

Speciaal verslag

Terugdringing van grootschalige corruptie in Oekraïne:

meerdere EU-initiatieven, maar toch nog onvoldoende resultaten



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XI
Inleiding	01-14
Oekraïne: een strategische partner voor de EU	01-03
Corruptie in Oekraïne	04-09
EU-steun voor Oekraïne	10-14
Reikwijdte en aanpak van de controle	15-20
Opmerkingen	21-88
1. De strategie van de EU was niet specifiek gericht op de bestrijding van grootschalige corruptie, en de impact ervan was moeilijk te monitoren	21-49
1.1. De EDEO en de Commissie richtten zich niet specifiek op de aanpak van grootschalige corruptie	22-37
1.2. De EU-steun voor de strijd tegen concurrentieverstorende structuren en gedragingen heeft beperkte resultaten opgeleverd	38-43
1.3. De Commissie en de EUAM monitoren hun steun, maar zij moeten zich meer richten op verwachte resultaten en effecten	44-49
2. EU-steun voor justitiële hervormingen: te weinig resultaten	50-69
2.1. Projecten voor capaciteitsopbouw hebben een minder gunstige uitwerking gehad dan verwacht	51-59
2.2. EU-steun voor justitiële hervormingen heeft de belangrijkste instellingen niet bereikt en heeft nog steeds te maken met tegenslagen	60-63
2.3. De steun van de Commissie voor de ontwikkeling van digitale hulpmiddelen ter bestrijding van corruptie wordt belemmerd door problemen met de kwaliteit van gegevens en een aversie tegen veranderingen en hervormingen	64-69

3. De Commissie heeft instellingen voor corruptiebestrijding ondersteund, maar deze hebben moeite om de verwachte resultaten te realiseren **70-88**

3.1. De Commissie heeft de hervorming op het gebied van corruptiebestrijding voornamelijk door middel van voorwaarden ondersteund, maar haar beoordeling van de voortgang bleef discretionair **71-73**

3.2. De instellingen voor corruptiebestrijding die de EU heeft helpen opzetten, hebben nog steeds moeite om de verwachte resultaten te realiseren **74-88**

Conclusies en aanbevelingen **89-102**

Bijlagen

Bijlage I — Buitenlandse directe investeringen (BDI), 2016-2019

Bijlage II — Gecontroleerde programma's en projecten

Bijlage III — Beperkte vooruitgang bij de aanpak van corruptie in Oekraïne

Bijlage IV — Voortgang in Oekraïne wat betreft de indicatoren voor de rechtsstaat, 2012-2019

Bijlage V — Voortgang wat betreft de indicatoren voor het concurrentievermogen, 2015-2020

Bijlage VI — De EU-bijdrage aan de verbetering van de concurrentie in Oekraïne

Bijlage VII — Mate waarin de maatregelen van de EU en de EUAM toereikend en nuttig zijn om hervormingen te stimuleren

Bijlage VIII — Benoemingen van rechters van het Constitutioneel Hof en leden van de Hoge Raad voor Justitie

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Oekraïne heeft al vele jaren te kampen met corruptie, vooral grootschalige corruptie. De EU heeft diverse hervormingen ondersteund om in Oekraïne de rechtsstaat te versterken en corruptie te bestrijden.

II In belangrijke documenten van de EU wordt wel melding gemaakt van corruptiebestrijding, maar grootschalige corruptie wordt niet specifiek genoemd. “Grootschalige corruptie” wordt gedefinieerd als misbruik van macht op hoog niveau ter bevoordeling van een kleine groep, met ernstige wijdverspreide schade tot gevolg voor zowel individuen als voor de samenleving als geheel. Oligarchen en partijen met gevestigde belangen vormen de achterliggende oorzaak van deze corruptie. Grootschalige corruptie en gijzeling van de staat belemmeren concurrentie en groei en schaden het democratische proces.

III De bijstand van de EU aan Oekraïne heeft meerdere doelstellingen, waaronder het voorkomen en bestrijden van corruptie in dat land. De Commissie en de EU-adviesmissie voor Oekraïne hebben de capaciteitsopbouw ondersteund bij instellingen die de rechtsstaat bevorderen, en dan met name de pas gecreëerde instellingen die zich met corruptiebestrijding bezighouden. Wij hebben ons tijdens onze controle gericht op grootschalige corruptie, omdat dit het voornaamste obstakel is voor de rechtsstaat en economische ontwikkeling in Oekraïne. We hebben gecontroleerd of de Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie de specifieke situatie in Oekraïne wat betreft grootschalige corruptie doeltreffend hebben beoordeeld en de nodige maatregelen hebben getroffen om hervormingen in dat land te ondersteunen. We hebben ons gericht op de bijdragen van de EU aan hervormingen op het gebied van justitie en corruptiebestrijding in de uitvoeringsperiode 2016-2019.

IV De Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie beschouwen corruptie als een horizontale prioriteit en hebben geld en energie ingezet via diverse sectoren. In het algemeen hebben we geconstateerd dat deze aanpak onvoldoende op grootschalige corruptie was gericht. Hoewel de EU heeft geholpen om corruptiemogelijkheden te beperken, blijft grootschalige corruptie een belangrijk probleem in Oekraïne. De justitiële hervorming heeft te maken met tegenslagen, de instellingen voor corruptiebestrijding lopen gevaar, het vertrouwen in zulke instellingen blijft laag en het aantal veroordelingen voor grootschalige corruptie is klein. Hoewel de Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie vermindering van corruptie als horizontale kwestie hebben gezien, hebben ze geen specifieke strategie ontwikkeld en uitgevoerd om grootschalige corruptie aan te pakken. De

projecten die we hebben onderzocht, waren niet uitsluitend gericht op de bestrijding van grootschalige corruptie. De helft ervan omvatte echter wel enige activiteiten die het probleem indirect aanpakten.

V Een relevante maatregel was de steun van de Commissie voor projecten van het maatschappelijk middenveld en voor onafhankelijke journalistiek. Deze hielp niet alleen transparantie te waarborgen, maar ook corrupte praktijken bloot te leggen.

VI De Commissie heeft steun verleend voor de activiteiten van de antimonopoliecommissie en hervormingen in het bestuur van overheidsbedrijven, maar in het begin had het handhaven van het mededingingsrecht minder prioriteit dan het afstemmen van Oekraïense wetgeving op EU-normen en -beginselen.

VII De Commissie en de EU-adviesmissie voor Oekraïne hebben de justitiële hervormingen intensief ondersteund. Een aanzienlijk aantal rechters, openbare aanklagers en leden van instanties voor justitieel bestuur moeten echter nog een integriteitsdoorlichting ondergaan. De Commissie heeft ook geholpen bij het opzetten en ontwikkelen van specifieke instellingen voor corruptiebestrijding. We hebben echter geconstateerd dat het huidige klimaat in Oekraïne maakt dat de duurzaamheid van deze instellingen in gevaar is, omdat ze nog steeds afhankelijk zijn van de niet-hervormde sectoren justitie, vervolging en rechtshandhaving.

VIII Mede dankzij EU-projecten zijn er ook enkele digitale hulpmiddelen ontwikkeld om corruptie te voorkomen, maar voor verscheidene van deze middelen geldt dat grotere betrokkenheid van de nationale autoriteiten nodig is. Het is bekend dat het huidige gebrek aan accurate databanken dergelijke hulpmiddelen minder doelmatig maakt voor kruiscontroles en transparantie. In het kader van EU-projecten wordt gewerkt aan deze kwesties.

IX Mede doordat de EU haar voorwaarden met andere donoren heeft afgestemd, heeft Oekraïne zijn grondwet gewijzigd, zijn wettelijk kader versterkt en nieuwe instellingen in het leven geroepen. De Commissie had echter meer kunnen vertrouwen op voorwaarden om hervormingen van de rechterlijke macht te ondersteunen.

X De EU heeft een systeem om haar projecten te monitoren en te evalueren. In hoeverre de projecten hebben geholpen enige vorm van corruptie te bestrijden, is echter bij de helft van de door ons gecontroleerde projecten moeilijk te bepalen. De uitkomsten zijn namelijk niet meetbaar (door gebrek aan uitgangswaarden, streefcijfers en relevante indicatoren) en hebben betrekking op output en activiteiten.

XI Op basis van deze conclusies bevelen wij aan dat de Europese Dienst voor extern optreden, de EU-adviesmissie voor Oekraïne en de Commissie:

- o specifieke maatregelen tegen grootschalige corruptie opstellen en uitvoeren;
- o de omvang van hun steun voor maatschappelijke organisaties en onderzoeksjournalistiek beoordelen en aanpassen;
- o helpen belemmeringen voor vrije en eerlijke concurrentie weg te nemen;
- o monitoring en verslaglegging verbeteren om te informeren en waar nodig corrigerende maatregelen te nemen;
- o de nadruk leggen op integriteit en hervormingsbereidheid bij de verlening van steun voor capaciteitsopbouw;
- o de digitalisering van registers ondersteunen, en
- o striktere voorwaarden stellen aan de steun van de Commissie.

Inleiding

Oekraïne: een strategische partner voor de EU

01 Oekraïne is een geopolitieke en strategische partner van de EU¹. Het is een van de grootste Europese landen qua oppervlakte en inwoners en tevens een direct buurland van de EU. De afgelopen jaren zijn grote aantallen Oekraïners naar de EU geëmigreerd².

02 De EU helpt Oekraïne al meer dan twintig jaar bij zijn hervormingen in de richting van economische integratie en nauwere politieke betrekkingen. Oekraïne valt sinds 2003 onder het Europese nabuurschapsbeleid. Oekraïne en de EU zijn in 2007 begonnen met onderhandelingen over de associatieovereenkomst (AO), inclusief de diepe en brede vrijhandelsruimte (Deep and Comprehensive Free-Trade Area, DCFTA). In november 2013 schortte Oekraïne de ondertekening van de AO/DCFTA op, wat leidde tot de Euromaidan-revolutie in 2014³. De AO/DCFTA werd uiteindelijk in juni 2014 getekend en trad in september 2017 in werking. De AO is bedoeld om Oekraïne en de EU dichter bij elkaar brengen door middel van nauwere politieke banden, sterkere economische betrekkingen en de eerbiediging van gemeenschappelijke waarden.

03 In maart 2014 annexeerde Rusland de Krim en Sebastopol en ontstond er een gewapend conflict in Oost-Oekraïne. Daarop nam de EU beperkende maatregelen tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen.

¹ EDEO “EU-Ukraine relations – factsheet”, 2020 en de resolutie van het Europees Parlement van 11 februari 2021 over de uitvoering van de associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne, 2021.

² EDEO: Interview van Ivan Verstyuk van Novoe Vremya met de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter Joseph Borrell, 21 september 2020.

³ Speciaal verslag nr. 32/2016 van de ERK: “EU-bijstand aan Oekraïne”, paragraaf 7.

Corruptie in Oekraïne

04 Oekraïne kent een lange geschiedenis van zowel kleinschalige als grootschalige corruptie. Kleinschalige corruptie is wijdverspreid en wordt door een groot deel van de bevolking als vrijwel onvermijdelijk geaccepteerd. Burgers rechtvaardigen hun deelname aan zulke kleinschalige corruptie vaak door op te merken dat hoge ambtenaren en oligarchen zich op veel grotere schaal aan omkoperij schuldig maken⁴. Deskundigen hebben geraamd dat in Oekraïne jaarlijks enorme bedragen, ter hoogte van tientallen miljarden dollars, als gevolg van corruptie verloren gaan⁵.

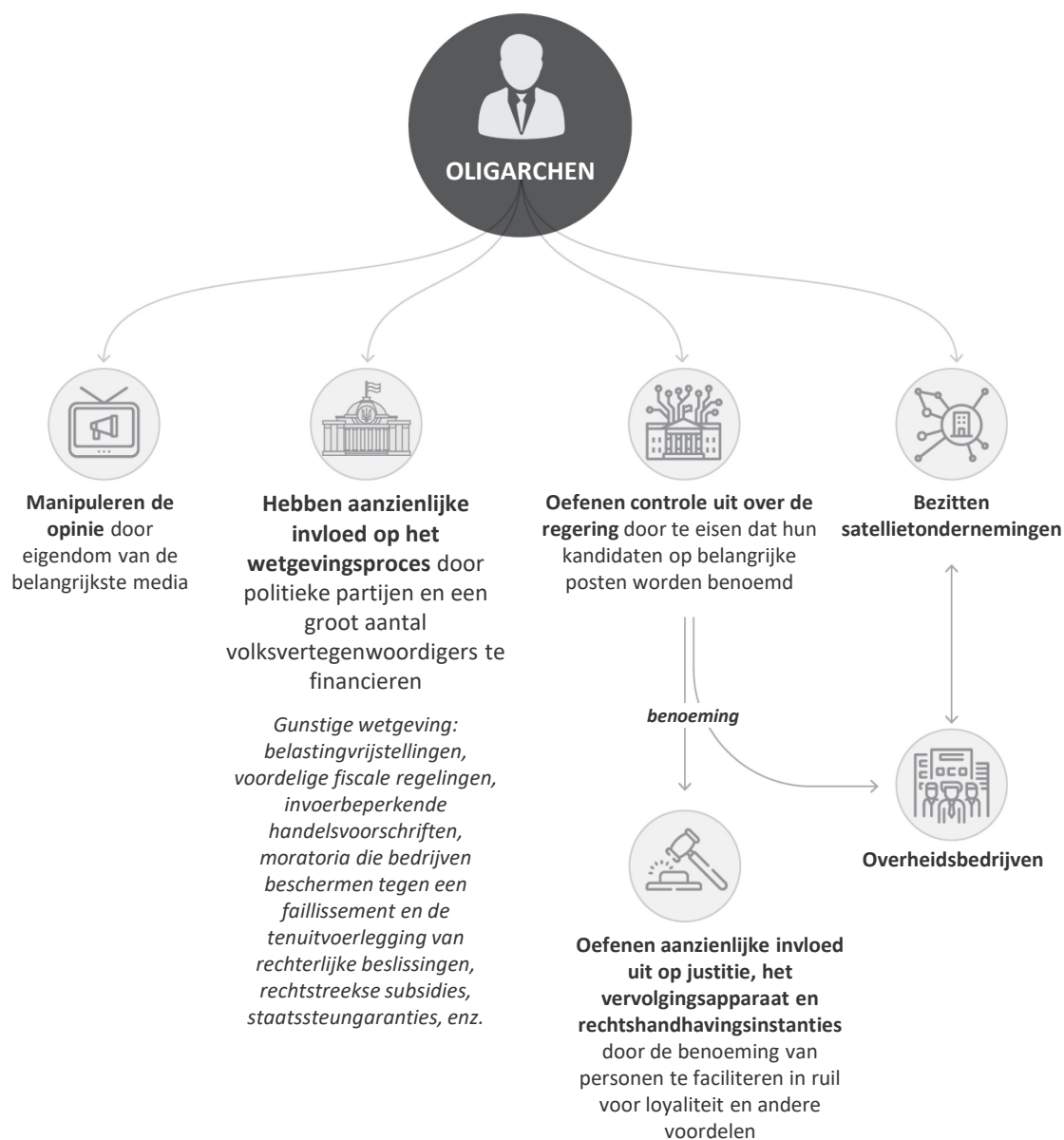
05 Transparency International definieert grootschalige corruptie als misbruik van macht op hoog niveau ter bevoordeling van een kleine groep, ten nadele van een veel grotere groep, met ernstige wijdverspreide schade tot gevolg voor zowel individuen als voor de samenleving als geheel. In Oekraïne stoelt deze vorm van corruptie op informele banden tussen regeringsfunctionarissen, parlementsleden, openbare aanklagers, rechters, rechtshandhavingsinstanties, bestuurders van overheidsbedrijven en individuen/bedrijven met politieke connecties (zie [figuur 1](#)). Er zijn ongeveer 3 500 overheidsbedrijven op centraal niveau en 11 000 op gemeentelijk niveau⁶.

⁴ USAID: “[Changing corrupt behaviours assessment: addressing everyday corruption in Ukraine](#)”, 2015, blz. 7.

⁵ Centre for Economic Strategy: “[How much does the budget lose due to the lack of good governance?](#)”, 2018, blz. 41.

⁶ Chatham House: “[Are Ukraine’s Anti-corruption Reforms Working?](#)”, 2018, blz. 23. Strategische Adviesgroep voor Steun aan Hervormingen in Oekraïne: “[Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next](#)”, 2019, blz. 115.

Figuur 1 – Oekraïens systeem faciliteert grootschalige corruptie



Bron: ERK, op basis van meerdere bronnen⁷.

⁷ IMF: "Government of Ukraine Report on the Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary", 2014, blz. 4, 9 en 20;
 OESO, vierde toezichtresultaat: "Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises", 2018, blz. 8;
 landenrapport van het IMF nr. 17/84, paragraaf 32;
 Stiftung Wissenschaft und Politik: "'Deoligarchisation' in Ukraine, Promising Visions, Murky Realities", 2016, blz. 1-2 en 4-5;
 "Survival of the richest: how oligarchs block reforms in Ukraine", 2016, blz. 3-8;
 ECFR: "Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky",

06 Het “gijzelen van de staat” door blokken van machtige politieke en economische elites met een piramidale structuur die overal in overheidsinstellingen en de economie zijn verankerd, wordt als een specifiek kenmerk van de corruptie in Oekraïne beschouwd⁸. Zowel het Internationaal Monetair Fonds (IMF) als de regering van Oekraïne hebben erkend hoezeer partijen met gevestigde belangen zich tegen structurele hervormingen hebben verzet⁹. De grootschalige corruptie als gevolg van een zwakke rechtsstaat en wijdverspreide invloed van oligarchen is in strijd met EU-waarden en vormt een belangrijk obstakel voor de ontwikkeling van Oekraïne¹⁰. Grootschalige corruptie of corruptie op hoog niveau belemmert concurrentie en groei in het land, schaadt het democratische proces en vormt de basis voor wijdverbreide kleinschalige corruptie.

07 Verder hebben onderzoeksjournalisten regelmatig artikelen gepubliceerd over illegale geldstromen van oligarchen (met inbegrip van het witwassen van geld in het buitenland) zelfs in de EU¹¹. In een verslag worden de kosten van belastingontwijking via offshoreconstructies op ten minste een miljard euro per jaar geschat¹².

2019, blz. 5-6, 8, 11, 13-14, en

Jacques Delors Instituut: “[Supporting Ukraine’s difficult path towards reforms](#)”, 2015, blz. 7.

⁸ Landenrapport van het IMF nr. 17/84, 2017, blz. 15.

⁹ Zie IMF: “[Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary](#)”, juli 2014, paragraaf 7;
IMF: landenrapport nr. 17/83, april 2017, en
Financial Times: “[Ukraine courts cannot be allowed to throw out anti-corruption gains](#)”, Volodymyr Zelensky, 1 november 2020.

¹⁰ Atlantische Raad: “Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine”, 2007, blz. 5, en landenrapport van het IMF nr. 17/84, 2017, blz. 5, 6 en 15.

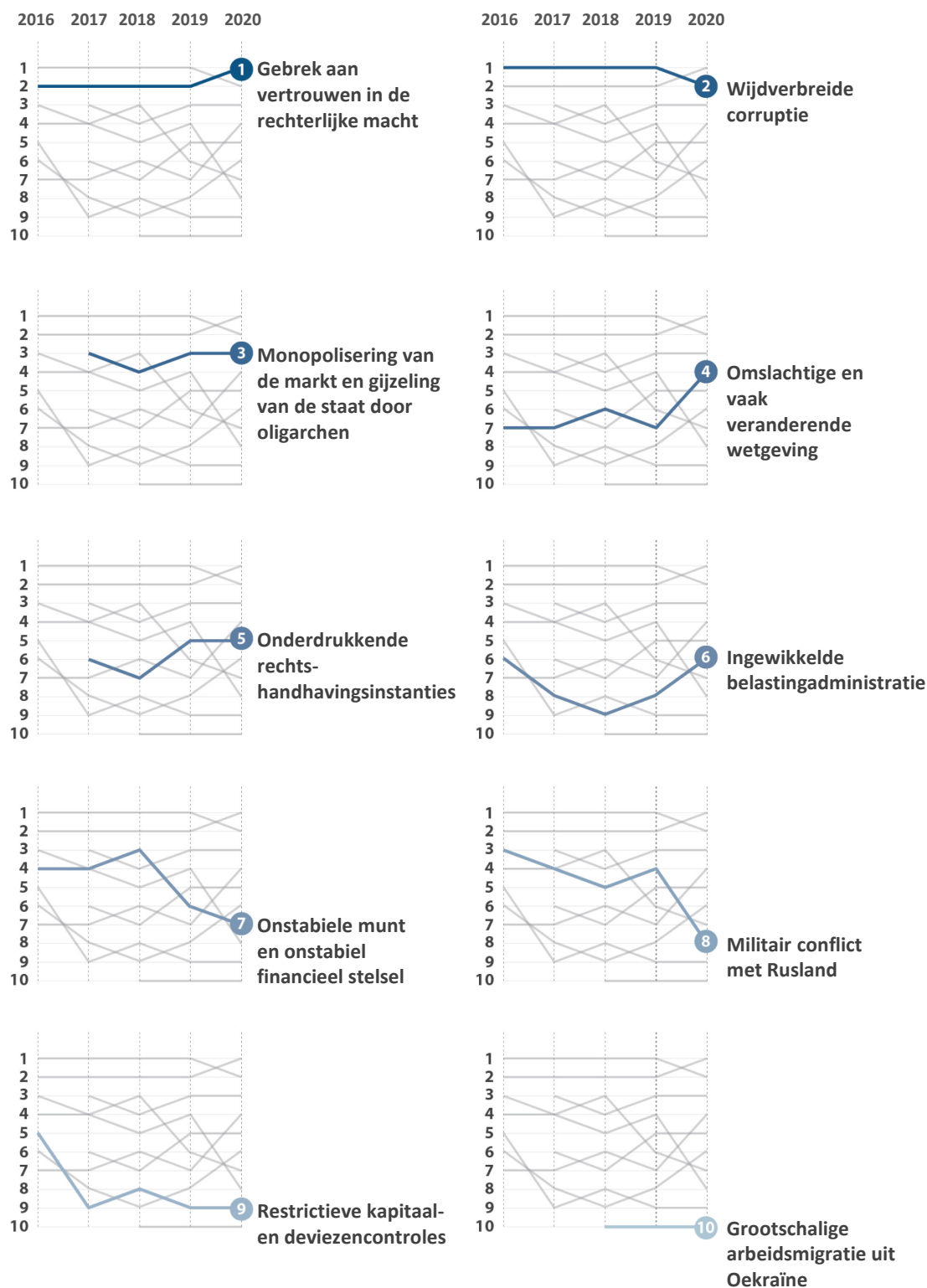
¹¹ Internationaal Consortium van onderzoeksjournalisten: “With Deutsche Bank’s help, an oligarch’s buying spree trails ruin across the US heartland”, en “‘Enough is enough’: How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing”, 2020.

