį visame pasaulyje, atskiruose regionuose, šalyse ar konkrečiuose šalių sektoriuose. Jų tikslas – ne tik išsiaiškinti, kokia yra padėtis, bet ir pademonstruoti antikorpucinių veikslių poveikį korupcijos mažinimui. Šis uždavinys sudėtingas dėl jau minėtų priežasčių – korupcijos sampratos ir reiškinio kompleksiskumo, taip pat jos latentiskumo. Be to, atliekant tyrimus nuolat kyla klausimų dėl taikomos metodikos ir jos patikimumo.

Globalus korupcijos diagnostinis tyrimas – „Korupcijos suvokimo indeksas“

Vienas labiausiai pasaulyje žinomų tyrimų – tai nuo 1994 m. „Transparency International“ atliekamas korupcijos suvokimo indeksas (toliau – KSI).

Anot I. Krastevo, „siekdama paveikti visuomenę ir sutelkti paramą imtis globalių antikorpucijos veikslių, „Transparency International“ nusprendė išrikiuoti šalis pagal tai, kaip daugianacionalinių įmonių vadovai suvokia korupcijos lygį. (...) Korupcijos indekso poveikis buvo stulbinantis. Visi pagrindiniai pasaulio laikraščiai jį paskelbė ir komentavo. Opozicinės partijos naudojo jį kaip šaltinį. Vyriausybės pradėjo jį pulti. Tačiau svarbiausias poveikis – tai visuomenės įsitikinimas, kad korupcijos lygį tam tikrose šalyse galima palyginti ir korupcijos padidėjimą vienoje šalyje galima stebėti.“⁴⁷

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, *Šešėlinė ekonomika. Pokyčiai per dešimtmetį*. (Vilnius:2016), 3, atsisiųsta 2016 09 06, <http://www.vdi.lt/PdfUploads/SeselinEkonomika2016.pdf>.

⁴⁷ Ivan Krastev, “When “Should” Does Not Imply “Can”,” 122.

Sumanytas kaip dėmesį pritraukianti, „viešųjų ryšių“ priemonė⁴⁸ KSI net ir šiandien yra svarbus informacijos šaltinis ne tik šalių antikorpines pastangas vertinančioms tarptautinėms organizacijoms, bet ir verslo bei finansų institucijoms, svarstančioms investuoti ar vystyti verslo projektus atskirose valstybėse. Lietuvos pozicijos gerėjimas KSI (nuo 58 balų (iš galimų 100) 2014 m. iki 70 balų 2025 m.) nurodytas kaip Nacionalinės kovos su korupcija programos (NKKP) įgyvendinimo vertinimo kriterijus⁴⁹ ir vienas iš Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ pažangos rodiklių⁵⁰.

Vis dėlto KSI – tai problematiškas korupcijos „matavimo“ instrumentas dėl kelių priežasčių. Visų pirma jis yra išvestinis kelių tyrimų⁵¹ indeksas. Atskirose valstybėse atliekamų tyrimų, kurie suvedami į bendrąjį KSI balą, skaičius svyruoja nuo kelių iki keliolikos tyrimų. Antra, minėtus tyrimus vertina skirtingų sričių ekspertai. Trečia, skiriasi respondentams užduodamų klausimų turinys bei skaičius. Ketvirta, skiriasi KSI tyrimų metodika, imtys ir atlikimo laikotarpiai.

Kaip matyti iš žemiau pateiktos 1 lentelės duomenų, taip pat duomenis iliustruojančių 1–3 pav., Lietuvos pozicija KSI (labiausiai nuo 2012 m.) po truputį gerėja. Vis dėlto turint omenyje aukščiau aprašytus šio matavimo ribotumus, sunku prognozuoti, ar teigiamos tendencijos išliks ateityje ir kiek jos priklauso nuo pačios šalies pastangų, o juo labiau TO antikorpinių rekomendacijų įgyvendinimo.

1 lentelė. Lietuvos pokytis KSI 2005–2015 m.⁵²

Metai	Indeksas	Vieta pasaulyje	Vertinta šalių	Šaltinių sk.
2015	61	32	167	8
2014	58	39	175	8
2013	57	43	177	8
2012	54	48	176	7
2011	4,8	50	183	9
2010	5	46	178	8
2009	4,9	52	180	8
2008	4,6	58	180	8
2007	4,8	51	180	7
2006	4,8	46	163	6
2005	4,8	44	146	8

Šaltinis: Parengta pagal „Transparency International“ ir STT atliktos analizės duomenis⁵³

⁴⁸ Ivan Krastev, “When “Should” Does Not Imply “Can”, 122.

⁴⁹ „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo, 2015 kovo, 10, Nr. XII-1537,“ žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/25c529d0cbcd11e4aaa0e90fce879681>.

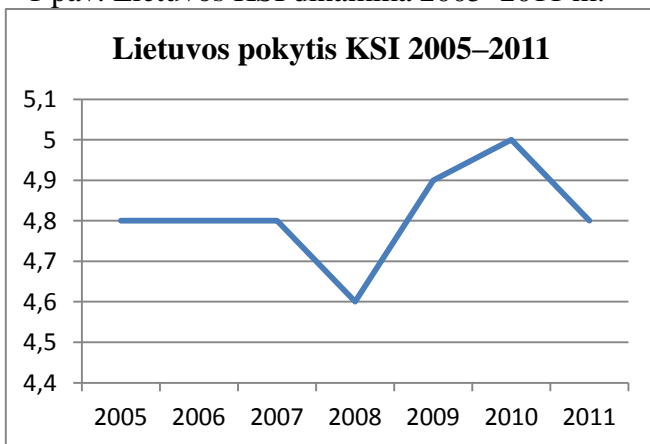
⁵⁰ „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2012, gegužės 11, Nr. XI-2015“, žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5EE74F9648A5>.

⁵¹ Tyrimų aprašymai pateikiami „Transparency International“ interneto svetainėje: <http://www.transparency.org/cpi2015/results>.

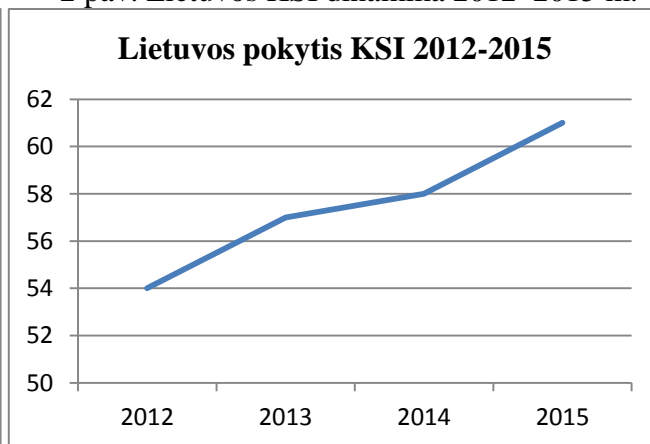
⁵² Iki 2012 m. KSI buvo vertinama 10 balų skalėje, nuo 2012 m. – 100 balų.

⁵³ STT atlikta 2014 m. „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indekso analizė, žiūrėta 2016 01 13, http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/KSI_ir_Lietuva_GALUTINIS.pdf.

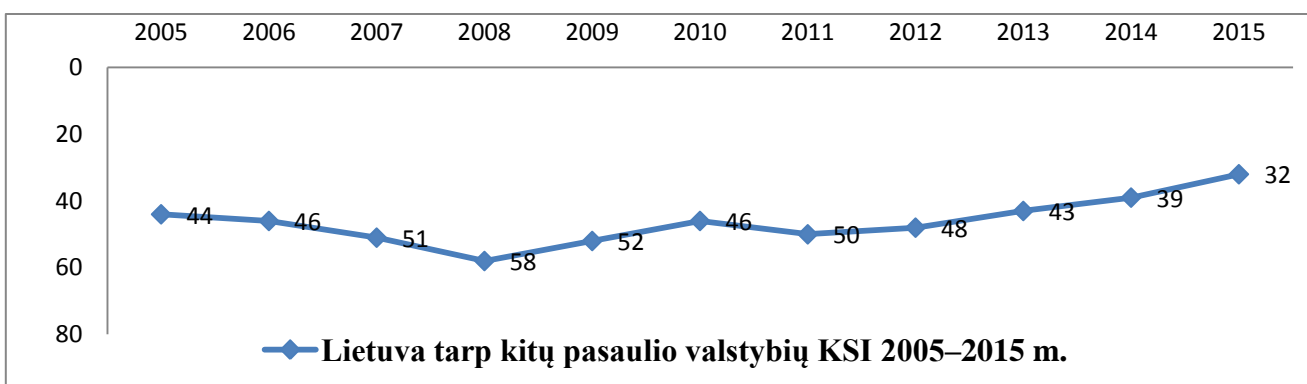
1 pav. Lietuvos KSI dinamika 2005–2011 m.⁵⁴



2 pav. Lietuvos KSI dinamika 2012–2015 m.



3 pav. Lietuvos vieta KSI tarp kitų pasaulio valstybių 2005–2015 m.



1-3 pav. šaltinis: parengta pagal „Transparency International“ ir STT atliktos analizės duomenis

Kitas svarbus korupcijos „matavimo“ socialiniais tyrimais aspektas – tai skirtumas tarp korupcijos *suvokimo* ir korupcinės *patirties*: respondentai dažnai neigiamai vertina korupcinę aplinką šalyje ar tam tikroje institucijoje, nors patys asmeniškai su korupcija nebuvo susidūrę. NKKP pateiktas pavyzdys apie *suvokiamą* korupciją teismuose: 80 proc. gyventojų mano, kad teismai yra labai korumpuoti arba iš dalies korumpuoti, tačiau su baudžiamųjų ir civilinių bylų nagrinėjimu susidūrė tik 95 gyventojai (t. y. 9,5 proc. visų dalyvavusiųjų apklausoje), o kyšius iš jų galėjo duoti tik penktadalis⁵⁵. Taigi didele dalimi korupcijos dydį lemia jos suvokimas.

Regioninis korupcijos diagnostinis tyrimas – „Eurobarometras“

Esama tyrimų, kuriais siekiama išmatuoti ir tikrąją susidūrimo su korupcija patirtį. Vienas tokių tyrimų – tai Europos Komisijos užsakymu atliekamas „Eurobarometras“, kai respondentams užduodamas klausimas, ar per pastaruosius 12 mėnesių jie turėjo duoti kyšį už suteiktas paslaugas, taip

⁵⁴ Kaip minėta 52 išnašoje, iki 2012 m. KSI buvo vertinama 10 balų skalėje, nuo 2012 m. 100 balų.

⁵⁵ „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo,“ 3.

pat ar jie pažįsta ką nors, kas kyšius ima. Tokio pobūdžio tyrimas parodo tik labai mažą korupcijos dalį – kyšininkavimą, kuris tėra *smulkiosios* korupcijos apraiška valstybėje, nes būtent su tokio pobūdžio korupcija dažniausiai susiduriama. Stambioji korupcija ir visos kitos jos atmainos lieka už respondentų žinojimo ar norėjimo atskleisti ribų. Vis dėlto tokio pobūdžio smulkiosios korupcijos tyrimai turi didelės įtakos, formuojant *neigiamą* šalies įvaizdį. Pavyzdžiui, 2014 m. Europos Komisijai paskelbus pirmą antikorupcijos ataskaitą, joje panaudoti 2013 m. „Eurobarometro“ apklausos duomenys, pagal kuriuos Lietuvoje yra didžiausia ES procentinė dalis respondentų (29 proc.), prisipažinusių, kad jų buvo prašoma duoti kyšį arba jo tikimasi už jų per pastaruosius 12 mėnesių gautas paslaugas (ES vidurkis – 4 proc.)⁵⁶. Ataskaitoje nurodyta, kad didžioji dalis respondentų (21 proc.) prisipažino kyšius davę sveikatos sektoriuje: papildomai sumokėję arba padovanoję vertingą dovaną slaugytojai arba gydytojui arba skyrę auką ligoninei⁵⁷. Tik pasirodžius ataskaitai, Lietuvos žiniasklaidoje pasirodė sensacingi pranešimai, kad „Lietuva – korumpuočiausia visoje ES“⁵⁸. Tais pačiais metais gruodžio mėnesį įvykus Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) IV turo Lietuvos vertinimui, kurio metu buvo analizuojama parlamento narių, prokurorų ir teisėjų korupcijos prevencija, bendrą kontekstą apžvelgiančioje dalyje cituojami „Eurobarometro“ duomenys, skelbiantys, kad Lietuvoje „daugiausiai asmeniškai su korupcija susidūrusių žmonių“, net 29 % palyginti su ES 4 % vidurkiu. Tik po Lietuvos atstovų pastabų patikslinta, kad „(d)žiausiai tai buvo smulkūs kyšiai sveikatos apsaugos srityje“⁵⁹. Šie duomenys velkasi kaip „šleifas“ iš vienos vertinimo ataskaitos į kitą ir turi didelės įtakos formuojant *neigiamą* šalies įvaizdį. (Jį dar labiau pabrėžia Lietuvos specialistų mėginimas išvelgti ir teigiamą tendenciją: kad anksčiau atsidėkojimą ar dovanas gydytojams nešę pacientai dabar šią praktiką suvokia kaip korupciją).

Nacionalinis diagnostinis tyrimas – „Lietuvos korupcijos žemėlapis“

Lietuvių autoriai ragina nesureikšminti tarptautinių tyrimų, o vietos situaciją ir pokyčius matuoti „ne iš toli, o vietoje sukurtais ir ištestuotais instrumentais“⁶⁰. Vienas iš tokių instrumentų, nuo

⁵⁶ „Europos Komisija. Priedas „Lietuva“ prie ES kovos su korupcija ataskaitos. Briuselis, 2014, vasario 3,“ 3, žiūrėta 2016 08 29, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_lt.pdf.

⁵⁷ Ten pat, 10.

⁵⁸ Danas Nagelė, „Lietuva – korumpuočiausia visoje ES,“ *Respublika*, 2014, vasario 12, žiūrėta 2016 09 06, <http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/lietuvas-naujienos/lietuva---korumpuočiausia-visoje-es-1143693/>.

⁵⁹ „Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupė (GRECO). Ketvirtas vertinimo etapas „Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija“, Lietuvos vertinimo ataskaita, Strasbūras, 2014 gruodžio 8–12,“ 7, atsisiųsta 2016 08 06 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf).

⁶⁰ Aleknevičienė, „Lietuvos „kova“ su korupcija“, 269.

2001 m. jau 8 kartus atliktas tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis“⁶¹, 2016 m. inicijuotas dar vienas. 2001–2008 m. šis tyrimas buvo atliekamas „Transparency International“ Lietuvos skyriaus (TILS), o 2011–2016 m. STT užsakymu. Iki 2008 m. buvo vykdomos tik gyventojų ir verslininkų apklausos, nuo 2008 m. ir valstybės tarnautojų. Šiuo tyrimu siekiama išsiaiškinti įvairių socialinių grupių požiūrį į korupciją skirtingose Lietuvos miestuose ir sektoriuose, taip pat įvertinti antikorupcinę Lietuvos visuomenės potencialą, korupcijos patirtį, dažniausiai pasitaikančias „korupcines situacijas“, korupcijos masto pasikeitimo vertinimus, labiausiai korumpuotas ir geriausiai su korupcija kovojančias institucijas. NKKP teigiama, kad „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ suteikia galimybę įvertinti, ar tinkamai mažinama korupcija, ar įgyvendintos NKKP priemonės buvo efektyvios, korupcijos formas bei mastą, Lietuvos antikorupcinės politikos trūkumus bei privalumus⁶². Toliau pateiktuose 4-5 pav. matyti, kaip gyventojai ir verslininkai vertina per paskutinius 12 mėnesių įvykusius korupcijos masto pasikeitimus. Pateikti lyginamieji 2005–2014 m. duomenys, kurie rodo, kad beveik pusė gyventojų 2014 m. (48 proc.) ir verslininkų (47 proc.) nemato jokio pasikeitimo, ir ši tendencija nuo 2005 m., visų pirma gyventojų vertinimu, tik blogėja. Nei verslininkai, nei gyventojai nemato didelio korupcijos masto sumažėjimo, vis dėlto nedidelė dalis gyventojų (nuo vos 2 proc. 2005 m. iki 10 proc. 2014 m.) ir verslininkų (nuo 4 proc. 2005 m. iki 19 proc. 2014) jaučia *nedidelį* pagerėjimą. Taigi, skirtingai nei matyti iš KSI duomenų, nei Lietuvos fiziniai, nei juridiniai asmenys, pagerėjimo nejaučia. Kita vertus, iš toliau pateikto 7 pav. matyti, kad Lietuvos verslininkai, skirtingai nei gyventojai, vis mažiau prisipažįsta davę kyšį. Vis dėlto šiuos duomenis sunku vertinti vienareikšmiškai: ar iš tikrųjų verslininkai vis mažiau duoda kyšių, ar jie vis labiau vengia prisipažinti juos davę? Vieni įdomiausių šio tyrimo duomenų – tai 8 pav. ir 9 pav. pateikti duomenys apie kyšio nedavimo priežastis. Lietuvos gyventojų dalis, nurodžiusi, kad kyšiai prieštarauja jų įsitikinimams, nuo 2004 iki 2014 m. išaugo nuo 12 iki 24 proc. Tai rodo didėjantį visuomenės nepakantumą kyšiams ir antikorupcijos potencialą. Kita vertus, taip teigiančių verslininkų dalis vis mažėja (nuo 49 proc. 2005 iki 25 proc. 2011 m.).

⁶¹ Išsami informacija apie Lietuvos korupcijos žemėlapius pateikta oficialiose „Transparency International“ Lietuvos skyriaus ir Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos svetainėse, žiūrėta 2016 09 20, <http://www.transparency.lt/lietuvos-korupcijos-zemelapis/>, <http://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.

⁶² „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo,“ 3.

4 pav. 2005-2014 m. gyventojų vertinimas apie korupcijos mastų pasikeitimus per 12 mėn.

Kaip korupcijos mastai pasikeitė per 12 mėnesių?

	2005	2007	2008	2011	2014
Labai išaugo	31%	23%	41%	16%	9%
Šiek tiek išaugo	33%	31%	25%	23%	17%
Nepakito	28%	36%	25%	41%	48%
Šiek tiek sumažėjo	2%	4%	3%	7%	10%
Labai sumažėjo	0%	0%	0%	0%	1%
Nežino, neatsakė	5%	6%	6%	12%	15%

Gyventojai 2005-2014

5 pav. 2005-2014 m. verslininkų vertinimas apie korupcijos mastų pasikeitimus per 12 mėn.

Kaip korupcijos mastai pasikeitė per 12 mėnesių?

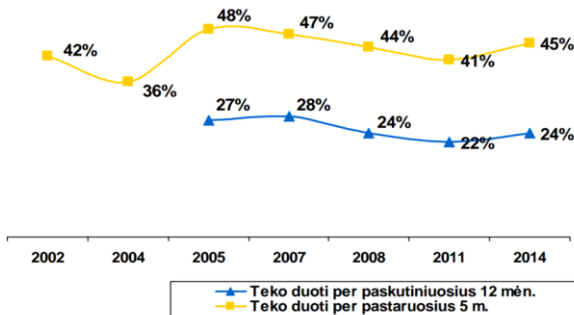
	2005	2007	2008	2011	2014
Labai išaugo	19%	17%	17%	8%	3%
Šiek tiek išaugo	30%	24%	18%	17%	10%
Nepakito	39%	42%	39%	49%	47%
Šiek tiek sumažėjo	4%	8%	10%	12%	19%
Labai sumažėjo	0%	0%	0%	0%	1%
Nežino, neatsakė	7%	8%	15%	13%	20%

Įmonės 2005-2014

Šaltinis: „Vilmorus“ STT užsakymu atliktas tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“⁶³

6 pav. Davusių kyšių gyventojų dalis 2002-2014

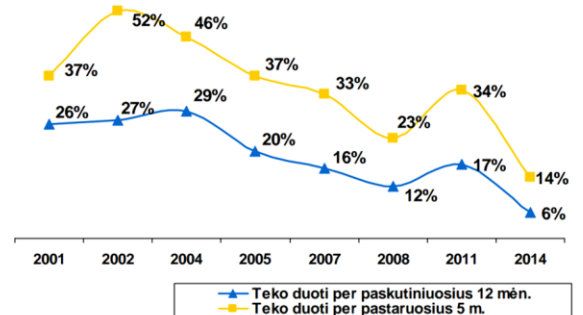
Davusių kyšių dalis



Gyventojai 2002-2014

7 pav. Davusių kyšių verslininkų dalis 2001-2014

Davusių kyšių dalis



Įmonės 2001-2014

Šaltinis: „Vilmorus“ STT užsakymu atliktas tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“⁶⁴

⁶³ Vilmorus, Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014, žiūrėta 2016 09 06, http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_Zemelapio_isvados.pdf.

⁶⁴ Ten pat.

8 pav. Gyventojų nurodytos kyšio nedavimo priežastys



Kyšio nedavimo priežastys

	2004	2005	2007	2011	2014
Nes nebuvo tokios situacijos, kurioje iš manęs būtų reikalaujama kyšio	38%	56%	52%	52%	49%
Iki šiol pavykdavo išspręsti visus klausimus be kyšių	27%	25%	30%	28%	32%
Nes tai prieštarauja mano įsitikinimams	12%	13%	16%	21%	24%
Nes tam tiesiog neturėjau pinigų	16%	17%	15%	21%	11%
Kadangi netikėjau, kad tai padės išspręsti problemą	8%	10%	8%	6%	7%
Nes nežinojau, kaip tai padaryti/ nemoku elgtis tokiose situacijose	7%	8%	7%	7%	7%
Nes tada pažeisčiau įstatymus	3%	4%	6%	6%	5%

Gyventojai 2004-2014
2014 m. balandis - gegužė

Skačiuojama nuo respondentų, nei karto nedavusių kyšių per pastaruosius 5 metus

39

Tyrimas atliktas LR Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu

9 pav. Verslininkų nurodytos kyšio nedavimo priežastys



Kyšio nedavimo priežastys

	2004	2005	2007	2008	2011	2014
Iki šiol pavykdavo išspręsti visus klausimus be kyšių	47%	45%	37%	19%	36%	40%
Nes nebuvo tokios situacijos, kurioje iš mūsų būtų reikalaujama kyšio	31%	47%	52%	48%	44%	39%
Nes tai prieštarauja mūsų įsitikinimams	18%	49%	23%	30%	25%	34%
Nes tada pažeistume įstatymus	9%	9%	8%	6%	11%	11%
Kadangi netikėjome, kad tai padės išspręsti problemą	9%	7%	4%	5%	4%	5%
Nes nežinojome, kaip tai padaryti/ neturime patirties, kaip elgtis tokiose situacijose	3%	2%	4%	0,3%	2%	4%
Nes tam tiesiog neturėjome pakankamai pinigų	6%	4%	9%	2%	2%	-

Įmonės 2004-2014

2014 m. balandis - gegužė

Skačiuojama nuo respondentų, ne karto nedavusių kyšių per pastaruosius 5 metus

73

Tyrimas atliktas LR Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu

Šaltinis: „Vilmorus“ STT užsakymu atliktas tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“⁶⁵

Nors šio nacionalinio tyrimo duomenys vertingi, nes atskleidžia daugiau svarbios informacijos, parodo tendencijas, yra aiškesni, vis dėlto jis taip pat sunkiai susidoroja su tam tikrais iššūkiais. Vienas iš jų, kaip jau buvo išsamiai rašyta ankstesnėje dalyje, – tai korupcijos apibrėžties problema, skirtingas visų tyrimo dalyvių suvokimas, kas yra korupcija. Tiesa, „Lietuvos korupcijos žemėlapiu“ tyrimo dalyviai supažindinami su korupcijos apibrėžtimi („piktnaudžiavimas įgaliojimais, siekiant asmeninės naudos – tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose“⁶⁶), tačiau kalbant apie korupciją, „matuojamos“ kyšių (kaip materialaus korupcijos instrumento) davimo ar nedavimo priežastys. Antra, tebėra didelis atotrūkis tarp tyrimo dalyvių korupcijos suvokimo ir korupcinės patirties. Trečia, TO vengia remtis nacionalinių tyrimų rezultatais, nes tokio pobūdžio tyrimai atliekami tik atskirose šalyse ir todėl jų negalima lyginti su kitų šalių tyrimų rezultatais. Vadinasi šalies reputacijai pagerinti vis tiek tenka remtis į globaliuosius, regioninius ar kitus „standartizuotus“ barometrus ir daugelį kitų tarptautinių mastu „pripažintų“ autoritetų. Galima imtis ir kitos taktikos – globalizuoti ar *regionalizuoti* „korupcijos žemėlapiu“ tyrimus, t.y. atlikti juos kitose šalyse. Taip būtų galima šiuos duomenis lyginti ir konkrečiai prisidėti prie globalios kolektyvinės „antikorupcinės“ tapatybės formavimo, apie kurią plačiau rašoma tolesnėje dalyje.

⁶⁵ Vilmorus, Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014.

⁶⁶ Ten pat.

1.2. „Antikorupcinės“ tapatybės konstravimas

1.2.1. Korupcija kaip socialiai konstruojama realybė

Analizuojant korupciją kaip socialinį reiškinį ir kriminalinį nusikaltimą, taip pat jai mažinti taikomus nacionalinius ir tarptautinius antikorupcinius veiksmus, toliau pasitelkiamas socialinis konstruktyvizmas⁶⁷ kaip teorinė prieiga, padedanti paaiškinti korupciją kaip socialiai konstruojamą realybę ir TO įtaką, formuojant bendrą (kolektyvinę) tapatybę.

Konstruktyvizmo šaknys siejamos su aštuoniolikto amžiaus italų filosofo Giambattisto Vico mintimis. Jo teigimu, gamtos pasaulį sukūrė dievas, tačiau istorinį pasaulį kuria žmogus⁶⁸. Interpretuojant filosofo žodžius, galima būtų grįžti prie pirmųjų šio darbo įvado sakinių ir juos pratęsti, iš dalies paneigiant: materialusis, gamtos pasaulis, nėra sukurtas korumpuotas; korupcija – ne prigimtine nuodėmė, o mūsų veiksmų ir tarpusavio santykių *suvokimo* padarinys, kitaip tariant, socialinis *konstruktas*.

Teigiama, kad 1966 m. pasirodžius Peterio L. Bergerio ir T. Luckmanno knygai „Socialinis realybės konstravimas: žinių sociologijos traktatas“⁶⁹, konstruktyvizmas tapo socialinių mokslų sėkmės istorija⁷⁰. Jis pradėtas taikyti daugelyje sričių, atsiremiant į pagrindinę mintį: socialinius santykius labiau formuoja idėjos, o ne materialiniai dalykai. Pagrindinė konstruktyvizmo akšis sutelkta į tai, kad socialinė tvarka – tai žmogaus veiklos padarinys ir ji egzistuoja tiek, kiek yra tos veiklos palaikoma⁷¹.

Konstruktyvistams svarbios idėjos, normos, žinios, kultūra ir argumentai, jie pabrėžia kolektyviai sukauptas „intersubjektyvias“ idėjas ir socialinio gyvenimo supratimą.⁷² Aiškindami konstruktyvizmą, M. Finnemore ir K. Sikkink vadovaujasi J. Searlo pasiūlyta „socialinių faktų“ koncepcija, kurie siejami su tokiais dalykais kaip pinigai, suverenitetas ir teisės – jų nėra materialioje realybėje, tačiau jie egzistuoja tik todėl, kad žmonės kolektyviai tiki ir elgiasi taip, tarytum jie yra.⁷³

⁶⁷ J. Piliponytės disertacijoje „Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika“ pabrėžiama kai kurių autorių daroma perskyra tarp socialinio konstrukcionizmo ir socialinio konstruktyvizmo; mokslininkė pritaria George Hrubby nuostatomis, pagal kurias socialinis konstrukcionizmas siejamas su sociologiniu žinojimo aprašymu, o socialinis konstruktyvizmas – su psichologiniu. Šiame darbe tokios perskyros nesilaikoma, socialinį konstruktyvizmą suvokiant plačiai kaip apimančią abi šias sąvokas.

⁶⁸ Timothy Costelloe, “Giambattista Vico,” in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (Summer 2016 Edition), ed. Edward N. Zalta, žiūrėta 2016 09 11, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/vico/>.

⁶⁹ Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, (London: Penguin Books, 1966), 1–125.

⁷⁰ Tanzler et al., *The Social Construction of Corruption*, 1.

⁷¹ Ten pat.

⁷² Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, *Taking stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics*, (Annual Review Political Science: 2001), 391–416.

⁷³ Ten pat.

Remiantis konstruktyvistų nuostatomis, galima paaiškinti, kaip mes sugebame „sugyventi“ su tašia, nuolat kintančia korupcijos samprata, kaip diagnozuojame jos lygį, remdamiesi į suvokimu ar kolektyviniu patyrimu pagrįstus korupcijos matavimus. Kitaip tariant, kodėl suvokiame ją kaip tikrovę ir net lyginame jos pokyčius laiko perspektyvoje ir kitų valstybių kontekste.

Anot J. Piliponytės, kuri vadovaujasi sociologų A. Leon-Geurrero, D. Loseke ir J. Best nuostatomis, socialinės problemos nėra iš anksto objektyviai nulemtos, „jos atsiranda tuomet, kai yra subjektyviai apibrėžiamos ar suvokiama jų problematika“⁷⁴. Taigi korupcija kaip problema tampa tik tada, kai ją kaip problemą apibrėžia atskiri subjektai. Tarptautine problema ji tapo tada, kada apie ją prašneko tarptautinės tarpvalstybinės ir nevyriausybinės organizacijos (plačiau apie tai tolesnėse dalyse).

1.2.2. Konstruktyvizmas tarptautiniuose santykiuose ir antikorupcinė sąveika

Į tarptautinių santykių sritį iš filosofijos ir sociologijos disciplinų konstruktyvizmas „persikėlė“ po Šaltojo karo. Jis nėra laikomas savarankiška politikos teorija, nes negali paaiškinti socialinių struktūrų turinio ir socialinio gyvenimo veikėjų, todėl labiau laikomas „metodu nei teorija“⁷⁵. Konstruktyvistai kritikuoja Šaltojo karo metu vyraujančią neorealizmo, materialistinę teoriją, pagal kurią tarptautinė sistema suvokiama kaip anarchiška, nes nevaldoma jokios centrinės valdžios, o galių pusiausvyrą lemia *materiali* galia, kaip antai kariniai ir ekonominiai pajėgumai. Jiems taip pat nepriimtina ir kita materialistinė teorija, neoliberalizmas, kurios pamatinė koncepcija –tarptautinė prekyba kaip nacionalinio saugumo garantas, t.y. pasaulio tvarkos užtikrinimas per ekonominius (materialius) svertus.

Konstruktyvistai mato daugybę materialistinių teorijų spragų ir teigia, kad pasaulį, jame esančią anarchiją ir galios balansavimą geriau paaiškina ne tai, kas materialu, bet kas konstruojama *mintyse*, idėjų lygmeniu. Kitaip tariant, tarptautinė sistema nėra tam tikras išorinis materialus dalykas, bet intersubjektyvaus suvokimo rezultatas. Anot konstruktyvisto Alexanderio Wendto, „anarchija yra tai, ką valstybės iš jos padaro“⁷⁶, o ne tai, kas objektyviai egzistuoja. Kitaip tariant, mes patys konstruojame pasaulį, ir jis yra toks, kokį suvokiame jį esant⁷⁷. Konstruktyvistai nepritaria neorealistų, visų pirma jo pradininko ir apologeto Kennetho Waltzo⁷⁸, koncepcijai, kad valstybių elgesį lemia

⁷⁴ Piliponytė, „Korupcijos konstravimas“, 18.

⁷⁵ Jeffrey T. Checkel, „The Constructivist Turn in International Relations Theory,” *World Politics* 50(2) (1998): 325.

⁷⁶ Alexander Wendt, *Anarchy is what states makes of it/International Organisation*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992, 391–425.

⁷⁷ Nicholas Greenwood Onuf, *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in Social Theory and International Relations*, (London: Routledge Taylor and Francis Group, 2013), 23.

⁷⁸ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Mc-Graw-Hill, 1979).

tarptautinė sistema (struktūra), kurioje jos veikia. Anot konstruktyvistų, ne tik struktūros formuoja veikėjus, bet ir veikėjai yra struktūrų formuotojai. Be to, pati tarptautinė sistema yra konstruktas, kuris nuolat keičiasi.

Ši nuostata svarbi, analizuojant TO formuojamas kolektyvines antikorupcines normas ir jų reikšmę atskiriems vienetams – šiuo atveju Lietuvai kaip valstybei. Būdama TO narė, Lietuva taip pat yra TO antikorupcinės politikos formuotoja, nes joje dalyvauja, vertina kitas valstybes ir taip prisideda prie TO kolektyvinės „antikorupcinės“ tapatybės formavimo (plačiau apie „antikorupcinę“ tapatybę kitame skyriuje). Be to, kaip matyti iš tolesnių dalių, kuriose analizuojami TO antikorupciniai vertinimo mechanizmai, juos kuria ir formuoja pačios valstybės –veikėjos; nuo jų veiksmų priklauso ir pačių mechanizmų egzistencija bei efektyvumus. Taigi ne tik korupcija, bet ir antikorupcija konstruojama vienetų bei struktūrų pagrindu, yra abipusiai jų veikiamą ir nuolat kinta. Tarptautiniu lygmeniu TO antikorupcinės politikos formavimasis ir kaitą lemia jų valstybės narės, o šios daro įtaką pokyčiams valstybėse narėse; atskirų vienetų – valstybių lygmeniu antikorupcinę kultūrą formuoja valstybė, o jai įtaką daro jos visuomenė. Taigi sąveika vyksta trimis kryptimis: TO ↔ valstybės narės, valstybė ↔ visuomenė, TO ↔ visuomenė.

Šioje sąveikoje gija, jungianti struktūrą su veikėju (pvz., TO su valstybe), yra tapatybė.

1.2.3. Konstruktyvistinė tapatybė ir antikorupcija

A.Wendtas nepritaria realistų teiginiams, kad būdamos anarchiškoje tarptautinių santykių terpėje šalys yra priverstos konfliktuoti. Jo teigimu, anarchija – tai tuščias indas be jam būdingos logikos⁷⁹; norint paaiškinti valstybių elgesį, reikia tą indą pripildyti įvairiais interesais ir tapatybėmis. A.Wendto teigimu, tapatybė – tai, kas apibrėžia dalyką esant tokiu, koks jis yra; tai subjektyvi kategorija, siejama su savivoka. Vis dėlto mokslininko nuomone vien savęs suvokimo esant tokiu, koks esi, neužtenka, nes savivoka priklauso ir nuo kitų suvokimo. Kitaip tariant, tapatybė yra ne tik subjektyvi, bet ir intersubjektyvi kategorija⁸⁰. Jam pritaria Tedas Hopfas ir aiškina tapatybės funkcijas visuomenėje: „jos pasako tau ir kitiems, kas tu esi, o tau pasako, kas yra kiti. Sakydamos, kas tu esi, tapatybės išreiškia tam tikrus interesus ar pasirinkimus dėl tam tikrų veiksmų ir veikėjų. Valstybė supranta kitus pagal tai, kokią tapatybę jiems priskiria, o tuo pačiu kuria ir perkuria savo tapatybę per

⁷⁹ Wendt, „Social Theory of International Politics,” 241.

⁸⁰ Ten pat, 224.

kasdienę socialinę praktiką. Tai reiškia, kad tapatybės kūrėjas nekontroliuoja to, ką jis galiausiai reiškia kitiems; galutinę reikšmę apibrėžia intersubjektyvi struktūra.⁸¹

Šiuos A.Wendto ir T.Hopfo teiginius galima būtų performuluoti, aiškinant, kaip valstybės „suvokia“ viena kitos korumpuotumą tarptautinėje sistemoje ir kokių veiksmų imasi, kad tą nuostatą pakeistų sau teigiama linkme. Tarptautinei bendruomenei korupciją paskelbus „blogiu“, valstybės ieško būdų, kaip atsikratyti korupcijos „šleifo“ – savęs tapatinimo (t.y. kitų suvokimo) su korupcija. Vienas iš veiksmingiausių būdų – sukurti tarptautines organizacijas ar tinklus, kurie nustatytų visiems vienodas taisykles bei modus operandi ir „objektyviai“ pareikštų, kad x valstybei pradėjus taikyti tam tikrus antikorpucinius veiksmus, kitaip tariant, pademonstravus politinę valią, ją galima laikyti (suvokti) kaip mažiau korumpuotą. Politinei valiai pademonstruoti antikorpucinėje srityje x valstybė gali pasitelkti įvairius įrodymus: sukurtą teisinę bazę, įsteigtas antikorpucines institucijas, taikytas baudžiamojo persekiojimo ir korupcijos prevencijos priemones, o sumažėjusiai korupcijai parodyti – atskirų visuomenės grupių (gyventojų, verslininkų, valstybės tarnautojų) suvokimo ir patirties liudijimus.

A.Wendtas išskiria keturis hierarchiškai išdėliotus tapatybių tipus: asmeninį (organizacijos atveju – korporatyvinį), tipinį, vaidmens ir kolektyvinį. Pirmasis tipas – asmeninė tapatybė – tai visų kitų mokslininko išskirtų tapatybių pagrindas arba „platforma“. Tokiai tapatybei būdinga savęs (kaip „Aš“) suvokimas ir skirtybė nuo kitų (t.y. būdama tokia, kokia ji yra, ji skiriasi nuo „Kito“). Valstybė – tai „grupinis Aš“, gebantis suvokti save kaip grupę. Būdami valstybėje, atskiri individai tapatina save su valstybe, suvokia save esant jos dalimi ir priešpastato save kitiems.⁸² Šią tapatybės sampratą papildo Jamesas Fearonas, siedamas ją su „orumu“, „garbe“, „savigarba“, „didžiavimusi“ ir „statusu“⁸³. Tai reiškia, kad apibrėždamas savo tapatybę subjektas taip pat apibrėžia savo vertybes, su kuriomis save identifikuoja, kuriomis didžiuojasi ir skiriasi nuo kitų. Kitaip tariant, veikėjai, priklausantys grupei „antikorpucija“, suvokia korupciją kaip blogį, jos netoleruoja, padeda vieni kitiems ją mažinti ir didžiuojasi savo antikorpuciniais pasiekimais. Tokiems veikėjams labai svarbu atsikratyti „korupcijos“ šleifo arba įgyti „aktyviai su korupcija kovojančio“ subjekto etiketę.

Antrasis tapatybės tipas – tipinė tapatybė – tai subjektams priskiriamos bendros charakteristikos (kaip antai kalba, istorija, vertybės, požiūris, charakterio savybės), kurios egzistuoja, nepriklausomai nuo socialinio vertinimo, bet tuo pačiu turi *socialinį* turinį ir reikšmę. Valstybių tipinė tapatybė atitinka

⁸¹ Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory,” *International Security*, Vol. 23, No. 1 (1998): 171–200, žiūrėta 2016 09 13, <http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Hopf%201998.pdf>.

⁸² Wendt, “Social Theory of International Politics”, 241.

⁸³ James D. Fearon, *What is Identity (As We Now Use the Word)?* (Stanford: Stanford University, 1999), 32, žiūrėta 2016 09 20, <https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/What-is-Identity-as-we-now-use-the-word-.pdf>.

jų valdymo režimą. Kad valdymo režimas (pvz., demokratija) taptų socialine (o ne tik individualia) kategorija, prisipildytų socialiniu turiniu (t.y. kad ne tik ji pati, bet ir kiti ją suvoktų tokią esant), A.Wendtas siūlo prisiminti žymųjį tarptautinių santykių teorijos teiginį, kad „demokratijos nekariauja“.⁸⁴ Plėtojant mokslininko mintį, galima būtų teigti, kad vieną tipinę tapatybę turinčios valstybės laikosi bendrų vertybių ir nuostatų, todėl nejaučia viena kitai priešiško. Pvz., antikorupcijos kontekste ši tapatybė paaiškina valstybių nebijojimą savo grupėje prisipažinti, kad ji turi problemų, kartu ieškoti bendrų sprendimų, įsileisti pas save tai grupei priklausančių šalių vertintojus. Bendradarbiavimas gali vykti tik tarp tokių šalių, kurios nejaučia viena kitai priešiško ir pasitiki viena kita. Kita vertus, jeigu valstybės valdymo režimas nėra panašaus tipo kaip kitų, abipusis pasitikėjimas mažėja. Vienas iš pavyzdžių – tai 2011 m. į Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupę (GRECO) paskutinė įstojusi Baltarusija ir jos išskirtinė pozicija nesutikti skelbti savo vertinimo ataskaitų, nepaisant ilgų raginimų ir priminimų.

Trečioji mokslininko išskirta tapatybė – vaidmens – yra išimtinai socialinė kategorija, nes jos nebūtų be „Kitų“ ir santykių su jais. Ji yra „lanksti“, nes priklausomai nuo santykio su „Kitu“, ji gali būti konfliktinė ar bendradarbiaujanti⁸⁵. Pvz., antikorupcijos kontekste valstybės gali demonstruoti politinę valią priešintis korupcijai ir padėti panašaus režimo (tokio paties tipo) valstybei atskleisti informaciją ar nusikaltimą kitai, išduoti jai korumpuotus piliečius, leisti prisijungti prie bendrų paieškos tinklų, t.y. atlikti bendradarbiaujančios valstybės vaidmenį. Toks vaidmuo gali būti atliekamas ir vien formaliai ar minimaliai, todėl vaidmens lankstumas itin priklauso nuo pelnyto abipusio pasitikėjimo.

Paskutinis tapatybės tipas – kolektyvinis. Jis susijęs su vaidmens ir tipine tapatybėmis, bet yra gerokai platesnis. Kolektyvinė tapatybė susiformuoja, kai „Aš“ susitapatina su „Kitu“, kai tarp jų išsitrina skirtumai. Kolektyvinė tapatybė – tai galia, priverčianti veikėjus „Kito“ gerovę apibrėžti kaip „Aš“ dalį.⁸⁶ Šios tapatybės tipas taip pat glaudžiai susijęs su pirmuoju – asmeniniu (korporatyviniu) – tipu, nes asmens kaip veikėjo susitapatinimas su valstybe pakyla į dar platesnį lygmenį, kai viena korporatyvinė tapatybė (valstybė) susijungia su kitomis tarptautinėje organizacijoje ir tampa vienetu. Kolektyvinei tapatybei apibūdinti tiktų posakis: „pasakyk man, kas tavo draugai, ir aš pasakysiu, kas esi tu“.

Išskirdamas šias hierarchiškai sukonstruotas keturias tapatybes, A. Wendtas taip pat pabrėžia, kad turėdamas savo tapatybę, t.y. apsibrėžęs tai, kas yra ir save tokiu suvokęs, subjektas taip pat nusistato savo interesus. Papildydamas neoliberalo R. Keohane apibrėžtus nacionalinius interesus

⁸⁴ Wendt, „Social Theory of International Politics,” 226.

⁸⁵ Ten pat, 227–228.

⁸⁶ Ten pat, 241.

(fizinis išlikimas, autonomija ir ekonominė gerovė), jis įvardija dar vieną – kolektyvinę savigarbą, t.y. norą gerai jaustis grupėje, būti gerbiamam ir turėti statusą.⁸⁷

Nepriklausomybę atgavusiai Lietuvai ir įstojusiai į euroatlantines organizacijas, antikorupcija tapo vienu iš tokių svertų, nes korupcija kelia grėsmę demokratijai, žmogaus teisėms ir teisinės valstybės pamatams, kitaip tariant, tradicinėms Vakarų vertybėms.⁸⁸ Svarbu pastebėti, kad 2004 m. priimtame Politinių partijų susitarime dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 m. skelbiama, kad svarbiausias ilgalaikis Lietuvos užsienio politikos tikslas yra „užtikrinti tautos ir valstybės saugią ir demokratinę raidą naujų galimybių ir grėsmių akivaizdoje, pasinaudojant gerais Lietuvos dvišaliais santykiais, naryste NATO, Europos Sąjungoje ir kitose tarptautinėse organizacijose, įtvirtinant Lietuvą kaip *aktyvią* ir *gerbiamą* šiuolaikinę valstybę“⁸⁹ (išskirta kursyvu autorės), o 2008 m. priimtame Lietuvos politinių partijų susitarime dėl 2008–2012 m. užsienio politikos principų, strategijų gairių ir tikslų, žodis „gerbiamas“ išnyksta ir dėmesys skiriamas tik *aktyviam* dalyvavimui, pabrėžiant, kad būtina „remti tarptautinės bendruomenės pastangas ginant demokratiją, žmogaus teises, taiką ir stabilumą, kovoti su *jai* iškylančiomis grėsmėmis“⁹⁰ (išskirta autorės, siekiant atkreipti dėmesį į pasirinktą įvardį „jai“, ne „mums“). Taigi įsitvirtintus tarptautinėje bendruomenėje Lietuvai užtenka būti aktyviai, nes pagarba jau laikoma užsitarnautu dėmeniu. Vyriausybės 2012–2016 m. programos užsienio politikos dalyje rašoma, kad bus siekiama įtvirtinti Lietuvos „kaip aktyvios ir konstruktyvios tarptautinės bendrijos narės (...) įvaizdį“⁹¹, tad kolektyvinės tapatybės įtvirtinimas tebėra siekiamybė, tebesiejama su „įvaizdžiu“, t.y. savęs įtvirtinimu kitų akyse. Plačiau apie kolektyvinę tapatybę ir savęs įtvirtinimą per tarptautinių antikorupcinių normų perėmimą rašoma tolesnėje dalyje.

1.2.4. Kolektyvinė tapatybė, tarptautinių normų įsitvirtinimo ciklas ir jų laikymosi ypatybės

A. Wendto konstruktyvistinėje paradigmoje dėmesys sutelkiamas į valstybių sąveiką tarptautinėje sistemoje, atmetant kitus veiksnius. Martha Finnemore papildė A. Wendto sistemine analizę. Savo knygoje „Nacionaliniai interesai tarptautiniuose santykiuose“ pagrindinį dėmesį skyrė ne valstybių sąveikai, bet tarptautinės visuomenės normoms ir tam, kaip jos veikia valstybių tapatybes ir

⁸⁷ Wendt, „Social Theory of International Politics,” 236.

⁸⁸ Žr. pvz., „Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos“, Preambulė.

⁸⁹ „Politinių partijų susitarimas Dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 m., 2004, spalio 5,“ žiūrėta 2016 09 19, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5042&p_k=1.

⁹⁰ „Lietuvos politinių partijų susitarimas Dėl 2008–2012 metų Lietuvos užsienio politikos principų, strateginių gairių ir tikslų, 2008, spalio 28,“ žiūrėta 2016 09 19, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5042&p_k=1.

⁹¹ „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, 2012, gruodžio 13, Nr. XII-51,“ žiūrėta 2016 09 19, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761.

interesus, o šie jų elgesį. Anot mokslininkės, tapatybę ir interesus apibrėžia tarptautinės jėgos – tarptautinės visuomenės elgesio normos. Šios normos yra perduodamos valstybėms per tarptautines organizacijas, kurios formuoja valstybių nacionalinę politiką, „mokydamos“ valstybes tinkamai įvardyti savo interesus. Anot M. Finnemore, „valstybės ne visada žino, ko nori. Jos ir joje gyvenantys žmonės suvokia savo interesus ir supratimą apie pageidaujamą elgesį iš socialinės sąveikos su kitais pasaulyje <...> Gyvenimas tarptautinėje visuomenėje reiškia, kad tai, ko norime ir tam tikra prasme kas esame, yra formuojama socialinių normų, taisyklių, supratimo ir santykių su kitais. Tokia socialinė realybė yra ne mažiau įtakinga nei elgesį lemianti materialinė realybė. Ji suteikia materialiai realybei prasmę ir tikslą“⁹².

