



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER (CES)

KORRUPTIONEN I ESTLAND OCH LETTLAND

En kvalitativ jämförande studie om GRECOs
bedömningar av implementeringen av
antikorrupsionsstrategier

Indra Sangnakorn

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Vt/2020
Handledare:	Andreas Bågenholm

Abstract

Statistics shows that there are big differences in the corruption levels between Estonia and Latvia. Previous research has found that various historical aspects, such as the break with the communist past, has led Estonia to the making of better reforms and strategies for anti-corruption. The research suggests that the making of better anti-corruption reforms and strategies has contributed to the differences in the corruption levels. However, previous research has forgotten to also investigate the implementation of the anti-corruption strategies. For if the anti-corruption strategies would have affected the corruption levels they would also have been implemented. Therefore my purpose is to contribute to earlier research by taking a step back and investigate how the strategies function in Estonia and Latvia, to see if there are any differences in the implementation. To answer this question, we investigate GRECOs compliance reports of their anti-corruption strategies. This will help bring clearness to previous research. Thus, the empirical analyses indicate that there do are some differences in the degree of implementation, where Estonia has a higher level of implementation. Nevertheless, there are also some differences in the direction of the strategies that could have affected the implementation.

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Vt/2020
Handledare:	Andreas Bågenholm
Nyckelord:	Korruption, antikorrupsionsstrategier, implementering, Estland, Lettland, GRECO
Antal ord:	12124

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Teori och tidigare forskning	3
Generell forskning om antikorrupsionsstrategier.....	3
Skillnader i antikorrupsionsstrategierna.....	5
Förklaringar utifrån ett makroperspektiv.....	6
Radikalt avbrott med kommunismen	6
Elitens sammanhållning	7
Förklaringar utifrån ett mikroperspektiv	9
Förtroende	9
Kunskap	10
Syfte och frågeställningar.....	11
Metod och material.....	13
Val av metod.....	13
Analysschema	14
Urval och avgränsningar.....	15
Analys av materialet	16
Resultat.....	19
Inriktningen i GRECOs antikorrupsionsstrategier	19
Estland.....	19
Lettland	20
Implementeringen av strategierna	23
Estland.....	23
Lettland	25
Förklaringar till implementeringen.....	29
Estland.....	29
Lettland	31
Slutsatser	35
Referenslista	39

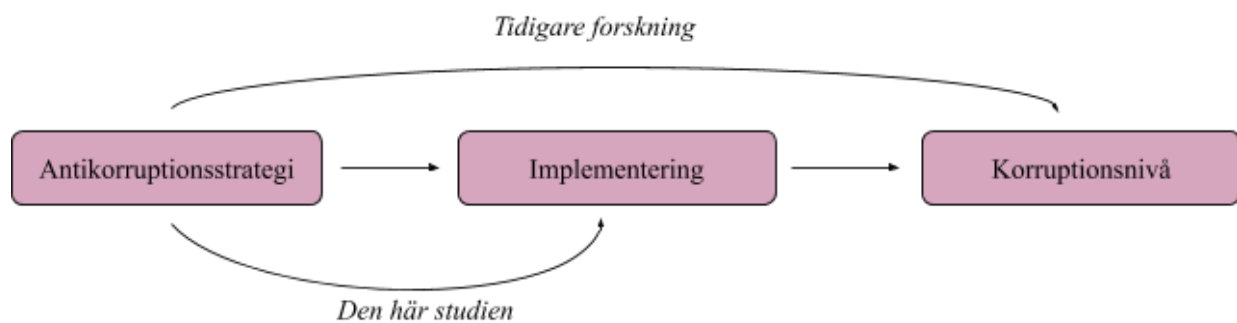
Inledning

Korruption är någonting som många människor runt om i världen lever med i sin vardag. Organisationer som EU och FN gör ett stort arbete för att minska korruptionen eftersom forskning menar att korruption underminerar utvecklingen i landet, delvis den ekonomiska utvecklingen då pengar som försvinner i korruption leder till minskade statliga resurser. Det kan också få konsekvenser på handeln och investeringar. Resursbrister kan också leda till att det sociala skyddet försämras då det inte går att garantera alla lika tillgång till offentliga tjänster som exempelvis sjukvård (Europeiska Kommissionen, 2017:1). Den kanske allvarligaste konsekvensen är att korruption underminerar de grundläggande demokratiska värdena, det vill säga rättsstatsprincipen, legitimiteten för makthavare samt en rättvis politisk konkurrens (Karklins 2015:8). På grund av att korruption har dessa problem är det viktigt att forska om ämnet.

Ett område som generellt sätt har hög korruption är området som tidigare ockuperades av Sovjetunionen, det vill säga det postkommunistiska staterna. Det politiska systemet i Sovjetunionen karaktäriserades av hög korruption vilket verkar ha följt med länderna även efter självständigheten (Karklins 2015:3,14). Estland är däremot ett postkommunistiskt land som har relativt låg grad av korruption jämfört med de övriga postkommunistiska staterna. Enligt Transparency Internationals mätningar, som mäter hur fria länder är från korruption mellan graderna 0-100, hade Estland en grad på 74 år 2019. Grannlandet Lettland hade endast en grad på 56 (Transparency International, 2019). Det intressanta är att Estland och Lettland är två väldigt lika länder som har haft liknande förutsättningar att bekämpa korruptionen. Båda länderna är till exempel föredetta sovjetstyrda, de blev självständiga samtidigt, de har ett liknande politiskt system och är båda medlemmar i EU (SO-rummet, 2020). Trots det skiljer sig korruptionsnivåerna åt mycket.

Tidigare forskning har försökt förklara skillnaderna i korruptionsnivåerna mellan Estland och Lettland. En förklaring som ofta nämns i forskningen är att Estland hade ett snabbare och mer drastiskt avbrott med kommunismen än vad Lettland hade. Det berodde på att eliten i Estland

hade en stark vilja att säkra sin självständighet och arbetade därför aktivt med införandet av en liberaliserad politik och skapandet av antikorrupsionsreformer (Kupatadze, 2017; Johansen & Pedersen, 2011a). Det tidigare forskning gjort är att koppla ihop skapandet av antikorrupsionsstrategier med korrupsionsnivåerna. Men bara för att ett land inför strategier behöver det inte betyda att korrupsionen bekämpas, reformerna och strategierna måste också genomföras. Detta steg har tidigare forskning hoppat över. Av den anledningen kommer denna studien ta ett steg tillbaka och undersöka steget mellan införandet av antikorrupsionsstrategierna och korrupsionsnivåerna, nämligen *implementeringen* av antikorrupsionsstrategier i Estland och Lettland. Uppsatsen ska därav inte undersöka förklaringar till skillnaderna i korrupsionsnivåerna som tidigare forskning gjort, utan istället undersöka skillnader i implementeringen av antikorrupsionsstrategierna. Resultatet kan ha betydelse för korrupsionsnivåerna även om det inte är fokuset i studien.



Syftet med uppsatsen är att bidra med fakta om hur antikorrupsionsstrategier fungerar i Estland och Lettland för att bättre kunna förstå skillnaderna i korrupsionsnivåerna. Syftet är alltså inte att hitta orsaker till skillnaderna i korrupsionsnivåerna. För att uppnå syftet kommer uppsatsen studera och jämföra GRECOs utvärderingsrapporter av deras antikorrupsionsstrategier, detta är något som tidigare forskning ännu inte har studerat. GRECO (*The Group of States against Corruption*) skapades av Europarådet år 1999 med funktionen att övervaka hur medlemsstaterna lever upp till de standarder som organisationen satt för korrupsion. Syftet med GRECOs arbete är att bevara och främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen (Council of Europe, 2020). Antikorrupsionsstrategier kanske inte är det enda viktiga för att bekämpa korrupsion men är helt klart en nödvändighet. Därav är det viktigt att undersöka antikorrupsionsstrategier.

Teori och tidigare forskning

Generell forskning om antikorrupsionsstrategier

För att sätta studien i ett större sammanhang börjar vi med en genomgång av generell forskning om antikorrupsionsstrategier. Det finns en del forskning som är kritiska till huruvida antikorrupsionsstrategier, reformer och lagar fungerar som ett effektivt verktyg för att bekämpa korruption. Forskaren Kevin E. Davis (2012) menar att möjligheten att bekämpa korruptionen genom rättsliga institutioner varierar mellan länder. I en del länder har rättssystemet en betydande påverkan på tjänstemäns beteenden. I de fallen kan institutioner som är skapade för att bekämpar korruptionen skapa incitament och sanktioner som har en positiv inverkan på korruptionen, oavsett om institutionerna är oberoende av parlamentet eller inte. Men i andra länder som i Kina har rättssystemet mindre betydelse för tjänstemäns beteende. I Kina kontrolleras korruptionen istället av det kinesiska kommunistpartiet som har egna funktioner för att utreda tjänstemän. Davis menar att Kinas politiska sätt att bekämpa korruptionen inte behöver vara mindre effektivt än den rättsliga vägen. Det baserar han på att Kinas kommunistiska parti flera gånger utrett högt uppsatta partimedlemmar och på så vis visat sitt engagemang mot att bekämpa korruptionen. Davis tillägger också att utländska aktörers förmåga att bekämpa korruptionen genom lagliga reformer är begränsad, det beror på att aktörerna saknar förmåga, kunskap, legitimitet och vilja att göra tillräckliga åtaganden för att bekämpa korruptionen (Davis, 2012:332-333).

Anna Persson, Bo Rothstein och Jan Teorell (2013) undersöker varför antikorrupsionsreformer i väldigt korrupta länder saknar den framgång som förväntas. De hävdar att antikorrupsionsreformer som baseras på att det är en grupp eller aktör som ska försvara reformer inte kommer fungera. Anledningen är att väldigt få aktörer har viljan att skapa och driva "rena" institutioner trots att de flesta tycker att korruption är fel. Det beror på att när aktörer väger mellan riskerna med korruption och vinsterna med korruption så överväger de potentiella vinsterna. Därav menar Persson, Rothstein och Teorell istället att antikorrupsionsstrategier bör fungera som en kollektiv handlingsplan. Mer specifikt, att utvecklar och stärka individers

övertygelser om att andra inte kommer bryta mot etiska koder (Persson, Rothstein & Teorell, 2013:463-464).

En del forskning menar också att misslyckade antikorrupsionsreformer kan få bakslag. Persson, Rothstein och Torell belyser att ökad insyn leder till större medvetenhet om att korruption är vanligt förekommande vilket kan resultera i att fler tjänstemän som tidigare inte varit korrupta lockas in i korruption (Persson et al., 2013:464). Wade M Cole (2015) belyser också det faktum att sedan 1990-talet när antikorrupsionsstrategier blev vanligt har den uppfattade korruptionen ökat. Det beror på att ökade insatser mot korruption som exempelvis övervakning har skapat en känsla av att korruptionen är mer utbredd (Cole 2015:73). Å andra sidan bör vi också ha i åtanke att ökad uppfattning om korruption inte behöver betyda att korruptionen har ökat. Det är också rimligt att ökad uppfattning om problemet stärker viljan att bekämpa korruptionen.