¹² Profit shifting in Ukraine’s iron ore exports, 2018, blz. 3.
Institute of Social and Economic Transformation: “[Comparative analysis of the fiscal effect of tax evasion/avoidance instruments in Ukraine](#)”, 2020, blz. 44.

08 Tussen 2016 en 2020¹³ bleven de drie belangrijkste belemmeringen voor buitenlandse investeringen in Oekraïne de volgende: wijdverbreide corruptie, gebrek aan vertrouwen in de rechterlijke macht, en monopolisering van de markt en gijzeling van de staat door oligarchen (zie [figuur 2](#)). De afgelopen jaren zijn de rechtstreekse buitenlandse investeringen in Oekraïne onder het niveau van 2016 gebleven (zie [bijlage I](#)).

¹³ Dragon Capital en het Centre for Economic Strategy, [Foreign Investor Survey](#), november 2020 en European Business Association, [Investment Attractiveness Index First Half of 2020](#), en

Figuur 2 – Grootste belemmeringen voor buitenlandse investeringen in Oekraïne: 2016-2020

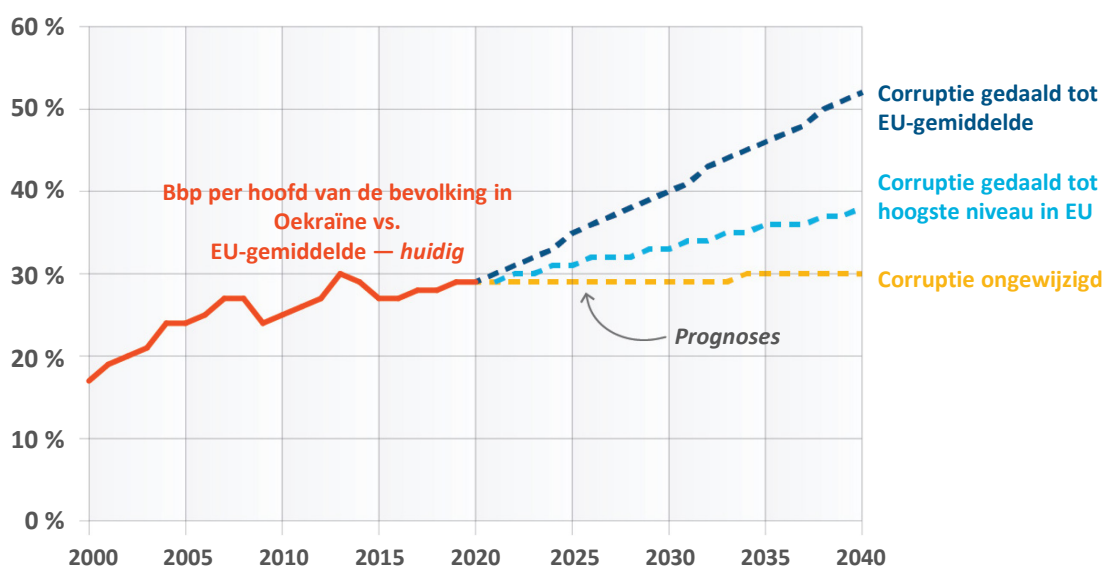


Bron: ERK, op basis van de enquête onder buitenlandse investeerders van 2020 van de European Business Association, Dragon Capital en het Centre for Economic Strategy.

09 Uit diverse onderzoeken, vooral van het IMF (zie [figuur 3](#)), blijkt dat er een verwachte correlatie bestaat tussen een beperking van wijdverbreide corruptie enerzijds, en economische groei en bijbehorende verbeteringen in het leven van de burger anderzijds. Verschillende belanghebbenden¹⁴ zijn het erover eens dat in Oekraïne pas echte veranderingen kunnen plaatsvinden als de invloed van partijen met gevestigde belangen wordt teruggedrongen.

Figuur 3 – Beperking van de corruptie draagt bij aan versnelling van de economische convergentie met de EU (IMF-studie)

Bbp per hoofd van de bevolking in Oekraïne ten opzichte van EU-gemiddelde
(%, bbp gemeten in kkp)



Bron: ERK, op basis van figuur 6 van het landenrapport van het IMF nr. 17/84 over Oekraïne – april 2017, en IMF World Economic Outlook Database, oktober 2020.

EU-steun voor Oekraïne

10 Oekraïne behoort tot de landen van het Oostelijk Partnerschap¹⁵ van de EU. De EU en Oekraïne hebben een gemeenschappelijk doel: verdere economische integratie en politieke associatie. De EU heeft dan ook talrijke prioriteiten (goed bestuur,

¹⁴ Wereldbankgroep: “Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity”, 2017, de paragrafen 9 en 19; IMF: “Verklaring van de directeur van het IMF over Oekraïne”, 2019; en OESO: vierde toezichtresultaat “Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises”, 2018, blz. 16.

¹⁵ Oostelijk partnerschap.

economie, handel, energie, klimaatverandering, mobiliteit, maatschappelijk middenveld en humanitaire bijstand) die niet alleen via financiële samenwerking maar ook via politieke dialoog moeten worden aangepakt. Op één begunstigd land na, is Oekraïne het land dat het meeste ontvangt uit het Europees nabuurschapsinstrument. In totaal heeft de Commissie sinds 2014 ongeveer 5,6 miljard EUR voor programma's voor macrofinanciële bijstand (MFB) en 2,2 miljard EUR voor bijstandsprogramma's vastgelegd. De Commissie staat ook garant voor 4,4 miljard EUR aan leningen van de Europese Investeringsbank. De EU is de grootste donor van Oekraïne¹⁶.

11 De financiering van het Europees nabuurschapsinstrument moet in overeenstemming zijn met het beginsel van de rechtsstaat¹⁷. Dit is een fundamentele waarde van de EU¹⁸ en een leidend beginsel voor haar buitenlands beleid¹⁹. Daarnaast worden in de AO/DCFTA van EU en Oekraïne de rechtsstaat en corruptiebestrijding als kernelementen genoemd voor de versterking van de samenwerking tussen de partijen²⁰.

12 De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Commissie hebben corruptie op multidimensionale wijze aangepakt door middel van politieke en beleidsdialoog, projectactiviteiten en voorwaarden aan begrotingssteun en MFB-programma's. Na de afschaffing van anticorruptiewetten in 2010 heeft de EU de visumliberalisering afhankelijk gemaakt van benchmarks, die onder meer betrekking hadden op wetgeving en instanties voor corruptiebestrijding²¹.

¹⁶ Gebaseerd op de analyse van de OESO van de toegezegd officiële ontwikkelingshulp voor Oekraïne; ontvangende land: Oekraïne, 2018-2019 (gemiddeld).

¹⁷ Artikel 1, lid 4, en artikel 2, lid 1, van [Verordening \(EU\) nr. 232/2014](#) tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument.

¹⁸ Artikel 2 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#).

¹⁹ Artikel 21, lid 2, van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#) en EDEO: "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", juni 2016, blz. 26.

²⁰ [Associatieovereenkomst](#) tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds. PB L 161 van 29.5.2014, preambule, artikel 1, lid 2, punt e) en de artikelen 2 en 3, en titel IV.

²¹ [Bijlage 1](#) van het uitvoeringsbesluit van de Commissie inzake speciale maatregel 2016 voor corruptiebestrijding en steun voor belangrijke hervormingen ten behoeve van Oekraïne: actiedocument van het EU-initiatief voor corruptiebestrijding in Oekraïne, blz. 4.

13 De EDEO is verantwoordelijk voor de politieke dialoog en, samen met de Commissie, voor het ontwikkelen van de strategie voor Oekraïne. Als reactie op de moeilijke situatie in Oekraïne in 2014 heeft de Commissie besloten van 2014 tot 2017 jaarlijks “speciale maatregelen” (steunpakketten)²² te treffen. De Commissie heeft ook een speciale steungroep (de steungroep voor Oekraïne) opgericht om de Oekraïense autoriteiten met de uitvoering van de noodzakelijke economische en politieke hervormingen te helpen, in het bijzonder nadat de AO/DCFTA was ondertekend. Sinds 2018 vindt de samenwerking plaats op basis van de meerjarenprogrammering voor de periode 2018-2020.

14 De EU-adviesmissie (EUAM)²³ is een civiele missie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en staat onder toezicht van de EDEO en de lidstaten; zij startte haar werkzaamheden in Oekraïne in december 2014. Het mandaat van de missie bestaat in het ondersteunen van Oekraïne bij het ontwikkelen van duurzame, verantwoordingsplichtige en doelmatige veiligheidsdiensten die de rechtsstaat versterken.

²² Overzicht van EU-steun.

²³ Besluit 2014/486/GVDB van de Raad van 22 juli 2014 betreffende de adviesmissie van de Europese Unie voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne (EUAM Oekraïne).

Reikwijdte en aanpak van de controle

15 Het doel van de controle was te beoordelen of de EU-steun voor de hervormingen in Oekraïne doeltreffend is geweest in het bestrijden van grootschalige corruptie.

16 Om antwoord op de centrale controlevraag te krijgen, stelden we de EDEO en de Commissie drie subvragen:

- Hebben zij naar de specifieke situatie van Oekraïne wat betreft grootschalige corruptie gekeken, en hebben zij Oekraïne geholpen die situatie aan te pakken?
- Heeft hun bijstand voor justitiële hervormingen tot de verwachte resultaten geleid?
- Heeft hun hervormingsbijstand voor corruptiebestrijding tot de verwachte resultaten geleid?

17 In 2016 hebben we verslag uitgebracht over de EU-bijstand aan Oekraïne²⁴. We merkten op dat de Commissie sinds 2010 steeds meer de risico's van het oligarchisch systeem had benadrukt en dat verdere consolidering van het kader voor corruptiebestrijding nog steeds nodig was, ook al waren er na de Euromaidan-revolutie belangrijke stappen gezet om de corruptie te bestrijden. Onze conclusie was dat, als het gaat om corruptiebestrijding, de EU-bijstand aan Oekraïne gedeeltelijk doeltreffend was.

18 Corruptie en gijzeling van de staat door oligarchen vormen grote problemen in Oekraïne (zie de paragrafen [04-08](#)). Daarom hebben we onze controle gericht op de EU-steun voor de hervormingen ter bestrijding van grootschalige corruptie. We hebben voornamelijk gekeken naar de uitvoeringsperiode 2016-2019, maar hebben ook rekening gehouden met gebeurtenissen daarvoor en daarna. In het kader van de controle hebben we de activiteiten van de EDEO, de Commissie en de EUAM beoordeeld, maar niet die van afzonderlijke EU-lidstaten en de Oekraïense autoriteiten.

²⁴ Speciaal verslag nr. 32/2016 van de ERK: EU-bijstand aan Oekraïne.

19 Als onderdeel van ons werk hebben we ondersteunende documentatie bestudeerd en vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Commissie, de EDEO en de EUAM voor de civiele veiligheidssector. We hebben ook belangrijke belanghebbenden geïnterviewd, waaronder de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Raad van Europa, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), het IMF, projectuitvoerders, begunstigden en maatschappelijke organisaties. Ten behoeve van onze controle hebben we een gedetailleerde analyse uitgevoerd van twee programma's voor macrofinanciële bijstand (MFB III en IV) en de activiteiten in verband met de bestrijding van grootschalige corruptie in het kader van 22 projecten (zie [bijlage II](#)). Bij de selectie van de projecten hebben we de Commissie en de EUAM geraadpleegd. We hebben de projecten gekozen die vermoedelijk de grootste bijdrage aan corruptiebestrijding zouden leveren. Wat betreft de projectactiviteiten die mogelijk helpen bij het bestrijden van grootschalige corruptie, hebben we onderzocht of de risico's van grootschalige corruptie dankzij de geleerde lessen en de getroffen beperkende maatregelen zijn aangepakt, of de interventies relevant waren, of daarmee de concurrentie is versterkt en of daardoor resultaten zijn bereikt op het gebied van de justitiële hervormingen en corruptiebestrijding.

20 We hebben Oekraïne tijdens de voorbereidende fase bezocht toen we bezig waren de reikwijdte van de controle vast te stellen. Door de pandemie kon ons geplande bezoek in oktober 2020 echter niet doorgaan. In plaats daarvan hebben we met de projectuitvoerders en een beperkt aantal begunstigden videogesprekken gevoerd. Ondanks deze beperkingen hebben we de controle kunnen voltooien.

Opmerkingen

1. De strategie van de EU was niet specifiek gericht op de bestrijding van grootschalige corruptie, en de impact ervan was moeilijk te monitoren

21 In de volgende delen onderzoeken we of de EDEO en de Commissie:

- a) hebben vastgesteld dat grootschalige corruptie en de invloed van het oligarchisch systeem een alomtegenwoordig probleem vormen en of zij deze corruptie voldoende gericht hebben aangepakt;
- b) grootschalige corruptie via meer concurrentie en ondernemingsbestuur hebben bestreden;
- c) hun steun adequaat hebben gemonitord.

1.1. De EDEO en de Commissie richtten zich niet specifiek op de aanpak van grootschalige corruptie

22 De EDEO en de Commissie hebben uit meerdere bronnen informatie verzameld om hun beleids- en bijstandsinterventies voor te bereiden. Zij hebben echter geen document opgesteld waarin de achterliggende oorzaken van grootschalige corruptie worden beschreven.

23 De Commissie heeft erkend dat corruptie op hoog niveau al jaren een groot probleem in Oekraïne is. In 2014 wist de Commissie al dat Oekraïne in de greep was van oligarchen, wat heeft geleid tot corrupte systemen die worden gekenmerkt door endemische belangenconflicten en verticale machtsstructuren²⁵. Tijdens de dialoog tussen de EU en Oekraïne hebben de EDEO en de Commissie benadrukt dat corruptiebestrijding prioriteit moet krijgen. Ze waarschuwden dat het vertrouwen van het publiek was geschaad doordat vooraanstaande daders niet werden vervolgd of bestraft.

²⁵ [Actiedocument](#) voor de overeenkomst voor staatsopbouw in Oekraïne (project 3 in [bijlage II](#)), blz. 2-4.

24 In de meeste belangrijke documenten van de EU²⁶ wordt gewezen op de noodzaak om de corruptie in Oekraïne aan te pakken, maar ze bevatten nauwelijks specifieke doelstellingen op dit gebied. De doelstellingen van de associatieagenda EU-Oekraïne van 2015 omvatten één prioriteit voor de korte termijn: laten zien van serieuze vooruitgang op het vlak van de corruptiebestrijding, onder andere door uitvoering van het brede wetgevingspakket inzake corruptiebestrijding dat op 14 oktober 2014 werd vastgesteld, te beginnen met het oprichten en waarborgen van de doeltreffende werking van zowel het nationaal bureau voor corruptiebestrijding als het nationaal agentschap voor de preventie van corruptie²⁷.

25 De EDEO en de Commissie hebben van 2014 tot 2017 op jaarbasis steun toegewezen aan Oekraïne. Vanaf 2018 hebben zij de landenstrategie (het integraal steunkader)²⁸ vastgesteld, met de volgend prioriteiten:

- a) versterken van instellingen en goed bestuur, waaronder de rechtsstaat en veiligheid;
- b) economische ontwikkeling en marktkansen, waaronder ontwikkeling van de particuliere sector en verbetering van het ondernemingsklimaat;
- c) connectiviteit, energie-efficiëntie, milieu en klimaatverandering, en
- d) mobiliteit en contacten tussen mensen, waaronder sociale inclusie.

26 De prioriteiten hebben weliswaar niet specifiek betrekking op corruptiebestrijding, maar voor een van de onderliggende doelstellingen daarvan zijn versterkte preventie en bestrijding van corruptie en versterkte instellingen voor corruptiebestrijding, waaronder de oprichting van bijbehorende rechtbanken, nodig. De EDEO en de Commissie beschouwden corruptie als een horizontale prioriteit²⁹ waarvoor een multidimensionale aanpak vereist is, en niet als een afzonderlijke

²⁶ Associatieovereenkomst, Speciale maatregelen (2014-2017), Integraal steunkader 2018-2020, operationele conclusies van de Associatieraad en het operationele plan voor de GVDB-missie EUAM Oekraïne (documenten niet openbaar).

²⁷ Associatieagenda EU-Oekraïne 2015, 16 maart 2015, blz. 6.

²⁸ Programmering van het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) – 2017-2020 – Single Support Framework for EU support to Ukraine (2018-2020).

²⁹ Raad van de Europese Unie: “Concept of operations for EU civilian advisory mission in Ukraine agreed”, 2014; en programmering van het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) – 2017-2020, Single Support Framework for EU support to Ukraine (2018-2020).

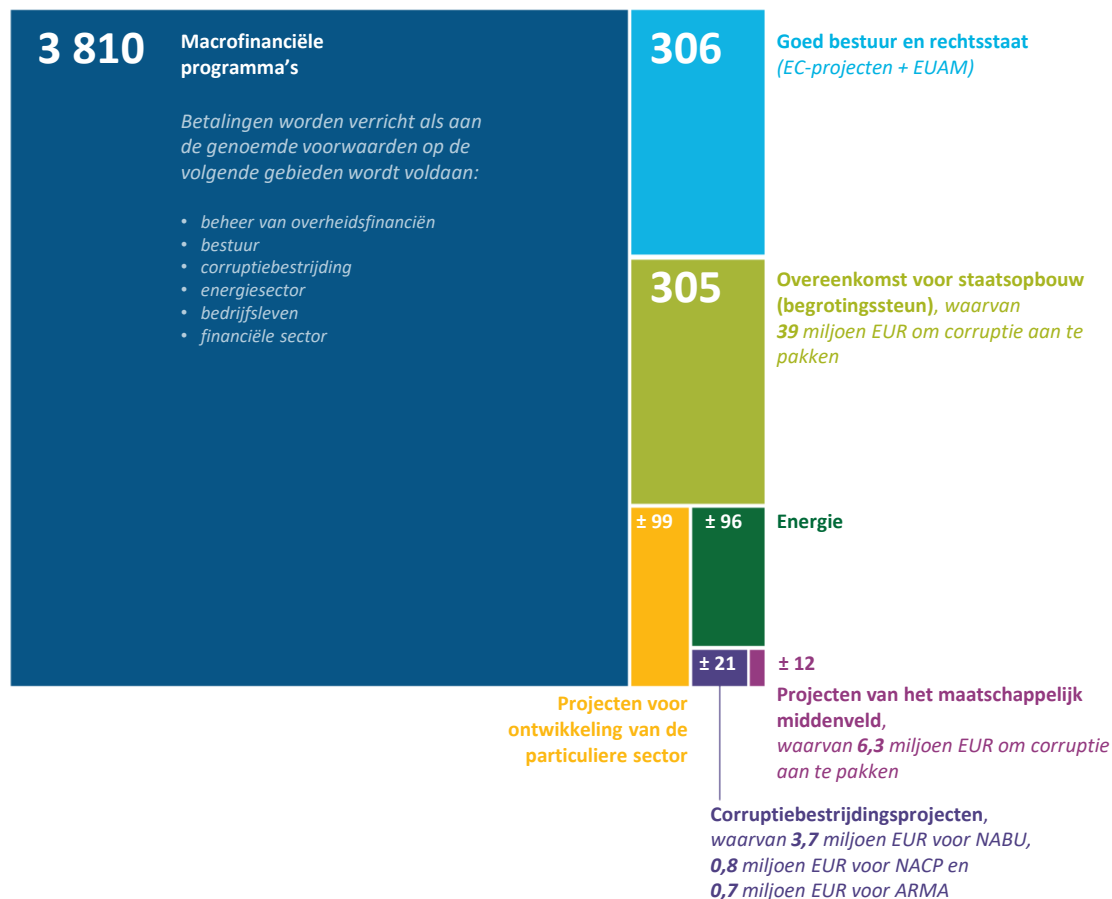
prioritaire sector. Zij hebben echter geen gerichte strategie ontwikkeld voor het tegengaan van grootschalige corruptie en de dominante positie van het oligarchisch systeem. Volgens bepaalde academici betekent het feit dat een organisatie een integrale benadering volgt niet dat een strategie overbodig is. Bij een multidimensionale aanpak is een strategie juist van nog groter belang. Daarmee wordt namelijk bepaald hoe de doelstellingen worden bereikt waarvoor een organisatie op basis van de analyse van een gegeven situatie heeft gekozen³⁰.

27 Als onderdeel van hun aanpak hebben de EDEO en de Commissie uiteenlopende instrumenten ingezet, waaronder projecten, voorwaarden en politieke dialoog/beleidsdialoog. Hun steun had betrekking op verschillende sectoren en hervormingen (zie paragraaf 25 en [figuur 4](#)). De Commissie heeft 5,6 miljard EUR vastgelegd voor MFB-programma's en €1,6 miljard EUR voor de MFB-programma's I en II uitbetaald, en vervolgens 2,2 miljard EUR voor de MFB-programma's III en IV, waarvan we de voorwaarden voor corruptiebestrijding hebben geanalyseerd. Daarnaast besteedde de Commissie van de 2,2 miljard EUR aan vastgelegde bijstand 839 miljoen EUR aan programma's voor capaciteitsopbouw die corruptie mogelijk tegengaan. Wat corruptie betreft, richtten zij zich hoofdzakelijk op de opbouw van instellingen, vooral door steun te geven aan de oprichting en inwerkingstelling van instellingen/agentschappen voor corruptiebestrijding die corruptiegevallen op hoog niveau onderzoeken, vervolgen en daarin uitspraak doen.

³⁰ Linda Höglund, Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson & Fredrik Svärdsten (2018), "Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making", *International Public Management Journal*, 21:5, 822-849, DOI: 10.1080/10967494.2018.1427161.

Figuur 4 – EU-betalingen (in miljoen EUR) in de periode 2014-2020 aan belangrijke sectoren waarmee corruptie mogelijk werd tegengegaan

(in miljoen EUR)



Bron: ERK, op basis van de CRIS-databank (december 2020), informatie van de EUAM en gecontroleerde projecten.

28 De Commissie heeft ons een lijst met programma's en projecten voor de periode 2016-2020 verstrekt. Daartoe behoorden meerdere activiteiten en begunstigen, waarvan een aantal corruptie aanpakten. Het traceerbaarheidssysteem van de Commissie is gestoeld op een sectorcode voor elk project. De Commissie kan echter niet eenvoudig vaststellen wat specifieke activiteiten ter bestrijding van corruptie zijn en ook kan zij de bijbehorende financiering voor elke begunstigde instelling niet berekenen.