Prie šios išvados mokslininkė prieina visų pirma analizuodama humanitarinės pagalbos teikimą pasaulyje tose šalyse, kurios pagalbą teikiančioms valstybėms neturi didelės geostrateginės ir ekonominės reikšmės; toks elgesys negali būti paaiškintas, vadovaujantis realizmo ir liberalizmo teorijomis. M. Finnemore tokį elgesį aiškina normatyvinio konteksto, keičiančio interesų koncepcijas, pasikeitimu.⁹³

Kaip atsiranda normos, kaip jos tampa interesus formuojančiu veiksmu, o vėliau pasiekia bendrų veiksmų (elgesio) etapą? Šiuos klausimus aktualu kelti, siekiant suprasti, kaip antikorupcijos klausimai pateko į tarptautinės bendruomenės prioritetinių klausimų darbotvarkę XX a. pabaigoje ir joje pasiliko iki šių dienų.

Norint atsakyti į šiuos klausimus, pravartu atsiremti į Kathryn Sikkink ir Martha Finnemore suformuotą normų gyvavimo ciklą, kurį sudaro trys etapai – atsiradimas, socializacija ir internalizacija. Pirmuoju – normų atsiradimo – etapu svarbų vaidmenį atlieka vadinamieji normų propaguotojai (*angl.* norm entrepreneurs), kurie siekia įtikinti kritinę valstybių masę priimti normą. Jie gali atkreipti dėmesį į problemą arba net ją sukurti, įvardydami ją, aiškindami ar net dramatinizuodami⁹⁴. Kas tie propaguotojai? 2010 m. kartu su kitais autoriais parašytoje M. Finnemore knygoje „Kas valdo pasaulį?“ teigiama, kad globaliosios politikos arenoje be tradicinių valstybių yra daugybė kitų veikėjų, kaip antai tarptautinių organizacijų, korporacijų, profesinių asociacijų, rėmėjų grupių, kurie siekia

⁹² Martha Finnemore, *National Interests in International Relations* (Ihaca: Cornell University Press, 1996), 128.

⁹³ Martha Finnemore, “Constructing Norms of Humanitarian Intervention” in *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. Peter J. Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996), 153–185, žiūrėta 2016 10 18, <http://users.metu.edu.tr/utuba/Finnemore.pdf>.

⁹⁴ Finnemore, “International Norm Dynamics and Political Change,” 895–897.

„valdyti“ jiems rūpimus klausimus, todėl ieško naujų struktūrų ir taisyklių, išspręšančių problemas ir pakeisiančių tarptautinį gyvenimą.⁹⁵

Švedų mokslininkas Stevenas Sampsonas, kuriam antikorupcija – tai ištisa pramonė, pasaulinės antikorupcijos pradžią sieja su trimis įvykiais. Pirmas – tai 1993 m. buvusio Pasaulio banko pareigūno Peterio Eigeno įkurta pasaulinė nevyriausybinė organizacija „Transparency International“ ir jos žymusis Korupcijos suvokimo indeksas (apie kurį buvo rašoma ankstesnėje dalyje). P. Eigeną imtis antikorpucinių klausimų paskatino perniek nueinanti Pasaulio banko pagalba Rytų Afrikai ir banko nesugebėjimas numatyti daugiau sąlygų korumpuotiems lyderiams skiriamoms paskoloms. Antrasis įvykis – tai žymioji Pasaulio banko prezidento Jameso Wolfensohno 1996 m. pasakyta kalba apie „korupcijos vėžį“ ir joje išvelgta sąsaja tarp ekonominės plėtros bei vyriausybės veiksmingumo, o trečiasis – tai viešajame administravimo pradėtas taikyti neoliberalizmo „naujosios viešosios vadybos“ modelis, pagal kurį rinkos taisyklės taikomos viešosioms paslaugoms, ir vyriausybės privalo užtikrinti, kad jų programos būtų įgyvendinamos tinkamai, o rezultatai – pamatuojami⁹⁶. Tęsiant S. Sampsono nuostatas, galima būtų teigti, kad antikorpucija – tai tam tikra nauja viešąjį sektorių transformuojanti „vertybinė mada“.

„Vertybinė mada“ pasklinda po pasaulį, praėjusi kitus du K. Sikkink ir M. Finnemore įvardytus normos ciklo etapus – socializaciją ir internalizaciją. Anot minėtų mokslininkų, socializacija – tai procesas, kai normų lyderiai mėgina įtikinti kitas valstybes, normų sekėjus, priimti naują normą. Socializacijos veikėjai yra valstybės, transnacionaliniai tinklai ir tarptautinės organizacijos. Kad jos būtų priimtos, normos turi pasiekti tam tikrą lūžio tašką (*angl.* tipping point), kai tampa tarptautinių konvencijų ir jas prižiūrinčių tarptautinių organizacijų dalis. Lūžio taškas pasiekiamas dviem atvejais: kai normą palaiko vienoje sistemoje veikiančios du trečdaliai valstybių arba kritinės valstybės.⁹⁷

Antikorpucijos atveju lūžio taškas buvo pasiektas dėl globalių veikėjų. Anot I. Krastevo, globalus atsakas korupcijai atsirado ne todėl, kad korupcijos padaugėjo ar ji tapo labiau matoma. Konsensusas buvo pasiektas, atsiradus globalių veikėjų koalicijai prieš korupciją, kurie buvo suinteresuoti iškelti šį klausimą į viešumą. Tie globalūs žaidėjai – tai JAV Vyriausybė, tarptautinės finansinės institucijos ir stambūs užsienio investitoriai. JAV vyriausybei antikorpucijos kampanija – tai priemonė plėtoti savo prekybos interesus, tarptautinėms finansinėms institucijoms – galimybė sutelkti paramą savo politikai, o daugianacionalinėms korporacijoms – tai būdas sumažinti besivystančių rinkų

⁹⁵ Deborah D. Avant, Martha Finnemore, Susan K. Sell. *Who Governs the Globe?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 1.

⁹⁶ Sampson, „The Anti-Corruption Industry,” 273–274.

⁹⁷ Finnemore, „International Norm Dynamics and Political Change,” 895–897.

slepiamą protekcionizmą. Atsiradus globaliai antikorupcijos veikėjai NVO „Transparency International“, kalbančiai „vietinių“ balsu, antikorupcija tapo tikra tarptautinė problema.⁹⁸

Paskutinis etapas – internalizacija – kai norma jau yra patvirtinta ir dėl jos diskusijų nebevyksta.⁹⁹

Normų ir vertybių socializaciją bei internalizaciją padeda įtvirtinti *kolektyvinė* tapatybė. Būtent per ją bendrai išpažįstamos normos ir vertybės įgyja prasmę, yra įsisavinamos ir „nusėda“ atskirų valstybių teisės aktuose ir jų pareigūnų bei gyventojų veiksmuose.

Antikorupcija kaip kolektyvinę tapatybę „klijuojanti“ bendroji vertybė tampa itin patraukli tarptautinė tema, bendra vienijanti platforma, saugi bendradarbiavimo terpė. Kaip pastebi I. Krastev, dėl „globalių politikos veiksnių prieš korupciją mažiausiai ginčijamasi“, dėl antikorupcijos veiksnių mažiausiai kyla nesutarimų „tarp kairiųjų ir dešiniųjų, liberalų ir konservatorių, globalistų ir antiglobalistų“, „vietos NVO ir prodemokratiškos grupės bendradarbiauja su Pasaulio banku, kad sumažintų korupciją (...) ir mato užsienio investuotojus ir vyriausybes kaip sąjungininkus, o ne priešus.“¹⁰⁰ Galima būtų daryti prielaidą, kad kolektyvinė „antikorupcinė“ tapatybė – *tai naujasis stabilumo garantas*, mat korupcija – tai idealus priešas, nes jis vienija net ir labiausiai priešiškas grupes.

Lietuva į tarptautinių antikorupcinių normų pasaulį įžengė jau trečiuoju – internalizacijos – etapu, kaip šalis–sekėja ir ko gero dar kurį laiką tokia bus, nes kol kas nėra „kritinė“ valstybė, be kurios nebūtų pasiektas normos tikslas ir kuri neturi tokio moralinio autoriteto, kad priverstų paklusti kitas valstybes. Integruodamasi į TO antikorupcines struktūras, ji yra socialiai veikiamą šios naujosios kolektyvinės tapatybės ir naujosios antikorupcinės „mados“. Jungdamasi prie TO antikorupcinių normų, ji pasiduoda naujosios bendruomenės spaudimui, motyvuojama trijų dalykų, kuriuos M. Finnemore ir K. Sikkink įvardijo kaip legitimacija, normų laikymasis ir pagarba.¹⁰¹ Mokslininkės daro prielaidą, kad šie trys aspektai ypatingai svarbūs transformaciją patiriančiose šalyse, kurių elitui svarbu įsitvirtinti, taip pat tose šalyse, kurios nesijaučia tikros dėl savo reputacijos ir tarptautinio statuso, tad tarptautines normas įgyvendina noriai ir nuodugnai¹⁰². Patikslinant šią prielaidą, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad legitimacijos bei pagarbos siekiama visų pirma tada, kai ji yra vizualiai matoma ir išmatuojama, t.y. kai pasiekta pažanga yra vertinama ir apie ją viešai kalbama, todėl

⁹⁸ Krastev, “When “Should” Does Not Imply “Can”,” 122–123.

⁹⁹ Finnemore, “International Norm Dynamics and Political Change,” 887–917.

⁹⁹ Ten pat.

¹⁰⁰ Krastev, “When “Should” Does Not Imply “Can”,” 106–107.

¹⁰¹ Finnemore, “International Norm Dynamics and Political Change,” 887–917.

¹⁰² Ten pat, 906.

teigiamo įvertinimo siekiančios šalys gali būti linkusios paklusti tik formaliai arba – kaip toliau empirinėje dalyje teigė informantai – „dėl pliusiuko“.

Apibendrinant šio darbo pirmą skyrių „Korupcijos ir antikorupcijos konstravimas“, galima daryti išvadą, kad korupcija – tai intersubjektyvi socialinė realybė, daugialypė ir nuolat kintanti, kurią kiekvienas žmogus, jų grupė ar organizacija apibrėžia skirtingai. Dėl to kyla daugybė klausimų, vienas iš jų – kaip korupciją matuoti, kad galima būtų tinkamai jai pasipriešinti ir stebėti antikorupcinių priemonių veiksmingumą? Korupcijos masto suvokimui nustatyti naudojami ne tik nacionaliniai, bet ir regioniniai ir tarptautiniai tyrimai, tačiau jie visi sunkiai įveikia iššūkį tinkamai diagnozuoti realiai patiriamą, o ne suvokiamą korupciją, taip pat takoskyrą tarp smulkiosios (kuriai, pavyzdžiui, sveikatos sektoriuje anksčiau buvo priskiriamas „atsidėjimas“ už suteiktas paslaugas) ir stambiosios korupcijos. Be to, nuolatinis korupcijos ir antikorupcijos eskalavimas dar labiau didina korupcijos suvokimą, kuris atsispindi korupcijos suvokimo tyrimuose. Taip patenkama į užburtą ratą: norėdama pagerinti savo reputaciją šalis skiria didesnę dėmesį korupcijai, tačiau šis dėmesys, virtęs antikorupcinėmis priemonėmis, dar labiau didina jos suvokimą, kuris atsispindi korupcijos suvokimo tyrimuose.

XX a. pabaigoje pasibaigus Šaltajam karui, korupcija tapo naujuoju priešu, prieš kurį galima suvienyti net ir labiausiai priešiškas grupes ne tik šalies viduje, bet ir tarptautinėje terpėje, o antikorupcija – kolektyvinę tapatybę „klijuojanti“ bendroji vertybė. Veikėjai, priklausantys grupei „antikorupcija“, suvokia korupciją kaip blogį, jos netoleruoja, padeda vieni kitiems ją mažinti ir didžiuojasi savo antikorupciniais pasiekimais. Nepriklausomybę atgavusiai Lietuvai ir įstojusiai į euroatlantines organizacijas antikorupcija reiškia įsitvirtinimą tarptautinėje bendruomenėje, jos pagarbą ir pripažinimą. Prisijungusi prie jau priimtų TO antikorupcinių teisės normų kaip šalis sekėja, ji yra socialiai veikiama naujosios kolektyvinės tapatybės ir naujosios antikorupcinės „mados“. Lietuvai svarbu atsikratyti korupcijos „šleifo“ – savęs tapatinimo su korupcija, kuri tarptautinės bendruomenės vertinimu yra blogis, ir konstruoti naująją – „antikorupcinę“ – tapatybę, jungiančią ją su pasirinktųjų TO kolektyvine tapatybe. Šio tikslo galima pasiekti tik tapus tarptautinių antikorupcinio vertinimo mechanizmo dalimi.

Apie šiuos mechanizmus, jų pranašumus ir trūkumus, sąveiką tarp jų ir Lietuvai skirtas rekomendacijas bei jų įgyvendinimą 2005–2015 m. rašoma tolesniame skyriuje.

2. TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ ANTIKORUPCINIO VERTINIMO MECHANIZMAI IR LIETUVAI 2005–2015 M. SKIRTŲ ANTIKORUPCINIŲ REKOMENDACIJŲ ANALIZĖ

2005–2015 m. Lietuvai konkrečias antikorpucines rekomendacijas daugiausia skyrė trys tarptautinės organizacijos – Europos Taryba (regioninė, uždara, bendrosios kompetencijos), Jungtinės Tautos (universalė, atvira, bendrosios kompetencijos) ir Europos Sąjunga (viršnacionalinė, regioninė, uždara, bendrosios kompetencijos). Šiame darbe vadovujamasi D.Žalimo knygoje „Tarptautinės organizacijos“ patektu TO apibrėžimu: „tarptautinė (tarpvyriausybinė) organizacija – tai valstybių susivienijimas, įsteigtas tarptautine sutartimi tam tikriems tikslams siekti, turintis nuolatinių institucijų sistemą, tarptautinės teisės subjekto statusą, sukurtas ir veikiantis pagal tarptautinę teisę“¹⁰³, Europos Sąjungą laikant viršnacionaline TO, kurios tikslas – valstybių narių integracija, dėl kurios valstybės perduoda tokioms organizacijoms dalį savo suverenų teisių¹⁰⁴.

2.1. Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) vertinimo mechanizmas. Pranašumai ir trūkumai

GRECO susiformavimo ištakos, veikimo principai, narystė

Pirmą kartą apie korupciją (tiksliau apie vieną iš korupcinių nusikaltimų – kyšininkavimą ar papirkimą (*angl.* bribery), iškraipančią sąžiningą konkurenciją, Europos Tarybos Ministrų komitetas užsiminė 1981 m. valstybėms narėms skirtoje rekomendacijoje dėl ekonominių nusikaltimų¹⁰⁵. 1994 m. (praėjus vieneriems metams po to, kai Lietuva, kaip ir daugelis kitų posovietinių valstybių, tapo visaverte šios organizacijos nare¹⁰⁶), Europos Tarybos valstybių narių teisingumo ministrai, susitikę konferencijoje Valetoje, nusprendė, kad korupcijos problema turi būti sprendžiama Europos lygmeniu, nes ji kelia rimtą grėsmę demokratinių institucijų stabilumui¹⁰⁷. Netrukus po to buvo sukurta Daugiadalykė grupė prieš korupciją (*angl.* Multidisciplinary Group on Corruption – GMC), kuri parengė Veiksmų prieš korupciją programą ir joje numatė parengti vieną ar daugiau tarptautinių konvencijų prieš korupciją ir sukurti jos įgyvendinimui stebėti skirtą mechanizmą. 1997 m. Ministrų komitetas priėmė pamatinį antikorpucinį dokumentą – Dvidešimt pagrindinių principų (*angl.* Twenty

¹⁰³ Dainius Žalimas et al. „*Tarptautinės organizacijos*“ (Vilnius: Justitia, 2001), 43.

¹⁰⁴ Ten pat, 63.

¹⁰⁵ “Council of Europe. Recommendation No. R (81) 12 of the Committee of Ministers to Member States of Economic Crime. Strasbourg, June 25, 1981,” žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/R\(81\)12%20on%20economic%20crime_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/R(81)12%20on%20economic%20crime_EN.pdf).

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos nuolatinė atstovybė prie Europos Tarybos. „Lietuva ir Europos Taryba,“ žiūrėta 2016 08 15, <https://mission-ce.mfa.lt/mission-ce/lt/lietuva-ir-europos-taryba>.

¹⁰⁷ Council of Europe Group of States against Corruption. “Historical Background,” žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/2.%20Historical%20Background_en.asp.

Guiding Principles), o 1999 m. gegužės 1 d. 17 valstybių narių steigėjų (tarp jų Lietuva) sukūrė GRECO. Tais pačiais metais pateikti pasirašyti du Europos Tarybos pamatiniai antikorupeciniai dokumentai – Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos (Nr. ETS 173) ir Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos (Nr. ETS 174).¹⁰⁸ Abi konvencijas Lietuva ratifikavo 2002 m.; Baudžiamosios teisės konvencija įsigaliojo 2002 m. liepos 1 d., Civilinės teisės konvencija – 2003 m. lapkričio 11 d.¹⁰⁹

Šiuo metu GRECO priklauso 49 valstybės, iš jų visos 47 Europos Tarybos valstybės narės, taip pat Europos Tarybos narėmis nesančios Baltarusija ir JAV. Stebėtojo statusą GRECO turi kitos Europos Tarybos institucijos (Parlamentinė asamblėja, Europos teisinio bendradarbiavimo komitetas, Europos nusikalstamumo problemų komitetas, Europos Tarybos plėtros bankas) ir keturios kitos tarptautinės organizacijos – EBPO, UNODC, Tarptautinė antikorupecijos akademija, Amerikos valstybių organizacija).¹¹⁰

GRECO buvo įsteigta stebėti, kaip valstybės narės įgyvendina Europos Tarybos nustatytus antikorupecinius standartus. GRECO mechanizmas paremtas tarpusavio vertinimo (*angl.* peer pressure) principu. Stebėsenos procesas vyksta, vadovaujantis „horizontaliąja“ vertinimo procedūra, pagal kurią per vieną vertinimo etapą (ciklą) turi būti patikrinti visi nariai. Atlikus vertinimą, skiriamos rekomendacijos. Pagal „vertikaliąją“ procedūrą vertinama, kaip kiekviena šalis įgyvendino jai skirtas rekomendacijas.

GRECO vertinimo mechanizmas, stebėseną

GRECO veikia pagal vertinimo etapus (ciklus), siejamus su konkrečia tema. Per pirmą vertinimo etapą (2000–2002 m.) buvo nagrinėjamas nacionalinių korupcijos prevencijos ir kontrolės institucijų nepriklausomumas ir turimi ištekliai, taip pat imuniteto nuo baudžiamojo persekiojimo klausimai. Per antrą ciklą (2003–2006 m.) buvo nagrinėjamas iš korupcijos gautų pajamų nustatymas, įšaldymas ir konfiskavimas, korupcijos prevencija viešajame sektoriuje ir juridinių asmenų atsakomybė už korupcinius nusikaltimus. Per trečią vertinimo ciklą (2007–2011 m.) buvo nagrinėjamos dvi temos: Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos numatytas inkriminavimas ir politinių partijų bei kampanijų finansavimas. Ketvirtą vertinimo ciklo (prasisėjusio 2012 m.) tema – Parlamento narių,

¹⁰⁸ Council of Europe Group of States against Corruption. “Historical Background”.

¹⁰⁹ „Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos“, „Europos Tarybos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos“.

¹¹⁰ Council of Europe Group of States against Corruption. “GRECO members and observers,” žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/members_en.asp.

teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija.¹¹¹ Penktą vertinimo ciklą planuojama pradėti 2017 m., ir jo metu vertinti vykdomosios valdžios ir teisėsaugos institucijų korupcijos prevenciją.¹¹²

Kiekvienas vertinimo etapas vyksta GRECO statute¹¹³ ir procedūrinėse taisyklėse¹¹⁴ nustatyta tvarka. Visų pirma GRECO valstybės narės patvirtina kiekvienam vertinimo etapui skirtą klausimyną, taip pat kiekviena valstybė paskiria iki penkių ekspertų, kurie įtraukiami į bendrą ekspertų sąrašą, o iš jo pasirenkami vertinti kitas valstybes. Vieną valstybę vertina kitų valstybių, kurios yra geografiškai artimos ar turinčios panašią teisinę sistemą, paskirti ekspertai. Vertintojų komandą sudaro nuo dviejų iki keturių ekspertų ir vienas ar du GRECO sekretoriato atstovai. Esama padėtis šalyje vertinama, atsižvelgiant į valstybės pateiktus atsakymus į klausimyną, taip pat vykstama į vertinamąją šalį, kurioje susitinkama su jos atstovais – visų pirma su institucijomis, atsakingomis už antikorporacinius veiksmus, taip pat su žurnalistais, mokslininkais ir nevyriausybinų organizacijų atstovais. Po apsilankymo šalyje ekspertų komanda, padedama GRECO sekretoriato, parengia šalies ataskaitos projektą, kuri siunčiama vertinamajai šaliai pastaboms pateikti. Galiausiai ataskaita svarstoma per GRECO plenarinį posėdį, kurio metu gali pateikti savo argumentus, kodėl nepitaria bet kokiai ataskaitoje pateiktai informacijai, vertinimui, pastebėjimui ar rekomendacijai. Galutinį sprendimą dėl ataskaitos priima GRECO plenarinis posėdis – t.y. visos GRECO priklausančios narės, turinčios balsavimo teisę (ne stebėtojos). Patvirtintoje ataskaitoje vertinamajai šaliai teikiamos rekomendacijos, kurias valstybė turi įgyvendinti per 18 mėnesių, ir pastebėjimai, į kuriuos reikia atsižvelgti, tačiau formaliai dėl jų įgyvendinimo atsiskaityti neprivaloma. Po 18 mėnesių atliekamas rekomendacijų įgyvendinimo patikrinimas. Šiuo etapu į šalį nebevykstama: ji pateikia informaciją ir pagrindžiančius dokumentus raštu, o juos vertina dar kitų valstybių ekspertai (t.y. ne tų valstybių, kurios atliko pirminį vertinimą, siekiant užtikrinti kuo didesnę procedūros nešališkumą ir vertinimo kokybę). Parengiama rekomendacijų įgyvendinimo arba atitikties ataskaita (*angl.* Compliance report). Jeigu valstybė neįgyvendina visų jai skirtų rekomendacijų, jai suteikiama galimybė tai padaryti per kitus 18 mėnesius. Rekomendacijų įgyvendinimo ataskaitoje nurodoma, kaip įgyvendinta kiekviena rekomendacija: patenkinamai, iš dalies arba neįgyvendinta. Jeigu didžioji dalis rekomendacijų yra iš dalies įgyvendintos arba neįgyvendintos,

¹¹¹ Council of Europe Group of States against Corruption. “GRECO mutual evaluations,” žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

¹¹² “Council of Europe Group of States against Corruption. 72nd GRECO plenary meeting. Decisions. Strasbourg, July 1, 2016,” žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco\(2016\)11_Decisions_GRECO%2072_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco(2016)11_Decisions_GRECO%2072_EN.pdf).

¹¹³ “Statute of the GRECO. Appendix to Resolution (99)5,” žiūrėta 2016 08 16, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp.

¹¹⁴ “Council of Europe Group of States against Corruption. Rules of Procedure. Strasbourg, October 19, 2012,” žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco\(2012\)26_RulesOfProcedure_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco(2012)26_RulesOfProcedure_EN.pdf).

šalies pažanga skelbiama visuotinai nepatenkinama (*angl. globally unsatisfactory*).¹¹⁵ Tokiu atveju taikoma Procedūrinių taisyklių 32-oji taisyklė, pagal kurią šalis raginama imtis veiksmų ir apie pasiektą pažangą pranešti kas šešis mėnesius¹¹⁶ Jokios piniginės ar kitokio pobūdžio sankcijos nėra taikomos, tačiau sprendimai skelbiami viešai, o tai yra pagrindinis GRECO įrankis – atkreipti dėmesį į esamą padėtį ir neveikimą. Daugiausia visuotinai nepatenkinamą įvertinimą valstybės gavo per trečiąjį vertinimo turą, kai buvo vertinamas politinių partijų ir finansavimo skaidrumas¹¹⁷. Kol kas Lietuva tokio neigiamo įvertinimo nėra gavusi.

Visos ataskaitos laikomos konfidencialiomis, kol valstybės narės nesutinka jų skelbti. Paprastai valstybės tokį sutikimą duoda, kai išsiverčia ataskaitą į nacionalinę kalbą. Vienintelė išimtis – 2011 m. 49-ąja GRECO nare tapusi Baltarusija¹¹⁸, kuri nesutiko skelbti savo Jungtinio pirmojo ir antrojo etapo ataskaitos (priimtos 2012 m.) ir Rekomendacijų įgyvendinimo ataskaitos (priimtos 2014 m.). Po ilgų raginimų ir priminimų 2016 m. rugsėjo 1 d. GRECO nusprendė Baltarusijos ataskaitos santrauką paskelbti be šalies sutikimo.¹¹⁹

GRECO laikoma vienu plačiausių stebėsenos mechanizmų Europoje, o stojimas į GRECO – viena iš ES narystės sąlygų, todėl visos ES valstybės narės yra ir GRECO narės.¹²⁰

Vertindami padėtį valstybėse, GRECO ataskaitomis ir rekomendacijomis remiasi bei jas cituoja ir kiti vertinimo mechanizmai – EBPO, JT ir Europos Komisijos, taip dar labiau didindami jos svarbą ir skatindami valstybes imtis antikorupcinių veiksmų (žr. toliau apie kitus vertinimo mechanizmus).

Toliau 2 lentelėje pateikiami apibendrinti GRECO pranašumai ir trūkumai.

2 lentelė. GRECO pranašumai ir trūkumai

GRECO pranašumai	GRECO trūkumai
Aiškiai apibrėžtos, konkrečios vertinimo temos.	Net ir tik formaliai įgyvendinus rekomendaciją ir įtinkinus plenarinį posėdį, įgyvendinimas laikomas tinkamu
Tęstinumas, laiko išbandytas mechanizmas (nuo 1999 m.).	Neatliekamas rekomendacijų įgyvendinimo poveikio

¹¹⁵ Council of Europe Group of States against Corruption. “How does GRECO work?” žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp.

¹¹⁶ “Council of Europe Group of States against Corruption. Rules of Procedure. Strasbourg, October 19, 2012,” žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco\(2012\)26_RulesOfProcedure_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco(2012)26_RulesOfProcedure_EN.pdf).

¹¹⁷ Council of Europe Group of States against Corruption. “Third Evaluation Round,” žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp, taip pat “GRECO 15th General Activity Report. Fighting Corruption and Promoting Integrity. Strasbourg, 2015,” 10, žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco\(2015\)1_GAR2014_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco(2015)1_GAR2014_EN.pdf).

¹¹⁸ Council of Europe. GRECO. “Belarus joins the Group of States against Corruption as its 49th member,” Strasbourg, January 13, 2011, žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(20110113\)AdhesionBelarus_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20110113)AdhesionBelarus_en.asp).

¹¹⁹ “Council of Europe Group of States against Corruption. 72nd GRECO plenary meeting. Decisions. Strasbourg, July 1, 2016,” žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco\(2016\)11_Decisions_GRECO%2072_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco(2016)11_Decisions_GRECO%2072_EN.pdf).

¹²⁰ Patrycja Szarek-Mason, *The European Union’s Fight Against Corruption*, 254.

GRECO pranašumai	GRECO trūkumai
	vertinimas – antrą kartą į šalį nevykstama, siekiant įsitikinti, ar rekomendacija iš tikrųjų tinkamai įgyvendinta.
Organizuojami vizitai į šalį, išklausiama ne tik vertinamosios šalies valstybės institucijų, bet ir alternatyvi NVO, akademinės bendruomenės ir žurnalistų nuomonė.	Vertinimo ataskaitos pradžioje atliekama šalies konteksto analizė – aprašomi įvairių sociologinių tyrimų duomenys, tačiau toks kontekstas nebeanalizuojamas šaliai įgyvendinus rekomendacijas.
Galutinį sprendimą dėl ataskaitos priima plenarinis posėdis.	
Išklausomi vertinamosios šalies argumentai.	Rekomendacijų pripažinimo įgyvendintomis sėkmė priklauso ir nuo vertinamosios šalies pozicijos gynimo gebėjimų.
Tarpusavio vertinimo mechanizmas – kiekviena šalis atlieka ir vertinančiosios, ir vertinamosios valstybės vaidmenį.	
Standartus nustato pačios valstybės narės.	Standartai darosi vis mažiau apibrėžti (pvz., 4 etapo rekomendacijos nebėra siejamos su Europos Tarybos konvencijų nuostatomis), todėl kyla vis daugiau klausimų dėl jų pagrįstumo.
Aiškiai apibrėžtas rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmas.	Be viešumo GRECO neturi kitų priemonių (svertų), kad priverstų valstybę tinkamai įgyvendinti rekomendacijas.
Vertinamosios šalies leidimu visos ataskaitos viešinamos.	Valstybei atsisakius skelbti ataskaitą (pavyzdys – Baltarusija), gali būti priimtas sprendimas skelbti tik ataskaitos santrauką.
Kitos TO, įskaitant EBPO, JT ir ES, GRECO laiko vertingu mechanizmu ir jos vertinimo ataskaitos nuolat cituojamos.	GRECO ataskaitos ir rekomendacijos plačiai visuomenei gali būti sunkiai suprantamos dėl pernelyg „techninio“ jų pobūdžio.
Į TO (visų pirma į ES) stojančios šalys gali kreiptis finansavimo, kad atliktų antikorupcines reformas, siejamas ir su GRECO rekomendacijų įgyvendinimu	GRECO neteikia finansinės paramos rekomendacijoms įgyvendinti.

Parengta ir apibendrinta autorės pagal viešai skelbiamą informaciją apie GRECO veikimo mechanizmą

Europos Bendrijos (Sąjungos) dalyvavimas GRECO – nauja kolektyvinė „antikorupcinė“ tapatybė?

Svarbus aspektas, kurio bent trumpai negalima nepaminėti, nes jis gali turėti įtakos tolesniam GRECO veiksmingumui ir ES institucijų patikimumui, – tai GRECO statuto 5 straipsnyje¹²¹ numatyta galimybė Europos Bendrijai dalyvauti GRECO darbe bei prisijungti prie Civilinės teisės konvencijos dėl korupcijos (18 straipsnis)¹²² ir Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos (33 straipsnis)¹²³. Prisijungus prie šių konvencijų, jų įsigaliojimo dieną automatiškai tampama GRECO nare¹²⁴. Kitaip tariant, prisijungusi prie šių konvencijų, ES ne tik įgytų galimybę pati tikrinti GRECO nares, bet ir tapti jų tikrinama. Nuo 2007 m., vadovaujantis Lisabonos sutarties¹²⁵ 46a straipsniu, kompetencija sudaryti tarptautines sutartis suteikiama jau nebe Bendrijai, o Sąjungai kaip vienam juridiniam asmeniui.

¹²¹ GRECO statuto 5 straipsnis, „Statute of the GRECO. Appendix to Resolution (99)5,“ žiūrėta 2016 08 16, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp.

¹²² „Europos Tarybos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos“.

¹²³ „Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos“.

¹²⁴ Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 32 straipsnis ir civilinės teisės konvencijos dėl korupcijos 15 straipsnis.

¹²⁵ „Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį, pasirašyta Lisabonoje, 2007, gruodžio 13,“ žiūrėta 2016 08 15, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt_lisbon_treaty.pdf.

2011 m. birželio mėn. Komisija priėmė vadinamąjį kovos su korupcija „paketa“, vienas iš dokumentų – Komisijos ataskaita Tarybai¹²⁶, kurioje numatyta, kokiais būdais ES galėtų dalyvauti GRECO veikloje. Nurodytos kelios alternatyvos: turėti tik stebėtojo statusą, dalyvauti GRECO veikloje su ribotomis balsavimo teisėmis ar siekti visapusiškos narystės. Galutinis sprendimas dėl ES narystės nėra priimtas, tačiau prie šio klausimo nuolat grįžtama, ES raginama kuo skubiau atlikti parengiamuosius darbus. Pavyzdžiui, GRECO 2014 m. veiklos ataskaitoje rašoma, kad „tapusi visaverte GRECO nare, ES prisidėtų prie savo Kovos su korupcija ataskaitos patikimumo ir veiksmų prieš korupciją, įskaitant veiksmus Europos Sąjungos institucijose“¹²⁷, o 2015 m. GRECO ataskaitoje, kad „ES narystė GRECO būtų unikali galimybė sustiprinti veiksmų prieš korupciją Europoje nuoseklumą ir efektyvumą“¹²⁸.

Jeigu ES pasirinktų tapti visaverte GRECO nare, tuomet ir kolektyvinė ES „antikorupcinė“ tapatybė taptų kur kas sudėtingesnė. Kyla klausimas, kiek ji pasikeistų ir kiek su ES institucijomis save tapatintų ES valstybės narės, jeigu tas institucijas vertintų tokios GRECO narės kaip Rusija, JAV ar, pavyzdžiui, Turkija, Baltarusija arba Azerbaidžanas? O jeigu ES institucijas vertintų jos pačios valstybės narės? Į šiuos ir daugelį kitų klausimų dar nėra atsakyta, tačiau akivaizdu, kad tarptautinėje antikorupcinėje plotmėje gali atsirasti naujų darinių, su kuriais atsivertų dar viena antikorupcinės veiklos dimensija, o su ja ir plati tyrinėjimų sritis.

2.2. Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (JTKPK) patikros mechanizmas. Pranašumai ir trūkumai

JTKPK ir JTKPK patikros mechanizmo susikūrimo ištakos, narystė

Universaliosios, atvirosios ir bendrosios kompetencijos tarptautinės organizacijos – Jungtinių Tautų – Generalinė Asamblėja 2000 m. nusprendė, kad pasauliniu lygmeniu reikalingas universalus antikorupcinis instrumentas – tarptautinė konvencija – prie kurio galėtų prisijungti visos šalys.

Tuo tikslu ji sukūrė *ad hoc* komitetą, kuriam pavesta parengti šio tarptautinio dokumento tekstą. 2003 m. Generalinė Asamblėja (Rezoliucija Nr. 58/4) patvirtino Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją (JTKPK, *angl.* United Nations Convention against Corruption, UNCAC), kuri įsigaliojo

¹²⁶ „Komisijos ataskaita Tarybai Dėl Europos Sąjungos dalyvavimo Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) veikloje sąlygų, 2008, rugsėjo 25, KOM/2011/0307 galutinis,“ žiūrėta 2016 08 15, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0307>.

¹²⁷ “GRECO 14th General Activity Report. Fighting Corruption and Promoting Integrity. Strasbourg, 2015,” žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco\(2015\)1_GAR2014_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco(2015)1_GAR2014_EN.pdf).

¹²⁸ “GRECO 15th General Activity Report. Fighting Corruption and Promoting Integrity. Strasbourg, 2014,” [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2014/Greco\(2014\)15_ProgrammeActivities2015_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2014/Greco(2014)15_ProgrammeActivities2015_EN.pdf).

2005 m. gruodžio 14 d.¹²⁹ JTKPK – tai pasaulinė konvencija prieš korupciją, kuri buvo parengta, galiausiai sutarus skirtingo ekonominio ir demokratinio išsivystymo šalims, susiduriančiomis su skirtingais kovos su korupcija sunkumais ir turinčiomis nevienodų antikorporcinių siekių.¹³⁰ JTKPK – tai išsamiausia tarptautinė kovos su korupcija konvencija, apimanti plačiausią korporcinių nusikaltimų spektrą (užsienio ir vietos pareigūnų kyšininkavimas, papirkimas, turto iššvaistymas, neteisėtas praturtėjimas), taip pat prevencines priemones, tarptautinį bendradarbiavimą ir techninę pagalbą. Labiausiai išskirtinės šios konvencijos nuostatos – turto išieškojimas. Vis dėlto ne visos JTKPK konvencijoje numatytos nuostatos privalomos: daugelį jų valstybės narės gali tik svarstyti galimybę priimti arba ne¹³¹.

Šiuo metu JTKPK valstybių šalių yra 178, ją pasirašiusių – 139 valstybės¹³² ir *Europos Sąjunga* (kuri konvenciją pasirašė 2015 m. rugsėjo 15 d., ratifikavo 2008 m. lapkričio 12 d.¹³³). Tiesa, ES dar nėra pildžiusi jokių JTKPK klausimynų, tad patikros mechanizme nėra dalyvavusi, ir kol kas tokio pobūdžio veiksmai nėra numatyti.

Lietuva šią konvenciją pasirašė kartu su pirmomis prie JTKPK prisijungusiomis valstybėmis 2003 m. gruodžio 10 d., ratifikavo 2006 m. gruodžio 5 d. JTKPK įsigaliojo 2007 m. sausio 20 d.¹³⁴

Po kelerių metų (ne iš karto) per 2009 m. JTKPK konferenciją šalys narės priėmė Rezoliuciją Nr. 3/1, kuria patvirtino JTKPK patikros mechanizmą (*angl.* review mechanism) ir mechanizmo techninę užduotį (*angl.* terms of reference)¹³⁵. Rezoliucijoje numatyta, kad patikros procesą sudaro du

¹²⁹ „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją. Niujorkas, 2004,“ žiūrėta 2016 08 16, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289015&p_query=&p_tr2=1?p_id=289015&p_query=&p_tr2=.

¹³⁰ Marijana Trivunovic et al., *The role of civil society in the UNCAC review process. Moving beyond compliance?* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2013), U4 Anticorruption Resource Centre, atsisiųsta 2016 08 17, <http://www.u4.no/publications/the-role-of-civil-society-in-the-uncac-review-process-moving-beyond-compliance/>.

¹³¹ Pvz., pagal JTKPK privaloma kriminalizuoti šalies valstybių pareigūnų papirkimą ir kyšininkavimą, užsienio valstybės pareigūnų ir viešųjų tarptautinių organizacijų pareigūnų papirkimą, turto iššvaistymą, pasisavinimą, pinigų plovimą, slėpimą, trukdymą vykdyti teisingumą, tačiau neprivaloma (nuostata formuluojama kaip „svarsto galimybę“) kriminalizuoti užsienio valstybės pareigūnų ir viešųjų tarptautinių organizacijų pareigūnų kyšininkavimą, prekybą poveikiu, piktnaudžiavimą pareigomis, neteisėtą praturtėjimą, kyšininkavimą ir papirkinėjimą privačiajame sektoriuje, taip pat neprivaloma nuostata dėl pareiškėjų apsaugos, plačiau žr. „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją. Niujorkas, 2004,“ žiūrėta 2016 08 16, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289015&p_query=&p_tr2=1?p_id=289015&p_query=&p_tr2=.

¹³² United Nations against Corruption. “Signature and Ratification Status as of 1 December 2015,“ žiūrėta 2016 08 15, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

¹³³ Ratifikuota Tarybos sprendimu „Dėl Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją sudarymo Europos Bendrijos vardu. Briuselis, 2008, rugsėjo 25, 2008/801/EB,“ žiūrėta 2016 08 19, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0801&from=LT>.

¹³⁴ „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją. Statusas,“ žiūrėta 2016 08 15, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289015&p_query=&p_tr2=1%3Fp_id%3D289015&p_hil=&p_ses_s=&p_no=1&p_daug=3.

¹³⁵ “Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption—Basic Documents. New York, 2011,“ žiūrėta 2016 08 15,

po maždaug penkerius metus trunkantys vertinimo ciklai. Pirmasis ciklas (2010–2015 m.) skirtas JTKPK III skyriui (kriminalizavimas ir teisėsauga) bei IV skyriui (tarptautinis bendradarbiavimas). Antrasis ciklas (2015–2020 m.) skirtas II skyriui (prevencinės priemonės) ir V skyriui (turto išieškojimas). Lietuvos vertinimas yra įvykęs pagal pirmą ciklą.

Techninėje užduotyje nustatytos JTKPK įgyvendinimo tarpusavio vertinimo procedūros, taip pat atviros sudėties tarpvyriausybės priežiūros institucijos – Įgyvendinimo patikros grupės¹³⁶ – sukūrimas. Šiai grupei, veikiančiai vadovaujant JTKPK šalių narių Konferencijai ir jai atskaitingai, pavesta prižiūrėti patikros procesą, atkreipti dėmesį į kylančius sunkumus, gerąją praktiką ir techninę paramą, kurios reikia valstybėms narėms JTKPK įgyvendinti.

JTKPK patikros mechanizmo veikimo principai

Kiekvienos šalies patikros procesas vyksta pagal šiuos etapus:

1) *Įsivertinimas*. Valstybė narė užpildo standartizuotą klausimyną pagal patvirtintą ciklo temą (*angl.* self-assessment checklist).

2) *Tarpusavio vertinimas*. Dvi vertinančios valstybės, pasirenkamos burtų keliu, skiria ekspertus ir yra suformuojama ekspertų patikros komanda. Ši komanda analizuoja ir vertina valstybės įsivertinimą, prašo pateikti papildomos informacijos arba gali paprašyti apsilankyti vertinamojoje valstybėje, tačiau tam turi pritarti vertinamoji šalis.

3) *Rengiama šalies ataskaita ir ataskaitos santrauka*. Padedama UNODC, ekspertų komanda rengia šalies vertinimo ataskaitą ir siunčia ją vertinamajai šaliai pritarti. Esant nesutarimui dėl ataskaitos turinio, vyksta konstruktyvios diskusijos. Visą ataskaitą galima viešinti tik vertinamajai valstybei pritarus. Ataskaitos santrauka skelbiama automatiškai UNODC interneto svetainėje.¹³⁷

JTKPK patikros (vertinimo) mechanizmas yra tarpvyriausybinių, pilietinės visuomenės dalyvavimas šiame procese yra ribotas ir priklauso nuo vertinamosios valstybės geros valios ją įtraukti. Nors pilietinės visuomenės vaidmens svarba pabrėžiama JTKPK preambulėje ir 13 straipsnyje („Visuomenės dalyvavimas“)¹³⁸, jos dalyvavimas JTKPK vertinimo procese nėra privalomas. Dėl šios priežasties JTKPK patikros mechanizmas laikomas silpnesniu nei kitų TO vertinimo mechanizmai, kaip antai EBPO, Amerikos valstybių organizacijos ir Europos Tarybos vertinimo mechanizmai,

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.

¹³⁶ “United Nations Office on Drugs and Crime. “Implementation Review Group of the United Nations against Corruption,” žiūrėta 2016 08 16, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>.

¹³⁷ “UNCAC Civil Society Coalition. “UNCAC Review Mechanism,” žiūrėta 2016 08 16, http://uncaccoalition.org/en_US/uncac-review/uncac-review-mechanism/.

¹³⁸ „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją.“ Preambulė, 13 straipsnis.

kuriuose interviu su pilietinės visuomenės atstovais, visų pirma nevyriausybinėmis organizacijomis, taip pat mokslininkais ir žurnalistais, laikoma įprasta praktika.¹³⁹

JTKPK patikros mechanizmo trūkumai

Mokslininkai, atlikę JTKPK patikros mechanizmo veikimo keturiose šalyse (Bangladeše, Brazilijoje, Kroatijoje ir Zambijoje) tyrimą (siekdami visų pirma išsiaiškinti pilietinės visuomenės įsitraukimo į jį kliūtis), įvardijo šiuos trūkumus, kuriuos galima būtų laikyti viso patikros mechanizmo trūkumais: jo suvokimas kaip tam tikro vienkartinio techninio pratimo, kurio ryšys su šalies antikorupciniais veiksmais nėra aiškus; trumpas vertinimo proceso laikas, per kurį sunku pasirengti ir tinkamai atsakyti į visus kilusius klausimus ar įtraukti kitas suinteresuotąsias šalis; mažai visuomenei žinomas mechanizmas – kai kuriais atvejais jis liko šešėlyje, nes kiti vertinimo mechanizmai laikomi gerokai svarbesni (pvz., Kroatijai stojant į ES gerokai svarbesniais buvo laikomi ES antikorupciniai reikalavimai); atsiskaitymo už rekomendacijų įgyvendinimą (angl. follow-up) mechanizmo nebuvimas, todėl tam tikroms šalims (pvz., Brazilijai) buvo įdomesnis regioninis mechanizmas (Amerikos valstybių konvencija prieš korupciją), nustatęs atsiskaitymo tvarką. Kai kurie tyrimo dalyviai nurodė dar vieną trūkumą – patikros mechanizmų dubliavimąsi.¹⁴⁰

Kiti jau anksčiau minėti JTKPK patikros mechanizmo trūkumai – tai lemiamas vertinamosios valstybės galutinis sprendimas dėl jos ataskaitos turinio, pernelyg aptakios rekomendacijų formuluotės, didelė neprivalomo pobūdžio JTKPK nuostatų dalis ir nuolat kylantis klausimas dėl šio mechanizmo finansavimo, kuris yra priklausomas nuo savanoriškų valstybių narių indėlio¹⁴¹. JTKPK patikros mechanizmo pranašumai ir trūkumai apibendrintai pateikiami 3 lentelėje.

3 lentelė. JTKPK ir jos patikros mechanizmo pranašumai ir trūkumai

JTKPK pranašumai	JTKPK trūkumai
JTKPK nustato platų temų spektrą, universali JTKPK, prie kurios gali prisijungti bet kuri JT narė.	JTKPK – tai daugybės šalių derybų rezultatas, todėl jos universalumas tuo pačiu yra ir jos trūkumas, nes daugybė nuostatų nėra privalomojo pobūdžio.
Vertinimas paremtas vertinamosios šalies įsivertinimu – t.y. išsamiai pateiktais atsakymais į klausimą.	Vizitai į vertinamąją šalį organizuojami tik vertinamosios šalies leidimu.
Tarpusavio vertinimas (vertinimas nėra nuleidžiamas „iš viršaus“, o jį atlieka burtų keliu parinktos JTKPK šalys narės).	Į JTKPK vertinimo mechanizmą gali būti įtrauktos NVO, tačiau tai priklauso nuo geros vertinamosios šalies valios.
Išklausomi vertinamosios šalies argumentai.	Galutinį sprendimą dėl ataskaitos priima ne plenarinis

¹³⁹ Trivunovic et al., *The role of civil society in the UNCAC review process*, 4.

¹⁴⁰ Ten pat, 6.

¹⁴¹ Finansavimo nuostatos numatytos JTKPK patikros mechanizmo techninės užduoties VII skyriuje, “Terms of reference of the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption. United Nations, New York, 2011,” atsiųsta 2016 08 17, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism for the Review of Implementation - Basic Documents - E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism%20for%20the%20Review%20of%20Implementation%20-%20Basic%20Documents%20-%20E.pdf).

JTKPK pranašumai	JTKPK trūkumai
	posėdis, o pati vertinamoji valstybė.
Aiškliai nustatyti standartai – JTKPK nuostatos.	Didelė JTKPK nuostatų dalis yra neprivalomo pobūdžio, todėl šalims narėms skiriamos labai aptakios rekomendacijos.
JTKPK vertinimas subalansuotas – pabrėžiami teigiami ir neigiami aspektai.	Nėra rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmo.
Vertinamosios šalies leidimu visos ataskaitos viešinamos.	Valstybei atsisakius skelbti visą ataskaitą, skelbiama tik ataskaitos santrauka.
Kitos TO, įskaitant EBPO, JT ir ES, vertindamos šalis atsižvelgia į tai, kaip jos buvo vertinamos pagal JTKPK vertinimo mechanizmą.	JTKPK ataskaitos ir rekomendacijos plačiau visuomenei gali būti sunkiai suprantamos, nes daugiausia vertinama teisės aktų atitikties JTKPK nuostatomis.
Besivystančioms šalims gali būti suteikta techninė parama, kad jos įgyvendintų rekomendacijas.	JTKPK vertinimo mechanizmas yra priklausomas nuo savanoriško šalių narių finansinio indėlio, ir dėl to kasmet iškyla didelė grėsmė tolesniam jo gyvavimui.