Även om antikorrupsionsstrategier inte alltid är effektiva borde det ändå vara en nödvändighet för att bekämpa korruptionen. Persson, Rothstein och Teorell argumenterar för att ett effektivt sätt att bekämpa korruptionen är genom ett stort tryck på alla sociala, politiska och ekonomiska institutioner. Men även att denna förändring innefattar både formella kontrollmekanismer som sanktioner och övervakning, samt informella kontrollmekanismer som ökar förtroendet för institutioner. De baserar teorin på framgångsrika exempel som USA, Sverige, Danmark, Singapore och Hongkong som alla har detta tillvägagångssättet som gemensamt. Framgångsrika länder har också gemensamt att deras högt uppsatta tjänstemän har varit bra förebilder och själva inte agera korrupt (Persson et al., 2013:464). Perssons, Rothsteins och Teorells forskning visar ändå att strategier är nödvändigt men att det inte är den enda viktiga aspekten. Strategier behöver också kombineras med förtroende och goda ledarroller.

Den här forskningen belyser vikten i att strategier kan vara känsliga och för att resultera i minskad korruption måste strategierna också utformas på ett effektivt sätt. Det handlar både om att de som arbetar med strategierna måste ha viljan att bekämpa korruptionen, samt att åtgärder inte bara kan innefatta kontrollmekanismer utan också någon typ av förebyggande åtgärder. Eftersom tidigare forskning uppmärksammar att utformningen av antikorrupsionsstrategier har betydelse för antikorrupsionsarbetet kommer denna uppsatsen delvis undersöka vilken

inriktning GRECOs antikorrupsionsstrategier i Estland och Lettland har. Om strategiernas inriktning skiljer sig mycket åt kan det tänkas påverka implementeringen.

Skillnader i antikorrupsionsstrategierna

Lars Johannsen och Karin Hilmer Pedersen (2011a) jämför antikorrupsionsstrategier i de tre baltiska länderna Estland, Lettland och Litauen. Författarna belyser en del skillnader mellan Estland och Lettlands strategier. Även om båda länderna har infört en kommitte som övervakar korruptionen så skiljer sig övervakningsbefogenheterna åt. Lettlands kommitte kan endast utvärdera om en *tänkt* handling skulle bryta mot etiska koder. Estlands kommitte kan även *granska* uppgifter om personliga ekonomiska intressen av tjänstemän (Johannsen & Pedersen 2011a:334-335). Författarna belyser också skillnader i ländernas antikorrupsionsbyråer och program. Lettlands oberoende antikorrupsionsbyrå KNAB (*the corruption prevention and combating bureau*) har både lagstiftningsinitiativ och möjlighet till domstolsprövning. I Estland sköts antikorrupsionsprogrammet istället av justitieutskottet vilket innebär att programmet verken har egna resurser eller är oberoende av regeringen (Johannsen & Pedersen 2011a:337-338).

Johannsen och Pedersen tillägger att Lettlands val att skapa en oberoende antikorrupsionsbyrå med befogenheter som lagstiftningsinitiativ inte passar deras parlamentariska system. De menar att det är ovanligt för oberoende institutioner att ha lagstiftningsinitiativ i parlamentariska system eftersom lagstiftning ska vara en ensamrätt för parlamentet (Johannsen & Pedersen 2011a:s.340). En oberoende antikorrupsionsbyrå är mer lämpligt i ett presidentsystem eftersom makten är delad mellan presidenten och parlamenten. Systemet skapar ofta oberoende vakthundar för att se till så att makthavarna inte överskrider sina maktbefogenheter. Eftersom parlamentet i ett parlamentarisk system skapats genom val kan parlamentet inte ansvara för institutioner som skapats på något annat sätt än genom val. Som Lettlands KNAB där direktören nomineras av presidenten och sedan ska godkännas av parlamentet. Därför menar Johannsen och Pedersen att Estlands val att styra antikorrupsionsprogrammet genom justitieutskottet är mer passande då parlamentet ansvarar för ministrarna i justitieutskottet (Johannsen & Pedersen 2011a:336,339,340).

Sammanfattningsvis diskuterar forskningen hur systemet och valet av antikorrupsionskommitte påverkar möjligheten till att arbeta med antikorrupcion. Forskningen menar att Lettlands val av en oberoende antikorrupsionsbyrå kan vara negativt för antikorrupsionsarbetet. Det kan tolkas som att Estlands system är bättre utformat för att bekämpa korruptionen då de har större övervakningsbefogenheter och en större press eftersom parlamentet ansvarar för justitieutskottets arbete. Utformningen av antikorrupsionskommitte skulle kunna ha betydelse för om länderna implementerar antikorrupsionsstrategierna eller inte.

Förklaringar utifrån ett makroperspektiv

Det finns tidigare forskning som undersökt förklaringar till skillnaderna i korruptionsnivåerna mellan Estland och Lettland. Denna forskningen har fokuserat på större förklaringar som omfattar systemet i länderna och av den anledningen kallar vi det för makroperspektiv. Givet detta bör vi ha i åtanke att denna studie inte syftar till att undersöka förklaringar till korruptionsnivåerna. Däremot är forskningen ändå relevant eftersom förklaringarna kan förväntas ha betydelse för graden av implementeringen.

Radikalt avbrott med kommunismen

Den tidigare forskningen som undersökt varför Estland lyckades skapat mer framgångsrika antikorrupsionsreformer än Lettland menar att förklaringen är Estlands snabba avbrott med kommunismen. Alexander Kupatadze (2017) belyser att övergångsperioden i Estland karaktäriserades av snabba och ständiga liberaliserade reformer som innebar ett drastiskt avbrott med kommunismen. Det var bland annat skapandet av en valutareform, införandet av lättare byråkrati och avregleringar för handeln som var viktiga för avbrottet (Kupatadze, 2017:193-194). Han menar att Estland snabbt lämnade den kommunistiska politiken och istället gick mot en liberaliserad och västerländsk politik. Johannsen och Pedersen (2011b) menar att Estlands snabba liberaliserade politik var en avgörande faktor till att Estland lyckades skapa en bättre demokrati med minskad korruption. De beskriver det som att Estlands politik hade en

brådskande karaktär. Landet ville snabbt komma bort från det före detta kommunistiska styret och införa en liberal marknad. Anledningen till den brådskande karaktären var för att landet ville säkra upp sin självständighet och skapa en demokrati. Vidare förklarar Johannsen och Pedersen att den brådskande karaktären styrdes av en konflikt med Ryssland där det estniska sågs som moraliskt medans det ryska/sovjet sågs som korrupt. Johannsen och Pedersen poängterar att president Lennart Meri gjorde det tydligt många gånger att Estland “det moraliskt goda” skulle ta avstånd från den korrupta statsförvaltningen som landet hade ärvt från Sovjettiden (Johannsen & Pedersen, 2011b:67).

Kupatadze menar också att partiet Pro Patria, som vann första självständiga valet i Estland, förde en radikal politik mot byråkratin vilket lockade nya och unga tjänstemän till förvaltningen (Kupatadze, 2017:193). Johannsen och Pedersen tillägger att endast tjänstemän som inte hade erfarenhet av kommunismen godkändes vilket resulterade i att den gamla kommunistiska eliten byttes ut (Johannsen & Pedersen, 2011b:67). Kupatadze tillägger också att Pro Patria förde en drastisk politik mot det sovjetiska rättsväsendet där Estland efter bara ett par månader ersatta nästan alla de gamla domare med helt nya domare. Han poängterar att utbytet av domarna och den gamla eliten var en viktig orsak till avbrott med kommunismen (Kupatadze, 2017:194).

Forskningen menar att övergångsperioden i Lettland var mycket trögare. Kupatadze belyser att Lettland inte lyckades skapa nya liberaliserade reformer. Trögheten berodde på att Lettlands eliter inte hade samma ambitioner att förändra och att det var många från den gamla statsförvaltningen som var kvar vid makten. Kupatadze poängterar att i början av 1990-talet hade hela 68% av Lettland parlamentariker tidigare medlemskap i det kommunistiska partiet från Sovjettiden. I Estland var siffran endast 24%. Kupatadze menar att de fortsatta starka banden med kommunismen gjorde att det statliga näringslivet i Lettland var mindre effektivt i skapandet av nya liberaliserade reformer som bekämpar korruptionen (Kupatadze, 2017:194).

Elitens sammanhållning

En annan förklaring till varför Estland har mindre korruption än Lettland är att Estland har haft en mer sammanhållen elit än Lettland. Förklaringen hittar vi både i Kupatadzes och Johannsen och Pedersens studier. Studierna menar att det starka gemensamma målinriktade fokuset i

Estland har skapat en miljö där eliterna (de politiker som styr) har haft ovanligt hög konsensus. Konsensusen har resulterat i skapandet av effektiva antikorrupsionsreformer (Kupatadze, 2017:198 ; Johannsen & Pedersen, 2011b:67). Kupatadze tillägger också att Mart Laars parti Pro Patria i Estland hade en stark ideologisk homogenitet. Den starka ideologiska homogeniteten och konsensusen mellan eliterna resulterade i skapandet av effektiva reformer för framförallt antikorrupsion.

Kupatadze hävdar att Lettlands övergångsperiod istället karaktäriserades av eliter som inte hade någon gemensam ideologisk ställning samt fortfarande hade starka relationer med politiker från sovjetstyret (Kupatadze, 2017:199). Han menar att bristen på ideologisk homogenitet bland eliten underminerade bekämpningen av korrupsionen. Johannsen och Pedersen belyser också den starka polarisering mellan Lettlands eliter som gjorde att landet inte kunnat följa en politisk väg utan istället haft ett frekvent byte i politiken. De tillägger också att sedan år 1993 har Lettland haft totalt 12 olika premiärministrar vilket inte skapat någon stabilitet eller effektivitet i politiken (Johannsen & Pedersen, 2011b:67).

Johannsen och Pedersen reflekterar också över att Estland har haft en låg grad av politisk populism jämfört med Lettland. Högerextrema populistpartier har inte fått lika starkt fäste i Estland som i Lettland. De menar att populism kan underminera demokratin och skapa korrupsion (Johannsen & Pedersen, 2011b:68).

Sammanfattningsvis ser vi att tidigare forskning har fokuserat på att försöka hitta förklaringar till skillnaderna i korrupsionsnivåerna. Forskningen betonar delvis att en förklaring till skillnaderna i korrupsionsnivåerna är huruvida länderna har gjort upp med det kommunistiska arvet eller inte (Johannsen & Pedersen, A 2011b; Kupatadze, 2017). Förklaringarna har säkert en viktig betydelse för korrupsionen i Estland och Lettland. Men det forskningen gjort är att koppla ihop skapandet av antikorrupsionsreformer och strategier med korrupsionsnivåerna. Däremot har forskningen inte undersökt steget däremellan, nämligen implementeringen av strategierna. För att kunna säga att strategierna har påverkat utfallet behöver vi också veta i vilken utsträckning strategierna genomförts. Av den anledningen kommer denna uppsatsen undersöka skillnader i implementeringen av antikorrupsionsstrategierna i Estland och Lettland.