29 Eén project (project 12 in *bijlage II*) had een betere uitvoering van het corruptiebestrijdingsbeleid in Oekraïne tot doel. In de algemene doelstelling van het project werd grootschalige corruptie dus niet genoemd, maar de bijbehorende activiteiten omvatten wel de ondersteuning van de instellingen voor corruptiebestrijding, maatschappelijke organisaties en journalisten die onderzoek

deden naar gevallen van grootschalige corruptie, en de vaststelling van corruptierisico's.

30 Bij verscheidene projecten (projecten 8, 11, 12 en 15 in *bijlage II*) werd steun verleend voor het vaststellen van corruptierisico's in ontwerpwetgeving. Van 2018 tot 2020 werden in het kader van deze projecten in totaal 250 ontwerpwetten met corruptierisico's opgespoord en aan de autoriteiten gemeld.

31 We hebben ook vastgesteld dat 11 projecten (projecten 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 en 20 in *bijlage II*) activiteiten omvatten waarbij de oprichting of versterking van de nieuwe agentschappen voor corruptiebestrijding, het wettelijk kader, het rechtswezen, onderzoeken en het ondernemingsklimaat werden ondersteund. Bij een doeltreffende uitvoering helpen deze grootschalige corruptie te bestrijden.

32 Op de ontwikkeling van de databank van “politiek prominente personen” na werd het oligarchisch systeem niet rechtstreeks aangepakt in de door ons gecontroleerde projecten. Goede voorbeelden van zulke steun hadden kunnen zijn het financieren van een analyse door deskundigen om te bepalen welke belastingvrijstellingen of staatssteunprogramma's zouden moeten worden gestopt, wat voor corruptieregelingen en monopolies er zijn, hoe de staat wordt gegijzeld en wat de nadelen daarvan zijn; tevens hadden deskundigen kunnen nagaan wie de eigenaars van bedrijven zijn. Een andere optie zou het financieren van controles van overheidsbedrijven zijn geweest. In het kader van de steun voor het Oekraïense parlement (de *Rada*), de belastingdienst en de antimonopoliecommissie van Oekraïne werd de bestrijding van grootschalige corruptie geen topprioriteit gemaakt. In de door de EU gefinancierde projecten werd grootschalige corruptie bij rechtshandhaving slechts marginaal aangepakt (o.a. met strategisch advies en cursussen over klokkenluiders, anticorruptiewetgeving en integriteit).

33 Grootschalige corruptie en illegale geldstromen — met inbegrip van het witwassen van geld — zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Zoals de Commissie heeft erkend³¹, bestaat er een groot risico op witwassen in het buitenland, zelfs in de EU. Van de gecontroleerde projecten omvatten er drie beperkte activiteiten tegen het witwassen van geld (de projecten 7, 12 en 13 in *bijlage II*). In het kader van één daarvan (project 12) werd ook steun verleend aan de nationale financiële bewakingsdienst, waarmee het project verderging dan de witwaskwestie. Volgens een

³¹ Europese Commissie: “[List of countries in the scope of the EU assessment on high risk third countries under Directive \(EU\) 2015/849 and list of priority 1 countries \(for assessment in 2018\)](#)” en beoordelingen van de Commissie (documenten niet openbaar).

voorwaarde van het MFB-programma moest Oekraïne de wet tegen witwassen uiterlijk in december 2019 hebben aangenomen, in overeenstemming met de AO en de vierde antiwitwasrichtlijn van de EU. Deze wet is aangenomen en werd in april 2020 van kracht, maar moet nu worden uitgevoerd.

34 De Raad heeft in 2014 de sanctieregeling vanwege verduistering ingevoerd om het vermogen te bevriezen van 22 personen die ervan werden beschuldigd overheidsmiddelen in Oekraïne te hebben verduisterd³². In 2020 stonden nog maar tien van de aanvankelijk genoemde personen op de sanctielijst, omdat de anderen door de Raad van de lijst waren gehaald naar aanleiding van een arrest van het Europees Hof van Justitie. De EDEO had onvoldoende degelijke informatie verzameld³³. Via het “bevriezen van vermogen” probeerde de EDEO te voorkomen dat geld naar andere landen werd overgemaakt voordat de rechter uitspraak kon doen. Bovendien hebben de EDEO en de Commissie de Raad nog geen model voorgesteld om de toegang tot de EU van Oekraïners die van grootschalige corruptie worden verdacht, te beperken, terwijl hierin wel voorzien is in de Verenigde Staten. Daarnaast heeft de EDEO de Raad niet aanbevolen reisverboden op te leggen in het kader van de regeling “sancties voor verduisteren”.

35 We hebben vastgesteld dat door vier projecten (projecten 12, 13, 14 en 16 in *bijlage II*) de corruptie direct is afgenomen en geld is bespaard. De begunstigen ontvingen subsidies om onderzoek te verrichten en het bewijs dat via de projecten werd verzameld, werd aan rechtshandavingsinstanties overhandigd. Deze projecten hebben geholpen corruptieregelingen aan het licht te brengen, de publieke bewustwording te vergroten en het onderwerp op de politieke en publieke agenda te houden.

36 De EUAM, een toonaangevende speler in de hervorming van de veiligheidssector, heeft adviezen verstrekt over de opzet en activiteiten van project 18 (zie *bijlage II*). Hoewel de Commissie 29 miljoen EUR had betaald, was de output van het project op het moment van de controle slechts beperkt door vertragingen en opzetgerelateerde kwesties.

³² Verordening (EU) nr. 208/2014 van de Raad van 5 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Oekraïne en Uitvoeringsbesluit 2014/216/GBVB van de Raad van 14 april 2014 tot uitvoering van Besluit 2014/119/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Oekraïne.

³³ Bv. arrest van het Gerecht (Negende kamer), 28 januari 2016, *zaak T-486/14*.

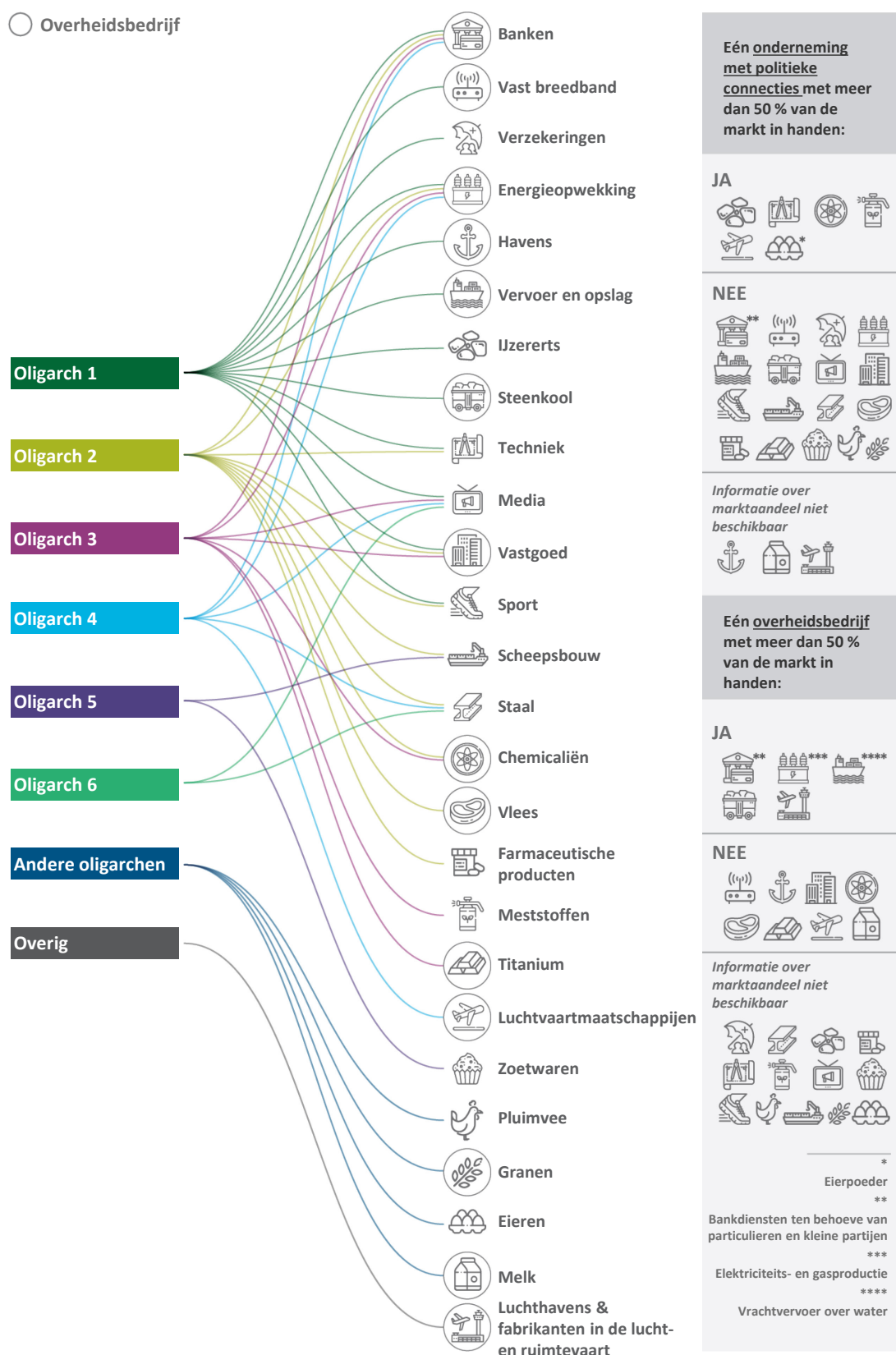
37 Oorspronkelijk was het mandaat van de EUAM beperkt tot het geven van strategisch advies om de civiele veiligheidssector te hervormen. De EUAM heeft geholpen grootschalige corruptie te bestrijden via wetgeving en steun voor hervorming van de vervolgings- en veiligheidsdiensten. Hoewel het tegengaan van corruptie niet de hoofdactiviteit van de EUAM vormde, hadden slechts twee van de vijftig taken rechtstreeks betrekking op corruptie. De EUAM beschouwde corruptiebestrijding als een horizontale prioriteit. De EUAM zorgde voor advisering, begeleiding en ondersteuning inzake risicobeoordelingen en corruptiebestrijdingsprogramma's. Als gevolg van haar mandaat kan zij zich echter slechts steun verlenen met betrekking tot vastgestelde risico's binnen rechtshandavingsinstanties en niet daarbuiten, wat betekent dat zij geen corruptieregelingen kan aanwijzen waarbij meerdere belanghebbenden zijn betrokken.

1.2. De EU-steun voor de strijd tegen concurrentieverstorende structuren en gedragingen heeft beperkte resultaten opgeleverd

38 Oekraïense oligarchen beheersen een groot aantal economische sectoren en markten die nauw met overheidsbedrijven zijn verbonden³⁴ (zie [figuur 5](#)). Hierdoor wordt de concurrentie vervalst. De Commissie richtte zich met haar projecten weliswaar niet op het bestuur en de hervorming van overheidsbedrijven, maar de EU heeft de concurrentie toch op verschillende manieren ondersteund (zie [bijlage VI](#)).

³⁴ OESO: “[State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine](#)”, 2019, blz. 30-31, 51, en Centrum voor Europese Beleidsstudies: “[The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform](#)”, 2018, blz. 61.

Figuur 5 – Contacten op meerdere markten tussen ondernemingen met politieke connecties en overheidsbedrijven



Bron: ERK, op basis van “Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine”, Wereldbankgroep, 2019, figuren 16, 18 en 19.

39 De Commissie heeft steun verleend aan hervormingen op het gebied van energie, corruptiebestrijding, justitie, het bankwezen, verkiezingen en openbaar bestuur, en aan onderzoeksjournalistiek. Ondanks deze steun en die van andere donoren worden de hervormingsinspanningen nog steeds door oligarchen en partijen met gevestigde belangen ondermijnd.

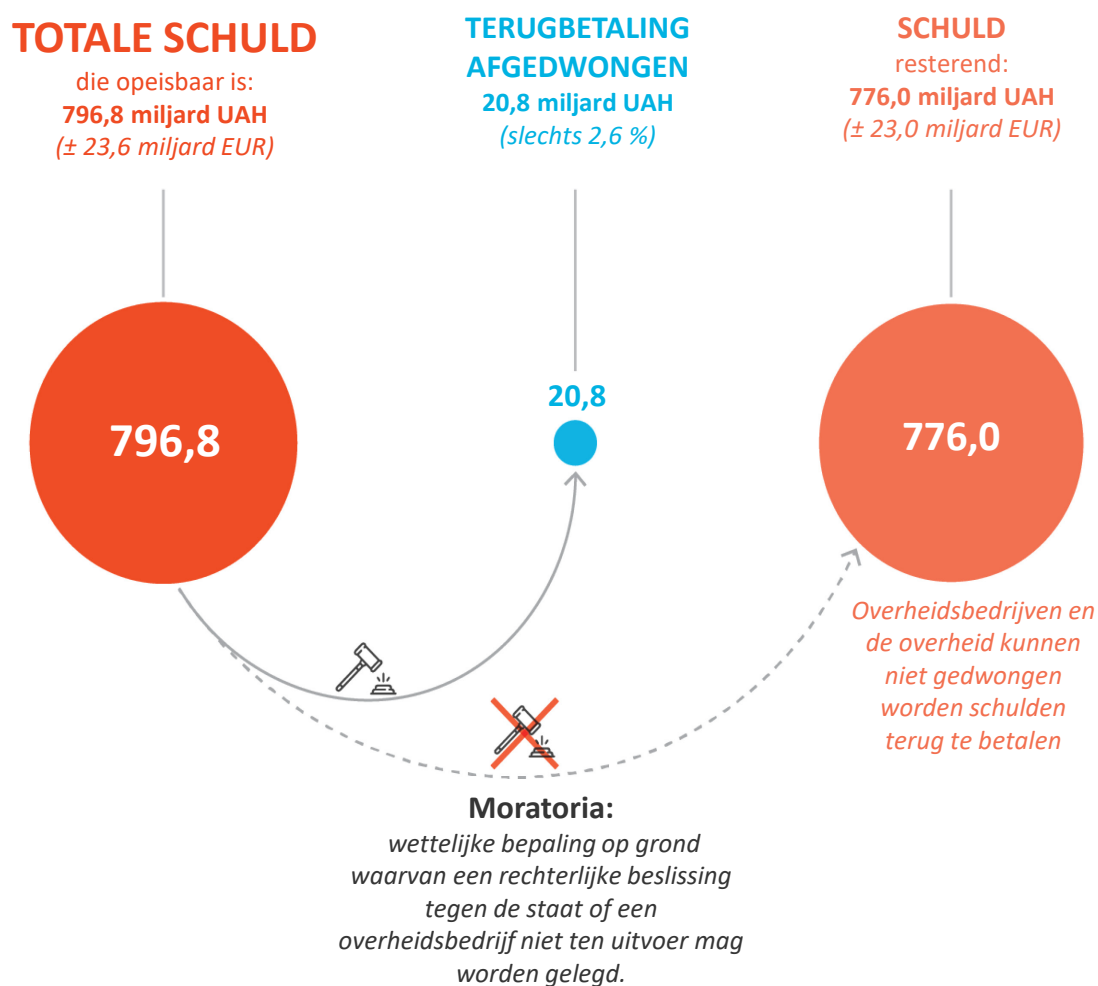
40 Personen/bedrijven met politieke connecties – vooral oligarchen – hebben het wettelijk kader zodanig beïnvloed dat zij in diverse opzichten door de staat worden bevoordeeld³⁵. Tevens zetten zij satellietondernemingen in die van een exclusieve relatie met overheidsbedrijven profiteren³⁶ (zie [figuur 1](#)). Door de EU gefinancierde deskundigen van project 17 (zie [bijlage II](#)) hebben verscheidene moratoria blootgelegd waarmee bedrijven – hoofdzakelijk van de overheid – handel kunnen blijven drijven zonder failliet te gaan of hun schulden af te lossen (zie [figuur 6](#)). De Commissie heeft gezorgd voor capaciteitsopbouw, maar niet door middel van MFB-voorwaarden van Oekraïne gevraagd deze moratoria af te schaffen. Deze voordelen werken de gijzeling van de staat en corruptie in de hand, beperken de concurrentie op de markt en belemmeren nieuwkomers³⁷.

³⁵ Wereldbankgroep: [“Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes”](#), 2018, blz. 5. Voor de Wereldbankgroep is een bedrijf met politieke connecties een bedrijf waarvan ten minste een van de eigenaars, aandeelhouders of bestuurders een politiek prominent persoon is.

³⁶ OESO: [vierde toezichtresultaat: “Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises”](#), 2018, blz. 8.

³⁷ Wereldbankgroep: [Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#), 2019, blz. 20;
European Council on Foreign Relations: [“Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine”](#), 2016, blz. 8, en
OESO: [“Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises”](#), 2017, blz. 8 en 53.

Figuur 6 – Schulden waarbij terugbetaling niet wordt afgedwongen in 2019



Bron: Analyse door de ERK³⁸.

41 Om privatisering te bevorderen, moeten bedrijven eerst hun bestuur verbeteren. De EU heeft daaraan bijgedragen (zie project 20 in *bijlage II*) via de multidonorrekening van de EBWO³⁹ (Multi-Donor Account, MDA) (zie *figuur 7*). Sinds deze rekening is aangemaakt, hebben 14 donoren, waaronder de EU, er ruim 53 miljoen EUR op gestort. Diverse overheidsbedrijven (bv. *Naftogaz*, *Ukrzaliznytsia* [spoorwegen], *Ukrenergo* [een exploitant van energietransmissiesystemen] en *Ukrposhta* [de postdienst]) hebben hun bestuur hervormd, met name door een onafhankelijke raad van toezicht in te stellen, zoals bepleit door de EBWO. We hebben

³⁸ ERK, op basis van informatie van de Raad van Europa “Supporting Ukraine in executing judgments by the European Court of Human Rights. Report on a mission to Ukraine for bilateral consultations with Ukrainian authorities concerning the improvement of enforcement proceedings”, 2018, blz. 5, en het PRAVO JUSTICE-project.

³⁹ Multidonorrekening van de EBWO voor stabilisatie en duurzame groei in Oekraïne.

geconstateerd dat *Naftogaz* resultaten heeft geboekt op het gebied van het management. Het veranderde van een verlieslijdend bedrijf in een winstgevende onderneming en was in 2019 de op een na grootste belastingbetaler. Deze resultaten staan in de energiesector echter onder druk: *Naftogaz* leed in 2020 verlies en benoemde een nieuwe chief executive officer zonder de juiste procedure te volgen. Dit werd bekritiseerd door het nationaal agentschap voor de preventie van corruptie (National Anti-Corruption Prevention Agency, NACP).

Figuur 7 – Voorbeelden van MDA-bijdragen

Capaciteitsopbouw voor privatisering van overheidsbedrijven

- Ontwikkeling van primaire, door het parlement vastgestelde wetgeving en secundaire, door de relevante agentschappen vastgestelde wetgeving.
- Werving van specialisten op het gebied van ondernemingsbestuur en juridische zaken om het Ministerie van Economische Ontwikkeling en Handel te adviseren over het opzetten van een strategie en een kader (een overheidsholding) waarmee de staat zijn eigendomsrechten op de overheidsbedrijven kan doen gelden.

Onze samenvattende beoordeling

De privatisering van grote bedrijven stagneerde. Er is alleen maar op kleine schaal geprivatiseerd via het “Prozorro.sale”-systeem. De meest omvangrijke privatisering betrof het Dnipro Hotel.

Capaciteitsopbouw voor het verbeteren van het ondernemingsbestuur

- Wettelijk kader voor het instellen van raden van toezicht met onafhankelijke leden.
- Financiering van ondersteuningsteams binnen het Ministerie van Economische Ontwikkeling en Handel en het Kabinet van de Premier, gespecialiseerd in bestuurszaken binnen overheidsbedrijven.
- Screening van de wet- en regelgeving over het ondernemingsbestuur voor *Naftogaz* en *Ukrtransgaz* (sinds januari 2020 belast met gasopslag).
- Ontwikkeling van het actieplan ondernemingsbestuur voor *Naftogaz*.

Onze samenvattende beoordeling

Door het project konden er drie onafhankelijke leden van raden van toezicht worden aangesteld. Wetgeving bestaat, maar voor het hervormingsproces is meer politieke wil nodig. Hervormers beweren dat eerdere resultaten in de energiesector onder druk staan.

Capaciteitsopbouw voor de antimonopoliecommissie

- Afstemming van wetgeving op die van de EU.
- Cursussen over mededingingsbeleid.
- Cursussen over beste fusiepraktijken van de EU.
- Workshops over evaluatieprocedures op het gebied van openbare aanbestedingen.

Onze samenvattende beoordeling

De projecten leverden de verwachte output op. De capaciteit van de antimonopoliecommissie is echter nog te zwak om monopolies te ontmantelen en belemmeringen voor vrije en eerlijke concurrentie weg te nemen.

Financiering van de Ombudsman voor ondernemingen

- 7 miljoen EUR (in de periode 2014-2019) om de Ombudsman voor ondernemingen (Business Ombudsman Council, BOC) op te zetten en te laten functioneren, met als doel het probleem van endemische corruptie aan te pakken en de bemoeienis van de nationale autoriteiten met de particuliere sector te verminderen.

Onze samenvattende beoordeling

Vanaf het begin heeft de Ombudsman voor ondernemingen bijna achtduizend klachten van bedrijven over de nationale autoriteiten ontvangen. De Ombudsman heeft 84 % van de gevallen binnen de streeftermijn geanalyseerd. In 2019 was 96 % van de klagers tevreden over de manier waarop de Ombudsman hun klachten had afgehandeld. Hij doet aanbevelingen aan overheidsinstanties en stelt op basis van individuele gevallen systemische aanbevelingen voor. In december 2019 was echter nog maar 37 % van de 321 systemische aanbevelingen uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van meerdere bronnen⁴⁰.

42 Overheidsbedrijven zijn wettelijk verplicht corruptiebestrijdingsprogramma's op te stellen. De Commissie heeft subsidies verstrekt aan onafhankelijke media en activisten (zie paragraaf 35), die corruptieregelingen hebben blootgelegd waarbij staats- en gemeentelijke bedrijven betrokken waren. Afgezien van deze subsidies waren de EU-projecten niet gericht op het identificeren van regelingen voor grootschalige corruptie waarbij overheidsbedrijven waren betrokken en is er geen steun verleend voor de ontwikkeling van corruptiebestrijdingsprogramma's, al heeft Oekraïne alleen al op nationaal niveau rond 3 500 overheidsbedrijven (zie paragraaf 05). Er zijn plannen om vanuit de medegefinancierde MDA van de EBWO de Oekraïense spoorwegen op dit gebied te ondersteunen, maar pas vanaf 2021.