Parengta ir apibendrinta autorės pagal viešai skelbiamą informaciją apie JTKPK veikimo mechanizmą

2.3. Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaita kaip ES antikorpucinio vertinimo mechanizmas. Pranašumai ir trūkumai

2010 m. priėmus Stokholmo programą, Europos Komisijai (toliau – Komisija arba EK) suteiktas politinis įgaliojimas parengti išsamų visos ES kovos su korupcija politikos mechanizmą. 2011 m. birželio mėn. Komisija priėmė vadinamąjį antikorpucinį „paketą“; vienas iš jo dokumentų – sprendimas sukurti ES kovos su korupcija ataskaitos mechanizmą, skirtą periodiniam vertinimui (ES kovos su korupcija ataskaita)¹⁴². Šio sprendimo preambulėje rašoma, kad turėdama savo mechanizmą ES galės periodiškai vertinti antikorpucines pastangas valstybėse narėse, kad sustiprintų jų politinę valią ir padidintų tarpusavio pasitikėjimą; be to, ES ataskaitos mechanizmas sukurs dirvą būsimoms ES politikos iniciatyvoms antikorpucijos srityje.¹⁴³ Sprendimo 2 straipsnyje išvardijami ES kovos su korupcija ataskaitos tikslai: tai periodišką valstybių narių vertinimas, tendencijų ir geriausių praktikų nustatymas, bendrųjų rekomendacijos skyrimas formuojant ES antikorpucijos politiką ir konkrečioms valstybėms narėms pritaikytos rekomendacijos, atsižvelgiant į jų specifiką, taip pat pilietinės visuomenės ir kitų suinteresuotųjų šalių įtraukimas¹⁴⁴. Šiam tikslui pasiekti sukuriama ir ataskaitos įgyvendinimo mechanizmas, kurį sudaro EK patarianti ekspertų grupė ir tyrėjų korespondentų tinklas, po vieną tyrėją iš kiekvienos valstybės narės, atsirenkamą konkurso būdu.¹⁴⁵

¹⁴² “Commission Decision Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment (“EU Anti-corruption Report”), Brussels, June 6, 2011 C(2011) 3673 final,” žiūrėta 2016 08 17, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf.

¹⁴³ Ten pat, Preambulė.

¹⁴⁴ Ten pat, 2 straipsnis.

¹⁴⁵ Ten pat, 3 straipsnis.

2014 m. vasario 3 d. EK paskelbė pirmąją Kovos su korupcija ataskaitą¹⁴⁶. Ją sudaro 2013 m. Eurobarometro apklausų apie korupcijos suvokimą ir patirtį rezultatai, horizontalusis skyrius, kuriame apibūdinamos korupcijos tendencijos visoje ES, teminis skyrius (šioje ataskaitoje pasirinkti viešieji pirkimai kaip keliantys grėsmę vidaus rinkai), ataskaitos metodikos aprašymas ir kiekvienai valstybei narei skirtas atskiras skyrius.¹⁴⁷ Ataskaitoje teigiama, kad EK siekia užtikrinti „**papildomos naudos** sprendžiant svarbiausius dar neišspręstus klausimus“, vertinimai, „pritaikyti kiekvienos šalies kontekstui ir poreikiams“, „remiamasi **kituose pranešimuose apie korupciją mechanizmuose suformuluotomis rekomendacijomis**“¹⁴⁸ (visų pirma Europos Tarybos valstybės grupės prieš korupciją (GRECO) ir EBPO)¹⁴⁹. Taigi pirmosios ES Kovos su korupcija ataskaitos *Lietuvos* skyriuje dar kartą atkreipiamas dėmesys į jau kitų vertinimo mechanizmų pateiktas rekomendacijas, taip pat atsižvelgiama į vietos korespondentų surinktą medžiagą ir ekspertų grupės pateiktas metodologines pastabas. Konkretus rekomendacijų įgyvendinimo mechanizmas nėra aiškiai aprašytas, minima keitimosi patirtimi programa, konstruktyvūs debatai, mokymai, taip pat rašoma, kad naujos ataskaitos bus rengiamos kas dvejus metus.¹⁵⁰ Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaitos pranašumai ir trūkumai apibendrinami toliau pateiktoje 4 lentelėje.

4 lentelė. ES Kovos su korupcija ataskaitos kaip antikorporcinio vertinimo mechanizmo pranašumai ir trūkumai

ES kovos su korupcija ataskaitos pranašumai	ES kovos su korupcija ataskaitos trūkumai
Aiškiai apibrėžtos, konkrečios rekomendacijos, atitinkančios kiekvienos valstybės narės specifiką.	Nėra organizuojami vizitai į vertinamąją šalį, minimaliai (per telekonferenciją) išklausoma vertinamosios šalies pozicija ir argumentai (pvz., kodėl rekomendacijos ar pastabos galėtų būti tinkamos).
Numatytas vertinimo periodiškumas – kas dveji metai.	Nėra aiškus (nusistovėjęs) rekomendacijų įgyvendinimo mechanizmas.
Galutinį sprendimą dėl šalies vertinimo (rekomendacijų ar pastebėjimų) priima EK.	ES kaip supranacionalinė TO rekomendacijas (pastebėjimus) valstybėms narėms nuleidžia „iš viršaus“, todėl valstybės narės gali nesijausti vertinimo proceso dalimi.
Visa ataskaita yra vieša.	Į ataskaitą nėra įtrauktas ES institucijų vertinimas.
Mechanizmui yra užtikrinamas finansavimas ir numatytas jo tęstinumas, organizuojami mokymai.	
Ataskaitoje subalansuoti teigiami ir neigiami aspektai.	
Ataskaitos tekstą nėra sunku suprasti plačiajai visuomenei.	

Parengta ir apibendrinta autorės pagal viešai skelbiamą informaciją apie ES ataskaitos veikimo mechanizmą

¹⁴⁶ „Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui. ES kovos su korupcija ataskaita. Briuselis, 2014, vasario 3, COM(2014) 38,“ žiūrėta 2016 08 19, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_lt.pdf.

¹⁴⁷ Ten pat, 4.

¹⁴⁸ Paryškinta originale.

¹⁴⁹ „Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui,“ 5.

¹⁵⁰ Ten pat, 2–5.

2.4. Antikorupcinių vertinimo mechanizmų – GRECO, JTKPK ir ES ataskaitos – palyginimas

Toliau pateiktoje 5 lentelėje pateikiamas anksčiau nagrinėtų trijų Lietuvos antikorupcinius veiksmus vertinusių mechanizmų lyginamoji analizė, išskiriant pagrindinius aspektus. Lentelėje ženklas „+“ reiškia, kad aspektas būdingas vertinimo mechanizmui, o „–“ ne. Ženklas „+ –“ reiškia, kad aspektas būdingas vertinimo mechanizmui iš dalies, prie jo teikiama pastaba – paaiškinimas.

5 lentelė. Antikorupcinių vertinimo mechanizmų – GRECO, JTKPK ir ES Kovos su korupcija ataskaitos – palyginimas

Vertinimo mechanizmo aspektas	GRECO	JTKPK	ES ataskaita
Tęstinis, laiko išbandytas, kelis kartus taikytas	+	–	–
Turintis stabilų biudžetą	+	–	+
Nustatantis aiškias normas ir standartus (susietas su tarptautinių instrumentų (konvencijų) nuostatomis)	+	+	–
Paremtas vertinamosios šalies standartinės formos klausimyno pildymu	+	+	–
Paremtas tarpusavio vertinimo (<i>angl.</i> peer review) principu	+	+	–
Teikiantis aiškias, konkrečias rekomendacijas	+	+ – <i>Rekomendacijos aptakios (didelė JTKPK nuostatų dalis neprivaloma)</i>	+
Atsižvelgiantis į šalies specifiką	+ – <i>Stengiamasi atsižvelgti į specifiką, tačiau daugiau vadovaujамasi standartais</i>	–	+
Palaikantis pusiausvyrą tarp teigiamų ir neigiamų vertinamosios šalies aspektų	+ – <i>Didesnis dėmesys skiriamas tobulintinioms sritims</i>	+	+
Turintis aiškų rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmą, aiškius atsiskaitymo terminus	+	–	–
Teikiantis techninę pagalbą (organizuojantis ar finansuojantis mokymus, teikiantis ekspertų pagalbą) rekomendacijoms įgyvendinti	–	+	+
Prieš teikdamas rekomendacijas įsiklausantis į šalies poziciją ir argumentus	+	+	–
Apimantis vizitus į vertinamąją šalį	+	+ – <i>Tik vertinamosios šalies leidimu</i>	–
Atsižvelgiantis į „alternatyviąją“ (ne valstybės institucijų, bet NVO, žurnalistų, akademinės visuomenės) nuomonę	+	+ – <i>Priklausomai nuo vertinamosios valstybės geros valios</i>	+
Galutinis sprendimas dėl vertinimo ataskaitos ir rekomendacijų tenka vertinimo mechanizmui	+	–	+
Vertinimo ataskaita viešinama privaloma tvarka	+ – <i>Prievolės nėra, bet po tam tikro laiko beveik visos¹⁵¹ viešinamos</i>	+ – <i>Privaloma viešinti tik santrauką</i>	+
Plačiajai visuomenei lengvai suprantamas	–	–	+
Žiniasklaidos plačiai nušviečiamas	+ – <i>Retai. Daugiausia</i>	–	+

¹⁵¹ Išskyrus Baltarusiją.

Vertinimo mechanizmo aspektas	GRECO	JTKPK	ES ataskaita
	<i>žiniasklaidos dėmesio sulaukė politinių partijų finansavimo tema</i>		
Atsižvelgiantis į kitų vertinimo mechanizmų šaliai teiktas rekomendacijas	+	+	+
Vykdantis (apimantis) rekomendacijų įgyvendinimo poveikio vertinimą	–	–	–
Vertinantis bendrąjį šalies kontekstą pagal esamus korupcijos suvokimo (patirties) lygio matavimo tyrimus	+	–	+

Kaip matyti iš aukščiau pateiktos 5 lentelės, visi trys vertinimo mechanizmai skirtingi. Daugiausia pranašumą turi GRECO, nes yra laiko išbandytas mechanizmas, turintis stabilų biudžetą, aiškų rekomendacijų priežiūros mechanizmą, atsižvelgiantis į nevyriausybinių sektoriaus nuomonę, „įsiklausantis“ į šalies argumentus. Kita vertus, GRECO yra „standartų“ kūrėja, o tai reiškia, kad jos rekomendacijos nėra pritaikytos prie kiekvienos šalies specifikos. Be to, GRECO ataskaitos nesusilaukia didžiulio žiniasklaidos dėmesio (išskyrus politinių partijų finansavimo temą) ir nėra lengvai suprantamos plačiajai visuomenei. JTKPK mechanizmas Lietuvoje buvo taikytas tik vieną kartą, jo teiktos rekomendacijos aptakios, nes didelė pačios konvencijos nuostatų dalis neprivaloma, didžiausias jo trūkumas – kad neturi aiškaus rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmo ir stabilaus biudžeto. Didžiausias ES kovos su korupcija ataskaitos pranašumas – pažangos konkrečioje valstybėje narėje vertinimas ir jai skirtų specifinių rekomendacijų skyrimas, taip pat didelis žiniasklaidos dėmesys. Šio mechanizmo trūkumas – nesuteikta galimybė šaliai pateikti savo argumentų dėl ataskaitos prieš ją paskelbiant, neaiškus rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmas. Nė vienas iš minėtų mechanizmų nėra atlikęs rekomendacijų įgyvendinimo poveikio vertinimo.

Žvelgiant iš konstruktyvizmo teorinės perspektyvos, didžiausią įtaką formuojant antikorupcinę kolektyvinę tapatybę turi tie mechanizmai, kurie yra labiausiai matomi bei girdimi ir per kuriuos šalis gali formuoti savo „apsivalymo nuo korupcijos“ poziciją. Šiuo atžvilgiu Europos regioniniu lygmeniu didžiausias krūvis tekdavo GRECO, nes dalyvavimas GRECO – viena iš ES narystės sąlygų. GRECO ataskaitomis ir rekomendacijomis remiasi bei jas cituoja ir kiti vertinimo mechanizmai – EBPO, JT ir Europos Komisijos, taip dar labiau didindami jos svarbą. JTKPK mechanizmas Lietuvai yra per platus ir per didelis. Šio mechanizmo reikalavimai nėra imperatyvūs, per daug valstybių, kad Lietuva galėtų būti išgirsta ir pamatyta, o rekomendacijų įgyvendinimo mechanizmo nebuvimas dar labiau mažina jos motyvaciją tapatintis su šiuo mechanizmu. ES Kovos su korupcija mechanizmas labiausiai matomas, tačiau dar neatskleidė savo potencialo, mat šalių pastangos įgyvendinant rekomendacijas dar nebuvo

vertinamos. Didelę žalą šiam mechanizmui daro vengimas atlikti pačių ES institucijų vertinimą ir jau daugiau kaip dešimtmetį vilkinamas ES dalyvavimas GRECO.

2.5. Lietuvai skirtos GRECO, JT ir Europos Komisijos antikorupcinės rekomendacijos ir jų įgyvendinimas

Bendraja prasme sąvoka „rekomendacija“ reiškia patarimą, pasiūlymą¹⁵² (DLKŽ, 2012–2013). Angliškas žodis „recommendation“ taip pat reiškia pasiūlymą ar patarimą, kas turėtų būti padaryta¹⁵³¹⁵⁴. Kitaip tariant, rekomendacijos yra neprivalomo pobūdžio, ir vertinamoji šali gali pati pasirinkti būdus, kaip jas įgyvendinti (ar neįgyvendinti). EBPO glosarijuje teigiama, kad tarptautinės konvencijos nustato tik minimalius (*pabraukta aut.*) standartus, kuriuos turi atitikti šalyse įgyvendinami teisės aktai.¹⁵⁵ Dėl šios priežasties negalima tikėtis didelės rekomendacijų įtakos ar reikšmės, nes *pagal savo apibrėžimą* rekomendacijos – tai patarimas kažką tobulinti, nustatant tik minimalius standartus.

Per 2005–2015 m. laikotarpį įvykusių tris vertinimo etapus GRECO skyrė Lietuvai 29 rekomendacijas, JT – 17 rekomendacijas, Europos Komisija Kovos su korupcija ataskaitoje nurodė 4 vadinamuosius „tolesnius veiksmus“. Visas Lietuvai skirtų GRECO, JT ir EK antikorupcinių rekomendacijų sąvadas ir klasifikacija pagal nustatytus trūkumus, rekomenduojamus veiksmus ir Lietuvos atliktus veiksmus teikiamas 1 priede.

Lietuvos GRECO vertinimas

Tapusi GRECO nare Lietuva buvo vertinama pagal GRECO pirmą vertinimo turą 2002 m. kovo mėn., antrą vertinimo turą 2005 m. kovo mėn., trečią – 2009 m. liepos mėn. ir ketvirtą – 2014 m. gruodžio mėn. Visos Lietuvos vertinimo ataskaitos ir rekomendacijų įgyvendinimo (atitikties) ataskaitos skelbiamos GRECO, taip pat STT puslapiuose.¹⁵⁶ Ketvirtojo turo atitikties ataskaita turėjo būti rengiama 2016 m. viduryje, tačiau dėl padidėjusio GRECO sekretoriato darbo krūvio ir vidaus pasikeitimų jos svarstymas atidėtas iki 2017 m. pradžios.

Išsamus GRECO 2005–2015 m. Lietuvai skirtų antikorupcinių rekomendacijų sąvadas ir jų klasifikacija pagal nustatytus trūkumus, rekomenduojamus atlikti veiksmus ir atliktų veiksmų įvertinimą pateiktas 1 priedo 8-11 lentelėse. Toliau esančiuose 10 ir 11 paveiksluose schematiškai pateikta apibendrinta informacija pagal du kriterijus: GRECO nustatytus trūkumus ir Lietuvai

¹⁵² Dabartinės lietuvių kalbos žodynas (Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993).

¹⁵³ Merriam Webster dictionary, žiūrėta 2016 08 23, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/recommendation>.

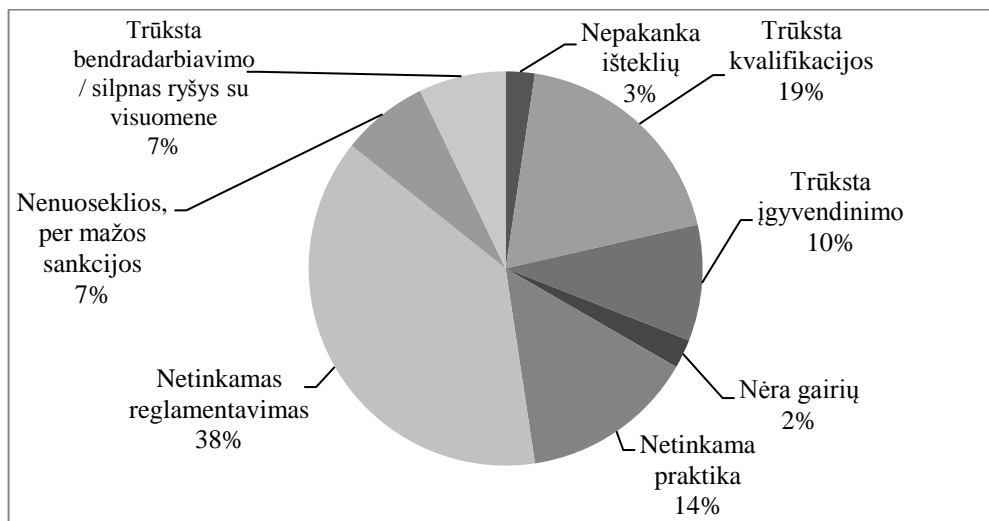
¹⁵⁴ Cambridge dictionary, žiūrėta 2016 08 23, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/recommendation>.

¹⁵⁵ OECD Glossaries. Corruption, (Paris: A Glossary of International Standards in Criminal Law, 2008), 14.

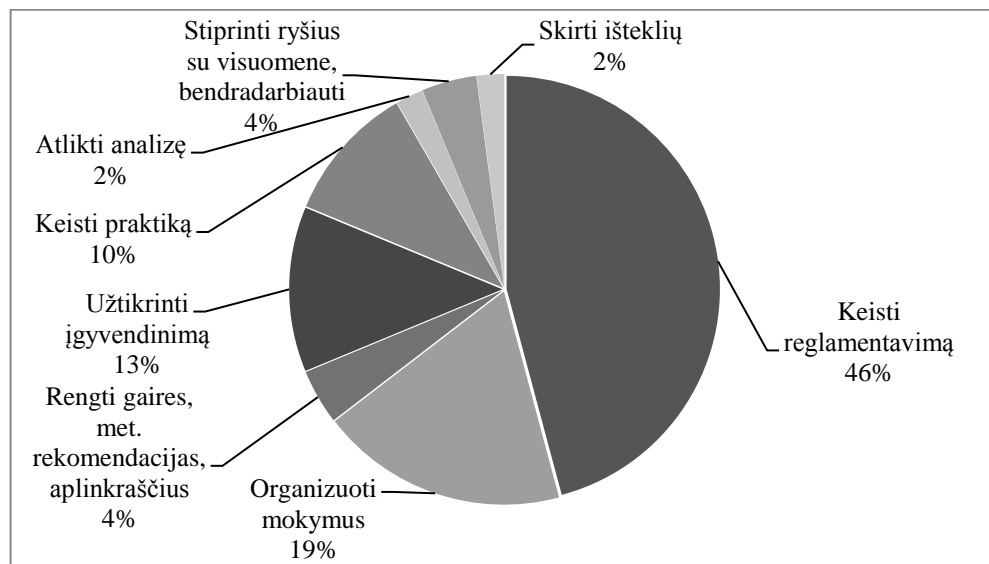
¹⁵⁶ GRECO interneto svetainė, www.coe.int/greco, STT interneto svetainė, www.stt.lt.

rekomenduotus veiksmus. Iš 10 pav. matyti, kad pagrindiniai šiuo laikotarpiu nustatyti trūkumai – tai netinkamas reglamentavimas, t.y. netinkamas konvencijų nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę, netinkama praktika ar apskritai trūksta nuostatų įgyvendinimo, nepakankama pareigūnų ir valstybės tarnautojų kvalifikacija. Šiems trūkumams pašalinti GRECO rekomendavo keisti nacionalinius teisės aktus, kelti darbuotojų kvalifikaciją, keisti netinkamą praktiką ar įgyvendinti teisės aktų nuostatas (11 pav.).

10 pav. GRECO nustatyti trūkumai, vertinant Lietuvą 2005–2015 m.



11 pav. GRECO Lietuvai 2005–2015 m. rekomenduoti veiksmai



10 – 11 pav. Parengta autorės pagal GRECO Lietuvai skirtas rekomendacijas 2005–2015 m.

Lietuvos vertinimas pagal JTKPK

Nors laikoma plačiausia (plačiausių užmojų, atsižvelgiant į numatytas korupcines veikas) ir universaliausia tarptautine antikorupcine konvencija, privaloma ją ratifikavusioms šalims, vis dėlto JTKPK „turi tik ribotą galimybę paveikti konvencijos valstybių šalių teisinės sistemas, nes į ją įtraukta daugybė neprivalomojo pobūdžio kriminalizavimo nuostatų, taip pat neaiškių, aiškiai neapibrėžtų normų“.¹⁵⁷

Visa Lietuvos vertinimo ataskaita paskelbta 2013 m. spalio 29 d.¹⁵⁸ Lietuvos vertinimą pagal JTKPK III skyrių „Kriminalizacija ir teisėsauga“ bei IV skyrių „Tarptautinis bendradarbiavimas“ atliko ekspertai iš dviejų valstybių – Rusijos ir Egipto. Šioje ataskaitoje pateiktas Lietuvos teisės aktų ir praktikos atitikties JTKPK vertinimas. Nurodyta geroji Lietuvos praktika ir teigiamos pusės, taip pat iššūkiai, pastebėjimai ir rekomendacijos.

2011 m. nevyriausybinė organizacija „Transparency International“ Lietuvos skyrius parengė Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją įgyvendinimo peržiūros paralelinę ataskaitą, kurios tikslas – „pateikti nepriklausomą alternatyvą oficialiajai valstybės ataskaitai, iš šalies įvertinti galimus JTKPK įgyvendinimo trūkumus bei atkreipti visuomenės ir ekspertų dėmesį į pagrindines teisinio reglamentavimo ir praktines problemas.“¹⁵⁹ Kaip teigiama pačioje ataskaitoje, ji buvo finansuojama pagal „Transparency International“ JT Demokratijos fondo projektą. Ataskaitos gale pateikiamos išvados, tačiau tik viena iš jų – dėl pareiškėjų apsaugos – pateikta ir JT Lietuvos vertinimo ataskaitoje¹⁶⁰, todėl galima daryti prielaidą, kad į šios ataskaitos išvadas buvo atsižvelgta tik minimaliai.

Per JTKPK vertinimą Lietuvai rekomenduojama atlikti šiuos veiksmus: keisti (arba išnagrinėti poreikį keisti) nacionalinius teisės aktus, plėtoti nuoseklią teismų praktiką, sisteminti duomenis, stiprinti bendradarbiavimą (plačiau žr. 1 priedo 12 lentelę). Lietuvos Respublikos Vyriausybė pavedė Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją rekomendacijų įgyvendinimą Teisingumo ministerijai, už kurias ji turėjo atsiskaityti 2016 m. trečią ketvirtį¹⁶¹, tačiau viešai informacijos apie atsiskaitymą teikta nebuvo. 2015 m. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos užsakymu Teisės institutas atliko

¹⁵⁷ Rose, International Anti-Corruption Norms, 33.

¹⁵⁸ „UNODC. Country Review Report of Lithuania. Vienna, October 29, 2013,“ atsisiųsta 2016 08 15, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_29_Lithuania_Final_Country_Report/2013_10_29_Lithuania_Final_Country_Review_Report.pdf.

¹⁵⁹ „Transparency International“ Lietuvos skyrius. *JT Konvencijos prieš korupciją įgyvendinimo paralelinė ataskaita*. (Vilnius, 2011), žiūrėta 2016 08 16, http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/10/jt_konvencija_pries_korupcija_paraleline_ataskaita_final-1.pdf.

¹⁶⁰ Ten pat, 45.

¹⁶¹ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo, 2013, kovo 13, nr. 228,“ žiūrėta 2016 08 17, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.26DA62D7E9F4>.

mokslo studiją apie teismų praktiką, susijusią su tam tikrų JTKPK nuostatų taikymu¹⁶², kurioje vertinama, „dėl ko teismų praktika remiantis Baudžiamuoju kodeksu gali neatitikti JTKPK formuluočių“.¹⁶³ Tolesnė veikla šioje srityje projektuojama ateityje, įvykus tolesniems Lietuvos vertinimams. Vis dėlto tenka pripažinti, kad nesant JT tinkamo atsiskaitymo už rekomendacijas mechanizmo ir esant labai aptakioms rekomendacijų formuluotėms, jų reikšmė sumenksta.

Lietuvos vertinimas pagal Europos Sąjungos kovos su korupcija ataskaitą

Kaip rašyta 2.3 skyriuje apie Europos Sąjungos kovos su korupcija ataskaitą, ji buvo paskelbta 2014 m. vasario 3 d., o kartu su ja ir kiekvienai valstybei narei skirtas skyrius. Šiuose skyriuose nėra vartojama sąvoka „rekomendacija“, o nurodyta, kokių tolesnių veiksmų kiekviena valstybė narė turėtų imtis. Skyriuje apie Lietuvą atkreiptas dėmesys į keletą plataus pobūdžio sričių, kaip antai antikorpuciniams veiksams įgyvendinti svarbių institucijų – Viešųjų pirkimų tarnybos, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos, taip pat Vyriausiosios rinkimų komisijos – stiprinimą. Ypatingas dėmesys skirtas skaidresniam politinių partijų finansavimui ir sveikatos priežiūros sektoriui dėl tebeklestinčios smulkiosios korupcijos. Tik pasirodžius ataskaitai, Lietuvos Respublikos Antikorpucijos komisija kartu su Lietuvos Respublikos specialiuųjų tyrimų tarnyba Seime surengė viešą šio dokumento aptarimą ir diskusiją, į kurią pakvietė atsakingų institucijų atstovus, visuomenininkus ir žiniasklaidą. Savo ruožtu Europos Komisija veiksmus, susijusius su ataskaitoje pateiktų „tolesnių veiksmų“ įgyvendinimu, susiejo su vadinamuoju Europos semestro (ekonominės ir fiskalinės politikos koordinavimo Europos Sąjungoje ciklo) patikra. Kadangi pagal Europos semestrą Lietuva (skirtingai nei kai kurios Rytų ar Pietų Europos valstybės) negavo nė vienos rekomendacijos dėl korupcijos, galima būtų daryti prielaidą, kad Europos Komisijai nuomone, korupcija nekelia grėsmės Lietuvos ekonominiam ir socialiniam gyvenimui¹⁶⁴. Antroji Europos Sąjungos ataskaita, kurioje turėtų būti vertinama ir valstybių narių pažanga, įgyvendinant EK pasiūlytus veiksmus, buvo numatyta po dvejų metų, tačiau atidėta iki 2017 m. pirmos pusės.

Apibendrinant skyrių „Tarptautinių organizacijų antikorpucinio vertinimo mechanizmai ir Lietuvai 2005–2015 m. skirtų antikorpucinių rekomendacijų analizė“, galima daryti išvadą, kad trys antikorpucinio vertinimo mechanizmai, kuriuose 2005–2015 m. teko dalyvauti Lietuvai, yra skirtingi,

¹⁶² Inga Daukšaitė ir Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė, *Teismų praktika korupcijos bylose: kai kurie Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją nuostatų dėl bausmių juridiniams asmenims skyrimo ir turto konfiskavimo įgyvendinimo aspektai* (Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2015), žiūrėta 2016 08 15, <http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/Inga-DauksaiteEgle-Kavoliunaite-Ragauskiene-2015-4.pdf>.

¹⁶³ Ten pat, 6.

¹⁶⁴ „Europos Komisija. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. 2014 m. nacionalinės reformų programos ir konvergencijos programos vertinimas Lietuva. Briuselis, 2014, birželio 2,“ žiūrėta 2016 09 02, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_lithuania_lt.pdf.

turintys savo pranašumų ir trūkumų. Tikriausiai daugiausia pranašumų turi GRECO, nes yra laiko išbandytas mechanizmas, su stabiliumi biudžetu, aiškiu rekomendacijų priežiūros mechanizmu, atsižvelgiantis į nevyriausybinių sektoriaus nuomonę, „įsiklausantis“ į šalies argumentus, tačiau nepasiduodantis jų įtakai – lemiamą žodį taria GRECO plenarinis posėdis. JTKPK mechanizmas yra plačiausių užmojų, apimantis beveik visas pasaulio valstybes, jo teiktos rekomendacijos aptakios, nes didelė pačios konvencijos nuostatų dalis neprivaloma. Lietuvoje šis mechanizmas taikytas tik vieną kartą. Didžiausias JTKPK trūkumas – aiškaus rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmo ir stabiliaus biudžeto nebuvimas. Kai rekomendacijos aptakios ir nėra užtikrinama jų įgyvendinimo stebėseną, tokių rekomendacijų reikšmė sumenksta. Trečiojo antikorupcinio vertinimo mechanizmo, kuriame dalyvauja Lietuva, – ES kovos su korupcija ataskaitos – pranašumas yra pažangos konkrečioje valstybėje narėje vertinimas ir jai skirtų specifinių rekomendacijų skyrimas, taip pat didelis žiniasklaidos dėmesys. Vis dėlto pirmoji ES kovos su korupcija ataskaita susilaukė daug kritikos dėl to, kad nesuteikė galimybių valstybėms narėms pateikti savo pozicijos dėl kai kurių ataskaitoje pateiktų formuluočių. Kol kas iki galo nėra atsiskleidęs ir EK rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmas. Didelę žalą pačiam mechanizmui daro vengimas atlikti pačios ES institucijų vertinimą ir jau daugiau kaip dešimtmetį vilkinamas ES dalyvavimas GRECO.

Vertinant šiuos antikorupcinius mechanizmus per konstruktyvizmo teorinę prieigą, didžiausią įtaką formuojant „antikorupcinę“ kolektyvinę tapatybę turi tie mechanizmai, kurie yra labiausiai matomi bei girdimi ir per kuriuos šalys gali formuoti savo „apsivalymo nuo korupcijos“ poziciją. Per 2005–2015 m. laikotarpį daugiausia rekomendacijų Lietuvai skyrė GRECO. Pagal GRECO atliktą rekomendacijų įgyvendinimo vertinimą, Lietuva sėkmingai įgyvendino beveik visas jai skirtas antro ir trečio turo rekomendacijas (ketvirto turo rekomendacijų įgyvendinimo vertinimas atidėtas GRECO sprendimu). Kita vertus, GRECO nėra plačiai nušviečiamas žiniasklaidos ir geriau pažįstamas tik antikorupcijos specialistams – nacionaliniams ir tarptautiniams. JT rekomendacijos Lietuvai dėl jau minėto paties mechanizmo priežiūros trūkumo ir rekomendacijų aptakumo susilaukė gerokai mažesnio dėmesio. EK rekomendacijų įgyvendinimas dar nebuvo vertinamas, tačiau jeigu būtų kritiškas, tikėtina, kad turėtų didelės įtakos tolesniems antikorupciniams veiksams Lietuvoje. Tokios nuostatos galima laikyti todėl, kad kolektyvinė savigarba – t.y. dar didesnis įsitvirtinimas ES ir baimė būti nustumtiems į Europos užribį dėl korupcijos kaip blogio įsiviešpatavimo valstybėje – tebėra svarbus Lietuvos nacionalinis interesas. Apie tai plačiau rašoma tolesniuose šio darbo skyriuose, kuriuose pateikiami TO antikorupcinių rekomendacijų reikšmės kokybinio tyrimo rezultatai ir jų analizė.

3. TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ LIETUVAI SKIRTŲ ANTIKORUPCINIŲ REKOMENDACIJŲ REIŠMĖS VERTINIMO EMPIRINIO TYRIMO METODOLOGIJA

Jeigu tiesa būtų viena, negalėtum nutapyti šimto paveikslų ta pačia tema

Pablo Picasso, 1966 m.

3.1. Tyrimo klausimas, tikslas, metodologinis pagrindimas

Tyrimo klausimas ir tikslas

Pagrindinis tyrimo klausimas – kokia yra tarptautinių organizacijų 2005–2015 m. skirtų antikorupcinių rekomendacijų reikšmė Lietuvai?

Tyrimas tikslas – įvertinti Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO), Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją patikros mechanizmo ir Europos Sąjungos teiktų antikorupcinių rekomendacijų reikšmę Lietuvai 2005–2015 m., suvokiamą per tyrimo dalyvių patirtį.

Kaip rašyta šio darbo įvade, šiame tyrime laikomasi nuostatos, kad tarptautinės organizacijos, skirdamos rekomendacijas Lietuvai, visų pirma jas skiria Lietuvos valdžios institucijoms, atsakingoms už antikorupcinius veiksmus šalyje, kitaip tariant jos ir yra „tiksliniai“ antikorupcinių rekomendacijų „vartotojai“, nors galutiniai visų antikorupcinių reformų „naudos gavėjai“ yra plačioji visuomenė.

Tyrimo siekiama apibūdinti ir apibendrinti visų pirma tokių institucijų atstovų patirtį ir reikšmės Lietuvai vertinimą. Siekiant didesnio objektyvumo, į tyrimo imtį įtraukti nevyriausybinio sektoriaus atstovas ir mokslininkas, taip pat tarptautinės organizacijos, skyrusios rekomendacijas Lietuvai, atstovas. Visi tyrimo dalyviai yra tiesiogiai susidūrę su Lietuvai skirtomis antikorupcinėmis rekomendacijomis ir bent vienu iš tarptautinių organizacijų vertinimo mechanizmu.

Kokybinio giluminio individualaus tyrimo pasirinkimo pagrindimas

Siekiant įvertinti tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų reikšmę Lietuvai 2005–2015 m. ir suvokiant, kad tam reikia specialių ekspertinių žinių, magistro darbe pasirinktas kokybinis tyrimo metodas. Jis pasirinktas dėl kelių priežasčių. Visų pirma, kaip jau buvo minėta 1.1.1 dalyje, korupcija kaip reiškinys yra kompleksiškas, jos sąvokos apibrėžimų daug, jie kinta, tai plėsdami, tai susiaurindami savo aprėpties lauką, priklausomai nuo to, kaip suvokiama korupcija ir kokių antikorupcinių tikslų siekiama. Vertinant ne tik korupciją, bet ir antikorupciją, ypatingai svarbus dėmesys skiriamas tam, *kaip* asmenys ją *suvokia* ir *kokia* yra jų *asmeninė* patirtis. Norint atsakyti į pagrindinį šio mokslinio darbo klausimą „Kokia (gi) yra tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų reikšmė Lietuvai?“, vienas tinkamiausių būdų tai padaryti – surengti individualius

giluminius interviu su žmonėmis, tiesiogiai dirbusiais ir tebedirbančiais su Lietuvai skirtomis antikorupcinėmis rekomendacijomis per pastarąjį dešimtmetį, aktyviai dalyvaujančiais antikorupcinėje veikloje ar ją analizuojančiais. Kitaip tariant su žmonėmis, turinčiais aiškų TO antikorupcinių rekomendacijų *suvokimą* ir dėl savo asmeninės patirties, t.y. susidūrimo su jomis, galinčiais įvertinti jų *reikšmę*. Kitas skiriamasis šių žmonių bruožas – didžiulis dėmesys, teikiamas korupcijos bei antikorupcijos pokyčiams Lietuvoje, todėl ir pagrindinio šio tyrimo klausimo aktualumo suvokimas.

Antra, kokybinis tyrimas puikiai tinka analizuojant šio mokslinio tyrimo objektą – TO antikorupcines rekomendacijas – kaip socialinį konstrukta, tarytum mozaiką sudėliotą iš *individualaus* atskirų subjektų suvokimo, kuris yra unikalus. Norint tokią informaciją apie šį giluminį reiškinių surinkti, reikia išklausti tuos, kurie šią informaciją turi ir gali ją pasidalinti.

Anot J. Corbin ir A. Strauss, „(k)okybinį tyrimą pasirenkama atlikti dėl įvairiausių priežasčių, tačiau ko gero svarbiausia priežastis – tai troškimas peržengti tai, kas žinoma, ir patekti į dalyvių pasaulį, pamatyti pasaulį jų akimis ir taip padaryti atradimus, kurie prisidės prie empirinių žinių plėtros.“¹⁶⁵

Laikantis požiūrio, kad informacija arba žinios yra *socialiai konstruojamos*, siekiama suprasti tyrime dalyvaujančių asmenų pasaulį, leidžiant jiems atkleisti savo asmenines, *subjektyvias* patirtis, kalbant apie konkretų tyrėjos pasiūlytą *objektą*.

Kokybinio tyrimo tikslas – pamėginti išsiaiškinti tai, kas dar nebuvo tirta ir ką kitais tyrimais, pavyzdžiui, kiekybiniais, neįmanoma „apčiuopti“, kitaip tariant, nagrinėjant gautus duomenis suprasti, kokią reikšmę turėjo ar galėjo turėti tarptautinių organizacijų antikorupcinės rekomendacijos, kaip jos yra suvokiamos, kokia yra tyrimo dalyvių antikorupcinių rekomendacijų įgyvendinimo patirtis, kaip galima būtų antikorupcinę šalies (vertinimo ir/ar įgyvendinimo) procesą tobulinti, siekiant tvaresnių tikslų ir rezultatų.

3.2. Tyrimo imtis, tyrimo dalyvių atranka, tyrimo ribotumas ir tyrimo etika

Tyrimo imtis ir tyrimo dalyvių atranka

Individualūs giluminiai interviu buvo surengti su 10 dalyvių. Visi asmenys, su kuriais buvo susisiekti, sutiko dalyvauti tyrime, o tai rodo ir tyrimo aktualumą – tai patvirtino ir patys tyrimo dalyviai. Formuojant imtį interviu tyrimui, buvo siekiama pasirinkti dalyvius, kuriems būtų gerai žinomas bent vienas iš tyrimo objektų – Europos Tarybos valstybių prieš korupcijos (GRECO), Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (JTKPK) ir Europos Sąjungos 2014 m. antikorupcijos

¹⁶⁵ Juliet Corbin and Anselm Strauss, *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (Los Angeles: SAGE Publications, 2008), 16.

ataskaitos skirsnyje apie Lietuvą pateiktos rekomendacijos – ir turėtų ne mažesnę kaip penkerių metų patirtį antikorupcinėje veikloje. Minimalus penkerių metų patirties laikotarpis pasirinktas dėl to, kad į tyrimą buvo siekiama įtraukti politikus ir vadovaujančias pareigas valstybės institucijose užimančius asmenis, kurie dėl rotacijos ar rinkimų paprastai tokias pareigas užima ribotą laiką, tačiau jų patirtis tyrimui laikoma labai svarbi. Į tyrimo imtį įtraukti ne tik politikai ir sprendimų priėmėjai. Tyrime dalyvavo asmenys, pildę tarptautinių organizacijų, visų pirma GRECO ir Jungtinių Tautų, antikorupcinius klausimynus, atsakinėję į atvykusių GRECO bei JT ekspertų klausimus, gynę Lietuvos poziciją vertinimo metu, atsakingi už rekomendacijų įgyvendinimą. Tyrimo imtį sudarė ir tie asmenys, kurie koordinavo institucijų, kurioms įvairiais teisės aktais¹⁶⁶ pavesta įgyvendinti antikorupcines rekomendacijas, veiklą, taip pat asmenys, atlikę kitų valstybių antikorupcinį vertinimą. Siekiant sužinoti kitokią nei viešajame sektoriuje dirbančių žmonių TO antikorupcinių rekomendacijų patirtį – į imtį įtraukti nevyriausybines organizacijos atstovas ir mokslininkas, tiriantys antikorupcinę Lietuvos ir kitų valstybių padėtį, antikorupcinius veiksmus ir pokyčius, dalyvavę TO vertinimo mechanizmuose. Galiausiai į tyrimo imtį įtrauktas ir vienas tarptautinės organizacijos, skyrusios Lietuvai antikorupcines rekomendacijas, atstovas (žr. Demografinę tyrimų dalyvių charakteristiką – 6 lentelę). Visiems tyrimų dalyviams suteikti kodai. Darbo su antikorupciniais klausimais ir tyrimo objekto (GRECO, JT ir (arba) Europos Komisijos antikorupcinių rekomendacijų) patirtis nurodyta atskiroje lentelėje su tyrimo dalyvių kodais (žr. 7 lentelę).

6 lentelė. Demografinės tyrimo dalyvių charakteristikos (N-10)

Lytis	2 moterys, 8 vyrai
Tyrimo dalyvių amžius	Nuo 36 m. iki 50 m. (amžiaus vidurkis – 43 metai)
Pasiskirstymas pagal institucijos tipą	1 tyrimo dalyvis dirba Lietuvos įstatymų leidybos, 3 vykdomosios valdžios, 1 teisėsaugos, 1 už politinių partijų finansavimą atsakingoje valstybės institucijoje, 1 mokslininkas, 1 nevyriausybines organizacijos atstovas, 1 tarptautinės organizacijos atstovas, 1 teisėjas ir mokslininkas.
Pasiskirstymas pagal užimamas pareigas	6 tyrimo dalyviai užima vadovaujančias pareigas institucijoje ar organizacijoje, 3 dalyviai vadovauja institucijos padaliniui, 1 – patarėjas.

¹⁶⁶ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) raporto Lietuvos Respublikai viešo paskelbimo ir pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo, 2005, rugpjūčio 18, Nr. 905,“ žiūrėta 2016 09 08, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.9B8276636EF4>; „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ataskaitoje Lietuvos Respublikai pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo, 2010, birželio 11, Nr. XI-899,“ žiūrėta 2016 09 08, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.05370623892B>.

7 lentelė. Tyrimo dalyvių darbo su antikorupeciniais klausimais ir atskiomis TO patirtis

Tyrimo dalyvio kodas	Darbo su antikorupecijos klausimais patirtis	Tyrimo objekto – JT, EK, GRECO antikorupecinių rekomendacijų – žinojimas/patirtis
R1	18 metų	JT, EK
R2	12 metų	JT, GRECO
R3	20 metų	JT, GRECO
R4	15 metų	JT, GRECO
R5	5 metų	JT, GRECO, EK
R6	10 metų	GRECO III turas (Politinių partijų ir kampanijų finansavimo skaidrumas)
R7	25 metai	JT, GRECO, EK
R8	10 metų	JT, GRECO, EK
R9	21 metai	GRECO
R10	10 metų	GRECO

Tyrimo ribotumas

Pasirenkant tyrimo dalyvius, vadovautasi ir asmenine tyrėjos patirtimi, kuri neatsiejama nuo tyrimo objekto (plačiau tyrėjos patirtis aprašyta šio darbo įvade). Su daugeliu tyrimo dalyvių tyrėjai teko tiesiogiai ar netiesiogiai bendrauti anksčiau. Tai galėjo lemti tyrimo dalyvių geranoriškumą be jokių keblumų, iš karto sutikti skirti laiko tyrimui savo įtemptoje darbotvarkėje (tartasi dėl maždaug 1 val. 30 minučių interviu) ir jų pasitikėjimą, atvirumą atsakant į visus klausimus. Kita vertus, pokalbis su visiškai nepriklausomu tyrėju galėtų turėti savų pranašumų: tyrimo dalyviai būtų priversti daugiau aiškinti dalykus, kurie dirbantiems toje pačioje srityje gali atrodyti savaime suprantami.

Tyrimo etika

Visi tyrimo dalyviai buvo supažindinti su tyrimo tikslu, užtikrintas tyrimo dalyvių konfidencialumas, visi sutiko dalyvauti tyrime savo noru, jiems buvo užtikrinta, kad jų tapatybė nebus atskleista, kad bus daromi tyrimo įrašai, transkribuojami, tačiau tai sudarys tik tyrimo medžiagą, kad duotų interviu autentiškos ištraukos bus naudojamos, neatskleidžiant tyrimo dalyvių tapatybės, tam tikriems teiginiais paneigti arba patvirtinti. Iš visų tyrimo dalyvių gautas sutikimas raštu (sutikimo forma lietuvių ir anglų kalbomis pridedama – 2 ir 3 priedai).

Kokybinio tyrimo interviu metu tyrėjai teko svarbus uždavinys vadovautis svarbiu metodiniu patarimu – neįsitraukti į diskusiją nejučia, taip darant įtaką gaunamiems duomenims¹⁶⁷. Vis dėlto įtakos tyrimo dalyviams išvengti neįmanoma, nes patys tyrimo klausimai juos grąžina į tyrimo objekto lauką, vadinasi, jie supranta, į ką nukreipiamas didesnis dėmesys ir svarba. Tai suvokiant, buvo suteikta galimybė tyrimo dalyviams kalbėti kuo plačiau, jų nepertraukiant. Be to, buvo stengiamasi užduoti kuo

¹⁶⁷ Inga Gaižauskaitė ir Natalija Valavičienė, *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu* (Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2016), 58.

įvairesnius ir neutralesnius klausimus, o pristatant rezultatus – pademonstruoti tiriamojo reiškinio visumą, vengiant tendencingos interviu duomenų atrankos¹⁶⁸.

Tyrimo dalyviai sąmoningai sutiko dalyvauti tyrime, nes suvokė jo naudą ir aktualumą, siekdami prisidėti prie teigiamų pokyčių antikorupcinėje srityje.

3.3. Duomenų rinkimas ir duomenų analizės metodas.

Duomenų rinkimas

Kokybiniam tyrimui pasirinktas giluminis individualusis interviu, kuris apibūdinamas kaip išsamus pokalbis, kuriuo „siekiama įsigilinti į tyrimo dalyvio perspektyvą, detaliai aptariant tyrimui aktualią temą, paprastai remiantis lanksčios struktūros klausimynu – gairėmis“.¹⁶⁹ Su tyrimo dalyviais buvo surengtas iš dalies struktūrizuotas interviu pasitelkus klausimyną gaires (klausimynas – gairės pateikiamas 4 priede). Iš dalies struktūrizuoto interviu strategijos laikytasi dėl skirtingos tyrimo dalyvių antikorupcinės ir susidūrimo su skirtingomis tarptautinių organizacijų antikorupcinėmis rekomendacijomis patirties. Po kiekvieno interviu, atlikus pažodinius jų išrašus, klausimai buvo peržiūrėti ir tikslinami. Klausimyną-gaires sudarė penkios dalys: (1) korupcijos samprata, korupcijos lygio Lietuvoje ir Lietuvos antikorupcinių veiksmų vertinimas; (2) tarptautinės organizacijos ir jų antikorupcinis vaidmuo; (3) antikorupcinių rekomendacijų reikšmė; (4) konkrečių GRECO, JT ir Europos Komisijos skirtų rekomendacijų Lietuvai aptarimas; (5) epilogas (ryšio tarp TO antikorupcinių rekomendacijų ir korupcijos lygio pasikeitimo vertinimas).

Tyrėjos uždavinys buvo sukurti kuo draugiškesnę ir atviresnę, labiau paprastą pokalbį primenančią atmosferą, griežtai nesilaikyti iš anksto parengto klausimyno struktūros, sudarant galimybę tyrimo dalyviams patiems spontaniškai paminėti svarbius dalykus, gerokai praturtinusius iš anksto numatytą pokalbio planą.

Norėdami geriau pasirengti pokalbiui, pirmieji tyrimo dalyviai prieš susitikimą prašė priminti TO antikorupcines rekomendacijas, skirtas Lietuvai per tyrimo laikotarpį. Tokių rekomendacijų sąvadas jiems buvo nusiųstas interviu išvakarėse elektroniniu paštu. Atsižvelgiant į tai, kad tyrimo dalyviams gali būti sunku prisiminti visas per dešimt metų Lietuvai skirtas rekomendacijas, rengiant klausimyną-gaires klausimai buvo sukonkretinami, nurodant (primenant), kokiais metais ir kuri organizacija skyrė konkrečią rekomendaciją.