Förklaringar utifrån ett mikroperspektiv

Tidigare forskning har också undersökt olika faktorer som gör Estland unikt. Det handlar om aspekter såsom högt förtroende för tjänstemän och hög kunskap om korruption (Sööt & Rootalu, 2012; Sööt, 2012:). Dessa förklaringar är på individnivå och därav kan förklaringarna beskrivas som mikroperspektiv. Mikroperspektiv kan inte ensamt förklara korruptionen eftersom det inte är individens karaktär som bestämmer politiken. Däremot kan individbaserade faktorer ha betydelse för vad väljare tycker om politiker. Väljarnas åsikter reflekterar sedan utfallen i valen och således har det betydelse för vilka politiker som styr. Aspekterna har dock inte undersökt i Lettland och kan av den anledningen inte förklara skillnaden mellan Estland och Lettland. Dessa förklaringar skulle kunna vara intressanta för graden av implementering eftersom hög kunskap och förtroende skulle kunna stärka politikernas vilja att minska korruptionen och därmed öka viljan att arbeta med antikorrup­tion. Däremot är det inte troligt att GRECO nämner dessa förklaringar i sina rapporter då det inte går att upptäckas av enskilda inspektörer. Av den anledningen kommer detta kapitel hållas kort.

Förtroende

I en artikel skriven av Mari-Liis Sööt och Kadir Rootalu (2012) undersöker de om individers förtroende för institutioner påverkar deras attityder mot korruptionen i Estland. Deras antagande är att individers förtroende påverkar attityder, åsikter och övertygelser som således påverkar deras beteenden. Om individer har högt förtroende är det också mindre toleranta mot korruption och begår därför inte korrupta handlingar (Sööt & Rootalu, 2012:82,85). I deras undersökning i Estland finner de att tjänstemän som har högre förtroende för institutioner också har lägre tolerans för korruption. Av den anledningen drar författarna slutsatsen att individer med mindre förtroende är mer benägna att agera korrupt. Studien visar också att Estlands tjänstemän generellt sätt har högt förtroende för institutionerna och låg tolerans för korruption (Sööt & Rootalu, 2012:89-92).

Kunskap

Tidigare forskning belyser också att individers förståelse för vad korruption är har betydelse för i vilken utsträckning de accepterar korruption. Söt och Rootalu menar att en individer som har god kunskap om vad korruption innebär har större fördömelse mot korruption och avstår från korruption i större utsträckning. Det beror på att de kan bedöma vad deras handlingar kan leda till och därför avstår de i större utsträckning från olagliga beteenden. Kunskap om att korruption är etiskt fel stärker även individens egna moral och etik vilket också påverkar personens beteende menar forskningen (Sööt & Rootalu, 2012:84,91,96).

Även om kunskap om korruption kanske inte är direkt relaterade till graden av korruption kan det ändå ha en viktig betydelse. Det resultat Söt och Rootalu finner är att estniska tjänstemän har god kunskap om vad korruption innebär. Samt att de som inte hade lika god kunskap om innebörden av korruption i större utsträckning accepterade korruption. De poängterar också att tjänstemän i Estland generellt sätt har bättre medvetenhet om korruption samt att det förmodligen beror på hög grad av etisk träning i Estland. Vi bör också tillägga att Söt och Rootalu också menar att medvetenhet och förtroende är relaterade till varandra. Deras resultat visar att de med högre förtroende också hade högre medvetenhet (Sööt & Rootalu, 2012:89-91).

Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att bidra med fakta om hur antikorrupsionsstrategier fungerar i Estland och Lettland för att bättre kunna förstå skillnaderna i korrupsionsnivåerna. Syftet är alltså inte att hitta orsaker till skillnaderna i korrupsionsnivåerna. För att uppnå syftet kommer studien studera skillnader i antikorrupsionsstrategiernas inriktning och implementering.

Tidigare forskning som undersökt skillnaderna mellan Estland och Lettland har framför allt fokuserat på skapandet av strategier, reformer och lagar för antikorrupsion. Det tidigare forskning gjort är att koppla ihop skapandet av strategierna med korrupsionsnivåerna. Men för att kunna säga att strategierna har påverkat utfallet vill vi också se och förklara skillnader i genomförandet av strategierna. Därav ska denna studie undersöka implementeringen av strategierna. Givet det som tidigare forskning sagt borde Estland i högre utsträckning genomföra strategierna. Tidigare forskning har också poängterat vikten i att utforma antikorrupsionsstrategier på ett effektivt sätt. Det handlar om att strategierna behöver innefatta både formella kontrollmekanismer som sanktioner och övervakning, samt informella kontrollmekanismer som ökar förtroendet för institutioner (Persson et al., 2013:464). Det kan tolkas som att strategierna behöver både förebyggande och kontrollerande åtgärder. Av den anledningen har jag valt att också undersöka om GRECOs strategier har ett större fokus på förebyggande åtgärder eller kontrollåtgärder. Risken finns att strategierna skiljer sig åt i Estland och Lettland vilket skulle kunna ha betydelse för implementeringen. Om ett land har enklare åtgärder kan vi också tänka oss att det är enklare att implementera strategin. Därav kan en underökning av strategiernas inriktning skapa ökad förståelse för implementeringen. Till sist kommer studien också undersöka vilka förklaringar GRECO ger till att strategierna har implementerats eller inte implementerats. Det gör vi för att se om förklaringar till skillnaderna i korrupsionsnivåerna som tidigare forskning nämnt också har betydelse för implementeringen. Således är uppsatsens frågeställningar:

- *I vilken utsträckning fokuserar GRECOs antikorrupsionsstrategier i Estland och Lettland på förebyggande åtgärder eller kontrollåtgärder?*
- *I vilken utsträckning implementeras strategierna?*

- *Vilka förklaringar ger GRECO till att strategierna implementerats eller inte implementerats?*

Metod och material

Val av metod

Uppsatsen är en kvalitativ undersökning vilket innebär att undersökningen söker en djupare förståelse för ett visst fenomen. Detta kan göras genom att använda en mindre mängd material som tolkas (Justesen & Mik-Meyer 2013:14). Metoden var passande eftersom uppsatsen vill skapa ökad förståelse för skillnaderna i korruptionsnivåerna mellan Estland och Lettland. Detta gjordes genom att undersöka implementeringen av GRECOs antikorruptionsstrategier. Genom att gå in djupare i rapporterna har jag kunnat tolka både vad fokuset i strategierna är, hur genomförandet gått och förklaringar till genomförandet. Hade jag gjort en kvantitativ undersökning av implementeringen hade jag inte kunnat få ökad förståelse för implementeringen, så som vilken betydelsen inriktningen i strategierna har för implementeringen och förklaringar till implementeringen.

För att uppnå syftet använde jag mig av en komparativ fallstudie över tid. En komparativ studie är en jämförande studie där forskaren under studiens gång jämför det som hittats i materialet för att identifiera mönster (Lindgren 2014:33). Jämförelsen var viktig eftersom studien undersöker skillnader mellan Estland och Lettland. För att skapa djupare förståelse för materialet och underlätta jämförelsen gjorde jag en kvalitativ innehållsanalys där jag i förväg skapade kategorier. Till den första frågeställningen skapade jag två kategorier: förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder. När jag hittade något i materialet som var en förebyggande åtgärd antecknade jag ett F, respektive ett K för kontrollåtgärder. Kategorierna baseras på det tidigare forskning belyst som viktigt för att antikorruptionsstrategier ska vara effektiva. Jag gjorde likadant till den andra frågeställningen fast använde mig av kategorierna: inte genomförd, delvis genomförd och fullt genomförd. Den sista frågeställningen valde jag att lämna öppen för att inte missa någon möjlig förklaring.

Metoden gjorde att jag kunde dela upp viktiga delar av texten i kategorier. Således hjälpte det mig att bryta ner texterna och skapa struktur vilket möjliggjorde en konsekvent jämförelse. Kodningen var viktig för att se hur ofta förekommande förebyggande åtgärder och

kontrollåtgärder var. Förekomsten visar således inriktningen i strategierna. Samma sak gäller förekomsten av rekommendationer som ej var genomförda, delvis genomförs och fullt genomförda, vilket visar graden av implementering. Kodningen var även betydelsefull för att identifiera viktiga citat som fångar innebörden i texterna. Eftersom resultatet baseras på tolkningar finns risken att vi gör felaktiga tolkningar. Av den anledningen användes citaten i presentationen av resultatet för att tydligt visa underlaget för mina tolkningar. En risk med förbestämda kategorier är att man kan bli begränsad och missar andra viktiga faktorer. Däremot kan min uppsats inte täcka alla områden, så för att komma fram till väsentliga resultat var det viktigt att begränsa studien.

Analyschema

Inriktningen i strategierna: När jag ska undersöka inriktningen i strategierna kommer jag titta på om rekommendationerna fokuserar på *förebyggande åtgärder* eller på *kontrollåtgärder*. För de förebyggande åtgärder letar jag efter rekommendationer som syftar till att förhindra korruption, exempelvis införa regleringar, förbättra systemen eller öka kunskapen och medvetenheten genom rådgivning, utbildning eller etiska koder. För kontrollåtgärder letar jag efter rekommendationer som syftar till att avslöja/identifiera korrupta beteenden, exempelvis övervakning, granskning eller sanktioner (reglering på rättslig väg).

Implementeringen: När jag undersöker implementeringen tittar jag på i vilken utsträckning strategierna genomförts. Det gör jag genom att kolla hur många rekommendationer som inte genomförts, delvis genomförts och fullt genomförts. Jag kommer också titta på mönster i implementeringen. Då undersöker jag hur det sett ut genom åren, om det finns någon skillnad mellan implementeringen för parlamentet, domare och åklagare samt om det finns skillnader mellan vilka typer av åtgärder som implementeras (förebyggande åtgärder eller kontrollåtgärder)

Förklaringar: När jag undersöker förklaringar till implementeringen kollar jag exempelvis på om den befintliga lagstiftningen, de som sköter strategierna och lagstiftningen, oberoendet hos de ansvariga eller insynen i institutionerna nämns som förklaringar. Däremot lämnar jag undersökningen av förklaringarna relativt öppen utifall att det nämns någon annan förklaring.