⁴⁰ Transparency International: "Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion", 15 juli 2020; MDA EBWO, *Bijlage II*: Individual Project Reports of the 2019 annual report, en BOC 2019 *Jaarverslag*.

43 De antimonopoliecommissie was het niet gewend zich met concurrentie op de markt bezig te houden. De wet inzake staatssteun werd in 2014 aangenomen, maar trad pas in augustus 2017 in werking. Tijdens de gecontroleerde periode versterkte de Commissie de antimonopoliecommissie via twee projecten (projecten 10 en 19 in [bijlage II](#)) en via de MDA van de EBWO (project 20 in [bijlage II](#)). De door de EU gefinancierde projecten waren gericht op aanpassing van de Oekraïense wetgeving aan de EU-normen en beginselen, maar nog niet op de handhaving van het mededingingsrecht. De Commissie heeft de antimonopoliecommissie ondersteund bij het opzetten van de nieuwe afdeling voor toezicht op staatssteun en het team voor de evaluatie van openbare aanbestedingen dat beroepen behandelt. Ook heeft zij steun verleend op het gebied van fusies en overnames. Ondanks door de EU gefinancierde steun en recente ontwikkelingen is de antimonopoliecommissie niet krachtig genoeg om de grootste gevallen van staatssteun aan te pakken, en lijkt zij onvoldoende onafhankelijk te zijn⁴¹.

1.3. De Commissie en de EUAM monitoren hun steun, maar zij moeten zich meer richten op verwachte resultaten en effecten

44 De Commissie heeft een systeem om haar projecten te monitoren. Voor de helft van de projecten bestonden echter geen duidelijke indicatoren, uitgangswaarden of streefcijfers, waardoor de verslaglegging aan relevantie inboette (zie [kader 1](#)). In 2 van de 21⁴² projecten (projecten 12 en 15 in [bijlage II](#)) werden de output en uitkomsten naar behoren in de logframes vermeld en werd er verwezen naar jaarlijkse streefcijfers en prestatieniveaus.

⁴¹ Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid: “[Association Implementation Report on Ukraine](#)”, 2020, blz. 20, Wereldbankgroep: “[Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#)”, 2019, blz. 34, en OESO: “[SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020](#)”, 2020, blz. 484.

⁴² Exclusief MFB-programma's en programma's voor begrotingssteun.

Kader 1

Voorbeelden van niet-meetbare projectuitkomsten

Het project **“Steun voor de hervorming van het rechtswezen in Oekraïne”** (project 6 in [bijlage II](#)) kende de volgende specifieke doelstellingen:

- het beleid van de belangrijkste belanghebbenden en de hervormingsprioriteiten op elkaar afstemmen binnen een coherente sectorbrede hervormingsstrategie, ondersteund door een uitvoeringsplan en een meerjarig financieringsprogramma dat door een regeringsbesluit is bekrachtigd;
- een levensvatbare coördinatiestructuur voor de sector creëren;
- expertise verschaffen met het oog op belangrijke nog vast te stellen wetgeving.

Het logisch kader voor het project omvatte geen indicatoren om deze drie specifieke doelstellingen te meten.

Een van de specifieke doelstellingen van het project **“Versterking van de coalitie Reanimatiepakket van Hervormingen”** (project 8 in [bijlage II](#)) was wetgeving van hoge kwaliteit vaststellen om hervormingen door te voeren in Oekraïne, vooral op gebieden als corruptiebestrijding, decentralisatie, economie, het kiesstelsel, justitie, rechtshandhaving/vervolg, openbaar bestuur en de media.

De indicator had betrekking op het aantal opgestelde en bepleite wetten, maar niet op de uitvoering of het effect daarvan.

45 De EU-projecten op het gebied van ondernemingsbestuur en concurrentie (projecten 10, 19 en 20 in [bijlage II](#)) leverden de verwachte output (zoals juridische instrumenten aanvaard, cursussen georganiseerd, enz.). In het kader van de EU-projecten werden echter geen relevante uitkomsten bepaald (zie voorbeelden in [kader 2](#)), wat ook geldt voor de effecten op de langere termijn die helpen concurrentieverstorende structuren en gedragingen doeltreffend te bestrijden. De indicatoren voor het concurrentievermogen (zie [bijlage V](#) voor de indicatoren in het integrale steunkader) laten geen significante vooruitgang zien. Het concurrentievermogen van Oekraïne is nog steeds gering.

Kader 2

Verslaglegging over “uitkomsten” die activiteiten of output zijn

De “uitkomsten” van een van de projecten van de MDA van de EBWO “Capaciteitsopbouw van de Oekraïense antimonopoliecommissie” behelsden:

- aanvaarding van juridische instrumenten (commentaren op twee wetten en analyse van uitsluitende rechten);
- opleiding van personeel van de antimonopoliecommissie op het gebied van zaken die verband houden met de micro-economische grondslagen van het mededingingsbeleid en de beste EU-praktijken op het gebied van fusieregulering;
- opleiding van leden van het evaluatiepanel voor openbare aanbestedingen.

In het kader van het project werden commentaren op twee belangrijke mededingingswetten ontwikkeld om het personeel van de commissie te voorzien van praktische richtsnoeren voor de toepassing van deze wetten. Er werd ook een analyse gemaakt van de EU-wetgeving inzake het toekennen van bijzondere of uitsluitende rechten. Dit zijn geen langeretermijneffecten.

De derde en vierde uitkomst worden als gerealiseerd beschouwd, omdat er cursussen en workshops werden verzorgd in het kader van het project.

46 De Commissie monitorde de voorwaarden voor MFB en begrotingssteun, de benchmarks voor visumliberalisering en de algehele situatie in het land door middel van beleids- en politieke dialoog, contacten met maatschappelijke organisaties, onderzoeken en evaluaties. De Commissie en de EDEO rapporteren publiekelijk over de voortgang van de hervormingen in Oekraïne, vooral via de verslagen over de uitvoering van de AO en de verslagen die worden vastgesteld in het kader van het mechanisme voor visumliberalisering. Er wordt echter niet in het openbaar verslag gedaan van de bijdragen die de EU levert aan de resultaten van Oekraïne bij de bestrijding van welke vorm van corruptie dan ook. Duidelijke verslaglegging over resultaten wordt belemmerd door het feit dat strategische documenten op hoog niveau, zoals het integraal steunkader voor EU-steun aan Oekraïne (2018-2020) of het operationele plan van de EUAM, doorgaans geen streefcijfers bevatten (zie [figuur 8](#)).

Figuur 8 – Voorbeelden van doelstellingen zonder streefcijfers



Bron: ERK, op basis van het integraal steunkader 2018-2020 en het operationele plan van de EUAM.

47 De EU rapporteert niet over indicatoren van het integraal steunkader (bv. prestaties ten aanzien van Worldwide Governance-indicatoren en de mate van vertrouwen van het publiek in het vervolgingsapparaat, de rechterlijke macht en rechtshandavingsinstanties, en de indicatoren van “Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie”) om de voortgang van Oekraïne in een openbaar, regelmatig en gestandaardiseerd format te monitoren. Uit deze indicatoren blijkt dat Oekraïne bij de bestrijding van corruptie weinig vooruitgang heeft geboekt (zie *bijlage III* en *IV*).

48 De Commissie heeft de vorderingen van Oekraïne op het gebied van corruptiebestrijding gemonitord aan de hand van verschillende verslagen van internationale organisaties, bv. de Groep van staten tegen corruptie (Greco) en de OESO. De Greco erkende dat belangrijke hervormingen nog steeds aan de gang waren; gezien de lage mate van naleving van zijn aanbevelingen (slechts 16 % is volledig

uitgevoerd) zijn nog meer inspanningen nodig om tot een acceptabel niveau van naleving te komen⁴³. Ook de OESO meldt beperkte vooruitgang⁴⁴.

49 De EUAM rapporteert monitoringstaken (doelstellingen), maar deze worden niet systematisch getoetst aan verifieerbare indicatoren. Verder is de monitoring van de uitkomsten zelden gebaseerd op kwantificeerbare gegevens en worden er veeleer activiteiten en output gemeld dan uitkomsten. Bovendien heeft de EUAM geen enkele effectbeoordeling verricht, ondanks dat zij meer dan vijf jaar in het land actief was. Dit strookt niet met de instrument 43 van de toolbox voor betere regelgeving van de EU⁴⁵.

2. EU-steun voor justitiële hervormingen: te weinig resultaten

50 In dit deel onderzoeken we of de Commissie en de EDEO:

- a) hun interventies in de justitiële sector hadden voorbereid mede met het doel om grootschalige corruptie aan te pakken;
- b) steun hadden verleend voor justitiële hervormingen waarmee de verwachte resultaten werden bereikt;
- c) digitale hulpmiddelen hebben gepromoot waarmee de verwachte resultaten werden bereikt.

⁴³ Greco: “Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors”, Oekraïne, 2020, paragraaf 189.

⁴⁴ OESO: ‘Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan’, voortgangsverslag, 2019, blz. 6.

⁴⁵ Europese Commissie: Toolbox voor betere regelgeving, TOOL nr. 43 “What is an evaluation and when is it required”?

2.1. Projecten voor capaciteitsopbouw hebben een minder gunstige uitwerking gehad dan verwacht

51 Sinds de toetreding van Oekraïne tot de Raad van Europa in 1995 behoort de hervorming van de rechterlijke macht tot de hoogste prioriteiten van het land. In 2014 merkte de Oekraïense regering zelf op dat de rechterlijke macht als een van de meest corrupte instellingen in het land werd beschouwd⁴⁶.

52 De Commissie heeft de capaciteitsopbouw uitgebreid ondersteund, onder meer via internationale en lokale deskundigen die voorzien in analyses, adviezen, methoden, standpunten, handboeken, cursussen, seminars, rondetafelbijeenkomsten, studiebezoeken, communicatieactiviteiten het opzetten van IT-systemen (zie [figuur 9](#)). Ongeacht andere verleende steun ramen wij dat dit goed is voor bijna 85 % van de begroting van de gecontroleerde projecten. De Commissie kan echter geen schatting van de betrokken bedragen geven. De projecten van de EU hebben geholpen bij het herformuleren van de grondwet en van een groot aantal andere wetten en lagere regelgeving. Wat betreft de vaststelling van wetgeving is het wettelijk kader nauwer op de EU-normen afgestemd.

Figuur 9 – Voorbeelden van de steun van de Commissie voor capaciteitsopbouw



Bron: ERK, op basis van projectdocumentatie.

⁴⁶ IMF: "Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary", 2014, blz. 3 en 4.

53 Een van de belangrijkste prestaties was de vereenvoudiging van het rechterlijk stelsel en de oprichting van een nieuw hooggerechtshof (projecten 6, 7 en 15 in [bijlage II](#)) in december 2017. De projecten binnen het rechtssstelsel leverden het grootste deel van de geplande output (bv. kloofanalyse, aanbevelingen, de ontwikkeling van een strategie voor het rechtswezen, instrumenten voor monitoring, advies en ondersteuning voor instellingen, en steun voor proces voor de selectie van rechters). Het analyseren en monitoren van het rechtssstelsel was nuttig voor het vaststellen van zwakke punten.

54 Volgens de Raad van Europa is mede dankzij verschillende wetswijzigingen 90 % van de wetgevende en institutionele doelstellingen van de strategie en het actieplan voor de hervorming van het rechtswezen formeel gerealiseerd⁴⁷.

55 Het duurzame karakter van de maatregelen en steun van de Commissie voor hervormingen loopt echter voortdurend gevaar. Dit blijkt uit frequente wijzigingen van wetten en uit het feit dat lagere regelgeving wordt uitgesteld of verdraaid, waardoor hervormingen niet daadwerkelijk worden uitgevoerd. De door de EU gefinancierde deskundigen van project 12 (zie [bijlage II](#)) hebben ook de aandacht gevestigd op het feit dat een activiteit als gerealiseerd wordt beschouwd, wanneer een wet wordt goedgekeurd, zelfs als het wettelijk kader slechts gedeeltelijk of helemaal niet wordt geïmplementeerd. In 2020 heeft de Commissie van Venetië gewezen op de buitengewone urgentie van de situatie; volgens haar waren de problemen met de justitiële hervormingen het gevolg van een zwak wetgevingsproces [...], het [...] ontbreken van een integrale aanpak, geen behoorlijke effectbeoordelingen [...], een gebrek aan duidelijkheid [... en] de ontoereikende uitvoering van de wetten nadat deze waren vastgesteld⁴⁸. Tijdens de gecontroleerde periode werden er talrijke pogingen gedaan om de door de Commissie en de EDEO ondersteunde hervormingen af te zwakken (zie [kader 3](#)).

⁴⁷ Raad van Europa: “[Assessment of the 2014-2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe](#)”, 2019, blz. 4.

⁴⁸ Advies nr. 999/2020 van de Commissie van Venetië over ontwerpwet nr. 3711.

Kader 3

De hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding lopen voortdurend gevaar

- Wet op onrechtmatige verrijking: In 2015 heeft Oekraïne een wet aangenomen waarin onrechtmatige verrijking strafbaar werd gesteld (een voorwaarde voor begrotingssteun van de EU), maar het Constitutioneel Hof van Oekraïne verklaarde in februari 2019 dat de wet in strijd was met de grondwet. Het gevolg was dat alle zaken over onrechtmatige⁴⁹ verrijking werden gesloten. De EU diende bij het Constitutioneel Hof van Oekraïne een advies in (als amicus curiae) over de grondwettelijkheid van het aanmerken van onrechtmatige verrijking als strafbaar feit, maar haar argumenten werden niet aanvaard door het Constitutioneel Hof. In oktober 2019 heeft het Oekraïense parlement echter een nieuwe wet goedgekeurd waarin dit delict opnieuw strafbaar wordt gesteld.
- Via politieke dialoog en het stellen van voorwaarden heeft de EU grondwetswijzigingen bevorderd om de inwerkingtreding daarvan en een grotere onafhankelijkheid van rechters te waarborgen, onder andere door een nieuw hooggerechtshof op te zetten. De EU heeft bijgedragen aan de beroeps- en integriteitsbeoordelingen van kandidaten voor het Hooggerechtshof. In februari 2020 oordeelde het Constitutioneel Hof dat de opheffing van het oude Hooggerechtshof van Oekraïne ongrondwettig was. Het verklaarde dat rechters van het oude Hooggerechtshof die geen integriteits- en beroepsbeoordelingen hadden ondergaan, op basis van een speciale procedure en criteria naar het nieuwe Hooggerechtshof hadden moeten worden overgeplaatst⁵⁰, zonder echter aan te geven wat die procedure en criteria inhielden. Ten tijde van de controle was het oude Hooggerechtshof nog niet opgeheven.

⁴⁹ Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, [2019 Association implementation report](#).

⁵⁰ Democracy Reporting International: [“The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process”](#), 2020, arrest nr. 2-r/2020.

- o De EU verwachtte een doeltreffend functionerend elektronisch stelsel voor vermogensverklaringen (oostelijk partnerschap, begrotingssteun, actieplan voor visumliberalisering en MFB-voorwaarden). Op 27 oktober 2020 oordeelde het Constitutioneel Hof dat de verificatiebevoegdheden van het nationaal agentschap voor de preventie van corruptie (National Anti-Corruption Prevention Agency, NACP) met betrekking tot vermogensverklaringen en het misdrijf van valse verklaringen ongrondwettig waren. Hierdoor moest het nationaal bureau voor corruptiebestrijding (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, NABU) meer dan honderd corruptieonderzoeken en het Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding (High Anti-Corruption Court, HACC) 17 zaken sluiten. In sommige gevallen waren daar hoge ambtenaren bij betrokken. In december 2020 stelde de *Rada* opnieuw de verplichting in om vermogen aan te geven en zorgde hij dat men opnieuw strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor het afleggen van valse verklaringen, maar dan met veel lichtere sancties, en gaf hij het NACP zijn bevoegdheden terug. Samen met andere internationale partners heeft de EU zich actief ingezet om deze wetgeving opnieuw ingevoerd te krijgen.

56 Hoewel de Commissie al tientallen jaren bijstand verleent aan de justitiële sector, zorgde de weerstand tegen veranderingen voor grote tegenslagen die de Commissie niet heeft kunnen voorkomen met haar analyse en beperkende maatregelen. Slechts de helft van de gecontroleerde projecten omvatte een specifiek onderdeel “geleerde lessen”. De aanpak van de Commissie om duurzaamheid te realiseren bestond in langdurige betrokkenheid op het gebied van de rechtsstaat, politieke en beleidsdialoog, en voorwaarden. De Commissie heeft haar aanpak verbeterd door een specifiek project ter bestrijding van corruptie op te zetten (zie paragraaf 29), maar ze maakte de technische bijstand niet afhankelijk van de uitvoering van eerdere aanbevelingen, de duurzaamheid van eerdere output of de integriteit van het management. De Commissie annuleerde een met het Constitutioneel Hof gepland twinningproject in 2021 na het besluit van het Hof van oktober 2020 waarbij hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding ongeldig werden verklaard.

57 Ervoor zorgen dat de hervorming op het gebied van vervolging in overeenstemming blijft met de EU-normen is een van de lastigste taken. Om begrotingssteun van de Commissie te krijgen, moest de wet tot hervorming van het parket-generaal worden vastgesteld en in werking treden. De wet had tot doel de bevoegdheden van het parket-generaal te demonopoliseren, maar beoordelaars die door de Commissie waren aangesteld, stelden vast dat de wet er niet voor zorgde dat het parket-generaal voldoende onafhankelijk was wat druk van politieke belanghebbenden betreft. De wijze waarop zaken aan openbare aanklagers worden toegewezen is niet robuust genoeg om bemoeienis te voorkomen. Bovendien werd de wet niet volledig uitgevoerd en moest deze worden herzien.

58 De Commissie heeft het parket-generaal geholpen een routekaart te ontwikkelen om het vervolgingsapparaat te hervormen, onder meer door de kwalificatie- en tuchtcommissie van openbare aanklagers (Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors, QDCP) in te stellen. Ondanks de inspanningen van de Commissie en de EUAM kwam het hervormingsproces echter maar heel traag op gang (zie [kader 4](#)). In september 2019 werd belangrijke vooruitgang geboekt, toen de president de wet tot vernieuwing van het openbaar ministerie ondertekende. Hierbij werd het aantal regionale en lokale openbare aanklagers beperkt (van vijftienduizend naar tienduizend), werden de bureaus van militaire openbare aanklagers gesloten, werden alle openbare aanklagers en hun prestaties beoordeeld en werd de QDCP tot september 2021 opgeschort⁵¹.

Kader 4

De bijdragen van de Commissie en de EUAM aan de herbeoordeling en selectie van openbare aanklagers

De hervorming in 2015 van het vervolgingsapparaat had tot doel openbare aanklagers professioneler en efficiënter te maken en hun verantwoordingsplicht te vergroten. In datzelfde jaar vond een vergelijkend onderzoek plaats voor de werving van nieuwe openbare aanklagers. De Commissie financierde de logistieke ondersteuning (reiskosten, IT en tests) van de werving van lokale aanklagers, met inbegrip van administratief personeel.

De Commissie heeft steun verleend aan de QDCP, die in 2017 met haar werkzaamheden begon en verantwoordelijk was voor de selectie, overplaatsing en disciplineren van openbare aanklagers. De QDCP nam echter niet alle aanbevelingen van de Commissie over. Volgens maatschappelijke organisaties waren de integriteitscontroles van de QDCP eerder gebaseerd op eigen verklaringen dan op grondig onderzoek, en er werden maar weinig berispingen uitgedeeld⁵². Daarom biedt de EUAM ondersteuning om een nieuw en beter systeem voor de QDCP te ontwerpen.

De Commissie (project 17 in [bijlage II](#)) heeft een van de grootste bijdragen aan de attestering van openbare aanklagers geleverd, een eerste stap naar de vernieuwing van de instelling. Rond 1 800 openbare aanklagers kwamen niet door de selectieprocedure en gingen bij de rechtbank tegen dit besluit in beroep.

⁵¹ Centre of Policy and Legal Reform: [Political Points for 29 August – 5 September 2019](#), en [Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office](#), 23 september 2019.

⁵² Initiatief Reanimatiepakket van Hervormingen: [Reforms under the Microscope](#), 2017, blz. 7.

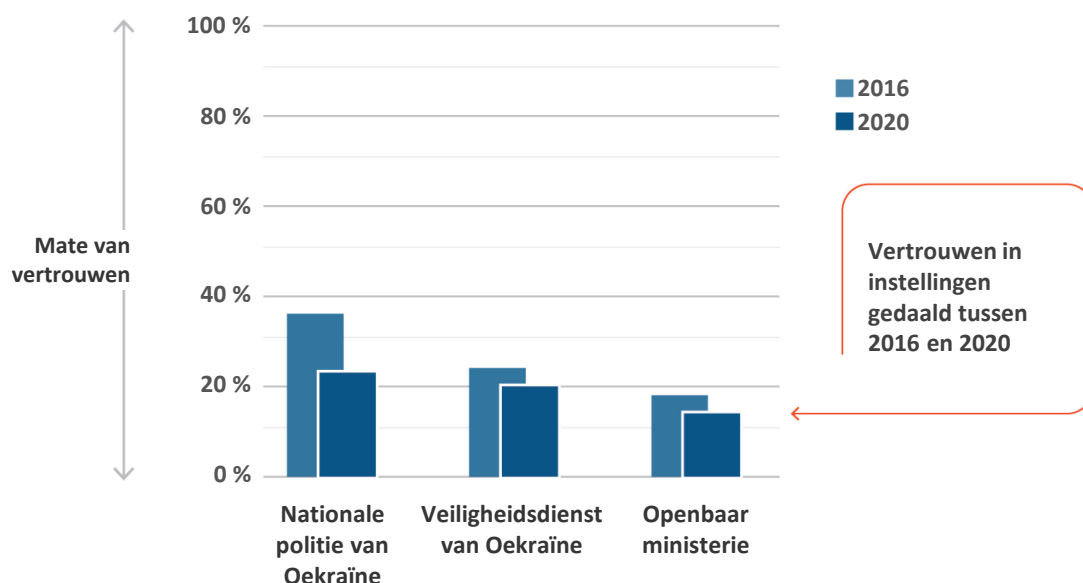
Op het eerste gezicht lijkt het selectieproces een stap in de richting van grotere onafhankelijkheid, maar het werd uitgevoerd binnen het parket-generaal, in plaats van door de QDCP, wat in strijd was met het advies in het nalevingsverslag van de Greco⁵³. Daarnaast gold deze selectie niet voor het Gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding (Specialised Anti-Corruption Prosecution Office, SAPO) (reeds beoordeeld), de procureur-generaal en zijn/haar plaatsvervangers, en openbare aanklagers in administratieve functies. Door de EU gefinancierde deskundigen bieden het parket-generaal bijstand bij de herziening van het tuchtstelsel en de totstandbrenging van een prestatiebeoordelingssysteem voor openbare aanklagers.