Vienas interviu iš kitų išsiskyrė tuo, kad jis buvo porinis – jį pasiūlė du kartu dirbantys asmenys, teigdami, kad taip pokalbis bus gerokai vertingesnis, nes jie kartu dirba seniai, su panašiais

¹⁶⁸ Gaižauskaitė, „Socialinių tyrimų metodai,“ 69.

¹⁶⁹ Ten pat, 79.

klausimais, tad galės papildyti vienas kitą. Tokiai pozicijai tyrėja neprieštaravo, gauti duomenys iš tikrųjų vertingi ir išsamūs, nes tyrimo dalyviai ne tik vienas kitą papildė, bet ir prieštaravo vienas kitam, aiškiai reikšdami individualią savo patirtį.

Visi pokalbiai su dešimt tyrimo dalyvių buvo įrašomi, prieš tai gavus raštišką jų sutikimą (žr. aukščiau apie tyrimo etiką).

Interviu buvo atliekami birželio-rugpjūčio mėn. Pokalbių trukmė svyravo nuo 59 min. iki 1 val. 52 min. (visų interviu trukmės vidurkis – 1 val. 22 min.). Atlikti pažodiniai į diktofoną įrašytų pokalbių išrašai (vidutinė perrašymo trukmė 10 įrašo minučių – 1 val.) ir suvesti į atskiras kompiuterinis bylas, išlaikant tyrimo dalyvių konfidencialumą ir anonimiškumą. Interviu išrašų apimtis svyravo nuo 11 iki 31 A 4 formato puslapių, kai kiekviename puslapyje tekstas buvo suvestas 12 pt raidžių dydžiu 1 eilėtarpiu. Pažodinius išrašus iš viso sudaro 149 lapai).

Duomenų analizė

Kokybinio tyrimo duomenys buvo apibendrinami, naudojant kokybinės turinio analizės metodą. Šis metodas apibrėžiamas kaip bet kokios pastangos sutraukti kokybinius duomenis, siekiant išgauti iš jų prasmę, apdorojant kokybinę medžiagą ir įvardijant pagrindines nuosekliai derančias mintis ir jų reikšmes.¹⁷⁰ Kokybinė turinio analizė paprastai naudojama, siekiant atsakyti į „kas?“, „kodėl?“ ir „kaip?“ tipo klausimus, ieškant pasikartojančių duomenų, panašaus turinio tekstą sugrupuojant pagal kodus.¹⁷¹

Kokybinė turinio analizė gali būti pagrįsta indukcine ir dedukcine logika.¹⁷² Vadovaujantis indukcine logika, naujų žinių pagrindas – empiriniai duomenys, o ne iš anksto suformuluota teorija. Taigi analizuodamas kokybinius duomenis tyrėjas iš didžiulio jų kiekio išrenka svarbiausias kategorijas, modelius ar sąsajas, paprastai neturėdamas iš anksto suformuluotos hipotezės¹⁷³. Kita vertus, dedukcija papildo kokybinių duomenų analizę kuriant kodus remiantis mokslinė literatūra arba naudojama teorine perspektyva¹⁷⁴.

Anot P. Mayring, indukcinių kategorijų kūrimas apima šiuos etapus:

- a) tyrimo klausimas,
- b) kategorijos apibrėžimas ir abstrakcijos lygmenys,

¹⁷⁰ Michael Q. Patton, *Qualitative Research and Evaluation Methods* (Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2002), 453.

¹⁷¹ K. Heikkilä and S-L. Ekman, *Elderly care for ethnic minorities: wishes and expectations among elderly Finns in Sweden*.(Ethnicity & Health, 8(2), 2003), 138.

¹⁷² Philip Mayring, *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution* (Klagenfurt, 2014), žiūrėta 2016 07 25, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssaoar-395173>, 80–96.

¹⁷³ Gaižauskaitė, „Socialinių tyrimų metodai,“ 316.

¹⁷⁴ Ten pat, 319.

- c) indukcinų kategorijų sukūrimas iš esamos medžiagos,
- d) kategorijų peržiūra,
- e) galutinė teksto peržiūra,
- f) rezultatų interpretavimas.

Kuriant kategorijas dedukciniu metodu antrasis ir trečiasis žingsniai skiriasi:

b) – kategorijų apibrėžimas pagal teoriją; c) – kodavimo taisyklių nustatymas remiantis kodavimo taisyklėmis¹⁷⁵.

Kokybinės analizės procesas buvo vykdomas pagal šiuos septynis žingsnius¹⁷⁶:

1. Daugkartinis interviu išrašų skaitymas, siekiant įsidėmėti visus duomenis ir padidinti duomenų patikimumą, vėliau rengiant tyrimo išvadą;
2. Tinkamų dalių, susijusių su tyrimo objektu, kodavimas;
3. Kategorijų, susiejančių kelis kodus, kūrimas;
4. Ryšių tarp kategorijų nustatymas, suvokiant, kad kategorijos ir ryšiai – tai pagrindinis tyrimo rezultatas;
5. Tolesnis kategorijų tvarkymas;
6. Rezultatų aprašymas;
7. Rezultatų interpretavimas.

Darbe buvo derinami šie metodai. Dedukcinis metodas buvo naudojamas, pasitelkiant konstruktyvizmo teorinę prieigą, siekiant įvertinti korupcijos ir antikorupcijos sampratos įvairovę ir TO bei tarptautinių teisės normų įtaką kolektyvinės tapatybės formavimuisi bei įsitvirtinimui, indukcinis – gauti žinių apie tyrimo dalyvių patirtį, vertinant TO rekomendacijų ir jų įgyvendinimo reikšmę.

¹⁷⁵ Mayring, „Qualitative content analysis,” 80–96.

¹⁷⁶ Gaižauskaitė, „Socialinių tyrimų metodai,” 355–360.

4. TYRIMO REZULTATAI IR JŲ ANALIZĖ

Šio tyrimo rezultatai pateikiami, padalijant juos į tris kategorijas, suskirstytas pagal problemines sritis. Kategorijos susieja kelias subkategorijas (išskirtas į atskiras dalis), kurios apima dar smulkesnius probleminius vienetus – kodus. Kiekvienas išskirtas (pabrauktas) kodas pagrindžiamas tyrimo dalyvių interviu ištraukomis, po kiekvienos ištraukos iš interviu citatos nurodytas jos autorius – tyrimo dalyvio kodas. Po kiekvienos kategorijos pateikiami apibendrinimai ir išvados.

4.1. Korupcijos ir antikorupcijos Lietuvoje vertinimas

Pirmoji kategorija, kurią apibendrintai galima būtų pavadinti „Korupcijos ir antikorupcijos Lietuvoje vertinimas“ apima keturias subkategorijas: „Korupcijos sampratos problema“, „Korupcijos matavimo problema“, „Korupcijos lygio pokyčių Lietuvoje vertinimas“, „Lietuvos antikorupcinių veiksmų vertinimas. Pranašumai ir trūkumai“. Ši kategorija atspindi tai, kaip tyrimo dalyviai supranta, kas yra korupcija, kaip ją matuoja (kokiais rodikliais vadovaujasi), kaip vertina korupcijos lygio pasikeitimus per paskutinį dešimtmetį Lietuvoje ir Lietuvos antikorupcinius veiksmus. Taigi pagrindinis dėmesys skiriamas nacionaliniams veiksams, siekiant vėliau išsiaiškinti jų ryšį su TO rekomendacijomis.

Tyrimo dalyviams buvo užduoti šie klausimai:

1. Kaip suprantate, kas yra korupcija? Kaip ją apibrėžiate?
2. Kaip matuojate korupciją ir jos lygį?
3. Kaip keičiasi korupcijos lygis Lietuvoje? Kodėl taip manote?
4. Kaip vertinate Lietuvos antikorupcinius veiksmus? Ką Lietuva daro gerai/blogai?
5. Kokios antikorupcinės priemonės veiksmingiausios?

4.1.1. Korupcijos sąvokos supratimo problema

Pačioje interviu pradžioje uždavus klausimą tyrimo dalyviams apie tai, kaip jie suvokia korupciją, kaip patys sau apibrėžia šią sąvoką, buvo atverta Pandoros skrynia. Visų pirma todėl, kad korupcija yra suvokiama *nevienodai*, jos sąvoka susiaurinama arba praplečiama, išskiriami vieni ar kiti aspektai. Į sampratos klausimą buvo atkreiptas dėmesys ne tik tada, kai tyrimo dalyviai atsakinėjo į tiesioginį klausimą apie tai, kaip apibrėžia korupcijos sąvoką, bet ir viso interviu metu, kai kalbėjo spontaniškai.

Vienų tyrimo dalyvių korupcijos samprata susiaurinama iki viešojo sektoriaus ir tik valstybės suteiktų įgaliojimų panaudojimo savanaudiškais tikslais

„Korupcija – tai valstybės suteiktų įgaliojimų panaudojimas savo, savo artimųjų ir kitų žmonių interesais. Per savanaudiškumo prizmę. Valstybės įgaliojimai, kurie turėtų būti skirti atlikti tinkamai darbą, valstybės interesais, tai tie įgaliojimai yra naudojami visai kitais tikslais” R9,

kiti jai priskiria ir privataus sektoriaus atstovų veikimą

„Anksčiau žmonės pagaldavo tik apie viešąjį sektorių, džiaugiuos, kad dabar visi supranta, kad tai turėtų apimti ir privataus sektoriaus atstovų veikimą.“ R8,

„piktnaudžiavimas oficialia padėtimi viešajame arba privačiajame sektoriuje privačių interesų tikslais“ R3.

Vieniems tai labai plati sąvoka, siejama su dvipusiu susitarimu ir materialia ar nematerialia nauda

„Būtinai turi būti dar ir antras asmuo, dalyvaujantis korupcinėje schemoje (...), nes teisine prasme korupcija – tai, kai yra tarp dviejų asmenų kažkoks susitarimas, iš kurio abi pusės kažką gauna, viena iš tų pusių piktnaudžiaujant savo įgaliojimais gaunant kažkokią materialią ar nematerialią naudą“ R4;

„viena šalis tikisi palankaus sprendimo kažkokio tai (plačiąja prasme) teigiamo sprendimo arba pašalinimo iš dalyvavimo konkurse ar panašiai... kažkokio konkurento už atlygį, už gerus santykius su kita puse (...) Tai yra tokia sąsaja tokių dviejų pusių blogųjų – ir duodančio, ir imančio“ R10;

kiti pabrėžia tik vieną pusę – aktyviają („bandymas paveikti, kad būtų priimtas sprendimas“ R6) arba pasyviają („valstybės suteiktų įgaliojimų panaudojimas savanaudiškais tikslais“ R9),

išskiria vieną nusikaltimo rūšį

„Jeigu tai būtų sureglamentuota, jeigu tai būtų skaidru, vieša, vadintume lobizmu, dabar vadiname korupcija“ R6,

„Pirmą informaciją apie piktnaudžiavimą gavau, apie tardytojų piktnaudžiavimą gavau... 1991 m. <...> tyrėju dirbdamas. Gavau pirmą informaciją apie tardytojo korupciją.“ R7.

Vieniems korupcija – tai visų pirma stambūs profesionaliai organizuoti nusikaltimai, siekiant pralobti (nauda materiali)

„Savo administracinių teisių, savo tarnybinių pareigų panaudojimas nusikalstamam... versle <...> Galvoju, kad tai yra tokia profesionalaus nusikalstamumo forma <...> kai nusikaltimai tampa pragyvenimo šaltiniu“ R7,

kiti, kalbėdami apie korupciją, minėjo smulkiosios korupcijos atvejus (kyšius policijos pareigūnams ar padėkas medikams):

„kai žiūri į jaunimą, jiems atrodo ir gėlės gydytojui – kyšis“, „mano suvokimu, policijos korupcija yra sumažėjusi“ R6,

interesų konfliktus, politinę agitaciją

„pas mus sumuštinių dalinimas, vaišinimas po koncerto sumuštiniiais yra papirkimas <...> nors koncertų rengimas visoje Europoje yra normali agitacijos dalis, bet pas mus pagal įstatymą koncertų organizavimas – tai papirkimas, nes einant į koncertą reikėtų pirkti bilietą.“ R6.

Kai kuriems tyrimų dalyviams korupcija – tai valstybės pamatų griovimas („veika, kuria iš tikrųjų griaunamas pasitikėjimas valstybe“ R7), nacionalinio saugumo klausimas:

„nacionalinio saugumo prasme labai aišku, kad korupcija griauna valstybės imunitetą išorės poveikiui. Jeigu galimas korupcinis sandoris kažkokiose pirkimuose, lygiai taip pat tikėtina, kad galbūt nėra atsparumo tai rizikai ir dėl kokių nors valstybės paslapčių ar dar kažko pardavimo <...> kuo mažesnė korupcija, tuo valstybė yra saugesnė. Išorės prasme taip pat. Vienareikšmiškai. Ukrainos pavyzdys yra visiems geriausias įrodymas“ R5;

tam tikros įtakos turėjimas, socialinio statuso užėmimas, kurį supranta net maži vaikai:

„aiškindamas apie korupciją, iš savo vaikų supratau, kad jie suprasedavo, kas tai yra, bet, kita vertus, jie suprasedavo, kad aš kaip tėvas arba mama, užimdami tam tikras pareigas, galėtume rasti ir kitokius sprendimo variantus. Aš supratau tai iš jų loginio aiškinimo. Reiškia, kad vaikai, ne mūsų šeimoj, bet iš aplinkos, jie supranta, kad vieną ar kitą klausimą gali spręsti, remiantis tėvų socialiniu statusu. <...> Mes vat renkam pastoviai, na, ne mes, žiniasklaida, kad ir šiandien matom „įtakingiausi teisininkai“. Kaip suprasti tą įtaką?“ R10.

Keli tyrimo dalyviai pateikė itin platų korupcijos sąvokos apibrėžimą, susijusį su bet kokio pranašumo įgijimu („paprastai kalbant, kažkoks pranašumo įgijimas, sakyčiau net neleistino pranašumo įgijimas <...> naudos gavimas neleistinomis priemonėmis. Baudžiamomis priemonėmis“ R5), arba bet koku sistemos gedimu („kai sistema neveikia taip, kaip turėtų veikti, ji yra korumpuota“ R3).

Keli informantai teigė, kad korupcijos sąvoka apskritai nėra tinkamai apibrėžta:

„Blogiausia, kad mes iki galo jos nesame apsibrėžę. Mes tiek nuėję į... taip sakyt... į... kovą su korupcija, kad mes užmiršom, kas ta korupcija. <...> Nes dabar, kai suvedame tam tikrus reiškinius: etikos pažeidimus, sukčiavimą, korupciją pačią, mes nebesuprantame, žmonės tiksliau nebesupranta, į ką gi mes orientuojamės?“ R1;

„Sąvokos problema yra. <...> Ne tik nacionaliniu lygmeniu. Aš dabar mačiau neseniai OECD keičia savo rekomendacijas, gaires apie interesų konfliktą <...>. Pradžioj pas juos ten buvo toks koncentruotas dokumentas vien tikrai apie interesų konfliktą, buvo apibrėžtos sąvokos. Dabar jie tai išplečia į integrity ir skaidrumą ir visą kita <...>, eina greta ir etikos pažeidimai, interesų konfliktai, korupcija. O paskui tada prasideda, kai klausia, kodėl pas jus už etikos pažeidimus nenumatyta baudžiamoji atsakomybė?“ R2.

Anot kai kurių tyrimo dalyvių, sąvokos neapibrėžtumai kelia didelių sunkumų. Visų pirma priskiriant šiai sąvokai tai, kas neturėtų būti korupcija, problema dirbtinai padidinama:

„Mes patį reiškinį korupcionizuojam ten, kur jo nėra <...> Visam pasauliui ir mūsų visuomenei pasakom, kad yra korupcija šitoje srityje, nors iš tikrųjų tai yra sukčiavimas! 90% elementarus

sukčiavimas. Ten ne tos medžiagos yra įdėtos į sąnaudas, tai nupirktas pasirodo rusiškas traktorius, o ne europinis” R1,

„Bet jeigu mes tą išpučiame iki neaišku ko, mes nebežinome ko imtis“ R2;

arba susiaurinama:

„ir net išsikreipia tuomet, kai susiaurini“ R2,

„Bet jeigu įmonės vadovas buhalterei davė nurodymą neužpajamuoti prekių, tai ar mes tai vertinsime kaip korupcinį nusikaltimą?<...> Tu gali klastoti dokumentus, tu gali žmogų papirkti, bet tikslas tai yra užvaldyti, šiuo atveju, PVM lėšas, o pasirinktas kelias nusikaltimui ir bus, vienu atveju, tai gali būti korupcinis, kitu atveju tai gali būti dokumentų klastojimas, kitu atveju tai gali būti duomenų nepateikimas, tai yra jau nusikaltimų mechanizmai, būdas, kokį mes pasirenkome, bet sakyti, kad visoje grandinėje svarbiausias yra vienas elementas – tai vat ir bus klaida.“ R1.

Praplėtus arba susiaurinus korupcijos sąvoką, kyla didelių sunkumų visų pirma korupcijos prevencijos srityje

„jei tą mechanizmą mes vertinsime tik šiame formate, mes nematysime visos sistemos. Ir mes niekada to viso mechanizmo neįtakosime <...> Tada, kai mes pradėdame ieškoti tų universalių priemonių ir prieš sukčiavimą, ir prieš korupciją, na tada nebeišeina nieko“ R1,

„Baudžiamajame kodekse, tai ten gal kažkiek aiškumo yra, bet kai prevencijos tikslais mes ten pasiėmę iš konteksto plaukiojam, platūs apibrėžimai, <...>, tai paskui ir gaunasi, kad neaišku su kuo [kovojuame]“ R2.

taip pat baudžiamojo persekiojimo srityje, pasirenkant prioritetus

„O mes sakom, kad čia didysis blogis. Ne. <...> Kalba turbūt apie tokius (milijoninius) kyšius turėtų būti. Bet mes kalbame apie tą močiutę, kuri atėjo ir davė 20 litų“ R7.

Korupcijos sąvokos neapibrėžtumas taip pat kelia didelių sunkumų jos matavimui/visuomenės suvokimui

„Net politikos formuotojui ar mokslininkui sunku suprasti šį reiškinį“ R3,

„Jau vien aš kiek turėjau formuluoti, kaip aš įsivaizduoju, kas yra korupcija“ R5,

„Galbūt turėtų būti ir daugiau aiškinama žmonėms, kas yra korupcija, kas ne“ R7.

Epizodiškai minėta dar viena problema, susijusi su korupcijos suvokimu – tiesioginio nukentėjusiojo nebuvimas, kitaip tariant, korupcijos objektyvizacijos problema, „neapčiuopiamumas“:

„Daug politikos priemonių imamasi po to, kai per televiziją žmonės pamato ant kranto nublokštą nuskendusį berniuką iš imigrantų šeimos. <...> Tai sukėlė evoliuciją Europoje imigracijos politikos srityje. Mes negalime parodyti tokio vaizdo korupcijos srityje (juokiasi). Negalime sukelti tokio elektrošoko, kuris priverstų Europą reaguoti.“ R3,

„(b)uvo tas partijų įsipareigojimas skirti 2 proc. gynybai. Kai atėjo tam tikra išgąstis, tai ir prasidėjo ir faktinis skyrimas, ne tik nominalus susitarimas, kad taip bus daroma. Jeigu tokia pat baimė didžiulė atsirastų dėl tos sveikatos apsaugos arba dėl viešųjų pirkimų, tai turbūt galima būtų sustiprinti tuos sektorius.“ R5.

Tyrimo pradžioje užduotas klausimas apie korupcijos sąvoką atskleidė daug įdomių aspektų – šios sąvokos daugialypiškumą, suvokimo įvairovę, objektyvacijos problemą, o tuo pačiu ir tyrimo dalyvių įvardytą pagrindinį sunkumą – konkrečių antikorpinių priemonių suformavimą prieš nevienareikšmiškai ir nevienodai suvokiamą reiškinį.

4.1.2. Korupcijos matavimo problema

Su korupcijos suvokimo problema yra glaudžiai susijusi ir jos matavimo problema. Visi tyrimo dalyviai nurodė, kad paprastai korupcija yra matuojama pagal tai, kaip ji *suvokiama*, atliekamas jos *suvokimo* tyrimas-indeksas („Transparency International“ Korupcijos suvokimo indeksas – KSI), nors menkai supranta jo metodologiją ir todėl kritiškai vertina tokį matavimą dėl metodologijos paslaptinumo

„tas suvokimo indeksas, ne kartą gi žiūrėjome tas metodologijas, jis pakankamai neapčiuopiamas toksai. Į jį pasižiūrėjus negali pasakyti, ar čia NKKP ir visos valstybės pastangos nulemia tą rezultatą... ar bendras šalies įvaizdis tarptautinėje arenoje, ekonominė raida ar kažkas kita...“ R2,

„CPI (KSI – aut. past.) mes net nežinome, kaip jis yra skaičiuojamas. Kiek žinau, tai net ta metodologija laikoma komercine paslaptis, nes privatus asmuo ją sukūrė“ R4.

Tyrimo dalyviai taip pat kritiškai vertina patį suvokimą dėl korupcijos problemos įsivaizdavimo, bet ne realaus žinojimo, t.y. nesusijusio su asmeniniu patyrimu

„didele dalimi tai [korupcija – aut. past.] kažkas nematomo, neišmatuojamo, todėl daug darbo padaryta atsižvelgiant į suvokimą“ R3,

„Tai į klausimą apie situaciją, kaip jūs jautėte, ar iš jūsų laukiama kyšio – ar tai parodo korupcijos lygį? Čia vis tiek parodo suvokimo lygį“ R4,

„bet ir galvojimas visų, pvz., egzaminų laikymas. Yra žmonės, kurie neturi nei vaikų, kurie laikytų egzaminus, nei studentų, bet jie, pavyzdžiui, žino, kad galima nusipirkti egzaminų užduotis. Iš kur, jeigu jiems neaktualu?“ R6,

„Tai tas suvokimas, kad mūsų valstybė yra labai korumpuota yra ne per tavo asmeninę patirtį, bet suvokimas per kitų žmonių patirtį. Ir tas suvokimas yra iškreiptas. Mes kartais tarp kitų taip blogai atrodome dėl tų asmeninių savybių, dėl to lietuviško mentaliteto negu iš tikrųjų yra.“ R9,

„Tai truputį toks burbulo pūtimas, ypač iš žiniasklaidos atstovų, kad ta korupcija taip paplitusi. Aišku, jos yra tam tikruose sluoksniuose, ir tai akivaizdu. Kiekvienoje valstybėje tas reiškinys egzistuoja, tačiau nesutikčiau su tais, vis dėlto paplitimas labai aukštas. Sakyčiau, kad jis yra žemiau vidutinio.“ R10.

Vis dėlto KSI nėra atmetama ir juo vadovaujama kaip vienu iš tyrimų, siekiant įvertinti pokyčių tendencijas per ilgesnį laikotarpį:

„jeigu mes matytume kažkokį tai šokinėjimą [nubraižomos bangos – aut. past.] tai yra negerai <...> Bet jeigu mes 2005–2015 m. matome, kad ir mažą, bet va tokią vat tendenciją [nubraižoma kreivė kylanti į viršų– aut. past.], ji yra teigiama. Mes galime diskutuoti, kad gal per

mažai intensyviai jinau auga, gal galima pasiekti didesnę greičiau rezultatą, bet mes jau galime pasakyti, kad tendencija yra gerėjanti“ R1,

„Nėra nė vieno tyrimo, kuris tiesiogiai išmatuotų tą korupcijos lygį. Visada mes bandome jį santykiniais rodikliais įsivertinti ar panašiai. Mes sakome, kompleksinis vertinimas. Įvairių tyrimų imame duomenis ir žiūrime tendencijas“ R2.

Spontaniškai minėdami korupcijos matavimo tyrimus ir jais vertindami pokyčius Lietuvoje, keli tyrimo dalyviai didesnę dėmesį skyrė ne KSI, bet ES atliekamam Eurobarometrui ir nacionaliniam Lietuvos korupcijos žemėlapiui, matuojančiam tiesioginę patirtį ir nurodančius konkrečias problemines sritis ir pagrįsti aiškia metodologija:

„mes labiau į „žemėlapi“ orientuojamės. Jis nacionalinis, bet ten yra daugiau tų objektyvesnių duomenų, ten yra tų daugiau detalesnių duomenų“ R2,

„mes būtume galbūt linkę daugiau žiūrėti į tai netgi ne visą tą tyrimą paėmus, tuos pagrindinius skaičius, bet jį segmentuodami, pvz., pasitikėjimas valstybės institucijomis, arba, pvz., ūkio subjektų nenoras duoti kyšį. Tai vat vien tas, kad mes nebesutinkam jau yra didžiulis pasiekimas! Tai gal kažkurioj vietoj ta tendencija ir bus neigiama, bet tu pasižiūrėk į tokį rodiklį <...>, kad jeigu jau visuomenė nebenori duoti... tai čia esminis dalykas yra pasiektas!“ R1,

„tai Korupcijos žemėlapyje mes bent jau aiškiau matome, kas ir kaip <...> turime palyginamumą tų duomenų, kuriuos turime. Gal ne visai mus tenkina tie duomenys, bet matome, kaip keitėsi suvokimas, kaip keitėsi požiūris“ R4,

„turime Lietuvos korupcijos žemėlapi, kuris yra nacionalinis kovos su korupcijos DNR <...> pasižiūrėjus į Lietuvos korupcijos žemėlapi ir barometro skaičius mes matome tikrai labai akivaizdžias pastangas tam tikrų valdžios atstovų, kur buvo labai akivaizdus kyšininkavimas“ R8.

Epizodiškai minėta, kad išoriniai matavimai (kaip antai KPI) yra svarbesni, nes pagal juos šalis yra vertinama, o kuo geresni vertinimo duomenys – tuo šalis patrauklesnė investicijoms:

„Iš tikrųjų išorėje kitos šalys matuoja valstybę pagal tą korupcijos suvokimo indeksą. Tai ar verta ieškoti kitų rodiklių, kurie relevantiški tik mums patiems, ne kažkokiai kitai valstybei? <...> Iš tikrųjų ta antikoruacija yra savotiškai nukreipta ir į vidų, bet ji yra dar svarbiau į išorę. Nes kuo mažesnė korupcija, tuo konkurencingesnė ir patrauklesnė investicijoms ir kapitalui valstybė.“ R5.

Kalbant apie korupcijos matavimo problematiką, svarbu paminėti dar vieną aspektą. Tyrimų ir įvairių programų gausa dar labiau sustiprina kalbėjimą apie korupciją, o tuo pačiu ir didina korupcijos lygio suvokimą:

„kai mes daug šnekam apie korupciją, tai kyla klausimas: ar jos daugėja, ar tiesiog drąsiau pasakoma apie tai. Čia niekada nežinosi.“ R6,

„Manau, kad tai kartu sukuria tam tikrom prasmėm tam tikrą hiper jautrią antikoruacinę aplinką, kur antikoruaciniai veikėjai, skaidrumo veikėjai yra gan aktyvūs, jie gauna pakankamai dėmesio iš žiniasklaidos ir kitų atstovų ir nuolat vyksta kažkoks šurmuly, toks promo judėjimas. Klausimas, kiek jis yra kryptingas?“ R8,

„įsivaizduoju, kad nemaža dalis pasakytų, korupcija vis didėja, jos yra daugiau ir jau vien dėl to, kad mes daugiau apie tai šnekam, daugiau apie tai rašom ir kuo daugiau korupcijos iškeliamą į viešumą, tuo daugiau žmonės supranta, kad korupcija yra didesnė.“ R9,

„kuo sėkmingiau dirbu, kuomet daugiau pradėdi bylą, tuo visuomenės suvokimas apie korupciją didėja. Taigi ar krentantis šalies reitingas reiškia, kad korupcija didėja ar kad reikalai gerėja? Žinoma, dėl tų šalių, kurios yra sąrašo gale, viskas aišku, bet dėl tų šalių, kurios yra pačiame viršuje, ar jos pasirengusios atvirai kalbėti apie korupciją?“ R3.

Analizuojant tyrimo dalyvių atsakymus matyti, kad jie nėra patenkinti esamais tarptautiniais korupcijos diagnostavimo instrumentais – visų pirma populiariau juo KSI, kuris matuoja suvokimą, o ne realią padėtį, tačiau pritraukia daug dėmesio, yra gerai žinomas investuojantiems į šalį. Korupcijos suvokimas didėja (konstruojama dar didesnė korupcijos problema) ir dėl didesnio kalbėjimo apie korupciją ir eskaluojamų antikorpucinių priemonių. Vis dėlto tyrimo dalyviai neužsimena apie nekalbėjimo alternatyvą. Jie yra linkę problemą spręsti ir apie ją kalbėti, o jai matuoti renkasi nacionalinį „korupcijos žemėlapi“, geriau atskleidžiantį realią padėtį ir pokyčių tendencijas.

4.1.3. Korupcijos lygio pokyčių Lietuvoje vertinimas

Nepaisant skirtingos korupcijos sampratos ir skirtingo požiūrio į įvairius korupcijos matavimo tyrimus bei jų objektyvumą, visi tyrimo dalyviai be išimties teigė, kad korupcijos lygis Lietuvoje mažėja, kad pokyčiai yra **teigiami**, nes:

➤ korupcija nebėra neišvengiama blogybė

„Manau, kad požiūris į problemą tikrai pasikeitė. Tai svarbus atskaitos taškas. Pakeitėm paradigmą nuo tos, kai korupcija buvo neišvengiama blogybė arba neišvengiama visuomenės ir verslo dalis, į tokią, kai ją būtina spręsti priimant politikos dokumentus, o tai naujas dalykas. Ir tai nelengva“ R3;

➤ visuomenės požiūris pasikeitė, išaugo korupcijos netoleravimas

„paskutinio žemėlapiu duomenys. <...> Buvo tirtos ten tos priežastys, kodėl nedavėte kyšio, tiesiog buvo tai kad ... ne tai kad nebuvo poreikio, nebuvo pinigų ar dar kažką, bet kad mano įsitikinimai neleido. Tai čia buvo esminis... Nes visuomenės požiūris pasikeitė ženkliai“ R1,

„Pvz., kaip anksčiau visi girdavosi, kad „ai, sustabdė, viršijau greitį, bet daviau kelis litus ir koks aš šaunuolis, kaip aš taip išvengiau baudos“, dabar jeigu taip kažkas pasakotų, visi pasakytų „keistas kažkoks tu žmogus, jeigu davei, tai davei, tai bent jau nesakyk“, tai tam tikras pasikeitimas yra“ R4,

„Gal iš principo keičiasi ir visuomenės tas nepakantumas, nes galiausiai visi supranta, kad labiausiai nuo korupcijos nukentčia mokesčių mokėtojai“ R5,

„Manau, kad didėja žinojimas, ir mažėja tolerancija korupcijai <...> Tai buvo labai seniai, atvejis su policija... <...> Tikrai labai skubėjau, ne laikas buvo ginčytis <...>. Bet tuo metu jau buvo atsiradęs supratimas, kad taip problemos nesprenžiamos. <...> Manau, kad tas didėja, daugėja tokių žmonių.“ R6,

„patys žmonės auga. Auga jų sąmoningumas, supratimas. Kalbama daug. Per dešimt metų ir tas jaunimas šiek tiek užtelėjo. Ko gero, ta aplinka keičiasi ir ta aplinka keičia pačius žmones. Iki 90-ųjų metų korupcija buvo iš esmės toleruojama. Pratę buvom. Duoti reikia, imti... lyg ir ... nieko blogo.“ R9,

„Šiandien turbūt yra mažiau tolerancijos. Nes ankstesnė situacija buvo, kad tėvai, tikėdamiesi, kad jų vaikai dirbs valstybės tarnyboj ... kažkokioj pozicijoj... jau galvodavo, kad jis turės vos ne papildomų bonusų iš nusikalstamos veiklos, kurie nesuprasdavo to kaip nusikalstamos veiklos, kaip duotybė prie valstybės tarnybos. Aš manau, kad tas požiūris keitėsi. Iš tikrųjų į prokuratūrą neina tam, kad galės imti kyšius. Aš nuoširdžiai tikiu, kad taip yra“ R7;

➤ imamasi konkretesnių antikorupcinių veiksmų

„galbūt korupcijos LT nesumažėjo tiek, kiek norėtusi, bet labai pasikeitė pokalbių ir veiksmų šitoj srity tempas. Aš manau, kad per pastaruosius dešimt metų atsirado žymiai daugiau pastangų ir labiau pamatuoto veikimo“ R8,

„atsirado daug tokių kliuvinių asmenims, kurie linkę į korupciją. Būtent įstatymų leidyboje, patekimo į valstybės tarnybą užimti tam tikras pareigas, ypač reikėtų pabrėžti Specialiųjų tyrimų tarnybos vaidmenį. Atėjo naujų žmonių su nauja strategija, ypač padaugėjo stambių nusikaltimų ikiteisminių tyrimų ypač per paskutinius penkerius metus, kada buvo orientuojamasi ne tik į smulkiają, bet ir į stambiają korupciją. Mano galva, ypač didelis dėmesys yra skiriamas korupcijos prevencijai.“ R10;

➤ priimta labiau pamatuota nacionalinė kovos su korupcija programa (NKKP)

„Ta nacionalinė programa jau kelintus metus labai fainai padaryta... <...> žemiškas, normalus, strateginis, profesionaliai parengtas dokumentas. Pagarba, kad pavyko tokį parengti. <...> Prie kiekvienos konkrečios priemonės yra parašytas indikatorius, kuriam esant laikoma, kad priemonė įgyvendinta arba ne“ R4;

➤ represinės priemonės tampa profesionalesnės

„Ko gero, didelis plusas yra tų žmonių, tų pareigūnų, kad jie į viešumą kėlė tuos korupcijos atvejus kaip tam tikrą blogybę <...> Korupcijos atvejai yra sudėtingesni, veiksmai rafinuotesni, nėra tokio akivaizdaus kyšininkavimo, tai kas buvo prieš dešimt-dvidešimt metų.“ R9,

„kaip lakmusą aš pateikinėju policijos sistemą. Papirkimas. Nebūdavo prieš dešimt metų nei vienos bylos papirkimo.“ R7.

Spontaniškai ir epizodiškai minėta, kad antikorupcinė padėtis Lietuvoje keičiasi į teigiamą pusę dėl TO antikorupcinių rekomendacijų:

„aš manau, kad ta antikorupcinė situacija ir labiausiai keičiasi būtent dėl tarptautinių rekomendacijų ir jų gairių“ R5.

Tyrimo dalyvių nuomone, padėtis Lietuvoje gerėja dėl pačios šalies noro tvarkytis, padidėjusio visuomenės nepakantumo korupcijai, geresnės kokybės antikorupcinės programos, tačiau nedetalizuojama, dėl kokių priežasčių atsirado noras tvarkytis ir didesnis nepakantumas korupcijai. Tik epizodiškai minėta, kad šiuos teigiamus pokyčius lėmė TO antikorupcinės rekomendacijos.

4.1.4. Lietuvos antikorupeiinių veiksmų vertinimas. Pranašumai ir trūkumai

Siekiant geriau išsiaiškinti Lietuvos stipriąsias ir silpnąsias puses antikorupeiinėje srityje, buvo užduotas konkretus klausimas apie tai, kaip tyrimo dalyviai vertina Lietuvos antikorupeiines pastangas, kokie veiksmai pasiteisino ir priešingai – kokia yra silpnoji Lietuvos grandis.

Kaip **veiksmingą Lietuvos antikorupeiinę priemonę** tyrimo dalyviai nurodė vidaus savikontrolės priemones valstybės įstaigose, visų pirma kelių policijoje:

„Pavyzdys: tarnybinių automobilių naudojimas. Kaip staigiai suveikė! Dabar jau retas atvejis, kad kas pasinaudotų... Vidinė savikontrolė, kelių policija. Imuniteto tarnybos“ R4;

elektroninių valstybinių paslaugų diegimą

„Imant, pvz., e. darželį ir visa kita. Manau, kad mažėja, pereinant prie mažiau tiesioginio kontakto“ R6,

„tas pirmas klausimas „kur dirbat?“ [registruojant vaiką į darželį – aut. past.] Tada vedėjas iš to atsakymo sprendžia, ar verta priimti ar ne. Tiesa, dabar jau pasikeitusi situacija dėl registracijos visuotinės, mažiau galimybių tokių piktnaudžiauti.“ R10;

visos institucinės sąrangos sukūrimą, antikorupeiinių priemonių, korupcijos prevencijos svarbos supratimą

„Šiandien dienai turim institucinę sistemą. Stiprią. Nu nebuvo jos jokios, padrika kažkokia. Nebuvo atsakomybės, nebuvo atskaitomybės, nebuvo ... galų gale reglamentavimas teisinis... bylų galų gale nebuvo... O apie korupcijos prevenciją tai net kalbos nebuvo.“ R7,

„viešajame sektoriuje vis daugiau žmonių supranta, kad neprivalai iš karto galvoti, kad pas tave gali ateiti STT. Tu gali pradėti galvoti apie rizikų valdymą. <...> Nes vis daugiau jie supranta, kad tai yra jų reputacijos valdymas, tai jų žmonių pasitenkinimo darbo kokybe užtikrinimas, tai yra, aš manau, geri požymiai.“ R8,

„ypač didelis dėmesys yra skiriamas korupcijos prevencijai. Yra korupcijos prevencija, įstatymų projektų vertinimas, atitikimas, kad nebūtų spragų korupcijai, jų įvertinimas, patikra asmenų, užimančių pareigas“ R10,

„nu kažkas tai apsisukę pas mus ir tarp politikų ir valstybės valdymo (srityje) suprantama, kad nu ne, nebe baudžiamaisiais, ne tik baudžiamosiomis priemonėmis mes paveiksim, bet ir prevencija, aiškinimu, švietimu visuomenės.“ R1;

nebijojimą eksperimentuoti (tiesa, daugiau skeptiškai)

„žinai, kas iš to, kad mes dabar turime aiškias nuostatas dėl neteisėto praturtėjimo? Dar neaišku, ar galėsime jas taikyti. Na taip, buvome vieni pirmųjų. <...> Bent jau pradėjome eksperimentuoti.“ R8.

Epizodiškai ir spontaniškai buvo minimas noras diegti antikorupeiines permainas, bet tuo pačiu ir valdžios institucijose jaučiamas kompetencijos trūkumas:

„Mes lietuviai turime daug gerų bruožų. Mes esame pakankamai darbštūs ir iš tikrųjų stengiamės iš principo daug padaryti pakankamai gerai. <...> daug kur matai tokį norą. Ministerijose,

kitose įstaigose, kurios turėtų dirbti su antikorupcija, trūksta ir kompetencijos, ir valios kažką daryti.“ R8.

Pokalbio metu su kitu tyrimo dalyviu į spontanišką tyrėjos klausimą „Turim politinę valią?“ tyrimo dalyvis atsakė: „*Tuo neabejočiau, ir tas yra labai gerai. Bent jau šiam laikotarpiui tai tikrai.*“ R5.

Tyrimo dalyvių atsakymų apie Lietuvoje įdiegtas veiksmingas antikorupcines priemones *negalima* tiesiogiai susieti su tuo pačiu laikotarpiu teiktomis TO antikorupcinėmis rekomendacijomis (žr. 1 priedą, kuriame pateikiamas rekomendacijų sąvadas).

Kalbėdami apie **silpniausią Lietuvos grandį** antikorupcijos srityje (*spontaniškai*, atsakydami į kitus klausimus, o ne į tiesioginį klausimą apie silpniausią Lietuvos grandį antikorupcinėje srityje), keli tyrimo dalyviai skeptiškai vertino aršios kovos su korupcija retorikos naudojimą, korupcijos ir antikorupcijos politizavimą

„<...> kova yra kas? Kova yra karas, o karas kada laimimas? Kada priešas sunaikinamas. Siekti sunaikinti kažkokių blogus žmones veda prie papildomo susipriešinimo, lukašenkinio režimo įsitvirtinimo.“ R4,

„*Patogu garsiai ir tezėmis kalbėti. Tada galima nieko nedaryti konkrečiai. O daug šaukti ir kalbėti šūkais.*“ R1;

žūtūbūtinū rezultātū reikalavimā

„*Čia galbūt tas spaudimas iš visuomenės ir iš valstybės, kad visose srityse mes turime pasiekti grand rezultatą. Kiekvienais metais jie turi gerėti. Tai ta kova su korupcija, korupcijos kontrolė, ypač korupcijos prevencija turi stebuklingai ji irgi turi kažkokių rezultatus duoti. Bet kaip ji tai gali duoti? Kaip prevencijos rezultatus išmatuoti?*“ R2,

„*Ta kova su korupcija, korupcijos prevencija tapo uždara, lokali, savitiksle, nematant jos integralumo bendrai valstybės valdyme. Tai mes kartais juokaujame, kad dabar yra korupcijos prevencija, o valstybės valdymas joje.*“ R1.

Kita vertus, vienas tyrimo dalyvis teigė, kad visuomenė jau labiau pažengusi, jos šūkiai nebeįtikina, atsiranda naujų antikorupcinių priemonių poreikis, vien įstatymo priėmimo nebepakanka:

„*Niekas nebetiki politikų užgaida kovoti su korupcija vien keičiant kokį nors įstatymą ar įdiegiant gaires, paskelbiant kokią nors deklaraciją. Tai neįdomu.*“ R8.

Be to, *spontaniškai* kalbėdami apie **kliūtis** (trūkumus) antikorupcinėje srityje tyrimo dalyviai minėjo formalų požiūrį į antikorupcines priemones, darymo vardan „pliuso“, „pliusiukui užsidėti“:

„*labai gaila, kad didžioji dalis visų antikorupcinių programų yra popierinės. Labai daug įstaigų daro vardan pluso*“ R6,

„*O pliusiukas! Tai dar vienas kultūrinis fenomenas. Užsidėti pliusiuką. O žinai, kas yra pliusas? Tai yra du minusai*“ R4,

„Ta kova su korupcija iš tikrųjų kai kuriais atvejais yra tapusi politiniu įrankiu elementariai kalbant, užsidėti sau politinį pliusiuką, pašūkauti, parėkauti apie skaidrumus, kas yra populiaru, o mes va diskutavome kažkada apie tai, kas yra politinė valia – formali ir pagal turinį. Tai formalios tos politinės valios yra va tiek vat...[juokiasi]“ R1;

valstybės institucijų darbuotojų motyvacijos neturėjimą, antikorupcinių priemonių „savasties“ neįautimą

„Jiems nerūpi. Darbas yra darbas. Tu ateini, atbuvai, tai, ką tau pasakė, padarei. <...> Motyvavimo sistemos turi būti. Kaspusmetiniai pokalbiai su darbuotojais, kokie tavo tikslai, ką tu ruošiesi daryti, motyvacija – tai, ką reikėtų daryti, kad žmogus turėtų tobulėti, reikštis, tai, ką kiekvienas normalus privatininkas pas save turi. Motyvavimo sistemas. Human Resource Management. O valstybės tarnyboje yra kadru skyriai. Ten jokio menedžmento nėra.“ R4,

„Na, visos programos yra primetimas, nei viena programa iš apačios neateina.“ R6;

kvalifikuotų specialistų trūkumą

„trūksta tų žmonių, atliekančių prevencinį darbą, juk reikia specialių žinių ne tik save, bet ir kitus įtikinti.“ R10;

antikorupcinių problemų sprendimą priimant naujus įstatymus – įstatymų infliaciją, kuriai priešpastatomas „šlubuojantis“ jų veikimas

„Įstatymai yra labai gerai (ironiška). Nes priimi įstatymą, ir problemos nebėra.“ R4,

„Galbūt mūsų toks normatyvinis supratimas apskritai yra, bet iš tikrųjų tai yra du veikimo būdai: arba priimti teisės aktą ir jo nesilaikyti, arba laikytis tam tikrų standartų be jokio teisės akto.“ R5,

„įstatymai dažnai virsta trumpalaikiais pleistrais, kad parodytų dėmesį šiam klausimui ir kažkaip pasakytų, kad jiems šis klausimas yra tikrai svarbus“ R8,

„Pas mus apskritai įstatymai labai daug keičiami. Turbūt neturėtų būti taip daug keičiami. Iš to gaunasi po to visokie perreguliavimai“ R6;

arba antikorupcinių veiksmų, kurių poveikis nematuojamas, infliaciją, per mažą dėmesį kokybei

„Apskritai mūsų sistemos problema yra tai, kad mes mėgstam pasakyti, kiek yra tų viešųjų duomenų, bet nenorim pasakyti, kiek yra to rezultato“ R4,

„neįmanoma aprėpti visos valstybės <...> keliems metams apsibrėžiam kelias skaudžiausias problemas, jas pabandom išspręst, išsprendžiam, pasakom visuomenei, kad išsprendėm, palaukiam, ar veikia, ar neveikia, ir pasakom <...> . NKKP mes nė vieno poveikio vertinimo nepadarėm. Nė vienos priemonės ir pačios programos. Jos poveikis? Ar realiai mes žinom, kas pas mus veikia ar neveikia?“ R2,

„Na, prisiminkime, kaip vyksta NKKP vertinimas. Ne taip turėtų vykti vertinimas. Kaip žinoti, kad priemonė tikrai buvo veiksminga? Pakankamai dažnai pagrįstai į tai atsakyti negalim, o tai yra blogai.“ R8,

„O gal geriau tris [apie didžiulį antikorupcinį teisės aktų vertinimą – aut. past.], bet gerus?“ R1,

„didžioji dauguma įstaigų neturi, neskiria pakankamai resursų antikorpucinių programų įgyvendinimui, nes supranta jas kaip visiškai atskirus dokumentus, kurie neturi nieko bendro su jų paslaugų kokybės gerinimu arba šiaip geresniu veikimu“ R8.

Epizodiškai minėti silpni viešieji ryšiai: „Nesugebėjome parodyti, ką mes turime ir ką mes darome iš tiesų. <...> Tai tuomet Lietuvoje tikrai nebuvo dirbama su viešaisiais ryšiais, nebuvo propaguojamas tas mūsų modelis“ R6.

Kaip atskirą sėkmingo antikorpucinių priemonių įgyvendinimo **kliūtį** galima būtų nurodyti visų tyrimo dalyvių spontaniškai minėtą visuomenės mentalitetą, palikimą. Mentalitetas minėtas daugiausia kalbant apie sveikatos sektorių ir apie senesnę kartą:

„Reikia vis dėlto įvertinti ir nacionalinį mentalitetą. Kultūrų skirtumą. Įpročius. Tu negali žmogaus mąstymo pakeisti per dieną, dvi ar per penkis-šešis metus.“ R1,

„Va tą kultūrą išgyvendinti. Ta padėka, kad jinai buvo ir būtų, ne tame problema. Taip, tu gali piktnaudžiauti bet kokia teisės norma, bet ne teisės normoj problema, o žmonėse.“ R2,

„gal pati visuomenė turėtų bent jau nekišti pinigų daktarams visų pirma tiems, kurie bent jau iš pradžių pasako „ne ne ne, ką jūs...“. Ne gi per jėgą reikia įbrukti, nes kitaip, jeigu daktaras neima, tai tu jau lavonas...“ R4,

„Realiai tos padėkos [gydytojams – aut. past.] kol kas išliko. Yra kaip yra.“ R5,

„bet su gydytojais tai keista (...) atsiranda žmonių, kurie vis daugiau suranda paslaugų, už kurias jaučiasi skolingi. Bet čia mentalitetas. Svarbu, kad jaunesnė karta nepriprasto prie to“ R6,

„O tie žmonės įpratę rinktis kokybiškesnę paslaugą per pakišą gydytojui... Jie šiandien serga... ir šiandien reikia tos pagalbos. Pas juos vos ne genas bus (rodo galvą).“ R7.