Urval och avgränsningar

Uppsatsen intresserar sig för korruption och varför vissa länder har mer korruption än andra. Valet att studera just Estland och Lettland beror på att länderna passar in i en olika-utfalldesign som är fördelaktig vid teoriutvecklande undersökningar. Det innebär att vi väljer fall där många av de oberoende variablerna har lika värden men den beroende variabeln har olika värden (Esaiasson et al, 2012:115-116). Estland och Lettland har stora kontextuella likheter (oberoende variabeln). Länderna är grannländer och tillhör båda det geografiska området Baltikum. Även invånarantalet är snarlikt. År 2020 uppskattades invånarantalet till omkring 1,3 miljoner i Estland och 1,9 miljoner i Lettland. Historisk sett har länderna också haft ett liknande politisk system då de under den senare halvan av 1900-talet var kommuniststyrda efter att ha ockuperats av Sovjetunionen. Ockupationen av Sovjetunionen varade fram till Sovjetunionens fall och år 1991 blev Estland och Lettland självständiga. Även efter Sovjettiden följde länderna en liknande politisk väg. Båda länderna blev exempelvis medlemmar i Europeiska unionen år 2004 och medlemmar i NATO (SO-rummet, 2020).

Som jag nämner i inledningen har Estland en betydande lägre grad av korruption än Lettland (Transparency International, 2019). Om vi ser relativt stora skillnader i den beroende variabeln blir det möjligt att undersöka förklaringsfaktorer. Eftersom länderna har liknande förutsättningar försvinner många effekter som kan påverka korruptionen. Exempelvis effekten av kommunismen som tidigare forskare pekat på (Karklins, 2016). Eftersom både Estland och Lettland är postkommunistiska länder kan inte kommunismen förklara varför Estland har en lägre grad av korruption. Undersöker vi istället länder som är mer olika varandra finns risken att det är något annat än det vi undersöker som orsakar skillnaderna i den beroende variabeln. Det kan leda till en felaktig slutsats om förklaringsfaktorer. Undersöker vi istället länder som har större likheter i den beroende variabeln har vi inte möjlighet att hitta orsaksförhållanden eller empiriska mönster (Esaiasson et al, 2012:115-118). Givet detta bör vi ha i åtanke att syftet med denna studie inte är att undersöka korruptionsnivåerna och av den anledningen är korruptionsnivåerna inte den beroende variabeln. Tidigare forskning har använt sig av korruptionsnivåerna som beroende variabel men denna studien använder sig av graden av

implementering som beroende variabel, vars värde ännu är okänt. Däremot kan graden av implementering ha betydelse för korruptionsnivåerna och av den anledningen kan denna studie bidra med ökad förståelse för korruptionsnivåerna trots att det inte är fokuset i studien.

GRECO har gjort sammanlagt fem utvärderingsrundor sedan år 2000. Min studie är dock begränsad till att endast undersöka den fjärde utvärderingsrundan som pågick mellan åren 2012-2017 i Estlands fall och åren 2012-2019 i Lettlands fall. Mer optimalt hade varit att undersöka alla utvärderingsrundor. Genom att endast undersöka en kan jag inte få fram generellt hur länderna implementerat GRECOs antikorrupsionsstrategier. Studien är medveten om att den begränsade undersökta tidsperioden skulle kunna särskilja sig från den större tidsperioden och att en undersökning av andra årtal kan ge andra resultat. Anledningen till att jag ändå valt att begränsa studien till en utvärderingsrunda beror på att utvärderingsrundorna täcker olika ämnen av korruption vilket hade krävt en större jämförelse. Eftersom uppsatsen har begränsad tid är det inte möjligt att göra en så omfattande jämförelse. Istället går jag in djupare i de ämnena som en utvärderingsrunda berör. Jag valde den senaste utvärderingsrundan för att kunna få så samtida resultat som möjligt. Det gör att vi kan få svar på hur länderna implementerar antikorrupsionsstrategierna så nära idag som möjligt.

Analys av materialet

GRECOs antikorrupsionsstrategier framkommer i GRECOs utvärderingsrapporter. I rapporterna finns även längre bakgrundsinformation om läget i länderna och förklaringar till varför GRECO rekommenderar åtgärderna. Eftersom syftet med uppsatsen inte är att undersöka varför GRECO rekommenderar vissa åtgärder eller beskriva det aktuella korruptionsläget i länderna behöver jag inte undersöka de rapporterna. Isåfall hade jag haft mycket material som inte är relevant för syftet. Istället är mitt material de efterlevnadsrapporter som GRECO gör ett par år efter att utvärderingsrapporten publicerats. GRECOs efterlevnadsrapporter fungerar som uppföljningar där det presenteras hur länderna har arbetat med strategin. Materialet är relevant eftersom jag både kan få reda på vilka åtgärder GRECO har föreslagit, i vilken utsträckning

länderna genomfört strategierna och analyser och förklaringar till varför strategierna genomförts eller inte. Däremot var det svårt att besvara den sista frågeställningen endast genom efterlevnadsrapporterna och därför valde jag att komplettera med den rapporten som inleder den femte utvärderingsrundan i Estland. I rapporten kunde jag få fram vad GRECO anser är bra med Estlands sätt att arbeta med antikorrupsionsstrategier vilket hjälpte mig med förklaringar till Estlands implementering.

Det är ett relativt litet material men allt i materialet är intressant för uppsatsens syfte och frågeställningar. Den fjärde utvärderingsrundan som denna uppsats undersöker behandlar korruptionen i parlamentet och rättsväsendet (åklagare och domare). Rapporterna följer även samma modell i båda länderna vilket underlättar en jämförelse. Materialet är insamlat via GRECOs egna hemsida där alla rapporter publiceras och blir offentliga.

GRECO skapades år 1999 av Europarådet med ändamål att övervaka hur medlemsländerna följer Europarådets korruptionsstandarder. Syftet med GRECOs arbete är att utvärdera och identifiera brister i medlemsländernas antikorrupsionslagar, samt föreslå strategier för att bekämpa korruptionen. Strategierna övervakas och utvärderas sedan av GRECO. På så vis arbetar GRECO genom utvärdering och ömsesidiga påtryckningar. Målet med arbetet är att förbättra ländernas kapacitet att bekämpa korruptionen. Organisationen består av 48 europeiska stater samt USA och Kazakstan. De som genomför GRECOs granskningar är experter inom området. Granskningarna genomförs även av två representanter från olika länder som inte tillhör värdlandet (Council of Europe, 2020), detta minskar risken för subjektivitet. I Lettland genomförs granskningen av till exempel Nederländernas inrikesminister och Estlands Justitieminister (GRECO, compliance report Latvia, 2015:2). Genom att undersöka GRECOs rapporter få vi därav experters bedömningar av korruptionen och även information från några som har som intresse att minska korruptionen.

De rapporter som använts är:

- GRECO (2015) *Fourth evaluation round compliance report Estonia*. Strasbourg: GRECO Secretariat.
- GRECO (2017) *Fourth evaluation round second compliance report Estonia*. Strasbourg: GRECO Secretariat.

- GRECO (2015) *Fourth evaluation round compliance report Latvia*. Strasbourg: GRECO Secretariat.
- GRECO (2019) *Forth evaluation round second compliance report Latvia*. Strasbourg: GRECO Secretariat.
- GRECO (2018) *Fifth evaluation round evaluation report Estonia*. Strasbourg: GRECO Secretariat.

Resultat

Inriktningen i GRECOs antikorrupsionsstrategier

Estland

“GRECO recommended that (i) the existing conflicts of interest regulations be made applicable to members of Parliament and subject to effective supervision; and (ii) detailed guidelines be developed within Parliament containing practical examples of conflicts of interest which are or may be encountered by members of Parliament, including those arising specifically from pecuniary interests.” (GRECO, compliance report Estonia, 2015:4)

Strategin för att bekämpa korrupsionen i parlamentet i Estland fokuserar till stor del på att förhindra intressekonflikter. Det handlar om att införa regler som begränsar möjligheten till personliga intressen i det offentliga arbetet, att införa vägledning och rådgivning kring intressekonflikter, att förbättra övervakningen och granskningen av deklarerationer om ekonomiska intressen, men också att reglera hur parlamentariker samarbetar med lobbyister. Citatet ovan fångar det generella fokuset i strategin för parlamentet. I citatet ser vi att GRECO rekommenderar Estland att utvidga en del befintliga bestämmelser om intressekonflikter så att de också berör parlamentariker. Det kan tolkas som att fokuset i strategin är att begränsa parlamentarikers möjlighet att utnyttja sin makt och specifikt vad gäller intressekonflikter.

Strategin har ett förebyggande fokus eftersom de rekommendationer som ges framför allt handlar om att begränsa möjligheten till intressekonflikter snarare än att avslöja eller straffa parlamentariker som sysslar med personliga intressen i sitt offentliga arbete. I citatet ovan framkommer det också ett fokus på att öka kunskapen om intressekonflikter genom att utarbeta riktlinjer för situationer som handlar om intressekonflikter. Flera av rekommendationerna handlar om rådgivning och vägledning kring ekonomiska intressen vilket tyder på åtgärder för att förebygga korrupsionen hos parlamentariker. Däremot är det inte bara fokus på förebyggande åtgärder, många av rekommendationer kompletteras också med åtgärder som

övervakar eller kontrollerar att reglerna efterlevs. Det tyder på att strategin för parlamentet i Estland också fokuserar på att bekämpa korruptionen genom kontrollåtgärder. Däremot finns det endast en rekommendation som nämner sanktioner.

“GRECO recommended that (i) a deliberate policy for preventing and managing conflicts of interest and corruption risks be developed within the judiciary; and (ii) the system be put in place to ensure compliance by judges with the aforementioned policy, including the Code of Ethics of the Estonian judges.” (GRECO, compliance report Estonia, 2015:12)

“GRECO recommended that objective and transparent criteria be introduced for the promotion of prosecutors with the aim of enhancing its uniformity, predictability and transparency.” (GRECO, compliance report Estonia, 2015:15)

Rekommendationerna som berör domare och åklagare (rättsväsendet) i Estland är väldigt lika varandra. Precis som för parlamentet finns det ett fokus på att förhindra intressekonflikter. Exempelvis genom att utveckla nya policyn för att hantera intressekonflikter eller förbättra övervakningen av domare och åklagares deklARATIONER om ekonomiska intressen. Det som skiljer strategin för rättsväsendet från parlamentet är att det också finns ett fokus på att öka oberoendet och transparensen. Det handlar om att ställa större krav på oberoende vid utnämning av domare, att införa transparenta kriterier för åklagares befordran och att införa kriterier för rättsligt oberoende. Precis som för parlamentet framkommer det både ett fokus på förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder. De förebyggande åtgärderna är förutom införandet av en del policyn också skapandet av utbildningsprogram för att öka kunskapen och medvetenheten om rättsetik bland domare och åklagare. Kontrollåtgärderna är både övervakning och systematiska granskningar av åklagare och domares resultat. Precis som för parlamentet finns det inget direkt fokus på sanktioner.

Lettland

“GRECO recommended abolishing the exception provided in the Conflict of Interest Law to the general prohibition for MPs to enter into contracts with State authorities.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:6)

“the Code of Ethics be (i) revised and updated and (ii) complemented with practical measures in order to provide adequate guidance and counselling to members of the Saeima regarding ethical and corruption-prevention related provisions (recommendation iii);”. (GRECO, compliance report Latvia, 2015:5)

GRECOs antikorrupsionsstrategi för parlamentet i Lettland fokuserar till största del på att ändra i de befintliga reglerna och lagarna. Delvis att införa regler för hur parlamentariker samarbetar med lobbyister. Men också att ta bort vissa undantag i lagstiftningen som möjliggör för parlamentariker att vara korrupta, exempelvis det undantaget som tillåter parlamentariker att ingå avtal med statliga myndigheter och avskaffa det system som tillåter administrativ immunitet för Saeimas medlemmar (Lettlands lagstiftande församling). Det kan tolkas som att fokuset i strategin är att begränsa möjligheten för parlamentet att vara korrupta. I strategin finns det inget starkt fokus på att öka medvetenheten och etiska värden hos parlamentariker. Det finns ingen rekommendation om träningsprogram eller annan utbildning. Det enda som finns är en rekommendation om att uppdatera den etiska koden och att erbjuda etisk vägledning och rådgivning för medlemmarna i Saeima.

De rekommendationer som nämns är förebyggande åtgärder eftersom de syftar till att begränsa möjligheten till korruption. GRECO rekommenderar inte heller några typer av kontrollåtgärder eller sanktioner som bekämpar korruptionen. Därav kan vi konstatera att GRECOs antikorrupsionsstrategin för parlamentet i Lettland fokuserar på förebyggande åtgärder snarare än kontrollåtgärder.

“GRECO recommended i) that professional training on corruption prevention, ethics and integrity is given higher priority within the judiciary, that it is properly funded, and that it forms part of a regular rolling programme for all judges; (GRECO, compliance report Latvia, 2015:9)

“GRECO recommended that measures be taken to ensure that disciplinary cases concerning improper conduct by judges are decided before the expiry of the statute of limitations, such as extending the time period for imposing sanctions from the date of detection, reassessing the adequacy of the limitation period as a whole, and providing for the interruption or suspension of the period of limitation under specified circumstances.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:9)

GRECOs antikorrupsionsstrategi för rättsväsendet i Lettland fokuserar framför allt på domare då det endast finns två rekommendationer som berör åklagare. Fokuset för rättsväsendet skiljer sig en del från parlamentet. Den största skillnaden är att det främsta fokuset är att öka integriteten och medvetenheten om etiska värden. Det finns både rekommendationer om att uppdatera den etiska koden, ge vägledning och rådgivning samt införa regelbundna och obligatoriska träningsprogram för domare. Även en av rekommendationerna som riktar sig till åklagare handlar om att öka medvetenheten och integriteten genom regelbundna träningsprogram och mer resurser inom det området. För rättsväsendet i Lettland finns också en utförligare rekommendation för sanktioner vid korrupsionsbrott vilket inte finns för parlamentet. Sanktionerna handlar om att ompröva preskriptionstiden, exempelvis genom att förlänga tidsperioden för när korrupsionsbrott avskrivs och när domare ska kunna få påföljder. Till sist finns det också ett fokus på att öka oberoendet i rättsväsendet i Lettland. GRECO rekommenderar att göra domar mer öppna och lättillgängliga för allmänheten och att stärka en del självständiga rättsliga organs inflytandet vid utnämning och befordran av domare.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det både finns ett starkt fokus på förebyggande åtgärder i och med rekommendationer om att öka integritet och oberoendet i rättsväsendet. Men också ett fokus på sanktioner som snarare är en kontrollåtgärd. Vi bör också tillägga att GRECO valt att lägga in en rekommendation som riktar sig till KNAB (Lettlands självständiga antikorrupsionsbyrå). Rekommendationen handlar om att stärka KNABs opartiskhet och oberoende för att kunna säkerställa att deras arbete går rätt till.

Sammanfattningsvis verkar det som att GRECO lägger störst fokus på förebyggande åtgärder för både Estland och Lettland. Däremot fanns det även kontrollåtgärder i Estland då rekommendationerna ofta kompletteras med någon typ av övervakning eller granskning. För Lettland fanns det inga liknande rekommendationer om att granska eller övervaka. GRECOs strategi för parlamenten är liknande på det sättet att de fokuserar på att förhindra intressekonflikter. Skillnaden är att i Lettland fokuserar GRECO på att ändra i lagstiftning medan i Estland rekommenderar GRECO att utvidga lagstiftningen. Strategin för rättsväsendet är likt på det sättet att det finns ett fokus på att öka oberoendet och transparensen samt öka integritet och etiska värden i båda länderna. Skillnaden är att i Lettland rekommenderade

GRECO mer omfattande sanktioner. Utöver det var det väldigt litet fokus på sanktioner i GRECOs antikorrupsionsstrategier.

Implementeringen av strategierna

Estland

“GRECO concludes that Estonia has implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner in total fourteen of the nineteen recommendations contained in the Fourth Round Evaluation Report. The five remaining recommendations have been partly implemented.”
(GRECO, *second compliance report Estonia*, 2017:11).

Citatet ovan visar vad GRECO konstaterade i den avslutande efterlevnadsrapporten för Estland som gjordes år 2017, cirka 4 år efter att strategin publicerades. I citatet framkommer det att Estland fullt ut genomfört 14 av de 19 rekommendationer som GRECO gav. Resterande rekommendationer är delvis genomförda. Eftersom alla rekommendationer åtminstone är delvis genomförda och majoriteten är fullt genomförda visar det att Estland har tagit till sig GRECOs antikorrupsionsstrategi och gjort goda ansträngningar för att implementera strategin. Redan vid den första efterlevnadsrapporten år 2015 hade alla rekommendationer åtminstone delvis genomförts och 10 var fullt genomförda. Det visar att Estland inte var tröga i sitt försök att implementera strategin utan direkt gjorde ansträngningar. Det kan tänkas vara rimligt att många rekommendationer inte var fullt genomförda efter den första efterlevnadsrapporten med tanke på att det kan ta mer än två år att ändra lagar osv. Ändå uppskattade GRECO att majoriteten av rekommendationerna redan efter två år var fullt genomförda. Därav kan vi konstatera att Estland i relativt hög utsträckning har implementerat GRECOs antikorrupsionsstrategi.

Även om det framkommer att Estland generellt sätt har implementerat GRECOs antikorrupsionsstrategi i hög utsträckning skiljer sig graden av implementering åt mellan rekommendationer för parlamentet, domare och åklagare. Utifrån GRECOs bedömningar hade Estland svårast att genomföra strategin för att bekämpa korruptionen i parlamentet. 4 av de 5

rekommendationer som i den avslutande efterlevnadsrapporten endast var delvis genomförda var rekommendationer som berör parlamentet.

“The above code takes into account (and is not limited to) integrity issues and it addresses broadly the concerns expressed in the Evaluation Report in relation to the absence of rules of conduct: Estonia has thus positively responded to the first part of the recommendation. As for the second part of the recommendation, the information submitted by Estonia is not specific and detailed enough for GRECO to conclude that an efficient mechanism of supervision and sanction has been established. Neither does the webpage of the Estonian parliament on the Anti-Corruption Select Committee² provide any meaningful clarification on the actual competence of the Committee” (GRECO, compliance report Estonia, 2015:4)

Generellt sätt verkar Estland inte ha några svårigheter att införa nya regleringar som syftar till att förebygga korrruptionen i parlamentet. Ett mönster vi ser är att Estland inför olika typer av uppförandekoder som reglerar hur parlamentariker samarbetar med lobbyister, samt att Estland skapar vägledande dokument som syftar till att öka medvetenheten och kunskapen bland parlamentarikerna. Även om Estland inte verkar ha några svårigheter med att införa nya regler för korrruptionen i parlamentet har de å andra sidan svårare att säkerställa att dessa regler också efterlevs. Den främsta orsaken till att GRECO inte kan säga att Estland har implementerat strategin för parlamentet fullt ut är för att de oftast inte inför någon form av övervakning eller sanktioner som kontrollerar att reglerna följs. Det vi kan säga är att Estland ofta implementerar den del av rekommendationen som syftar till att förebygga korrruption men har svårare att implementera den delen som bekämpar korrruption.

“As far as judges and prosecutors are concerned, GRECO had acknowledged in the Compliance Report a series of measures, for example, to make judges and prosecutors more familiar with integrity standards; to introduce a new Code of ethics and an Ethics Council for prosecutors; to increase the objectivity of decisions on the promotion of prosecutors; to introduce appraisal systems for judges and prosecutors; and to amend the supervisory arrangements applicable to prosecutors. In addition, further steps have now been taken to foster the supervision of the judges’ declarations of assets and interests and to provide prosecutors with training on professional ethics. On the other hand, as regards the adoption of objective criteria for the advancement of judges, those reported in the Compliance Report are still limited to the appointments to appellate courts;” (GRECO, second compliance report Estonia, 2017:11)

I den sista efterlevnadsrapporten framgår det att Estland i stor utsträckning har implementerat GRECOs rekommendationer för rättsväsendet. Nästan alla 12 rekommendationer som berör domare och åklagare har implementerats fullt ut. Det var endast en rekommendation för domare som bedömdes varas delvis genomförs. De främsta åtgärderna är införandet av ett träningsprogram som ökar kunskapen om integritetsfrågor, etiska koder som vägleder åklagare, regler och lagar som säkerställer objektiviteten vid befordran av åklagare, ett system för kvalitetsbedömningar samt åtgärder som förbättrar övervakningen och granskningen av deklarerationer om ekonomiska intressen. Dessa åtgärder är både förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder.

Även om Estland generellt sätt har implementerat strategin för rättsväsendet framkommer det att Estland har varit något sämre på att implementera rekommendationerna för domare. I citatet ovan ser vi att GRECO i den sista efterlevnadsrapporten bedömer att det fortfarande finns åtgärder som kvarstår för domare. Speciellt när det gäller att införa objektiva kriterier för anställning/befordran för alla led av domare. I efterlevnadsrapporten från 2015 framkommer det också att Estland ibland inte inför tillräcklig övervakning för att GRECO ska kunna fastslå att rekommendationerna har genomförts fullt ut, exempelvis övervakning av domares deklarerationer om ekonomiska intressen. Avslutningsvis framgår det i rapporten från 2015 en generell uppfattning om att Estland inte har några svårigheter att införa åtgärder som förebygger korruptionen i varken parlamentet eller rättsväsendet. Däremot svårare att införa övervakning/granskning som också säkerställer att reglerna efterlevs.

Lettland

“GRECO concludes that Latvia has implemented satisfactorily only two of the fourteen recommendations contained in the Fourth Round Evaluation Report. Of the remaining recommendations, four recommendations have been partly implemented and eight recommendations have not been implemented.” (GRECO, second compliance report Latvia, 2015:11)

“GRECO concludes that Latvia has implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner in total nine of the fourteen recommendations contained in the Fourth Round

Evaluation Report. The five outstanding recommendations remain not implemented.” (GRECO, second compliance report Latvia, 2019:8)

I den avslutande efterlevnadsrapporten som gjordes år 2019, 7 år efter att strategin publicerades, konstaterar GRECO att Lettland har implementerat totalt 9 av 14 rekommendationer. Till en början kan det verka som ett relativt gott resultat med tanke på att majoriteten av rekommendationerna har implementerats. När vi däremot kollar på hur implementeringen sett ut under dessa 7 år ser vi att Lettlands genomförande varit mer begränsat. Vi ser att Lettland hade en relativt trög start då endast två av rekommendationerna var fullt genomförda år 2015 och 8 rekommendationer inte alls var genomförda. Vi kan även konstatera att vid avslutningen av den fjärde utvärderingsrundan kvarstod 5 rekommendationer som varken hade genomförts eller delvis genomförts. Eftersom att inga tillräckliga åtgärder har gjorts efter 7 år på 5 rekommendationer kan det tolkas som att Lettland inte gjort särskilt goda försök att implementera vissa delar av strategin.

“GRECO notes that the implementation records of the Saeima are quite disappointing as no tangible results have occurred, [...] There appear to be some draft amendments underway which are reportedly geared towards enhancing transparency of law making, as well as increasing accountability of parliamentarians for ethical misconduct, but these do effectively need to materialise in practice. GRECO again urges the authorities to take more determined action in this domain.” (GRECO, second compliance report Latvia, 2019:8)

“The Saeima has repeatedly assured that draft legislation concerning lobbying was underway since 2012 and the fact remains that no tangible outcome has been achieved. GRECO strongly regrets the lack of a more resolute action and meaningful developments.” (GRECO, second compliance report Latvia, 2019:3)

I den avslutande rapporten uttrycker GRECO missnöje mot parlamentet i Lettland. Endast två rekommendationer har genomförts fullt ut medan de resterande 3 inte genomförts. Ett mönster vi ser i Lettlands implementering av antikorrupsionsstrategin för parlamentet är att Lettland ofta lägger fram lagförslag i enlighet med GRECOs rekommendationer, exempelvis lagförslag om att öka ansvarsskyldigheten och insynen. Däremot har Lettland svårt att realisera dessa lagförslag i praktiken. Många lagförslag kom redan innan år 2012 och har fortfarande inte lagts till i lagstiftningen.

“Such draft amendments, which were prepared by the former legislature, have been taken over by the newly elected Saeima; they have passed their first reading and are currently subject to parliamentary consultation.” (GRECO, second compliance report Latvia, 2019:4)

Däremot kan vi se en del framsteg de senaste åren. Sedan Lettlands nyvalda Saeima tillträdde har flera av lagförslagen tagits upp för diskussion och genomgått en första förhandlingen, samt förväntas att genomgå en andra förhandling. Exempelvis regler för lobbyverksamhet, intressekonflikter och tillämpningen av den etiska koden. Även om fler seriösa försök gjorts sedan den nya Saeima tillträdde kvarstår det faktum att inga nya tillägg i lagen gjorts. De rekommendationer som Lettland genomförde fullt ut krävde inga tillägg i lagen utan endast att ta bort en del undantag. Det var undantag som tillät administrativ immunitet och samarbete med statliga myndigheter. Eftersom det endast var förebyggande åtgärder GRECO rekommenderade för parlamentet i Lettland går det inte att säga om implementeringen skiljde sig åt mellan förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder.

“Progress is recorded regarding implementation of the recommendations made to the judiciary. Several legislative amendments have been passed to enlarge and strengthen the responsibilities of the Judicial Council in the appointment, reappointment and career progression of judges, thereby limiting the role of the executive and the legislative powers in such processes. Amendments have also been introduced ... to review the statute of limitations for disciplinary offences concerning improper conduct of judges. Concrete steps have been taken to provide for training on ethics and integrity matters for prosecutors.” (GRECO, second compliance report Latvia, 2019:9)

GRECO verkar vara nöjda med de framsteg Lettland gjort för rättsväsendet. I citatet ovan framkommer det att Lettland gjort en del goda förbättringar såsom att öka de självständiga rättsliga organens inflytande genom lagändring som således också begränsar de lagstiftades inflytande i rättsväsendet. De har också granskat reglerna som begränsar påföljder för korruptionsbrott, det vill säga granskat preskriptionstiden. Samt infört möjligheten för utbildning i etik och integritetsfrågor för åklagare. Dessa åtgärder är både förebyggande och kontrollåtgärder. Resultatet visar att strategin för rättsväsendet i större utsträckning har genomförts då 6 av 8 rekommendationer har genomförts fullt ut.

“GRECO welcomes the positive initiatives underway to strengthen the role of the Commission of Judicial Ethics and to enhance awareness on judicial integrity. [...] That said, many of these

plans – including a review of the code of ethics and the provision of regular guidance on its contents, as recommended – have yet to materialise in practice. The recommendation calls for additional resources in this respect.” (GRECO, *compliance report Latvia*, 2015:9)

Till skillnad från strategin för parlamentet kan vi också se att Lettland tidigt började ta åtgärder för att genomföra strategin för rättsväsendet. Redan vid den första efterlevnadsrapporten var majoriteten av rekommendationerna delvis genomförda. Det som gjorde att GRECO inte kunde fastslå att någon rekommendation var fullt genomförd var att de initiativ och diskussioner som fanns bara fanns i teorin och inte hade realiserats i praktiken, precis som för parlamentet. Men till skillnad från strategin för parlamentet genomfördes dessa lagförslag och initiativ till slut. Med andra ord ser vi ett tydligt mönster i Lettland där det tar lång tid att införa ny lagstiftning, och i många fall, speciellt för parlamentet blir det ingen lagstiftning alls efter 7 år.

“There remains one outstanding matter awaiting effective implementation in the judiciary: the abolishment of administrative immunity for judges and prosecutors. [...] Some promising developments have been anticipated here, but they need to crystallise in law.” (GRECO, *second compliance report Latvia*, 2019:9)

“The issue of immunities was regulated in Latvia in 1922 and has not been subject to change since.” (GRECO, *compliance report Latvia*, 2015:6)

De två rekommendationer som ej genomfördes under dessa 7 år var rekommendationen om att ta bort den administrativa immuniteten för domare och åklagare. I citatet framkommer det att GRECO är besvikna på att det inte skett någon väsentlig utveckling inom detta området. Givet att GRECO anser att den administrativa immuniteten varit ett problem sedan år 1922 och att Lettland fortfarande inte gjort några åtgärder för att ta bort detta ser vi ett tydligt mönster där Lettland antingen har svårt att ändra i lagen gällande den administrativa immuniteten, eller möjligtvis inte vill ändra i lagen. Däremot ser vi i citatet ovan att GRECO poängterar att några utvecklingar ändå gjorts vilket förhoppningsvis visar på goda resultat i framtiden.

För att sammanfatta kan vi säga att Estland har implementerat strategin i relativt stor utsträckning då alla rekommendationer åtminstone är delvis genomförda och 14 av 19 rekommendationer är fullt genomförda. Vi vet också att Estland inte hade några svårigheter att genomföra de förebyggande åtgärderna men något svårare att genomföra kontrollåtgärderna. Lettland implementerade inte strategin i lika stor utsträckning då det kvarstod 5

rekommendationer som inte var genomförda vid sista utvärderingsrundan. Ett mönster vi ser är att Lettland lägger fram lagförslag men att de ofta inte realiseras vilket gör att lagstiftningen inte utvecklas. En gemensam sak mellan länderna var att de hade svårare att implementera strategin för parlamentet än för rättsväsendet. GRECO belyser att Lettland har genomfört fullt ut alla rekommendationerna för rättsväsendet, med undantag för två om administrativ immunitet, vilket ändå visar att Lettland i relativt stor utsträckning genomfört strategin för rättsväsendet.

Förklaringar till implementeringen

Vad gäller förklaringar till implementeringen har GRECOs rapporter inte bidragit så mycket. Det verkar inte som att GRECO fokuserar på att förklara varför strategierna genomförts eller inte genomförts. I Lettlands fall har det ändå gått att tolka några möjliga förklaringar till implementeringen men dessa har inte varit speciellt tydliga. Informationen om förklaringar till Estlands implementering var väldigt tunn. I efterlevnadsrapporterna framgick det inga förklaringar. Istället gick det att hitta möjliga förklaringar i GRECOs utvärderingsrapport från år 2018. Men de förklaringarna var inte speciellt utförliga eller tydliga.

Estland

“Estonia has a good legislative arsenal in order to prevent corruption in respect of both categories examined in this evaluation round.” (GRECO, evaluation report Estonia, 2018:4)

“Estonia has adopted the Anti-Corruption Act as a comprehensive legislative framework to prevent corruption amongst all officials, whether in government, the law enforcement or other areas of the public sector. Insofar as civil servants are concerned, this is complemented by the Civil Service Act, which also sets a number of standards on integrity and ethics. In addition, a well-developed online tool has been made available to all officials.” (GRECO, evaluation report Estonia, 2018:4)

I citaten ovan framkommer det att GRECO anser att Estland har en bra lagstiftningsgrund för att förebygga korrupktion och därav tolkar jag det som just lagstiftningen hade en viktig

betydelse för varför Estland i stor utsträckning genomförde strategin. Givet detta bör vi dock ha i åtanke att det GRECO säger i citaten ovan kommer från den femte utvärderingsrundan som behandlar regeringen och de brottsbekämpande organen och inte parlamentet, domare och åklagare som den fjärde utvärderingsrundan och denna uppsats undersöker. Däremot är citaten från GRECO ändå relevant eftersom GRECO också tillägger att Estland har en antikorrupsionslag som omfattar alla olika nivåer av tjänstemän. Det vill säga även parlamentet, domare och åklagare.

GRECO säger inte varför Estlands lagstiftning är bra för att förebygga korruption men eftersom de poängterar att lagstiftningen är omfattande tolkar jag det som viktigt. Alla tjänstemän, både de lägre tjänstemännen och de högt uppsatta i tjänstemännen omfattas av lagen. Med andra ord finns det inga tjänstemän som står utanför lagen och tillåts agera korrupt. GRECO nämner också att Estlands antikorrupsionslag innefattar en särskild lag för integritet och etik, det vill säga att det finns en lag som sätter upp vissa standarder för hur tjänstemän ska bete sig. Eftersom GRECO belyser detta tolkar jag det som en viktig del av landets antikorrupsionslag.