59 Hervormingen op het gebied van rechtshandhaving en het vervolgingsapparaat hebben nog niet geleid tot een groter vertrouwen, dat op een laag niveau blijft (zie [figuur 10](#)). Diverse organisaties hebben gevallen van wangedrag binnen rechtshandavingsinstanties gemeld⁵⁴. Uit een enquête in opdracht van de EUAM blijkt ook dat het publiek er minder vertrouwen in heeft gekregen dat de maatregelen van de EU en de EUAM toereikend en nuttig zijn bij het stimuleren van de hervormingen (zie [bijlage VII](#)).

⁵³ Greco: “Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors” Oekraïne, maart 2020, aanbeveling xxiii.

⁵⁴ Raad van Europa: “Corruption undermines human rights and the rule of law”, 19 januari 2021; Ministerie van Binnenlandse Zaken van het VK: “Country Policy and Information Note Ukraine: Organised crime and corruption”, september 2019, blz. 9, 19 en 25; UKRAINE 2019 HUMAN RIGHTS REPORT; European Council of Foreign Relations: “Guarding the guardians: Ukraine’s security and judicial reforms under Zelensky”, augustus 2019.

Figuur 10 – Mate van vertrouwen in instellingen volgens EUAM-enquêtes: 2016 versus 2020

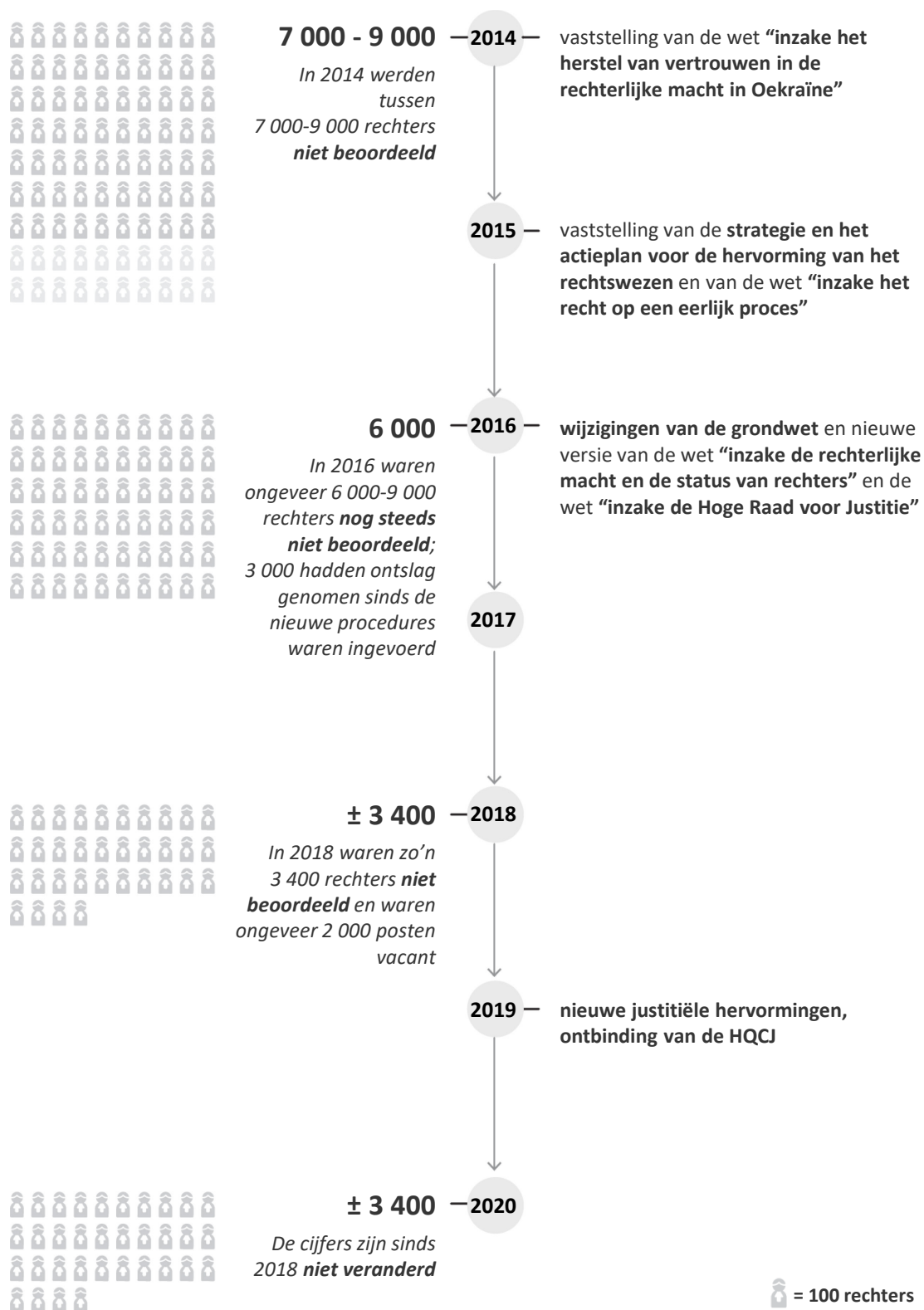


Bron: ERK, op basis van opiniepeilingen onder het Oekraïense publiek voor de EUAM.

2.2. EU-steun voor justitiële hervormingen heeft de belangrijkste instellingen niet bereikt en heeft nog steeds te maken met tegenslagen

60 In het kader van de justitiële hervorming moesten alle rechters worden herbeoordeeld of geëvalueerd (zie [figuur 11](#)). De Commissie heeft belangrijke steun verleend voor dit proces, dat werd geleid door de hoge kwalificatiecommissie van rechters (High Qualification Commission of Judges, HQCJ), bijgestaan door de openbare integriteitsraad (Public Integrity Council, PIC), die werd vertegenwoordigd door maatschappelijke organisaties. De eerste selectie in 2017 betrof rechters van het Hooggerechtshof. Het Hooggerechtshof staat bovenaan de gerechtelijke hiërarchie. Vanaf 2018 ging het selectieproces verder met kandidaten en bestaande rechters, en rechters van het HACC. In het laatste geval werd een innovatieve procedure gehanteerd met de openbare raad van internationale deskundigen – een speciaal adviesorgaan van erkende internationale juristen – die de HCQJ bijstond.

Figuur 11 – Tijdlijn van de beoordeling van rechters

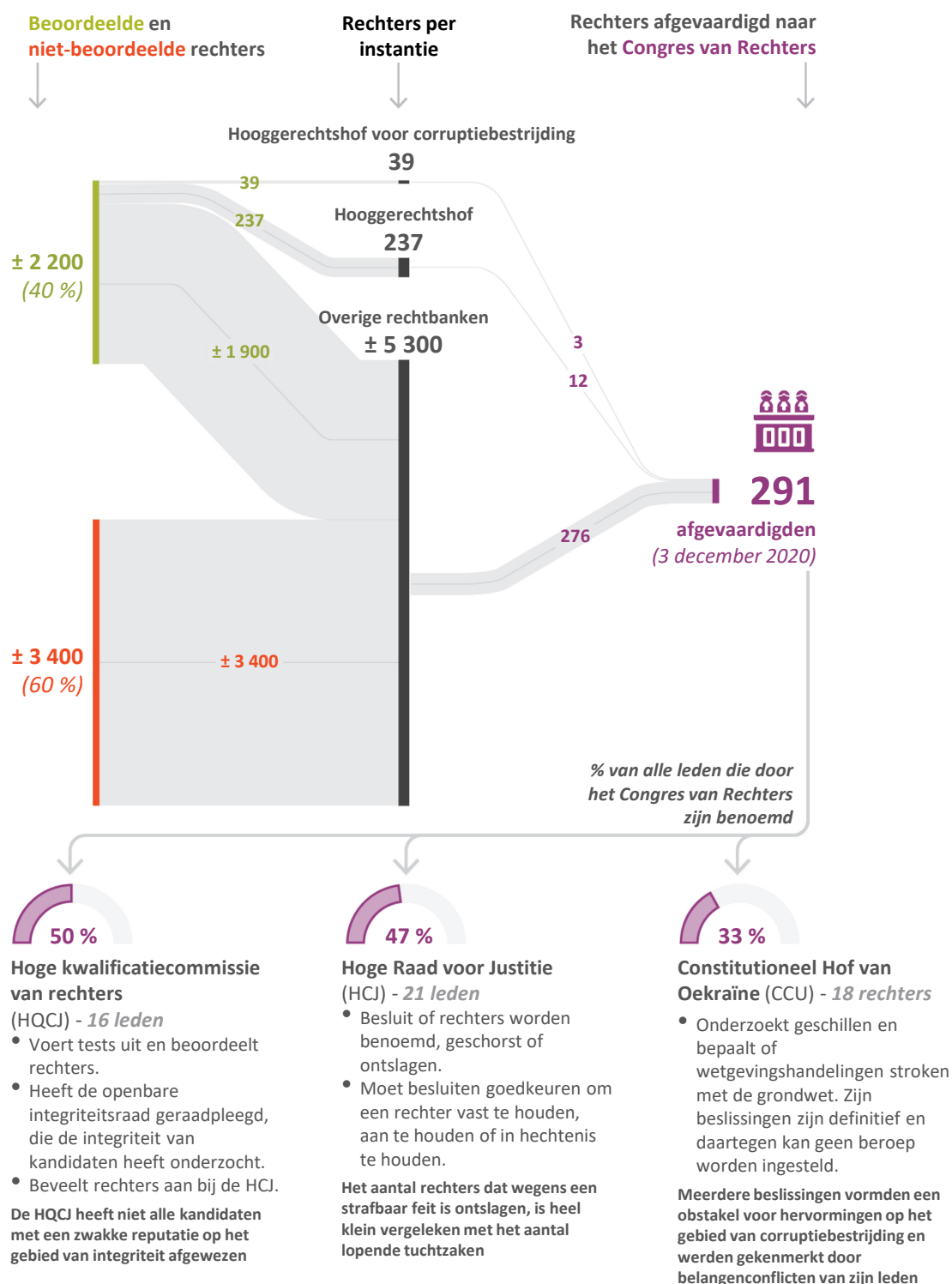


Bron: ERK, op basis van gegevens van PRAVO JUSTICE, DE JURE FOUNDATION en de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (European Commission for the Efficiency of Justice, Cepej).

61 Samen met andere donoren heeft de Commissie – via haar programma voor begrotingssteun (project 3 in *bijlage II*) – geëist dat de grondwet zou worden gewijzigd en dat er een wet zou worden aangenomen waarbij een Hoge Raad voor Justitie (High Council of Justice, HCJ) wordt ingesteld om de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht te garanderen. De steun van de Commissie voor het selectieproces en de justitiële hervormingen dreigt echter in het gedrang te komen. Bij het systeem van benoemingen door het Congres van Rechters waren vooral rechters betrokken die niet waren geëvalueerd (zie *figuur 12*).

62 Het Constitutioneel Hof, de HCJ en de HQCJ spelen ook een strategische rol in het rechtsstelsel. Het is dus van cruciaal belang dat hun leden integer zijn, maar dat is bij hun benoeming niet gecontroleerd (zie voorbeelden in *bijlage VIII*). In het kader van het MFB-programma verlangde de Commissie in juli 2020 dat er een ethische commissie in het leven werd geroepen om de integriteit van HCJ-leden te controleren. Ten tijde van de controle was aan deze voorwaarde nog niet voldaan. Noch deze voorwaarde noch de verplichting om integriteitscontroles voor andere hoge rechterlijke instanties als de HQCJ en het Constitutioneel Hof te verrichten, waren in de MFB-programma's opgenomen voordat de hervorming van start ging.

Figuur 12 – Beoordeling van de integriteit en onafhankelijkheid van hoge rechterlijke instanties



Bron: ERK, op basis van meerdere bronnen⁵⁵.

⁵⁵ CEPEJ statistieken (editie 2020) over het aantal rechtbanken, adviezen van de Commissie van Venetië nr. 969/2019, nr. 999/2020 en nr. 1012/2020; en het “voorstel voor een model voor het selecteren van betrouwbare rechters” van de DEJURE FOUNDATION, 21 juni 2019.

63 Vele jaren is tijdens de politieke dialoog van de EU benadrukt dat hervorming van de rechterlijke macht nodig is om het vertrouwen van het publiek, dat in 2015 tussen 5 % en 12 % schommelde, te vergroten⁵⁶. Het is tevens een van de indicatoren voor het meten van de verwachte resultaten van de EU. Dit vertrouwen was in 2019 echter nog steeds zeer laag, tussen 14 % en 17 %⁵⁷.

2.3. De steun van de Commissie voor de ontwikkeling van digitale hulpmiddelen ter bestrijding van corruptie wordt belemmerd door problemen met de kwaliteit van gegevens en een aversie tegen veranderingen en hervormingen

64 De EU-projecten omvatten enkele digitale hulpmiddelen om corruptie te helpen voorkomen. Er werd vooral steun verstrekt om te betalen voor selectietests in het rechtswezen, om de behandeling van zaken door agentschappen voor corruptiebestrijding te digitaliseren (zie [kader 5](#)), om de databank met “politiek prominente personen” bij te werken⁵⁸, om websites te ontwikkelen, om aan het platform voor openbare aanbestedingen ProZorro bij te dragen, en om voorbereidingen te treffen voor het elektronisch behandelen van zaken voor faillissementscuratoren, notarissen en particuliere handhavingsfunctionarissen. Het maatschappelijk middenveld is begonnen met de platforms voor elektronische openbare aanbestedingen “ProZorro” en “DoZorro” om transparantie en toezicht te waarborgen. Mede dankzij deze hulpmiddelen kan corruptie aan het licht worden gebracht, en ze kunnen bepaalde corrupte praktijken ontmoedigen. Als onderdeel van de MDA van de EBWO heeft de Commissie de ontwikkeling van en cursussen voor ProZorro indirect gefinancierd. Het maatschappelijk middenveld heeft ook het platform van “politiek prominente personen” ontwikkeld. Daarin wordt informatie uit verschillende registers bijeengebracht, waaronder vermogensverklaringen, en financiële instellingen kunnen met behulp daarvan hun controles verrichten.

⁵⁶ Internationaal instituut voor sociologie van Kiev, “[Comparative analysis of national surveys, Corruption in Ukraine 2015](#)”; USAID Fair Justice project: “[National public opinion survey on Democratic, Economic and Judicial Reforms, Including Implementation of the Law on the Purification of Government](#)”, 2015 en publieke enquêtes van de EUAM, 2015-2019.

⁵⁷ Razumkov-Centrum Oekraïne 2019–2020: “[Broad Opportunities, Contradictory Results](#)”; Democratic Initiatives Foundation: “[Enquêteresultaten](#)”, juni 2019 en publieke enquêtes van de EUAM, 2015-2019.

⁵⁸ [Openbaar register van politiek prominente personen in Oekraïne](#).

Kader 5

Steun van de Commissie voor de elektronische behandeling van zaken

De Commissie heeft adviezen verstrekt om het ouderwetse systeem voor de elektronische behandeling van zaken in het rechtswezen te moderniseren. Het doel daarbij was om de hele keten te beslaan, vanaf de onderzoeken tot de proeftijd. De nationale autoriteiten hadden echter geen duidelijke visie op de sector en geen doeltreffende mechanismen om alle belanghebbenden in het rechtswezen te coördineren. Daarom kon de Commissie alleen de dialoog tussen de verschillende belanghebbenden bevorderen en aanbevelingen doen voor een ontwerp en een routekaart.

De Commissie heeft wel voor de corruptiebestrijdende agentschappen de ontwikkeling van een systeem voor de elektronische behandeling van zaken gefinancierd (project 12 in *bijlage II*), maar ten tijde van de controle was dit systeem nog niet aangesloten op het systeem van de rechterlijke instanties. Om het systeem in werking te laten treden, eiste de Commissie daarom dat er wijzigingen in het wetboek van strafvordering waarmee het operationeel zou worden, zouden worden opgenomen in het meest recente MFB-programma (getekend in juli 2020).

65 De Commissie heeft de datawarehouse van het NABU gefinancierd. Deze maakt automatisch zoeken mogelijk en verbindt verschillende databanken met elkaar. De Commissie heeft ook gegevensbeheersystemen voor het Ministerie van Justitie aangeschaft om documenten te digitaliseren en zoekacties eenvoudiger te maken.

66 De beoordeling door de Commissie van de in het rechtswezen gebruikte registers vormde nuttige steun (projecten 6 en 17 in *bijlage II*). Met name hebben deskundigen gewezen op het gebrek aan interoperabiliteit tussen registers, de afwezigheid van unieke identificatiemiddelen, het ontbreken van afgesproken adressen en het gebrek aan of onnauwkeurigheden in de geregistreerde gegevens. Dit maakte het verrichten van kruiscontroles lastiger, waardoor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen werd vertraagd (project 6 in *bijlage II*) en onrechtmatige overnames van bedrijven of eigendommen door corrupte praktijken, ook wel bekend als “bedrijfsovervallen”, vergemakkelijkt werden (zie *figuur 13*). Om eigendomsrechten zeker te stellen, heeft de Commissie op een aantal gebieden steun verleend (zie *figuur 14*).

Figuur 13 – Gedecentraliseerde en onnauwkeurige registers vergemakkelijken bedrijfsovervallen



Bron: ERK, op basis van informatie van de projecten “Steun voor de hervorming van het rechtswezen in Oekraïne” en “PRAVO JUSTICE”.

Figuur 14 – Commissiesteun voor het zeker stellen van eigendomsrechten



Bron: ERK, op basis van projectdocumentatie.

67 Met de totstandkoming van het opendataportaal⁵⁹ werd een belangrijke stap gezet naar meer transparantie en minder corruptiemogelijkheden. Een van de voorwaarden voor begrotingssteun in 2016 was “toegang tot openbare registers”. Hoewel Oekraïne op dit gebied vooruitgang heeft geboekt, zijn er nog steeds diverse tekortkomingen:

- o hoge tarieven en beperkende zoekfuncties werpen obstakels op voor het gebruik van openbare registers;
- o het aantal wettelijk vereiste open overheidsregisters is nog niet gehaald;
- o de kwaliteit van de registers varieert.

68 Om de jongste technologische ontwikkelingen (bv. big data en datamining) als preventieve instrumenten voor corruptiebestrijding te kunnen inzetten, moeten eerst problemen als gevolg van een gebrek aan betrouwbare gegevens (bv. in registers) worden opgelost.

69 De MFB-programma's III en IV bevatten verscheidene voorwaarden voor betere toegang tot informatie (publicatie van controleverslagen, contracten voor overheidsopdrachten en verificatie van informatie over bedrijfseigendom).

3. De Commissie heeft instellingen voor corruptiebestrijding ondersteund, maar deze hebben moeite om de verwachte resultaten te realiseren

70 In dit deel onderzoeken we of de Commissie:

- a) relevante voorwaarden heeft gesteld om grootschalige corruptie te helpen bestrijden, en voldoende informatie heeft verzameld en geanalyseerd om de voortgang te beoordelen;
- b) steun heeft verleend aan de instellingen voor corruptiebestrijding waarmee de verwachte resultaten werden bereikt.

⁵⁹ Portaal met gratis toegang tot gegevens voor burgers.

3.1. De Commissie heeft de hervorming op het gebied van corruptiebestrijding voornamelijk door middel van voorwaarden ondersteund, maar haar beoordeling van de voortgang bleef discretionair

71 De Commissie heeft voorwaarden op het gebied van corruptiebestrijding, vooral wetgevings- en institutionele wijzigingen, gebruikt om ervoor te zorgen dat deze nieuwe entiteiten voor corruptiebestrijding werden opgezet en operationeel werden. De voorwaarden op het gebied van corruptiebestrijding die stonden vermeld in de MFB-leencontracten vormen een aanvulling op de maatregelen in het kader van begrotingssteun en visumliberalisering. De formulering van de voorwaarden bood echter een zekere beoordelingsvrijheid, omdat duidelijke uitgangspunten en meetbare streefcijfers vaak ontbraken. Over het algemeen lag er onvoldoende nadruk op de behoorlijke uitvoering van wetten en corruptiebestrijdingsmaatregelen, maar ook op concrete uitkomsten. Verder waren de voorwaarden wel gericht op het nieuwe systeem voor corruptiebestrijding, maar onvoldoende of niet tijdig op de integriteit en onafhankelijkheid van de sectoren justitie en rechtshandhaving (zie de paragrafen [61](#) en [62](#)).

72 De Commissie beoordeelde op basis van informatie van de autoriteiten, deskundigen uit het maatschappelijk middenveld, door de EU betaalde deskundigen en internationale organisaties of aan de voorwaarden voor begrotingssteun, visumliberalisering en MFB was voldaan. Toen dat duidelijk niet het geval was, betaalde de Commissie minder begrotingssteun uit (slechts 52,5 % van de tranche van 2016) en annuleerde zij de derde tranche van MFB III van 600 miljoen EUR. Kort daarna werd de eerste tranche van MFB IV van 500 miljoen EUR echter wel uitbetaald.

73 De Commissie kon het Europees Parlement en de Raad pas voorstellen om de visumplicht op te heffen op het moment waarop zij had geoordeeld dat aan alle benchmarks was voldaan. Niettemin maakte de Commissie gebruik van haar beoordelingsvrijheid bij het interpreteren van haar voorwaarden, waardoor haar beoordeling te positief uitviel. Uit onze analyse bleek dat een van de drie benchmarks op het gebied van corruptiebestrijding voor het actieplan voor visumliberalisering⁶⁰ weliswaar was gehaald, maar de twee andere slechts gedeeltelijk (zie [kader 6](#)). Dit leidde er niet toe dat werd teruggekomen op het visumvrije systeem.

⁶⁰ Actieplan voor visumliberalisering, blok 2.3.1.: Voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en corruptie, 2010.