Apie mentalitetą kaip kliūtį (visuomenės brandos trūkumą) užsiminta ir kalbant apie kitus dalykus, pvz., lobizmą, spragų ieškojimą įstatymuose, melagingus parodymus:

„Žiūrint į visuomenės brandą, tai visuomenei dar šimtas metų iki tų lobistų ir santykių su jais. Jai turbūt aktualesni jos ekonominio būvio, gerbūvio aspektai. Kai ateis laikas tai visuomenės brandai, manau, kad ta lobizmo situacija susitvarkys savaime.“ R5,

„Čia greičiausiai iš mūsų pačių mentaliteto, kad taisyklės visos galima apeiti“ R6,

„Tai vėlgi eina nuo to sovietinio mentaliteto, kad buvome pratę keliasdešimt metų meluoti. Meluoti yra normalu, meluoti yra nieko blogo, jeigu meluoju valdžios institucijoms – iš viso esi šventasis.“ R7.

Apie mentaliteto problemą (poreikį keisti požiūrį į korupciją) kalbėta ne tik nacionaliniame, bet ir tarptautiniame kontekste:

„pradėjom ne nuo nulio, o nuo minus dešimt ar dvidešimt. Tai dar vienas trūkumas palyginti su žmogaus teisėmis ar kita tarptautine politika. Pradėjome nuo to, kad reikėjo nuveikti daugybę užsilikusių darbų, susijusių su tuo, kad korupcija, kyšiai buvo atskaitomi mokesčių tikslais, tai buvo tam tikra valstybės suteikta legitimi forma.“ R3.

Analizuojant tyrimo dalyvių nuomonę, išryškėja įdomus paradoksas: kai kurios įvardytos silpnosios pusės mažinant korupciją Lietuvoje taip pat susijusios ir su priežastimis, kodėl tyrimo

dalyvių nuomone korupcijos lygis Lietuvoje mažėja. Pavyzdžiui, aršią kovos su korupcija retoriką ar antikorupcijos politizavimą galima būtų laikyti ir politinės valios kovoti su korupcija išraiška, t.y. antikorupcijos įvardijimą prioritetu. Antikorupcinių priemonių „savasties“ neįgyvendinimui galima būtų priešpatastyti anksčiau išsakytą priešingą nuomonę, pagrindžiančią padėties Lietuvoje gerėjimo priežastis (t.y. tvarkomės patys ir auga nepakantumas korupcijai), o įstatymų infliacija – tai vienas iš būdų prevencinėmis priemonėmis uždaryti teisinės landas korupcijai.

4.1.5. Kategorijos apibendrinimas ir išvados

Šioje kategorijoje „Korupcija ir antikorupcija Lietuva“ išryškėja kelios problemos:

1. Tyrimo dalyviai korupciją suvokia nevienodai, jos sąvoką susiaurina (taip išimdami iš bendro konteksto), pabrėžia vieną ar kitą jos aspektą, arba praplečia, susieja (painioja) su kitais nusikaltimais ar etikos pažeidimais. Dėl to kyla ne tik korupcijos matavimo (problemos diagnozavimo) sunkumų, bet ir galimybių taikyti konkrečias antikorupcines priemones. Sunkumų kyla ir dėl to, kad korupcija neturi *tiesioginio* nukentėjusiojo, todėl yra sunkiai „apčiuopiama“, sunkiai vizualizuojama. Tarptautinio vertinimo prasme korupcijos problema Lietuvoje gali būti suvokiama didesnė ar kitokio pobūdžio nei yra iš tikrųjų.

2. Korupcijos matavimo problema glaudžiai susijusi su korupcijos sampratos problema, nes tarptautiniu instrumentu („Transparency International“ Korupcijos suvokimo indeksu) matuojamas jos *suvokimas*, o ne reali patirtis. Lietuvos antikorupcijos specialistams (tyrimo dalyviams) priimtinesni nacionaliniai korupcijos lygio tyrimai (visų pirma „Lietuvos korupcijos žemėlapis“) dėl jų aiškios metodikos ir konkretesnių probleminių sričių diagnozavimo.

3. Korupcijos lygio pasikeitimas vertinamas teigiamai, t.y. visi tyrimo dalyviai mato teigiamus pokyčius Lietuvoje ir juos sieja su šalies noru tvarkytis ir padidėjusio visuomenės nepakantumo korupcijai. Tik epizodiškai minėta, kad teigiami pokyčiai Lietuvoje vyksta dėl TO antikorupcinių rekomendacijų.

4. Tyrimo dalyvių nuomone, per paskutinį dešimtmetį Lietuvoje buvo imtasi tam tikrų veiksmingų antikorupcijos priemonių, tačiau jų negalima tiesiogiai susieti su tuo laikotarpiu skirtomis TO antikorupcinėmis rekomendacijomis. Tyrimo dalyvių nuomone, Lietuvoje esama daugybė kliūčių, trukdančių sėkmingai plėtoti antikorupcinius veiksmus, kaip antai arši kovos su korupcija retorika ir antikorupcijos politizavimas, *formalus* požiūris, darymas vardan „pliuso“, *motyvacijos* stoka, antikorupcinių priemonių *savasties neįgyvendinimas*, daugybė įstatymų, kurie „neveikia“, daugybė antikorupcinių veiksmų, kurių *kokybė nėra* aiški, kvalifikacijos trūkumas ir vis dar išliekantis

„korupcinis“ visuomenės *mentalitetas*. Kita vertus, kai kurios įvardytos silpnosios pusės mažinant korupciją Lietuvoje taip pat susijusios ir su priežastimis, dėl kurių tyrimo dalyvių nuomone korupcijos lygis Lietuvoje mažėja.

4.2. Tarptautinės organizacijos ir jų antikorupcinis vaidmuo

Ši tema buvo išskirta (vėliau performuluota į kategoriją), siekiant išsiaiškinti, kaip tyrimo dalyviai supranta skirtingas tarptautines organizacijas, kaip vertina jų vaidmenį, kaip supranta jų pridėtinę vertę antikorupcinėje srityje, t.y. ką jos gali padaryti, ko pati valstybė negali, taip pat kaip supranta jų ribotumus.

Tyrimo dalyviams buvo užduoti tokie klausimai:

1. Kokios priežastys lėmė antikorupcijos tarptautiškumą? Kodėl imamasi spręsti korupcijos problemą tarptautiniu lygmeniu?
2. Kodėl skirtingos TO vykdo antikorupcinę veiklą? Kam reikalingi skirtingi TO antikorupciniai instrumentai?
3. Kokios yra TO stipriosios pusės? Ką jos gali, ko viena valstybė negalėtų?
4. Kokia yra TO vertinimo mechanizmų pridėtinė vertė?
5. Ko Lietuva siekė, jungdamasi prie TO antikorupcinių instrumentų. Kokie jos lūkesčiai?
6. Koks yra vertinamosios valstybės vaidmuo vertinimo procese?
7. Jeigu TO (GRECO/JT/ES pavirstų į žmogų), koks tai būtų žmogus?
8. Kiek išoriniams ekspertams pavyksta pajusti šalies specifiką, kokios yra iš tikrųjų mūsų bėdos?

Ši kategorija „Tarptautinės organizacijos ir jų antikorupcinis vaidmuo“ padalinta į subkategorijas: „Antikorupcijos tarptautiškumo ir konvencijų įvairovės priežasčių samprata“, „GRECO, JT ir ES vizualizacija“, „TO vertinimo mechanizmų pridėtinės vertės suvokimas“, „TO vertinimo mechanizmų ribotumų suvokimas“, „Lietuvos kaip TO narės „antikorupcinės“ tapatybės konstravimas“.

4.2.1. Antikorupcijos tarptautiškumo ir konvencijų įvairovės priežasčių samprata

Į klausimą apie priežastis, kodėl korupcija virto tarptautinės bendruomenės problema, tyrimo dalyviai minėjo globalizaciją, investicijų apsaugą per vienodų taisyklių sukūrimą, JAV įmonių spaudimą

„Viskas dėl globalaus pasaulio <...> Mentaliteto neišeis sulyginti, tai bent jau, kad būtų laikomasi panašių žaidimo taisyklių. Pagrindinis, manau, dalykas – tai investicijų sauga“ R6,

„Mano nuomone, pokalbis apie antikorupciją pasaulyje yra apie rizikų valdymą, apie nuspėjamumą. Levelling of the playing field¹⁷⁷. <...> Jeigu tu esi JAV įmonė ir tu ateini į šalį, tu

¹⁷⁷ Angl. Vienodų taisyklių visiems nustatymas – aut. past.

supranti, kad pagal FCPA¹⁷⁸ gal neturėsi čia problemų ypatingų <...> Ypač kai kalbama apie investicijas, stambųjį kapitalą.“ R8,

„atsivėrusios sienos atvėrė dar iki šiol neturėtas rinkos galimybes, reikėjo atstatyti pusę kontinento, dar Aziją, kuri keitė savo politinę kryptį, Lotynų Ameriką, reikėjo užkariauti naujas rinkas. Didelėm eksportuojančiom šalim atsirado didžiulės galimybės, dėl kurių atsirado EBPO konvencija, nes tuo metu JAV buvo viena iš nedaugelio valstybių, kurioje korupcija tarptautiniuose sandoriuose buvo draudžiama, todėl jos įmonės pareikalavo iš savo vyriausybės, kad ir europiečiai laikytųsi tu pačių sąžiningos konkurencijos taisyklių“ R3.

Epizodiškai minėtas pasipriešinimas perteklinei biurokratijai:

„Europos Sąjunga – tai gėris, bet gėris su neišvengiama blogybe, o ta neišvengiama blogybė yra perteklinė biurokratija. Tai va tos perteklinės biurokratijos turbūt yra ne tik Lietuvoje. O ta perteklinė biurokratija lengviau apeinama, geresnes sąlygas susikuriama piktnaudžiaujant.“ R7.

Dar dvi priežastis nurodė vienas tyrimo dalyvis, išsamiai analizavęs šį klausimą. Anot jo, tai ideologijų pasikeitimas po Šaltojo karo, korupcijos kaip naujo „priešo“ suradimas

„Kritus Berlyno sienai žmonės suvokė... kad visuomenei reikia užpildyti spragą, dingus pasipriešinimui tarp ideologijų... Atsirado galimybė žmonėms susimąstyti apie pagrindinių principų, kurie buvo priimami savaime, kaip demokratijos ir teisės viešpatavimo, prasmę ir manau, kad jie kažkaip surado naują grėsmę demokratijai ir teisės viešpatavimui. Taigi perėjome nuo vieno priešo prie kito (juokiasi).“ R3.

Kita priežastis – išaugęs organizuotas nusikalstamumas ir naujų darbo vietų sukūrimas savo šalių žvalgams:

„Pasibaigus Šaltajam karui turėjome surasti naują darbą žvalgyboje dirbusiems vyrukams, tad šie žmonės skatino imtis naujų politikos priemonių sprendžiant naujų nusikalstamumo formų, kaip organizuotas nusikalstamumas ir korupcija, klausimą“ R3.

Kiti tyrimo dalyviai atsakymo į šį klausimą nepateikė, ir palaipsniui jo buvo atsisakyta.

Klausimas dėl TO ir TO konvencijų įvairovės sprendžiant korupcijos problemą buvo pirmųjų tyrimo dalyvių išsamiai atsakytas, todėl jo taip pat buvo vėliau atsisakyta, pasiekus duomenų „prisotinamumą“.

Tyrimo dalyviai nurodė, kad iškilus korupcijos problemai į paviršių, korupcija buvo aptinkama visur

„korupcija gali būti visur: versle, politinėse institucijose, sveikatos sektoriuje, švietime“ R3,
„korupcijos pasireiškimo sritys, formos ir mastai yra skirtingi. Tai turbūt siekiant sureguliuoti tas sritis“ R7,

taip pat TO yra geografiškai skirtingos ir jų tikslai nevienodi:

¹⁷⁸ Angl. Foreign Corrupt Practices Act, JAV įstatymas dėl korupcinių nusikaltimų užsienyje kontrolės, pagal kurį vyksta JAV įmonių, įvykdžiusių korupcinius nusikaltimus užsienyje, baudžiamasis persekiojimas – aut. past.

„OECD konvencija yra orientuota į skirtingus dalykus. OECD konvencija yra, kad nei viena šalis neįgautų pranašumo prieš kitas OECD šalis užsienio rinkose, leisdama savo nariams vystyti korupciją tose užsienio rinkose. Tai visiška specifika. Europos Taryba ir JT skiriasi, nes vienas yra universalus, o kitas regioninis dokumentas. ES konvencija dėl finansinių interesų apsaugos buvo pirmas žingsnelis, bet labai sektorinis, labai ribotas.“ R4,

„Jungtinės Tautos apima ir trečio pasaulio šalis, mūsų suvokimu besivystančias šalis, tai ten ypatingų proveržių labai nebus, nebent tas išieškojimo mechanizmas. GRECO kažkiek mus stumia į priekį bet kuriuo atveju. Sakyčiau, kad GRECO ne kiek antikorupcinis, kiek labiau skaidrumo instrumentas. O OECD ateitis – tai tiesioginis persekiojimas kyšininkavimo atveju, labai sudėtingi niuansai jų yra keliami.“ R5.

Atsakant į šį klausimą nebuvo skundžiamasi ar apgailestaujama dėl antikorupcinių mechanizmų įvairovės ar su dalyvavimu juose padidėjusia administracine našta (klausimynų pildymu, atsiskaitymu už pasiektą pažangą ar pan.)

4.2.2. GRECO, JT ir ES vizualizacija

Tyrimo dalyviai yra nevienodai susipažinę su visomis Lietuvos antikorupcines pastangas vertinusiomis TO. Šios dalies tikslas buvo išsiaiškinti, kaip tyrimo dalyviai įsivaizduoja jų vaidmenį, skirtumus tarp įvairių organizacijų, taip pat buvo mėginama nustatyti jų *emocinį* ryšį su TO, t.y. kiek jie jaučiasi būdami jų dalis. Tyrimo dalyviams buvo užduotas klausimas „Jeigu GRECO/JT/Europos Komisija (ES) pavirstų į žmogų, koks tai būtų žmogus? Vyras? Moteris? Kokios jo vertybės?“ Vieniems tyrimo dalyviams šis klausimas buvo įdomus, kitiems neatrodė priimtinas (turbūt „iššokęs“ iš bendro konteksto arba todėl, kad ne visos organizacijos jiems buvo gerai žinomos), todėl jie nebuvo spaudžiami į jį atsakyti.

Tyrimo dalyvių nuomone, **GRECO** – tai stebėtojas iš šono, teisėjas, ekspertas, teta iš užsienio, rūpestingas senelis, iššūkių nebijantis, ryžtingas antikorupcijos koordinatorius:

„Pierluigi Collina. Plikas teisėjas. Kuris jau dabar yra teisėjams autoritetas, pats neteisėjauja... kartu ir katinas Leopoldas, sakantis „vaikai, gyvenkime draugiškai“. <...> Per daug toks iš šono patarėjas, o ne trunkytojas per stalą.“ R4,

„Aš matau teisininką, teikiančią ekspertinę nuomonę dėl Lietuvos institucinės sistemos, teisinės aplinkos, teisės aktų tobulinimo“ R7,

„GRECO yra kaip teta iš užsienio, kuri kai atvažiuoja, supranti, kad reikia kažką padaryti arba tėvai, kurie aplanko tave universitete, kai tu kažkur kitur gyveni. Yra labai aiškūs reikalavimai. Tu supranti, kad pabendrauji, papasakoji, jie tau pasiūlo rekomendacijų, tu jas įgyvendini, bet tu esi pats sau. <...> Nėra čia labai toli. Nekalbam apie tai, kad čia yra atstumas tarp Londono ir Sidnėjaus. Tiesiog man atrodo, kad jau dabar visiems aišku, kad vis tiek tvarkytis turim patys.“ R8,

„Pagyvenęs... Labiau panašiau į vyrą (juokiasi). Geras išsilavinimas. Turi gyvenimiškos patirties ir gero būdo... Senelis... išminties turi, rūpestingas.“ R9,

„administracines pareigas atliekantis žmogus, kurio pagrindinės funkcijos būtų susijusios su kovos su korupcija strategijos kūrimu (...) administratorius teisininkas, kuris suprastų ir valdytų

valstybės, ir teisinę bazę, ryžtingas žmogus, pasišventęs žmogus, nebijantis iššūkių, skaudžių vietų, kas ten blogai yra.“ R10,

Iš šio GRECO nupiešto profilio matyti, kad ši organizacija nėra labai tolima (su ja sieja „giminystės“ ryšiai), tačiau dauguma tyrimo dalyvių nesijaučia jos dalimi, ji nėra aktyvi jų gyvenimo formuotoja, daugiau išmintinga ir taiki stebėtoja, patarėja. Tik vienas tyrimo dalyvis (R10) GRECO suvokia kaip drąsią asmenybę, kuri imasi iššūkių, strateguoja ir koordinuoja antikorupcinius veiksmus. Svarbu atkreipti dėmesį, jis turi daug darbo su šia organizacija patirties.

Anot informantų, **Jungtinės Tautos** – tai tolima, gana griežta organizacija, vyras arba moteris, įžvalgi, pragmatiška, administratorius kaip ir ES:

„JT – tai tokia panelė mokytoja. Miss Marple. Labai protinga, labai įžvalgi, galinti kitiems detektyvams pasakyti, kas ir kaip čia yra.“ R4,

„JT man vyriškos. Gal todėl, kad ten vyrai suvažiuoja. Ten tokia jėga“ R2,

„Man gerokai vyriška. Tokia gerokai pusamžė pakankamai. <...> tokia daugiau teisėsauginė <...> Kartais nesuorientuojanti aplinkoj dėl savo didelių žinių... . (juokiasi) <...> Jis (tas vyras) labai nori iš tikrųjų, kad būtų rezultatas pasiektas, bet jis visiškai ne prieš, kad už tą rezultato pasiekimą jam būtų labai gerai užmokėta.“ R1,

„JT – tai giminaitis, išvažiuavęs į Didžiąją Britaniją ir nenorintis grįžti. <...> Tolimas. Ar lietuvis, emigravęs po karo...“ R9,

„ES ir JT jie daugiau kaip administratoriai reiškiasi“ R10.

Šis JT nupieštas profilis parodo, kad JT yra gana tolima organizacija, su ja nesiejamas joks ryšys, tačiau apie jos egzistavimą (standartus) žinoma. Tiesa, jie nėra laikomi ypatingai aktualūs Lietuvai, nes standartų minimumas yra žemiau Lietuvos pasiekto lygio (*„Tas minimumas braukiamas žemiau mūsų, sakykim, taip, lūkesčių“* R5), arba Lietuva sulaukia per mažai dėmesio, nes nėra didelė žaidėja (*„mes nesam pagrindiniai veikėjai šiame kontekste. Vargu, ar galime gauti daugiau dėmesio ar net pakankamai dėmesio tam tikrais klausimais.“* R8).

Su **Europos Sąjunga** sieja glaudžiausi ryšiai, tačiau tuo pačiu ji laikoma įžvalgiausia ir griežčiausia, labiausiai prižiūrinti. ES – valstybės tarnautojas, auditorius, šeima ir klasės tėvų susirinkimas, biurokratinė mašina.

„ES – tai toksai menedžeris – valstybės tarnautojas gerąja prasme. Viską žiūri, dėlioja, skaičiuoja, kartais užsižaidžia ir pats nesupranta, ar jis čia dėl savęs dėlioja ar dėl kitų, bet dėlioti vis tiek reikia.“ R4,

„Audito institutas, kuris vertina esamą padėtį“ R7,

„Kaip klasės tėvų susirinkimas...“ R9,

„Kalbėčiau apie šeimą. Jeigu senbuvės yra tėvai arba vyresnio amžiaus vaikai, na tarkim, Shumanas ir Monnet tebūnie jie būna tėvai, o visi kiti yra vyresnio amžiaus vaikai. Jie kėlė šiek tiek aukštesnius reikalavimus jaunesniems vaikams negu buvo pratę taikyti sau. Tiesa yra tokia, kad mes bėgome žymiai greičiau, nes iš tikrųjų daug kur reikėjo pasivyti <...> Šeima, kuri dalinasi patirtimis ir šnekasi, o ne vien formaliai yra kažkaip apgyvendinta viename name.“ R8,

„ES – tai didelė biurokratinė mašina (...) Man atrodo, kad tos problemos gana paviršutiniškai apčiuopiamos palyginti su GRECO (...) ES tik konstatuoja tą diagnozę, bet jos negydo.“ R10.

Tyrimo dalyvių nupieštas ES profilis yra ne tik artimiausias, bet ir labiausiai suprantamas, jie labiausiai jaučiasi ES dalimi, nors ir žemesnėje padėtyje. Vis dėlto antikorupcinėje srityje pasigendama ES ryžtingumo ir realių antikorupcinių veiksmų, kurių turėtų imtis visos ES valstybės narės, ne tik naujai į ją įstojusios. ES ir JT priešpastatomas GRECO, ryžtingam ir sumaniam „ekspertui“, veikiančiam kokybiškai, metodiškai ir turinčiam daug patirties.

Nė su viena iš TO tyrimo dalyviai savęs ar savo valstybės netapatino.

4.2.3. TO vertinimo mechanizmų pridėtinės vertės suvokimas

Į klausimą apie TO **pranašumus**, palyginti su individualiai antikorupcinėje srityje veikiančia valstybe, tyrimo dalyviai nurodė:

- nepriklausomą žvilgsnį iš šalies, verčiantį ją keistis

„Pažiūrėti iš šono – tai svarbiausia – kokia ta situacija yra.“ R4,

„kai užsienio ekspertai dalyvauja peržiūroje, jie žiūri visiškame atotrūkyje, jie nėra susaistyti kažkokiom mūsų nacionalinėm doktrinom, nuomonėm <...> tai, kas mums galbūt yra įprasta, nes taip yra, jiems gali pasirodyti keista. Ir tai yra didžiausias privalumas“ R5,

„Kartais kai mes galvojame, kad čia yra gerai, nieko keistino, tai kartais tose detalėse, smulkmenose mums parodo, kad mes gal esam neteisūs. Ir tai verčia mus keistis.“ R9,

„Kai tu esi valstybėje, tu nematai iš šalies.“ R6,

„Istatymų vertinimas, jų atitikimas tarptautiniams teisės aktams yra labai svarbi šių organizacijų pozicija, rodanti, ko dar mums trūksta, kokios galbūt yra galimybės gerinti situaciją.“ R10.

- spaudimo įrankį; didesnį dėmesį tam tikram antikorupciniam klausimui, nors jis yra žinomas

„Ko gero, visų TO stiprioji grandis yra ta, kad iš jų gali gauti teigiamą spyrį į užpakalį. Tai va čia, ko gero, didysis privalumas. Ten, kur mums patiems yra sunku priimti sprendimą tam pačiam teisėkūros procese ar dar kažkur, teisės taikymo srityse, tai būtent šios organizacijos mums gali bakstelti pirštu, nurodyti, ir mes kaip valstybė esame priversti reaguoti į tą situaciją. Patiems kartais būna... net ir matant tas blogybes, negeroves patiems pajudėti kartais būna sudėtinga. Tai vat šitoj vietoj matau didžiausią plusą. Jos gal neparodo nieko naujo, mes ir patys tai suprantam, bet būtent tas postūmis tų organizacijų, atkreipimas jų dėmesio į tam tikras negeroves, tai verčia tobulėti.“; „Kartais net pasakyčiau, kad kai nepavyksta kažką savo lygmenyje išspręsti, tai kartais net norisi, kad GRECO parašytų, tai būtų net papildomas stimulus kažką keisti.“ R9,

„Kaip bebūtų, asmeninis įžeidimas mūsų sistemai, kad jinai bloga (juokiasi). Tai padėjo mums susitvarkyti. Gal čia toks sutapimas, kad [skyrius] buvo įsteigtas prieš tris ar keturis mėnesius, tai rekomendacijos buvo neblogas postūmis, tas spyris į užpakalį mums buvo geras šitoj vietoj.“ R6,

„Ir ateina ataskaitos apie Lietuvą. Ir neišvengiamai tas pokalbis vis tiek įgauna daugiau dėmesio... ir sukuria kad ir nedidelį, bet pokytį.“ R8,

„postūmis moralinis, ta prasme, kad tai, kas pas mus dažnai vadinama politinės valios trūkumu, taigi daug kas nacionaliniame kontekste pas mus nebūtų daroma arba nebūtų atkreipiama į tai dėmesio, jeigu nebūtų tų išorės postūmių.“ R5,

„Galų gale, kas ta tarptautinė organizacija? Tai yra valstybės, kurios pradeda spausti ir tu nori nenori, ta valstybė, kuri galbūt ir norėtų užsidaryti, ji nebegali... ji nebegali pasipriešinti, viskas... Ji nori nenori turi daryti kažkokias nuolaidas. <...> Galų gale dabar tas atvėrimas šveicariškų bankų sąskaitų tai vėlgi yra prisidėję ir JT konvencija prieš korupciją, ir kiti instrumentai“ R1,

„tos šalys, kurios nėra ratifikavusios konvencijos, patenka į labai keblią padėtį. Pažiūrėkit į Vokietiją, Lichtenšteiną, jų padėtis labai labai kebli... Dabar Vokietija yra priversta ratifikuoti Baudžiamosios teisės konvenciją prieš korupciją...“ R3,

„aišku, tai spaudimo įrankis kapitalus. Jeigu tarptautinė organizacija pasako, kad kažkas blogai, iš karto norisi daryti labai gerai, bele kaip, bet kad tiktai įtiktume kokiai nors tarptautinei organizacijai. Čia pas mus turbūt įgimta, kad savas viršininkas – tai ne viršininkas, o jeigu iš užsienio viršininkas – tai jis yra geras.“ R4;

➤ konkurenciją su kitomis valstybėmis, galimybę palyginti skirtingas praktikas, norą neatsilikti nuo kitų

„Kai atsiranda palyginamasis aspektas, kai tu vertini ar tave vertina <...> vis tiek nori atrodyti geriau.“ R8,

„gali palyginti skirtingas valstybes, kad valstybėms norėtųsi konkuruoti su kaimynais, kad kuo geriau atrodytų regione, kad mes galiausiai pasivytumė tuos „baisiai lėtus“ estus“ R4,

„Gali palyginti. [skirtingas valstybes? – tyrėjo klausimas] Jo, įgyvendintą praktiką. Gal tada mažiau to „virimo savo sultyse“ gaunasi. Matymas, kur tu esi.“ R6,

„Jūs ten susėdot, pamatėt, kad kita pasaulio pusė mąsto kitaip ir negali tu būti... Pagalvoji, o kodėl jie kitaip mąsto?“ R2,

„<...> vakariečiai visi sakė: „tai palaukit, va čia jau pažengusiems yra švietimas, prevencija; baudžiamasis persekiojimas tik kažkur yra.“ <...> Tai jeigu pas juos gerai, tai gal jie teisūs yra?“ R1;

➤ antikorupcinių įrankių suteikimą

„Tapti geriau pasirengusiais, kad išaugtų korupcijos kaina, kad būtų sunkiau, rizikingiau... kad institucijos būtų geriau pasirengusios spręsti problemas, joms atsiradus“ R3,

„Tai yra įrankis: arba pasiimi, arba ne“ R6;

➤ partnerystę, informacijos keitimą, finansinę paramą

„tai partnerystė. Jeigu susižinojimo galimybė atsiranda, jeigu atsiranda galų gale nuomonių pasikeitimo galimybė, požiūrio pasikeitimas, tai yra praktikos galbūt mainai, tai viskas tvarkoj, šaunu, tai gal mes matome vienaip problemą, jie mato visiškai kitaip, tai jeigu atsiranda galimybė konstruktyviai diskutuoti, valio!“ R1,

„prisijungimas – tai ieškojimas naujų žinių, galimybių ir galų gale, turbūt ir naujų resursų...<...> Jeigu kalbėt apie galimybės finansuoti kažkokį projektą, kodėl gi ne?“ R7;

➤ veikimo gaires, kryptį

„Gairės kur link judėti“ R6,

„parodo kryptį“ R5,

„duoda valstybėms tam tikras gaires arba parodo tai, ko nemato pati valstybė viduje. Tai yra tie išoriniai ekspertai parinkti, vertindami, jie parodo valstybei tas tikrąsias spragas, tai, ko nematai viduje.“ R10.

➤ gali viešai pasakyti, šalies reputaciją pagerinti ar pabloginti

„tai, ką jie pasako, jie pasako viešai, o tas yra labai svarbu <...>, ir iš tikrųjų žiūrėkim objektyviai, Lietuva yra ES narė, NATO narė, mes negalime tose organizacijose būti su išplitusia korupcija arba su kažkokiomis tai negerosiomis praktikomis” R5;

„Nesinori, kad būtume kitose institucijose linksniuojami iš blogosios pusės. Jeigu mes jų neįgyvendinsim, tai kažkokiose formatuose bus priminta, kad tokios rekomendacijos buvo, mes nereaguojam. Turbūt nesinori neigiamos reakcijos iš tarptautinių organizacijų. Vėlgi vien dėl jvaizdžio“ R9;

➤ suteikti ekspertinę pagalbą

„anksčiau buvo neaišku, kas yra kas. <...> padėjo institucijoms susivokti, kas ką turi daryti“ R6,

„rodo broką valstybės viduje“ R10,

„Buvo nustatyta, kad prokuratūros sistemoj skaidrumo karjeroje nėra. Tai teikėme prokuratūros įstatymo pataisas, remdamiesi ir tomis ekspertinėmis nuomonėmis, kurios pažymėtos GRECO rekomendacijoje. Man yra ekspertinis tos institutas ir įrankis ekspertinis.“ R7;

➤ suteikti apsaugą nuo pavojingų teisėkūros iniciatyvų bloginti padėtį:

„<...>GRECO ir EK rekomendacijas, jas naudoju kasdieniniam darbe. Remdamasis jų rekomendacijomis siekiu ir pavyksta – nepatikėsit, pavyksta – stabdyti iniciatyvas teikti įstatymo projektus, ribojančius atsakomybę už korupcines veikas. Kalbu apie iniciatyvas naikinti baudžiamojo įstatymo pakeitimą dėl prekybos poveikiu <...> Ir norą keisti ar mažinti Viešųjų pirkimų tarnybos savarankiškumą. Mes sakom: „Ne, palaukit, Europos Sąjunga sako, kad mes turime puikią institucinę sistemą. O Jūs sakote, kad ji bloga. Gal kitą ekspertinę nuomonę turit? Gal turite kitą audito ataskaitą kažkokią? Ar tik turit kažkokių uždarų akcinių bendrovių norą kažkaip kontroliuoti ir ignoruoti?“ R7,

➤ pasiūlyti prevencines priemones, užkardančias problemas ateityje

„ne visada žinome, kas vyksta, dažnai tai paremta tikimybių didinimu... Kodėl teisėjams reikalingas etikos kodeksas? Ar todėl, kad manome, jog visi teisėjai korumpuoti? To nežinom. Ar galime daryti prielaidą, kad jie visi pateks į tokią situaciją, kurioje neišvengiama korupcija? Nežinom. Tačiau sukurkime sistemą, kad ji užkirstų tam kelią, kad ateityje būtų sunkiau nusižengti...“ R3,

„Niekada nežinai, kada būtų prasidėję tie piktnaudžiavimai, gal ir gerai, kad tai sutvarkė, kol nebuvo labai įsivažiavę.“ R6;

➤ lūkesčių išklauskimo mechanizmas

„Ir taip visi pasako, kad reikia, bet jeigu pasako... ypač jeigu pasako ES, tada iš tikrųjų padaroma. Greitai, bele kaip, bet padaroma. Tas yra gerai. Tarptautinės organizacijos tampa visuomenės lūkesčių išklauskimo instrumentu (ironiškai).“ R4,

„Bet mūsiškiai kad prisiskundė, tai prisiskundė. <...> Čia, sakyčiau, tautos mentalitetas. Saviplaka (juokiasi). Nebūtina gi tarptautiniams ekspertams to pasakoti. Bet jiems reikia išsikalbėti.“ R6.

Tyrimo dalyvių nuomonė apie TO vertinimo mechanizmų pridėtinę vertę patvirtina ir šio darbo teorinėje dalyje išsamiai nagrinėtą M. Finnemore tarptautinių normų ir jų ciklo įtaką valstybių tapatybėms ir elgesio formavimui. Pasiekusios „lūžio tašką“ jos tampa stipriu įrankiu, o galiausiai ir

kolektyvinę tapatybę „klijuojančia“ bendrąja vertybe. Antikorupcijos kontekste svarbu imtis veiksmų dėl kolektyvinės pagarbos ir reputacijos išsaugojimo. Svarbu išskirti ir dar vieną ne visada deramai įvertinamą TO mechanizmų pridėtinės vertės aspektą – apsaugą nuo padėties blogėjimo. Be to, noras neatsilikti nuo kitų valstybių taip pat skatina daryti pažangą arba bent neregresuoti.

4.2.4. TO vertinimo mechanizmų ribotumų suvokimas

Kalbėdami apie TO **ribotumus** (trūkumus), tyrimo dalyviai laikėsi nuomonės, kad TO negali įdiegti valstybėms noro keistis

„Vis tiek tos organizacijos nieko neišspręs už valstybes, jeigu jos pačios nieko nedarys. Čia jos jau nieko negali. Buvau Makedonijoje, tai mačiau tą dalyką. Jeigu valstybė nedarys, jie gali kiek nori atvesti ekspertų, jie nieko nepadarys“ R6,

„jos gali padėt susitvarkyti tam tikrus frameworkus, tam tikrą konstrukciją. Bet jos tikrai nepadarys, kad jos sutvarkytos veiks efektyviai, jos neužtikrins tos valios, vidinės valios valstybės kovoti su korupcija. <...> taigi jeigu valstybėje yra bala, pelkė, ir ji nenori iš tos pelkės išlipti, tai niekas nepadės.“ R5,

„Vis tiek matyčiau valstybės ir TO veikimo sąveiką. Manau, kad vien TO be valstybės noro nieko padaryti negali.“ R8,

„jie realiai įtakoti valstybės įstatymų leidybos ir juo labiau taktikos keitimo nelabai gali“ R10.

TO sunku apčiuopti šalies specifiką

„vis tiek jos gimsta iš tų bendrų tarptautinių dokumentų, kurie negali įsigilinti į specifiką.“ R2;

„tie vizitai trunka labai trumpai, vos keletą dienų, ir... sudėtinga apčiuopti, kur yra problemos iš tikrųjų. Be to, žmonės šnekasi tikrai su organizacijomis, kurios gina, kad pas jas viskas tvarkoj. Visur eina ta gynybinė pozicija, kad viskas pas mus „čiki“. R4,

„kaip vertintojui, žiūrinčiam iš šalies, nuspręsti, kad ši rekomendacija svarbi šiai šaliai, tačiau nėra svarbi kitai šaliai?“ R3,

„Manau, kad tai, ką surašo galėtų būti aštriau ir dar konkrečiau.“ R8,

„Kai jie atvyksta, tie vizitai būna trumpi, daugiau epizodiniai, daugiau tokie parodomieji. Jie neturi daug laiko prisėst ir įsigilinti. Tai tie vizitai būna tokie pakankamai trumpalaikiai. Daug tokių oficialių susitikimų, per kuriuos suvokti suprasti, kas ir kaip irgi būna pakankamai sudėtinga, be to dar tas kalbinis barjeras jis irgi, ko gero, trukdo.“ R9.

Šiam trūkumui išspręsti vienas tyrimo dalyvis spontaniškai nurodė, kad šalis turėtų pati bendradarbiauti:

„Jeigu ji bendradarbiauja, tai yra vienos pasekmės, jeigu nebendradarbiauja – kitos. Jeigu Lietuva yra suinteresuota judėti toliau šia kryptimi, tai toks bendradarbiavimas leidžia pasiekti geriausių rezultatų. <...>. Norint tai turbūt galima būtų viską suslėpti arba daug ką suslėpti, jeigu būtų toks tikslas, bet džiaugiuosi, kad tokio tikslo nėra.“ R5.

Epizodiškai (vieno tyrimo dalyvio) minėta korupcijos problemos begalybė

„Tam nėra galo, nes korupcija yra labai paplitusi. Tai yra panašiai kaip spręsti skurdo problemą. Švietimo problemą, aplinkosaugos ar taršos klausimus... Mes tik žengėme pirmus

žingsnius... <...>. Ir niekam neįdomu skaityti ataskaitas po 250-300 lapų. Šiandien visuomenė nori gauti šešis žodžius, telpančius į SMS žinutę arba kad ji galėtų paspausti „patinka“ socialiniuose tinkluose.“ R3.

ir TO žmogiškų išteklių ribotumas

„Ar galima tikėtis, kad tarptautinės organizacijos išnaikintų korupciją per dvidešimt metų? <...> Kol kas mes tik informuojame visuomenę, kad šis klausimas liktų prioritetu, turime ribotus išteklius ir nedaug žmonių, dirbančių šioje srityje: JT, juk ne visos JT dirba su šiuo klausimu, tik vienas biuras – UNODC, Europos Sąjungoje su šiuo klausimu dirba ne daugiau kaip 10 žmonių, Europos Taryboje GRECO sekretoriato tereka 11 žmonių...“ R3.

Vertinant pastarąją tyrimo dalyvio mintį apie TO išteklių ribotumą, gali kilti klausimas, kodėl prie TO išteklių nėra priskiriami ekspertai, kuriuos valstybės narės skiria vertinimams atlikti.

4.2.5. Lietuvos kaip TO narės „antikorupcinės“ tapatybės konstravimas

Siekiant išsiaiškinti, kaip tyrimo dalyviai suvokia Lietuvos siekius ir lūkesčius, jungiantis prie TO antikorupcinių konvencijų, kaip mato Lietuvos kaip vertinamosios valstybės vaidmenį, jiems buvo užduoti du klausimai: ko Lietuva siekė, jungdamasi prie TO antikorupcinių instrumentų ir koks yra Lietuvos kaip vertinamosios valstybės vaidmuo vertinimo procese? Šių klausimų tikslas – išsiaiškinti, kaip tyrimo dalyvių nuomone yra konstruojama Lietuvos „antikorupcinė“ tapatybė. Kitaip tariant, kas mes esame ir kas mes nesame? Su kuo save tapatiname? Atsakymai į šiuos klausimus tyrimo dalyvių buvo pateikiami spontaniškai, atsakant į kitus klausimus, pvz., apie konkrečiai skirtas rekomendacijas, apie tai, ar Lietuvą vertinantys ekspertams pavyksta apčiuopti Lietuvos specifiką, apie Lietuvoje įvykusius pokyčius, taip pat lygindami Lietuvos praktiką su senųjų ES valstybių narių.

Jungimąsi prie TO antikorupcinių instrumentų tyrimo dalyviai sieja su naryste ES ir NATO, su virtimu Vakarų bendruomenės (kuriai korupcija – ideologinis priešas¹⁷⁹) visaverte nare, o tai visų pirma siejama su prestižu, tam tikro lygio palaikymu:

„Mes nesame ekonomine ar karine prasme stipri valstybė, mes turime susitvarkyti ir būti patikimi partneriai iš tikrųjų. Kad žinotų, kad tai yra teisės viršenybės ir skaidrumo viršenybės valstybė.“ R5,

„Ko gero, tai buvo prestižo klausimas turėti tuos instrumentus <...> Aš manau, kad tas išorinis įvaizdis buvo stipresnis nei tikrieji tie motyvai su ja kovoti.“ R9,

„Tai turbūt parodymas, kad tu nori pasiekti kažką tam tikram lygyje.“ R2.

Tyrimo dalyvių suvokimu, apsisprendusi būti su Vakarais, Lietuva – per antikorupcinę prizmę (nes korupcija ≠ Vakarai) – taip pat save priešpastato Rytams, Azijai ar trečiajam pasauliui:

¹⁷⁹ Plačiau apie korupcijos kaip naujo „priešo“ sampratą Vakarų pasaulyje 4.2.1 dalyje.

„Nesam pietryčių Azijoje arba kur nors Centrinėje Afrikoje, kur galime kalbėti, kad mūsų gentis darė daug šimtmečių taip. Manau, kad mums nesudėtinga apsispręsti, ar esame su vakarų demokratijom ir galim gyventi pagal laisvosios rinkos ir demokratinės visuomenės principus <...>. Kitaip neaišku, ko stojome į Europos Sąjungą, į NATO.“ R8,

„Galima ir niekur nebūti, bet tai yra faktas, kad tuomet valstybė atrodys kaip visiškai trečio pasaulio valstybė. Ten buvimas – tai tam tikras įvertinimas, tam tikro lygio atskleidimas.“ R5,

„Ar čia trečias brolis tu esi, ar tai kažkokius standartus atitinkanti valstybė?“ R2.

Bet koks tarptautinių ekspertų Lietuvos tapatinimas su tuo, su kuo Lietuva savęs netapatina (Lietuva nėra Rytai, nėra trečio pasaulio valstybė), tyrimo dalyvių suvokiamas kaip įžeidimas:

„Tai va tada man vienintelis klausimas, ar OECD yra kietakakčiai ir nenori gilintis į esamą šalies reguliavimą? Nes mes seniai esame vakarietišką lygį pasiekę. Ir gal į mus žiūri kaip iš tikrųjų į trečią valstybę, trečią brolių durnelį?“ R1,

„Išankstinis nusistatymas nėra vienas iš tų? Kad čia Rytai? <...> Tai aš manau, kad pas mus dar toks vienaip ar kitaip egzistuoja nusistatymas, nu kažkokia buvusi... Taip, daro pažangą ... Ir pažiūrėkit, kur bebūtų. Taip, bent jau daro pažangą... Ta nuostata ji kenkia, o mane asmeniškai žeidžia.“ R7.

Analizuojant spontaniškai tyrimo dalyvių pateiktas mintis, galima būtų daryti prielaidą, kad Lietuvos „antikorupcinės tapatybės“ siekiamybė – būti kaip Skandinavijos valstybės (kurios užima aukščiausias pozicijas KSI ir „Eurobarometro“ korupcijos tyrimuose):

„Jau dabar mes pasižiūrime į 1994 metus, kaip tada žiūrėjome į korupciją, ir kaip dabar žiūrime – skirtumas yra. Praeis dar keturiasdešimt metų ir būsim panašūs į skandinavus – tokius, kokie jie yra dabar. Bet nežinia, kokie jie bus tuomet...“ R4,

„... pas mus nėra taip, kad bendruomenės bando išspręsti problemas, kad nesikištų valstybė, bet pas mus dar ir bendruomenė padės nuslėpti, kad valstybė nepamatytų (juokiasi). <...> Bet tikrai labai daug kam valstybė nesam mes patys. Manau, kad čia yra pagrindinis mūsų skirtumas nuo skandinavų. Pas mus valstybė yra valdžia.“ R6.

Tyrimo dalyviams svarbi Lietuvos kaip Vakarų valstybės įvaizdis ir juos žemina bet koks menamas jos tapatinimas su „kitu“ pasauliu, kuris šiame kontekste reiškia korumpuotumą. Analizuojant spontaniškas tyrimo dalyvių mintis, galima būtų daryti prielaidą, kad jie norėtų save tapatinti su Šiaurės šalimis, tačiau suvokia tokios siekiamybės ribotumus.

4.2.6. Kategorijos apibendrinimas ir išvados

Šioje kategorijoje „Tarptautinės organizacijos ir jų antikorupcinis vaidmuo“ išryškėja šie pagrindiniai dalykai:

1. Tyrimo dalyvių supratimu, korupcijos virtimo tarptautiniu klausimu priežastis – globalizacija, JAV įmonių spaudimas užtikrinti vienodas taisykles visoms užsienyje veikiančioms

įmonėms, investicijų apsauga. Epizodiškai minėta, kad antikorupcijos suaktyvėjimą po Šaltojo karo pabaigos lėmė ideologijų pasikeitimas ir korupcijos kaip naujo priešo, keliančio grėsmę demokratijai ir teisės viešpatavimui, suradimas. Tarptautinių antikorupcinių instrumentų gausa ir įvairovė buvo paaiškinta dideliu korupcijos paplitimu ir nevienodais skirtingų TO tikslais bei geografine aprėptimi. Nė vienas tyrimo dalyvis nenurodė sunkumų, kylančių dėl TO įvairovės ir vertinimų (klausimynų pildymo ir pan.) gausos.

2. Paprašyti vizualizuoti GRECO, JT ir ES tyrimo dalyviai nupiešė skirtingus jų profilius. GRECO („stebėtojas iš šono“, „teisėjas“, „ekspertas“, „teta iš užsienio“ ar „rūpestingas senelis“) nėra tolima organizacija, tačiau tyrimo dalyviai nesijaučia jos dalimi. JT („panelė mokytoja“, „rezultatų siekiantis teisėsaugininkas, kuris pasirengęs gerai užsidirbti“, ar „tolimas giminaitis iš užsienio“) dar tolimesnės. Nors JT standartai žinomi, jie nėra laikomi labai aktualūs Lietuvai, nes Lietuva nėra didelė „žaidėja“. Su Europos Sąjunga („valstybės tarnautojas“, „auditorius“, „šeima“ ir „klasės tėvų susirinkimas“) sieja glaudžiausi ryšiai, tačiau būdami joje jaučiasi žemesnėje (jauniausių vaikų, vertinamųjų) pozicijoje. Piešdami TO profilius nė vienas iš dalyvio savęs su juo netapatino, nors spontaniškai, atsakydami į kitus klausimus, minėjo, kad Lietuva dalyvauja vertinant kitas valstybes, kad jau seniai yra pati tų vertinimo mechanizmų dalis.

3. Tiesiogiai atsakydami į klausimą apie TO pranašumus, taip pat kalbėdami spontaniškai informantai minėjo daugybę teigiamų dalykų: nepriklausomą žvilgsnį iš šalies, spaudimo įrankį imtis veiksmų, konkurenciją su kitomis valstybėmis ir norą nuo jų neatsilikti (tai neleidžia šaliai regresuoti), antikorupcinius įrankius, partnerystę, informacijos apie skirtingas praktikas mainus, veikimo gaires, šalies reputacijos gerinimo ar bloginimo priemonę, ekspertinę pagalbą, apsaugą nuo pavojingų teisėkūros iniciatyvų bloginti padėtį, prevencines priemones, užkardančias problemas ateityje.

4. Kalbėdami apie TO vertinimo mechanizmų ribotumus, informantai laikėsi nuomonės, kad TO negali įdiegti valstybėms noro keistis, jiems sunku apčiuopti šalies specifiką, jeigu šalis nebendradarbiauja, jos negali aprėpti visų korupcijos klausimų ir turi labai ribotus žmogiškuosius išteklius (apie 10 žmonių kiekvienoje). Kyla klausimas, kodėl apie TO žmogiškųjų išteklių trūkumą kalbėjęs tyrimo dalyvis prie jų nepriskyrė ekspertų, kuriuos valstybėms skiria vertinimams atlikti. Be to, ir pačios valstybės narės savęs su TO vertinimo mechanizmais netapatina, nors jos kuria standartus, patvirtina ar ginčija ne tik savo valstybės, bet ir visų kitų vertinamų šalių ataskaitas. TO vertinimo mechanizmų pranašumų nurodyta daugiau nei trūkumų.

5. Būdama TO nare Lietuva konstruoja savo „antikorupcinę“ tapatybę kartu su Vakarais, siekia būti Vakarų bendruomenės visaverte nare, o šiai bendruomenei korupcija – „ideologinis“ priešas.

Buvimas euroatlantinėse organizacijose Lietuvai reiškia prestižą, tam tikro lygio palaikymą, priešpastatymą Rytams, Azijai ar trečiajam pasauliui. Jausdamiesi dar nepasiekę Vakarų lygio, tyrimo dalyviai jautriai reaguoja į galimą (pačių įsivaizduojamą?) užuominą apie tai, kad mes vis dar Rytai. Aukščiausias pozicijas KSI užimančios Skandinavijos valstybės Lietuvai yra „antikorupcinės“ tapatybės siekiamybė. Tam trūksta atsakomybės už savo valstybę suvokimo, t. y. didesnio susitapatavimo su ja, supratimo, kad „valstybė – tai mes“.

4.3. Tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų reikšmė

Šios temos tikslas – išsiaiškinti, kaip tyrimo dalyviai suvokia konkrečių GRECO, JT ir EK rekomendacijų reikšmę Lietuvai. Informantams buvo užduoti klausimai apie konkrečias GRECO, JT ir EK skirtas rekomendacijas ir jų buvo prašoma įvertinti kiekvienos iš jų reikšmę. Be to, buvo teirautasi, kokios rekomendacijos yra reikšmingos, kaip tyrimo dalyviai supranta tą reikšmingumą.

Tyrimo dalyviams buvo užduoti šie klausimai:

Dėl GRECO rekomendacijų –

Kaip vertinate GRECO 2005 m. rekomendaciją dėl reguliarios darbuotojų rotacijos srityse, kuriose kyla didžiausia rizika korupcijai?

Kaip vertinate GRECO 2005 m. rekomendaciją dėl įteisintų padėkų ėmimo sveikatos sektoriuje panaikinimo?

Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės pranešus instituto peržiūrėjimo?

Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl sankcijų griežtinimo?

Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl prekybos poveikiu kriminalizavimo?

Kaip vertinate tai, kad po GRECO 2009 m. vertinimo BK buvo pakeistas taip, kad korupciniams nusikaltimams (kyšininkavimui, papirkimui, prekybai poveikiu) taikoma universalioji jurisdikcija?

Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl atskiros institucijos sukūrimo politinių partijų ir kampanijų finansavimo kontrolei užtikrinti?

Kaip vertinate GRECO 2014 m. rekomendaciją dėl teisėjų ir prokurorų bendravimo su visuomene didinimo?

Kaip vertinate 2014 m. GRECO rekomendaciją sureguliuoti Seimo narių santykius su lobistais?

Dėl JT rekomendacijų –

Kaip vertinate JT Lietuvai skirtas antikorupcines rekomendacijas 2012 m.?

Kaip vertinate JT ir kitų TO rekomendaciją/pastabą dėl to, kad vis dar nėra specialaus teisės akto, užtikrinančio pareiškėjų apsaugą?

JT pateikė rekomendaciją dėl tarpžinybinio koordinavimo ir bendradarbiavimo. Dėl kokių priežasčių jos galėjo į tai atkreipti dėmesį?

Dėl Europos Komisijos pastebėjimų –

Kaip vertinate 2014 m. Europos Sąjungos antikorupcijos ataskaitą. Ką apie ją galvojate?

Kaip vertinate Europos Komisijos nurodytus prioritetus?

Dėl rekomendacijų reikšmingumo –

Kokias rekomendacijas (kokio tipo rekomendacijas) įgyvendinti sunkiau/lengviau? Kaip mums sekasi įgyvendinti TO antikorupcines rekomendacijas?

Kokios turi reikšmės? Kurios rekomendacijos yra svarbios?

Kada rekomendacijos yra veiksmingos? Nuo ko tai priklauso? Kaip suprantate tą veiksmingumą?

Kada rekomendacijos pataiko į dešimtuką?

Koks yra ryšys tarp TO antikorupcinių rekomendacijų ir korupcijos lygio LT pasikeitimo?

Ne visi klausimai buvo užduoti visiems tyrimo dalyviams, nes buvo atsižvelgta į tai, su kokių organizacijų ar jų temomis tyrimo dalyviai nurodė turėję patirties. Be to, klausimai apie konkrečias trijų organizacijų rekomendacijas buvo užduoti, siekiant kuo geriau suprasti, kaip jas vertina tyrimo dalyviai, nuo ko priklauso rekomendacijų svarba, kas trukdo pasiekti geresnį rezultatą. Buvo mėginama surasti rekomendacijų, turėjusių, tyrimo dalyvių nuomone, poveikį arba visai jo neturėjusių. Tyrimo metu buvo klausiama apie įvairias rekomendacijas, visų pirma apie tokias, kurios galėjo būti reikšmingos arba atvirkščiai – kurių reikšmingumas mažai tikėtinas dėl pernelyg didelio jų universalumo. Be to, buvo mėginama išsiaiškinti, ar nebuvo ydingų rekomendacijų, kurių įgyvendinimas atnešė žalos. Informantams buvo suteikta galimybė patiems minėti rekomendacijas, kurios jiems įsiminė ar kurios jiems pasirodė reikšmingos.

Užduodant klausimus apie konkrečias rekomendacijas, buvo siekiama rasti atsakymą į bendresnio pobūdžio klausimą, kuris ir yra viso tyrimo klausimas – kokia yra TO antikorupcinių rekomendacijų reikšmė?

Kategorija „TO antikorupcinių rekomendacijų reikšmė“ suskirstyta į šias subkategorijas: „GRECO rekomendacijų reikšmė“, „JT rekomendacijų reikšmė“, „Europos Sąjungos ataskaitos reikšmė“ ir galiausiai apibendrinančiąją subkategoriją „Kada antikorupcinės rekomendacijos reikšmingos ir nuo ko tai priklauso?“.

4.3.1. GRECO rekomendacijų reikšmė

Kaip nurodyta 7 lentelėje, GRECO buvo žinomas beveik visiems tyrimo dalyviams. Tai seniausias antikorupcinio vertinimo mechanizmas, kuriame dalyvauja Lietuva. Per paskutinį dešimtmetį GRECO skyrė Lietuvai rekomendacijas 2005 m. (antrasis GRECO vertinimo etapas), 2009 m. (trečiasis etapas) ir 2014 m. (ketvirtasis etapas). Didžioji rekomendacijų dalis skirta teisės aktų, visų pirma baudžiamojo įstatymo, pakeitimui ir politinės sistemos skaidrumo užtikrinimui. Teigiamo pirmųjų trijų etapo rekomendacijų įgyvendinimo santrauka pateikta 2014 m. (ketvirtojo

etapo) Lietuvos vertinimo ataskaitoje: „Lietuva puikiai įgyvendino ankstesniaisiais vertinimo etapais pateiktas GRECO rekomendacijas, iki šios užtikrinusi maždaug 95 % atitiktį (iš 39 per pirmą, antrą ir trečią vertinimo etapus pateiktų rekomendacijų 37 buvo įgyvendintos ar pritaikytos tinkamai).“¹⁸⁰

Šioje dalyje rekomendacijų reikšmė išdėstoma pagal informantų *teigiamai vertintas, mažiau reikšmingas* ir labiausiai *kontraversiškas*.

Apskritai kalbėdami apie GRECO mechanizmą su juo gerai susipažinę tyrimo dalyviai vertino jį teigiamai dėl plataus požiūrio:

„kas yra gerai, jie žiūri ne tiek standartų diegimo įstatymų priėmimo, kiek standartų teisės taikymo srity. Jų tas požiūris yra pakankamai platus.“ R9,

„GRECO yra platesnis mandatas, bet vis tiek veikų kriminalizavimas buvo didžiausia apimtis. Kitos yra jautrios sritys. Kai jau kriminalizavimas yra sutvarkytas, tada einama labiau apskritai į skaidrumą, tam tikrų procedūrų išskaidrinimas, čia labiau GRECO arkliukas. Kitos organizacijos visiškai nekreipia dėmesio į tai.“ R5.

Vertindami GRECO rekomendacijas, tyrimo dalyviai negalėjo įvardyti **nė vienos**, kuri būtų žalinga. Pagrindinė tokių atsakymų priežastis – tai GRECO vertinimo mechanizmas, užtikrinantis, kad vertinančioji šalis būtų išklaudyta kelis kartus – susitikus su ekspertais šalyje, pasikalbėjus su ekspertais prieš gynimą, taip pat pateikdama savo argumentus per ataskaitos svarstymą plenarinio posėdžio metu. Taigi tyrimo dalyvių nuomone, GRECO rekomendacijos yra naudingos, nes suformuluojamos pabendravirus su Lietuvos atstovais, paprastai nėra netikėtos:

„Iš principo tai, kas susiję su baudžiamuoju persekiojimu, pasakyti, kad kažkokia rekomendacija buvo negera, netinkama, tikrai negalėčiau. Daugelis rekomendacijų, kurios gimdavo GRECO, jos irgi ateidavo iš tų mūsų žmonių. <...> Pasakyti, kad įgyvendinus mes žengtume žingsnį atgal ar į šoną – tikrai ne.“ R9.

„jos neatsiranda šiaip sau, dažnai jos atsiranda po tam tikro bendravimo su čia esančių įstaigų atstovais.“ R8,

„efektyviausia iš tiesų tai sakyčiau, labai subjektyviai, tai tie, kas taiko tuos uždarus interviu arba uždarus susitikimus, tai tų pokalbių dalyviai (negali vadinti jų pranešėjais) ir atskleidžia tas, nesunkiai jas identifikuoja, tas jautrias vietas, ir jeigu visuomenės paklaustum apie tai, kokios yra jautrios vietas, tai ta visuomenė irgi turbūt nesunkiai jas identifikuotų.“ R5,

„Mano nuomone, jie ne tiek pastebi, ko nepastebime mes patys, kiek pasako, kad reikia šitaip daryti.“ R4.

Kita tokio bendravimo su vietos atstovais pusė – tai Lietuvos atstovų gebėjimas problemą pateikti, savęs cenzūravimas, dėl kurio nukenčia objektyvumas:

„Dar su tom TO yra šiek tiek tokio, kad kiek tu ten nuėjęs prisipažinsi, o kiek tu viską moki pateikti, reprezentuoti.“ R6,

„žmonės šnekasi tikrai su organizacijomis, kurios gina, kad pas jas viskas tvarkoj. Visur eina ta gynybinė pozicija.“ R4,

¹⁸⁰ GRECO Ketvirtasis vertinimo etapas „Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija“.

„tuo metu, kai jie rekomendacijas ruošia, jie bendrauja su skirtingų įstaigų atstovais. Man atrodo, kad lietuviai savicenzūroja ir nekalba visos tiesos ekspertams.“ R8.

Kalbėdami apie konkrečias GRECO vertinimo rekomendacijas, tyrimo dalyviai palankiai vertino Baudžiamojo kodekso antikorupcinių straipsnių reformą:

„Šiaip tos rekomendacijos, kurios liečia būtent tą baudžiamąjį persekiojimą, visos jos buvo iš principo neblogos. Kad mūsų formuluotės yra netikslios, vėlgi pastebėjimai buvo pakankamai taiklūs. Kad mūsų BK neatitinka tarptautinės konvencijos reikalavimų, kad mūsų sudėtis yra kažkur siauresnė. <...> Tai, kad mus vertė tobulinti įstatymus – gerai, tai, kad atkreipė dėmesį į netinkamą taikymą, kad bausmės netinkamos – gerai.“ R9,

„Jeigu mūsų baudžiamasis įstatymas tampa suderintas su tarptautiniais standartais, tai tvarkoj, tai reiškia, kad tam tikros naujausios landelės yra uždarytos. Sakykim, baudžiamąja prasme galima persekioti.“ R5.

Vienas vertingiausių GRECO pasiūlytų baudžiamosios teisės instrumentų – tai prekybos poveikiu kriminalizavimas:

„Manau, kad tos prekybos poveikiu atsiradimas – tai buvo esminė naujovė.“ R5,

„prekyba poveikiu – tai, mano galva, tos rekomendacijos ir jų atsiradimas pas mus įstatyme, jis įnešė labai gero vėjo tokio, nes niekas negalėjo suprasti, kaip galima žmogų teisti ne už kyšininkavimą, ne už piktnaudžiavimą tarnyba, bet už prekybą poveikiu“ R10,

„Prekyba poveikiu – šis nusikaltimas nebuvo kriminalizuotas daugelyje šalių, dėl šios Baudžiamosios teisės konvencijos nuostatos buvo daugiausia išlygų, net 15 išlygų tik dėl 12 straipsnio, dabar jis galioja daugelyje šalių, įskaitant ir Vidurio ir Rytų Europos šalis, kurioms tai visiškai nauja veika“; R3,

„Ypač STT pamėgo prekybos poveikiu bylas. Kodėl? Pareigūnai, tie, kurie ima kyšius, ženkliai tobulėja. Tokio akivaizdaus reikalavimo, akivaizdaus kyšio ėmimo tokių atvejų ko gero mažėjo. Nusikaltimo schemos tampa sudėtingesnės, pinigų ėmimas tampa neakivaizdus, kad čia man į kabinetą atneš... Atsiranda tarpininkai ir kyšiai užmaskuota forma... Tai, kas susiję su pareigūnais, darosi vis sudėtingiau išaiškinti. Prekybos poveikiu yra traukiami paprasti žmonės. Paprasti žmonės saugosi mažiau nei pareigūnai, kadangi ne visi supranta, kad būdamas paprastu piliečiu galiu už prekybą poveikiu būti traukiamas atsakomybėn. Tai juos lengviau pagauti.“ R9.

Epizodiškai minėta, kad norint spręsti apie prekybos poveikiu sėkmę, reikia sulaukti teismų praktikos:

„Pamatysim 2014 m. teismų praktiką ir pamatysim 2015 m. atiduotų bylų teismų praktiką. Pamatysim išteisinamuosius nuosprendžius. Galų gale pamatysim ir prekybos poveikiu išteisinamuosius nuosprendžius. Ir tada žiūrėsime.“ R7.

Kita svarbi naujovė – tai nuo 2003 m. Lietuvoje atsiradusi baudžiamoji juridinių asmenų atsakomybė, kurią rekomendavo GRECO. Jos panaudojimą apribojo teismų praktika:

„juridinių asmenų atsakomybė buvo visiška naujovė postkomunistinėse šalyse, tai didžiulė potenciali pergalė <...> praktikai turbūt dar nemato visos šių nuostatų naudos.“ R3,

„Pirmaisiais metais tai buvo visiška naujovė ir reikėjo perlaužti tą mūsų mąstymą, kad tai yra normalu juridinių asmenį traukti baudžiamąjį atsakomybėn. <...> Pradėjo ženkliai augti juridinių

asmenu, patrauktų atsakomybėn, skaičius. Tada prasidėjo priešingas etapas, kuomet teismai pasakė, kad per daug lengvai tuos juridinius asmenis traukiate, per daug plačiai suprantat, kaip parašyta BK. Pradėjo tą mūsų mąstymą keisti, teismų praktikoj atsirado tokių kliūčių, kurios pradėjo mažinti juridinių asmenų patraukimo atsakomybėn skaičius.“ R9.

Epizodiškai minėta, kad vienodų baudžiamųjų priemonių taikymas ir valstybės, ir privačiajam sektoriui nėra teisingas, tad taikydama šias priemones Lietuva nuėjo ne tuo keliu:

„Šiuo aspektu akivaizdžiai buvo nueita ne tuo keliu, nes, pvz., netgi ir teismai jau pradėjo nuteisinėti privačius asmenis už piktnaudžiavimą tarnyba.“ R10.

Taigi norint įvertinti net ir sėkmingiausiais laikomų baudžiamojo įstatymo pakeitimų (GRECO rekomendacijų) reikšmę, reikia ilgesnio laikotarpio, kai jau galima įvertinti teismų praktiką.

Kalbėdami apie **mažiau reikšmingas** GRECO rekomendacijas kriminalizavimo srityje tyrimo dalyviai užsiminė apie kyšiams priskiriamą nematerialią naudą, taip pat galimybę papirkimui, kyšininkavimui bei prekybos poveikiui taikyti universaliją jurisdikcija¹⁸¹. Šiomis galimybėmis kol kas nebuvo pasinaudota:

„Baudžiamoji atsakomybė už nematerialią naudą dar kol kas yra labai išplauta. Kaip įvertinti nematerialią naudą? Kokio sunkumo atsakomybė už tai gali būti?“ R5,

„Įstatymai labiau atitinka konvenciją, kai kur ir praplėsta – anksčiau kyšis buvo tik ekonominę vertę turintis dalykas, tai dabar gali būti pripažinti dalykai ir neturintys ekonominės vertės. Tik vėl atsiranda taikymo dalykai. Lyg ir įstatymai geri, bet kitas klausimas – kaip juos taikom?“ R9,

„Mes tą universalią jurisdikciją turime kaip kažkokį kibirą, į kurį galima bet ką sumesti. Kas yra universali jurisdikcija? Tai reiškia, kad jeigu nebaudžiama toje valstybėje, kurioje padaryta nusikalstama veika, vis tiek galima bausti. Ar žinai, kad berods 1990 m. daugiausia nužudymų buvo padaroma Švedijoje? Dėl to, kad pas juos universali jurisdikcija ir pradėjo žmonės kreiptis iš Ruandos ir Burundijos žudynių Švedijos teisėsaugininkams. Tai žiūrime į tą universalią jurisdikciją – „ai, rašom, tai vis tiek niekada nereikės. Vis tiek niekada netaikysim.“ R4,

„Gal kažkiek čia buvo perlenkta lazda, bet iš tikrųjų tai yra galimybė. Galimybė, kuria šiai dienai niekas nesinaudoja. <...> Asmuo, tarkim Baltarusijos pilietis, atvažiuoja į Lietuvą, gauna leidimą nuolat gyventi Lietuvoje. Gauname informaciją, kad gyvendamas Baltarusijoje, buvo labai korumpuotas, ir susijęs su valdančiais politikais. Tai mes turėtume realią galimybę tą asmenį traukti atsakomybėn už tai, ką jis padarė Baltarusijoje.“ R9.

„galimos situacijos, kad tai nėra tik kažkoks savitikslis, aklas įvedimas į kodeksą (...) Turint omeny tą mūsų Šengeno erdvę, santykius tarp valstybių, tai visumoje tai teigiamas dalykas“ R10.

Kitas GRECO rekomendacijų atneštas pokytis – tai formalus sankcijų už korupcinius nusikaltimus griežtinimas. Siekiant įgyvendinti rekomendaciją, buvo pakeisti BK straipsniai. Korupciniai nusikaltimai iš apysunkių virto sunkiais, o tai lėmė ilgesnius senaties ir teistumo terminus. Be to, sankcijų griežtinimas laikomas prevencine priemone: („žmogus, kuris pakliuvo į tą situaciją, jis nėra garantuotas, kad tas teisėjas jam pritaikys tas kompensacines priemones“ R10).

¹⁸¹ Šie pakeitimai itin aktualūs naujojo EBPO vertinimo kontekste, kuris nėra šio tyrimo objektas.

Kita vertus, nors procesine prasme tai buvo teigiamas žingsnis, vis dėlto teismų praktika yra linkusi skirti švelnesnes bausmes, tad sankcijos netapo griežtesnės:

„Didžiosios dalies korupcinių nusikaltimų priskyrimas prie sunkių atvėrė platesnes galimybes taikyti kriminalinės žvalgybos metodus, kitas procesinės prievartos priemones. Tai šitoj vietoj pliusas. Kitas dalykas kurį laiką kalbėdavome, kad už korupcines veikas bausmės yra per švelnios. <...> Tai vėlgi priskyrimas prie sunkių sudarė prielaidas tokiems asmenims reikalauti griežtesnių bausmių. Bet vėlgi viskas nuėjo ta linkme, kad atsirado alternatyvios švelnesnės bausmės. <...> Tai lyg ir gavosi ko gero, kad įstatymams pagriežtėjus, tai pritaikius kitas normas, bausmės vis tiek skiriamos tokios, kokios buvo skiriamos anksčiau. Prisitaikė sistema prie tos situacijos...“ R9,

„Kiekviena byla yra individuali, ir nors sankcijos yra pakankamai griežtos, bet tu vertini vieną konkretų atvejį atskirai. Šiuo atveju teisėjas, priimdamas sprendimą, visada žiūri kaip sankcijos sudėliotos. Ir eina ne nuo griežčiausios, bet nuo lengviausios.“ R10.

Politinių partijų finansavimo srityje GRECO rekomendacijų atnešti pokyčiai laikomi **teigiamais** (visų pirma dėl to, kad partijų ataskaitas turi tikrinti aiškiai apibrėžti auditoriai, kad išsikristalizavo valstybės institucijų atsakomybė už politinių partijų finansavimo įstatymo priežiūrą), **tačiau tobulintiniais**.

„Tos rekomendacijos – tai dalis jų tikrai neblogos, dalis pasitvarkė. <...> Kaip dabar žiūri, tai gerai, kad atsirado tiksliai apibrėžti auditoriai. Dėl jų darbo kokybės galime kalbėti, bet tai, kad VRK turi nustatyti techninę užduotį, kad tai nėra eilinis auditas, manau, kad tai yra gerai. <...> Galbūt neblogai, kad parašyta, kuri institucija turi lyderiauti.“ R6,

„Formaliai mes ją įgyvendinome [rekomendaciją turėti už politinių partijų finansavimą atsakingą instituciją -- aut. past.].<...> esant efektyviai institucijai, ar tai VRK būtų, ar bet kuri kita, jeigu jinai gerai tikrintų, ta prasme, esant dideliam filtrui ir smulkiam filtrui, sunkėtų juodosios buhalterijos panaudojimas...“ R5,

„Nėra tobulas. Bet saugiklių yra sudėta.“ R7.

Vienas tyrimo dalyvis buvo kritiškesnis VRK institucijos veikimo atžvilgiu, tad nustatytas funkcijų reguliavimas po GRECO rekomendacijos (kuri GRECO laikoma tinkamai įgyvendinta) jo nuomone nėra patenkinamas:

„Man atrodo, kad pribrendo reikalas peržiūrėti VRK veikimą, jis negali būti toks, koks jis yra. Susidaro įspūdis, kad ten daug gabių žmonių, daug gerų žmonių, bet kai pasižiūri, kaip jie veikia dėl pažeidimų rinkimų laikotarpiu, kaip jie reaguoja, pasidaro neaišku, ar tikrai taip, ar tikrai čia pats geriausias būdas veikti?“ R8.

Bene labiausiai **kontraversiška** laikoma GRECO 2005 m. pasiūlyta rekomendacija dėl rotacijos įvedimo srityse, kuriose kyla didžiausia korupcijos rizika. Lietuvoje ši priemonė buvo išplėtotą ir pritaikyta plačiau valstybės tarnyboje, tačiau tokios rekomendacijos pasekmės ne visiems atrodo priimtinos. Neigiamai vertinę šią priemonę, teigė, kad mažai šaliai ji netinka ir kaip antikorpucijos priemonė nesunkiai apeinama:

„Nu kaip tu išrotuosi žmogų iš kelio posto į uostą? Tai specifika: į oro uostą, į geležinkelių

terminalą. Juos apmokyt reikia! Šalis – ten vėlgi ta pati problema – šalis yra maža. Mes išteklių turim tiek, kiek turim. <...>. Ir dabar dėl formalaus dalyko, jis ten tris metus atidirbo, ir mes jį tada vėl metus mokysim, kad jisai tada galėtų dirbti tada jau su jūriniais konteneriais.“ R1,

„Man atrodo, kad nesąmonė. Vienas dalykas – tai brangiai kainuoja. Jeigu kas nors vežė per muitininkų postą, kur yra vienas muitininkas ir jį perkėlė per 15 km, tai ar sunku pasukti savo furą per kitą muitinės postą? Tai jeigu teisėjas ėmė kyšius viename teisme, tai ką, nesurasi, kaip kreiptis į kitą teismą? Aš čia įsivaizduoju, kaip kokiose JAV iš Niujorko į Teksasą kilnoti. Bet Lietuvoje – ar Skuodas, ar Balbieriškės, tai koks skirtumas?“ R4,

„Klausimas, ar ta rotacija tokioje šalyje kaip Lietuva ką nors iš principo išsprendžia ir kam ji yra skirta? Man atrodo, kad stambiają korupciją ji vargu, ar gali įveikti, nes Lietuvoje yra labai maži atstumai <...>.“ R8.

Kita dalykas, kad rotacija sukelia didelę psichologinę problemą – stažą sukaupusių žmonių nereikalingumo valstybei jausmą, taip pat nusivylimą valstybe:

„Iš tikrųjų ar organizacijai reikia laikyti kažkokią dėžę žinių mano asmeny, ar reikia? Gal tada paprasčiau iš jo išspausti, tegul jis aprašo lankstinuke tą savo patirtį ir eik tu lauk, žinai... išsirotuok...(juokiasi)“ R1,

„Reikalaudami žmogaus rotacijos, mes jam turime sudaryti tam tikras kažkokias tai sąlygas. O jeigu panašių analogiškų pareigų nėra? Kur jam vykti, jeigu tam mieste, rajone net panašių pareigų nėra? Jį atleisti iš pareigų vien dėlto, kad būtų išlaikytas rotacijos principas?“ R9.

ar net priešingą efektą – korupciją:

„<...> jeigu žmogus žino, kad po rotacijos jis bus paleistas be jokios galimybės sugrįžt, tai manau, kad priešingai ta rotacija gali apsisukt, lygiai tokiu pat principu tai gali paveikti korupcinę praktiką dėl ateities neužtikrintumo, žmogus gali ieškoti trumpalaikės naudos tam tikroj situacijoje ir jis ją gali gauti.“ R5.

Kalbėdami apie teigiamas rotacijos puses, tyrimo dalyviai (dažnai tie patys, kurie matė daug minusų) minėjo galimybę ne tik mažinti korupcijos riziką, bet ir didinti darbuotojų kompetenciją, pritraukti naujų lyderių:

„Dėl institucinės kultūros ir vidutinio sluoksnio pokyčių na čia jau kitas klausimas. Tokiu atveju rotacija galėtų suveikti.“ R8,

„Žiūrint antikorupcine prasme, tai rotacija yra pozityvu, čia jau iš apskaitos, iš valdymo standartų taip yra, kad pernelyg ilgai vienoje vietoje būnantis asmuo kelia korupcinę riziką iš principo, net jeigu jis labai atsparus yra.“ R5,

„Na, tai mano nuomone, kad rotacija yra teigiamas procesas ir... nėra jau tokia imperatyvi pas mus ta rotacija, bet deadline'ai sudėlioti... Praeina penki metai, pasitikrink savo kompetencijas... nes su kompetencijomis pas mus tai nėra labai gerai....<...> rotacija praplečia galimybes atrasti naujų lyderių.“ R7,

„Ten rotacija, kur iš tikrųjų žmogus, dirbantis betarpiškai vienoj kažkokių teritorijoj, tarkim, policijos įgaliotinis, jis susigyvena su vietiniais gyventojais, jam atsiranda nepatogumai. Arba dirba viename muitinės poste pakankamai ilgą laiką, pažįsta per pasienio postą keliaujančius asmenis, atsiranda kažkokie asmeniniai ryšiai, gal tokiais atvejais pakeisti tokius asmenis visai verta.“ R9,

„O muitinės aišku ten milžiniška problema. Ten tie postai, jie ten iš tikrųjų <...> ne veltui po visą postą ir nuima.“ R1,

„rotacija sukuria galimybę išvengti pažinčių, bendrų pažįstamų, giminaičių įdarbinimo prasme. Tai teigiamas rezultatas iš tikrųjų. Rotuoti asmenis reikia, pačiai institucijai suteikia naujų galimybių, naujų iššūkių.“ R10.

Apie rotacijos priemonę, kad ji būtų kuo naudingesnė ir atneštų kuo mažiau neigiamų pasekmių, reziumavo vienas tyrimo dalyvis, teigęs, kad „rotacija rotacijai nelygu. Ne vien mechaninė kad būtų, tokia išmanioji“ R5.

Vertindami ketvirto etapo GRECO rekomendaciją dėl lobizmo, tyrimo dalyviai buvo skeptiški dėl priimamo naujo teisės akto veiksmingumo, kad ši rekomendacija bus įgyvendinta labiau formaliai nei iš esmės, kad mes nesame dar jam pasirengę.

„Nereikia tikėtis, kad ir su ta lobizmo veikla viena dieną staigiai ims ir įvyks kažkoks proveržis. Turbūt ir tas naujas lobizmo įstatymas – gal jau yra? – jis irgi bus toks, kad kiek pažengei į priekį, tiek ir įstatymas pažengs į priekį. Iš tikrųjų vargu, ar bus valios priimti įstatymą, kuris viską apvers aukštyn kojom.“ R5,

„O dėl lobistų veiklos turime įstatymo projektą. Manau, kad minimaliai esam įgyvendinę IV turo rekomendaciją.“ R7,

„Kodėl atsirado lobizmo įstatymas? Ar ne todėl, kad pasakė – duokite įstatymą. Lobizmo įstatymas yra absoliučiai tuščias, todėl, kad jame nėra ką įrašyti.“ R4,

„Man atrodo, kad privatus sektorius bijo, kad šis įstatymas taps dar vienu teisėsaugos įrankiu prieš juos. Stebėsenos įstaigos kaip VTEK tokį įstatymą mato kaip įrankį, skirtą visų pirma jiems. Bet man atrodo, kad be abipusio jausmo visų suinteresuotų pusių, kodėl šis įstatymas yra naudingas, jis realiai nepajudės iš mirties taško.“ R8.

Atsakydami į klausimą apie GRECO 2014 m. rekomendaciją dėl geresnio teisėjų bendravimo su visuomene, tyrimo dalyviai pasidalijo į **dvi grupes**. Vieniems tai atrodė labai gera pastaba, nes teisėjai yra nepriklausomi, o TO jiems galėtų patarti. Tyrimo dalyvių nuomone, teisėjai turėtų aiškiai, suprantamai formuluoti savo nutartis, kad jų nereikėtų aiškinti tiems, kam jos yra skirtos:

„Teisėjas yra tarnystę visuomenei atliekantis žmogus. Jisai rašo ne sau, jis rašo toms šalims. Jeigu jis turi parašyti taip, kad po to dar reikėtų aiškinti.“ R4,

„Tai su šia rekomendacija tikrai sutinku. Nekalbu apie teismus, nes jie paskutiniu metu bando daugiau aiškinti savo sprendimus, bet daugeliu atveju tie sprendimai būna na tik kad nesuprantami visuomenei ir ne teisininkams, bet nesuprantami ir kai kuriems proceso dalyviams. Kartais motyvacija visiškai nesuprantama, teksto sudėtingumas begalinis, rašoma labai sudėtingai tam, kad atrodytų labai protingas.“ R9,

„O to bendravimo su visuomene mes irgi susiduriame su tuo, kad tai yra milžiniška problema. Sprendimai neaiškūs, žiniasklaida juos iškraipo, išima iš konteksto, vat kas yra blogiausia, kad visuomenė gyvena žiniasklaidiniu supratimu...“ R1.

Kitų tyrimo dalyvių nuomone, problema nėra tokia didelė, nes padėtis gerėja, teisėjai bendrauja atviriau:

„Manau, kad mūsų teisėsauga ir teismų atstovai daugelį metų turėjo bendravimo su visuomene ir žiniasklaida iššūkį. Džiaugiuosi, kad teismai, mano akim, vis daugiau dėmesio skiria šiam klausimui. Per pastaruosius keletą metų padarė šiokią tokią pažangą, pradėjo bendrauti atviriau, geriau aiškinti tam tikras rezonansines bylas... Ne visą laiką“ R8,

„Mes turime pavyzdžių, kai teisėjai socialiniuose tinkluose komentuoja savo priimtus sprendimus. Turim teisėjų, kurie galvoja, kad... na jis valstybės vardu priėmė sprendimą ... minimaliai pakomentavo. Tai aš nemanau, kad mūsų teismai tokie jau yra uždari. Nuo teismų sistemos suvokimo principo labai priklauso, nuo tų žinių apie teismų sistemos veikimą. <...> Ir jeigu mes ekspertam pristatom tik tų nuomonę, kurių netenkina teismų sprendimai... tai aišku tada ir susidaro įspūdis, kad nepakankamai atviri tie teismai.“ R7.

Vienam tyrimo dalyviui ši GRECO rekomendacija atrodė labai gera, nors jai ir priešinamasi:

„Puiki rekomendacija (...) Tai suartina visuomenę su teismais pasitikėjimo prasme. Tai rodo, kad teismai nėra uždari (...) jeigu juo labiau rezonansinė byla. Visuomenė nori žinoti, kokie yra to sprendimo argumentai“ R10.

Vienas tyrimo dalyvis minėjo, kad nepasitikėjimo teismais problema – tai įsisenėjęs klausimas, susijęs su žemės gražinimu:

„Žinot, kokią pagrindinę šiandien aš įžiūriu užsibuvusią problemą? Žemės gražinimo klausimą. Iš visi šie procesai atsidūrė bendrosios kompetencijos, administraciniuose teismuose aibės bylą. Civilinių, administracinių. Ir tas procesas besitęsiantis iki dabar, jau peržengia bet kokias ribas, ir piktų žmonių yra labai daug šiam kontekste ant teismų.“ R7.

Apibendrinant GRECO ir šios grupės teikiamų rekomendacijų reikšmę, tyrimo dalyviai teigiamai vertino GRECO mechanizmą dėl plataus požiūrio ir negalėjo įvardyti nė vienos rekomendacijos, kuri būtų žalinga ar neatitinkanti tikrovės. Tyrimo dalyvių nuomone, GRECO stiprioji pusė – bendravimas su Lietuvos atstovais ir suteikta galimybė apsiginti savo poziciją. Kita vertus, Lietuvos atstovai yra linkę save „cenzūruoti“, ekspertams nepasakoma visa tiesa, todėl vertinimo procesas nėra laikomas visiškai objektyviu. Tyrimo dalyviai teigiamai vertino GRECO „atneštą“ Baudžiamojo kodekso antikorpucinių straipsnių reformą, visų pirma pasiūlytus naujus teisės institutus – prekybą poveikiu ir juridinių asmenų atsakomybę, taip pat sankcijų už korupcinius nusikaltimus griežtinimą, palengvinusį tam tikrus procesinius veiksmus. Kita vertus, dėl teismų praktikos sankcijos netapo griežtesnės, o juridinių asmenų baudžiamosios atsakomybės taikymas apribotas, nes neatitinka Lietuvos specifikos.

Mažiau reikšmingomis GRECO rekomendacijos kriminalizavimo srityje laikomos nematerialios naudos priskyrimas kyšiams ir universaliosios jurisdikcijos taikymas korupciniams nusikaltimams, tačiau tai laikoma galimybe, kuria kol kas nepasinaudota.

Politinių partijų finansavimo srityje GRECO rekomendacijų atnešti pokyčiai laikomi teigiamais,

tačiau tobulintini.

Labiausiai kontraversiška laikoma rotacijos valstybės tarnyboje priemonė, kurią dar 2005 m. pasiūlė GRECO, tačiau vėliau Lietuvoje ji buvo išplėtota. Tyrimo dalyviai taip pat buvo skeptiški dėl lobizmo įstatymo, nes ši GRECO rekomendacija buvo įgyvendinta labiau formaliai nei iš esmės. Informantų nuomonės išsiskyrė dėl GRECO rekomendacijos, kad teismai ir prokuratūra turi daugiau bendrauti su visuomene: vieniems ši rekomendacija pasirodė labai svarbi, kitiems mažiau aktuali. GRECO neįvardijo labai svarbios su teismais susijusios specifinės Lietuvos problemos – žemės grąžinimo klausimo.

4.3.2. JT rekomendacijų reikšmė

JT antikorupcinio vertinimo mechanizmas nėra labai gerai žinomas tyrimo dalyviams. Skirtingai negu GRECO, kuriame Lietuva yra nuo 1999 m. ir perėjo jau beveik keturis vertinimo etapus, JT vertinimas pagal JTKPK vyko tik vieną kartą 2012 m. Tada buvo parengta vertinimo ataskaita, pateiktos rekomendacijos, tačiau nenumatyti rekomendacijų vertinimo terminai ar pažangos stebėseną.

Tyrimo metu buvo siekiama išsiaiškinti, kokia JT rekomendacijų reikšmė. Tyrimo dalyvių nuomone, **JT rekomendacijų reikšmė nedidelė** dėl to, kad pačios rekomendacijos ir JT vertinimo mechanizmas yra labai aptakus – lemiamas žodis dėl ataskaitos tenka vertinamajai valstybei, o ne vertintojams ar plenariniam posėdžiui:

„JT yra silpnesnės, nes jos neturi plenarinio posėdžio, per kurį būtų tvirtinamos ataskaitos, o vertintojai galėtų nepritarti šalies pozicijai.“ R3,

„Tos rekomendacijos buvo kur kas aptakesnės.“ R5.

JT neturi rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmo:

„JT nedaro tų rekomendacijų įgyvendinimo follow-up’o“¹⁸².“ R5.

Tyrimo dalyviams buvo sunku įvardyti konkrečias JT skirtas rekomendacijas, epizodiškai minėta rekomendacija dėl galimybės juridinį asmenį pripažinti nukentėjusiuoju, apie kurią prisiminta tik po kelerių metų:

„Jeigu teisingai prisimenu, ten buvo viena rekomendacija, kad juridinis asmuo galėtų būti nukentėjusysis baudžiamajame procese. Seime yra projektas A. Paulausko registruotas. Iš tikrųjų ateina laikas. Atėjo ta rekomendacija, kurios mes iki galo nesupratome, atėjo laikas, vos 4-5 metai ir apie tai pradėdame patys galvoti.“ R5.

¹⁸² Follow-up (angl. *tolesnės peržiūros*).

Mėginant išsiaiškinti kitas priežastis, dėl kurių JT rekomendacijų reikšmė nedidelė, tyrimo dalyviai teigė, kad jos nėra artimos, nėra praktiškos, standartas yra žemiau lūkesčių:

„<...> aktualumas yra prarastas. (vienos aktualesnės, kitos ne tokios aktualios? – tyrėja). Artimesnės gal, praktiškesnės.“ R7,

„Manau, kad UNCAC – tai dar vienas įrankis antikorupcinių įrankių pakete. Matyčiau taip. Šiaip gerai, bet kas toliau? Viskas galiausiai sueina į nacionalinius įstatymus ir tai, kaip mes juos taikom. Ir tas dėmesys, kai mes kažko nepadarom, mums tikriausiai bus mažesnis nei kokiai nors didesnei valstybei.“ R8,

„JT tas standartas turi būti adaptuotas pagal žemiausią vardiklį. <...> Tas minimumas braukiamas žemiau mūsų, sakykim taip, lūkesčių.“ R5.

Atsakydami į klausimą apie JT (ir kitų TO, įskaitant GRECO per ankstesnius vertinimo etapus bei Europos Sąjungos) pateiktą pastabą dėl to, kad Lietuvoje vis dar nėra specialaus teisės akto, užtikrinančio pareiškėjų apsaugą, tyrimo dalyviai teigė, kad minimali pareiškėjų apsauga Lietuvoje užtikrinama:

„Baudžiamajame procese pas mus yra minimalios galimybės apginti pareiškėją, o administraciniame procese manau, kad užtenka minimalių įrankių.“ R7,

„Dėl tos rekomendacijos mes iš principo atsikirtome dėl to, kad yra įvairiuose teisės aktuose numatyta pranešėjų apsauga.“ R5,

„Tai šitoj vietoj nemanau, kad pareiškėjų apsaugai kažko reikia. Manyčiau, kad tai, kas yra, yra pakankama.“ R1.

Kitų tyrimo dalyvių nuomone labiau išplėtotą pareiškėjų apsaugą praktikoje neveiktų Lietuvoje dėl mažo mūsų šalies dydžio

„Na, mes esame maža šalis.“ R7,

„Man atrodo, kad mes nuėjome tuo keliu, mes bandome kopijuoti arba perkelti tai, kas galima ir įmanoma realizuoti didelėse valstybėse. Mažoje šalyje, mažoje valstybėje, tokia, kokia yra Lietuva, pareiškėjų apsaugos siūlymai tokie, kokie jie yra, jie niekada neveiks...Todėl, kad mes esame per maži.“ R1,

ir mentaliteto, kad pranešimas – tai įskundimas:

„Mūsų supratimas, kad davimas parodymų prieš kitą – tai supratimas, kad tai yra įskundimas kažkoks. Tas asmuo, kuris taip pasielgė, paskui labai visuotinai smerkiamas. Aišku, galime priimti tą įstatymą, bet kaip apsaugoti tą pareiškėją nuo visuotino pasmerkimo? Sunku tą mechanizmą surasti. Įstatymas gali būti, bet kiek jis bus veiksmingas? Bet aišku, jis reikalingas.“ R9,

„Paimk darbo drausmės pažeidimą, mokėjimus vokeliuose. Įmonėje vat moteris pranešė dėl Uspaskicho, nu kas ją apsaugos? Kur jinai eis? Gerai, sudėliosim. Bet praktiškai? Kaip tu praktiškai tą žmogų apsaugosi? Nu jinai dirba tuose Kėdainiuose, ar kita įmonė drįs tą žmogų paimti į darbą? Nusileiskim ant žemės.“ R1,

„Na, nelinkęs aš tų anonimiškumų, nelinkęs kurti tos skundikų valstybės.... Aš skatinu pilietišką valstybę, pilietišką žmonių poziciją... o ne skundikų institutą.“ R7,

„Manau, kad vis dar laikomasi pozicijos, kad tai yra... na kažkaip...sovietmečio skundikų sindromas... Gerai yra tai, kad vis dėlto po truputėlį vis daugiau žmonių supranta skirtumą tarp pranešėjo ir skundiko, tas žodis jau vis labiau įsitvirtina leksikone, žodyne.“ R8.

Anot kai kurių tyrimo dalyvių, šią priemonę galima būtų įgyvendinti, pradėjus keisti požiūrį į pareiškėjus ir pradėjus jausti jų naudą:

„Kodėl mes tebekalbame apie tokių žmonių apsaugą? Ar neturėtume atsidėkoti tokiems žmonėms? Kad žmogui, pranešusiam apie negeroves, kas nors patapšnotų per petį, kad jis būtų paskirtas į aukštesnes pareigas? Na, jeigu darbdavys užsiima nusikalstama veika, tai gal visuomenė galėtų pagerbti tokį žmogų? <...> Galėtume pradėti keisti požiūrį.“ R3,

„Sakyčiau, kad pranešėjų tema ir pranešimų kanalai šiuo metu virto na tokiu ... pusgyviu apendiksu... Na yra, bet realiai niekas nesupranta, kaip tai galėtų padėti jiems suvaldyti su korupcija susijusias rizikas, neskatina žmonių to daryti. <...> Aš matau, kad naujoji viešojo sektoriaus karta kitaip supranta pranešimų kanalų naudą.“ R8.

Epizodiškai minėta, kad problema opi ir Lietuvoje neišspręsta:

„Jis pranešęs tampa skundiku, užsitraukia nemalonę. Yra spragų, kur dar padirbėti. Baudžiamosiose bylose tas pranešėjas nėra išgrynintas toksai. Dažnai teigiama, kad jis yra priverstas pareigūnų taip elgtis. Nėra grynas jo statusas. Baudžiamąja teisine prasme jis nėra apsaugotas. Skatinam, bet neapsaugom. Tai yra Lietuvos problema.“ R10.

Pasiteiravus apie kitą JT rekomendaciją (pastebėjimą) dėl didesnio institucijų bendradarbiavimo kovojant su korupcija ir keitimosi informacija, vieni tyrimo dalyvių pritarė šiai pastabai, tačiau nežinojo, kaip jį užtikrinti praktiškai:

„Tu gali bendradarbiavimą aprašyti kokiais nori susitarimais. Teisės aktais, kodeksais, kuo tik nori. Jeigu nebus normalaus to bendradarbiavimo turinio prasme tarp institucijų, neformalaus, jokie teisės aktai nepadės, jokie.“ R1,

„Tai sustiprinkim bendradarbiavimą, padarykime vienus bendrus mokymus. (ironiškai) <...> Dirbtinai neišspręsi. Negali pasakyti, kad tu, tu ir tu iki trečiadienio susidraugaukit. Nebus taip.“ R4,

„Nėra domėjimosi, ką mes galėtumėme panaudoti iš kitų institucijų. Taip, VRK pasiima iš VMI ir iš VTEK deklaracijas, bet vat tokio, kaip mes galime kelių institucijų duomenis sujungti ir apibendrinti... ir iš to padaryti analizę, to nėra...“ R6.

Kitiems tyrimo dalyviams atrodė, kad ši rekomendacija atsirado dėl nuomonių įvairovės vertinimo metu, todėl nematė didelės problemos:

„Na tai turbūt dėl to, kad pas mus institucijų yra pakankamai daug, kurios veikia. Kai vyksta interviu su tais darbuotojais, ko gero, pastebima, kad skirtingai suprantama problematika, situacija ar vertinimas yra skirtingas.“ R9,

„Aš nematau didelės problemos. Politiniame lygmeny sureguliuota, tai yra TM atsakomybės sritis ir vykdomosios valdžios. Teisėkūros srityje turime Antikorupcijos komisiją ir centrinė įstaiga yra Specialiųjų tyrimų tarnyba. Turbūt tos pozicijos nuotrupos dėl nesveikos konkurencijos ... nubyrėjo į kažkokio eksperto ausį.“ R7.

Apibendrinant JT antikorpinių rekomendacijų reikšmę, galima daryti išvadą, kad ji nedidelė. Pagrindinės priežastys – įvykęs tik vienas vertinimo etapas, vertinimo mechanizmo su atsiskaitymo terminu nebuvimas, Lietuvai skiriamas per mažas dėmesys šiame globaliame mechanizme, rekomendacijos neatitinka lūkesčių, nėra imperatyvios. Tam tikros konkrečiai JT įvardytos problemos, pvz., pareiškėjų apsauga ar didesnis institucijų bendradarbiavimas, sunkiai išsprendžiamos praktiškai, tačiau pakeitus požiūrį, padėtis galėtų gerėti.

4.3.3. Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaitos reikšmė

Pasiteiravus apie Europos Sąjungos 2014 m. Kovos su korupcija ataskaitą ir jos reikšmę Lietuvai, tyrimo dalyvių nuomonė išsiskyrė. Vieni minėjo, kad ji yra aktuali, kad ja vadovaujamasi kaip parankine knyga, siekiant apsiginti nuo neigiamų teisėkūros iniciatyvų (žr. 4.2.3 dalį apie TO vertinimo mechanizmų pridėtinės vertės suvokimą), taip pat dėliojant veiksmų prioritetus, atkreipiant dėmesį į tam tikras sritis:

„Mes galime Europos Komisijos ataskaitą nagrinėti, vertinti, būti vieni iš pirmųjų turbūt Europos Sąjungoje, kur ją viešai aptariam, arba galime ją perskaityti savo elektroniniame pašte ir kažkam pasakyti, kad, jo, skaičiau. Ir padėti... O mes jau antri metai iki šiandien žiūrim, kad jos nenuėitų perniek iš tikrųjų <...> visokių iniciatyvų yra, ir sugrįžtame prie ataskaitos, prie GRECO rekomendacijų.“ R7,

„(s)veikatos apsaugoje tikrai pastaraisiais metais vyksta daugiau įvairiausių iniciatyvų, daugiau skiriama dėmesio antikorpucijos klausimams negu prieš keletą metų. Sunku pasakyti, ar tai yra EK ataskaitos pasekmė. <...> Kas liečia kitas temas. Yra rekomendacijos VTEK, VRK.... Pasikeitė VTEK vadovas, su naujuoju vadovu VTEK įstaiga pagerėjo, nes prieš keletą metų buvo apskritai neaišku, ar ši įstaiga reikalinga. <...> Dėl STT...Labai sunku pasakyti ir pamatuoti, kad STT daugiau dėmesio aukšto lygio korupcijai... Tai, kad STT dabar daugiau dėmesio skiria anksčiau netyrinėtom sritim, yra faktas.“ R8.

Kiti tyrimo dalyviai buvo labiau skeptiški ir teigė, kad nieko naujo iš ataskaitos nesužinojo, kad apie joje nurodytas problemas jau buvo rašyta kituose vertinimuose:

„Manau, kad ji nieko naujo nepasakė. Mes visi tą suvokiam ir yra tas noras ir tą sveikatos apsaugą sutvarkyti, ir viešuosius pirkimus. Tai klausimas – kaip mums sekasi.“ R5,

„Iš kur tai atsirado „įvertinti pajėgumus“. Tai atsirado anksčiau Teisės instituto ar kitos organizacijos darytas tyrimas apie visas institucijas... EK tai perėmė. <...>... Esu girdėjusi interviu, kuriame oficialiai sakoma, kad VRK – tai tik skelbimų lenta, kad VRK gauna informaciją ir ją platina, visai nebuvo akcentuojama, kiek VRK realiai daro. Nebuvo akcentuota, kokias išlaidas VRK nustato ir pripažįsta išlaidomis. Ko gero, EK ir rėmėsi tuo tyrimu.“ R6.

Be to, tyrimo dalyviai teigė, kad Europos Komisijos įvardytoji smulkiosios korupcijos sveikatos sektoriuje problema yra aktuali, tačiau ji nėra svarbiausia šiame sektoriuje:

„sveikatos apsaugoj ne padėka ten problema“ R2,

„jeigu kalbėt apie atsidėkojimą medikams, tai tą problemą gvildendami mes nelabai matom, kiek yra perteklinių projektų... kokie yra viešieji pirkimai, kas yra perkama, kaip yra nustatomas santykis su privačia medicina tų pačių valstybės įstaigų“ R7.

Vienas tyrimo dalyvis teigė, kad EK įvardytoji problema „balsų pirkimas per rinkimus“ neturėtų būti siejama su partijų finansavimu ir kad tai nėra išskirtinė Lietuvos problema:

„Man šis dokumentas labai keistas. Kad balsų pirkimas prilygintas korupcijai apie partijų finansavimą kur šnekėta... Netiesiogiai galbūt tai yra partijų veikla, bet nemanau, kad pačios partijos... <...> Na ta situacija su balsų pirkimais buvo labai eskaluojama, būtent pagal tai yra parengta, tų pirkimų yra ir kitose valstybėse ir labai žiaurių...“ R6.

Apibendrinant tyrimo dalyvių nuomonę apie ES ataskaitos reikšmę, galima būtų daryti išvadą, kad ji yra artimesnė, aktualesnė, nes ją paskelbus institucijos ėmėsi veiksmų, atsižvelgdamos į EK pateiktas pastabas. Tokią išvadą galima daryti, atsižvelgiant ir į tyrimo dalyvių Europos Sąjungos vizualizaciją, jos tapatinimą su „auditoriumi“, „valstybės tarnautoju“, „šeima“ ir „klasės tėvų susirinkimu“. Turbūt didžiausia Europos Sąjungos ataskaitos reikšmė – tai dėmesio atkreipimas į tam tikras problemas, politinės valios joms spręsti (šalies noro „pasitempti“) stiprinimas. Be to, epizodiškai minėta, kad ES ataskaita padeda apsisaugoti nuo ydingų teisėkūros iniciatyvų, norint sugriauti gerai sukurtą sistemą.

Svarbu paminėti, kad ES ataskaita susilaukė valstybės institucijų dėmesio nepaisant to, kad ją rengiant buvo menkai konsultuotasi su institucijų, kurioms pastabos yra skirtos, atstovais ir nebuvo aiškiai nustatyto priežiūros mechanizmo. Tiesa, apie pirmąją ES ataskaitą buvo plačiai rašoma žiniasklaidoje.

4.3.4. Kada antikorporacinės rekomendacijos reikšmingos ir nuo ko tai priklauso?

Tyrimo metu informantų buvo prašoma įsivaizduoti idealų TO vertinimo mechanizmą ir veiksmingas rekomendacijas – kokios jos turėtų būti ir kokius kriterijus atitikti. Tyrimo dalyviai minėjo, kad rekomendacijos turi būti aiškios, prieš jas suformuluojant turi būti išklaudyta valstybės pozicija, nustatyti rekomendacijų vykdymo terminai, vertinimo mechanizmas (be sankcijų):

„Aiški. Ir turi būti keletą žodžių apie tai, kodėl tai reikia padaryti. Ir keletas žodžių turi būti priimti, išgirdus pasiaiškinimus iš valstybės, kodėl taip nėra. Turi būti pasakyta, kada pažiūrėsime, ar jūs tai padarėte...“ R4,

turi vykti konsultacijos su vertinamąja valstybe

„konsultuojasi su vietiniais. Reikia konsultuotis.“ R6,

neturėtų būti imperatyvios, jos turėtų suteikti veikimo laisvės

„Ar į tą rekomendaciją žiūri kaip į imperatyvą, ar pati organizacija žiūri, kad jos rekomendacija yra imperatyvi. Ar vis tik tu duodi rekomendaciją, o valstybei narei leidi pasirinkti kaip ir kiek. Ta prasme gal kitaip?“ R1,

suteikiančios ekspertinės pagalbos,

„Elementariai galbūt mes kai kurių dalykų praktinių ir nežinojome. Tada atsiranda rekomendacijos, kurios rekomenduoja kažką pasitvarkyti. Viskas, šaunu. Tada gilini, jinai tikrai tada veiks.“ R1,

„bet čia parodoma garsiai, žiūrėkit, čia yra tam tikrų... na ne problemų, bet tam tikrų aspektų, tam tikrų iššūkių... ką jūs galite pasitvarkyti.“ R5,

neturėtų būti formalios ar formaliai įgyvendinamos

„Ne tai, kad formaliai iš konvencijos teksto toksai nuleistas.“ R2,

„naudinga, kuri veiks, kuri nėra formali, kuri turi turinį <...>“ R1,

„Ar jos tikrai sprendžia problemas, ar tiesiog visi išmoksta ataskaitas rašyti?“ R6,

„(j)ei tas rekomendacijas įgyvendinti nuosekliai, tai ta nauda yra ta, kad matyti, jog iš tikrųjų valstybė daro pastangas arba nedaro tų pastangų. Formaliai ar neformaliai žiūri į tas rekomendacijas.“ R5.

Informantų nuomone, rekomendacijų reikšmingumas priklauso nuo valstybės noro, pasirengimo jas įgyvendinti:

„nuo pasirengimo įgyvendinti ir pripažinti.“ R7,

„Bandoma apeiti, išsisukti, nieko nedaryti, nėra to noro, kad va, darom, įgyvendinam. Yra tas neigiamas nusistatymas, priešiškas, kad „kas čia mums iš šono turi nurodinėti, kaip mes turime elgtis?“ R9,

„Jeigu GRECO laiko problemą ant savo rankų ir ją mato ir rodo, bet pastatyti tą problemą ant kojų turi pati valstybė. GRECO rodo tik žaizdas, kas blogai.“ R10.

Vienas tyrimo dalyvis teigė, kad gerai sukurti standartai turėtų būti kaip gyvas teisės instrumentas, kuris laikui bėgant vystosi:

„Kaip Europos žmogaus teisių teisme yra tas „living instrument“, tokia sąvoka... t.y. tas pats tekstas savo prasme keičiasi laikui einant, ir konvencija vystosi.“ R4.

Atsakydami į paskutinį klausimą apie sąsają tarp rekomendacijų įgyvendinimo ir korupcijos mažėjimo šalyje, vieni tyrimo dalyviai teigė, kad sąsają įvardyti būtų sunku, kad pokytis pasiekiamas vidaus priemonėmis, kad tai natūralus procesas:

„Nežinau. Tai pernelyg vienas nuo kito nutolę dalykai. Turėčiau išanalizuoti visus tarpinius elementus tarp jų.“ R3,

„Aš tų rekomendacijų neatskirčiau nuo kitų valstybės veiksmų. Vienas iš veiksmų ir tiek, bet ne kažką.“ R4,

„prioritetą atiduočiau mūsų šalies norui tvarkytis viduj tinkamai ir atsakingai... Va, o pasiimti ką siūlo na... <...> protingas žmogus kaip ir protinga valstybė negali ignoruoti nuomonę iš šalies“ R7,

„Tai turbūt natūralūs daugiau procesai. Tos tarptautinės organizacijos turbūt iš niekur neatsiranda ir tų rekomendacijų nesukuria, yra kažkoks tikslas. Kaip ir pačios Europos Sąjungos. Lygiai taip pat ir valstybės nori nenori jos turi kažkaip į geresnę pusę kurtis, plėtotis ir panašiai. Turbūt tie du procesai yra turbūt lygiagretūs iš tikrųjų.“ R2.

Kiti tyrimo dalyviai matė sąsają; teigė, kad rekomendacijos padeda mums eiti į priekį, kai mes lygiuojamės į kitas valstybes:

„Mažiau daugiau, bet tam tikrą poveikį daro.“ R9,

„<...>bet kuriuo atveju mes nesame pasaulio lyderiaujanti valstybė pagal antikorupcines praktikas, tai šiuo atveju turbūt labai gerai pasiimti tas praktikas iš kitų lyderiaujančių valstybių. Kol kas. Kažkada galbūt ateis laikas, kai mes būsime labai aukštam lygmenyje ir mes kažkokias madas diktuosim.“ R3,

„Rekomendacijos davė ir tam tikrą foną. Dažnai buvo panaudotos kaip paskatos priimti įstatymų pakeitimus, kartais net naujus įstatymus. Aš manau, kad bet koks tarptautinis vertinimas – tai puiki proga pamatyti save iš šono ir palyginti save su kitom valstybėm. Nes kitaip kaip žinoti?“ R8.

Epizodiškai minėta, kad TO rekomendacijų įgyvendinimas – tai šalies prestižo klausimas, taip pat jos investicijų, saugumo ir pasitikėjimo teisėsauga dalykas.

„Natūralu, kad pati valstybė nėra suinteresuota, kad GRECO minėtų Lietuvą kaip neįgyvendinančią rekomendacijų, kad pas juos ten tokia ir tokia problema. Tai sukuria automatiškai tų valstybių neigiamą poziciją tos šalies atžvilgiu, pvz., verslo investicijų prasme, saugumo prasme, pasitikėjimo teisėsauga ir visos kitos problemos.“ R10.

Pastaroji tyrimo dalyvio nuomonė dar kartą patvirtina ir teorinėje dalyje aprašytą kolektyvinės tapatybės svarbą, formuojant individualų valstybių elgesį: siekdama tam tikros grupės, į kurią įsilieja, įvertinimo ir pasitikėjimo, ji elgiasi taip, kad įgautų ir išsaugotų pasitikėjimą, nes jai tai yra politinio ir ekonominio saugumo (investicijų) klausimas.

4.3.5. Kategorijos apibendrinimas ir išvados

1. Apibendrinant GRECO ir jos antikorupcinių rekomendacijų reikšmę, tyrimo dalyviai teigiamai vertino GRECO mechanizmą dėl plataus požiūrio ir negalėjo įvardyti nė vienos rekomendacijos, kuri būtų žalinga ar neatitinkanti tikrovės. GRECO stiprioji pusė – bendravimas su Lietuvos atstovais ir suteikta galimybė vertinamajai valstybei apsiginti savo poziciją. Kita vertus, Lietuvos atstovai yra linkę save cenzūruoti, ekspertams nepasakoma visa tiesa, todėl vertinimo procesas nėra laikomas visiškai objektyviu. Tyrimo dalyviai teigiamai vertino GRECO „atneštą“ Baudžiamojo kodekso antikorupcinių straipsnių reformą, visų pirma naujai pasiūlytus teisės institutus – prekybą poveikiu ir juridinių asmenų atsakomybę, taip pat sankcijų už korupcinius nusikaltimus griežtinimą, palengvinusį tam tikrus procesinius veiksmus. Kita vertus, dėl teismų praktikos sankcijos

netapo griežtesnės, o juridinių asmenų baudžiamosios atsakomybės taikymas apribotas. Kriminalizavimo srityje mažiau reikšmingomis laikomos GRECO rekomendacijos, kuriomis vadovaujantis kyšiams priskiriama nemateriali nauda ir korupciniais nusikaltimams taikoma universalioji jurisdikcija, tačiau šios nuostatos laikoma galimybe, kuria kol kas nepasinaudota. Politinių partijų finansavimo srityje GRECO rekomendacijų atnešti pokyčiai laikomi teigiamais, tačiau tobulintiniais. Labiausiai kontraversiška laikoma rotacijos valstybės tarnyboje priemonė, kurią dar 2005 m. GRECO pasiūlė svarstyti galimybę taikyti srityse, kuriose kyla didžiausia korupcijos rizika, o Lietuva ją išplėtojo ir ėmė taikyti daugelyje valstybės tarnybos sričių. Tyrimo dalyviai taip pat buvo skeptiški dėl lobizmo įstatymo, nes ši GRECO rekomendacija buvo įgyvendinta labiau formaliai nei iš esmės. Informantų nuomonės išsiskyrė dėl GRECO rekomendacijos, kad teismai ir prokuratūra turi daugiau bendrauti su visuomene: vieniems ši rekomendacija pasirodė labai svarbi, kitiems – mažiau aktuali. Epizodiškai minėta, kad GRECO neįvardijo vienos svarbios Lietuvos specifinės problemos, susijusios su teismais, – žemės gražinimo klausimo.

2. Apibendrinant JT antikorupcinių rekomendacijų reikšmę, galima daryti išvadą, kad ji nedidelė. Pagrindinės priežastys – įvykęs tik vienas vertinimo etapas, vertinimo mechanizmo su atsiskaitymo terminais nebuvimas, Lietuvai skiriamas per mažas dėmesys šiame globaliame mechanizme, rekomendacijos nėra imperatyvios, neatitinkančios lūkesčių. Tam tikros konkrečiai JT įvardytos problemos, pvz., pareiškėjų apsauga ar didesnis institucijų bendradarbiavimas, sunkiai išsprendžiamos praktiškai, tačiau pakeitus požiūrį, padėtis galėtų pagerėti.

3. Apibendrinant tyrimo dalyvių nuomonę apie ES ataskaitos reikšmę, galima būtų daryti išvadą, kad ji yra artimesnė, aktualesnė (už, pvz., JT rekomendacijas), nes po jos institucijos ėmėsi veiksmų, atsižvelgdamos į EK pateiktas pastabas. Tokią išvadą galima padaryti, atsižvelgiant ir į tyrimo dalyvių Europos Sąjungos vizualizaciją, jos tapatinimą su „auditoriumi“, „valstybės tarnautoju“, „šeima“ ir „klasės tėvų susirinkimu“. Tikriausiai didžiausia Europos Sąjungos ataskaitos reikšmė – tai dėmesio atkreipimas į tam tikras problemas, politinės valios joms spręsti (šalies noro „pasitempti“) stiprinimas. Be to, epizodiškai minėta, kad ES ataskaita (kartu su GRECO standartais) padeda apsisaugoti nuo ydingų teisėkūros iniciatyvų, kurių imamasi, norint sugriauti gerai sukurtą sistemą. Svarbu paminėti, kad tyrimo dalyvių nuomone, ES ataskaita susilaukė valstybės institucijų dėmesio nepaisant to, kad ją rengiant buvo menkai konsultuotasi su institucijų, kurioms pastabos yra skirtos, atstovais ir nebuvo aiškiai nustatyto priežiūros mechanizmo. Tiesa, apie pirmąją ES ataskaitą buvo plačiai rašoma žiniasklaidoje.

4. GRECO vertinimo mechanizmas ir rekomendacijos yra arčiausiai tyrimo dalyvių

įsivaizduojamo idealaus modelio: dauguma rekomendacijų yra aiškios, GRECO visada išklauso valstybės poziciją, yra nustačiusi rekomendacijų vykdymo terminus, sukūrusi vertinimo mechanizmą, netaiko sankcijų. Tuo tarpu JT vertinimo mechanizmas nėra numatytas, rekomendacijos aptakios, neimperatyvios. Visų trijų organizacijų rekomendacijos teikia tam tikrą „ekspertinę pagalbą“ ir atkreipia dėmesį į nustatytas problemas. Jų reikšmė mažėja, kai rekomendacijos yra formalios arba formaliai įgyvendinamos. Anot tyrimo dalyvių, rekomendacijų reikšmingumas priklauso nuo valstybės noro ir pasirengimo rekomendacijas įgyvendinti.

5. Vieni informantai teigė, kad sąsają tarp TO antikorpucinių rekomendacijų ir padėties gerėjimo sunku nustatyti, kad tai daugiausia priklauso nuo pačios šalies noro tvarkytis. Kiti manė, kad TO antikorpucinės rekomendacijos padeda judėti į priekį, kad jų poveikis yra, tačiau jis pasireiškia visų pirma tada, kai vejamės kitas labiau pažengusias valstybes. Jos yra gera paskata veikti. Keli tyrimo dalyviai pabrėžė didelę TO antikorpucinių rekomendacijų įtaką, nes jų įgyvendinimas – tai šalies prestižo, reputacijos klausimas investicijų, saugumo, pasitikėjimo teisėsauga prasme.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Korupcija – tai intersubjektyvi socialiai konstruojama realybė, daugialypė ir kintanti, skirtingai apibrėžiama ir suvokiama. „Taši“ (susiaurinama ar išplečiama) korupcijos sąvokos apibrėžtis dar labiau apsunkina korupcijos matavimą, paremtą kolektyviniu jos suvokimu ir patyrimu. Korupcijos mastui šalyje nustatyti naudojami nacionaliniai, regioniniai ir tarptautiniai tyrimai sunkiai įveikia iššūki tinkamai diagnozuoti realiai patiriamą, o ne suvokiamą korupciją, taip pat takoskyrą tarp smulkiosios ir stambiosios korupcijos. Nuolatinis korupcijos ir antikorupcijos eskalavimas didina jos masto suvokimą, kuris atsispindi tyrimuose. Kita vertus, stambioji korupcija dažnai lieka už respondentų žinojimo, patyrimo ar norėjimo atskleisti ribų. Skirtingai nei populiarieji tarptautiniai tyrimai, nacionalinis „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ turi aiškią metodologiją, padeda geriau nustatyti korupcijos paveiktas sritis, tikrąją susidūrimo su korupcija patirtį ir antikorupcinį visuomenės potencialą, tačiau šalies reputacijai gerinti vis tiek tenka remtis į globaliuosius, regioninius ar kitus „standartizuotus“ tyrimus, kuriais vadovaujasi tarptautinė bendruomenė. Nors nuo 2012 m. Lietuvos pozicija „Transparency International“ KSI gerėja, sunku prognozuoti, ar teigiamos tendencijos išliks ateityje ir kiek jos priklauso nuo pačios šalies pastangų, o juo labiau nuo įgyvendinamų tarptautinių organizacijų rekomendacijų. Šias teorinės dalies išvadas patvirtina ir darbe atliktas kokybinis giluminis individualus tyrimas, kurio tikslas – išanalizuoti tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų vaidmenį mažinant korupciją Lietuvoje.

2. Vakarų pasauliui, į kurio organizacijas įsiliejo Lietuva, korupcija – tai naujasis po Šaltojo karo atsiradęs priešas, o antikorupcija – šių tarptautinių organizacijų kolektyvinę tapatybę „klijuojanti“ bendroji vertybė. 2005–2015 m. Lietuva gyveno savo įprastiniu ritmu, kai kova su korupcija nebuvo laikoma stojimo į strategiškai svarbią tarptautinę organizaciją „prizu“. Šiuo laikotarpiu ji siekė įsitvirtinti tarptautinėje bendruomenėje, įgyti jos pagarbą ir pripažinimą, atsikratyti korupcijos „šleifo“ – savęs tapatinimo su korupcija, ir konstruoti naująją – „antikorupcinę“ – tapatybę, jungiančią ją su pasirinktųjų tarptautinių organizacijų kolektyvine tapatybe. Šio tikslo Lietuva siekė įgyvendindama jai skirtas GRECO, Jungtinių Tautų ir Europos Sąjungos antikorupcines rekomendacijas. Teorinėje dalyje prieita išvados, kad tarptautinių normų laikymasis ir legitimacija ypatingai svarbi šalyse, kurios nesijaučia tikros dėl savo reputacijos ir tarptautinio statuso. Ją patvirtina ir darbe atlikto kokybinio tyrimo duomenys, kurie atskleidžia Lietuvos norą būti tapatinamai su Vakarais ir jautriu reagavimu į bet kokią užuominą, kad tinkamo lygio dar nepasiekta. Buvimas euroatlantinėse organizacijose

Lietuvai reiškia prestižą, tam tikro lygio palaikymą, priešpastatymą Rytams, Azijai ar trečiajam pasauliui, o antikorupcija – vienas iš būdų prestižui užsitikrinti.

3. Trys antikorupcinio vertinimo mechanizmai, kuriuose 2005–2015 m. dalyvavo Lietuva, yra skirtingi, turintys savo pranašumų ir trūkumų. Daugiausia pranašumų turi GRECO, nes yra laiko išbandytas, su stabilium biudžetu ir aiškiu rekomendacijų priežiūros mechanizmu, atsižvelgiantis į nevyriausybinių sektoriaus nuomonę, „įsiklausantis“ į šalies argumentus, tačiau nepasiduodantis jų įtakai – lemiamą žodį taria GRECO plenarinis posėdis. Per tiriamąjį laikotarpį GRECO skyrė daugiausiai rekomendacijų Lietuvai, ir didžioji jų dauguma buvo sėkmingai įgyvendinta. Nors JTKPK mechanizmas yra plačiausių užmojų, apimantis beveik visas pasaulio valstybes, tačiau jo teiktos rekomendacijos aptakios, sunkiai praktiškai įgyvendinamos, neapima rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros, todėl jo vaidmuo mažiausias. ES Kovos su korupcija ataskaitos pranašumas yra specifinių, Lietuvai pritaikytų rekomendacijų skyrimas, taip pat didelis žiniasklaidos dėmesys, tačiau savo potencialo ji dar neatskleidė: antroji ataskaita, kurioje numatytas rekomendacijų įgyvendinimo įvertinimas, atidėta iki 2017 m. pirmos pusės. Vertinant šiuos antikorupcinius mechanizmus per konstruktyvizmo teorinę prieigą, didžiausią vaidmenį formuojant „antikorupcinę“ šalies tapatybę turi tie mechanizmai, kurie yra labiausiai matomi bei girdimi ir per kuriuos šalys gali demonstruoti savo „apsivalymo nuo korupcijos“ poziciją. Tiriamuoju laikotarpiu tai buvo GRECO ir ES (Europos Komisijos) ataskaita. Šią išvadą patvirtina darbe atlikto kokybinio tyrimo duomenys. GRECO vertinimo mechanizmas ir rekomendacijos yra arčiausiai tyrimo dalyvių įsivaizduojamo idealaus šalies vertinimo modelio, o ES – emociškai artimiausia, su ja siejami glaudžiausi ryšiai, tačiau būdami joje tyrimo dalyviai vis tiek jaučiasi žemesnėje (nei kitos valstybės narės) pozicijoje. Įvertinus kokybinio tyrimo dalyvių piešiamus GRECO, JT ir EK profilius, darbe daroma išvada, kad tyrimo dalyviai nei savęs, nei Lietuvos netapatina nė su vienu iš vertinimo mechanizmų, nors Lietuva jau seniai yra tų vertinimo mechanizmų dalis. Tai galėtų reikšti, kad Lietuvos kolektyvinė „antikorupcinė“ tapatybė dar nėra susiformavusi.

4. Darbo pradžioje suformuluotas ginamasis teiginys – kad TO antikorupcinių rekomendacijų įgyvendinimas neturi didelės įtakos korupcijos mažinimui Lietuvoje – pasitvirtino tik iš dalies. Viena vertus, atlikto kokybinio tyrimo dalyviai teigiamus pokyčius mažinant korupciją Lietuvoje daugiausia siejo su šalies noru tvarkytis bei padidėjusiu visuomenės nepakantumu korupcijai ir tik epizodiškai su įgyvendintomis TO antikorupcinėmis rekomendacijomis. Be to, 2005–2015 m. Lietuvoje taikytų ir tyrimo dalyvių įvardytų kaip veiksmingų antikorupcinių priemonių negalima tiesiogiai susieti su tuo laikotarpiu skirtomis TO antikorupcinėmis rekomendacijomis. Kita vertus, tyrimo metu išryškėjo

daugybė TO teikiamos „ pridėtinės vertės“ aspektų, atliekančių svarbų vaidmenį mažinant korupciją, kurių pati valstybė neturi: spaudimo įrankį imtis veiksmų, nepriklausomą žvilgsnį iš šalies, konkurenciją su kitomis valstybėmis ir norą nuo jų neatsilikti (tai neleidžia šaliai regresuoti), naujus antikorpucinius įrankius, informacijos apie skirtingas praktikas mainus, ekspertinę pagalbą ir finansinę paramą, prevencines priemones, užkardančias problemas ateityje, apsaugą nuo pavojingų teisėkūros iniciatyvų griauti gerai sukurtą sistemą. Pastarasis TO antikorpucinių mechanizmų aspektas ne visada deramai įvertinamas, nors taip pat priklauso nuo nacionalinės valstybės veiksmų juo pasinaudoti. Dar vienas svarbus TO antikorpucinių rekomendacijų įgyvendinimo aspektas – šalies prestižo ir reputacijos klausimas, siekiant užsitikrinti ekonominį ir politinį saugumą. Taigi net kai antikorpucija nebėra Lietuvos stojimo į kokią nors organizaciją „prizas“, antikorpuciniai veiksmai išlieka svarbus įsitvirtinimo ir išlikimo tarptautinėje bendruomenėje veiksnys.

5. Išanalizavus ir suklasifikavus tiriamuoju laikotarpiu skirtas TO antikorpucines rekomendacijas, matyti, kad didžioji jų dalis skirta keisti nacionalinius teisės aktus, daug mažesnė – užtikrinti teisės aktų įgyvendinimą ar keisti netinkamą praktiką. Tai reiškia, kad tikrieji antikorpuciniai iššūkiai – pasiūlytų priemonių praktinis įgyvendinimas – dar laukia ateityje ir kad visas TO antikorpucinių rekomendacijų įgyvendinimo potencialas dar neatsiskleidė. Kita vertus, atsižvelgiant į kokybinio tyrimo duomenis, pagal kuriuos viena pagrindinių Lietuvos kliūčių mažinant korupciją – tai neveikiančių įstatymų perteklius, formalus požiūris į antikorpucines priemones ir jų savasties neįtaimas, galima daryti išvadą, kad TO antikorpucinių rekomendacijų vaidmuo galėtų būti didesnis, jeigu būtų labiau tapatinamasi su antikorpucinio vertinimo mechanizmais ir atsirastų didesnė motyvacija keistis.

Siūlymai

1. Siekiant objektyviau atspindėti korupcijos padėtį Lietuvoje, siūloma Lietuvą vertinančioms TO didesnę dėmesį skirti realią korupcijos patirtį, o ne korupcijos suvokimą parodantiems duomenims – visų pirma, kuriuos atskleidžia nacionaliniai korupcijos tyrimai.
2. Siekiant užtikrinti didesnę tapatinimąsi su TO antikorpucinio vertinimo mechanizmais, siūloma kuo daugiau Lietuvos ekspertų įtraukti į tarptautinių standartų formavimo procesą ir skatinti juos aktyviau dalyvauti vertinant kitas valstybes.
3. Siūlyti Lietuvos atstovams JT išreikšti poziciją, kad būtų sukurtas JT rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros mechanizmas.
4. Tęsti TO antikorpucinių rekomendacijų poveikio mažinant korupciją Lietuvoje analizę.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Tyrinėjimai:

1. Aleknevičienė, Jolanta. „Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepastebime pažangos?“ iš *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2012–2013* 11 (2013): 249–269. Žiūrėta 2016 01 01, <http://www.lka.lt/lt/mokslines-veiklos-leidiniai/lietuvos-metines-strategines-apzvalga.html>.
2. Avant, Deborah D., Martha Finnemore, Susan K. Sell. *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
3. Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books, 1966.
4. Cambridge dictionary. Žiūrėta 2016 08 23, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/recommendation>.
5. Checkel, Jeffrey T. “The Constructivist Turn in International Relations Theory.” *World Politics* 50(2) (1998): 325.
6. Corbin, Juliet and Anselm Strauss. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles: SAGE Publications, 2008.
7. Costelloe, Timothy. “Giambattista Vico,” in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Summer 2016 edition, ed. Edward N. Zalta. Žiūrėta 2016 09 11, <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/vico/>.
8. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.
9. Daukšaitė, Inga ir Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė. *Teismų praktika korupcijos bylose: kai kurie Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją nuostatų dėl bausmių juridiniams asmenims skyrimo ir turto konfiskavimo įgyvendinimo aspektai*. Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2015. Žiūrėta 2016 08 15, <http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/Inga-DauksaiteEgle-Kavoliunaite-Ragauskiene-2015-4.pdf>.
10. Fearon, James D. *What is Identity (As We Now Use the Word)?* Stanford: Stanford University, 1999. Žiūrėta 2016 09 20, <https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/What-is-Identity-as-we-now-use-the-word-.pdf>.
11. Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization* 52, 4, 1998, 895–897. Žiūrėta 2016 09 18, http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1998_norms_io.pdf.
12. Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. *Taking stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics*. Annual Review Political Science: 2001, 391–416.
13. Finnemore, Martha. *National Interests in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
14. Finnemore, Martha. “Constructing Norms of Humanitarian Intervention” in *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. Peter J. Katzenstein. New York: Columbia University Press, 1996, 153–185. Žiūrėta 2016 10 18, <http://users.metu.edu.tr/utuba/Finnemore.pdf>.
15. Gaižauskaitė, Inga ir Natalija Valavičienė. *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2016.
16. Heikkilä K. and S-L. Ekman. *Elderly care for ethnic minorities: wishes and expectations among elderly Finns in Sweden*. *Ethnicity & Health*, 8(2), 2003.
17. Hopf, Ted. “The Promise of Constructivism in International Relations Theory,” *International Security*, Vol. 23, No. 1 (1998): 171–200. Žiūrėta 2016 09 13, <http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Hopf%201998.pdf>.

18. Krastev, Ivan. "When "Should" Does Not Imply "Can": The Making of the Washington Consensus on Corruption," in *Entangled histories and negotiated universals: centers and peripheries in a changing world*. Frankfurt/Main: New York Campus, 2003.
19. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. 2014 m. „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indekso analizė. Žiūrėta 2016 01 13, http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/KSI_ir_ir_Lietuva_GALUTINIS.pdf.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. *Šešėlinė ekonomika. Pokyčiai per dešimtmetį*. (Vilnius: 2016). Atsisiųsta 2016 09 06, <http://www.vdi.lt/PdfUploads/SeselinEkonomika2016.pdf>.
21. Mayring, Philip. *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Klagenfurt, 2014. Žiūrėta 2016 07 25, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173>.
22. Merriam Webster dictionary. Žiūrėta 2016 08 23, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/recommendation>.
23. OECD Glossaries. Corruption. Paris: A Glossary of International Standards in Criminal Law, 2008.
24. Onuf, Nicholas Greenwood. *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in Social Theory and International Relations*. London: Routledge Taylor and Francis Group, 2013.
25. Patton, Michael Q. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2002.
26. Paulauskas, Kęstutis. *Kieno saugumas? Kuri tapatybė? Kritinės saugumo studijos ir Lietuvos užsienio politika*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2010.
27. Piliponytė, Jolanta. „Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti,“ iš *Sociologija. Mintis ir veiksmai*. 2(14) (2004):83–95. Žiūrėta 2016 09 07, <http://www.zurnalai.vu.lt/sociologija-mintis-ir-veiksmai/article/view/5965/4873>.
28. Piliponytė, Jolanta. *Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika*. Daktaro disertacija Vilnius: 2006. Žiūrėta 2016 01 02, http://elibrary.lt/resursai/Mokslai/Individualus/Piliponyte/Darbai/VU_Piliponyte_disertacia_2006.pdf.
29. Rose, Cecily. *International Anti-Corruption Norms. Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2015. Žiūrėta 2016 08 26, https://books.google.lt/books?id=sABICgAAQBAJ&pg=PT112&lpg=PT112&dq=UNCAC+recommendation&source=bl&ots=1lix5chW1G&sig=kvV-W6zzKwedx4oiXePZ4D3Lklw&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwiI2ubO_9bOAhXCd5oKHaxUCHcQ6AEIXTAH#v=onepage&q=UNCAC%20recommendation&f=false.
30. Rose-Ackerman, Susan. *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma*. Vilnius: Vaga, 1999.
31. Sampson, Steven. "The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution." *Global Crime* 11, no. 2 (2010): 273–274. Žiūrėta 2015 12 11, <http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=16038e0d-9ae8-495e-a80d-24c8b9f613c1%40sessionmgr113&vid=6&hid=125>.
32. Senasis Testamentas. *Pradžios knyga* 3:1–23. Vilnius: Katalikų pasaulio leidiniai, 2009.
33. Szarek-Mason, Patrycja. *The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*. Cambridge: Cambridge Studies in European Law and Policy, 2010.
34. Tanzler, Dirk, Konstadinos Maras, Angelos Giannakopoulos and Ralf Rogowski. *The Social Construction of Corruption: Theoretical Reflections*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012.
35. Trivunovic, Marijana, Nils Taxell, Jesper Johnsen and Rita de Cássia Biazon. *The role of civil society in the UNCAC review process. Moving beyond compliance?* Bergen: Chr. Michelsen

- Institute, 2013. U4 Anticorruption Resource Centre. Atsisiūsta 2016 08 17, <http://www.u4.no/publications/the-role-of-civil-society-in-the-uncac-review-process-moving-beyond-compliance/>.
36. Vilmorus, Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014. Žiūrėta 2016 09 06, http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_Zemelapio_isvados.pdf.
37. Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: Mc-Graw-Hill, 1979.
38. Wendt, Alexander. *Anarchy is what states makes of it//International Organisation*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992, 391–425.
39. Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
40. Žalimas, Dainius, Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, Zenonas Petrauskas, Jonas Saladžius. *Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001.

Politinė publicistika:

41. Council of Europe. GRECO. “Belarus joins the Group of States against Corruption as its 49th member.” Strasbourg, January 13, 2011. Žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(20110113\)AdhesionBelarus_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20110113)AdhesionBelarus_en.asp).
42. Europos Komisijos pranešimas spaudai. „Komisija skelbia pirmąją ES kovos su korupcija ataskaitą.“ 2014, vasario 3. Žiūrėta 2016 07 20, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_lt.htm.
43. Nagelė, Danas. „Lietuva – korumpuočiausia visoje ES,“ *Respublika*, 2014, vasario 12. Žiūrėta 2016 09 06, <http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/lietuvos-naujienos/lietuva---korumpuočiausia-visoje-es-1143693/>.

Šaltiniai:

EBPO dokumentai:

44. “OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1999.” Žiūrėta 2015 01 05, <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

ES dokumentai:

45. “Commission Decision Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment (“EU Anti-corruption Report”). Brussels, June 6, 2011, C(2011) 3673 final.” Žiūrėta 2016 08 17, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf.
46. “European Commission. Special Eurobarometer 397, February 2013.” Atsisiūsta 2016 09 02, http://passthrough.fw-notify.net/download/728118/http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.
47. „Europos Komisija. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. 2014 m. nacionalinės reformų programos ir konvergencijos programos vertinimas Lietuva. Briuselis, 2014, birželio 2.“ Žiūrėta 2016 09 02, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_lithuania_lt.pdf.
48. „Europos Komisija. Priedas „Lietuva“ prie ES kovos su korupcija ataskaitos. Briuselis, 2014, vasario 3.“ Žiūrėta 2016 08 29, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we->

- do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_lt.pdf.
49. „Komisijos ataskaita Tarybai Dėl Europos Sąjungos dalyvavimo Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) veikloje sąlygų, 2008, rugsėjo 25, KOM/2011/0307 galutinis.“ Žiūrėta 2016 08 15, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0307>.
 50. „Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui. ES kovos su korupcija ataskaita. Briuselis, 2014, vasario 03, COM(2014) 38.“ Žiūrėta 2016 01 05, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_lt.pdf.
 51. „Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. Lisabona, 2007, gruodžio 13.“ Žiūrėta 2016 08 15, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt_lisbon_treaty.pdf.
 52. „Tarybos sprendimas Dėl Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją sudarymo Europos Bendrijos vardu. Briuselis, 2008, rugsėjo 25, 2008/801/EB.“ Žiūrėta 2016 08 19, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0801&from=LT>.

Europos Tarybos dokumentai:

53. “Council of Europe. Recommendation No. R (81) 12 of the Committee of Ministers to Member States of Economic Crime. Strasbourg, June 25, 1981.” Žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/R\(81\)12%20on%20economic%20crime_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/R(81)12%20on%20economic%20crime_EN.pdf).
54. „Europos Tarybos Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos. Strasbūras, 1999, sausio 27.“ Žiūrėta 2016 08 15, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=161366&p_query=&p_tr2=.
55. „Europos Tarybos Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos. Strasbūras, 1999, lapkričio 4.“ Žiūrėta 2016 08 15, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=197963&p_query=&p_tr2=&p_hil=&sess=&p_no=1.
56. “Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption. Strasbourg, November 4, 1999.” Žiūrėta 2016 08 16, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45>.
57. “Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. Strasbourg, January 27, 1999.” Žiūrėta 2016 08 16, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>.

GRECO dokumentai:

58. “Council of Europe Group of States against Corruption. 72nd GRECO plenary meeting. Decisions. Strasbourg, 2016, July 1.” Žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco\(2016\)11_Decisions_GRECO%2072_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco(2016)11_Decisions_GRECO%2072_EN.pdf).
59. “Council of Europe Group of States against Corruption. Rules of Procedure. Strasbourg, 2012, October 19.” Žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco\(2012\)26_RulesOfProcedure_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco(2012)26_RulesOfProcedure_EN.pdf).

60. "Council of Europe Group of States against Corruption. Second Evaluation Round. Addendum to the Compliance Report on Lithuania. Strasbourg, June 29– July 2, 2009." Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)5_Add_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)5_Add_Lithuania_EN.pdf).
61. "Council of Europe Group of States against Corruption. Second Evaluation Round. Compliance Report on Lithuania. Strasbourg, May 29– June 1, 2007." Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)5_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)5_Lithuania_EN.pdf).
62. "Council of Europe Group of States against Corruption. Second Evaluation Round. Evaluation Report on Lithuania. Strasbourg, 2005, May 17–20." Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)12_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)12_Lithuania_EN.pdf).
63. „Europos Taryba. GRECO. Ketvirtas vertinimo etapas. Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija. Lietuvos vertinimo ataskaita. Strasbūras, 2014, gruodžio 8-12.“ Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf).
64. „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Lietuvos rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita. Strasbūras, 2011, gegužės 23–27.“ Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)7_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)7_Lithuania_LT.pdf).
65. „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Priedas prie rekomendacijų Lietuvai įgyvendinimo ataskaitos. Strasbūras, 2013, birželio 17–21.“ Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)6_Second_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)6_Second_Lithuania_LT.pdf).
66. „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita Lietuvai dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos straipsnių inkriminavimo (I tema). Strasbūras, 2009, birželio 29–liepos 02.“ Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10_Lithuania_One_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_One_LT.pdf).
67. „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita Lietuvai dėl politinių partijų finansavimo skaidrumo (II tema). Strasbūras, 2009, liepos mėn.“ Žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10_Lithuania_Two_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_Two_LT.pdf).
68. "GRECO 14th General Activity Report. Fighting Corruption and Promoting Integrity. Strasbourg, 2015." Žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco\(2015\)1_GAR2014_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco(2015)1_GAR2014_EN.pdf).
69. "GRECO 15th General Activity Report. Fighting Corruption and Promoting Integrity. Strasbourg, 2015." Žiūrėta 2016 08 15, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco\(2015\)1_GAR2014_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2015/Greco(2015)1_GAR2014_EN.pdf).
70. "Statute of the GRECO. Appendix to Resolution (99)5." Žiūrėta 2016 08 16, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp.

JT dokumentai:

74. „Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją. Niujorkas, 2004.“ Žiūrėta 2016 08 16, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=289015&p_query=&p_tr2=1?p_id=289015&p_query=&p_tr2=.

75. "Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption—Basic Documents. New York, 2011." Žiūrėta 2016 08 15, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.
76. "Terms of reference of the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption. United Nations, New York, 2011." Atsisiųsta 2016 08 17, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.
77. "UNODC. Country Review Report of Lithuania, October 29, 2013." Atsisiųsta 2016 08 15, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_10_29_Lithuania_Final_Country_Report/2013_10_29_Lithuania_Final_Country_Review_Report.pdf.

Lietuvos Respublikos teisės aktai, dokumentai:

78. „Lietuvos politinių partijų susitarimas Dėl 2008–2012 metų Lietuvos užsienio politikos principų, strateginių gairių ir tikslų, 2008, spalio 28.“ Žiūrėta 2016 09 19, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5042&p_k=1.
79. „Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, 2002, gegužės 28, Nr. IX-904.“ Žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4DBDE27621A2>.
80. „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ataskaitoje Lietuvos Respublikai pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo, 2010, birželio 11, Nr. XI-899.“ Žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.05370623892B>.
81. „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo, 2015, kovo 10, Nr. XII-1537.“ Žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/25c529d0cbcd11e4aaa0e90fce879681>.
82. „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, 2012, gruodžio 13, Nr. XII-51.“ Žiūrėta 2016 09 19, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761.
83. „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2012, gegužės 11, Nr. XI-2015.“ Žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5EE74F9648A5>.
84. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) raporto Lietuvos Respublikai viešo paskelbimo ir pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo, 2005, rugpjūčio 18, Nr. 905.“ Žiūrėta 2016 09 06, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.9B8276636EF4>.
85. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo, 2013, kovo 13, Nr. 228.“ Žiūrėta 2016 08 17, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.26DA62D7E9F4>.
86. „Politinių partijų susitarimas Dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 m., 2004, spalio 5.“ Žiūrėta 2016 09 19, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5042&p_k=1.

Internetinės svetainės:

86. Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO). http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.
87. Council of Europe Group of States against Corruption. "GRECO members and observers." Žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/members_en.asp.
88. Council of Europe Group of States against Corruption. "GRECO mutual evaluations." Žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.
89. Council of Europe Group of States against Corruption. "Historical Background." Žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/2.%20Historical%20Background_en.asp.
90. Council of Europe Group of States against Corruption. "How does GRECO work?" Žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp.
91. Council of Europe Group of States against Corruption. "Third Evaluation Round." Žiūrėta 2016 08 15, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp.
92. Lietuvos Respublikos nuolatinė atstovybė prie Europos Tarybos. „Lietuva ir Europos Taryba.“ Žiūrėta 2016 08 15, <https://mission-ce.mfa.lt/mission-ce/lt/lietuva-ir-europos-taryba>.
93. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. „Tyrimai ir analizės.“ Žiūrėta 2016 08 16, <http://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.
94. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. www.stt.lt
95. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija. „Lietuva tarptautinėse ekonominėse organizacijose – EBPO.“ Žiūrėta 2016 07 18, <https://www.urm.lt/default/lt/ekonomine-diplomatija/lietuva-tarptautinese-ekonominese-organizacijose/ebpo>.
96. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija. www.urm.lt.
97. Transparency International Lietuvos skyrius. „Lietuvos korupcijos žemėlapis.“ Žiūrėta 2016 09 20, <http://www.transparency.lt/lietuvos-korupcijos-zemelapis/>.
98. Transparency International Lietuvos skyrius. www.transparency.lt.
99. Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2015." Žiūrėta 2016 09 06, <http://www.transparency.org/cpi2015/results>.
100. Transparency International. "What is corruption." Žiūrėta 2016 09 06, <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>.
101. Transparency International. www.transparency.org.
102. UNCAC Civil Society Coalition. "UNCAC Review Mechanism." Žiūrėta 2016 08 16, http://uncaccoalition.org/en_US/uncac-review/uncac-review-mechanism/.
103. United Nations against Corruption. "Signature and Ratification Status as of 1 December 2015." Žiūrėta 2016 08 15, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.
104. United Nations Office on Drugs and Crime. "Implementation Review Group of the United Nations against Corruption." Žiūrėta 2016 08 16, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>.

ANOTACIJA. ANNOTATION

Koncevičiūtė E. Tarptautinių organizacijų rekomendacijų vaidmuo mažinant korupciją Lietuvoje: 2005–2015 m. / Tarptautinės politikos ir ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. Raimundas Dužinskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Politikos mokslų institutas, 2016.

Magistro baigiamajame darbe analizuojamos tarptautinių organizacijų – Europos Tarybos (GRECO), Europos Sąjungos ir Jungtinių Tautų –Lietuvai 2005–2015 m. teiktos antikorupcinės rekomendacijos ir vertinamas jų vaidmuo mažinant korupciją Lietuvoje. Pirmoje darbo dalyje nagrinėjama korupcijos apibrėžties ir matavimo problematika, kolektyvinės „antikorupcinės“ tapatybės formavimasis bei tarptautinių normų įsitvirtinimo ir jų laikymosi ypatybės, remiantis konstruktyvizmo teorine prieiga. Antroje dalyje analizuojami trys Lietuvoje taikyti antikorupcinio vertinimo mechanizmai, išskiriant jų pranašumus ir trūkumus, susistemintos šių vertinimo mechanizmų Lietuvai skirtos rekomendacijos. Trečioje dalyje pagrindžiama empirinio tyrimo, kuriuo siekiam įvertinti antikorupcinių rekomendacijų reikšmę Lietuvai, metodologija. Ketvirtoje dalyje analizuojami ir apibendrinami kokybinio tyrimo – giluminio individualaus interviu su tyrimo dalyviais, tiesiogiai dirbusiais su tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų įgyvendinimu ir jų vertinimo mechanizmais – rezultatai.

Raktiniai žodžiai: korupcija, antikorupcija, kolektyvinė tapatybė, GRECO, Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją, Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaita, antikorupcinės rekomendacijos

Koncevičiūtė E. Role played by Recommendations of International Organisations in reducing Corruption in Lithuania: 2005–2015 / Master's thesis of International Politics and Economics. Supervisor Assoc. Prof. Raimundas Dužinskas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Political Sciences, 2016.

The master's thesis analyses anti-corruption recommendations issued to Lithuania during the period from 2005 to 2015 by international organisations – Council of Europe (GRECO), European Union and United Nations – and examines their role in reducing corruption in Lithuania. Part one examines the issue of definition and measurement of corruption, formation of collective “anti-corruption” identity, internalisation of international norms and compliance with them, following the theory of constructivism. Part two analyses three anti-corruption assessment mechanisms applied in Lithuania, identifying their strengths and weaknesses, collecting and systemising the recommendations issued to Lithuania by them. Part three explains the methodology of empirical research conducted to assess the role of anti-corruption recommendations in Lithuania. Part four analyses and summarises findings of qualitative research based on an in-depth individual interview with research participants who have had previous experience of working with international assessment mechanisms and implementation of the anti-corruption recommendations issued by them.

Keywords: corruption, anti-corruption, collective identity, GRECO, UNCAC, EU Anti-Corruption Report, anti-corruption recommendations

SANTRAUKA

Koncevičiūtė E. Tarptautinių organizacijų rekomendacijų vaidmuo mažinant korupciją Lietuvoje: 2005–2015 m. / Tarptautinės politikos ir ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. Raimundas Dužinskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Politikos mokslų institutas, 2016.