“As regards government officials, the current legislative background provides a solid basis for prevention, but would need to be supported by a code of conduct for persons with top executive functions that sets out more targeted standards to respond to corruption risks more particularly faced by officials in government, whether they are ministers, civil servants or political advisers. Effective enforcement of the code should also be guaranteed. For this purpose, the report also finds that risk analyses should systematically cover persons with top executive functions in order to have a clear picture of corruption threats faced specifically by them. Furthermore, persons with top executive functions – in particular ministers and political advisers – should be systematically briefed upon taking up their positions on integrity matters and their expected conduct.” (GRECO, evaluation report Estonia, 2018:4)

Som tidigare nämnt hade Estland något svårare att genomföra rekommendationerna för parlamentet än för rättsväsendet. Förklaringen skulle kunna vara att lagstiftningen inte är tillräcklig för parlamentariker. GRECO belyser att det behövs bättre lagstiftning för personer med verkställande funktioner, det vill säga högt uppsatta tjänstemän. Även om GRECO framför allt menar att detta gäller för regeringen kan man tänka sig att detta även gäller för parlamentet eftersom de också är högt uppsatta tjänstemän. Det GRECO anser är att Estland bör införa en

uppförandekod och riskanalyser kring korruptionshot för att sätta vissa standarder. Det kan tolkas som att man behöver öka kunskapen, medvetenheten och integriteten bland parlamentariker.

Lettland

“GRECO notes that there is no single unique model for anticorruption institutions; functional and structural patterns have to be adjusted to the specific national context. [...] From the start, GRECO has supported, first, the establishment of the KNAB and then the results of its work, as acknowledged in the successive evaluation and compliance reports issued in the First, Second, Third and Fourth Evaluation Rounds. Given the key functions of the KNAB (for example, regarding supervision of political financing, prevention of conflicts of interests in all three different branches of the State, etc.), GRECO recommended additional efforts to strengthen its independence.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:3)

“GRECO has doubts about the proposal placing the KNAB under the authority of the Ministry of the Interior. This would be tantamount in practice to placing the KNAB lower in the organisational set-up of State bodies. Such a proposal would run counter to the goal of recommendation i,... to assure the KNAB’s independence and impartiality, and its structural and operational autonomy.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:4)

Till att börja med verkar det inte som att GRECO ser KNAB i sig som förklaringen till varför strategin inte genomförts i den utsträckning som önskat, snarare att KNAB är en nödvändighet för antikorrupsionsarbete. Den slutsatsen drar jag eftersom att GRECO belyser att de stödjer KNAB och anser att KNAB gjort ett gott arbete under de tidigare utvärderingsrundorna. GRECO poängterar också att det inte finns någon optimal modell för antikorrupsionsarbete utan att arbetet bör anpassas till varje nations förutsättningar. Med andra ord anses inte Lettlands modell med en självständig antikorrupsionsbyrå som sämre enligt GRECO och är därför inte problemet. GRECO ställer sig inte heller bakom alternativet att placera KNAB lägre bland organisationen av statliga organ genom att flytta KNAB till inrikesministeriet. En sådan ändring hade inneburit en annan typ av antikorrupsionsmodell som skulle kunna likna den Estland har där antikorrupsionsarbetet sköts av parlamentet. Istället vill GRECO säkra KNABSs fortsatta oberoende.

“The institution has, nevertheless, experienced recurrent staff problems and departures of long-standing personnel. Furthermore, none of the former Directors of the KNAB has concluded his full term of office. [...] there are areas that need further and prompt development, notably, by clarifying the supervisory role of the Cabinet of Ministers and the Prime Minister, better defining the dismissal procedure of the Director of the KNAB and reviewing budgetary measures. The ongoing reflection process must reinforce, rather than weaken, the position of the KNAB; it must also be subject to public scrutiny.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:4)

Däremot erkänner GRECO att det finns en del interna brister inom KNAB som kan vara skadligt för antikorrupsionsarbete. De belyser bland annat problem med personal, problem med styrelseledamöter som avgår i förtid och problem med budgeten. Det kan tolkas som att en utveckling inom KNAB krävs och att dessa interna brister kan vara en förklaring till att antikorrupsionsarbetet inte varit effektivt.

En annan sak som tyder på att GRECO ser KNAB som nödvändigt, förutsatt att de har rätt förutsättningar, är att utvecklingen av KNAB måste stärka snarare än att försvaga KNAB. Det kan tolkas som att KNAB enligt GRECOs mening bör vara mer självständiga och ha mer befogenheter i antikorrupsionsarbetet.

“KNAB submitted to the Government, in December 2013, a draft law dealing with transparency of lobbying. In February 2014, the Government rejected such a proposal” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:5)

“Moreover, the uncertainty around the structure of the KNAB, a cornerstone of the anticorruption fight in the Latvian system, is a worrying matter for GRECO which has consistently recommended strengthening the independence of the institution. It is evident throughout this report that the KNAB cannot, and must not, be left alone in implementing or driving forward anticorruption reforms, it needs the support and commitment of the different pillars of the executive, legislative and the judiciary to do so. Self-responsibility in compliance of the different categories of officials targeted in this report (members of parliament, judges and prosecutors) is crucial.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:11)

Vidare verkar det inte som att de interna bristerna inom KNAB är den främsta förklaringen till varför strategin inte implementerats. Istället framkommer det att KNAB inte får tillräckligt med stöd från andra institutioner som gör att antikorrupsionsarbetet blir ineffektivt. Speciellt från de

lagstiftande organen (dvs Saeima och parlamentet). Som tidigare nämnt har Lettland haft svårigheter att realisera lagförslag, speciellt för parlamentet. Det kan beror på att KNAB lägger fram lagförslag som Saeima senare avvisar. GRECO uppmärksammar även hur viktigt det är att KNAB inte ensamt driver på antikorrupsionsarbetet. Det verkar också som att Siemas godkännande är avgörande för att reformer ska implementeras och när Siema avvisar förslag stoppas arbetet. En tolkning kan vara att GRECO anser att KNAB inte har tillräckligt med förutsättningar både internt och från andra institutioner vilket gör att KNABs arbete blir ineffektivt och inga åtgärder mot korruption görs.

“GRECO very much regrets that no tangible measures have been initiated to... step up the Saeima’s capacity to self-regulate, to address real and potential conflicts of interest and to sanction those who fall short of acceptable standards of ethical conduct. This is a discouraging sign that runs counter to the proactivity and effectiveness requested by GRECO from the Saeima. In this connection, GRECO specifically called, ... for a more decisive action of the Saeima, and its individual members, to prove commitment to self-control and responsibility when dealing with conflicts of interest and other integrity matters.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:5-6)

I citatet ovan framgår det problem med Siemas förmåga att självreglera, framför allt svårigheter att se till att personal inte sysslar med intressekonflikter samt ge påföljder för de som bryter mot lagen. Det framstår som att Siema inte har kompetens att själva hantera arbetet mot korruption i sin egna institution. Kanske är det därför GRECO ofta belyser behovet av att säkerställa KNABs oberoende och öka KNABs befogenheter. Med andra ord kan det vara så att det politiska inflytandet i Lettlands fall skadar antikorrupsionsarbete.

“With respect to judges and prosecutors, some initial steps have been made to comply with GRECO recommendations. [...] However, a vast number of the initiatives reported by the authorities to comply with GRECO concerns, are still plans under discussion, [...] More generally, the reinforcement of the activities and responsibilities of self-governing judicial bodies is crucial to ensure judicial independence and dispel risks of undue political influence.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:11)

“it recommended reconsidering the scope of the powers of the Saeima to restrict them to the mere confirmation of judicial appointments as recommended by the relevant judicial bodies.” (GRECO, compliance report Latvia, 2015:8)

Tidigare nämnde vi att det dröjde ett antal år innan strategin för rättsväsendet i Lettland på riktigt började implementeras. I rapporterna framgår det i princip samma förklaringar som för parlamentet. I den första efterlevnadsrapporten från år 2015 avslutar GRECO med att poängtera att inflytandet från självständiga rättsliga organ är centralt för att säkerställa rättsväsendets oberoende och frihet från politiskt inflytande. GRECO poängterar också att Seimas befogenheter bör omvärderas. Givet den slutsatsen tolkar jag det som att den främsta förklaringen till varför strategin till en början inte implementeras var för att rättsväsendet inte var tillräckligt självstyrande och fria från politisk oberoende. I och med att GRECO också hävdar att Saeimas inflytande bör omprövas tolkar jag det som att brist på stöd i rättsväsendet även var en möjlig förklaring till varför strategin för rättsväsendet till en början inte genomfördes.

Sammanfattningsvis är det fortfarande svårt att säga varför Estland lyckades bättre med att genomföra sin strategi. Det enda vi kan säga är att Estlands lagstiftning som är både omfattande och fokuserar på etik och integritet verkar vara fördelaktigt för att förebygga korruption. Därav är det troligtvis så att Estlands lagstiftning hade en viktig betydelse för varför strategin implementerades i hög utsträckning. Vad gäller Lettland belyser GRECO framför allt problem med Siema och deras involvering i både KNABs och rättsväsendets arbete. GRECO verkar inte se Lettlands självständiga antikorrupsionsbyrå som en förklaring till varför strategin inte genomfördes. Istället belyser GRECO vikten i att stärka både KNABs och rättsväsendets oberoende. Därav verkar det som att det funnits ett politisk inflytande från Siema som har haft en negativ inverkan på implementeringen.

Slutsatser

Som vi tidigare nämnt poängterar tidigare forskning att antikorrupsionsstrategier måste innefatta både formella och informella kontrollmekanismer för att vara effektiva (Persson et al., 2013:464). Formella kontrollmekanismer är kontrollåtgärder som övervakning, granskning och sanktioner, och informella är såna åtgärder som förebygger korrruptionen. Resultatet på den första frågeställningen visade att GRECO framför allt fokuserat på förebyggande åtgärder i både Estland och Lettland. Däremot var det något större fokus på kontrollåtgärder i Estland eftersom de flesta rekommendationerna också kompletterades med någon typ av övervakning eller granskning. Strategin för Lettland hade väldigt litet fokus på kontrollåtgärder, framför allt för parlamentet. För rättsväsendet fanns ändå en mer omfattande rekommendation om sanktioner. Om vi ska utgå från vad tidigare forskning sagt så var strategin i Estland mer effektiv eftersom den innefattade både förebyggande och kontrollerande åtgärder.

Det är också intressant att Estland hade fler kontrollåtgärder än Lettland när man kan tänka sig att Lettland är i större behov av kontrollåtgärder då korrruptionen är mer utbredd där. Å ena sidan är förebyggande åtgärder viktigt för det långsiktiga arbetet. Men å andra sidan, i länder som Lettland som redan har utbredd korrruption kanske det är viktigare att först bekämpa korrruptionen för att se till att korrruptionen minskar. Det kan tänkas vara svårt att förebygga korrruptionen om korrruptionen redan är utbredd. Av den anledningen kanske det hade varit mer effektivt av GRECO att utformat en strategi för Lettland där det även är fokus på kontrollåtgärder som kan bekämpa korrruptionen.

Resultatet visade också att rekommendationerna för Lettlands parlament handlade om att ändra i lagstiftningen för att ta bort en del undantag som tillåter korrruption. I Estland var det istället större fokus på att öka integriteten och kunskapen genom rådgivning, träningsprogram, etiska koder och liknande. Vi kan tänka oss att införandet av exempelvis rådgivning och träningsprogram är enklare att införa än ändringar i lagstiftningen. Skillnaderna i rekommendationerna skulle kunna ha påverkat huruvida länderna implementerade strategin. Om Lettland hade haft liknande rekommendationer som Estland kanske strategin hade implementerats i större utsträckning.