Kader 6

Voorbeelden van voorwaarden/benchmarks op het gebied van corruptiebestrijding waarbij beoordelingskwesties spelen

Actieplan voor visumliberalisering

Uitvoering van wetgeving ter voorkoming en bestrijding van corruptie door ervoor te zorgen dat het onafhankelijke anticorruptieagentschap doeltreffend werkt; ontwikkeling van gedragscodes en opleiding inzake corruptiebestrijding, voornamelijk voor ambtenaren in de rechtshandavings- en gerechtelijke sector.

In haar zesde verslag erkende de Commissie dat er vorderingen waren gemaakt met betrekking tot het vaststellen van wetgeving en het opzetten van instellingen voor corruptiebestrijding. Hoewel op het moment van de beoordeling niet aan deze benchmark (uitvoering van wetgeving) was voldaan, werd deze toch geacht te zijn gehaald op basis van positieve ontwikkelingen en toezeggingen van de Oekraïense autoriteiten.

Programma voor begrotingssteun

Doeltreffend systeem voor de verificatie van vermogensverklaringen, inkomsten en uitgaven van ambtenaren is aanwezig en operationeel, afschrikkende sancties voor valse informatie in verklaringen zijn ingevoerd, de drempel voor het declareren van uitgaven is aanzienlijk verlaagd, er is één openbaar toegankelijk webportaal opgezet om verklaringen in elektronische vorm in te dienen en te publiceren. Andere bepalingen over de openbaarmaking van vermogens vormen een verbetering in de samenwerking met het maatschappelijk middenveld en internationale belanghebbenden.

In november 2016 oordeelde de Commissie dat volledig aan deze indicator was voldaan, omdat het NACP meer dan honderdduizend verklaringen had ontvangen en het regelgevingskader aanwezig was. Het systeem was echter niet volledig doeltreffend. De Europese Commissie wist van tekortkomingen in de verificaties van de verklaringen door het NACP. Uiteindelijk gaf zij in januari 2018 geen groen licht voor de derde tranche van MFB III, omdat het mechanisme voor het verifiëren van door ambtenaren ingediende vermogensverklaringen nog steeds niet werkelijk bestond.

Macrofinancieel programma III, tweede tranche (2017)

Een nationaal bureau voor corruptiebestrijding, een gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding en een nationaal agentschap voor de preventie van corruptie oprichten, ervoor zorgen dat deze onafhankelijk en operationeel zijn, d.w.z. voorzien van de financiële middelen, het personeel en de uitrusting die nodig zijn om hun taken te vervullen.

De Commissie stelt dat de voorwaarde uitsluitend gericht was op de oprichting van instellingen voor corruptiebestrijding en volgens haar is dus aan deze voorwaarde voldaan. Volgens ons hield de voorwaarde ook in dat de instellingen onafhankelijk en operationeel moesten zijn.

De agentschappen waren opgericht en waren met hun werk begonnen, maar bij de onafhankelijkheid van het SAPO en het NACP konden vraagtekens worden geplaatst. Het SAPO maakt deel uit van het openbaar ministerie en is dus nog niet volledig onafhankelijk.

3.2. De instellingen voor corruptiebestrijding die de EU heeft helpen opzetten, hebben nog steeds moeite om de verwachte resultaten te realiseren

74 Op grond van de nationale corruptiebestrijdingsstrategie voor 2014-2017 moesten er instellingen voor corruptiebestrijding worden opgericht (de belangrijkste worden getoond in [figuur 15](#)). De EDEO en de Commissie hebben de regering ook aangemoedigd deze op te zetten en efficiënt te laten functioneren. Zij hebben de oprichting van gespecialiseerde instellingen voor corruptiebestrijding ondersteund terwijl de rechterlijke macht en rechtshandavingsinstanties in aanzienlijke mate aangetast bleven door corruptie.

Figuur 15 – Agentschappen en instellingen voor corruptiebestrijding en hun taken

NACP

Nationaal agentschap voor de preventie van corruptie

- Corruptiebestrijdingsbeleid, en met name een corruptiebestrijdingsstrategie, ontwikkelen en uitvoeren
- De levensstijl van ambtenaren monitoren
- Vermogensverklaringen verifiëren
- Belangenconflicten van ambtenaren vaststellen
- Onderzoek doen naar financiering van politieke partijen en de bescherming van klokkenluiders

NABU

Nationaal bureau voor corruptiebestrijding

- Onderzoek doen naar corruptiegevallen op hoog niveau
- Relevant, toelaatbaar en betrouwbaar bewijs verzamelen

SAPO

Gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding (onderdeel van het openbaar ministerie)

- Toezicht houden op de onderzoeken van het NABU
- Zorgen voor voldoende betrouwbaar bewijs tegen verdachten
- Corruptiegevallen op hoog niveau voor de rechter brengen

HACC

Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding

- Gespecialiseerde rechtbank die onder andere bevoegd is voor corruptiezaken op hoog niveau
- Rechtspreken in zaken die het NABU heeft onderzocht

ARMA

Oekraïens agentschap voor terugvordering en beheer van vermogensbestanddelen

Vinden, traceren en beheren vermogensbestanddelen afkomstig van corruptie en andere misdrijven

Bronnen: ERK, op basis van het actiedocument van het EU-initiatief voor corruptiebestrijding in Oekraïne (fase II), Chatham House: “The struggle for Ukraine”, 2018, technische EUACI-beoordeling van het Oekraïens agentschap voor terugvordering en beheer van vermogensbestanddelen.

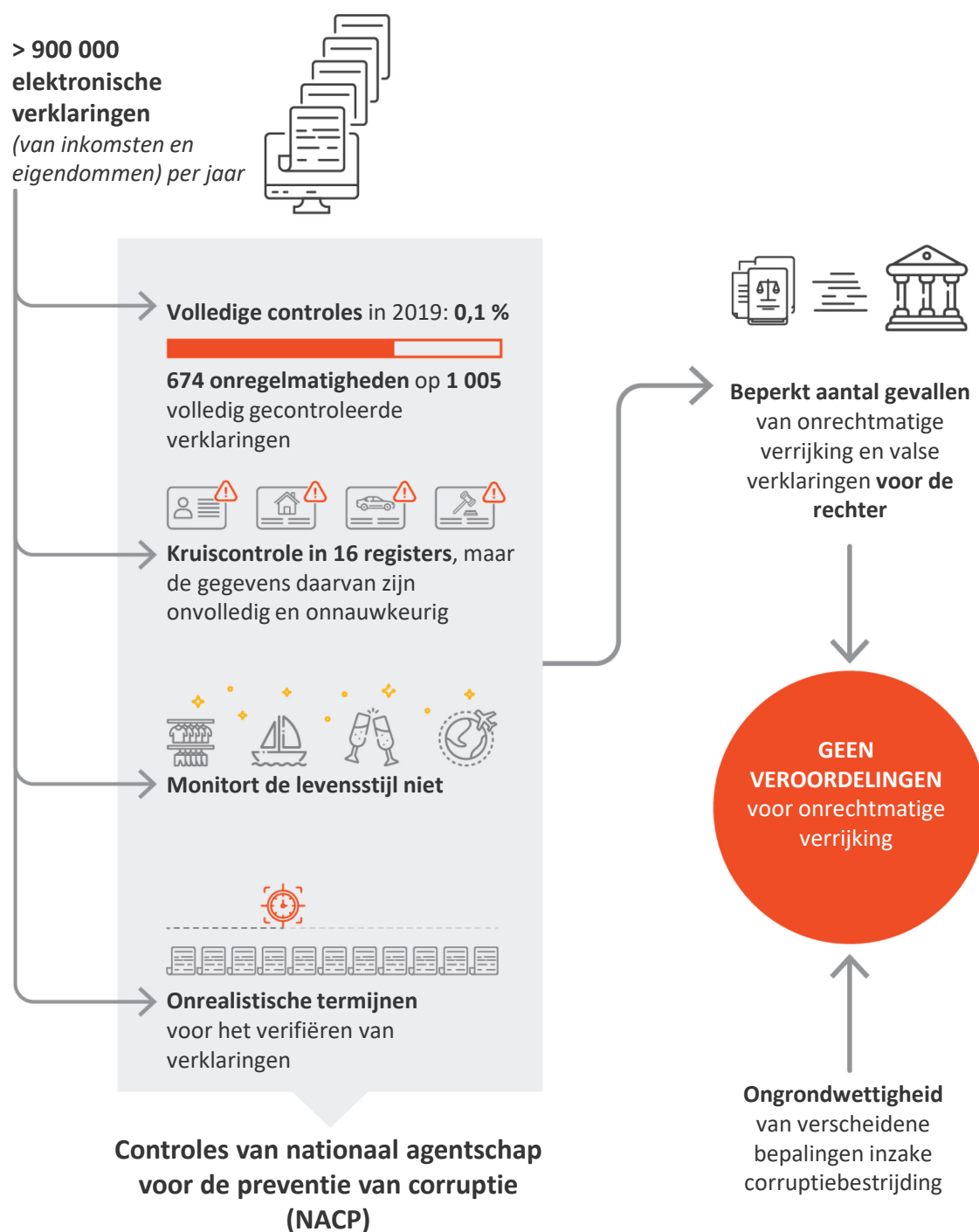
Het nationaal agentschap voor de preventie van corruptie

75 Het NACP heeft voor 2018-2020 een nationale corruptiebestrijdingsstrategie ontworpen gebaseerd op de uitvoering van de voorgaande strategie. Volgens door de EU gefinancierde deskundigen die waren ingehuurd bij project 12 (zie [bijlage II](#)) was ongeveer 40 % van de vorige strategie en het overheidsprogramma voltooid, en 30 % gedeeltelijk gerealiseerd. De EDEO en de Commissie waren ingenomen met de goedkeuring van de strategie door de ministerraad in april 2018; het parlement heeft deze echter nooit aangenomen. Verdere aanbevelingen voor het ontwerp van de nationale corruptiebestrijdingsstrategie voor 2020-2024 kwamen uit de door de EU gefinancierde projecten en van de EUAM. De eerste lezing van het document door het parlement vond in november 2020 plaats. De tweede lezing was nog gaande toen wij ons verslag afrondden.

76 Ondanks de steun van de Commissie strookten de verificatietaken van het NACP nog steeds niet met de aanbevelingen van de Greco⁶¹. Meerdere voorwaarden van de EU behelsden de verplichting om een doeltreffend systeem voor de verificatie van vermogensbestanddelen op te zetten. Het systeem voor het indienen van elektronische vermogensverklaringen is echter niet zo doeltreffend als het zou moeten zijn. Niemand is nog voor onrechtmatige verrijking veroordeeld (zie [figuur 16](#) en [kader 6](#)). Toch werkt de openbaarmaking van vermogensverklaringen als preventief instrument.

⁶¹ Greco: Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, aanbeveling (i), tweede deel niet opgevolgd.

Figuur 16 – Beperkte doeltreffendheid van het systeem van vermogensverklaringen



Bron: ERK, op basis van het document "Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors" van de Greco, december 2019, aanbeveling ii; MFB IV, uitbetaling van de tweede tranche "Informatienota aan de Europese Raad", 26 mei 2020 en projectdocumentatie voor project 12: "Corruptiebestrijding en steun voor belangrijke hervormingen".

77 Mede dankzij het door de EU gefinancierde MDA-project en de EUAM konden er ontwerpcorruptiebestrijdingsprogramma's worden opgesteld (zie paragraaf 37), waarna het NACP deze goedkeurde. In verreweg de meeste programma's werden belangrijke corruptierisico's niet aangepakt, en de procedure werd als een formaliteit behandeld, het afvinken van een lijstje⁶².

78 Uiteindelijk heeft de Commissie haar betrokkenheid bij het NACP verminderd nadat de reputatie daarvan was aangetast, bijvoorbeeld door IT-bijstand afhankelijk te maken van vooruitgang op belangrijke werkgebieden. Andere donoren waren al eerder gestopt met het verstrekken van bijstand toen negatieve ontwikkelingen aan het licht kwamen.

79 In oktober 2019 werd met steun van de Commissie een nieuwe structuur voor het NACP vastgesteld. Ook werd er in januari 2020 een nieuw hoofd van het agentschap benoemd na een vergelijkend onderzoek dat onder toezicht van de internationale selectiecommissie werd gehouden.

Het nationaal bureau voor corruptiebestrijding

80 Het nationaal bureau voor corruptiebestrijding (NABU) heeft een goede reputatie bij de internationale gemeenschap. Mede dankzij politieke steun van de EU is het NABU operationeel en onafhankelijk gebleven. Het bureau ligt echter wel constant onder vuur van tegenstanders die het bijvoorbeeld van wangedrag beschuldigen. Door de EU gefinancierde deskundigen hebben ontwerpvoorstellen voor de rechtsbevoegdheid van het NABU opgesteld, maar ook deze wetgeving ligt constant onder vuur (bv. het afschaffen van het recht om bezwaar te maken tegen corruptiegerelateerde commerciële overeenkomsten⁶³). In september 2020 verklaarde het Constitutioneel Hof dat belangrijke bepalingen van de NABU-wet ongrondwettelijk waren. Dit zal invloed hebben op de benoeming van het hoofd van het bureau, de Raad voor Burgertoezicht en de onafhankelijke controle die nog moet worden verricht⁶⁴.

⁶² OESO: "Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia – Progress and Challenges, 2016-2019", 2020, blz. 31.

⁶³ Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid: "Association Implementation Report on Ukraine", 2019, blz. 9.

⁶⁴ NABU: "Constitutional crisis requires an immediate solution to restore the effective work of anti-corruption institutions – NABU statement", 6 november 2020.

81 De Commissie en de EUAM hebben een groot aantal cursussen, workshops en studiebezoeken georganiseerd, en tevens het NABU advies verleend, vooral over onderzoekstaken. Uit de statistieken van het NABU blijkt dat er wat betreft de lopende onderzoeken vorderingen zijn gemaakt (zie [figuur 17](#)). Het bureau heeft zijn economisch voordeel voor de samenleving berekend door zijn begroting (30 miljoen EUR) te vergelijken met de economische impact (vermeden verliezen van 450 miljoen EUR)⁶⁵. Er is nu veel meer capaciteit om zaken op hoog niveau te onderzoeken, zeker in vergelijking met het aantal profielen op hoog niveau dat werd onderzocht voordat het NABU werd opgericht⁶⁶. De meeste zaken hebben betrekking op overheidsbedrijven⁶⁷ en rond 18 % van de “kennisgevingen van verdenking” betrof hoge ambtenaren⁶⁸. Ten tijde van de controle was het NABU bezig met onderzoek naar grote corruptieregelingen als de *Rotterdam +-zaak* en *Privatbank*⁶⁹.

⁶⁵ NABU-verslag, januari-juni 2010.

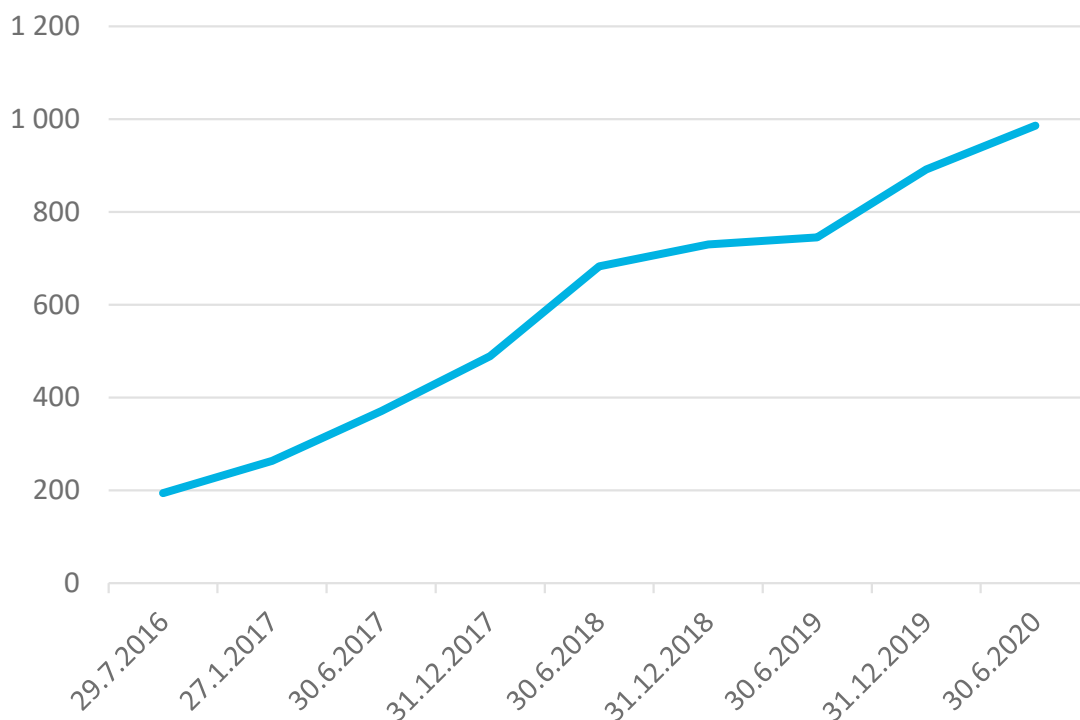
⁶⁶ OESO: Istanbul Anti-Corruption Action Plan, [4th Round of Monitoring](#), Oekraïne, 2017, blz. 11 en 143.

⁶⁷ NABU-verslag, januari-juni 2020.

⁶⁸ NABU-verslag, juli-december 2019.

⁶⁹ OESO: “[Snapshot of Ukraine’s Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework](#)”, 2019, blz. 41 en NABU: “[Former PrivatBank top managers notified of suspicion](#)”.

Figuur 17 – Stijging van het aantal lopende NABU-onderzoeken (strafprocedures)



Bron: ERK, op basis van tweejaarlijkse verslagen van het NABU.

82 Het NABU vormt echter slechts een van de schakels in de corruptiebestrijdingsketen. De uitkomsten van NABU-onderzoeken steunen op factoren als openbare aanklagers en het forensisch bureau die bewijsmateriaal valideren. Het NABU stelde dat het lange tijd in zijn werk is gehinderd door de nationale veiligheidsdienst van Oekraïne (SBU)⁷⁰, die over de technische af luisterapparatuur en het benodigde personeel beschikt, een gebrek aan af luisterrechten en onvoldoende toegang tot registers. Via haar politieke dialoog heeft de EU samen met andere donoren met succes gelobbyd voor een wet (die uiteindelijk in oktober 2019 werd vastgesteld) op grond waarvan het NABU undercoveronderzoek kan verrichten met af luistermogelijkheid. In de praktijk blijkt dat ondanks de betrokkenheid van de EU de SBU nog steeds zeggenschap heeft over het af luisteren.

⁷⁰ NABU “Undercover operation conducted by the NABU and the SAPO was failed due to the lack of the right of autonomous wiretapping”, 30 november 2017.

Het gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding

83 Hoewel het SAPO verantwoordelijk is voor het voor de rechter brengen van corruptiegevallen op hoog niveau, is het nog steeds onderdeel van het openbaar ministerie en dus niet volledig onafhankelijk. Naast de EUAM-activiteiten heeft de Commissie voornamelijk via vier projecten steun verleend (projecten 6, 12, 13 en 15 in [bijlage II](#)). De verwezenlijking van succesvolle uitkomsten werd ondermijnd door de beperkte onafhankelijkheid van het SAPO en achterstanden⁷¹. De Commissie heeft haar steun teruggeschroefd na het af luisterschandaal van 2018 waarbij het leek of het hoofd van het SAPO druk zou hebben uitgeoefend op openbare aanklagers en rechtbanken⁷².

Het Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding

84 Voordat het HACC in september 2019 werd opgericht, was een aanzienlijk aantal door het SAPO/NABU aangerekte corruptiegevallen op hoog niveau bij de rechtbanken blijven steken, wat de OESO schokkend noemde⁷³. Daarom hebben de internationale gemeenschap⁷⁴ en maatschappelijke organisaties gepleit voor een onafhankelijke rechtbank met een betrouwbare wervingsprocedure. In het kader van de dialoog in 2016 verzochten de EDEO en de Commissie om vaststelling van wetgeving voor het HACC.

85 De Commissie heeft aanzienlijke steun verleend voor de oprichting van het HACC (zie [figuur 9](#)). Na een transparant vergelijkend onderzoek werden er in april 2019 38 rechters benoemd. Het langverwachte gerechtshof, dat zaken in eerste instantie alsook beroepszaken behandelt, werd op 5 september 2019 officieel geopend en in het laatste kwartaal van 2019 begon het zijn eerste zaken op hoog niveau te onderzoeken.

86 In september 2020 had het HACC zestienmaal een veroordeling uitgesproken en eenmaal tot vrijspraak besloten (zie [figuur 18](#)). Vergeleken met de algemene rechtbanken waar corruptiezaken vele jaren aanslepen, begint het HACC zijn eerste

⁷¹ Europese Commissie: [Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine \(Phase II\)](#), blz. 6.

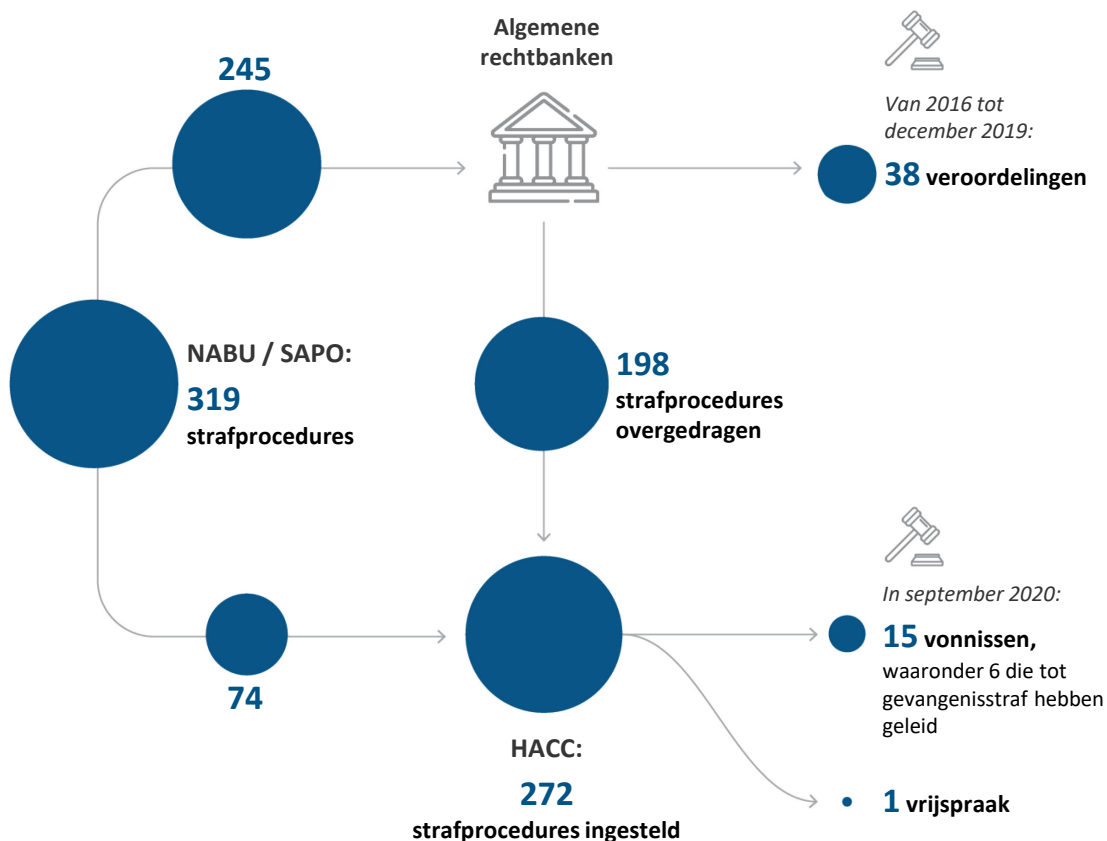
⁷² ANTAC: [“register of dumped cases”](#).