Magistro darbe „Tarptautinių organizacijų rekomendacijų vaidmuo mažinant korupciją Lietuvoje: 2005–2015“ pasirinktas tyrinėjimo laikotarpis, per kurį mėginama užčiuopti įprastinį Lietuvos „antikorupcinį“ pulsą, kai Lietuva jau yra tapusi euroatlantiškos organizacijos narė, o antikorupcinių rekomendacijų įgyvendinimas nebėra stojimo į jas sąlyga. Per šį dešimtmetį Lietuvai skirtų antikorupcinių rekomendacijų vaidmenį aktualu iširti dėl dviejų priežasčių: siekiant kritiškai įvertinti, kas jau padaryta, atsižvelgiant į siekiamą narystės dar vienoje tarptautinėje organizacijoje – EBPO, kuri taip pat kelia antikorupcinius reikalavimus, taip pat atsižvelgiant į tai, kad Lietuva pati dalyvauja kuriant tarptautinius antikorupcinius standartus ir vertindama kitų šalių antikorupcinę pažangą, teikia rekomendacijas. Darbo pradžioje suformuluojama problema, kad Lietuvoje įgyvendinamų tarptautinių organizacijų rekomendacijų vaidmuo mažinant korupciją nėra akivaizdus, ir iškeliamas tikslas jį įvertinti, analizuojant trijų antikorupcinių mechanizmų, kuriuose dalyvauja Lietuva (Europos Sąjungos, Europos Tarybos (GRECO) ir Jungtinių Tautų), Lietuvai skirtas rekomendacijas. Darbo tikslą išplėtoja uždaviniai, kuriais siekiama panaudojant konstruktyvizmo teorinę prieigą išnagrinėti, kaip „konstruojama“ korupcija ir antikorupcija, pagrindinį dėmesį skiriant korupcijos apibrėžties ir matavimo problematikai, kolektyvinės tapatybės formavimuisi ir tarptautinių normų įsitvirtinimui; išanalizuoti ir palyginti tris antikorupcinio vertinimo mechanizmus, kuriuose 2005–2015 m. dalyvavo Lietuva; atlikti kokybinį tyrimą – giluminį individualų interviu su tyrimo dalyviais, tiesiogiai dirbusiais su tarptautiniais antikorupcinio vertinimo mechanizmais. Darbe prieinama šių pagrindinių išvadų: Vakarų pasauliui, į kurio organizacijas įsiliejo Lietuva, korupcija – tai naujasis po Šaltojo karo atsiradęs priešas, o antikorupcija – šių tarptautinių organizacijų kolektyvinę tapatybę „klijuojanti“ bendroji vertybė. Įgyvendindama jai skirtas GRECO, Jungtinių Tautų ir Europos Sąjungos antikorupcines rekomendacijas, Lietuva siekia įsitvirtinti tarptautinėje bendruomenėje, atsikratyti korupcijos „šleifo“ ir konstruoti naująją – „antikorupcinę“ – tapatybę, jungiančią ją su pasirinktųjų tarptautinių organizacijų kolektyvine tapatybe. Net kai antikorupcija nebėra Lietuvos stojimo į kokią nors organizaciją „prizas“, antikorupciniai veiksmai išlieka svarbus įsitvirtinimo ir išlikimo tarptautinėje bendruomenėje veiksnys. Darbo pradžioje suformuluotas ginamasis teiginys – kad tarptautinių organizacijų antikorupcinių rekomendacijų įgyvendinimas neturi didelės įtakos korupcijos mažinimui Lietuvoje – pasitvirtino tik iš dalies. Nors teigiami pokyčiai daugiausia siejami su pačios šalies noru tvarkytis, kita vertus, tyrimo metu išryškėjo keletas tarptautinių organizacijų teikiamos „pridėtinės vertės“ aspektų, kurių vaidmuo mažinant korupciją Lietuvoje svarbus. Jis galėtų būti didesnis, jeigu Lietuva labiau tapatintųsi su antikorupcinio vertinimo mechanizmais, kuriuose dalyvauja, ir turėtų didesnę motyvaciją keistis.

Magistro darbą sudaro įvadas, keturi skyriai, išvados ir pasiūlymai, literatūros ir šaltinių sąrašas, anotacijos ir santraukos lietuvių ir anglų kalbomis bei priedai. Pirmame priede pateikiamas išsamus tiriamuoju laikotarpiu Lietuvai skirtų rekomendacijų sąvadas ir klasifikacija pagal nustatytus trūkumus, rekomenduojamus atlikti veiksmus ir atliktų veiksmų įvertinimą.

Raktiniai žodžiai: korupcija, antikorupcija, kolektyvinė tapatybė, GRECO, Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją, Europos Sąjungos Kovos su korupcija ataskaita, antikorupcinės rekomendacijos

ABSTRACT

Koncevičiūtė E. Role played by Recommendations of International Organisations in reducing Corruption in Lithuania: 2005–2015 / Master's thesis of International Politics and Economics. Supervisor Assoc. Prof. Raimundas Dužinskas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Political Sciences, 2016.

The master's thesis "Role played by Recommendations of International Organisations in reducing Corruption in Lithuania: 2005–2015" examines the period during which the usual "anti-corruption" pulse of Lithuania as a full-fledged member of the EU and NATO can be taken, when anti-corruption reforms are no longer considered as a pre-condition of membership. The relevance of research is explained by the following two reasons: first, the need to take a critical view of what international anti-corruption recommendations have already been made and implemented, bearing in mind Lithuania's aspiration to join another international organisation, the OECD, and its new anti-corruption requirements; second, taking into account the fact that Lithuania itself participates in setting international anti-corruption standards and evaluating other countries. The thesis starts with a research problem which is defined as the lack of clarity played by the role of international anti-corruption recommendations implemented in Lithuania and sets the aim of analysing three anti-corruption mechanisms – European Union, Council of Europe (GRECO) and United Nations – and the recommendations issued by them to Lithuania in order to assess their role. The objectives of the thesis are the following: first, using the theory of constructivism, examination of construction of corruption and anti-corruption with a particular emphasis on the definition and measurement of corruption, formation of a collective identity and internalisation of international norms; second, analysis and comparison of three international anti-corruption mechanism applied in Lithuania in 2005–2015; and third, conducting a quality research based on an in-depth individual interview with research participants who have had previous experience of working with international anti-corruption mechanisms and their recommendations. The following main conclusions are reached: for the Western world corruption has become a new enemy after the Cold War, whereas anti-corruption is a common value linking together its collective identity. By implementing the recommendations issued by GRECO, UNCAC and the EU Lithuania seeks to establish itself in international community, gain self-esteem and get rid of corruption as a relic of the past and construct a new – "anti-corruption" identity – linking it with a collective identity of the international organisations it had joined. Even when anti-corruption is no longer a membership "prize", anti-corruption actions remain an important factor of getting established in the international community. The thesis statement formulated in the beginning of the paper – that implementation of international anti-corruption recommendations has a little impact on the reduction of corruption in Lithuania – has proven only partially true. On the one hand, positive changes are mostly associated with the country's willingness to deal with the issue. On the other hand, the research revealed a number of value-added aspects brought about by the international anti-corruption recommendations. Their role could be bigger if Lithuania shared a stronger collective identity with international anti-corruption mechanisms and had a bigger motivation to change.

The master's thesis comprises an introduction, four parts, conclusions and recommendations, references, annotations and abstracts in Lithuanian and English, and appendices. Appendix 1 provides a full list of recommendations given by international organisations during that period, specifying the shortcomings identified, actions recommended and assessments made.

Keywords: corruption, anti-corruption, collective identity, GRECO, UNCAC, EU Anti-Corruption Report, anti-corruption recommendations

PRIEDAI

1 PRIEDAS

Lietuvai 2005–2015 m. skirtų GRECO, JT ir EK antikorpucinių rekomendacijų sąvadas ir klasifikacija

Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupė (GRECO) rekomendacijos

Lietuva yra GRECO narė nuo 1999 m.

GRECO II vertinimo etapas.

Vertinimo ataskaita priimta **2005 m.** gegužės 17-20 d.¹⁸³

Temos: 1. Iš korupcijos gautos pajamos (*angl.* proceeds of corruption)

2. Viešasis administravimas ir korupcija.

3. Juridiniai asmenys ir korupcija

Rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita priimta **2007 m.** gegužės 29 – birželio 1 d.¹⁸⁴

Papildoma neįgyvendintų rekomendacijų ataskaita priimta **2009 m.** birželio 29 – liepos 2 d.¹⁸⁵

8 lentelė. GRECO II vertinimo etapo rekomendacijos Lietuvai

II vertinimo etapas. GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas	GRECO įvertinimas. Lietuvos atliktas veiksmas.
1. svarstyti galimybę suteikti Specialiųjų tyrimų tarnybai pakankamai išteklių ir kelti jos darbuotojų kvalifikaciją, suteikiant jiems specialiųjų žinių, kad Tarnyba galėtų efektyviau susekti nusikaltimų įrankius ir nusikalstamu būdu gautas pajamas, visų pirma dėl juridinių asmenų.	Nepakankami STT ištekliai ir darbuotojų kvalifikacija	<u>Svarstyti galimybę</u> didinti išteklius ir organizuoti mokymus	Įgyvendinta 2007 m. Padidinti ištekliai, organizuoti mokymai
2. užtikrinti, kad būtų tinkamai valdomas turtas (įmonių ar bendrovių akcijos) laikinojo nuosavybės teisės apribojimo atveju, rengiant gaires ir mokymus atsakingoms institucijoms.	Trūksta aiškių gairių ir pareigūnų kvalifikacijos	Parengti gaires ir organizuoti mokymus	Įgyvendinta 2007 m. Parengtos rekomendacijos prokurorams, numatyta (prireikus) kelti jų kvalifikaciją
3. numatyti efektyvią sektorinių ir vietos lygmeniu priimtų antikorpucinių programų stebėseną.	Trūksta įgyvendinimo	Užtikrinti praktinį įgyvendinimą (sektorinių programų stebėseną)	Įgyvendinta 2007 m. Numatyta atsakinga institucija (STT), pateikti įgyvendinimo rezultatai
4. svarstyti galimybę įvesti reguliarią darbuotojų rotaciją ar panašias priemones srityse, susijusiose su tam tikra korupcijos rizika	Trūksta (NKPP) numatytos priemonės įgyvendinimo	<u>Svarstyti galimybę</u> užtikrinti įgyvendinimą	Įgyvendinta 2007 m. Pavesta svarstyti atsakingai ministerijai (VRM). Tais metais rotacija įvesta tik

¹⁸³ “Council of Europe Group of States against Corruption. Second Evaluation Round. Evaluation Report on Lithuania. Strasbourg 2005 05 17-20,” žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)12_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)12_Lithuania_EN.pdf).

¹⁸⁴ “Council of Europe Group of States against Corruption. Second Evaluation Round. Compliance Report on Lithuania. Strasbourg 2007 05 29-06 01,” žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)5_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)5_Lithuania_EN.pdf).

¹⁸⁵ “Council of Europe Group of States against Corruption. Second Evaluation Round. Addendum to the Compliance Report on Lithuania. Strasbourg 2009 06 29-07 02,” žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)5_Add_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)5_Add_Lithuania_EN.pdf).

II vertinimo etapas. GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas	GRECO įvertinimas. Lietuvos atliktas veiksmas.
			Pasienio apsaugos tarnyboje
5. laipsniškai panaikinti padėkų (<i>angl. gratuities</i>) ėmimo praktiką sveikatos ir socialinės rūpybos sektoriuose	Netinkamas reglamentavimas ir praktika	Keisti praktiką	Įgyvendinta 2007 m. Keistas reglamentavimas. <u>Raginama</u> užtikrinti praktinį įgyvendinimą
6. dar iki etikos kodekso priėmimo įdiegti visų lygių tarnautojų ir pareigūnų reguliarius viešosios etikos mokymus.	Trūksta valstybės tarnautojų kvalifikacijos (<i>etikos srityje</i>)	Reguliariai organizuoti mokymus	Įgyvendinta 2007 m. Organizuoti mokymai <u>Raginama</u> priimti valstybės tarnautojų etikos kodeksą (<i>iki šiol nepriimtas</i>)
7. nustatyti juridinių asmenų atsakomybę už prekybą poveikiu vadovaujantis Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos nuostatomis.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2007 m. Keistas baudžiamasis kodeksas
8. užtikrinti, kad tyrimo, prokuratūros pareigūnams ir teismams būtų organizuojami mokymai, kad jie tinkamai taikytų juridinių asmenų atsakomybės nuostatas. Be to, atitinkama informacija šiais klausimais turėtų būti taip pat teikiama ir mokesčių inspekcijai.	Trūksta kvalifikacijos (<i>pareigūnų ir valstybės tarnautojų dėl juridinių asmenų atsakomybės</i>)	Organizuoti mokymus	Įgyvendinta 2009 m. Organizuoti mokymai

Parengta autorės pagal GRECO atliktas Lietuvos vertinimo ataskaitas 2005–2009 m.

GRECO III vertinimo etapas.

I tema: Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos straipsnių inkriminavimas

Ataskaita priimta 2009 m. birželio 29 d. – liepos 2 d.¹⁸⁶

Rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita priimta: 2011 m. gegužės mėn.¹⁸⁷

Papildoma ataskaita dėl likusių neįgyvendintų rekomendacijų ataskaita priimta 2013 birželio mėn.¹⁸⁸

9 lentelė. GRECO III vertinimo etapo „Inkriminavimas“ rekomendacijos Lietuvai

III vertinimo etapas „Inkriminavimas“ GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas	Atliktas veiksmas, GRECO įvertinimas
1. imtis papildomų priemonių (rengti mokymus, aplinkraščius ir imtis kitų informavimo iniciatyvų), kurios skatintų pasitelkti objektyvias faktines aplinkybes kaip neiginčijamus kyšininkavimo ir prekybos poveikiu veikų įrodymus.	Trūksta kvalifikacijos (<i>pateikiant įrodymus teisme</i>)	Organizuoti mokymus, rengti aplinkraščius	Įgyvendinta 2011. Organizuoti mokymai pareigūnams, atlikta tyrimų analizė, parengtos metodinės rekomendacijos
2. inkriminuojant kyšininkavimą ir prekybą poveikiu kyšio sąvoką išplėsti taip, kad ji aiškiai apimtų visų	Netinkamas (per siauras)	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2013. Keistas BK straipsnis

¹⁸⁶ „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita Lietuvai dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos straipsnių inkriminavimo (I tema). Strasbūras, 2009, birželio 29–liepos 2,“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10_Lithuania_One_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_One_LT.pdf).

¹⁸⁷ „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Lietuvos rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita. Strasbūras, 2011, gegužės 23-27,“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)7_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)7_Lithuania_LT.pdf).

¹⁸⁸ „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Priedas prie rekomendacijų Lietuvai įgyvendinimo ataskaitos. Strasbūras, 2013, birželio 17-21,“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)6_Second_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)6_Second_Lithuania_LT.pdf).

III vertinimo etapas „Inkriminavimas“ GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas	Atliktas veiksmas, GRECO įvertinimas
rūšių naudą (materialią ar nematerialią, turinčią rinkos vertę ar ne) ir atitiktą Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos (ETS Nr. 173) vartojamą „bet kokio (nepagrįsto) atlygio“ sąvoką.	reglamentavimas		(230(4))
3. aiškiai nustatyti, kad Baudžiamojo kodekso 227 straipsnio nuostatos dėl papirkimo taikomos ir tais atvejais, kai atlygis yra skirtas ne pačiam kyši priėmusiam, o trečiajam asmeniui.	Netinkamas (per siauras) regulmentavimas	Keisti regulmentavimą	Įgyvendinta 2013. Keistas BK straipsnis (227(1))
4. numatyti prekybos poveikiu inkriminavimą laikantis Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos (ESS Nr. 173) 12 straipsnio nuostatų.	Netinkamas (per siauras) regulmentavimas	Keisti regulmentavimą	Įgyvendinta 2013. Keistas BK straipsnis (226(1), (2))
5. užtikrinti, kad šalies ir užsienio arbitrų bei prisiekusių kyšininkavimas ir papirkimas būtų baudžiamas pagal Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos papildomo protokolo (ETS Nr. 191) 2–6 straipsnių nuostatas, taip pat kuo greičiau pasirašyti ir ratifikuoti šį dokumentą	Netinkamas (trūkstamas) regulmentavimas	Keisti regulmentavimą	Įgyvendinta 2013. Keistas BK straipsnis (230) ir ratifikuotas papildomas protokolai
6. peržiūrėti sankcijas, kurios taikomos už kyšininkavimą ir prekybą poveikiu, padarant jas nuoseklesnes, taip pat keisti taikomų bausmių griežtumą (ypač už papirkimą ir prekybą poveikiu (tarpininko kyšininkavimą)) užtikrinant, kad jos būtų veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios.	Nenuosekliai taikomos sankcijos už korupcinius nusikaltimus, mažos baudos	Keisti praktiką	Įgyvendinta 2013. Keisti BK straipsniai – sugriežtintos sankcijos
7. išanalizuoti Baudžiamojo kodekso 227 straipsnio 4 dalį ir naujausias bylas, kuriose buvo pasinaudota atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės papirkimo atveju gynyba, siekiant įvertinti piktnaudžiavimo tokia gynyba potencialą ir, esant poreikiui, imtis atitinkamų priemonių.	Netinkama praktika (galimas piktnaudžiavimas nuostata)	Atlikti praktikos analizę, esant reikalui keisti regulmentavimą ir praktiką	Įgyvendinta 2011. Parengtas naujos redakcijos BK straipsnių projektas (227(5), (6), <u>bet nepriimtas.</u>
8. numatyti lankstesnį senaties termino (patraukimui baudžiamojon atsakomybėn) skaičiavimą, visų pirma numatant galimybę sustabdyti arba laikinai nutraukti senaties termino skaičiavimą iškelus baudžiamąją bylą.	Netinkamas regulmentavimas	Keisti regulmentavimą	Įgyvendinta 2011. Keistas BK straipsnis (95)
9. i) užtikrinti, kad Lietuva turėtų jurisdikciją bausti už kyšininkavimą ir prekybą poveikiu, kai visa nusikalstama veika arba jos dalis yra padaroma šalies teritorijoje, ir visais atvejais, kai nusikalstama veika susijusi su vienu iš šalies valstybės tarnautojų ar kitu asmeniu, minimu Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 17 straipsnio 1 dalies c punkte; ii) panaikinti dvigubo baudžiamumo reikalavimą patraukiant baudžiamojon atsakomybėn už kyšininkavimo ir prekybos poveikiu veikas, padarytas užsienyje šalies piliečių, valstybės tarnautojų ar vietos viešojo susirinkimo narių	Netinkamas regulmentavimas	Keisti regulmentavimą	Įgyvendinta 2013. Keistas BK straipsnis (7). Įvesta universalioji jurisdikcija

Parengta autorės pagal GRECO atliktas Lietuvos vertinimo ataskaitas 2009-2013 m.

GRECO III vertinimo etapas.

II tema. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo skaidrumas

Ataskaita priimta 2009 m. birželio 29 d. – liepos 2 d.¹⁸⁹

¹⁸⁹ „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita Lietuvai dėl politinių partijų finansavimo skaidrumo (II tema). Strasbūras, 2009 liepos mėn.“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10_Lithuania_Two_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_Two_LT.pdf).

Rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita priimta: 2011 m. gegužės 23-27 d.¹⁹⁰

Papildoma ataskaita dėl likusių neįgyvendintų rekomendacijų ataskaita priimta 2013 m. birželį.¹⁹¹

10 lentelė. GRECO III vertinimo etapo „Politinių partijų finansavimas“ rekomendacijos Lietuvai

III vertinimo etapas „Politinių partijų finansavimas“ GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas	Atliktas veiksmas, GRECO įvertinimas
1. kuo greičiau pradėti plačias konsultacijas dėl poreikio stiprinti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimą, taip pat šio teisės akto įgyvendinimą gerinti politinėms partijoms teikiant rekomendacijas, skleidžiant informaciją ir rengiant mokymus.	Netinkamas įstatymo įgyvendinimas	Užtikrinti įgyvendinimą (organizuojant konsultacijas ir teikiant rekomendacijas)	Įgyvendinta 2011. Parengtas naujos redakcijos įstatymas, organizuotos diskusijos, VRK teikė rekomendacijas
2. i) numatyti kriterijus, apibrėžiančius politinių partijų metinių konsoliduotų finansinių ataskaitų (įskaitant ir rinkimų ataskaitas) apimtį, kuri aiškiai atspindėtų tiesiogiai ar netiesiogiai su politinėmis partijomis susijusias ar jų kitaip kontroliuojamas struktūras ir veiklą, įskaitant lėšų judėjimą tarp įvairių komponentų ir subjektų, bei ii) nustatyti taisykles, reglamentuojančias trečiųjų asmenų veiklą	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2013. Sugriežtintos apskaitos taisyklės, uždrausta juridiniams asmenims finansuoti partijas
3. imtis atitinkamų priemonių siekiant užtikrinti nepiktinaudžiamą reikalavimu „nepriimtinas“ aukas ir nepanaudotas kampanijos lėšas perduoti labdaros organizacijoms, taip jas grąžinant į apyvartą per labdaros organizacijas, susijusias su atitinkama partija arba kandidatais.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Keistas įstatymas (Politinių partijų ir kampanijų finansavimo)
4. parengti gaires (apskaitos taisyklės arba atitinkamos institucijos patvirtintus nurodymus) dėl aukų natūra vertinimo ir deklaravimo	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Priimtas nutarimas (Finansų ministro)
5. stiprinti kampanijos išdininkų vaidmenį ir kontrolės funkciją i) kaip įmanoma labiau ribojant neregistruotas aukas (ir jų naudojimą) ir nustatant reikalavimą kampanijos išlaidas apmokėti centralizuotai, atsakomybę už tai numatant kampanijos išdininkui; ii) įvertinant galimybę suteikti išdininkui išskirtinę atsakomybę už įprastų aukų bei valstybės dotacijų politinėms partijoms surinkimą ir registravimą; iii) numatant privalomą reikalavimą politinėms partijoms atidaryti specialias kampanijos banko sąskaitas	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Keistas įstatymas (Politinių partijų ir kampanijų finansavimo)
6. i) prailginti rinkimų kampanijoms taikomą finansinės atskaitomybės laikotarpį, kad būtų geriau atspindima finansinė veikla rinkimų kampanijų metu atsižvelgiant į 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą (PFI); ii) pašalinti galimus PFI ir kitų įstatymų nuostatų dėl registracijos terminų neatitikimus.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Keistas įstatymas (Politinių partijų ir kampanijų finansavimo)
7. i) pavesti pagrindinei institucijai, kuriai galbūt galėtų padėti kitos atitinkamos tarnybos, ir suteikti	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Patikslintas

¹⁹⁰ „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas,“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)7_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)7_Lithuania_LT.pdf).

¹⁹¹ „Europos Taryba. GRECO. Trečiasis vertinimo etapas. Priedas prie rekomendacijų Lietuvai įgyvendinimo ataskaitos,“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)6_Second_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)6_Second_Lithuania_LT.pdf).

III vertinimo etapas „Politinių partijų finansavimas“ GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas	Atliktas veiksmas, GRECO įvertinimas
tinkamus įgaliojimus bei išteklius veiksmingai stebėti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimą, įskaitant gebėjimus tirti galimus pažeidimus, ir ii) užtikrinti, kad šiai institucijai būtų sudarytos galimybės savo funkcijas vykdyti savarankiškai ir nešališkai;			reglamentavimas. Išgryninta institucijų kompetencija
8. (i) užtikrinti, kad auditoriams, kuriems patikima tvirtinti partijų ir kampanijų finansines ataskaitas, būtų taikomi tinkami standartai ir sugriežtinti reikalavimus, taikomus audituojamam subjektui ar kandidatui; ii) konsultuojantis su kompetentinga institucija ar institucijomis, parengti audito standartus, taikomus partijų ir rinkimų kampanijų finansavimui.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. VRK parengė techninę užduotį auditoriams
9. peržiūrėti sankcijų, taikomų už 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pažeidimus, sistemą tiksliai apibrėžiant, koks tyrimas pradedamas ir kokios sankcijos taikomos už konkretų pažeidimą, ir užtikrinant, kad už įvairius galimus pažeidimus būtų numatytos sankcijos	Netinkamas reglamentavimas, per švelnios sankcijos	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Politinių partijų finansavimo įstatyme ir ATPK numatytos griežtesnės sankcijos
10. numatyti aiškią nuostatą, kad už 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimo priežiūrą atsakinga institucija ar institucijos apie įtariamus pažeidimus privalo informuoti prokuratūrą.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2011. Naujos redakcijos įstatyme numatyta prievolė pranešti.
11. i) padidinti administracines baudas už pažeidimus partijų ir kampanijų finansavimo skaidrumo srityje bei numatyti galimybę iš tokius pažeidimus padariusiais pripažintų asmenų atimti teisę eiti renkamas pareigas; ii) numatyti daugiau galimybių laikinai nutraukti valstybės dotacijos skyrimą politinėms partijoms.	Netinkamas reglamentavimas, per mažos administracinės baudos	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta iš dalies 2013. Parengtos ATPK pataisos, bet nepriimtos.
12. pratęsti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pažeidimų, įskaitant susijusių pažeidimų pagal kitus atitinkamus įstatymus, senaties terminą.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta 2013. ATPK numatytas ilgesnis senaties terminas

Parengta autorės pagal GRECO atliktas Lietuvos vertinimo ataskaitas 2009-2013 m.

GRECO IV vertinimo etapas.

Tema. Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija

Ataskaita priimta **2014** m. gruodžio 8 – 12 d. Strasbūre.¹⁹²

Rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita dar nesvarstyta. Planuota 2016 m. antroje pusėje, nukeltas į 2007 m. pradžią.

11 lentelė. GRECO IV vertinimo etapo rekomendacijos Lietuvai

IV vertinimo etapas. GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas
Bendrosios rekomendacijos		
1. GRECO rekomenduoja, kad Vyriausiosios tarnybinės	Nepakankamas	Stiprinti

¹⁹² „Europos Taryba. GRECO. Ketvirtasis vertinimo etapas. Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija. Lietuvos vertinimo ataskaita. Strasbūras, 2014 12 08-12.“ žiūrėta 2016 08 29, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf).

IV vertinimo etapas. GRECO rekomendacija	Nustatytas trūkumas	Rekomenduojamas veiksmas
etikos komisijos iniciatyva būtų stiprinamas bendradarbiavimas veiklos lygmeniu tarp institucijų, kurios prižiūri, kaip Seimo nariai, teisėjai ir prokurorai laikosi elgesio, interesų konfliktų ir panašių taisyklių.	bendradarbiavimas tarp skirtingų institucijų (atsakingų už interesų konfliktą reglamentuojančių taisyklių priežiūrą)	bendradarbiavimą
Dėl Seimo narių		
2. toliau didinti įstatymų leidybos proceso skaidrumą užtikrinant, kad komitetų posėdžių darbotvarkės, darbiniai dokumentai ir protokolai būtų laiku parengti ir viešai prieinami.	Nepakankamas įstatymų leidybos proceso skaidrumas	Keisti reglamentavimą/komitetų posėdžių darbotvarkės skelbimo praktiką
3. patvirtinti Seimo narių santykius su lobistais ir trečiosiomis šalimis, siekiančiomis daryti įtaką įstatymų leidybos procesui.	Netinkamas reglamentavimas	Keisti reglamentavimą (priimti papildomas taisykles)
4. imtis reikiamų priemonių užtikrinti veiksmingą privačių interesų deklaravimą ir kitų Seimo narių elgesį reglamentuojančių taisyklių įgyvendinimą ir jų priežiūrą.	Netinkamas įgyvendinimas (veiksmingo Seimo narių intereso konfliktų priežiūros mechanizmo nebuvimas)	Užtikrinti praktinį įgyvendinimą
5. sukurti veiksmingus vidaus mechanizmus, kurie didintų informuotumą, skatintų ir taip užtikrintų Seimo atsparumą korupcijai tiek institucijos lygmeniu (mokymas, diskusijos institucijoje su parlamentine veikla susijusiais etikos klausimais), tiek ir individualiai (konfidencialus konsultavimas).	Trūksta Seimo narių žinių (apie interesų konfliktą)	Užtikrinti praktinį įgyvendinimą, organizuoti mokymus
Dėl teisėjų		
6. teismo institucijoms toliau dėti pastangas užtikrinti: i) tinkamą mokymą ugdant profesinius teismo sprendimų rengimo įgūdžius; ii) geresnį ryšių palaikymą su visuomene	Nekankami teisėjų įgūdžiai (per sudėtingas nutarčių formulavimas, trūksta bendravimo su visuomene įgūdžių)	Organizuoti mokymus, stiprinti ryšius su visuomene
7. i) peržiūrėti atrankos komisijos narių skyrimo tvarką siekiant sustiprinti jų nepriklausomumą ir konsoliduoti komisijos sprendimų skundimo tvarką; ii) Teisėjų tarybai skirti didesnę vaidmenį atrenkant teisėjus.	Netinkama praktika (per mažas Teisėjų tarybos vaidmuo skiriant teisėjus)	Keisti praktiką, reglamentavimą
8. teisminėms institucijoms: i) toliau įgyvendinti priemones, gilinančias teisėjų žinias etikos ir interesų konfliktų klausimais, daugiausiai skatinant diskusijas institucijų lygmeniu; ii) apie tokias priemones informuoti visuomenę	Trūksta teisėjų žinių (interesų konflikto klausimais)	Organizuoti mokymus
Dėl prokurorų		
9. prokuratūros institucijoms tęsti pastangas gerinant prokuratūros ir visuomenės bendravimą, pirmiausiai užtikrinant priimtų standartų įgyvendinimą, jeigu reikia, juos atnaujinant ir organizuojant tinkamą darbuotojų mokymą	Nepakankamas (prokurorų) bendravimas su visuomene	Organizuoti mokymus, užtikrinti praktinį įgyvendinimą
10. siekiant padidinti asmenų skyrimo į prokurorus tvarkos skaidrumą ir objektyvumą – didinti Prokurorų atrankos komisijos ir Vyriausiųjų prokurorų atrankos komisijos įtaką priimant sprendimus, numatant, kad atrankų komisijų rekomendacijomis privaloma vadovautis arba priešingu atveju raštu pateikti sprendimo motyvų paaiškinimą.	Netinkama praktika, reglamentavimas	Keisti praktiką, reglamentavimą

Parengta autorės pagal GRECO atliktas Lietuvos vertinimo ataskaitas 2014 m.

Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją įgyvendinimo peržiūra

Lietuvos vertinimo ataskaita priimta 2012 m. lapkričio 14-16 d., visa apimtimi paskelbta 2013 m. spalio 29 d.¹⁹³

12 lentelė. JT konvencijos prieš korupciją mechanizmo rekomendacijos Lietuvai

<i>JT rekomendacija</i>	<i>JTKPK nuostata privaloma/ neprivaloma</i>	<i>Rekomenduojamas veiksmas</i>	<i>Atliktas veiksmas</i>
Kriminalizavimas ir teisėsauga (III skyrius)			
ieškoti galimybių užtikrinti, kad baudžiamoji atsakomybė už valstybės tarnautojų padarytą turto iššvaistymą, pasisavinimą ar kitokį naudojimą ne pagal paskirtį būtų numatyta konkrečiose nuostatose	Privaloma	Keisti reglamentavimą	Neįgyvendinta.
imtis tinkamų paskesnių priemonių užtikrinant, kad laiku būtų priimti nauji teisės aktai, papildantys ir pakeičiantys esamą BK normą dėl nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimo;	Privaloma	Keisti reglamentavimą	Įgyvendinta. 2013 m. gruodžio 19 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7 ir 216 straipsnių pakeitimo ir Kodekso papildymo 224 ¹ straipsniu įstatymą Nr. XII-702. Reglamentavimas pakeistas, atsižvelgiant ir į ES teisės aktų reikalavimus bei atitinkamas Europos Tarybos komiteto MONEYVAL rekomendacijas Lietuvai.
apsvarstyti galimybę tiksliau apibrėžti sąvoką „slėpimas“ ir tuo efektyviau nacionaliniu lygmeniu įgyvendinti Konvencijos 24 straipsnį	Neprivaloma	Svarstyti galimybę keisti reglamentavimą	Neįgyvendinta.
išnagrinėti galimybę atsižvelgiant į Konvencijos 19 straipsnį kriminalizuoti piktnaudžiavimą tarnyba nepaisant to, ar padaryta žala	Neprivaloma	Svarstyti galimybę keisti reglamentavimą	Neįgyvendinta.
toliau siekti aiškumo teismų praktikoje dėl juridiniams asmenims už tam tikrus nusikaltimus skiriamų bausmių, įtvirtinant tokių bausmių ribas, apibrėžiant (atsižvelgiant į juridinio asmens dydį ar jo finansinę būklę) atitinkamus kriterijus dėl tam tikros bausmės rūšies paskyrimo	Neprivaloma	Didinti teismų praktikos aiškumą	Atliktas Teisės instituto tyrimas
Pagalbinės su kriminalizavimu susijusios normos			
plėtoti nuoseklią teismų praktiką siekiant aiškumo dėl pajamų ir kitos naudos, gautos iš nusikalstamu būdu įgyto turto, t. y. tokio turto pridėtinės vertės, konfiskavimo, kaip nurodyta	Neprivaloma	Plėtoti nuoseklią teismų praktiką	Atliktas Teisės instituto tyrimas

¹⁹³ “UNODC. Country Review Report of Lithuania.”

<i>JT rekomendacija</i>	<i>JTKPK nuostata privaloma/ neprivaloma</i>	<i>Rekomenduojamas veiksmas</i>	<i>Atliktas veiksmas</i>
JTKPK 31 str. 6 d., ypač dėl to, ar žodžiai „šio kodekso uždraustos veikos rezultatu pripažįstamas tiesiogiai ar netiesiogiai iš jos gautas bet kokio pavidalo turtas“, nurodyti Baudžiamojo kodekso 72 str. 2 d., apima antrinių nusikalstamos veikos pajamų konfiskavimą			
imtis veiksmų, įskaitant nuoseklią teismų praktikos plėtotę, siekiant užtikrinti, kad sąžiningų (bona fide) trečiųjų šalių sąvoka būtų taikoma tokiu būdu, kuris užtikrintų, kad konfiskavimo procedūrų metu nebūtų pažeidžiamos jų teisės;	Neprivaloma	Formuoti nuoseklią teismų praktiką	Atliktas Teisės instituto tyrimas
vadovaujantis Konvencijos 35 straipsniu užtikrinti, kad juridiniai asmenys arba subjektai galėtų naudotis ne tik civilinio ieškovo statusu, bet ir nukentėjusiojo baudžiamojoje byloje statusu, kadangi šiuo metu šis statusas suteikiamas tik fiziniams asmenims;	Privaloma	Keisti reglamentavimą	Iš dalies įgyvendinta. 2013-07-25 Seime pateiktas ir užregistruotas (Nr. XIIP-878) LR Baudžiamojo proceso kodekso 28 straipsnio 1 dalies pakeitimo projektas.
atsižvelgti į būtinybę iš naujo išnagrinėti poreikį tobulinti specialius apie nusikalstamas veikas pranešančių asmenų apsaugos teisės aktus, papildomai užtikrinant, kad procesinės ir neprocėsinės liudytojų apsaugos priemonės būtų taikomos pranešėjams korupcijos bylose	Neprivaloma	<i>Išnagrinėti poreikį</i> keisti reglamentavimą	Neįgyvendinta.
toliau jurisprudencijoje aiškinti esamas teisės normas dėl baudžiamosios jurisdikcijos sudarant galimybes išsamesnei ir lankstesnei baudžiamajai jurisdikcijai korupcinių nusikaltimų atveju	Neprivaloma	Aiškinti teismų praktiką	Neįgyvendinta.
Specializuotos institucijos ir institucijų bendradarbiavimas			
išnagrinėti galimybes skirti papildomus išteklius teisėsaugos institucijų ir įstaigų efektyvumui ir pajėgumams sustiprinti	Neprivaloma	Išnagrinėti galimybes skirti išteklių	Įgyvendinta.
toliau stiprinti tarpžinybinį teisėsaugos koordinavimą ir bendradarbiavimą kovojant su korupcija bei kompetentingų institucijų keitimąsi informacija siekiant, kiek įmanoma, išvengti institucinio lygmens konfliktų	Privaloma	Stiprinti tarpžinybinį bendradarbiavimą	Įgyvendinama per tarpžinybinės kovos su korupcija komisijos darbą.
Tarptautinis bendradarbiavimas (IV skyrius)			
susisteminti ekstradicijos ir tarpusavio teisinės pagalbos procedūrų trukmės statistinius duomenis ir juos kuo geriau panaudoti; nesant statistinių duomenų, susisteminti atvejų pavyzdžius, siekiant nustatyti jų našumą ir efektyvumą	Neprivaloma	Sisteminti duomenis	Neįgyvendinta.
toliau dėti visas pastangas užtikrinant, kad	Privaloma	Tobulinti praktiką	Įgyvendinama.

<i>JT rekomendacija</i>	<i>JTKPK nuostata privaloma/ neprivaloma</i>	<i>Rekomenduojamas veiksmas</i>	<i>Atliktas veiksmas</i>
ekstradicija būtų vykdoma ir tarpusavio teisinė pagalba būtų teikiama per kaip įmanoma trumpesnius terminus			
susisteminti supaprastintos ekstradicijos, tarpusavio teisinės pagalbos prašymų atidėjimo ir užsienio valstybių teismų nuosprendžių vykdymo statistinius duomenis ir juos kuo geriau panaudoti; nesant statistinių duomenų, susisteminti atitinkamų atvejų pavyzdžius	Neprivaloma	Sisteminti duomenis	Neįgyvendinta.
toliau ieškoti galimybių aktyviai dalyvauti dvišalėse ir daugiašalėse sutartyse su užsienio valstybėmis (ypač ne Europos valstybėmis), siekiant sustiprinti skirtingas tarptautinio bendradarbiavimo formas	Neprivaloma	Ieškoti galimybių stiprinti bendradarbiavimą	Įgyvendinama.
išnagrinėti galimybes skirti papildomus išteklius tarptautinio bendradarbiavimo mechanizmų efektyvumui ir pajėgumams stiprinti	Neprivaloma	Išnagrinėti galimybes skirti išteklių	Neįgyvendinta.

Parengta autorės pagal JT atliktą Lietuvos vertinimą ir Teisingumo ministerijos pateiktą informaciją

Europos Sąjungos kovos su korupcija ataskaitos skyrius apie Lietuvą

Priimtas 2014 vasario 3 d.¹⁹⁴ Kita ataskaita, kurioje numatytas ir įgyvendintų veiksmų vertinimas, numatytas 2017 m.

„Lietuva parodė ryžtą užkirsti kelią korupcijai ir su ja kovoti, be kita ko, parengusi plačią teisinę sistemą. Su sunkumais susiduriama taikant atitinkamas nuostatas praktikoje ir skatinant vertinti jų prasmę ir logiką, kad būtų kovojama tiek su smulkia, tiek su aukšto lygio korupcija. Dar didesnis kovos su korupcija institucijų nepriklausomumo ir veiksmingumo stiprinimas padėtų išspręsti sudėtingus uždavinius viešojo pirkimo, politinių partijų finansavimo ir sveikatos priežiūros srityse. Reikėtų atidžiau išnagrinėti šiuos aspektus:

- įvertinti **Viešųjų pirkimų tarnybos** stebėjimo pajėgumus ir pirmenybės teikimą stambesnėms byloms, rengti papildomas prevencijos priemones perkančiosiose organizacijose, kad būtų galima nustatyti korupcijos atvejus įvairiuose viešojo pirkimo etapuose, sutelkiant dėmesį į vietos lygmenį ir **sveikatos priežiūros** sektorių; sukurti tikslią kovos su neoficialiais mokėjimais sveikatos priežiūros sistemoje strategiją, nustatant kontrolės mechanizmus su būtinais įgaliojimais, rengiant mokymus ir sudarant sąlygas nepriklausomai veiklai;
- analizuoti **Specialiųjų tyrimų tarnybos** (STT) veiksmingumą, sutelkiant dėmesį į apkaltinamųjų nuosprendžių skaičių ir bylų sunkumą, nustatyti galimas tobulinimo sritis, įskaitant darbo koordinavimą su kitomis valdžios institucijomis ir iniciatyvą tiriant aukšto lygio korupcijos atvejus;
- stiprinti **Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją**, gerinti renkamų ir skiriamų pareigūnų interesų konflikto deklaracijų tikrinimo metodiką, pažeidimų stebėjimą ir atgrasomųjų sankcijų taikymą;
- užtikrinti, kad **politinės partijos** laiku pateiktų tinkamą informaciją apie savo **finansavimo** šaltinius, stiprinti partijų išlaidų ir pajamų, įskaitant nario mokesčius, stebėjimą, ir įvertinti Vyriausiosios rinkimų komisijos stebėjimo pajėgumus.¹⁹⁵

¹⁹⁴ „Europos Komisija. Priedas „Lietuva“ prie ES kovos su korupcija ataskaitos. Briuselis, 2014, vasario 3,“ žiūrėta 2016 08 29, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_lt.pdf.

¹⁹⁵ Ten pat, 11–12.



SUTIKIMAS DALYVAUTI MOKSLINIAME TYRIME

„TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ ANTIKORUPCINIŲ REKOMENDACIJŲ REIKŠMĖ LIETUVAI: 2005-2015 M.“

Sutinku dalyvauti šiame tyrime:

1. Aš esu supažindintas (-a) su šiuo tyrimo projektu: man buvo paaiškintas mano dalyvavimo jame tikslas, būdas ir duomenų naudojimo tvarka.
2. Tyrime dalyvauju savanoriškai.
3. Suprantu, kad dalyvaudamas (-a) tyrime turėsiu atsakyti į tyrėjo klausimus.
4. Turiu teisę neatsakyti į bet kurį klausimą.
5. Man yra paaiškinta, kad galiu bet kuriuo metu nutraukti savo dalyvavimą tyrime.
6. Man yra užtikrinta, kad tyrimo rezultatų pristatymuose nebus atskleista mano tapatybė, bus išsaugotas mano pateiktos informacijos konfidencialumas.
7. Sutinku, kad tyrimo rezultatų pristatymuose būtų naudojamos mano duoto interviu autentiškos ištraukos, neatskleidžiančios mano tapatybės.
8. Tyrimo duomenys bus apdorojami remiantis konfidencialumo principu, jokie asmens duomenys (vardas, pavardė) nebus atskleidžiami.

Tyrimo dalyvio vardas, pavardė, parašas

Data

Tyrėjo vardas, pavardė, parašas

Data

Daugiau informacijos apie tyrimą:

MRU Politikos ir vadybos fakulteto Politikos mokslo instituto Tarptautinės politikos ir ekonomikos magistrantūros studentė, Elena Koncevičiūtė, elkoncevicute@stud.mruni.eu.



CONSENT TO TAKE PART IN SCIENTIFIC RESEARCH

“ROLE THAT ANTICORRUPTION RECOMMENDATIONS GIVEN BY INTERNATIONAL ORGANISATIONS PLAY IN LITHUANIA: 2005-15”

Hereby I agree to take part in the aforementioned research:

1. I have been made familiar with the goal, means, data collection and data usage in relation to this research.
2. I agree to take part in the research voluntarily.
3. I understand that by taking part in the research I will have to answer the questions asked by the researcher.
4. I have the right to refuse answering any of the questions given.
5. I have been explained that I can discontinue my participation in the research at any time.
6. I have been told that my identity will not be disclosed in presenting the findings of this research and that confidentiality of the information provided will be preserved.
7. I have no objection to having authentic excerpts of the interview, without revealing my identity, used in presenting findings of the research.
8. Research findings will be processed following the principle of confidentiality, no personal data (first name, last name) will be revealed.

Research participant's first name, last name, signature

Date

Researcher's first name, last name, signature

Date

For more information about the research please contact:

Elena Koncevičiūtė, an MA student of International Politics and Economics at the Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, elkoncevicute@stud.mruni.eu.

Individualaus giluminio interviu klausimynas-gairės

I. Korupcijos samprata. Korupcijos lygio Lietuvoje ir Lietuvos antikorpucinių veiksmų vertinimas.

1. Kaip Jūs suprantate, kas yra korupcija? Kaip apibrėžiate jos sąvoką?
2. Kaip matuojate korupciją ir jos lygį?
3. Kokia yra korupcijos padėtis Lietuvoje? Kaip ji keičiasi? Kodėl taip manote?
4. Kaip vertinate antikorpucijos svarbą Lietuvoje? Kokia Lietuvos stipriausia grandis? Ką Lietuva daro gerai/blogai?
5. Kokios antikorpucinės priemonės veiksmingiausios?

II. Tarptautinės organizacijos ir jų antikorpucinis vaidmuo.

5. Kokios priežastys lėmė antikorpucijos tarptautiškumą, jos virsmą tarptautinės bendruomenės problema?
6. Kokios yra TO stipriosios pusės? Ką jos gali, ko viena valstybė negalėtų? Kokia yra TO vertinimo mechanizmų pridėtinė vertė?
7. Kokios yra TO silpnosios pusės? Kokie trūkumai? Ko jos negali?
8. Ko Lietuva siekė, jungdamasi prie TO antikorpucinių instrumentų. Kokie jos lūkesčiai?
9. Kodėl skirtingos TO vykdo antikorpucinę veiklą?
10. Koks yra Lietuvos kaip vertinamosios valstybės vaidmuo vertinimo procese?
11. Jeigu tarptautinė organizacija (GRECO/JT/EK) pavirstų į žmogų, koks tai būtų žmogus?

III. Antikorpucinių rekomendacijų reikšmė.

12. Kaip apibūdintumėte Lietuvai skirtas rekomendacijas? Kokio jos pobūdžio? Kokias problemas siekiama spręsti tomis rekomendacijomis?
13. Kokias rekomendacijas (kokio tipo rekomendacijas) įgyvendinti sunkiau/lengviau? Kaip mums sekasi įgyvendinti TO antikorpucines rekomendacijas?
14. Kokios turi reikšmės? Kurios rekomendacijos yra svarbios? Kada rekomendacijos yra veiksmingos? Nuo ko tai priklauso? Kaip suprantate tą veiksmingumą? Kada rekomendacijos pataiko į dešimtuką?
15. Kiek jos atitinka mūsų šalies specifika? Kiek išoriniams ekspertams pavyksta ją pajusti? Kiek jos yra standartinės (susijusios su standartų diegimu)?

IV. Konkrečių GRECO, JT ir Europos Komisijos skirtų rekomendacijų Lietuvai aptarimas

16. Kaip vertinate GRECO 2005 m. rekomendaciją apie reguliarią darbuotojų rotaciją?
17. Kaip vertinate GRECO 2005 m. rekomendaciją dėl įteisintų padėkų ėmimo sveikatos sektoriuje panaikinimo?
18. Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės pranešus instituto peržiūrėjimo?
19. Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl sankcijų griežtinimo?
20. Kaip vertinate GRECO rekomendaciją dėl prekybos poveikiu kriminalizavimo?
21. Kaip vertinate tai, kad po GRECO vertinimo BK buvo pakeistas taip, kad korupciniams nusikaltimams (kyšininkavimui, papirkimui, prekybai poveikiu) taikoma universalioji jurisdikcija?
22. Kaip vertinate GRECO 2009 m. rekomendaciją dėl atskiros institucijos sukūrimo politinių partijų ir kampanijų finansavimo kontrolei užtikrinti?

23. Kaip vertinate GRECO 2014 m. rekomendaciją dėl teisėjų ir prokurorų bendravimo su visuomene didinimo?
24. 2014 m. GRECO rekomendavo sureguliuoti Seimo narių santykius su lobistais. Ką galvojate apie šią rekomendaciją?
25. Kaip vertinate 2014 m. Europos Sąjungos antikorupcijos ataskaitą. Ką apie ją galvojate?
26. Kaip vertinate JT Lietuvai skirtas antikorupcines rekomendacijas 2012 m.? Kokia Jūsų nuomonė apie JT vertinimą?
27. Kaip vertinate JT ir kitų TO rekomendaciją/pastabą dėl to, kad vis dar nėra specialaus teisės akto, užtikrinančio pareiškėjų apsaugą?
28. Ir EK, ir JT teikia rekomendacijas dėl tarpžinybinio koordinavimo ir bendradarbiavimo. Dėl kokių priežasčių jos galėjo į tai atkreipti dėmesį?

V. Epilogas.

29. Koks ryšys tarp antikorupcinių rekomendacijų ir korupcijos lygio pasikeitimo Lietuvoje?
30. Ko pamiršau paklausti?

Darbas baigtas.
elena.simono@gmail.com