På frågeställning om implementeringen har vi kunnat konstatera att graden av implementering skiljer sig åt mellan Estland och Lettland. Estland har i större utsträckning implementerat strategin eftersom alla rekommendationer åtminstone var delvis genomförda och 14 av 19 var fullt genomförda. I Lettland kvarstod 5 rekommendationer efter 7 år som ej var genomförda. Då resultatet visar att Estland i högre grad implementerade strategin går resultatet i linje med tidigare forskning. Tidigare forskning har försökt förklara skillnaderna i korruptionsnivåerna genom antikorrupsionsstrategier utan att ha undersökt skillnader i implementeringen av strategierna. Om vi nu också kan säga att implementeringen skiljer sig åt ger denna studie stöd till att antikorrupsionsstrategierna har betydelse för korruptionsnivåerna. Därav bidrar resultatet med ökad förståelse för korruptionsnivåerna trots att korruptionnivåerna inte undersökts. Hade vi inte sett någon skillnad i implementeringen eller att Lettland i högre grad implementerade strategin skulle resultatet inte stämma överens med tidigare forskning, då skulle inte antikorrupsionsstrategierna kunna förklara korruptionsnivåerna.

Förutom skillnaderna i graden av implementering finns det en del likheter i ländernas implementering. Både Estland och Lettland hade relativt enkelt att implementera rekommendationerna för rättsväsendet och svårare att implementera rekommendationerna för parlamenten. Troligtvis beror det på det som tidigare forskning nämner att aktörer, i detta fall parlamenten, inte har viljan att bekämpa korruptionen i och med att vinsterna med korruption överväger riskerna (Persson et al., 2013:463-464) Det kan bli problematiskt att bekämpa korruptionen i parlamenten eftersom de som sitter i parlamentet är högt uppsatta politiker. Det är även dessa politiker som ska bekämpa korruptionen samtidigt som det är de som sysslar med korruption. Säger detta något om GRECOs kompetens att påverka korruptionen i medlemsstaternas parlament? Eftersom den här studien endast undersökt två länder går det inte att säga att GRECO generellt sett har svårt att påverka korruptionen i medlemsstaternas parlament. Därav hade det varit intressant med vidare forskning som undersöker detta.

En annan likhet är att både Estland och Lettland var mer villiga att implementera de förebyggande åtgärderna än de kontrollerande åtgärderna. Resultatet visade att länderna inte ofta ändrade i lagstiftningen utan istället var de just de förebyggande åtgärderna som implementerades. Detta går i linje med det tidigare forskning sagt om att utländska aktörer har

begränsad förmåga att bekämpa korruptionen genom lagliga reformer (Davis, 2012:332-333). Det kanske är så att GRECO inte har kompetensen att påverka medlemsstaterna i tillräckligt stor utsträckning. Om det är så att GRECO har begränsad möjlighet att påverka är det också rimligt att GRECO fokuserar på åtgärder som de kan påverka. Till exempel förebyggande åtgärder som kanske inte kräver större lagändring. Det skulle kunna förklara varför strategierna hade större fokus på förebyggande åtgärder. Betyder resultatet även att GRECO har begränsade möjligheter att påverka korruptionen genom lagstiftning som tidigare forskning poängterat? Även här behövs vidare forskning som undersöker fler länder för att kunna generalisera.

En intressant sak vi upptäckt är att GRECO inte är så intresserade av förklaringar till implementeringen. Det gjorde att resultatet på sista frågeställningen blev oklart. Anledningen till att GRECO inte förklarade Estlands implementeringen kan beror på att GRECO var nöjda med Estlands arbete och därav inte hade något behov att förklara. Det enda vi egentligen kan säga är att Estlands lagstiftning verkar vara en nyckelfaktor till att strategin kunde implementeras. Anledningen till att GRECO menar att Estlands lagstiftningen är bra verkar vara för att den sätter standarder för etik och moral. Estlands omfattande arbete med att förebygga korruption genom att öka integriteten och etiken bland tjänstemän var även någonting som tidigare forskning nämnde som betydelsefullt för landets korruptionsnivå (Sööt & Rootalu, 2012). Utifrån resultatet verkar detta också ha betydelse för implementeringen av antikorrupsionsstrategin.

Förklaringarna som GRECO ger till Lettlands implementering är också intressanta då dem inte går i linje med tidigare forskning. Tidigare forskning menade att Lettlands val av en oberoende antikorrupsionsbyrå kan vara negativt för antikorrupsionsarbetet (Johannsen & Pedersen 2011a). Men GRECO är tydliga med att KNAB inte är orsaken till att strategin inte implanterades. Istället verkar det som att GRECO menar att Siemas inblandning i antikorrupsionsarbetet varit problematiskt. GRECO poängterar att KNAB lägger fram lagförslag men att Siema avvisar dessa vilket hindra antikorrupsionsarbete. Således konstaterar GRECO att Siemas befogenheter för antikorrupsionsarbetet i både parlamentet och rättsväsendet bör omprövas, och att KNABs befogenheter bör stärkas. Så till skillnad från tidigare forskning anser inte GRECO att Estlands oberoende antikorrupsionsbyrå är dåligt för antikorrupsionsarbetet. Resultatet kan därför inte ge stöd till teorin om att en oberoende

antikorrupsionsbyrå är negativt för korruptionen. GRECO nämner inte heller något om att Estlands val att låta antikorrupsionsarbetet skötas av justitieutskottet skulle vara bättre för antikorrupsionsarbete.

Förklaringarna om arvet med kommunismen och eliternas sammanhållning är inget som GRECO nämner och därav vet vi inte om de aspekterna har påverkar implementeringen. Det är rimligt att GRECO inte nämner dessa förklaringar eftersom rapporterna inte syftar till att undersöka historiska aspekter. Dock kan dessa förklaringar ändå ha betydelse för implementeringen men det är inget denna studie kan stärka. Vi hade önskat tydligare förklaringar till implementeringen men tyvärr bidrog inte GRECOs rapporter till det. Av den anledningen kan vi inte säkert fastställa varför implementeringen gått bättre i Estland än Lettland.

Avslutningsvis kan vi konstatera att studien ger stöd till tidigare forskning när det handlar om implementeringen. I och med att studien visat att Estland i högre grad implementerat strategin ser vi att det finns skillnader i implementeringen, och kan därför bidra med ökad förståelse för korruptionsnivåerna. Förklaringarna till implementeringen är fortsatt oklara men eftersom förklaringarna inte var det största fokuset i studien kan det lämnas till vidare forskning. Till sist bör vi också nämna att studien endast undersökt en antikorrupsionsstrategi och en undersökning av en annan antikorrupsionsstrategi skulle kunna ge andra resultat. Därav behöver vi undersöka fler antikorrupsionsstrategier för att kunna generalisera. Med det sagt kan denna studie vara en bra start för att förstå implementeringen av antikorrupsionsstrategierna i Estland och Lettland.

Referenslista

Cole, Wade M. (2015) "[Institutionalizing a global anti-corruption regime: Perverse effects on country outcomes, 1984–2012](#)". *International Journal of Comparative Sociology* 56(1): 53-80.

Doi:10.1177/0020715215578885

Council of Europe. (2020). *About GRECO*. Hämtad: 2020-07-09 från <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

Davis, Kevin E. (2012) "*The Prospects for Anti-corruption Law: Optimists versus Skeptics*". *Hague Journal on the Rule of Law* 4(2):319-336. Doi:10.1017/S1876404512000188

Esaiasson, Peter., Gilljam, Mikael., Oscarsson, Henrik., & Wängnerud, Lena. (2012) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Europeiska kommissionen (2017), *EU:S PLANERINGSTERMIN – FAKTABLAD KAMPEN MOT KORRUPTION. offentlig statistik över korruption*, Tillgänglig: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_sv.pdf

GRECO (2015) *Fourth evaluation round compliance report Estonia*. Strasbourg: GRECO Secretariat. Tillgänglig:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32e2>

GRECO (2015) *Fourth evaluation round compliance report Latvia*. Strasbourg: GRECO Secretariat. Tillgänglig:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d6b>

GRECO (2017) *Fourth evaluation round second compliance report Estonia*. Strasbourg: GRECO Secretariat. Tillgänglig: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680728763>

GRECO (2018) *Fifth evaluation round evaluation report Estonia*. Strasbourg: GRECO Secretariat. Tillgänglig: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>

GRECO (2019) *Forth evaluation round second compliance report Latvia*. Strasbourg: GRECO Secretariat. Tillgänglig: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168094bc97>

Johannsen, Lars., & Pedersen, Karin Hilmer. (2011a) "Path Making: Democracy in the Baltic States Twenty Years After". *Politics in Central Europe*, 7(1):57-73.

Johannsen, Lars., & Pedersen, Karin Hilmer. (2011b) "The Institutional Roots of Anti-Corruption Policies: Comparing the Three Baltic States". *Journal of Baltic Studies*, 42(3):329-346. Dio: 10.1080/01629778.2011.597128

Justesen, Lise. & Mik-Meyer, Nanna. (2011). *Kvalitativa metoder: Från vetenskapsteori till praktik*. Lund: Studentlitteratur AB

Karklins, Rasma. (2015) *The System Made Me Do it: Corruption in Post-communist Societies: Corruption in Post-communist Societies*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Kupatadze, Alexander. (2017) "Accounting for diverging paths in most similar cases: corruption in Baltics and Caucasus". *Crime Law Soc Change* 67(2): 187-208. Doi:10.1007/s10611-016-9658-y

Lindgren, Simon. (2014) "Kvalitativ analys", i M. Hjerm, S. Lindgren & M. Nilsson (Red.), *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys* (s. 29-43). Malmö: Gleerups.

Pedersen, Karin H., & Johannsen, Lars. (2018) “Administrative processes as an anti-corruption tool? A view from public employees in the Baltic States”. *Baltic Journal of Law and Politics* 11(1):131-157. doi:10.2478/bjlp-2018-0006

Persson, Anna., Rothstein, Bo., & Teorell, Jan. (2013) “Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem”. *Governance*: 26(3):449–471. doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x

SO-rummet. (2020). *Baltikum*. Hämtad:2020-07-17 från <https://www.sorummet.se/kategorier/baltikum>

Sööt, Mari-Liis. (2012) “The role of management in tackling corruption”. *Baltic Journal of Management* 7(3): 287-301. doi:10.1108/17465261211245463

Sööt, Mari-Liis., & Rootalu, Kadir. (2012) “INSTITUTIONAL TRUST AND OPINIONS OF CORRUPTION”. *Public Administration and Development* 32(1):82-95. doi: 10.1002/pad.616

Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index*. Hämtad: 2020-06-01 från <https://www.transparency.org/en/cpi>