⁷³ OESO: Istanbul Anti-Corruption Action Plan, [4th Round of Monitoring](#), Oekraïne, 2017, blz. 155.

⁷⁴ OESO: Anti-Corruption Reforms in Ukraine, [Round 3: Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), maart 2015, blz. 84.

veelbelovende resultaten te boeken. Ten tijde van de controle stonden de doeltreffendheid, onafhankelijkheid en duurzaamheid van het hof evenwel onder druk.

Figuur 18 – Statistieken over strafprocedures



Bron: ERK, op basis van [NABU-verslagen](#), een presentatie van [Transparency International](#) en project 12: "Corruptiebestrijding en steun voor belangrijke hervormingen".

Het agentschap voor terugvordering en beheer van vermogensbestanddelen

87 Met het door de EUAM en de Commissie gefinancierde project 12 (zie [bijlage II](#)) werd vanaf het eerste begin bijstand verleend voor de oprichting van het agentschap voor terugvordering en beheer van vermogensbestanddelen (Asset Recovery and Management Agency, ARMA). In het kader van het project werd een technische beoordeling uitgevoerd en kreeg het ARMA ondersteuning op het gebied van wetgeving. Verder zijn er IT-instrumenten (bv. basisapparatuur, website van het ARMA en apparatuur voor videoconferentie) en opleiding gefinancierd. Het agentschap is bij nul begonnen en al het personeel moest worden opgeleid. Het ARMA heeft zijn

capaciteit voor het traceren en beheren van vermogensbestanddelen vergroot en een steeds groter aantal terugvorderingen verwerkt⁷⁵.

88 Het ARMA heeft naar eigen zeggen sinds oktober 2020 onrechtmatig verkregen vermogensbestanddelen ter waarde van meer dan 100 miljard UAH (bijna 3 miljard EUR) gevonden en getraceerd. Niettemin is het mandaat van het ARMA beperkt: het kan alleen vermogen opsporen wanneer rechtshandavingsinstanties daarom vragen. Ondanks dat het ARMA een groeiend vermogen beheert, vertegenwoordigt dit bedrag slechts 4 % (ongeveer 119 miljoen EUR) van alle getraceerde bedragen.

⁷⁵ Het ARMA bracht verslag uit over zijn activiteiten in 2019.

Conclusies en aanbevelingen

89 We hebben geconstateerd dat, hoewel de EU hervormingen heeft gesteund om corruptie te bestrijden en heeft geholpen om corruptiemogelijkheden te beperken, grootschalige corruptie een belangrijk probleem in Oekraïne blijft. De justitiële hervorming heeft te maken met tegenslagen, de instellingen voor corruptiebestrijding lopen gevaar, het vertrouwen in zulke instellingen blijft laag en het aantal veroordelingen voor grootschalige corruptie is klein.

90 Oligarchen en partijen met gevestigde belangen in Oekraïne vormen de achterliggende oorzaak van de corruptie en de belangrijkste obstakels voor de rechtsstaat en economische ontwikkeling in het land. De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Commissie waren goed op de hoogte van de meervoudige banden tussen oligarchen, hoge ambtenaren, de regering, het parlement, de rechterlijke macht en overheidsbedrijven. De EDEO heeft nog geen model voorgesteld om de toegang tot de EU van Oekraïense personen die van grootschalige corruptie worden verdacht, te beperken en te voorkomen dat zij hun vermogen in de EU gebruiken. In belangrijke documenten van de EU wordt wel melding gemaakt van corruptiebestrijding, maar er bestaat geen algemene strategie die specifiek is gericht op de aanpak van grootschalige corruptie. De EDEO en de Commissie hebben corruptie als een horizontale prioriteit behandeld en geld en energie ingezet via diverse sectoren. Hierbij gaat het onder meer om steun voor de instellingen die als taak hadden corruptie op hoog niveau te bestrijden. De multisectorale benadering was onvoldoende op grootschalige corruptie gericht (zie de paragrafen [22-28](#) en [34](#)).

91 Het project “EU-initiatief voor corruptiebestrijding” richtte zich uitsluitend op corruptie, vooral door middel van steun voor instellingen voor corruptiebestrijding die zich bezighouden met grootschalige corruptie. Geen van de andere projecten die we hebben gecontroleerd, had als algemene doelstelling grootschalige corruptie te beperken, maar de helft omvatte activiteiten die dit probleem aanpakten. Grootschalige corruptie en illegale geldstromen, met inbegrip van het witwassen van geld, zijn intrinsiek met elkaar verbonden, maar de door ons gecontroleerde projecten omvatten een zeer klein aantal activiteiten die gericht waren op witwasrisico's. De Commissie heeft in haar programma's voor macrofinanciële bijstand (MFB) en de benchmarks voor visumliberalisering ook voorwaarden vastgesteld om hervormingen op deze gebieden te bevorderen. De EU-adviesmissie (EUAM) heeft de Oekraïense autoriteiten geholpen bij hun pogingen om de civiele veiligheidssector te hervormen. Zij heeft met rechtshandavingsinstanties samengewerkt om corruptie terug te dringen als een van haar horizontale prioriteiten. Het mandaat van de EUAM omvat

echter niet de bestrijding van grootschalige corruptie (zie de paragrafen [29-37](#) en [71-73](#)).

Aanbeveling 1 – Stel specifieke maatregelen tegen grootschalige corruptie op en voer deze uit

Om grootschalige corruptie terug te dringen, moeten de EDEO en de Commissie:

- a) als onderdeel van de multidimensionale aanpak van de EU van corruptiebestrijding een strategisch document opstellen inzake het voorkomen en bestrijden van grootschalige corruptie, waaronder het gijzelen van de staat. In deze documenten moet worden vastgesteld welke belangrijke maatregelen binnen een welomschreven tijdsbestek moeten worden genomen om de achterliggende oorzaken aan te pakken, waaronder de oligarchische structuur;
- b) samen met de lidstaten en internationale partners een model analyseren en overwegen om te voorkomen dat individuele, van grootschalige corruptie verdachte Oekraïners (oligarchen en personen die onder hun invloed staan) de EU binnenkomen en hun vermogen daar gebruiken;
- c) de monitoring van en steun voor de uitvoering van wetgeving tegen witwassen in Oekraïne versterken.

Tijdpad: eind 2022.

92 De steun van de Commissie voor projecten van het maatschappelijk middenveld en voor onafhankelijke media vormde een redelijke maatregel om corruptie te voorkomen en op te sporen. Zo heeft het maatschappelijk middenveld het platform ProZorro en het platform voor “politiek prominente personen” opgezet, die beide de basis hebben gelegd voor het toezicht op de hervormingen en voor het attenderen van de publieke opinie op corrupte praktijken en machtsmisbruik (zie [kader 4](#) en de paragrafen [29](#), [35](#) en [64](#)).

Aanbeveling 2 – Beoordeel de omvang van de steun voor maatschappelijke organisaties en onderzoeksjournalistiek en pas deze aan

Om de transparantie te verbeteren en de hervorming te bevorderen, moet de Commissie:

- a) de omvang van haar steun voor het maatschappelijk middenveld en onderzoeksjournalistiek beoordelen en aanpassen, waarbij zij vooral de nadruk legt op corruptiebestrijding en inspanningen ondersteunt om de invloed van media die in handen zijn van oligarchen, te beperken;
- b) begunstigden uit het maatschappelijk middenveld ondersteunen bij de ontwikkeling van systematische monitoringsmechanismen (bv. een scorebord) voor het volgen van de prestaties van hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding, en regelmatig de behaalde resultaten van de gefinancierde projecten documenteren.

Tijdpad: eind 2022.

93 Er bestaat een brede consensus dat in een situatie waarin de staat wordt gegijzeld, economisch invloedrijke personen en ondernemingen door de overheid worden bevoordeeld, vooral via overheidsbedrijven. De Commissie heeft de privatisering van grote overheidsbedrijven gesteund. In haar beleidsdialoog en de MFB-voorwaarden richtte zij zich op het ondernemingsbestuur, maar deze hervormingen lopen gevaar. Zij heeft Oekraïne ook geholpen de institutionele capaciteit van de antimonopoliecommissie op te bouwen; ten tijde van de controle was deze commissie echter nog te zwak om mededingingsbeleid af te dwingen. Er is veel meer actie nodig, vooral omdat zoveel bedrijven in Oekraïne de status van oligopolie of monopolie genieten (zie de paragrafen [38-43](#)).

Aanbeveling 3 – Help belemmeringen voor vrije en eerlijke concurrentie weg te nemen

Om eerlijke concurrentie te versterken, moet de Commissie:

- a) vaststellen welke bedrijven onder invloed van oligarchen staan en obstakels voor vrije en eerlijke concurrentie creëren, en voorkomen dat zij daaraan (via projecten, leningen en garanties) steun verleent;
- b) de Oekraïense autoriteiten helpen bij hun inspanningen om monopolies te ontmantelen die onder invloed van oligarchen staan indien er zorgen bestaan over eerlijke en vrije concurrentie;
- c) de antimonopoliecommissie extra institutionele ondersteuning bieden om haar capaciteit en onafhankelijkheid te vergroten en er tegelijkertijd voor proberen te zorgen dat de commissie integer is en zich inzet voor hervormingen.

Tijdpad: eind 2023.

94 De Commissie heeft een systeem om de door haar verstrekte steun te monitoren en te evalueren. In hoeverre de projecten hebben geholpen enige vorm van corruptie te bestrijden, is echter bij de helft van de door ons gecontroleerde projecten moeilijk te bepalen. De uitkomsten zijn namelijk niet meetbaar (door gebrek aan uitgangswaarden, streefcijfers en relevante indicatoren) en hebben betrekking op output en activiteiten. Verder heeft de EUAM haar effectbeoordeling nog niet uitgebracht (zie de paragrafen [44-49](#)).

95 De EDEO en de Commissie doen elk jaar verslag van de voortgang van de hervormingen in Oekraïne, maar de vorderingen die met de bijdragen van de EU worden gemaakt in de bestrijding van enige vorm van corruptie, worden niet specifiek gerapporteerd. Het rapportagesysteem is niet gebaseerd op vooraf vastgestelde streefdoelen en indicatoren die worden afgezet tegen uitgangswaarden (zie de paragrafen [45-47](#), [55-57](#) en [71](#)).

Aanbeveling 4 – Verbeter monitoring en verslaglegging om te informeren en waar corrigerende maatregelen te nemen

De EDEO, de Commissie en de EUAM moeten:

- a) het systeem voor monitoring en openbare verslaglegging verbeteren (op basis van duidelijke, specifieke doelstellingen, vooraf vastgestelde streefcijfers en indicatoren, en vergeleken met uitgangswaarden), vooral wat betreft de bestrijding van grootschalige corruptie in Oekraïne, door zich te richten op de EU-bijdragen;
- b) van projectuitvoerders verlangen dat zij hun projectlogframes behoorlijk invullen door de projectresultaten met uitgangswaarden en verwachte streefcijfers te vergelijken.

Tijdpad: eind 2022.

96 Het gebrek aan wil om te hervormen en de weerstand tegen hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding en justitie veroorzaakten grote tegenslagen die niet werden voorkomen door beperkende maatregelen. In een uitdagende omgeving loopt de duurzaamheid van eerder behaalde resultaten voortdurend gevaar (zie de paragrafen [55-58](#)).

97 De Commissie en de EUAM hebben intensieve bijstand verleend voor de justitiële hervorming, met name aan het Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding, dat nu zijn eerste resultaten heeft geboekt in de vorm van veroordelingen. De Commissie en de EUAM hebben aanzienlijke steun verleend voor de beoordeling van de kwalificaties en integriteit van rechters en openbare aanklagers. Leden van instanties voor justitieel bestuur, een substantieel aantal rechters en enkele openbare aanklagers moeten echter nog een integriteitsdoorlichting ondergaan (zie [figuur 18](#), [kader 4](#) en de paragrafen [60-63](#) en [84-86](#)).

98 De Commissie heeft geholpen bij het opzetten en ontwikkelen van de nieuwe instellingen voor corruptiebestrijding. Als er echter één zwakke schakel in de institutionele keten zit, kan het geheel niet naar behoren functioneren. De EDEO en de Commissie hebben gewerkt aan het zeker stellen van een corruptiebestrijdingskader dat voortdurend gevaar loopt, en hebben getracht dit in te bedden in de lokale context van bestaande organisaties. Het is echter een constant gevecht om de nieuwe instellingen in de bestaande omgeving te integreren (zie de paragrafen [74-88](#)).

Aanbeveling 5 — De nadruk leggen op integriteit en hervormingsbereidheid bij de verlening van steun voor capaciteitsopbouw voor instellingen

Om de steun van de EU doeltreffender te maken, moeten de Commissie en de EDEO:

- a) bij het verlenen van institutionele steun aan gerechtelijke, rechtshandavings- en vervolgingsinstanties nadruk leggen op criteria inzake integriteit en hervormingsbereidheid (d.w.z. uitvoering van eerdere aanbevelingen, duurzaamheid van eerdere output en de integriteit van het management);
- b) bij het verlenen van bijstand proberen te zorgen dat integriteitsbeoordelingen worden uitgevoerd voor belangrijke functies op het gebied van justitie en rechtshandaving (bv. rechters van het Constitutioneel Hof, hoofden van rechtbanken en leden van de hoge kwalificatiecommissie van rechters en van de Hoge Raad voor Justitie).

Tijdpad: eind 2022.

99 Mede dankzij EU-projecten zijn er ook enkele digitale hulpmiddelen ontwikkeld om corruptie te voorkomen, maar voor verscheidene van deze middelen geldt dat grotere betrokkenheid van de nationale autoriteiten nodig is. De beoordeling van de registers van het Ministerie van Justitie is nuttig gebleken voor het opsporen van zwakke punten, vooral het ontbreken van nauwkeurige gegevens. De verificatie van elektronische vermogensverklaringen heeft te lijden onder het feit dat sommige van de geraadpleegde registers onnauwkeurig zijn. De onrechtmatige overname van bedrijven of eigendommen is een ernstig probleem in Oekraïne en een groot risico voor investeerders. De Commissie pakt dit probleem aan (zie de paragrafen [64-69](#) en [76](#)).

Aanbeveling 6 – Ondersteun de digitalisering van registers

Om de transparantie van openbare registers te vergroten, eigendomsrechten te beschermen en het gebruik van publiek geld goed in de gaten te houden, moet de Commissie de digitalisering van de belangrijkste openbare registers ondersteunen. Dergelijke steun moet de interoperabiliteit en gegevenskwaliteit ervan vergroten en zorgen dat ze veilig worden beheerd.

Tijdpad: eind 2022.

100 Mede doordat de EU haar voorwaarden met andere donoren heeft afgestemd, is de grondwet gewijzigd, het wettelijk kader versterkt en zijn nieuwe instellingen in het leven geroepen. Een aantal voorwaarden was echter niet specifiek genoeg en liet een zekere speelruimte. De Commissie erkende dat er vooruitgang was geboekt en oordeelde op basis daarvan dat aan sommige voorwaarden was voldaan. Wij zijn in onze beoordeling echter kritischer, vooral wat betreft uitkomsten (zie de paragrafen [61](#) en [71-73](#)).

101 De Commissie maakte aanvankelijk maar weinig gebruik van voorwaarden om de rechterlijke macht te hervormen en richtte zich eerst op de grondwetswijzigingen die nodig waren om de rechterlijke macht te reorganiseren, en op het opbouwen van de instellingen voor corruptiebestrijding. In haar laatste MFB-programma (juli 2020) vereiste de Commissie integriteitscontroles voor belangrijke instanties voor justitieel bestuur. Verder zijn bepaalde resultaten door partijen met gevestigde belangen tenietgedaan. Een van de laatste pogingen betrof de uitspraak van het Constitutioneel Hof waarin de elektronische vermogensverklaring als ongrondwettelijk werd aangemerkt. Hoewel de wetgevers onder EU- en internationale druk opnieuw de verplichting om vermogen aan te geven invoerden, alsmede sancties bij niet-naleving, zijn deze sancties niet afschrikkend genoeg. De EDEO en de Commissie hebben in sommige gevallen een terugtrekkende beweging weten te voorkomen, maar hun inspanningen lopen voortdurend gevaar (zie de paragrafen [55](#), [61](#), [71](#), [73](#), [kader 3](#) en [figuur 16](#)).

102 De EDEO en de Commissie hebben ervoor gepleit het bestuur van het grote aantal overheidsbedrijven in Oekraïne te verbeteren en de privatisering van die bedrijven te vergemakkelijken. Door de EU gefinancierde deskundigen hebben evenwel geconcludeerd dat moratoria op grond waarvan de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen werd verboden en overheidsbedrijven tegen een faillissement werden beschermd of hun schulden niet hoefden af te lossen, een groot probleem vormden (zie de paragrafen [38-41](#)).

Aanbeveling 7 – Stel striktere voorwaarden aan de steun van de Commissie

Om hervormingen te waarborgen en zeker te stellen, moet de Commissie bij het formuleren en beoordelen van de MFB-voorwaarden:

- a) strenge eisen stellen aan de hervorming van de rechterlijke macht, het vervolgingsapparaat en rechtshandhavinginstanties, vooral om hun onafhankelijkheid en integriteit te garanderen;
- b) op gedocumenteerde wijze de voorwaarden voor het afschaffen van schuldmoratoria voor overheidsbedrijven onderzoeken met het oog op de opname van een dergelijke voorwaarde in een toekomstig MFB-programma.

Tijdpad: eind 2022.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 20 juli 2021.

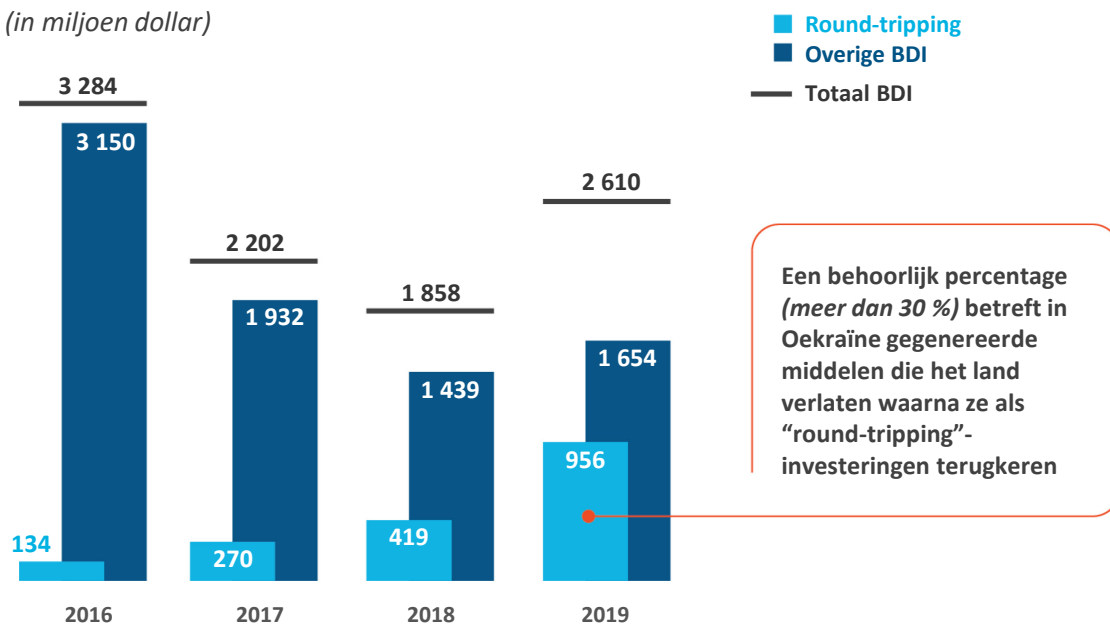
Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Buitenlandse directe investeringen (BDI), 2016-2019

(in miljoen dollar)



Bron: Analyse van de ERK, op basis van gegevens van de Nationale Bank van Oekraïne.

Bijlage II — Gecontroleerde programma's en projecten

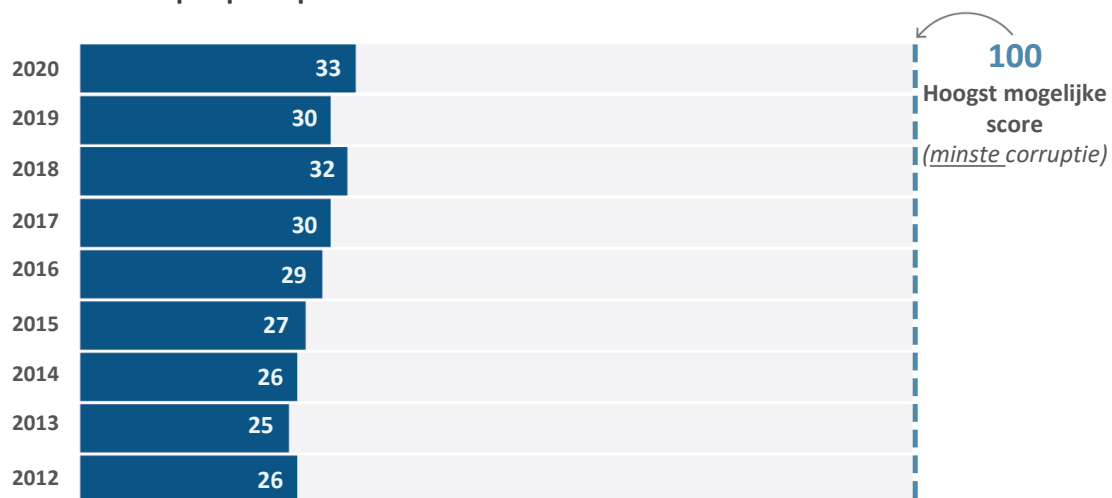
Nr.	TITEL CONTRACT	VASTGELEGD (in EUR)	GECONTRACTEERD (in EUR)	BETAALD (in EUR) tot en met oktober 2020
1	MFB III	1 800 000 000		1 200 000 000
2	MFB IV	1 000 000 000		1 000 000 000
3	2014/344231 Overeenkomst voor staatsopbouw in Oekraïne	355 000 000	305 125 000	305 125 000
4	2014/345095 Versterking van constitutionele en wettelijke hervormingen en hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding in Oekraïne (het initiatief Reanimatiepakket van Hervormingen)	394 974	394 974	394 974
5	2014/351692 Consolidatie van de ontwikkeling van het beleid voor het rechtswezen in Oekraïne	520 000	520 000	520 000
6	2013/328160 Project Steun voor de hervorming van het rechtswezen in Oekraïne	7 857 467	7 857 467	7 506 681
7	2014/346257 Uitvoering van het programmatisch samenwerkingskader met de Raad van Europa in het oostelijk partnerschap	30 400 000	30 400 000 waaronder 3 357 220 in Oekraïne	30 400 000 waaronder 3 259 547 in Oekraïne
8	2016/373210 Versterking van de coalitie Reanimatiepakket van Hervormingen	918 771	918 771	918 771
9	2015/369527 STEUN VOOR DE BELASTINGDIENST VAN OEKRAÏNE OM ONDERDELEN VAN IBM OP HET GEBIED VAN DOUANEZAKEN TE VERSTERKEN	1 800 000	1 800 000	1 723 068,09
10	2016/374091 Versterking van de institutionele capaciteiten van de antimonopoliecommissie van Oekraïne om marktonderzoeken te verrichten en het mededingingsrecht in overeenstemming met EU-normen doeltreffend te handhaven.	1 688 065	1 688 065	1 688 065
11	2016/374814 <i>Rada za Evropu:</i> Capaciteitsopbouw ter ondersteuning van de <i>Verkhovna</i> <i>Rada</i> van Oekraïne	1 255 926	1 255 926	1 255 926

Nr.	TITEL CONTRACT	VASTGELEGD (in EUR)	GECONTRACTEERD (in EUR)	BETAALD (in EUR) tot en met oktober 2020
12	2016/382642 Corruptiebestrijding en steun voor belangrijke hervormingen	14 500 000	14 500 000	14 500 000
13	2017/388596 Een grotere rol voor het maatschappelijk middenveld in het toezicht op de overheidsfinanciën	682 670	682 670	670 849
14	2017/388935 Corruptiebestrijding en uitvoering van hervormingen op regionaal niveau	729 541	729 541	656 586
15	2017/389065 Versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld in het bevorderen van democratische hervormingen, en het vergroten van de verantwoordingsplicht, de verantwoordelijkheid en de kwaliteit van de regering	685 805	685 805	656 199
16	2017/392878 Steun voor corruptiepreventie en onderzoek via de betrokkenheid van burgers op lokaal niveau	748 944	748 944	674 050
17	2017/390764 PRAVO-JUSTICE: Steun voor hervormingen in verband met het rechtswezen in Oekraïne	15 290 000	15 290 000	9 584 385
18	2017/392754 Steun voor hervormingen op het gebied van de rechtsstaat in Oekraïne (PRAVO – Politie, Openbaar ministerie, Goed bestuur)	36 000 000	36 000 000	29 061 551
19	2017/387956 Steun voor de antimonopoliecommissie van Oekraïne voor de handhaving van staatssteunregels	2 900 100	2 900 100	2 320 080

Nr.	TITEL CONTRACT	VASTGELEGD (in EUR)	GECONTRACTEERD (in EUR)	BETAALD (in EUR) tot en met oktober 2020
20	Multidonorrekening van de EBWO voor stabilisatie en duurzame groei in Oekraïne			
	2016/379989 Multidonorrekening van de EBWO voor stabilisatie en duurzame groei in Oekraïne	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	2017/394778 EBWO ADD nr. 1 Multidonorrekening van de EBWO voor stabilisatie en duurzame groei in Oekraïne	9 000 000	9 000 000	9 000 000
	2018/401226 Addendum nr. 2 bij de delegatieovereenkomst met de EBWO ENI/2016/379-989 Multidonorrekening van de EBWO voor stabilisatie en duurzame groei in Oekraïne (dummycontract)	1 700 000	1 700 000	1 700 000
	2019/409355 Addendum nr. 3 bij de delegatieovereenkomst met de EBWO ENI/2016/379-989 'Multidonorrekening van de EBWO voor stabilisatie en duurzame groei in Oekraïne (dummycontract)	10 000 000	10 000 000	10 000 000
21	EUAM06BP406 Versterking van de corruptiebestrijdingscapaciteit van de nationale politie van Oekraïne met inzet van moderne technologie om de wet te handhaven	49 900		25 575
22	EUAM01BP0501 Versterking van transparantie, verantwoordingsplicht en toezicht in de Oekraïense civiele veiligheidssector	157 000		102 484
23	EUAM05BP505 Institutionele onafhankelijkheid van het openbaar ministerie/parket-generaal van Oekraïne en steun voor instanties met zelfbestuur	86 700		20 642
24	EUAM6.1.5BP605 Versterking van de corruptiebestrijdingscapaciteiten van instellingen binnen de Oekraïense civiele veiligheidssector	55 600		22 342,60
TOTAAL MFB		2 800 000 000		2 200 000 000
TOTAAL projecten		473 378 683		409 364 432
TOTAAL gecontroleerd		3 273 378 683		2 609 364 432

Bijlage III — Beperkte vooruitgang bij de aanpak van corruptie in Oekraïne

Score “Corruptieperceptie-index”



Worldwide Governance-indicator - “Beheersing van corruptie”



Bron: Analyse door de ERK, op basis van de corruptie-indexscores van Transparency International en de klassering in het kader van de Worldwide Governance-indicator van de Wereldbankgroep “Beheersing van corruptie”.

Bijlage IV — Voortgang in Oekraïne wat betreft de indicatoren voor de rechtsstaat, 2012-2019

Worldwide Governance-indicator - "Rechtsstaat"



World Justice Project - "Rechtsstaat"-index



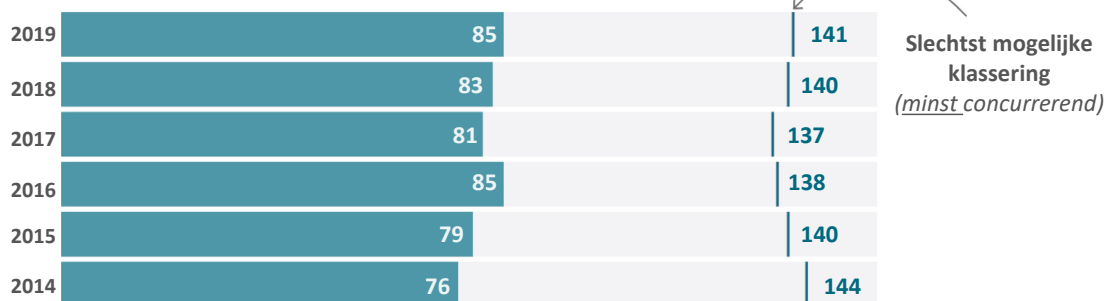
Varieties of Democracy - "Rechtsstaat"-index



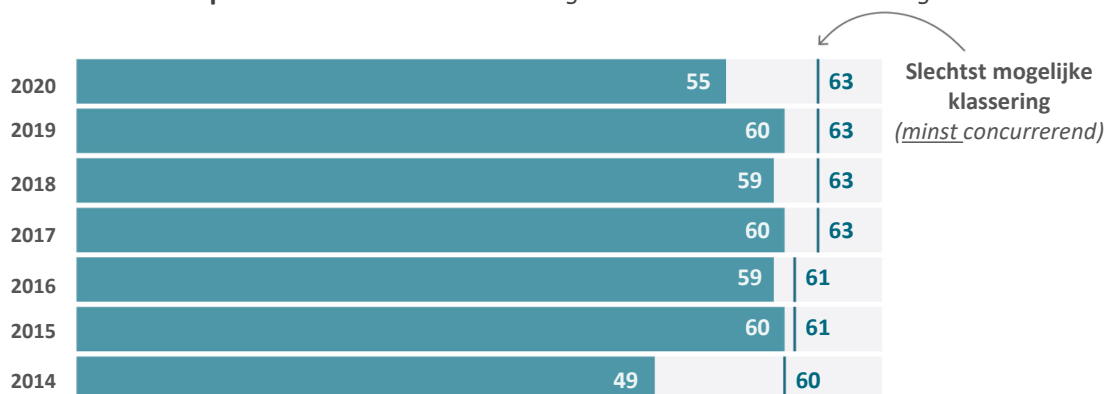
Bron: Analyse door de ERK, op basis van [Worldwide Governance-indicatoren](#) (Wereldbankgroep), [World Justice Project](#) en [Varieties of Democracy](#).

Bijlage V — Voortgang wat betreft de indicatoren voor het concurrentievermogen, 2015-2020

Wereld Economisch Forum - klassering "Mondiaal concurrentievermogen"



IMD World Competitiveness Center - klassering "Mondiaal concurrentievermogen"



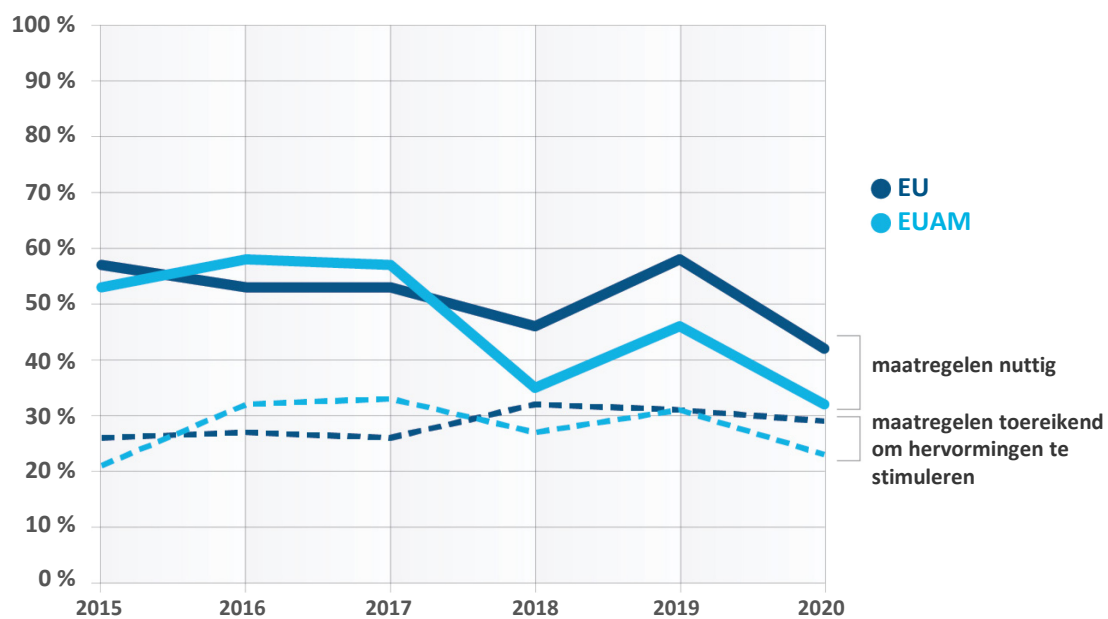
Bron: ERK, op basis van de indicator Mondiaal concurrentievermogen van het [Wereld Economisch Forum](#) en de [IMD](#)-klassering van Oekraïne voor het mondiale concurrentievermogen van het World Competitiveness Center. Het aantal beoordeelde landen verschilt per jaar. Hoe hoger de klassering, hoe minder concurrerend een land is.

Bijlage VI — De EU-bijdrage aan de verbetering van de concurrentie in Oekraïne

POLITIEKE DIALOOG (dialoog op regeringsniveau)	• Plannen ontwerpen en uitvoeren om overheidsbedrijven conform internationale normen te privatiseren • De invloed van oligarchen op de economie trachten te beperken door marktgerichte hervormingen en maatregelen tegen corruptie • De hernieuwde inzet van Oekraïne om de invloed van partijen met gevestigde belangen tegen te gaan (“de-oligarchisering”) verwelkomen
BELEIDSDIALOOG (dialoog binnen het kader van financiële samenwerking)	• Hervorming van de overheidsbedrijven • Focus op de energiesector, vergaderingen van de energiecommissie bijwonen • De EU heeft als “waarnemer” gefungeerd bij de selectie van leden van de raden van toezicht van overheidsbedrijven
TECHNISCHE BIJSTAND	• Hoofddonor van de multidonorrekening (MDA) van de EBWO • Steun voor de antimonopoliecommissie van Oekraïne (AMCU)
VOORWAARDEN	• Programma’s voor macrofinanciële bijstand

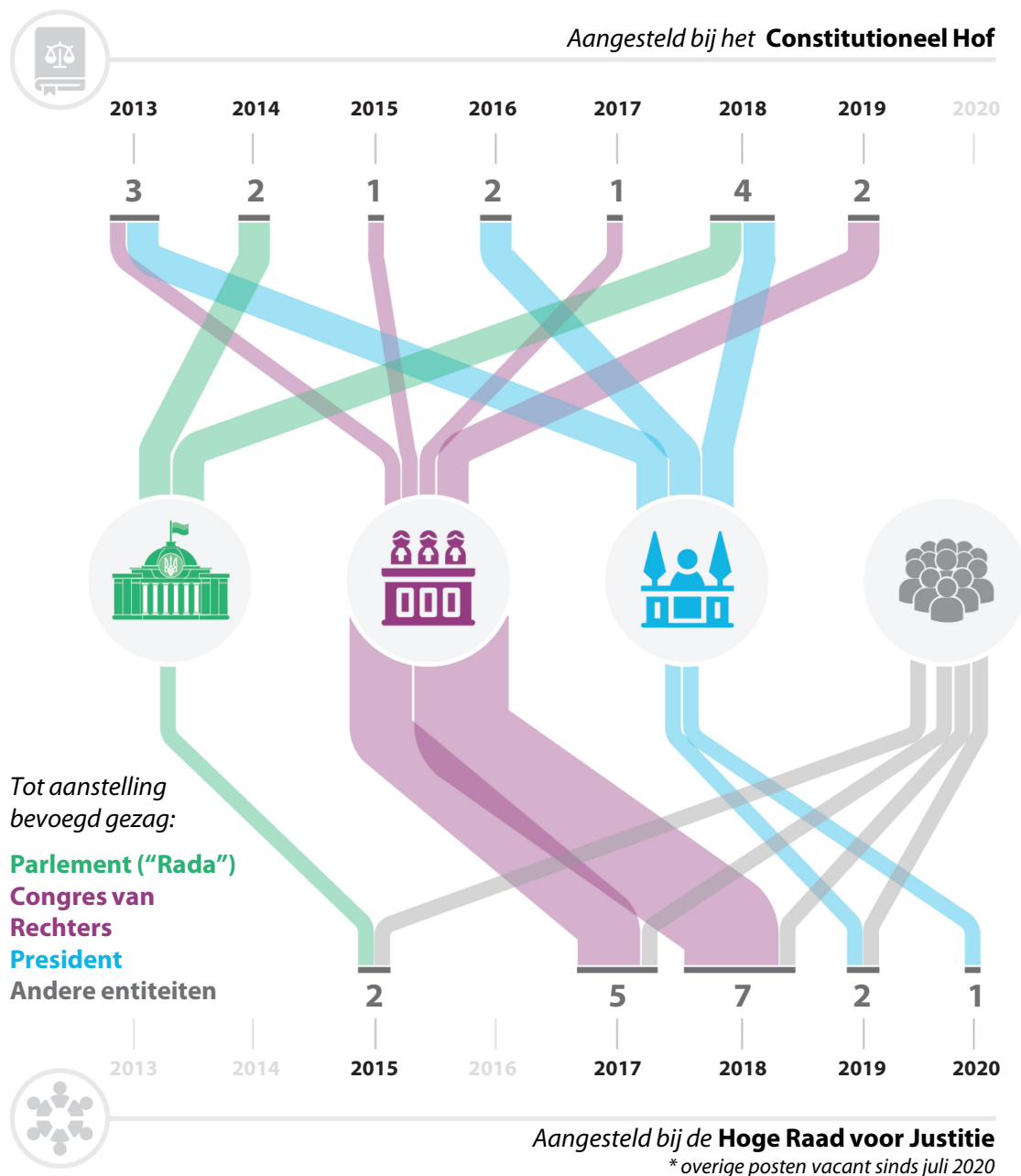
Bron: ERK, op basis van controledocumentatie.

Bijlage VII — Mate waarin de maatregelen van de EU en de EUAM toereikend en nuttig zijn om hervormingen te stimuleren



Bron: ERK, op basis van opiniepeilingen van het Oekraïense publiek voor de EUAM.

Bijlage VIII — Benoemingen van rechters van het Constitutioneel Hof en leden van de Hoge Raad voor Justitie



Bron: ERK, op basis van de websites van het [Constitutioneel Hof](#) en de [HCJ](#), geraadpleegd in januari 2021.

Acroniemen en afkortingen

AMCU: antimonopoliecommissie van Oekraïne (Anti-Monopoly Committee of Ukraine)

AO: associatieovereenkomst

ARMA: agentschap voor terugvordering en beheer van vermogensbestanddelen (Asset Recovery and Management Agency)

BOC: ombudsman voor ondernemingen (Business Ombudsman Council)

CCU: Constitutioneel Hof van Oekraïne (Constitutional Court of Ukraine)

CSO: maatschappelijke organisatie (Civil Society Organisation)

DCFTA: diepe en brede vrijhandelsruimte (Deep and Comprehensive Free-Trade Area)

DG: directoraat-generaal

EBWO: Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling

EUAM: EU-adviesmissie voor Oekraïne

Greco: groep van staten tegen corruptie

HACC: Hooggerechtshof voor corruptiebestrijding

HCI: Hoge Raad voor Justitie (High Council of Justice)

HQCJ: hoge kwalificatiecommissie van rechters (High Qualification Commission of Judges)

IMF: Internationaal Monetair Fonds

LEA: rechtshandhavingsinstantie (Law Enforcement Agency)

MDA: Multidonorrekening (Multi-Donor Account) (EBWO)

MFB: macrofinanciële bijstand

NABU: nationaal bureau voor corruptiebestrijding van Oekraïne (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine)

NACP: nationaal agentschap voor de preventie van corruptie (National Agency on Corruption Prevention)

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

PGO: parket-generaal (Prosecutor-General's Office)

QDCP: kwalificatie- en tuchtcommissie van openbare aanklagers (Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors)

SAPO: gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding (Specialised Anti-Corruption Prosecution Office)

SBU: nationale veiligheidsdienst van Oekraïne

SCU: Hooggerechtshof van Oekraïne (Supreme Court of Ukraine)

SFS: belastingdienst (State Fiscal Service)

SOE: overheidsbedrijf (State-Owned Enterprise)

UAH: Oekraïense *hryvni*

Woordenlijst

Begrotingssteun: de rechtstreekse overmaking van EU-steun aan de nationale schatkist van een partnerland (Oekraïne) onder bepaalde voorwaarden.

Gijzeling van de staat: soort corruptie die tot voordeel strekt van degenen die het wettelijk kader en benoemingen op belangrijke posten beïnvloeden in hun eigen voordeel, ten nadele van de grote meerderheid.

Grootschalige corruptie: misbruik van macht op hoog niveau ter bevoordeling van een kleine groep, ten nadele van een veel grotere groep, met ernstige wijdverspreide schade tot gevolg voor zowel individuen als voor de samenleving als geheel (omschrijving van Transparency International).

Logframe: document met doelstellingen, uitkomsten en activiteiten met vermelding van uitgangswaarden, streefcijfers en indicatoren voor een EU-project.

Moratoria: wettelijke bepaling op grond waarvan een rechterlijke beslissing tegen de staat of een overheidsbedrijf niet ten uitvoer mag worden gelegd.

Oligarchen: een kleine groep rijke individuen die vaak uit het bedrijfsleven komen en niet in een ambt zijn verkozen en die in feite de controle over een land uitoefenen.

Output: iets wat wordt voortgebracht of bereikt door een door de EU gefinancierd project.

Overheidsbedrijf: een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk eigendom is van de regering van een land.

Partijen met gevestigde belangen: mensen of organisaties met een financieel of persoonlijk belang in een bedrijf, onderneming of bestaand systeem.

Uitkomsten: onmiddellijk of later intredende, bedoelde of onbedoelde veranderingen als gevolg van een project die normaliter verband houden met de doelstellingen van dat project (bv. betere monitoring van en beter toezicht op staatssteun na opleiding van het personeel).

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59383>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59383>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Juhan Parts, ondersteund door Ken-Marti Vaher, kabinetschef en Margus Kurm, kabinetsattaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, hoofdmanager; Aurelia Petliza, taakleider; Joël Costantzer en Dirk Neumeister, auditors. Mark Smith verleende taalkundige ondersteuning. Alexandra-Elena Mazilu verleende ondersteuning op het gebied van visuele hulpmiddelen. Ramune Sarkauskiene verleende taalkundige en administratieve ondersteuning.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

- de figuren 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16 en 18 en bijlage VIII: iconen gemaakt door [Pixel perfect](https://flaticon.com) van <https://flaticon.com>.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6501-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/48644	QJ-AB-21-018-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6490-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/19771	QJ-AB-21-018-NL-Q

Oekraïne heeft al vele jaren te kampen met corruptie en gijzeling van de staat. Bij onze controle werd nagegaan of de EU-steun voor Oekraïne doeltreffend was in het bestrijden van grootschalige corruptie. Hoewel de EU verschillende initiatieven had genomen om corruptiemogelijkheden te beperken, constateerden we dat grootschalige corruptie nog steeds een belangrijk probleem was in Oekraïne. Wij doen verscheidene aanbevelingen om de steun van de EU te verbeteren, met name de aanbeveling dat er specifieke maatregelen moeten worden opgesteld en uitgevoerd, zowel om grootschalige corruptie (met inbegrip van de oligarchische structuur) aan te pakken als om te helpen bij het wegnemen van belemmeringen voor vrije en eerlijke concurrentie.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors