

Särskild rapport

Att minska den storskaliga korruptionen i Ukraina:

flera EU-initiativ har ännu inte gett
tillräckliga resultat



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-XI
Inledning	01-14
Ukraina: en strategisk partner för EU	01-03
Korruption i Ukraina	04-09
EU:s stöd till Ukraina	10-14
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	15-20
Iakttagelser	21-88
1. EU:s strategi var inte specifikt inriktad på kampen mot storskalig korruption, och det var svårt att kontrollera strategins effekter	21-49
1.1. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen fokuserade inte specifikt på att motverka storskalig korruption	22-37
1.2. EU:s stöd till kampen mot konkurrensbegränsande strukturer och beteenden gav begränsade resultat	38-43
1.3. Kommissionen och EUAM övervakar sitt stöd, men större fokus krävs på förväntade resultat och effekter	44-49
2. EU:s stöd till reform av rättsväsendet: otillräckliga resultat	50-69
2.1. Projekt för kapacitetsuppbyggnad har skapat färre fördelar än väntat	51-59
2.2. EU:s stöd till reformen av rättsväsendet har inte nått viktiga institutioner och fortsätter att drabbas av bakslag	60-63
2.3. Kommissionens stöd till utveckling av digitala verktyg för att bekämpa korruption hämmas av problem med uppgiftskvaliteten och avoghet mot förändringar och reformer	64-69
3. Kommissionen gav stöd till korruptionsbekämpande institutioner, men de kämpar för att kunna leverera förväntade resultat	70-88
3.1 Kommissionen gav huvudsakligen stöd till reformen mot korruption genom villkor men gjorde en skönsmässig bedömning av framstegen	71-73
3.2 De korruptionsbekämpande institutioner som EU har hjälpt till att inrätta har fortfarande svårt att leverera de förväntade resultaten	74-88

Slutsatser och rekommendationer

89-102

Bilagor

Bilaga I – Utländska direktinvesteringar, 2016–2019

Bilaga II – Granskade program och projekt

Bilaga III – Begränsade framsteg när det gäller att ta itu med korruption i Ukraina

Bilaga IV – Ukrainas framsteg när det gäller rättsstatsindikatorer, 2012–2019

Bilaga V – Framsteg när det gäller konkurrenskraftsindikatorer, 2015–2020

Bilaga VI – EU:s bidrag till att förbättra konkurrensen i Ukraina

Bilaga VII – Har EU:s och EUAM:s åtgärder varit tillräckliga och bidragit till att främja reformer?

Bilaga VIII – Utnämningar av domare i författningsdomstolen och ledamöter i högsta rättsliga rådet

Akronymer och förkortningar

Ordlista

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Ukraina har lidit av korruption – särskilt storskalig korruption – under många år. EU har stöttat flera reformer för att stärka rättsstatsprincipen och bekämpa korruption i Ukraina.

II Även om kampen mot korruption nämns i centrala EU-dokument hänvisas det inte specifikt till storskalig korruption. "Storskalig korruption" definieras som missbruk av makt på hög nivå som gynnar några få och orsakar allvarlig och omfattande skada för individer och samhället. Oligarker och särintressen är grundorsaken till denna korruption. Storskalig korruption och "state capture" hindrar konkurrens och tillväxt och skadar den demokratiska processen.

III Att förhindra och bekämpa korruption i Ukraina är ett av flera mål för EU:s stöd till landet. Kommissionen och Europeiska unionens rådgivande uppdrag i Ukraina stödde kapacitetsuppbyggnad för institutioner som arbetar för att främja rättsstatsprincipen, i synnerhet de nyligen inrättade institutionerna för korruptionsbekämpning. Vi fokuserade vår revision på storskalig korruption eftersom den utgör det främsta hindret för rättsstatsprincipen och ekonomisk utveckling i Ukraina. Vi granskade huruvida Europeiska utrikestjänsten och kommissionen på ett ändamålsenligt sätt har bedömt den särskilda situationen i Ukraina när det gäller storskalig korruption och vidtagit de åtgärder som krävs för att stödja reformer i Ukraina. Vi fokuserade på EU:s bidrag till reformer avseende rättsväsendet och korruptionsbekämpning under genomförandeperioden 2016–2019.

IV Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har sett korruption som en övergripande prioritering och kanaliserat medel och insatser genom en rad olika sektorer. Generellt sett konstaterade vi att man genom detta tillvägagångssätt inte fokuserade tillräckligt på storskalig korruption. Trots att EU har bidragit till att minska möjligheterna till korruption, är storskalig korruption fortfarande ett stort problem i Ukraina. Reformen av rättsväsendet har drabbats av bakslag, korruptionsbekämpande institutioner är hotade, förtroendet för sådana institutioner är fortfarande lågt och antalet fällande domar till följd av storskalig korruption är litet. Trots att Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har betraktat minskning av korruptionen som en övergripande fråga, har de inte utformat och genomfört en särskild strategi för att komma till rätta med storskalig korruption. De projekt som vi granskade var inte enbart inriktade på bekämpning av storskalig korruption, men hälften av dem inbegrep viss verksamhet som indirekt gällde problemet.

V Kommissionens stöd till projekt för det civila samhället och oberoende journalistik var en relevant åtgärd och hjälpte inte bara till att säkerställa öppenhet utan även till att avslöja korrupt beteende.

VI Kommissionen stödde antimonopolkommitténs verksamhet och reformer av bolagsstyrningen i statsägda företag, men fokus låg i början på att anpassa Ukrainas lagstiftning till EU:s standarder och principer och inte på att genomdriva konkurrenslagstiftningen.

VII Kommissionen och Europeiska unionens rådgivande uppdrag i Ukraina har tillhandahållit intensivt stöd när det gäller reform av rättsväsendet. Men ett betydande antal domare, åklagare och medlemmar av rättsliga styrande organ behöver fortfarande genomgå integritetsprövning. Kommissionen har även bidragit till att inrätta och utveckla specifika institutioner för korruptionsbekämpning. Vi konstaterade dock att den befintliga miljön i Ukraina innebär en risk för hållbarheten hos dessa institutioner, eftersom de fortfarande är beroende av ett rättsväsende och ett åklagarväsende samt en brottsbekämpande sektor som ännu inte har reformerats.

VIII EU:s projekt bidrog även till att skapa ett antal digitala verktyg för att förhindra korruption, men flera verktyg krävde ytterligare åtaganden av de nationella myndigheterna. Man vet att den nuvarande bristen på tillförlitliga databaser gör sådana verktyg mindre effektiva när det gäller dubbelkontroller och insyn. Vissa EU-projekt behandlar dessa problem.

IX Samordning av EU:s villkor med andra givare har bidragit till ändringen av Ukrainas författning, förstärkningen av den rättsliga ramen och inrättandet av institutioner. Kommissionen hade dock kunnat använda villkor i större utsträckning för att stödja reformerna av rättsväsendet.

X EU har infört ett system för övervakning och utvärdering av sina projekt. För hälften av de granskade projekten är det dock svårt att bedöma i hur stor utsträckning projekten har bidragit till att bekämpa korruption, eftersom utfallen inte är mätbara (på grund av brist på referensvärden, mål och relevanta indikatorer) och avser output och aktiviteter.

XI På grundval av dessa slutsatser rekommenderar vi att Europeiska utrikestjänsten, Europeiska unionens rådgivande uppdrag i Ukraina och kommissionen

- o utformar och vidtar specifika åtgärder som är inriktade på storskalig korruption,

- o bedömer och justerar omfattningen av sitt stöd till det civila samhällets organisationer och undersökande journalistik,
- o bidrar till att undanröja hinder för fri och rättvis konkurrens,
- o förbättrar övervakningen och rapporteringen för att informera och vidta korrigerande åtgärder vid behov,
- o betonar integritet och åtaganden att genomföra reformer när stöd till kapacitetsuppbyggnad tillhandahålls,
- o stöder digitalisering av register,
- o fastställer strängare villkor för kommissionens stöd.

Inledning

Ukraina: en strategisk partner för EU

01 Ukraina är en geopolitisk och strategisk partner för EU¹. Det är ett av de största länderna i Europa sett till yta och befolkning och är även en av EU:s direkta grannar. Under senare år har ett stort antal ukrainare migrerat till EU².

02 I mer än 20 år har EU stött Ukrainas reformagenda på vägen mot ekonomisk integration och djupare politiska relationer. Ukraina har varit en del av den europeiska grannskapspolitiken sedan 2003. Ukraina och EU började förhandla om associeringsavtalet, inklusive det djupgående och omfattande frihandelsområdet (DCFTA), 2007. I november 2013 avbröt Ukraina undertecknandet av associeringsavtalet/DCFTA, vilket utlöste Euromajdanrevolutionen 2014³. Associeringsavtalet/DCFTA undertecknades slutligen i juni 2014 och trädde i kraft i september 2017. Associeringsavtalet syftar till att föra Ukraina och EU närmare varandra genom djupare politiska band, starkare ekonomiska band och respekt för gemensamma värderingar.

03 I mars 2014 annekterade Ryssland Krim och Sevastopol, och en väpnad konflikt startade i östra Ukraina. Till följd av detta vidtog EU restriktiva åtgärder mot dem som var ansvariga för handlingar som hotade Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

Korruption i Ukraina

04 Ukraina har en lång historia av korruption och har problem med både småskalig och storskalig korruption. Småskalig korruption är utbredd och accepteras som nästan oundviklig av en stor del av befolkningen. Medborgare rättfärdigar ofta sitt deltagande i sådan småskalig korruption genom att framhålla att tjänstemän på hög nivå och

¹ Europeiska utrikestjänsten: *EU-Ukraine relations – factsheet*, 2020, och Europaparlamentets resolution av den 11 februari 2021 om genomföranderapporten om EU:s associeringsavtal med Ukraina, 2021.

² Europeiska utrikestjänsten: *Interview of the High Representative/Vice-President Josep Borrell with Ivan Verstyuk of Novoe Vremya*, 21 september 2020.

³ Punkt 7 i revisionsrättens särskilda rapport 32/2016 *EU:s stöd till Ukraina*.

oligarker är inblandade i korruption av mycket större omfattning⁴. Experter har uppskattat att enorma summor – tiotals miljarder dollar – förloras varje år till följd av korruption i Ukraina⁵.

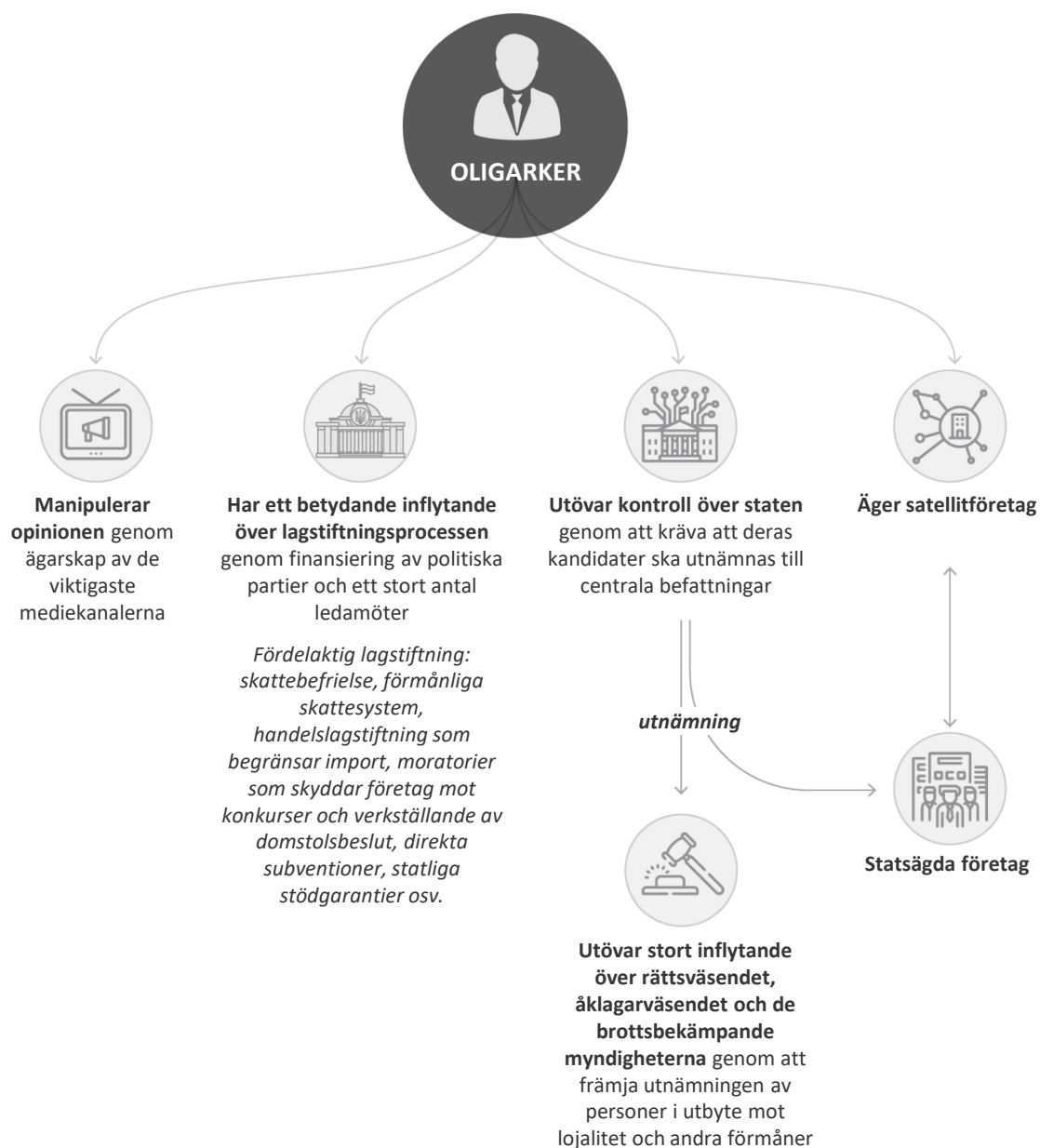
05 Transparency International definierar storskalig korruption som missbruk av makt på hög nivå som gynnar några få på det stora flertalets bekostnad och orsakar allvarlig och omfattande skada för individer och samhället. I Ukraina baseras den på informella förbindelser mellan regeringstjänstemän, parlamentsledamöter, åklagare, domare, brottsbekämpande myndigheter, chefer på statsägda företag och personer/företag med politiska förbindelser (se [figur 1](#)). Det finns runt 3 500 statsägda företag på central nivå och 11 000 på kommunal nivå⁶.

⁴ USAID: *Changing corrupt behaviours assessment: addressing everyday corruption in Ukraine*, 2015, s. 7.

⁵ Centre for Economic Strategy: *How much does the budget lose due to the lack of good governance?*, 2018, s. 41.

⁶ Chatham House: *Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?*, 2018, s. 23.
Strategic Advisory Group for Support of Ukrainian Reforms: *Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next*, 2019, s. 115.

Figur 1 – Ukrainskt system som underlättar storskalig korruption



Källa: Revisionsrätten, baserat på flera källor⁷.

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, s. 4, 9 och 20.
 OECD 4th monitoring result: *Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, s. 8.
 IMF:s landsrapport nr 17/84, punkt 32.
 Stiftung Wissenschaft und Politik: *“Deoligarchisation” in Ukraine, Promising Visions, Murky Realities*, 2016, s. 1–2 och 4–5.
Survival of the richest: how oligarchs block reforms in Ukraine, 2016, s. 3–8.
 ECFR: *Guarding the guardians: Ukraine’s security and judicial reforms under Zelensky*, 2019,

06 "State capture" genom grupper av den mäktiga politiska och ekonomiska eliten, som har pyramidstruktur och som har fått fotfäste i offentliga institutioner och ekonomin, har setts som specifikt för korruptionen i Ukraina⁸. Både Internationella valutafonden (IMF) och Ukrainas regering noterade det motstånd som särintressen hade visat mot strukturella reformer⁹. Storskalig korruption till följd av en svag rättsstat och oligarkers omfattande inflytande strider mot EU:s värderingar och är ett stort hinder för Ukrainas utveckling¹⁰. Storskalig korruption eller korruption på hög nivå hindrar konkurrens och tillväxt i landet, skadar den demokratiska processen och utgör grunden för omfattande småskalig korruption.

07 Undersökande journalister har dessutom regelbundet publicerat artiklar om oligarkers olagliga finansiella flöden (inbegripet penningtvätt utomlands), till och med i EU¹¹. En rapport uppskattar kostnaden för skatteflykt utomlands till minst 1 miljard euro varje år¹².

08 Från 2016 till 2020¹³ var de tre stora hindren för utländska investeringar i Ukraina desamma: utbredd korruption, bristande förtroende för rättsväsendet och monopolisering av marknaden och "state capture" av oligarker (se [figur 2](#)). De senaste

s. 5–6, 8, 11, 13–14.

Jacques Delors Institute: [Supporting Ukraine's difficult path towards reforms](#), 2015, s. 7.

⁸ IMF:s landsrapport nr 17/84, 2017, s. 15.

⁹ Se 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, punkt 7.

IMF: Landsrapport nr 17/83, april 2017.

Financial Times: [Ukraine courts cannot be allowed to throw out anti-corruption gains](#), Volodymyr Zelensky, 1 november 2020.

¹⁰ Atlantic Council: *Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine*, 2007, s. 5, och IMF:s landsrapport nr 17/84, 2017, s. 5, 6 och 15.

¹¹ International consortium of investigative journalists: *With Deutsche Bank's help, an oligarch's buying spree trails ruin across the US heartland* och *Enough is enough: How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing*, 2020.

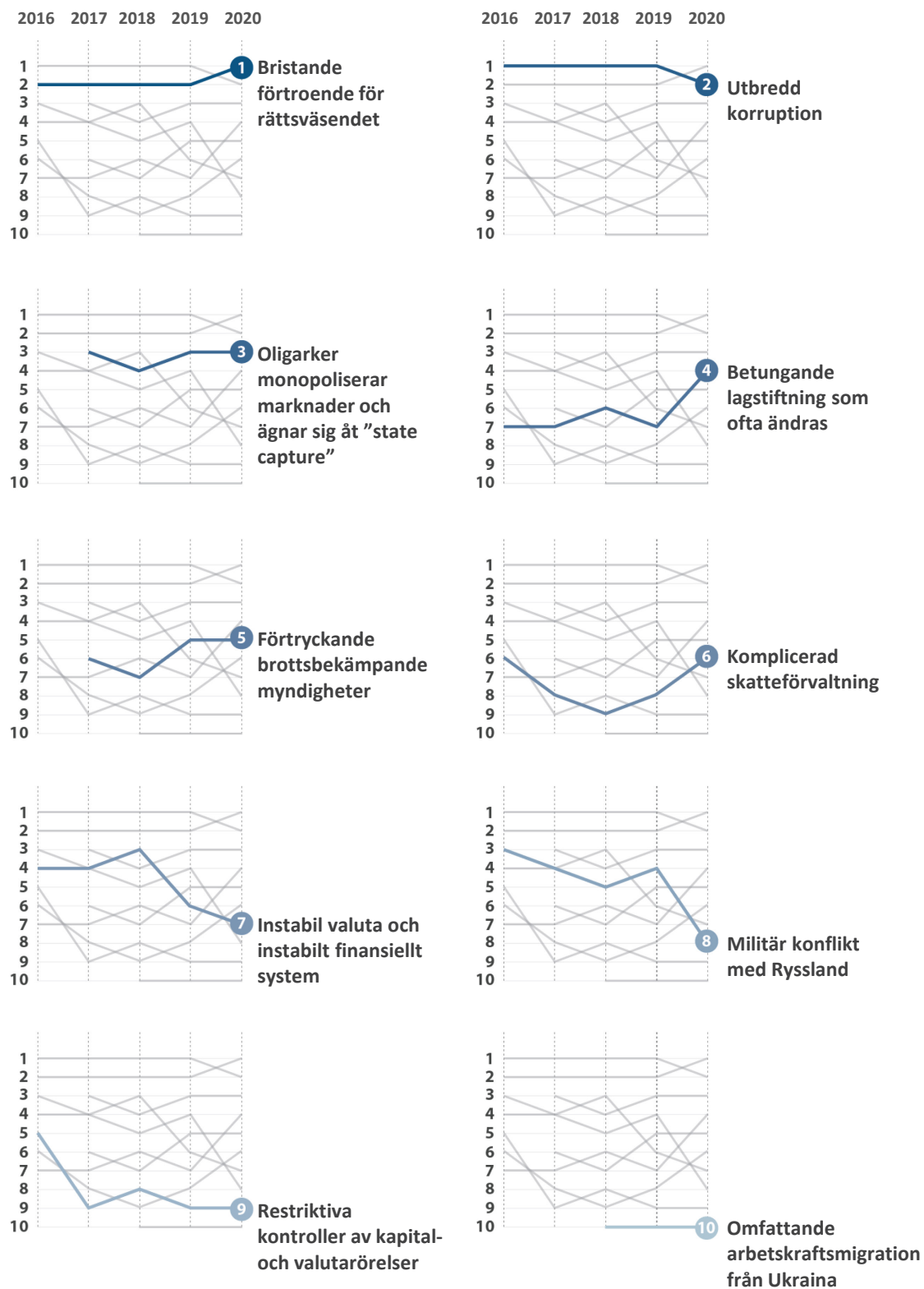
¹² *Profit shifting in Ukraine's iron ore exports*, 2018, s. 3.

Institute of Social and Economic Transformation: [Comparative analysis of the fiscal effect of tax evasion/avoidance instruments in Ukraine](#), 2020, s. 44.

¹³ Dragon Capital and the Centre for Economic Strategy, [Foreign Investor Survey](#), November 2020 och European Business Association, [Investment Attractiveness Index First Half of 2020](#).

åren har de utländska direktinvesteringarna i Ukraina legat under 2016 års nivå (se *bilaga I*).

Figur 2 – Stora hinder för utländska investeringar i Ukraina: 2016–2020

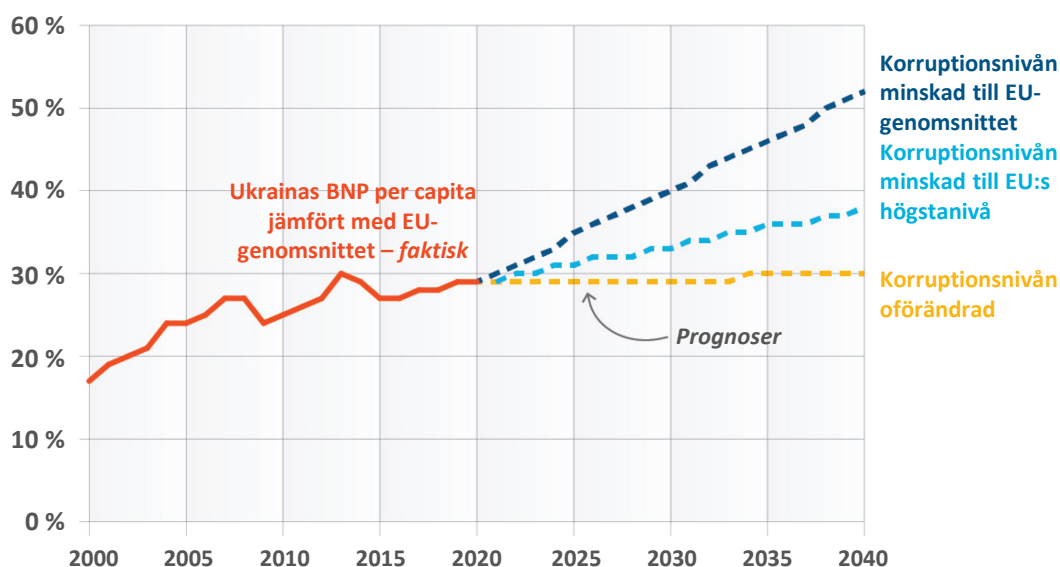


Källa: Revisionsrätten, baserat på *Foreign Investor Survey*, 2020, EBA, Dragon Capital, CES.

09 Olika studier, i synnerhet av IMF (se [figur 3](#)), har visat att det går att förutse en korrelation mellan en minskning av utbredd korruption å ena sidan och ekonomisk tillväxt och tillhörande förbättringar av medborgarnas liv å andra sidan. Olika aktörer¹⁴ är överens om att verkliga förändringar inte kan ske i Ukraina förrän man gör något åt sårbarhetens inflytande.

Figur 3 – En minskning av korruptionen bidrar till att påskynda ekonomisk konvergens med EU (IMF-studie)

Ukrainas BNP per capita jämfört med EU-genomsnittet
(%, BNP uttryckt i PPP)



Källa: Revisionsrätten, baserat på figur 6 i IMF:s landsrapport nr 17/84 om Ukraina, april 2017, och IMF:s *World Economic Outlook Database*, oktober 2020.

EU:s stöd till Ukraina

10 Ukraina är ett land inom EU:s östliga partnerskap¹⁵. EU och Ukraina har ytterligare ekonomisk integration och politisk associering som gemensamt mål. EU har därför många prioriteringar (god samhällsstyrning, ekonomi, handel, energi, klimatförändringar, rörlighet, civilsamhället och humanitärt bistånd) som man behöver

¹⁴ Världsbanken: *Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity*, 2017, punkterna 9 och 19.

IMF: *Statement by the IMF Managing Director on Ukraine*, 2019.

OECD: 4th monitoring result *Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, s. 16.

¹⁵ Det östliga partnerskapet.

ta itu med inte bara genom ekonomiskt samarbete utan även genom politisk dialog. Ukraina är det näst största stödmottagande landet inom det europeiska grannskapsinstrumentet. Totalt sett har kommissionen sedan 2014 gjort åtaganden på ungefär 5,6 miljarder euro till makroekonomiska stödprogram (MES) och 2,2 miljarder euro till biståndsprogram. Kommissionen garanterar även Europeiska investeringsbankens lån på 4,4 miljarder euro. EU är den största givaren till Ukraina¹⁶.

11 Finansieringen av det europeiska grannskapsinstrumentet måste följa rättsstatsprincipen¹⁷. Detta är ett av EU:s grundläggande värden¹⁸ och en vägledande princip för dess utrikespolitik¹⁹. I associeringsavtalet/DCFTA mellan EU och Ukraina anges dessutom att rättsstatsprincipen och kampen mot korruption är centrala element för att stärka samarbetet mellan parterna²⁰.

12 Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har försökt komma till rätta med korruptionen på ett flerdimensionellt sätt genom politisk och strategisk dialog, projektverksamhet och villkor för budgetstödprogram och makroekonomiska stödprogram. Efter avskaffandet av lagar mot korruption 2010 villkorade EU viseringsliberalisering med riktmärken, inklusive lagstiftning mot korruption och organ för korruptionsbekämpning²¹.

13 Europeiska utrikestjänsten ansvarar för politisk dialog och, tillsammans med kommissionen, för att utforma strategin för Ukraina. Som svar på den utmanande situationen i Ukraina 2014 beslutade kommissionen att vidta "särskilda åtgärder" (stödpaket)²² på årlig basis från 2014 till 2017. Kommissionen inrättade även en

¹⁶ Baserat på OECD:s utdrag från åtagandet om det officiella utvecklingsbiståndet till Ukraina, mottagarland: Ukraina, 2018–2019, genomsnitt.

¹⁷ Artiklarna 1.4 och 2.1 i [förordning \(EU\) nr 232/2014](#) om inrättande av ett europeiskt grannskapsinstrument.

¹⁸ Artikel 2 i [fördraget om Europeiska unionen](#).

¹⁹ Artikel 21.2 i [fördraget om Europeiska unionen](#) och Europeiska utrikestjänsten: *En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*, juni 2016, s. 26.

²⁰ [Associeringsavtalet](#) mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Ukraina, å andra sidan. EUT L 161, 29.5.2014, ingressen, artiklarna 1.2 e, 2 och 3 samt avdelning IV.

²¹ [Bilaga 1](#) till kommissionens genomförandebeslut om en särskild åtgärd 2016 för bekämpning av korruption och stöd till viktiga reformer till förmån för Ukraina: åtgärdsdokument för EU:s initiativ för korruptionsbekämpning i Ukraina, s. 4.

²² [Översikt över EU:s stöd](#).

särskild stödgrupp (stödgruppen för Ukraina) för att hjälpa de ukrainska myndigheterna att genomföra nödvändiga ekonomiska och politiska reformer, särskilt efter det att associeringsavtalet/DCFTA hade undertecknats. Sedan 2018 har samarbetet byggt på flerårig programplanering för perioden 2018–2020.

14 EU:s rådgivande uppdrag (EUAM)²³ är ett civilt uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som står under tillsyn av Europeiska utrikestjänsten och medlemsstaterna. Det inledde sin verksamhet i Ukraina i december 2014. Dess mandat är att hjälpa Ukraina att utveckla hållbara, ansvarsskyldiga och effektiva säkerhetstjänster som stärker rättsstatsprincipen.

²³ Rådets beslut 2014/486/Gusp av den 22 juli 2014 om Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn i Ukraina (EUAM Ukraina).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

15 Syftet med revisionen var att bedöma huruvida EU:s stöd till reformer i Ukraina hade varit ändamålsenligt i kampen mot storskalig korruption.

16 För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställde vi följande tre delfrågor till Europeiska utrikestjänsten och kommissionen:

- Har de bedömt den specifika situationen i Ukraina när det gäller storskalig korruption, och har de hjälpt Ukraina att ta itu med den situationen?
- Har det stöd till reform av rättsväsendet som de har tillhandahållit lett till de förväntade resultaten?
- Har det stöd till reformer för bekämpning av korruption som de har tillhandahållit gett de förväntade resultaten?

17 År 2016 rapporterade vi om EU:s stöd till Ukraina²⁴. Vi konstaterade att kommissionen sedan 2010 alltmer hade betonat riskerna med det oligarkiska systemet och att ytterligare konsolidering av ramen för korruptionsbekämpning fortfarande behövdes, trots att betydande åtgärder för att bekämpa korruption hade vidtagits efter Euromajdanrevolutionen. Vi kom fram till att EU:s stöd till Ukraina var delvis ändamålsenligt i kampen mot korruption.

18 Med tanke på att korruption och "state capture" av oligarker är stora problem i Ukraina (se punkterna [04–08](#)) riktade vi in vår revision på EU-stöd till reformer för att bekämpa storskalig korruption. Vi har huvudsakligen behandlat genomförandeperioden 2016–2019 och även tagit hänsyn till tidigare och nyligen inträffade händelser. Vid revisionen bedömde vi Europeiska utrikestjänstens, kommissionens och EUAM:s verksamhet men varken enskilda EU-medlemsstater eller de ukrainska myndigheternas åtgärder.

19 Som en del av vårt arbete granskade vi styrkande handlingar och intervjuade representanter från kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och EUAM för den civila säkerhetssektorn. Vi intervjuade även viktiga intressenter, inklusive Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Europarådet, Europeiska banken för

²⁴ [Revisionsrättens särskilda rapport 32/2016 EU:s stöd till Ukraina](#).

återuppbyggnad och utveckling (EBRD), IMF, projektansvariga, stödmottagare och organisationer i det civila samhället. Vid revisionen gjorde vi en detaljerad analys av två makroekonomiska stödprogram (MES III och IV) och de verksamheter som gällde bekämpning av storskalig korruption i 22 projekt (se [bilaga II](#)). Vi rådfrågade kommissionen och EUAM vid projekturvalet och valde dem som med störst sannolikhet skulle hjälpa till att bekämpa korruption. För projektaktiviteter som potentiellt motverkade storskalig korruption undersökte vi om de erfarenheter som gjorts och de riskreducerande åtgärder som vidtagits hanterade de risker som är förknippade med storskalig korruption och om insatserna var relevanta, stödde konkurrens och uppnådde resultat när det gällde reformer av rättsväsendet och mot korruption.

20 Vi besökte Ukraina under den inledande fasen, när vi fastställde revisionens inriktning och omfattning. Eftersom pandemin hindrade oss från att genomföra ett ursprungligen planerat besök på fältet i oktober 2020, hade vi videosamtal med projektansvariga och ett begränsat antal stödmottagare i stället. Trots dessa hinder kunde vi genomföra revisionen.

lakttagelser

1. EU:s strategi var inte specifikt inriktad på kampen mot storskalig korruption, och det var svårt att kontrollera strategins effekter

21 I de följande avsnitten undersöker vi om Europeiska utrikestjänsten och kommissionen

- a) identifierade storskalig korruption och det oligarkiska systemets inflytande som ett genomgripande problem och motverkade storskalig korruption med tillräckligt fokus,
- b) motverkade storskalig korruption genom ökad konkurrens och bolagsstyrning,
- c) övervakade sitt stöd tillräckligt.

1.1. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen fokuserade inte specifikt på att motverka storskalig korruption

22 Europeiska utrikestjänsten och kommissionen samlade in information från flera olika källor för att förbereda sin politik och sina stödinsatser. De upprättade dock inte något dokument med uppgifter om grundorsakerna till storskalig korruption.

23 Kommissionen har konstaterat att korruption på hög nivå har varit ett stort problem i Ukraina i många år. Redan 2014 var kommissionen väl medveten om att Ukraina dominerades av oligarker, vilket enligt kommissionen ledde till korrupta system, kännetecknade av endemiska intressekonflikter och vertikal makt²⁵. Under dialogen mellan EU och Ukraina betonade Europeiska utrikestjänsten och kommissionen behovet av att prioritera kampen mot korruption och varnade för att underlåtenhet att åtala eller införa sanktioner mot högprofilerade förövare hade skadat allmänhetens förtroende.

²⁵ Åtgärdsdokument för avtal om statsbyggande för Ukraina (projekt 3 i *bilaga II*), s. 2–4.

24 De flesta av EU:s centrala dokument²⁶ hänvisar till behovet av att bekämpa korruptionen i Ukraina, men de innehåller få specifika mål för det. Målen för associeringsagendan EU–Ukraina från 2015 innehåller en prioritering på kort sikt som formulerats på följande sätt: ”Visa upp väsentliga framsteg i kampen mot korruption, bland annat genomförande av det omfattande lagstiftningspaket mot korruption som antogs den 14 oktober 2014, till att börja med genom att inrätta både den nationella byrån för korruptionsbekämpning och det nationella organet för förebyggande av korruption och se till att de fungerar effektivt”²⁷.

25 Europeiska utrikestjänsten och kommissionen tilldelade Ukraina stöd på årlig basis från 2014 till 2017. De fastställde landstrategin (den gemensamma stödramen)²⁸ från 2018 och angav följande prioriteringar:

- a) Stärkande av institutioner och god samhällsstyrning, inklusive rättsstatsprincipen och säkerhet.
- b) Ekonomisk utveckling och marknadsmöjligheter, inklusive utveckling av den privata sektorn och förbättring av företagsklimatet.
- c) Konnektivitet, energieffektivitet, miljö och klimatförändringar.
- d) Rörlighet och direkta personkontakter, inklusive social inkludering.

26 Även om prioriteringarna inte specifikt hänvisar till kampen mot korruption kräver ett av de underliggande målen stärkt förebyggande och bekämpning av korruption och stärkta institutioner för korruptionsbekämpning, inklusive inrättande av domstolar för korruptionsbekämpning. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen betraktade korruption som en ”övergripande prioritering”²⁹, för vilken en flerdimensionell metod krävs, och inte som en enda ”prioriterad sektor”. De utvecklade dock inte en fokuserad strategi för att rikta in sig på storskalig korruption

²⁶ Associeringsavtal, särskilda åtgärder (2014–2017), [gemensam stödram för 2018–2020](#), operativa slutsatser av associeringsrådet och den operativa planen för GSFP-uppdraget EUAM Ukraina (dokumenten är inte allmänt tillgängliga).

²⁷ [Associeringsagenda EU–Ukraina 2015](#), 16 mars 2015, s. 6.

²⁸ Programplanering av det europeiska grannskapsinstrumentet (ENI) – 2017–2020 – [gemensam stödram för EU:s stöd till Ukraina](#) (2018–2020).

²⁹ Europeiska unionens råd: [Concept of operations for EU civilian advisory mission in Ukraine agreed](#), 2014, och programplanering av det europeiska grannskapsinstrumentet (ENI) – 2017–2020 – [gemensam stödram för EU:s stöd till Ukraina](#) (2018–2020).

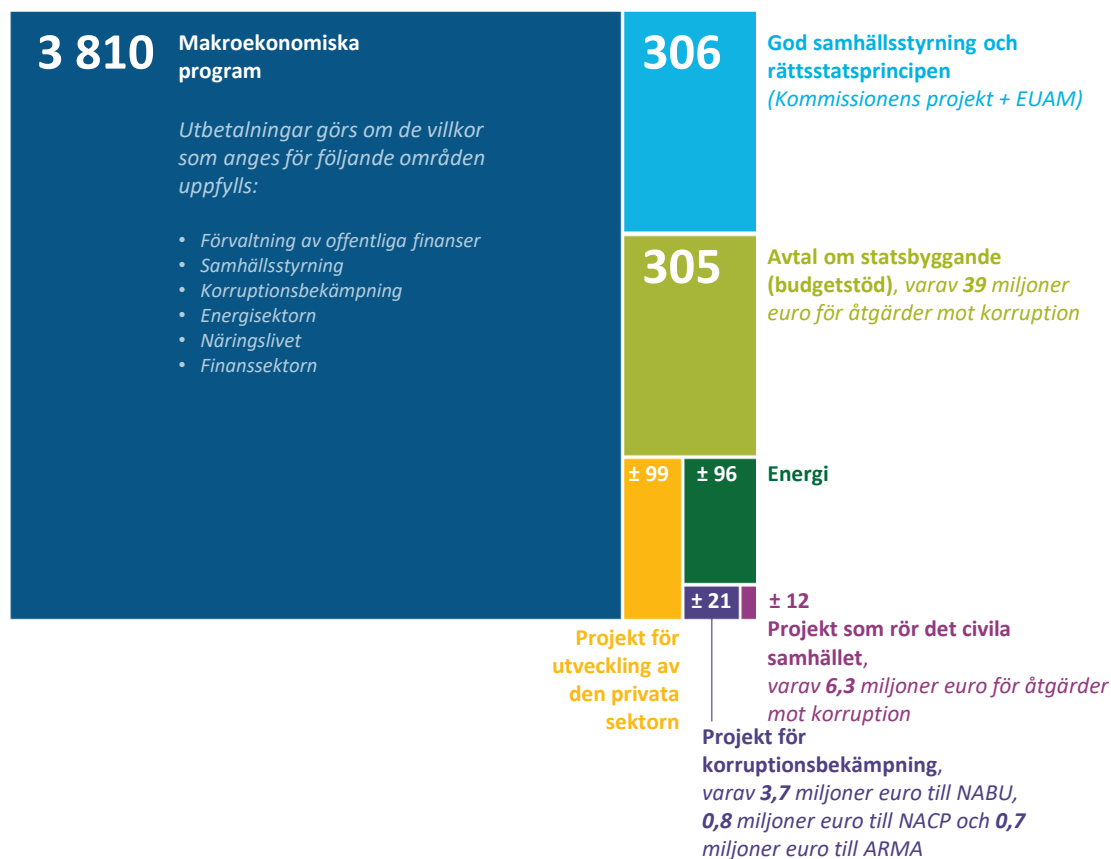
och det oligarkiska systemets dominans. Enligt vissa företrädare för den akademiska världen innebär inte det faktum att en organisation har intagit ett helhetsperspektiv att den inte behöver en strategi. En strategi är snarare ännu nödvändigare i samband med en flerdimensionell metod, eftersom den avgör hur de mål som en organisation har valt genom att analysera en given situation ska uppnås³⁰.

27 Som en del av sin metod använde Europeiska utrikestjänsten och kommissionen ett brett urval av instrument, bland annat projekt, villkor och politisk/strategisk dialog. Deras stöd omfattade olika sektorer och reformer (se punkt **25** och *figur 4*). Kommissionen ingick åtaganden på 5,6 miljarder euro till makroekonomiska stödprogram och betalade ut 1,6 miljarder euro till MES I och II, följt av 2,2 miljarder euro till MES III och IV för vilka vi analyserade villkoren för korruptionsbekämpning. Av de 2,2 miljarder euro som hade avsatts för stöd använde kommissionen 839 miljoner euro till program för kapacitetsuppbyggnad som potentiellt skulle kunna motverka korruption. Vad gäller korruption fokuserade de huvudsakligen på institutionsuppbyggnad, särskilt genom att stödja inrättandet och det operativa genomförandet av institutioner/organ för korruptionsbekämpning som ska utreda, lagföra och döma i korruptionsfall på hög nivå.

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

Figur 4 – EU-betalningar (i miljoner euro) för perioden 2014–2020 till nyckelsektorer som potentiellt motverkar korruption

(i miljoner euro)



Källa: Revisionsrätten, baserat på Cris-databasen (december 2020), EUAM-information och granskade projekt.

28 Kommissionen tillhandahöll oss en förteckning över program och projekt för perioden 2016–2020. Dessa omfattade flera olika verksamheter och stödmottagare, varav en del gällde korruption. Kommissionens spårbarhetssystem är baserat på en sektorkod för varje projekt. Kommissionen kan dock varken enkelt identifiera specifika korruptionsbekämpningsåtgärder eller beräkna finansieringen för varje stödmottagande institution.

29 Syftet med ett projekt (projekt 12 i *bilaga II*) var att förbättra genomförandet av politiken för korruptionsbekämpning i Ukraina. Även om projektets övergripande mål inte avsåg storskalig korruption omfattade dess aktiviteter att stödja institutioner för korruptionsbekämpning, organisationer i det civila samhället och journalister som undersöker fall med storskalig korruption samt identifiera korruptionsrisker.

30 Flera projekt (projekten 8, 11, 12 och 15 i *bilaga II*) tillhandahöll stöd för att identifiera korruptionsrisker i lagförslag. Sammantaget kunde dessa projekt mellan 2018 och 2020 upptäcka och till myndigheterna rapportera mer än 250 lagförslag som innebar korruptionsrisker.

31 Vi konstaterade även att elva projekt (projekten 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 och 20 i *bilaga II*) inbegrep aktiviteter som gav stöd för att inrätta eller stärka de nya organen för korruptionsbekämpning, den rättsliga ramen, rättsväsendet, utredningar och företagsklimatet som, om de genomförs ändamålsenligt, hjälper till att bekämpa storskalig korruption.

32 Förutom när det gällde utvecklingen av databasen över ”personer i politiskt utsatt ställning”, var de projekt som vi granskade inte direkt inriktade på att försöka komma till rätta med det oligarkiska systemet. Goda exempel på sådant stöd kunde ha inbegripit finansiering av expertanalyser för att identifiera skattebefrielse eller statliga stödprogram som borde stoppas samt korruptionsupplägg och ”state capture” och monopol och deras nackdelar och för att kontrollera företagsägande. Ett annat alternativ skulle ha varit att finansiera revisioner av statsägda företag. Stödet till Ukrainas parlament (*Rada*), skattemyndigheten (SFS) och kommittén mot monopolbildning (AMCU) gav inte kampen mot storskalig korruption högsta prioritet. De EU-finansierade projekten behandlade storskalig korruption inom brottsbekämpningen endast marginellt (strategiska råd och kurser om visselblåsning, lagstiftning mot korruption och integritet var några sådana aktiviteter).

33 Storskalig korruption och olagliga finansiella flöden – inbegripet penningtvätt – hänger nära samman. Som kommissionen har konstaterat³¹ är risken hög för penningtvätt utomlands, även i EU. Av de granskade projekten innehöll tre begränsade verksamheter för bekämpning av penningtvätt (projekt 7, 12 och 13 i *bilaga II*). Ett av dem (projekt 12) gav också stöd till den statliga finansiella tillsynsmyndigheten och gick utöver problemet med bekämpning av penningtvätt. Det makroekonomiska stödprogrammet innehöll ett villkor om att Ukraina skulle anta lagen om bekämpning av penningtvätt, i enlighet med associeringsavtalet och EU:s fjärde

³¹ Europeiska kommissionen: [Förteckning över länder inom ramen för EU:s bedömning av högriskredjeländer enligt direktiv \(EU\) 2015/849 och förteckning över länder med prioritet 1 \(för bedömning 2018\)](#) och kommissionens bedömningar (dokumenten är inte allmänt tillgängliga).

penningtvättsdirektiv senast i december 2019. Lagen antogs och trädde i kraft i april 2020, men behöver nu genomföras.

34 Rådet införde sanktionssystemet för förskingring 2014 för att frysa tillgångarna för 22 personer som anklagats för förskingring av statliga medel i Ukraina³². År 2020 fanns endast tio av de ursprungligen 22 namngivna personerna kvar på sanktionslistan eftersom rådet hade strukit vissa av dem efter en dom av EU-domstolen. Europeiska utrikestjänsten hade samlat in information som inte var tillräckligt tillförlitlig³³. Europeiska utrikestjänsten använde ”frysning av tillgångar” för att förhindra att pengar överfördes till andra länder innan domstolsavgöranden kunde utfärdas. Till skillnad från hur USA har agerat har dessutom Europeiska utrikestjänsten och kommissionen ännu inte föreslagit en modell för rådet som begränsar möjligheterna till inresa i EU för ukrainare som är misstänkta för storskalig korruption. Vidare rekommenderade inte Europeiska utrikestjänsten att rådet skulle införa reseförbud inom sanktionssystemet för förskingring.

35 Vi konstaterade att fyra projekt (projekten 12, 13, 14 och 16 i *bilaga II*) minskade korruptionen och sparade medel direkt. Stödmottagarna fick bidrag för att genomföra utredningar, och de bevis som samlades in genom projekten vidarebefordrades till brottsbekämpande myndigheter. Dessa projekt har bidragit till att avslöja korruptionsupplägg, öka allmänhetens medvetenhet och hålla ämnet på den politiska och offentliga dagordningen.

36 EUAM gav som en ledande aktör i reformen av säkerhetssektorn råd om utformning och aktiviteter för projekt 18 (se *bilaga II*). Även om kommissionen betalade ut 29 miljoner euro hade projektet endast levererat begränsad output när revisionen genomfördes på grund av förseningar och problem med utformningen.

37 I början var EUAM:s mandat begränsat till att ge strategiska råd för att reformera den civila säkerhetssektorn. EUAM bidrog till att bekämpa storskalig korruption genom lagstiftning och stöd till reformer av åklagarväsendet och säkerhetstjänsterna. Korruptionsbekämpning var dock inte EUAM:s huvudsakliga verksamhet, och endast två av 50 uppgifter handlade direkt om korruption. EUAM betraktade

³² Rådets förordning (EU) nr 208/2014 av den 5 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina och rådets genomförandebeslut 2014/216/Gusp av den 14 april 2014 om genomförande av beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina.

³³ Till exempel tribunalens dom (nionde avdelningen) av den 28 januari 2016 i *mål T-486/14*.

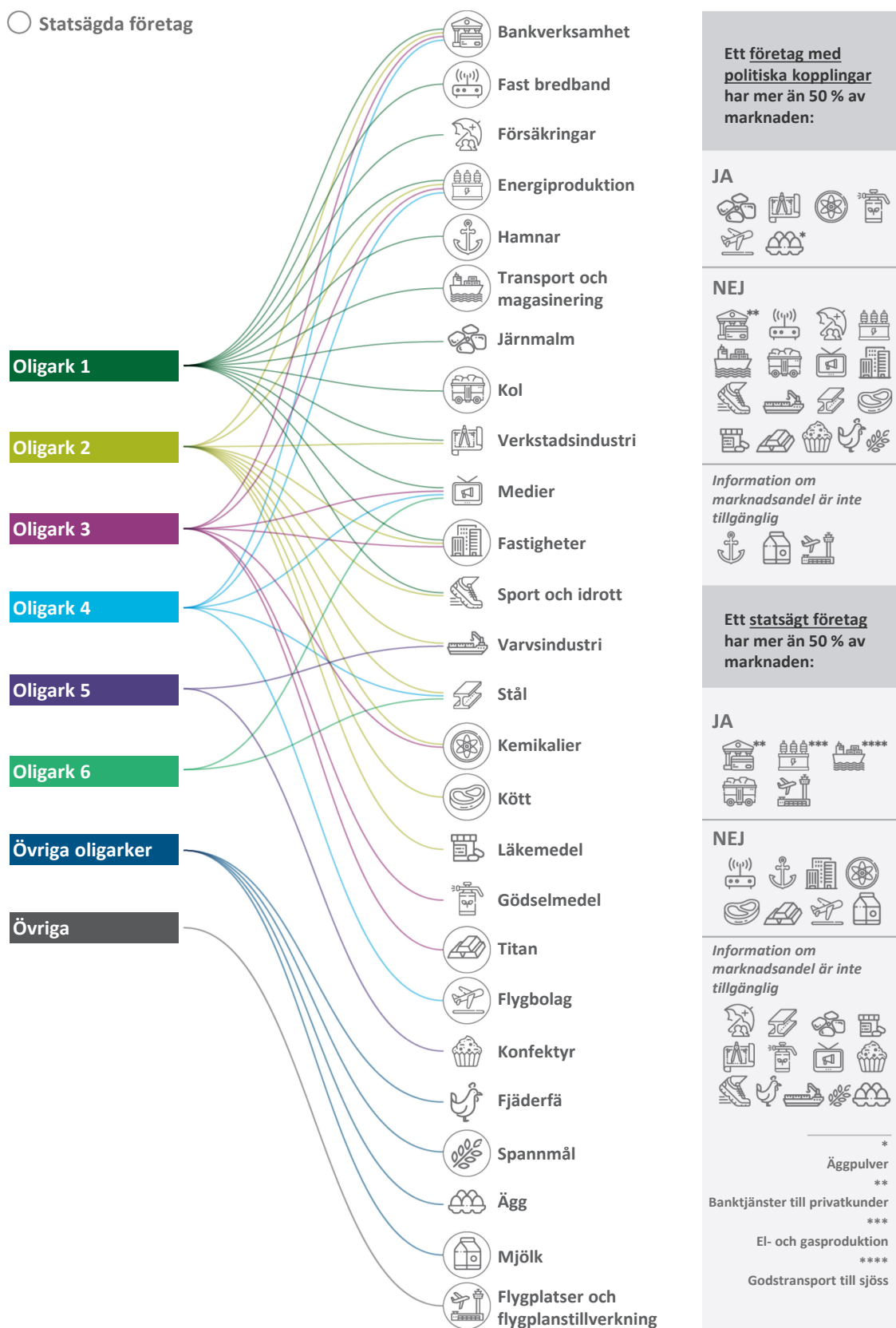
korruptionsbekämpning som en övergripande prioritering. Det tillhandahöll råd, mentorskap och stöd till riskbedömningar och program för korruptionsbekämpning. EUAM:s mandat begränsar dock dess stöd till risker som identifierats inom brottsbekämpande organ men sträcker sig inte längre än så, vilket innebär att det inte kan identifiera korruptionsupplägg som inbegriper flera aktörer.

1.2. EU:s stöd till kampen mot konkurrensbegränsande strukturer och beteenden gav begränsade resultat

38 Ukrainska oligarker dominerar ett stort antal ekonomiska sektorer och marknader med nära anknytning till statsägda företag³⁴ (se [figur 5](#)). Denna situation snedvrider konkurrensen. Även om kommissionens projekt inte fokuserade på styrning och reformer av statsägda företag stödde EU konkurrens på olika sätt (se [bilaga VI](#)).

³⁴ OECD: *State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine*, 2019, s. 30–31 och 51.
Centre for European Policy Studies: *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform*, 2018, s. 61.

Figur 5 – Kontakter med flera marknader bland företag med politiska förbindelser och statsägda företag



Källa: Revisionsrätten, baserat på Världsbankens *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine*, 2019, figurerna 16, 18 och 19.

39 Kommissionen stödde energirelaterade reformer, reformer mot korruption, reformer av rättsväsendet, bankreformer, valreformer och reformer av den offentliga förvaltningen samt stöd till undersökande journalistik. Trots detta stöd och det stöd som tillhandahölls av andra givare fortsatte oligarker och särintressen att undergräva reformarbetet.

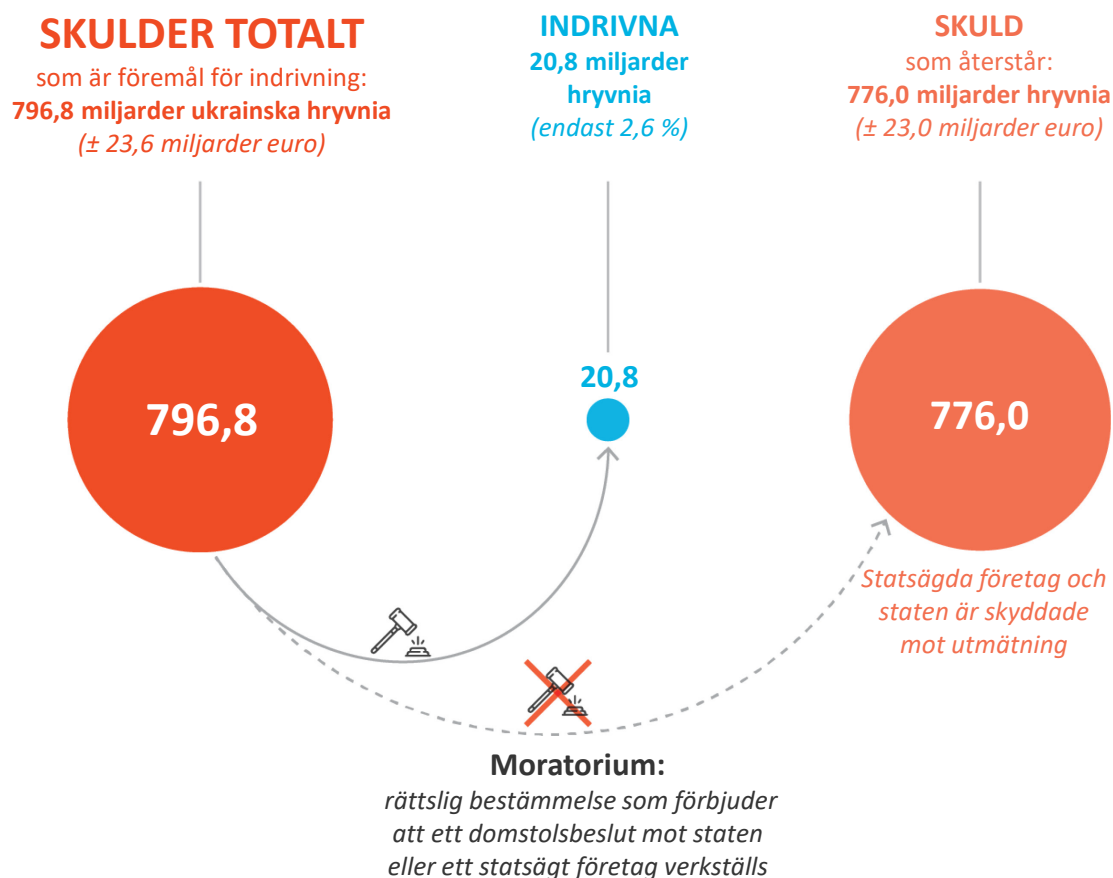
40 Politiskt förbundna personer/företag – särskilt oligarker – har påverkat den rättsliga ramen för att få en rad fördelar från staten³⁵ och använder satellitföretag som drar nytta av exklusiva förbindelser med statsägda företag³⁶ (se [figur 1](#)). EU-finansierade experter från projekt 17 (se [bilaga II](#)) identifierade flera moratorier som gjorde det möjligt för företag – huvudsakligen statsägda företag – att fortsätta bedriva handel utan att gå i konkurs eller betala tillbaka skulder som förfallit (se [figur 6](#)). Kommissionen tillhandahöll kapacitetsuppbyggnad, men krävde inte att Ukraina skulle ta bort dessa moratorier genom villkor för det makroekonomiska stödet. Dessa fördelar gynnar ”state capture” och korruption, begränsar konkurrensen på marknaden och hindrar nya aktörer från att komma in på marknaden³⁷.

³⁵ Världsbanken. *Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes*, 2018, s. 5. Enligt Världsbanken har ett företag med politiska förbindelser minst en person i politiskt utsatt ställning bland sina ägare, aktieägare eller chefer.

³⁶ OECD: *4th monitoring result: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, s. 8.

³⁷ Världsbanken: *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine*, 2019, s. 20.
European Council of Foreign Relations: *Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine*, 2016, s. 8.
OECD: *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2017, s. 8 och 53.

Figur 6 – Skulder som inte drivits in 2019



Källa: Revisionsrättens analys³⁸.

41 För att underlätta privatisering måste företagen först förbättra sin bolagsstyrning. EU bidrog till detta (se projekt 20 i *bilaga II*) genom EBRD:s konto med flera givare³⁹ (MDA) (se *figur 7*). Sedan det inrättades har 14 givare, inklusive EU, bidragit med mer än 53 miljoner euro. Flera statsägda företag (t.ex. *Naftogaz*, *Ukrzaliznytsia* [järnvägar], *Ukrenergo* [ansvarigt för energiöverföringssystem] och *Ukrposhta* [posttjänster]) har reformerat sin bolagsstyrning, särskilt genom att inrätta oberoende tillsynsorgan, såsom förespråkades av EBRD. Vi konstaterade att framsteg hade gjorts beträffande ledningen av *Naftogaz*, som har gått från att vara ett förlustdrabbat företag till att bli lönsamt och som var den näst största skattebetalaren 2019. Dessa framsteg är dock hotade i energisektorn: *Naftogaz* gick med förlust 2020 och utsåg en ny verkställande

³⁸ Revisionsrätten, baserat på information från Europarådet om projektet *Supporting Ukraine in execution of judgments of 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, s. 5, och projektet PRAVO JUSTICE.

³⁹ EBRD Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account.

direktör utan att följa ett korrekt förfarande. Detta kritiserades av den nationella byrån för förebyggande av korruption (NACP).

Figur 7 – Exempel på MDA-bidrag

Kapacitetsuppbyggnad för privatisering av statsägda företag

- Utveckling av primärlagstiftning som antas av parlamentet och sekundärlagstiftning som antas av de relevanta organen.
- Rekrytering av specialister inom bolagsstyrning och juridik för att ge råd till ministeriet för ekonomisk utveckling och handel om utveckling av en strategi och en ram (ett statligt holdingbolag) genom vilka staten skulle kunna utöva sina äganderättigheter när det gäller statsägda företag.

Vår sammanfattande bedömning

Privatiseringen av stora företag hade stannat av. Endast småskalig privatisering hade genomförts genom systemet "Prozorro.sale", varav den största var privatiseringen av Dnipro Hotel.

Kapacitetsuppbyggnad för att förbättra bolagsstyrningen

- Rättslig ram för att inrätta tillsynsorgan med oberoende ledamöter.
- Finansiering av stödgrupper för ministeriet för ekonomisk utveckling och handel och premiärministerns kansli, som specialiserar sig på styrningsfrågor avseende statsägda företag.
- Granskning av lagstiftning och regelverk för bolagsstyrning för *Naftogaz* och *Ukrtransgaz* (ansvarigt för gaslagring sedan januari 2020).
- Utveckling av handlingsplanen för bolagsstyrning för *Naftogaz*.

Vår sammanfattande bedömning

Projektet gjorde det möjligt att utse tre oberoende ledamöter till tillsynsorganet. Lagstiftning har införts, men reformprocessen kräver ytterligare politisk vilja. Reformivrare hävdar att tidigare framsteg i energisektorn är hotade.

Kapacitetsuppbyggnad för AMCU

- Anpassning av lagstiftning till EU.
- Utbildningskurser i konkurrens politik.
- Utbildningskurser om EU:s bästa praxis avseende sammanslagningar.
- Workshoppar om överprövning av offentliga upphandlingsförfaranden.

Vår sammanfattande bedömning

Projektet levererade de förväntade resultaten. AMCU:s kapacitet är dock fortfarande för svag för att avveckla monopol och hinder för fri och rättvis konkurrens.

Finansiering av ombudsmannen för näringslivet (BOC)

- 7 miljoner euro (från 2014 till 2019) för att inrätta och driva BOC i syfte att åtgärda problemet med endemisk korruption och minska de nationella myndigheternas inblandning i den privata sektorn.

Vår sammanfattande bedömning

Från starten har BOC mottagit nästan 8 000 klagomål från företag rörande de nationella myndigheterna. BOC analyserade 84 % av ärendena inom målperioden. År 2019 var 96 % av de klagande nöjda med hur BOC hade hanterat deras klagomål. Det ger rekommendationer till statliga organ och föreslår systemrelaterade rekommendationer utifrån enskilda fall. I december 2019 hade dock endast 37 % av de 321 systemrelaterade rekommendationerna genomförts.

Källa: Revisionsrätten, baserat på flera källor⁴⁰.

42 Statsägda företag måste utarbeta program mot korruption enligt lag.

Kommissionen har gett bidrag till oberoende medier och aktivister (se punkt 35) som avslöjat korruptionsupplägg som involverar statsägda företag och kommunala företag. Med undantag för dessa bidrag var EU-projekten inte inriktade på att identifiera stora korruptionsupplägg som involverar statsägda företag, och de hade inte gett stöd till utvecklingen av dessa program, trots att Ukraina har omkring 3 500 statsägda företag bara på nationell nivå (se punkt 05). EBRD:s medfinansierade MDA planerar att stödja ukrainska järnvägar på detta område, men först från 2021.

43 AMCU var inte vant vid att hantera marknadskonkurrens. Lagen om statligt stöd antogs 2014 men trädde i kraft först i augusti 2017. Under den granskade perioden konsoliderade kommissionen AMCU genom två projekt (projekten 10 och 19 i *bilaga II*) och EBRD:s MDA (projekt 20 i *bilaga II*). Fokus för EU-finansierade projekt låg på tillnärmning av lagstiftningen (anpassning av Ukrainas lagstiftning till EU:s standarder och principer) men ännu inte på kontroll av efterlevnaden av konkurrenslagstiftningen. Kommissionen stödde AMCU i inrättandet av den nya avdelningen för övervakning av statligt stöd och överprövningsgruppen för offentlig upphandling som behandlar överklaganden samt när det gällde sammanslagning och förvärv. Trots EU-finansierat stöd och den senaste tidens utveckling är AMCU inte tillräckligt starkt för att ta itu med de största fallen av statligt stöd och förefaller sakna oberoende⁴¹.

⁴⁰ Transparency International: *Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion*, 15 juli 2020. EBRD MDA, *bilaga II*: Individual Project Reports of the 2019 annual report och BOC 2019 Annual Report.

⁴¹ Europeiska kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik: *Association Implementation Report on Ukraine*, 2020, s. 20, Världsbanken:

1.3. Kommissionen och EUAM övervakar sitt stöd, men större fokus krävs på förväntade resultat och effekter

44 Kommissionen har ett system för övervakning av sina projekt. Hälften av projekten hade dock inga tydliga indikatorer, referensvärden eller mål, vilket minskade rapporteringens relevans (se [ruta 1](#)). Två av 21 projekt⁴² (12 och 15 i [bilaga II](#)) listade på ett tillfredsställande sätt output och utfall i de logiska ramarna och hänvisade till årliga mål och uppnådda nivåer.

Ruta 1

Exempel på projektutfall som inte var mätbara

Projektet *Support Justice Sector reforms in Ukraine* (projekt 6 i [bilaga II](#)) hade följande specifika mål:

- Anpassa stora aktörers politik och reformprioriteringar i en sammanhängande sektorsövergripande reformstrategi, som stöds av en genomförandeplan och ett flerårigt finansieringsprogram som säkras av ett regeringsbeslut.
- Inrätta en genomförbar sektorsamordningsstruktur.
- Tillhandahålla expertis för viktig, ännu inte antagen lagstiftning.

Den logiska ramen för projektet innehöll inte några indikatorer för att mäta dessa tre specifika mål.

Ett av de specifika målen för projektet *Enhancement of Reanimation Package of Reforms coalition* (projekt 8 i [bilaga II](#)) var att anta lagstiftning av god kvalitet för införandet av reformer i Ukraina, huvudsakligen på områden som korruptionsbekämpning, decentralisering, ekonomi, valsystem, rättsväsende, brottsbekämpning/åklagarväsende, offentlig förvaltning och media.

Indikatorn gällde antalet utarbetade och förespråkade lagar men inte deras genomförande eller effekter.

45 EU-projekt som behandlar bolagsstyrning och konkurrens (projekten 10, 19 och 20 i [bilaga II](#)) gav de förväntade resultaten (t.ex. rättsliga verktyg accepterade, kurser organiserade osv.). EU:s projekt lyckades dock inte definiera relevanta utfall (se exempel i [ruta 2](#)) och långsiktiga effekter som bidrar ändamålsenligt till kampen mot

Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine, 2019, s. 34, och OECD: *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020*, 2020, s. 484.

⁴² Exklusive makroekonomiska stödprogram och budgetstödprogram.

konkurrensbegränsande strukturer och beteende. Indikatorerna för konkurrenskraft (se [bilaga V](#) med indikatorer som ingår i den gemensamma stödramen) visar inte på några betydande framsteg. Ukrainas konkurrenskraft förblir låg.

Ruta 2

Rapportering om "utfall" som är aktiviteter eller output

"Utfallen" för ett av projekten för EBRD:s *MDA Capacity Building of Ukrainian Anti-Monopoly Committee* inbegrep följande:

- Rättsliga verktyg (kommentarer till två lagar och analys av exklusiva rättigheter) som godkänts.
- AMCU-personal som utbildats i frågor som rör den mikroekonomiska grunden för konkurrenspolitiken och EU:s bästa praxis för sammanslagningar.
- Utbildning av AMCU:s medlemmar i överprövningsgruppen för offentlig upphandling.

Projektet tog fram kommentarer till två viktiga konkurrenslagar i syfte att ge AMCU-personal praktisk vägledning om tillämpningen av de båda lagarna. Det tillhandahöll även en analys av EU-lagstiftning om beviljande av speciella eller exklusiva rättigheter. Detta är inte långsiktiga effekter.

De andra och tredje utfallen har bedömts som uppnådda, eftersom projektet gav kurser och organiserade workshoppar.

46 Kommissionen övervakade villkoren för makroekonomiskt stöd och budgetstöd, riktmärken för viseringsliberalisering och den övergripande situationen i landet genom politisk och strategisk dialog, kontakter med det civila samhällets organisationer, studier och utvärderingar. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten rapporterar offentligt om reformframstegen i Ukraina, särskilt genom rapporterna om genomförandet av associeringsavtalen och de rapporter som antas inom ramen för mekanismen för viseringsliberalisering. Det finns dock ingen offentlig rapportering om EU:s bidrag till Ukrainas framsteg i kampen mot all slags korruption. Direkt rapportering om resultat hindras av att strategiska högnivådokument som den gemensamma stödramen för EU:s stöd till Ukraina (2018–2020) eller EUAM:s operativa plan i allmänhet saknar mål (se [figur 8](#)).

Figur 8 – Exempel på brist på mål



Källa: Revisionsrätten, baserat på den gemensamma stödramen 2018–2020 och EUAM:s operativa plan.

47 EU rapporterar inte om den gemensamma stödramens indikatorer (t.ex. prestation när det gäller globala indikatorer för samhällsstyrning och graden av allmänhetens förtroende för åklagarväsendet, rättsväsendet och brottsbekämpande myndigheter samt indikatorer från Europarådets kommission för effektivisering av rättsväsendet) för att övervaka Ukrainas framsteg i ett offentligt, regelbundet och standardiserat format. Dessa indikatorer visar att Ukraina har gjort få framsteg i kampen mot korruption (se [bilagorna III](#) och [IV](#)).

48 Kommissionen använde olika rapporter från internationella organisationer för att övervaka Ukrainas framsteg i kampen mot korruption, till exempel från gruppen av stater mot korruption (Greco) och OECD. Greco konstaterade att viktiga reformer fortfarande pågick och att den bristande efterlevnaden av dess rekommendationer

(endast 16 % hade genomförts fullt ut) krävde större ansträngningar för att nå en acceptabel nivå⁴³. OECD rapporterar också begränsade framsteg⁴⁴.

49 Även om EUAM i sina rapporter övervakar uppgifter (mål), mäts de inte systematiskt mot verifierbara indikatorer. Dessutom grundar sig övervakning av utfall sällan på kvantifierbara data och anger aktiviteter och output i stället för utfall. Vidare hade EUAM inte genomfört en effektutvärdering efter mer än fem års verksamhet i landet. Detta är inte förenligt med verktyg nr 43 i EU:s verktygslåda för bättre lagstiftning⁴⁵.

2. EU:s stöd till reform av rättsväsendet: otillräckliga resultat

50 I detta avsnitt undersöker vi om kommissionen och Europeiska utrikestjänsten hade

- a) förberett sina insatser inom rättsväsendet också med sikte på att ta itu med frågan om storskalig korruption,
- b) gett stöd för en reform av rättsväsendet som gav de förväntade resultaten,
- c) främjat digitala verktyg som gav de förväntade resultaten.

2.1. Projekt för kapacitetsuppbyggnad har skapat färre fördelar än väntat

51 Reformen av rättsväsendet har varit en av Ukrainas högsta prioriteringar sedan landet anslöt sig till Europarådet 1995. År 2014 konstaterade den ukrainska regeringen själv att rättsväsendet ansågs vara en av de mest korrumperade institutionerna i landet⁴⁶.

⁴³ GRECO: fourth evaluation round *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*, Ukraina, 2020, punkt 189.

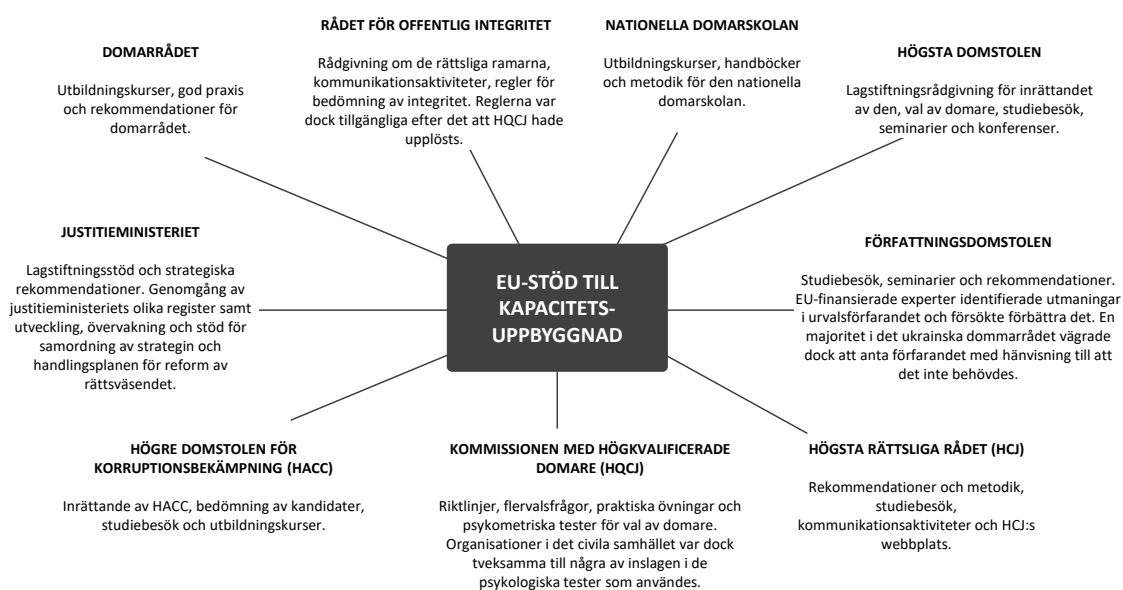
⁴⁴ OECD: *Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, framstegsuppdatering, 2019, s. 6.

⁴⁵ Europeiska kommissionen: Verktgylådan för bättre lagstiftning, VERKTYG #43 *Vad är en utvärdering och när krävs den?*

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, s. 3 och 4.

52 Kommissionen gav betydande stöd till kapacitetsuppbyggnad, till exempel genom internationella och lokala experter som tillhandahöll analyser, rådgivning, metoder, yttranden, handböcker, utbildningskurser, seminarier, rundabordsmöten, studiebesök och kommunikationsverksamhet samt stöd till inrättande av it-system (se [figur 9](#)). Oavsett annat stöd som tillhandahållits uppskattar vi att det täcker nästan 85 % av de granskade projektens budget. Kommissionen kan dock inte ge en uppskattning av de aktuella beloppen. EU-projekt hjälpte till att omarbete författningen och ett stort antal lagar och förordningar. När det gäller antagandet av lagstiftning har den rättsliga ramen anpassats närmare till EU:s standarder.

Figur 9 – Exempel på kommissionens stöd till kapacitetsuppbyggnad



Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

53 Ett av de viktigaste resultaten har varit en förenkling av domstolsväsendet och skapandet av en ny högsta domstol (projekten 6, 7 och 15 i [bilaga II](#)), som inrättades i december 2017. Projekten inom rättsväsendet levererade merparten av den planerade outputen (t.ex. gapanalys, rekommendationer, utveckling av en strategi för rättsväsendet, övervakningsverktyg, rådgivning och stöd till institutioner samt stöd till processen för att välja ut domare). Analys och övervakning av rättssystemet har hjälpt till att identifiera brister.

54 Enligt Europarådet bidrog de olika rättsliga ändringarna till att man formellt uppnådde 90 % av de lagstiftningsmässiga och institutionella målen i strategin och handlingsplanen för reformen av rättsväsendet⁴⁷.

55 Hållbarheten i kommissionens insatser och stöd till reformer hotas dock ständigt, vilket framgår av ofta förekommande lagändringar och förseningar eller snedvridningar av förordningar, vilket gör att reformgenomförandet inte blir ändamålsenligt. EU-finansierade experter från projekt 12 (se [bilaga II](#)) påpekade också att en verksamhet anses ha genomförts när en rättsakt godkänns, även om den rättsliga ramen endast genomförs delvis eller inte alls. År 2020 påpekade Venedigkommissionen att situationen var utomordentligt akut och bedömde att problemen med reformen av rättsväsendet var resultatet av en bristfällig lagstiftningsprocess, avsaknad av ett helhetsperspektiv och ordentliga konsekvensbedömningar, bristande tydlighet och bristfälligt genomförande av lagarna när de väl antagits⁴⁸. Under den granskade perioden gjordes många försök att urvattna reformer som stöddes av kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Reformerna mot korruption är ständigt hotade

- Lagen om olagligt berikande: Ukraina antog 2015 en lag som kriminaliserade olagligt berikande (ett villkor för EU:s budgetstöd), men Ukrainas författningsdomstol upphävde lagen i februari 2019 genom att förklara den författningsstridig. Resultatet blev att alla ärenden som rörde olagligt⁴⁹ berikande lades ner. EU försåg Ukrainas författningsdomstol med en inläga (s.k. amicus curiae) om författningsenligheten av att straffbelägga olagligt berikande, men dess argument godtogs inte av Ukrainas författningsdomstol. Ukrainas parlament godkände dock ett nytt lagförslag i oktober 2019 som återinförde straffrättsligt ansvar för detta brott.
- Genom politisk dialog och villkor främjade EU antagandet av ändringar av författningen för att säkerställa större oberoende för domare och författningsens ikraftträdande, vilket även skedde genom att en ny högsta domstol inrättades. EU bidrog till yrkes- och integritetsbedömningar av kandidater till högsta domstolen. I februari 2020 fastställde Ukrainas författningsdomstol att avvecklingen av Ukrainas gamla högsta domstol var författningsstridig. Den meddelade att domare vid den gamla högsta domstolen som inte hade genomgått integritets- och

⁴⁷ Europarådet: *Assessment of the 2014–2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe*, 2019, s. 4.

⁴⁸ Venice Commission Opinion No 999/2020 on Draft Law No 3711.

⁴⁹ Europeiska kommissionen och EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, *2019 Association implementation report*.

yrkesbedömningar borde ha överförts till högsta domstolen⁵⁰ på grundval av ett särskilt förfarande och särskilda kriterier, men angav inte vilka dessa var. Vid tidpunkten för revisionen hade den gamla högsta domstolen ännu inte avvecklats.

- EU förväntade sig att ett elektroniskt system för redovisning av tillgångar skulle fungera ändamålsenligt (det östliga partnerskapet, budgetstöd, handlingsplanen för viseringsliberalisering och villkoren för makroekonomiskt stöd). Den 27 oktober 2020 slog Ukrainas författningsdomstol fast att NACP:s kontrollbefogenheter i fråga om redovisningar av tillgångar och gärningen rubricerad falska redovisningar var författningsstridiga. Det ledde till att Ukrainas nationella byrå för korruptionsbekämpning (NABU) var tvungen att lägga ner mer än 100 korruptionsutredningar och den högre domstolen för korruptionsbekämpning (HACC) 17 ärenden, varav vissa rörde högre tjänstemän. I december 2020 återinförde *Rada* skyldigheten att redovisa tillgångar och straffrättsligt ansvar för falska redovisningar med mycket svagare påföljder samt återinförde NACP:s befogenheter. Tillsammans med andra internationella partner deltog EU aktivt i återställandet av sådan lagstiftning.

56 Trots att kommissionen har gett stöd till rättsväsendet i årtionden, har motståndet mot förändringar lett till stora bakslag som kommissionen genom sina analyser och riskreducerande åtgärder inte kunnat undvika. Endast hälften av de granskade projekten hade ett särskilt avsnitt om lärdomar som dragits. Kommissionens strategi för att säkerställa hållbarhet var långsiktigt engagemang i fråga om rättsstatsprincipen, politisk/strategisk dialog och villkor. Kommissionen förbättrade sin strategi genom att inrätta ett särskilt projekt för att bekämpa korruption (se punkt 29), men den villkorade inte tekniskt stöd med genomförande av tidigare rekommendationer, hållbarhet hos tidigare output eller förvaltningsintegritet. Kommissionen ställde 2021 in ett planerat projekt för partnersamverkan med Ukrainas författningsdomstol efter domstolens beslut i oktober 2020 om ogiltigförklaring av reformer mot korruption.

57 Att hålla reformen av åklagarväsendet i linje med EU:s standarder är en av de mest utmanande uppgifterna. Kommissionens program för budgetstöd krävde att lagen om reformering av riksåklagarämbetet skulle antas och träda i kraft. Även om lagen syftade till att avmonopolisera den allmänna åklagarmyndighetens befogenheter, fann utvärderare som anlits av kommissionen att lagen inte gjorde åklagarmyndigheten tillräckligt oberoende av påtryckningar från politiska aktörer. Det sätt på vilket ärenden fördelas till åklagare är inte tillräckligt robust för att förhindra inblandning. Dessutom har lagen inte genomförts fullt ut och kräver en översyn.

⁵⁰ Democracy Reporting International: *The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process*, 2020, Decision No 2-r/2020.

58 Kommissionen hjälpte den allmänna åklagarmyndigheten att ta fram en färdplan för att reformera åklagarväsendet, som bland annat innefattade inrättandet av en kvalifikations- och disciplinnämnd för åklagare (QDCP). Men trots kommissionens och EUAM:s insatser var reformprocessen inledningsvis mycket långsam (se [ruta 4](#)). Stora framsteg gjordes i september 2019 när presidenten undertecknade lagen som moderniserade åklagarmyndigheten. Detta inbegrep en minskning av antalet regionala och lokala åklagare (från 15 000 till 10 000), stängning av militäråklagarämbeten, bedömning av alla åklagare, utvärdering av prestationer och upphörande av QDCP:s verksamhet till september 2021⁵¹.

Ruta 4

Kommissionens och EUAM:s bidrag till förnyad bedömning och urval av åklagare

Reformen av åklagarväsendet 2015 syftade till att göra åklagare mer professionella, effektiva och ansvarsskyldiga. Ett uttagningsprov för att rekrytera nya åklagare ägde rum 2015. Kommissionen finansierade logistiskt stöd (resekostnader, it och tester) för att rekrytera lokala åklagare, inklusive administrativ personal.

Kommissionen gav stöd till QDCP, som inledde sin verksamhet 2017 och ansvarade för val, överföring och disciplinering av åklagare. QDCP accepterade dock inte kommissionens alla rekommendationer. Enligt organisationer i det civila samhället byggde QDCP:s integritetskontroller på självdeklarationer och inte på noggranna kontroller, och reprimanderna var få⁵². EUAM stöder därför utarbetandet av ett nytt och förbättrat system för QDCP.

Kommissionen (projekt 17 i [bilaga II](#)) har varit en av de största bidragsgivarna när det gäller åklagarnas intyg, ett första steg mot att städa upp i institutionen. Omkring 1 800 åklagare klarade inte urvalsförfarandet och har överklagat dessa beslut till domstol.

Vid en första anblick ser urvalsprocessen ut som ett steg mot större oberoende, men den genomfördes inom den allmänna åklagarmyndigheten och inte av QDCP, i strid med rekommendationerna i Grecos efterlevnadsrapport⁵³. Dessutom gällde inte detta urval den tidigare bedömda särskilda åklagarmyndigheten för korruptionsbekämpning (SAPO), riksåklagaren med ställföreträdare och åklagare som tillsatts på administrativa tjänster. EU-finansierade experter hjälper riksåklagarämbetet att se över det disciplinära systemet och inrätta ett prestationsutvärderingssystem för åklagare.

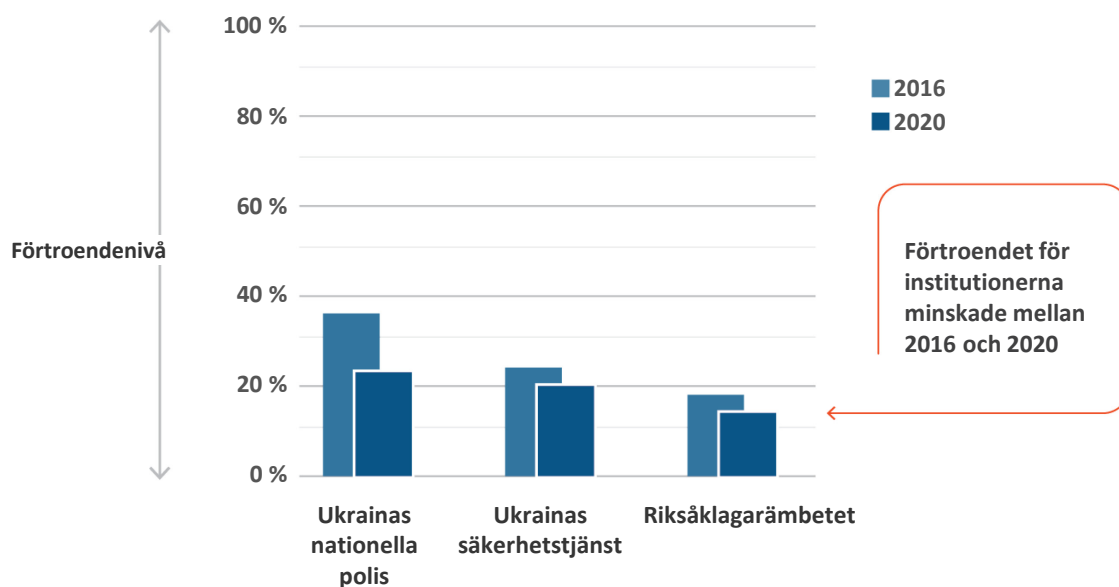
⁵¹ Centre of Policy and Legal Reform: *Political Points for 29 August – 5 September 2019*, och *Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office*, 23 september 2019.

⁵² Reanimation Package of Reforms Initiative: *Reforms under the Microscope*, 2017, s. 57.

⁵³ GRECO: fourth evaluation round: *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*, Ukraina, mars 2020, rekommendation xxiii.

59 Reformerna när det gäller brottsbekämpning och lagföring har ännu inte förbättrat förtroendet, som fortfarande är lågt (se [figur 10](#)). Flera organisationer har rapporterat fall av tjänstefel vid brottsbekämpande organ⁵⁴. En undersökning som genomförts för EUAM visar också ett minskat förtroende bland allmänheten för att EU:s och EUAM:s reformfrämjande åtgärder är tillräckliga och till hjälp (se [bilaga VII](#)).

Figur 10 – Grad av förtroende för institutioner enligt EUAM:s undersökningar: 2016 jämfört med 2020



Källa: Revisionsrätten, baserat på ukrainska opinionsundersökningar för EUAM.

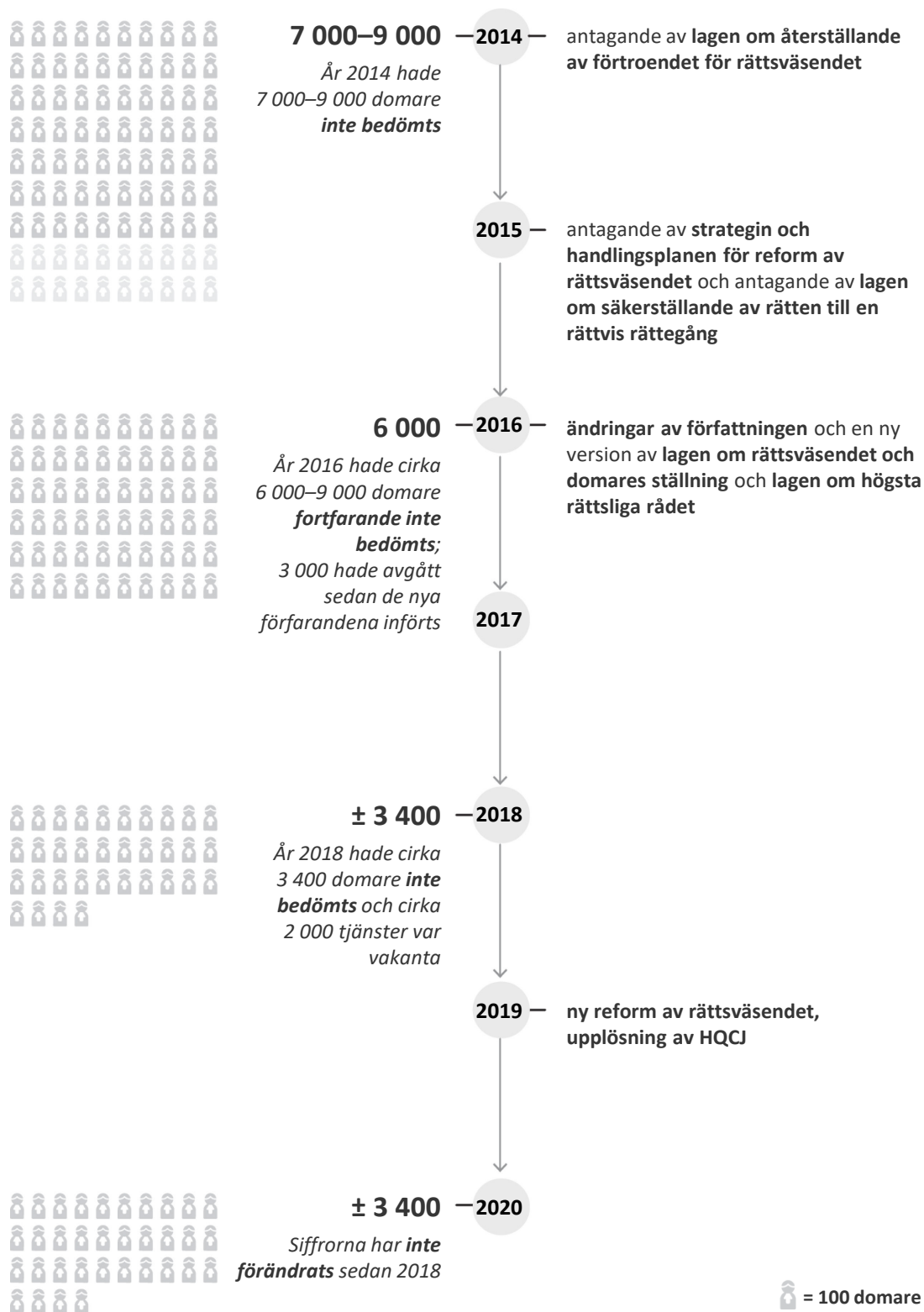
2.2. EU:s stöd till reformen av rättsväsendet har inte nått viktiga institutioner och fortsätter att drabbas av bakslag

60 Reformen av rättsväsendet krävde förnyad bedömning eller utvärdering av alla domare (se [figur 11](#)). Kommissionen gav betydande stöd till denna process, som leddes av kommissionen med högkvalificerade domare (HQCJ) med hjälp av rådet för offentlig integritet (PIC), som företrädde av organisationer i det civila samhället. Det första urvalet gällde domare vid högsta domstolen 2017. Högsta domstolen står högst i den rättsliga hierarkin. Från och med 2018 fortsatte urvalsprocessen med kandidater och befintliga domare samt HACC-domare. I det senare fallet användes ett innovativt

⁵⁴ Europarådet: *Corruption undermines human rights and the rule of law*, 19 januari 2021, brittiska inrikesministeriet: *Country Policy and Information Note Ukraine: Organised crime and corruption*, september 2019, s. 9, 19 och 25; UKRAINE 2019 HUMAN RIGHTS REPORT, European Council of Foreign Relations: *Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky*, augusti 2019.

förfarande med det offentliga rådet för internationella experter – ett särskilt rådgivande organ bestående av erkända internationella juridiska experter – som bistod HCJ.

Figur 11 – Tidslinje för bedömning av domare

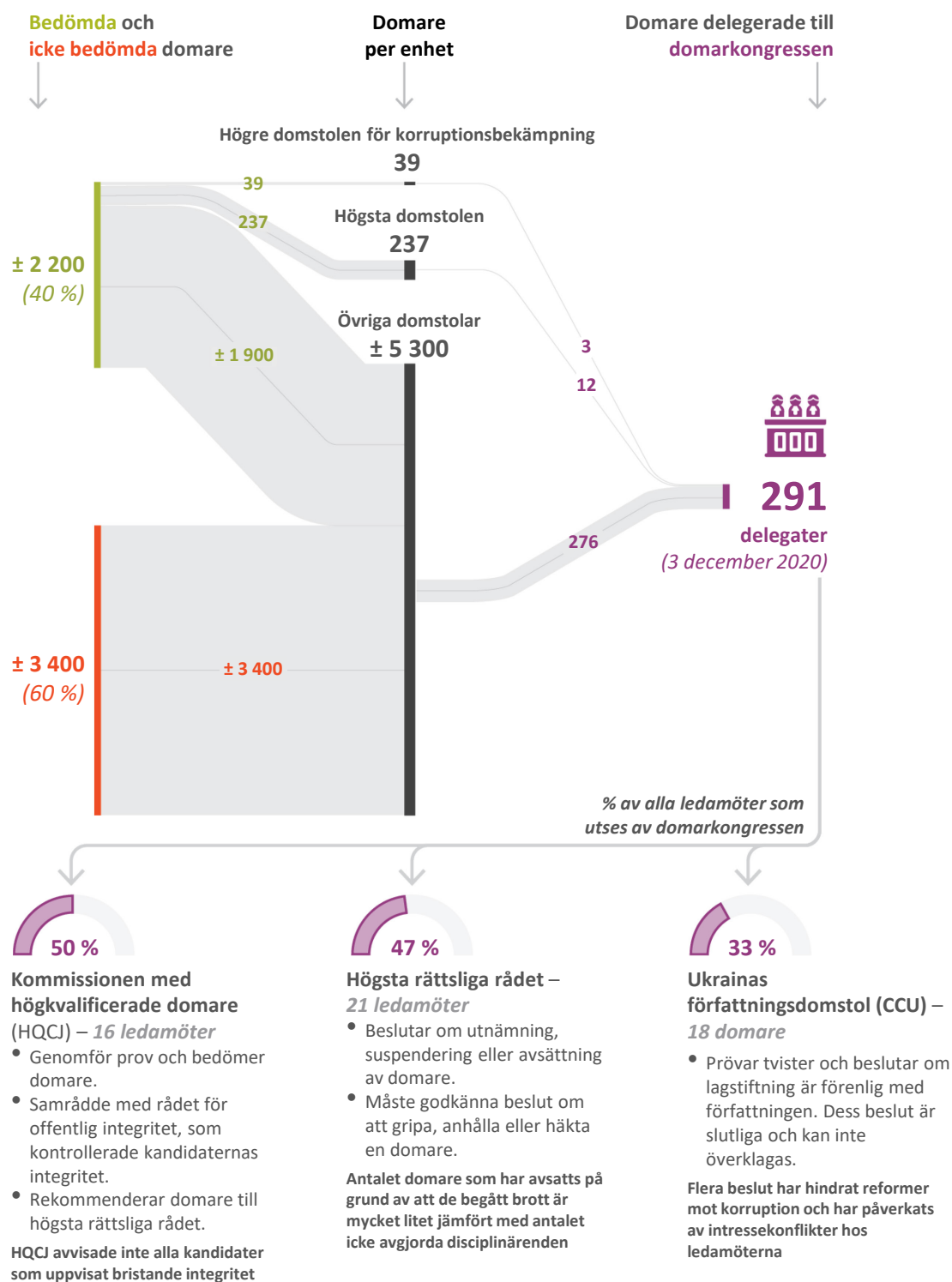


Källa: Revisionsrätten, baserat på data från PRAVO JUSTICE, DE JURE FOUNDATION och Europarådets kommission för effektivisering av rättsväsendet (Cepej).

61 Tillsammans med andra givare krävde kommissionen – genom sitt program för budgetstöd (projekt 3 i *[bilaga II](#)*) – att ändringar av författningen och en lag om inrättande av ett högsta rättsligt råd (HCJ) skulle antas för att garantera rättsväsendets oberoende och integritet. Kommissionens stöd till urvalsprocessen och reformen av rättsväsendet är i farozonen. Systemet för utnämningar av domarkongressen inbegrep huvudsakligen domare som inte hade utvärderats (se *[figur 12](#)*).

62 CCU, HCJ och HQCJ har även strategiska roller i rättssystemet. Deras medlemmars integritet är därför avgörande men kontrollerades inte när de utnämndes (se exempel i *[bilaga VIII](#)*). Som en del av det makroekonomiska stödprogrammet krävde kommissionen i juli 2020 att en etikkommission skulle inrättas med ett mandat att kontrollera HCJ-medlemmars integritet. När revisionen genomfördes hade detta villkor inte uppfyllts. Varken detta villkor eller skyldigheten att utföra integritetskontroller av andra höga rättsliga organ, som HQCJ och CCU, infördes i de makroekonomiska stödprogrammen innan reformen inleddes.

Figur 12 – Bedömning av höga rättsliga organs integritet och oberoende



Källa: Revisionsrätten, baserat på flera källor⁵⁵.

⁵⁵ Cepej-statistik (från 2020) över antalet domstolar, Venedigkommissionens yttranden 969/2019, 999/2020 och 1012/2020 samt DEJURE FOUNDATION, *Proposal for a model for selecting trustworthy judges*, 21 juni 2019.

63 Under många år har EU:s politiska dialog betonat behovet av att reformera rättsväsendet för att öka allmänhetens förtroende, som varierade mellan 5 % och 12 % 2015⁵⁶. Det är även en av indikatorerna för att mäta EU:s förväntade resultat. Förtroendet är dock fortfarande mycket lågt, 2019 var det mellan 14 % och 17 %⁵⁷.

2.3. Kommissionens stöd till utveckling av digitala verktyg för att bekämpa korruption hämmas av problem med uppgiftskvaliteten och avoghet mot förändringar och reformer

64 EU:s projekt inbegrep ett antal digitala verktyg för att bidra till att förhindra korruption. Stöd gavs särskilt för att betala för urvalsprov inom rättsväsendet, för att digitalisera hanteringen av korruptionsbekämpande organs elektroniska ärenden (se [ruta 5](#)), för att uppdatera databasen över personer i politiskt utsatt ställning⁵⁸, utveckla webbplatser, bidra till plattformen ProZorro för offentlig upphandling och förbereda den elektroniska ärendehanteringen för konkursförvaltare, notarier och privata utmätningsmän. Det civila samhället tog initiativ till e-plattformen ProZorro och DoZorro för offentlig upphandling för att garantera öppenhet och kontroll. Dessa verktyg hjälper till att upptäcka korruption och kan motverka visst korrupt beteende. Kommissionen finansierade indirekt utvecklingen av ProZorro och kurser som en del av EBRD:s MDA. Det civila samhället utvecklade även plattformen för personer i politiskt utsatt ställning. Den sistnämnda sammanställer information från olika register, inklusive redovisning av tillgångar, och kan användas av finansinstitut för att utföra kontroller.

Ruta 5

Kommissionens stöd till det elektroniska ärendehanteringssystemet

Kommissionen gav råd om att modernisera det föråldrade elektroniska ärendehanteringssystemet inom rättsväsendet i syfte att täcka hela kedjan från utredningar till systemet med villkorliga domar. De nationella myndigheterna hade

⁵⁶ KIEV INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIOLOGY, *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, och EUAM:s opinionsundersökningar, 2015–2019.

⁵⁷ Razumkov Center Ukraine 2019–2020: *Broad Opportunities, Contradictory Results*, Democratic Initiatives Fund: *Survey results*, juni 2019 och EUAM:s opinionsundersökningar, 2015–2019.

⁵⁸ Offentligt register över personer i politiskt utsatt ställning i Ukraina.

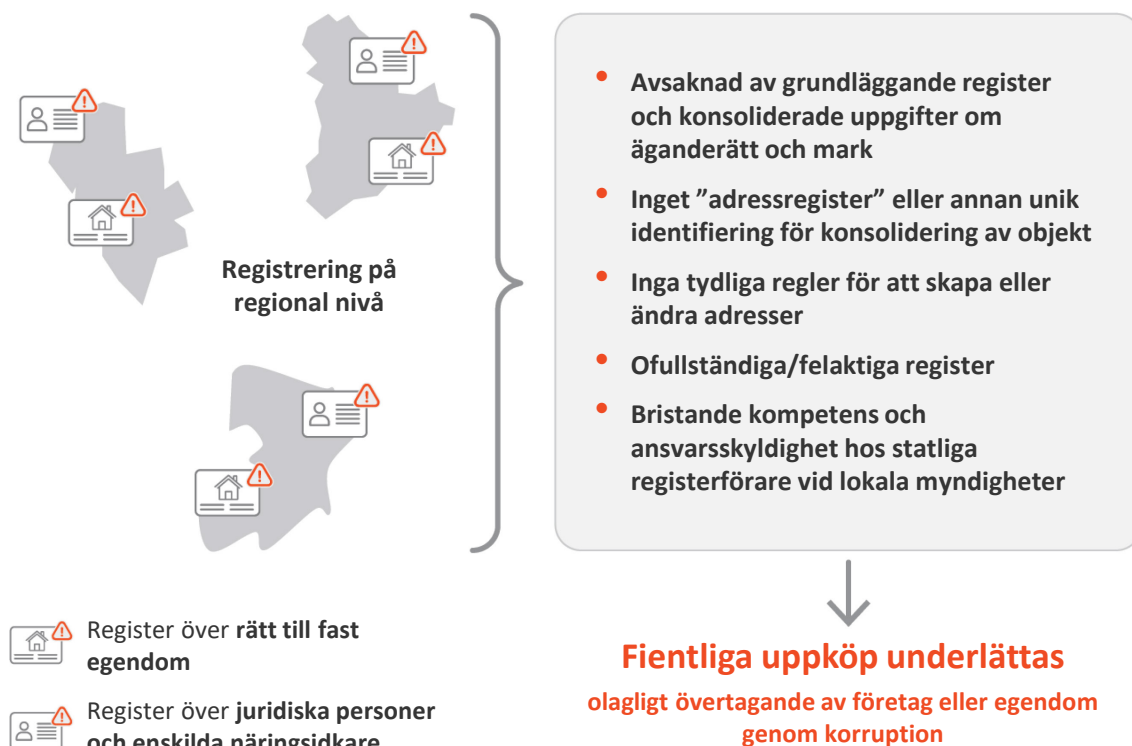
dock ingen tydlig bild av rättsväsendet och inga ändamålsenliga mekanismer för att samordna alla aktörer inom rättsväsendet. Därför kunde kommissionen endast främja dialog mellan de olika aktörerna och ge rekommendationer om upplägget och färdplanen.

Kommissionen finansierade utvecklingen av ett elektroniskt ärendehanteringssystem för korruptionsbekämpningsorganen (projekt 12 i [bilaga II](#)), men vid tidpunkten för revisionen var det ännu inte anslutet till domstolssystemet. För att göra systemet aktivt krävde kommissionen därför att ändringar av straffprocesslagen ska ingå i det sista makroekonomiska stödprogrammet (undertecknat i juli 2020) för att det ska verkställas.

65 Kommissionen finansierade NABU:s datalager, som möjliggör automatiska sökningar och kopplar samman olika databaser. Kommissionen upphandlade även datahanteringssystem för justitieministeriet i syfte att digitalisera dokument och underlätta sökningar.

66 Kommissionens bedömning av de register som användes i rättsväsendet var ett användbart stöd (projekten 6 och 17 i [bilaga II](#)). I synnerhet uppmärksammade experter bristen på interoperabilitet mellan register, avsaknaden av unika identifierare, avsaknaden av överenskomna adresser och bristen på eller felaktigheter i de data som registrerades. Alla dessa problem gjorde dubbelkontroller svårare, vilket försenade verkställandet av domstolsbeslut (projekt 6 i [bilaga II](#)) och underlättade olagligt övertagande av företag eller egendom genom korruption, även kallat "fientliga uppköp" (se [figur 13](#)). För att säkerställa äganderätten gav kommissionen stöd på ett antal områden (se [figur 14](#)).

Figur 13 – Decentraliserade och felaktiga register underlättar övertagande



Källa: Revisionsrätten, baserat på information från projekten *Support for Justice Sector Reforms in Ukraine* och *PRAVO JUSTICE*.

Figur 14 – Kommissionens stöd för att säkerställa äganderätten



Källa: Revisionsrätten, baserat på projektdokumentation.

67 Inrättandet av portalen för öppna data⁵⁹ var ett viktigt steg mot ökad öppenhet och minskade möjligheter till korruption. Ett av villkoren för budgetstöd 2016 var tillgång till offentliga register. Även om Ukraina har gjort framsteg på detta område kvarstår flera brister:

- Höga avgifter och restriktiva sökfunktioner begränsar användningen av offentliga register.
- Antalet öppna statliga register som krävs enligt lag har ännu inte uppnåtts.
- Kvaliteten på registren är ojäm.

68 En förutsättning för att den senaste tekniken (t.ex. stordata och datautvinning) ska kunna användas som förebyggande verktyg för att bekämpa korruption är att man löser de problem som skapas av bristen på tillförlitliga uppgifter (t.ex. i register).

69 De makroekonomiska stödprogrammen III och IV innehöll flera villkor för bättre tillgång till information (offentliggörande av revisionsrapporter, offentliga upphandlingskontrakt och kontroll av information om företagsägande).

3. Kommissionen gav stöd till korruptionsbekämpande institutioner, men de kämpar för att kunna leverera förväntade resultat

70 I följande avsnitt undersöker vi om kommissionen hade

- a) fastställt relevanta villkor för att bekämpa storskalig korruption och samlat in och analyserat tillräckligt med information för att bedöma framstegen,
- b) gett stöd till institutioner för korruptionsbekämpning som gav de förväntade resultaten.

3.1 Kommissionen gav huvudsakligen stöd till reformen mot korruption genom villkor men gjorde en skönsmässig bedömning av framstegen

71 Kommissionen använde villkor för korruptionsbekämpning – främst rättsliga och institutionella förändringar – för att säkerställa att dessa nya korruptionsbekämpande enheter inrättades och blev operativa. De villkor för korruptionsbekämpning som

⁵⁹ Portal som ger medborgarna kostnadsfri tillgång till uppgifter.

angavs i lånen för makroekonomiskt stöd kompletterar budgetstödet och åtgärderna för viseringsliberalisering. Det sätt på vilket villkoren utformades gav dock ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom tydliga referensvärden och mätbara mål ofta saknades. Generellt var det inte tillräckligt fokus på korrekt genomförande av lagar och åtgärder mot korruption och inte heller på konkreta resultat. Villkoren riktades dessutom in på det nya systemet för korruptionsbekämpning men inte tillräckligt eller tillräckligt tidigt på de rättsliga och brottsbekämpande sektorernas integritet och oberoende (se punkterna 61 och 62).

72 Kommissionens bedömningar av budgetstöd, visaliberalisering och makroekonomiska stödvillkor byggde på information som lämnats av myndigheterna, det civila samhället och EU-finansierade experter samt internationella organisationer. När det var uppenbart att villkoren inte uppfylldes minskade kommissionen utbetalningen av budgetstöd (endast 52,5 % av 2016 års delbetalning betalades ut) och ställde in den tredje MES III-delbetalningen på 600 miljoner euro. Den första MES IV-delbetalningen på 500 miljoner euro gjordes dock strax efteråt.

73 Kommissionen kunde endast föreslå Europaparlamentet och rådet att viseringskravet skulle upphävas om den bedömde att alla riktmärken hade uppfyllts. Kommissionen gjorde emellertid en skönsmässig bedömning av hur villkoren hade uppfyllts, vilket ledde till en alltför positiv bedömning. Vår analys visade att ett av de tre riktmärkena för korruptionsbekämpning som gällde handlingsplanen för viseringsliberalisering⁶⁰ visserligen hade uppnåtts, men att de två andra endast uppnåtts delvis (se [ruta 6](#)). Detta ledde inte till att det visumfria systemet omprövades.

Ruta 6

Exempel på villkor/riktmärken för korruptionsbekämpning där bedömningsproblem förekom

Handlingsplan för viseringsliberalisering

Tillämpa lagstiftning om att förebygga och bekämpa korruption, se till att det oberoende organet för korruptionsbekämpning fungerar effektivt, ta fram etiska koder och utbildning om korruptionsbekämpning som särskilt är riktade till offentliga tjänstemän som arbetar med brottsbekämpning eller i rättsväsendet.

I sin sjätte rapport konstaterade kommissionen att framsteg hade gjorts med att anta lagstiftning och inrätta institutioner för korruptionsbekämpning. Även om

⁶⁰ Handlingsplan för viseringsliberalisering, grupp 2.3.1: Förebyggande och bekämpning av organiserad brottslighet, terrorism och korruption, 2010.

detta riktmärke (tillämpning av lagstiftning) inte hade uppfyllts vid tidpunkten för bedömningen, ansågs det ha uppnåtts på grundval av de ukrainska myndigheternas positiva utveckling och åtaganden.

Budgetstödprogram

Ett effektivt system för verifiering av redovisningar av offentliga tjänstemäns tillgångar, inkomster och utgifter har införts och fungerar, avskräckande sanktioner har införts för redovisning av falska uppgifter, tröskeln för redovisning av utgifter har sänkts betydligt och en gemensam webbportal för inlämning i elektronisk form och offentliggörande av redovisningar med öppen åtkomst till portalen har upprättats. Andra bestämmelser om offentliggörande av tillgångar utgör en förbättring av samarbetet med det civila samhället och internationella intressenter.

I november 2016 bedömde kommissionen att denna indikator hade uppnåtts fullt ut eftersom NACP hade fått mer än 100 000 redovisningar och regelverket fanns på plats. Systemet var dock inte helt ändamålsenligt. Kommissionen var medveten om NACP:s brister vad gällde verifieringen av redovisningarna. I januari 2018 valde slutligen kommissionen att inte godkänna den tredje delbetalningen av MES III eftersom mekanismen för att verifiera tillgångsredovisningar som lämnats in av offentliga tjänstemän ännu inte var på plats.

Makroekonomiskt program III, andra delbetalningen (2017)

Inrätta en nationell byrå för korruptionsbekämpning, en särskild åklagarmyndighet för korruption och ett nationellt organ för förebyggande av korruption samt se till att de är oberoende och fungerande, det vill säga försedda med de ekonomiska resurser, den personal och den utrustning som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

Kommissionen hävdar att villkoret endast fokuserade på upprättandet av institutioner för korruptionsbekämpning och bedömde därför att det hade uppnåtts. Vi uppfattar att villkoret också innebar att institutionerna skulle vara oberoende och operativa.

Organen hade upprättats och hade inlett sitt arbete, men det var tveksamt om SAPO och NACP var oberoende. SAPO är en del av riksåklagarämbetet och därför ännu inte helt oberoende.

3.2 De korruptionsbekämpande institutioner som EU har hjälpt till att inrätta har fortfarande svårt att leverera de förväntade resultaten

74 Den nationella strategin för bekämpning av korruption för 2014–2017 krävde att korruptionsbekämpande institutioner skapades (de viktigaste visas i [figur 15](#)). Europeiska utrikestjänsten och kommissionen uppmuntrade också regeringen att

inrätta dessa och få dem att fungera effektivt. De har gett stöd till inrättandet av specialiserade korruptionsbekämpande institutioner, medan rättsväsendet och de brottsbekämpande myndigheterna i betydande grad har underminerats av korruption.

Figur 15 – Organ och institutioner för korruptionsbekämpning och deras uppgifter

NACP	Nationella byrån för förebyggande av korruption	• Utvecklar och genomför politik för bekämpning av korruption, särskilt strategier mot korruption. • Övervakar offentliga tjänstemäns livsstil. • Verifierar redovisningar av tillgångar. • Fastställer om intressekonflikter relaterade till offentliga tjänstemän föreligger. • Granskar finansiering av politiska partier och skydd av visselblåsare.
NABU	Nationella byrån för korruptionsbekämpning	• Undersöker korruptionsfall på hög nivå. • Samlar in relevanta, tillåtna och tillförlitliga bevis.
SAPO	Särskilda åklagarmyndigheten för korruptionsbekämpning (en del av riksåklagarämbetet)	• Övervakar NABU:s utredningar. • Säkerställer att det finns tillräckligt med tillförlitliga bevis mot de svarande. • Tar korruptionsfall på hög nivå till domstol.
HACC	Högre domstolen för korruptionsbekämpning	• Specialiserad domstol vars jurisdiktion inkluderar korruptionsfall på hög nivå. • Avgör ärenden som utreds av NABU.
ARMA	Ukrainas byrå för återvinning och förvaltning av tillgångar	Hittar, spårar och förvaltar tillgångar som härrör från korruption och andra brott.

Källor: Revisionsrätten, baserat på åtgärdsdokumentet från EU:s initiativ mot korruption i Ukraina (fas II), Chatham House: *The struggle for Ukraine*, 2018, teknisk utvärdering av Ukrainas byrå för återvinning och förvaltning av tillgångar utförd av EUACI.

Nationella byrån för förebyggande av korruption

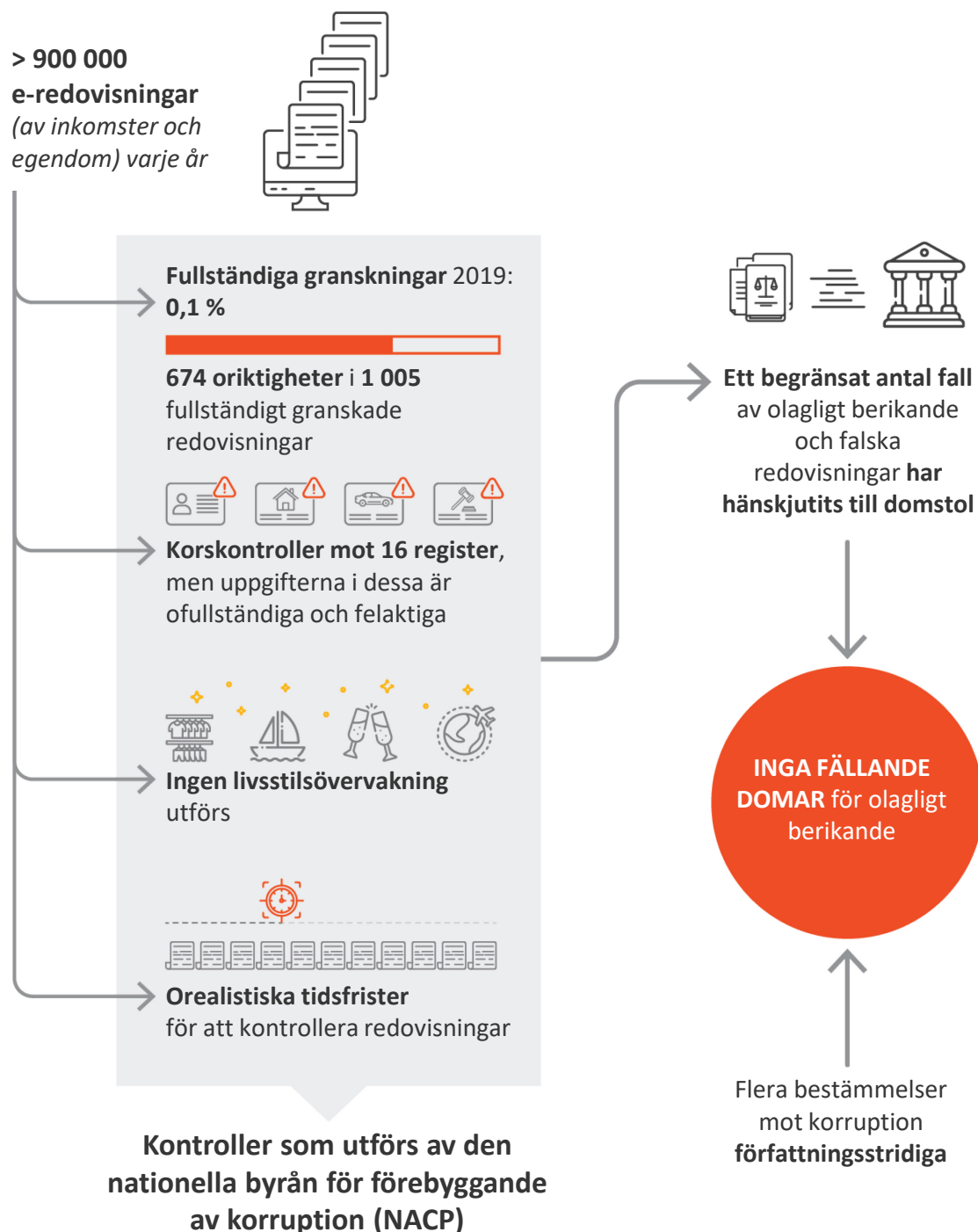
75 NACP utarbetade en nationell strategi för korruptionsbekämpning för 2018–2020 baserat på genomförandet av den tidigare strategin. EU-finansierade experter som anställdes inom ramen för projekt 12 (se *bilaga II*) bedömde att cirka 40 % av den tidigare strategin och det statliga programmet slutfördes och att 30 % av målen uppnåddes delvis. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen välkomnade det

ukrainska ministerrådets godkännande av strategin i april 2018, men den antogs aldrig av parlamentet. De EU-finansierade projekten och EUAM gav ytterligare rekommendationer när det gällde förslaget till nationell strategi mot korruption för 2020–2024. Dokumentet godkändes vid första behandlingen i parlamentet i november 2020. Den andra behandlingen pågick när vi färdigställde vår rapport.

76 Trots kommissionens stöd uppfyllde NACP:s kontrolluppgifter fortfarande inte Grecos rekommendationer⁶¹. Flera EU-villkor innehöll krav på ett ändamålsenligt system för verifiering av tillgångar. Men systemet med elektronisk redovisning av tillgångar är inte så ändamålsenligt som det borde vara. Det har inte förekommit några fällande domar för olagligt berikande (se [figur 16](#) och [ruta 6](#)). Men att göra redovisningarna av tillgångar offentliga fungerar som ett förebyggande verktyg.

⁶¹ GRECO Fourth evaluation round: *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, rekommendation i andra delen är inte uppfylld.

Figur 16 – Begränsad ändamålsenlighet hos systemet för redovisning av tillgångar



*Källa: Revisionsrätten, baserat på Grecos fjärde utvärderingsrunda *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*, december 2019, rekommendation ii, den andra MES IV-delbetalningen *Information note to the European Council*, 26 maj 2020 och projektdokumentation för projekt 12: *Anti-corruption and support to key reforms*.*

77 Det EU-finansierade MDA-projektet och EUAM hjälpte till att utarbeta program mot korruption (se punkt 37), och NACP godkände dem därefter. Merparten av dem tog dock inte itu med de viktigaste korruptionsriskerna, och förfarandet behandlades som en formalitet⁶².

78 Kommissionen minskade så småningom sitt engagemang i NACP efter det att byråns anseende hade fläckats, till exempel villkorade kommissionen it-stöd med framsteg på viktiga insatsområden. Andra givare hade upphört att ge bistånd tidigare när den negativa utvecklingen noterades.

79 Med kommissionens stöd fastställdes en ny struktur för NACP i oktober 2019. I januari 2020 utsågs också en ny chef för NACP efter att ha klarat ett uttagningsprov under överinseende av den internationella urvalskommittén.

Nationella byrån för korruptionsbekämpning

80 Nationella byrån för korruptionsbekämpning (NABU) har ett gott rykte i det internationella samfundet. Även om EU:s politiska stöd har bidragit till att hålla NABU operativt och oberoende hotas byrån ständigt av motståndare som använder sig av medel som anklagelser om tjänstefel. EU-finansierade experter lade fram utkast till förslag om NABU:s jurisdiktion, men denna lagstiftning är också ständigt hotad (t.ex. upphävande av rätten att väcka talan mot korruptionsrelaterade handelsavtal⁶³). I september 2020 förklarade Ukrainas författningsdomstol att viktiga bestämmelser i NABU-lagen var författningsstridiga. Detta kommer att påverka utnämningen av chefen, det civila tillsynsrådet, och den oberoende granskning som ännu inte har genomförts⁶⁴.

81 Kommissionen och EUAM anordnade ett stort antal utbildningskurser, workshoppar och studiebesök och gav också NABU vägledning med fokus på utredningsuppgifter. NABU:s statistik visar att det har gjorts framsteg när det gäller öppna utredningar (se [figur 17](#)). Byrån beräknade sin ekonomiska nytta för samhället genom att jämföra sin budget (30 miljoner euro) med de ekonomiska konsekvenserna

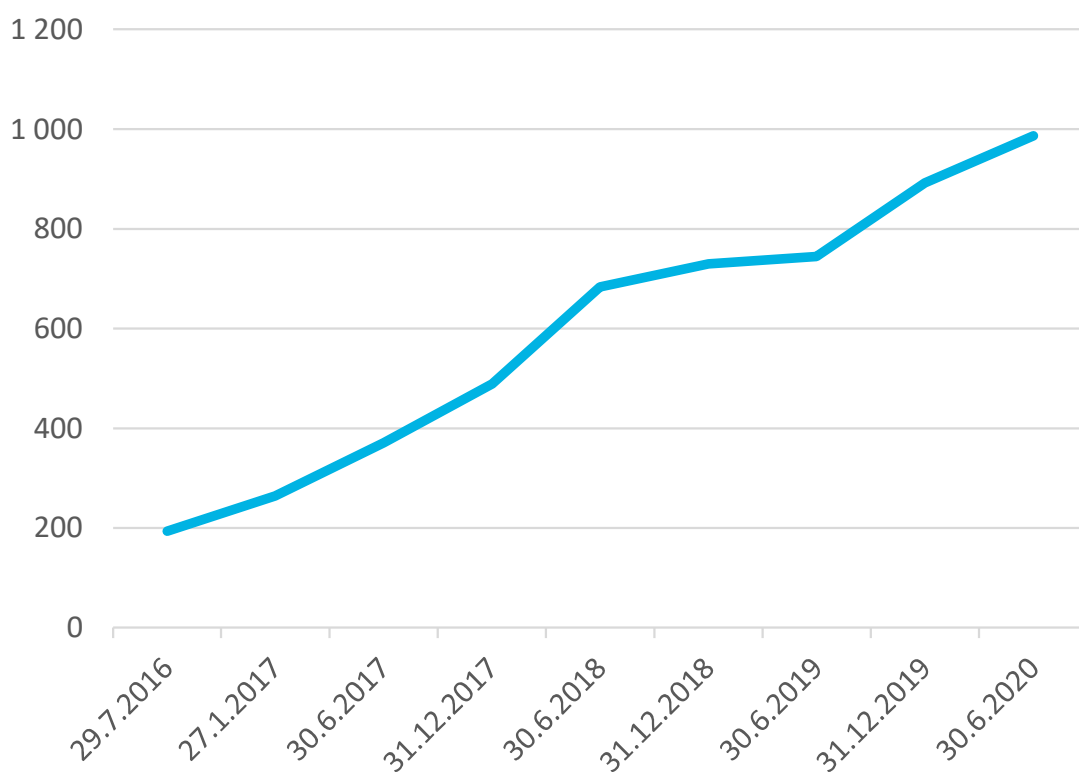
⁶² OECD: *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia – Progress and Challenges, 2016–2019*, 2020, s. 31.

⁶³ Europeiska kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik: *Association Implementation Report on Ukraine*, 2019, s. 9.

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

(förluster på 450 miljoner euro som undvikits)⁶⁵. Dess kapacitet att utreda fall på hög nivå har ökat avsevärt, särskilt jämfört med antalet profiler på hög nivå som utreddes innan NABU inrättades⁶⁶. De flesta fall rör statsägda företag⁶⁷, och omkring 18 % av delgivningarna om misstanke inbegrep högre tjänstemän⁶⁸. Vid tidpunkten för revisionen undersökte NABU stora korruptionsupplägg, såsom ärendet *Rotterdam + och Privatbank*⁶⁹.

Figur 17 – Ökning av antalet pågående NABU-utredningar (brottmålsprocesser)



Källa: Revisionsrätten, baserat på NABU:s halvårsvisa rapporter.

82 NABU är dock bara en länk i kedjan för att bekämpa korruption. Resultatet av NABU:s utredningar är beroende av faktorer som åklagare och kriminaltekniker som kan validera bevis. NABU hävdade att dess arbete länge har hindrats av Ukrainas

⁶⁵ NABU report, January-June 2010.

⁶⁶ OECD: Istanbul Anti-Corruption Action Plan, *4th Round of Monitoring*, Ukraina, 2017, s. 11 och 143.

⁶⁷ NABU report, January-June 2020.

⁶⁸ NABU report, July-December 2019.

⁶⁹ OECD: *Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework*, 2019, s. 41, och NABU: *Former PrivatBank top managers notified of suspicion.*

nationella säkerhetstjänst (SBU)⁷⁰, som äger den tekniska utrustningen för avlyssning och har nödvändig personal, en brist på avlyssningsrättigheter och otillräcklig tillgång till register. Genom sin politiska dialog bedrev EU framgångsrikt tillsammans med andra givare lobbyverksamhet för en lag (som så småningom antogs i oktober 2019) som gör det möjligt för NABU att utföra hemliga utredningar med avlyssning. I praktiken, och trots EU:s deltagande, behåller SBU dock kontrollen över avlyssningen.

Särskilda åklagarmyndigheten för korruptionsbekämpning

83 Även om SAPO ansvarar för att ta korruptionsärenden på hög nivå till domstol utgör det fortfarande en del av riksåklagarämbetet och är därför inte helt oberoende. Utöver EUAM-verksamheten gav kommissionen stöd främst genom fyra projekt (projekten 6, 12, 13 och 15 i *bilaga II*). Uppnåendet av framgångsrika utfall undergrävdes av det begränsade oberoendet hos SAPO:s ledning och eftersläpningen av ärenden⁷¹. Kommissionen minskade sitt stöd efter avlyssningsskandalen 2018 och hävdade att chefen för SAPO hade utövat påtryckningar på åklagare och domstolar⁷².

Högre domstolen för korruptionsbekämpning

84 Innan HACC inrättades i september 2019 hade ett betydande antal korruptionsärenden på hög nivå förhalats i domstolarna efter att ha vidarebefordrats av SAPO/NABU, ett faktum som OECD betecknade som ”chockerande”⁷³. Mot bakgrund av denna situation har det internationella samfundet⁷⁴ och organisationer i det civila samhället argumenterat för inrättandet av en oberoende domstol med ett tillförlitligt rekryteringsförfarande. Som en del av sin dialog 2016 begärde Europeiska utrikestjänsten och kommissionen att lagstiftning skulle antas för HACC.

85 Kommissionen gav betydande stöd till inrättandet av HACC (se *figur 9*). Efter ett transparent uttagningsprov utsågs 38 domare i april 2019. Den länge emotsedda domstolen, som består av både en första instans och en andra instans för överprövning, inledde sitt arbete officiellt den 5 september 2019 och började utreda sina första högnivåärenden under det sista kvartalet av 2019.

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.

⁷¹ Europeiska kommissionen: *Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine (Phase II)*, s. 6.

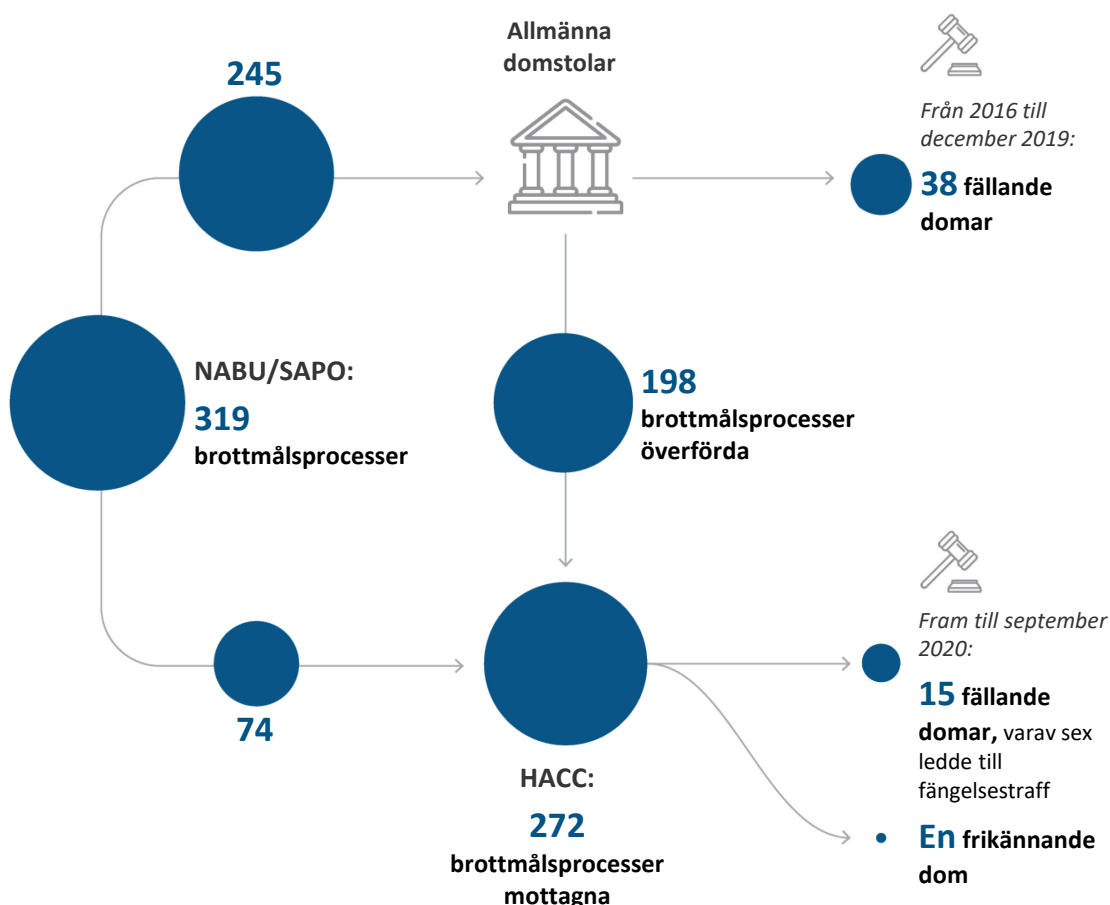
⁷² ANTAC: *Register of dumped cases*.

⁷³ OECD: Istanbul Anti-Corruption Action Plan, *4th Round of Monitoring*, Ukraina, 2017, s. 155.

⁷⁴ OECD: Anti-Corruption Reforms in Ukraine, *Round 3: Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, mars 2015, s. 84.

86 I september 2020 hade HACC avgett 16 fällande domar och en frikännande dom (se [figur 18](#)). Jämfört med de allmänna domstolar där korruptionsärenden har förhalats i många år har HACC börjat visa sina första lovande resultat. Dess ändamålsenlighet, oberoende och hållbarhet hotades dock vid tidpunkten för revisionen.

Figur 18 – Statistik över brottmålsprocesser



Källa: Revisionsrätten, baserat på [NABU-rapporter](#), en presentation av [Transparency International](#) och projekt 12: *Anti-corruption and support to key reforms*.

Byrån för återvinning och förvaltning av tillgångar

87 Projekt 12 (se [bilaga II](#)) som finansierades av EUAM och kommissionen hjälpte till att inrätta byrån för återvinning och förvaltning av tillgångar (ARMA) från första början. I projektet ingick att göra en teknisk bedömning och ge ARMA lagstiftningsstöd. Projektet finansierade också it-verktyg (t.ex. basutrustning, ARMA:s webbplats och videokonferensutrustning) och utbildning. Byrån startade från grunden och all

personal behövde utbildas. ARMA ökade sin kapacitet att spåra och förvalta tillgångar och har hanterat ett ökande antal återvinningar av tillgångar⁷⁵.

88 Fram till och med oktober 2020 hävdade ARMA att det hade hittat och spårat olagligt erhållna tillgångar till ett värde av mer än 100 miljarder ukrainska hryvnia (nästan 3 miljarder euro). Dock är ARMA:s mandat begränsat, eftersom det endast får hitta och spåra tillgångar när det uppmanas av brottsbekämpande myndigheter att göra det. Trots att ARMA förvaltar en ökad volym av tillgångar utgör detta belopp endast 4 % (cirka 119 miljoner euro) av alla spårade belopp.

⁷⁵ ARMA rapporterade om sin verksamhet 2019.

Slutsatser och rekommendationer

89 Vi konstaterade att trots att EU har stöttat reformer för att bekämpa korruption och bidragit till att minska möjligheterna till korruption, är storskalig korruption fortfarande ett stort problem i Ukraina. Reformen av rättsväsendet har drabbats av bakslag, korruptionsbekämpande institutioner är hotade, förtroendet för sådana institutioner är fortfarande lågt och antalet fällande domar till följd av storskalig korruption är litet.

90 Oligarker och särintressen över hela Ukraina är grundorsaken till korruption och de största hindren för rättsstatlighet och ekonomisk utveckling i landet. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen var väl medvetna om de många förbindelserna mellan oligarker, höga tjänstemän, regeringen, parlamentet, rättsväsendet och statsägda företag. Europeiska utrikestjänsten har ännu inte föreslagit någon modell som begränsar möjligheterna till inresa i EU för ukrainare som är misstänkta för storskalig korruption och hindrar dem från att använda sina tillgångar i EU. Även om kampen mot korruption nämns i centrala EU-dokument finns det ingen övergripande strategi specifikt för storskalig korruption. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen hanterade korruption som en övergripande prioritering och kanaliserade medel och insatser genom en rad olika sektorer, bland annat genom stöd till de institutioner som har till uppgift att bekämpa korruption på hög nivå. Den sektorsövergripande strategin var inte tillräckligt inriktad på storskalig korruption (se punkterna [22–28](#) och [34](#)).

91 EU:s projekt för initiativ mot korruption var uteslutande inriktat på korruption, särskilt genom sitt stöd till korruptionsbekämpande institutioner som hanterar storskalig korruption. Inget av de andra projekten vi granskade hade det övergripande målet att specifikt minska storskalig korruption, men hälften av dem inkluderade verksamhet som tog itu med problemet. Storskalig korruption och olagliga finansiella flöden, inklusive penningtvätt, är nära kopplade till varandra, men de projekt som vi granskade innehöll ett mycket litet antal åtgärder för att hantera riskerna för penningtvätt. Kommissionen fastställde också villkor för att främja reformer inom dessa områden i sina makroekonomiska stödprogram (MES) och riktmärken för viseringsliberalisering. EU:s rådgivande uppdrag (EUAM) stödde de ukrainska myndigheterna i deras försök att reformera den civila säkerhetssektorn. Det samarbetade med brottsbekämpande myndigheter för att minska korruption som en av dess övergripande prioriteringar. EUAM:s mandat omfattar dock inte bekämpning av storskalig korruption (se punkterna [29–37](#) och [71–73](#)).

Rekommendation 1 – Utforma och vidta specifika åtgärder som är inriktade på storskalig korruption

För att minska den storskaliga korruptionen bör Europeiska utrikestjänsten och kommissionen

- a) som en del av EU:s flerdimensionella tillvägagångssätt för att komma till rätta med korruption ta fram ett strategidokument om hur storskalig korruption ska förhindras och bekämpas, inbegripet "state capture"; dokumentet bör identifiera nyckelåtgärder inom en väldefinierad tidsram och vara inriktat på bakomliggande orsaker, inbegripet den oligarkiska strukturen,
- b) tillsammans med medlemsstaterna och internationella partner analysera och överväga en modell för att förhindra att enskilda ukrainare (oligarker och personer som står under deras inflytande) som misstänks för storskalig korruption reser in i EU och använder sina tillgångar där,
- c) öka övervakningen av och stödet till genomförandet av lagstiftning mot penningtvätt i Ukraina.

Tidsram: Slutet av 2022.

92 Kommissionens stöd till projekt för det civila samhället och oberoende medier var en rimlig åtgärd för att förebygga och upptäcka korruption. Till exempel har det civila samhället utvecklat ProZorro-plattformen och plattformar för personer i politiskt utsatt ställning, som båda lade grunden för att övervaka reformer och uppmärksamma den allmänna opinionen på korruption och maktmissbruk ([ruta 4](#) och punkterna [29](#), [35](#) och [64](#)).

Rekommendation 2 – Bedöm och anpassa omfattningen av stödet till organisationer i det civila samhället och undersökande journalistik

För att öka öppenheten och främja reformer bör kommissionen

- a) bedöma och anpassa omfattningen av sitt stöd till det civila samhället och till undersökande journalistik genom att lägga särskild vikt vid att bekämpa korruption och genom att stödja insatser för att minska inflytandet från medier som ägs av oligarker,

- b) stödja stödmottagare i det civila samhället i utvecklandet av systematiska övervakningsmekanismer (t.ex. en resultattavla) för att följa upp genomförandet av korruptionsreformer och regelbundet dokumentera de resultat som uppnås av de finansierade projekten.

Tidsram: Slutet av 2022.

93 Det råder bred enighet om att ekonomiskt inflytelserika individer och företag i en situation med "state capture" erhåller fördelar från staten, särskilt genom statsägda företag. Kommissionen har stött privatiseringen av stora statsägda företag. Den fokuserade på deras bolagsstyrning i sin politiska dialog och sina makroekonomiska stödvillkor, men dessa reformer är hotade. Den har också stött Ukraina i uppbyggandet av antimonopolkommitténs institutionella kapacitet, men vid tidpunkten för revisionen var kommittén fortfarande för svag för att kunna genomföra konkurrenspolitiken. Mycket större insatser krävs, särskilt eftersom så många företag i Ukraina har status som oligopol eller monopol (se punkterna [38–43](#)).

Rekommendation 3 – Bidra till att ta bort hinder för fri och rättvis konkurrens

För att främja rättvis konkurrens bör kommissionen

- a) identifiera och undvika att stödja (via projekt, lån och garantier) de företag som står under oligarkers inflytande och som skapar hinder för fri och rättvis konkurrens,
- b) stödja de ukrainska myndigheternas ansträngningar att avveckla monopol under oligarkiskt inflytande när det finns oro för att den fria och rättvisa konkurrensen sätts ur spel,
- c) ge förstärkt institutionellt stöd till antimonopolkommittén i syfte att öka dess kapacitet och oberoende och samtidigt försöka se till att kommittén har integritet och åtar sig att genomföra reformer.

Tidsram: Slutet av 2023.

94 Kommissionen har ett system för övervakning och utvärdering av sitt stöd. För hälften av de granskade projekten är det dock svårt att bedöma i hur stor utsträckning de har bidragit till att bekämpa korruption, eftersom utfallen inte är mätbara (på grund av brist på referensvärden, mål och relevanta indikatorer) utan avser output och aktiviteter. Dessutom har EUAM inte offentliggjort sin effektutvärdering (se punkterna [44–49](#)).

95 Även om Europeiska utrikestjänsten och kommissionen varje år rapporterar om reformframstegen i Ukraina finns det ingen särskild rapportering om framstegen när det gäller EU:s bidrag i kampen mot alla typer av korruption. Rapporteringssystemet bygger inte på på förhand fastställda mål och indikatorer jämfört med referensvärden (se punkterna [45–47](#), [55–57](#) och [71](#)).

Rekommendation 4 – Förbättra övervakning och rapportering för att informera och vidta korrigerande åtgärder vid behov

Europeiska utrikestjänsten, kommissionen och EUAM bör

- a) förbättra övervakningssystemet och det offentliga rapporteringssystemet (baserat på tydliga och specifika mål, på förhand fastställda målvärden och indikatorer och jämfört med referensvärden), särskilt när det gäller bekämpning av storskalig korruption i Ukraina, genom att fokusera på EU:s bidrag,
- b) kräva att projektansvariga fyller i de logiska ramarna för sina projekt ordentligt genom att jämföra projektresultat med referensvärden och förväntade mål.

Tidsram: Slutet av 2022.

96 Bristande reformvilja och motstånd mot reformer av korruptionsbekämpningen och rättsväsendet ledde till stora bakslag som inte kunde undvikas med riskreducerande åtgärder. I en utmanande miljö är hållbarheten i tidigare resultat ständigt hotad (se punkterna [55–58](#)).

97 Kommissionen och EUAM har gett intensivt stöd till reformer av rättsväsendet, särskilt till högre domstolen för korruptionsbekämpning, som nu har levererat sina första resultat i form av fällande domar. Kommissionen och EUAM gav betydande stöd för att bedöma domares och åklagares kvalifikationer och integritet. Medlemmar i rättsliga styrande organ, ett betydande antal domare och vissa åklagare har dock fortfarande inte genomgått integritetsprövning (se [figur 18](#), [ruta 4](#) och punkterna [60–63](#) och [84–86](#)).

98 Kommissionen hjälpte till att inrätta och utveckla de nya institutionerna för korruptionsbekämpning. Men om en länk i den institutionella kedjan är svag kan kedjan inte fungera ordentligt. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har arbetat för att säkerställa en ram för korruptionsbekämpning som ständigt hotas och försöka förankra denna inom det lokala sammanhang som befintliga organisationer utgör. Att försöka integrera de nya institutionerna i den befintliga miljön är dock en ständig kamp (se punkterna [74–88](#)).

Rekommendation 5 – Betona integritet och reformåtaganden när institutioner ges stöd till kapacitetsuppbyggnad

För att göra EU:s stöd ändamålsenligare bör kommissionen och Europeiska utrikestjänsten

- a) när de ger institutionellt stöd till rättsliga och brottsbekämpande institutioner samt åklagarinstitutioner betona kriterierna integritet och reformåtaganden (dvs. genomförande av tidigare rekommendationer, hållbarhet hos tidigare output och ledningens integritet),
- b) när de tillhandahåller stöd sträva efter att se till att integritetsbedömningar görs för viktiga tjänster inom rättsväsendet och brottsbekämpande myndigheter (dvs. domare vid författningsdomstolen, domstolsansvariga och medlemmar av kommissionen med högkvalificerade domare och det högsta rättsliga rådet).

Tidsram: Slutet av 2022.

99 EU:s projekt bidrog även till att skapa ett antal digitala verktyg för att förhindra korruption, men flera verktyg krävde ytterligare åtaganden av de nationella myndigheterna. Att bedöma justitieministeriets register visade sig vara en god hjälp för att identifiera brister, särskilt bristen på exakta uppgifter. Kontrollen av den elektroniska redovisningen av tillgångar påverkas av felaktigheter i vissa av de register som konsulteras. Olagligt övertagande av företag eller egendom är ett allvarligt problem i Ukraina och en stor risk för investerare. Kommissionen försöker ta itu med detta problem (punkterna [64–69](#) och [76](#)).

Rekommendation 6 – Stöd digitalisering av register

För att öka insynen i offentliga register, skydda äganderätten och granska användningen av offentliga medel bör kommissionen stödja digitaliseringen av de viktigaste offentliga registren. Stödet bör öka deras interoperabilitet och datakvalitet och säkra hanteringen av dem.

Tidsram: Slutet av 2022.

100 Samordning av EU:s villkor med andra givare har bidragit till att ändra författningen, stärka den rättsliga ramen och inrätta institutioner. Ett antal villkor var emellertid inte tillräckligt specifika och möjliggjorde ett visst spelrum. Genom att konstatera att framsteg hade gjorts bedömde kommissionen att vissa villkor var uppnådda. Vår bedömning är dock mer kritisk, särskilt när det gäller utfall (se punkterna [61](#) och [71–73](#)).

101 Kommissionen använde ursprungligen villkor endast i begränsad utsträckning för att reformera rättsväsendet och fokuserade först på de konstitutionella förändringar som behövdes för att omorganisera rättsväsendet och på att bygga upp institutionerna för korruptionsbekämpning. I sitt senaste makroekonomiska stödprogram (juli 2020) krävde kommissionen integritetskontroller när det gällde viktiga rättsliga styrande organ. Dessutom har vissa framsteg kullkastats av särintressen. Ett av de senaste försöken var författningsdomstolens beslut att förklara elektronisk redovisning av tillgångar författningsstridig. EU:s och internationella påtryckningar ledde till att lagstiftarna återinförde skyldigheten att redovisa tillgångar och sanktioner i händelse av bristande efterlevnad, men sanktionerna är inte tillräckligt avskräckande. Europeiska utrikestjänstens och kommissionens ansträngningar förhindrade vissa bakslag men är konstant hotade (punkterna [55](#), [61](#), [71](#) och [73](#) samt [ruta 3](#) och [figur 16](#)).

102 Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har förespråkat förbättringar av bolagsstyrningen för det stora antalet statsägda företag i Ukraina och att man underlättar privatisering av dem. EU-finansierade experter har dock dragit slutsatsen att moratorier som förbjuder verkställande av domstolsbeslut och skyddar statsägda företag från konkurs eller återbetalning av skulder är ett stort problem (se punkterna [38–41](#)).

Rekommendation 7 – Fastställ strängare villkor för kommissionens stöd

För att garantera och säkra reformer bör kommissionen när den utformar och bedömer villkor för makroekonomiskt stöd

- a) ställa strikta krav på reformering av rättsväsendet, åklagarmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter, särskilt i syfte att säkerställa deras oberoende och integritet,
- b) på ett dokumenterat sätt undersöka villkoren för att upphäva moratorier för statsägda företag i syfte att inkludera sådana villkor i ett framtida makroekonomiskt stödprogram.

Tidsram: Slutet av 2022.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, i Luxemburg den 20 juli 2021.

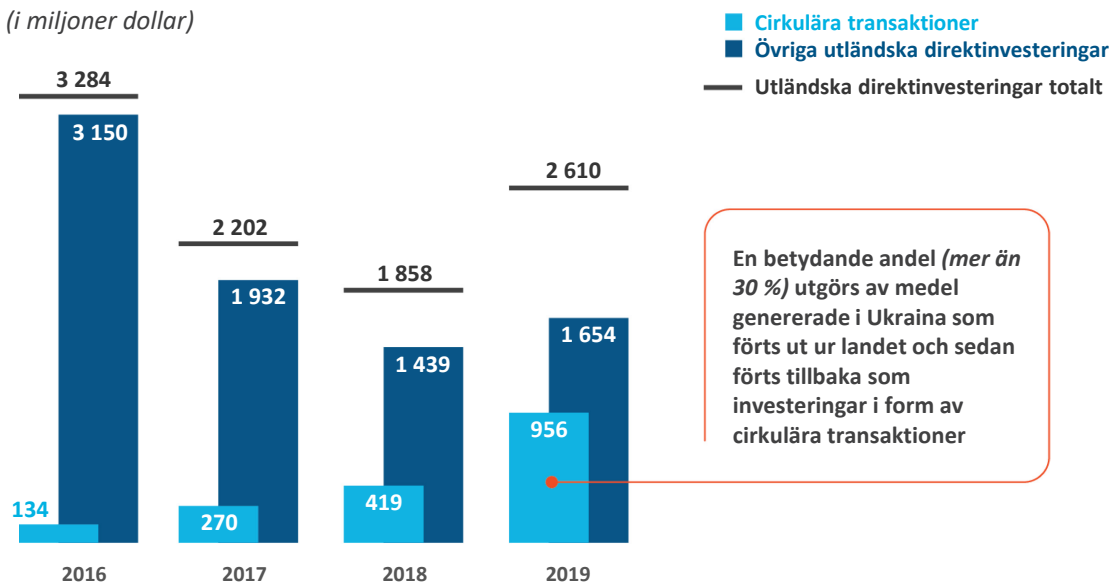
För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Utländska direktinvesteringar, 2016–2019

(i miljoner dollar)



Källa: Revisionsrättens analys, baserad på uppgifter från Ukrainas nationalbank.

Bilaga II – Granskade program och projekt

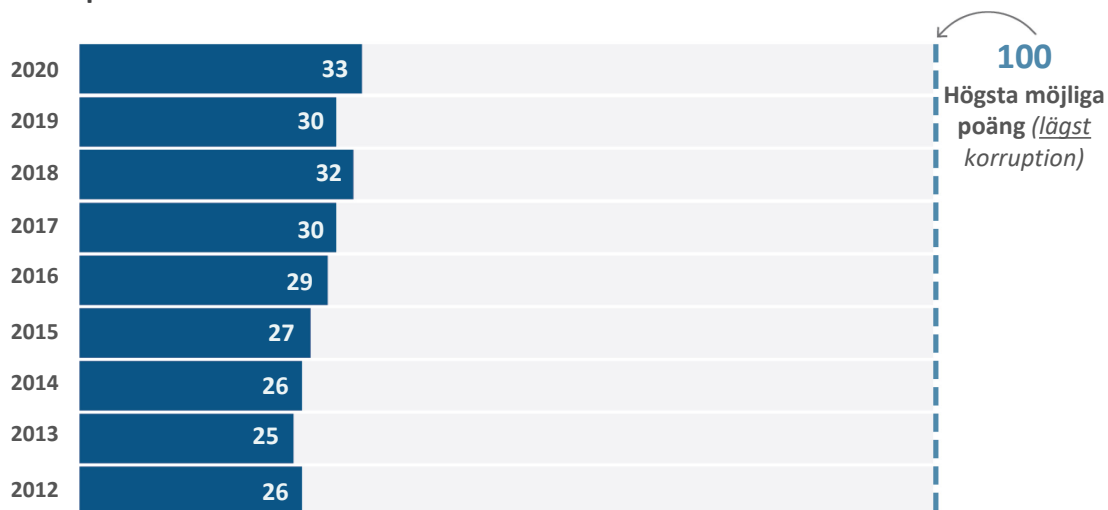
Nr	KONTRAKTETS NAMN	ÅTAGANDE (i euro)	KONTRAKTERAT (i euro)	BETALAT (i euro) fram till oktober 2020
1	MES III	1 800 000 000		1 200 000 000
2	MES IV	1 000 000 000		1 000 000 000
3	2014/344231 Avtal om statsbyggande för Ukraina	355 000 000	305 125 000	305 125 000
4	2014/345095 Förbättring av konstitutionella, korruptionsbekämpande och rättsliga reformer i Ukraina (Reanimation Package of Reforms Initiative)	394 974	394 974	394 974
5	2014/351692 Konsolidering av den politiska utvecklingen av rättsväsendet i Ukraina	520 000	520 000	520 000
6	2013/328160 Projekt för att stödja reformer av rättsväsendet i Ukraina	7 857 467	7 857 467	7 506 681
7	2014/346257 Genomförande av ramen för programsamarbete med Europarådet i det östliga partnerskapet	30 400 000	30 400 000 inklusive 3 357 220 i Ukraina	30 400 000 inklusive 3 259 547 i Ukraina
8	2016/373210 Förbättring av Reanimation Package of Reforms coalition	918 771	918 771	918 771
9	2015/369527 STÖD TILL UKRAINAS SKATTEMYNDIGHET FÖR FÖRSTÄRKNING AV DELAR SOM RÖR INTEGRERAD GRÄNSFÖRVALTNING INOM OMRÅDET TULLFRÅGOR	1 800 000	1 800 000	1 723 068,09
10	2016/374091 Stärkande av den institutionella kapaciteten hos Ukrainas antimonopolkommitté för att genomföra marknadsstudier och effektivt genomdriva konkurrenslagstiftningen i enlighet med EU:s standarder.	1 688 065	1 688 065	1 688 065
11	2016/374814 Rada za Evropu: Kapacitetsuppbyggnad till stöd för Verkhovna Rada i Ukraina	1 255 926	1 255 926	1 255 926

Nr	KONTRAKTETS NAMN	ÅTAGANDE (i euro)	KONTRAKTERAT (i euro)	BETALAT (i euro) fram till oktober 2020
12	2016/382642 Korruptionsbekämpning och stöd till viktiga reformer	14 500 000	14 500 000	14 500 000
13	2017/388596 Stärka det civila samhällets roll i tillsynen över de offentliga finanserna	682 670	682 670	670 849
14	2017/388935 Bekämpa korruption och genomföra reformer på regional nivå	729 541	729 541	656 586
15	2017/389065 Stärka det civila samhällets roll i arbetet med att främja demokratiska reformer och öka ansvarsskyldighet, ansvar och samhällsstyrningens kvalitet	685 805	685 805	656 199
16	2017/392878 Stöd till förebyggande av korruption och utredning genom medborgarengagemang på lokal nivå	748 944	748 944	674 050
17	2017/390764 PRAVO-JUSTICE: Stöd till reformer kopplade till rättsväsendet i Ukraina	15 290 000	15 290 000	9 584 385
18	2017/392754 Stöd till reformer för rättsstatsprincipen i Ukraina (PRAVO – polis, åklagarmyndighet, god samhällsstyrning)	36 000 000	36 000 000	29 061 551
19	2017/387956 Stöd till Ukrainas antimonopolkommitté för att se till att reglerna för statligt stöd följs	2 900 100	2 900 100	2 320 080
20	EBRD:s konto med flera givare för stabilisering och hållbar tillväxt i Ukraina			
	2016/379989 EBRD:s konto med flera givare för stabilisering och hållbar tillväxt i Ukraina	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	2017/394778 EBRD tillägg nr 1, EBRD:s konto med flera givare för stabilisering och hållbar tillväxt i Ukraina	9 000 000	9 000 000	9 000 000

Nr	KONTRAKTETS NAMN	ÅTAGANDE (i euro)	KONTRAKTERAT (i euro)	BETALAT (i euro) fram till oktober 2020
	2018/401226 Tillägg nr 2 till delegationsavtalet med EBRD ENI/2016/379-989 EBRD:s konto med flera givare för stabilisering och hållbar tillväxt i Ukraina (modellkontrakt)	1 700 000	1 700 000	1 700 000
	2019/409355 Tillägg nr 3 till delegationsavtalet med EBRD ENI/2016/379-989 EBRD:s konto med flera givare för stabilisering och hållbar tillväxt i Ukraina (modellkontrakt)	10 000 000	10 000 000	10 000 000
21	EUAM06BP406 Stärka kapaciteten att bekämpa korruption hos Ukrainas nationella polis genom att använda modern teknik för att upprätthålla lagen	49 900		25 575
22	EUAM01BP0501 Stärka öppenhet, ansvarsskyldighet och tillsyn inom den ukrainska civila säkerhetssektorn	157 000		102 484
23	EUAM05BP505 Institutionellt oberoende för riksåklagarämbetet/allmänna åklagarmyndigheten i Ukraina och stöd till självstyrande organ	86 700		20 642
24	EUAM6.1.5BP605 Stärka kapaciteten att bekämpa korruption hos institutionerna inom Ukrainas civila säkerhetssektor	55 600		22 342,60
TOTALT MAKROEKONOMISKT STÖD		2 800 000 000		2 200 000 000
TOTALT projekt		473 378 683		409 364 432
TOTALT granskade		3 273 378 683		2 609 364 432

Bilaga III – Begränsade framsteg när det gäller att ta itu med korruption i Ukraina

Korruptionsindex



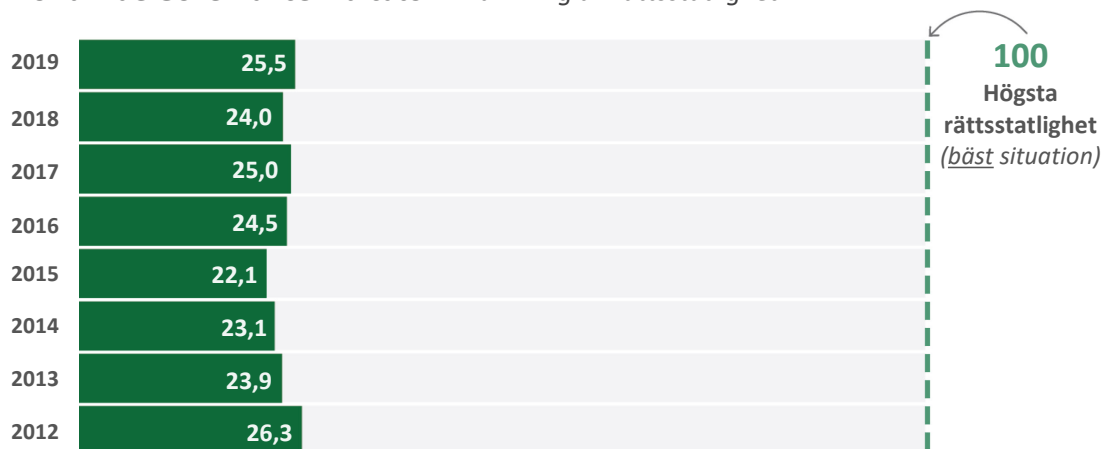
Worldwide Governance Indicator – Rankning av korruptionskontroll



Källa: Revisionsrättens analys, baserad på Transparency Internationals korruptionsindexresultat och Världsbankens Worldwide Governance Indicator för rankning av korruptionskontroll.

Bilaga IV – Ukrainas framsteg när det gäller rättsstatsindikatorer, 2012–2019

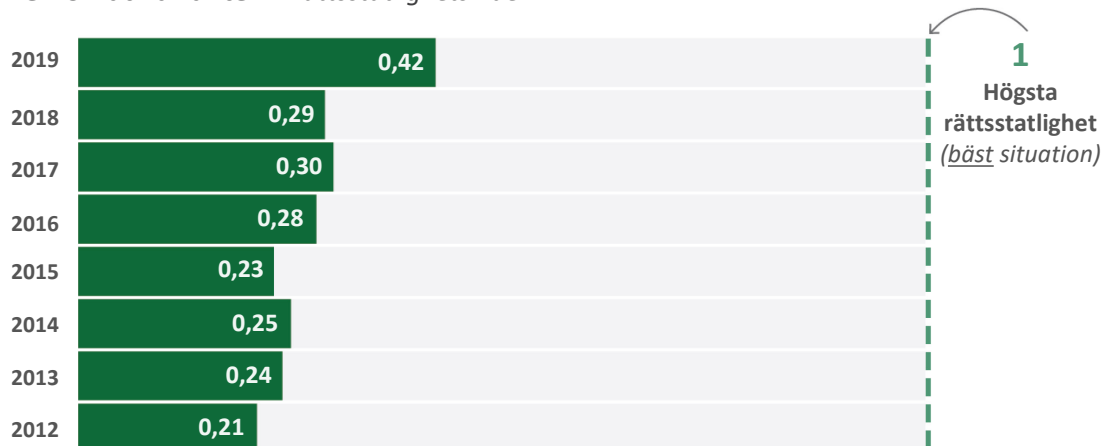
Worldwide Governance Indicator – Rankning av rättsstatlighet



World Justice Project – Rättsstatlighetsindex



Demokrativarianter – Rättsstatlighetsindex



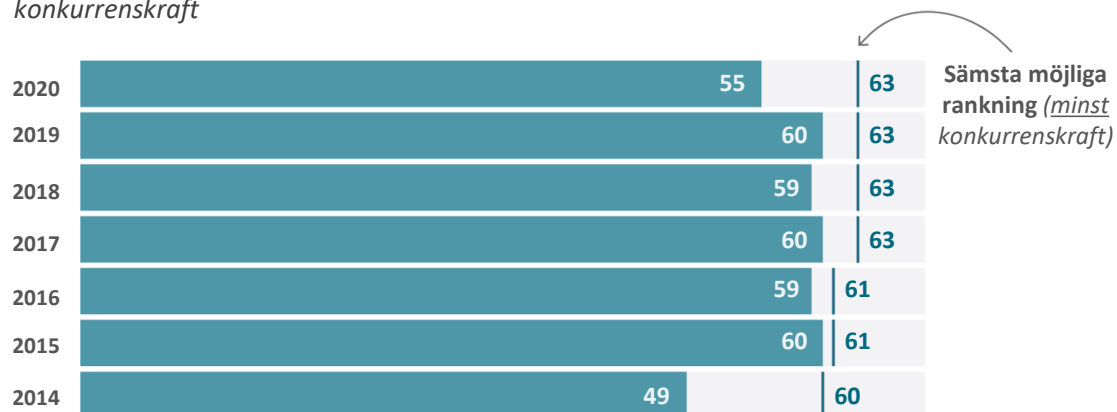
Källa: Revisionsrättens analys, baserad på [World Governance Indicators](#) (Världsbanken), [World Justice Project](#) och [Varieties of Democracy](#).

Bilaga V – Framsteg när det gäller konkurrenskraftsindikatorer, 2015–2020

Världsekonomiskt forum – Rankning av global konkurrenskraft



IMD World Competitiveness Center – Rankning av global konkurrenskraft



Källa: Revisionsrätten, baserat på [Världsekonomiskt forums](#) indikator för global konkurrenskraft och [IMD World Competitiveness Centers](#) rankning av global konkurrenskraft för Ukraina. Antalet bedömda länder varierar varje år.

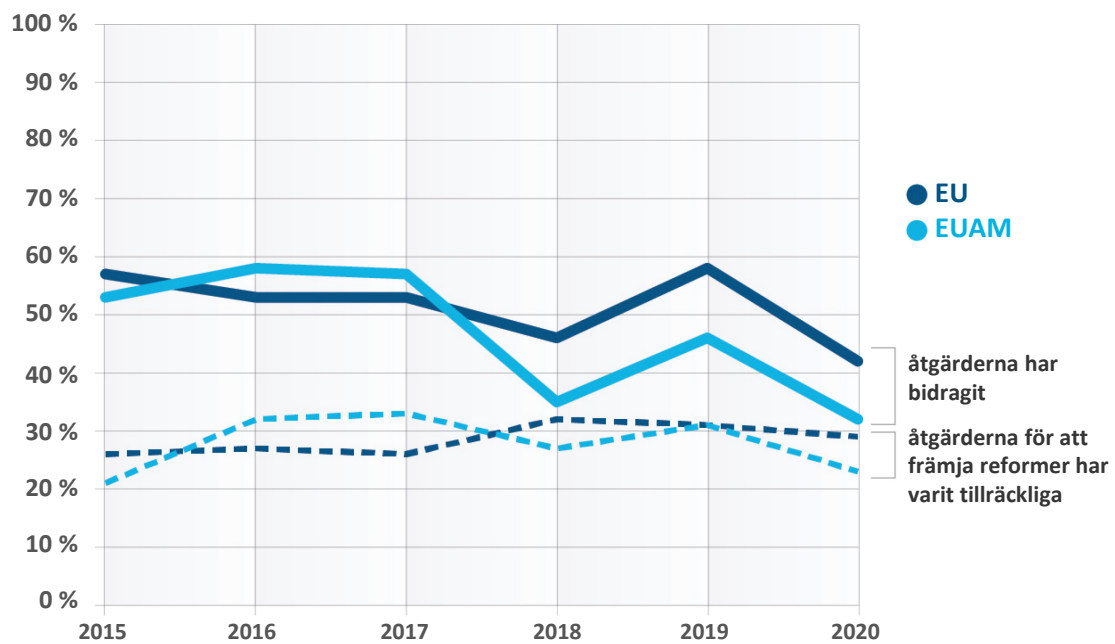
En högre rankning innebär att ett land är mindre konkurrenskraftigt.

Bilaga VI – EU:s bidrag till att förbättra konkurrensen i Ukraina

POLITISK DIALOG (högnivådialog på regeringsnivå)	• Utarbeta och genomföra planer för att privatisera statsägda företag i enlighet med internationella standarder. • Sträva efter att försvaga oligarkernas inflytande över ekonomin genom marknadsorienterade reformer och åtgärder för att bekämpa korruption. • Välkomna Ukrainas förnyade åtagande att bekämpa inflytandet från särintressen ("avoligarkisering").
POLITISK DIALOG (dialog inom ramen för ekonomiskt samarbete)	• Reformering av statsägda företag. • Fokusera på energisektorn, delta i energikommitténs möten. • EU agerade som "observatör" i processen för att välja styrelseledamöter i statsägda företag.
TEKNISK HJÄLP	• Huvudgivare till EBRD:s konto med flera givare (MDA). • Stöd till Ukrainas kommitté mot monopolbildning (AMCU).
VILLKOR	• Makroekonomiska stödprogram.

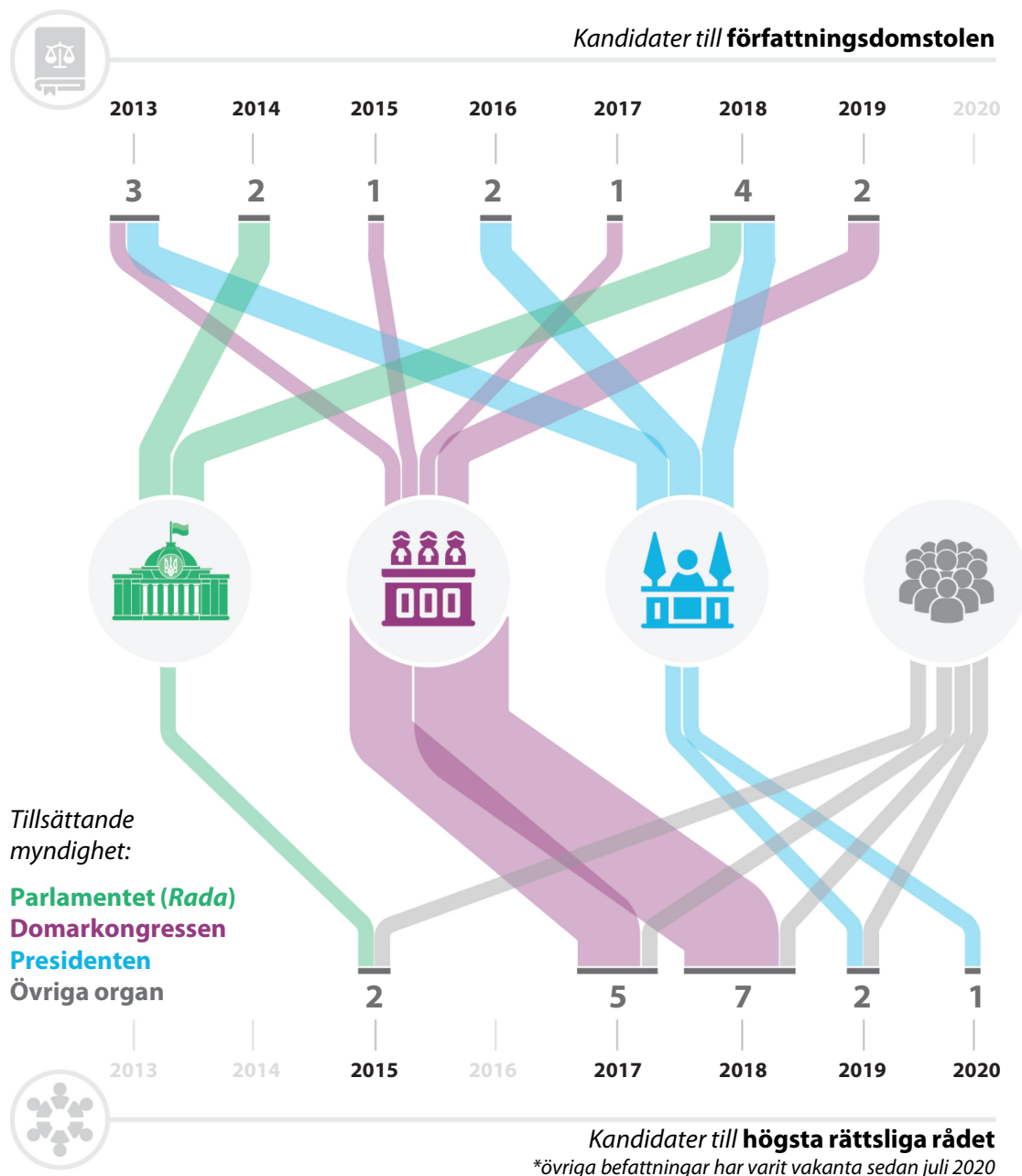
Källa: Revisionsrätten, baserat på dokumentation från revisionen.

Bilaga VII – Har EU:s och EUAM:s åtgärder varit tillräckliga och bidragit till att främja reformer?



Källa: Revisionsrätten, baserat på ukrainska opinionsundersökningar för EUAM Ukraina.

Bilaga VIII – Utnämningar av domare i författningsdomstolen och ledamöter i högsta rättsliga rådet



Källa: Revisionsrätten, baserat på författningsdomstolens och högsta rättsliga rådets webbplatser som besöktes i januari 2021.

Akronymer och förkortningar

AMCU: Ukrainas kommitté mot monopolbildning.

ARMA: byrån för återvinning och förvaltning av tillgångar.

BOC: ombudsmannen för näringslivet.

CCU: Ukrainas författningsdomstol.

DCFTA: djupgående och omfattande frihandelsområde.

EBRD: Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

EUAM: Europeiska unionens rådgivande uppdrag i Ukraina.

Greco: gruppen av stater mot korruption.

HACC: högre domstolen för korruptionsbekämpning.

HCI: högsta rättsliga rådet.

HQCJ: kommissionen med högkvalificerade domare.

IMF: Internationella valutafonden.

MDA: konto med flera givare (EBRD).

MES: makroekonomiskt stöd.

NABU: Ukrainas nationella byrå för korruptionsbekämpning.

NACP: nationella byrån för förebyggande av korruption.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

PGO: riksåklagarämbetet.

QDCP: kvalifikations- och disciplinnämnd för åklagare.

SAPO: särskilda åklagarmyndigheten för korruptionsbekämpning.

SBU: Ukrainas nationella säkerhetstjänst.

SFS: skattemyndigheten.

UAH: ukrainska hryvnia.

Ordlista

budgetstöd: direktöverföring, på vissa villkor, av EU-stöd till ett partnerlands (Ukrainas) statskassa.

logisk ram: dokument som anger mål, utfall och aktiviteter med hänvisningar till referensvärden, målvärden och indikatorer för ett EU-projekt.

moratorium: rättslig bestämmelse som förbjuder att ett domstolsbeslut mot staten eller ett statsägt företag verkställs.

oligarker: en liten grupp förmögna individer, ofta affärsmän, som inte innehar ett folkvalt ämbete och som i praktiken utövar kontroll över ett land.

output: något som produceras eller uppnås genom ett EU-finansierat projekt.

state capture: typ av korruption som gynnar dem som har inflytande över den rättsliga ramen och utnämningen av personer på viktiga befattningar, till gagn för dem själva och till förfång för det stora flertalet.

statsägda företag: ett företag som helt eller delvis ägs av ett lands regering.

storskalig korruption: missbruk av makt på hög nivå som gynnar några få på det stora flertalets bekostnad och orsakar allvarlig och omfattande skada för individer och samhället.

särintressen: personer eller organisationer med ett ekonomiskt eller personligt intresse i en verksamhet, ett företag eller ett befintligt system.

utfall: omedelbara eller långsiktiga, avsiktliga eller oavsiktliga förändringar som är resultatet av ett projekt och som normalt hänför sig till dess mål (t.ex. förbättrad övervakning och kontroll av statligt stöd som ett resultat av bättre utbildad arbetskraft).

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Juhan Parts med stöd av Ken-Marti Vaher (kanslichef), Margus Kurm (attaché), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstachef), Aurelia Petliza (uppgiftsansvarig) och Joël Costantzer och Dirk Neumeister (revisorer). Mark Smith gav språkligt stöd. Alexandra-Elena Mazilu gav visuellt stöd. Ramune Sarkauskiene gav språkligt och administrativt stöd.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

- Figurerna 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16 och 18 samt bilaga VIII: Ikoner gjorda av [Pixel perfect](https://flaticon.com) från <https://flaticon.com>.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-6516-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/23325	QJ-AB-21-018-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-6489-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/721941	QJ-AB-21-018-SV-Q

Storskalig korruption och "state capture" har förekommit i Ukraina i många år. I vår revision bedömde vi huruvida EU:s stöd till Ukraina var ändamålsenligt när det gäller att bekämpa storskalig korruption. Trots att EU har tagit flera initiativ för att minska möjligheterna till korruption, konstaterade vi att storskalig korruption fortfarande är ett stort problem i Ukraina. Vi lämnar flera rekommendationer som syftar till att förbättra EU:s stöd, framför allt bör särskilda åtgärder utformas och genomföras som inte bara är inriktade på storskalig korruption (inklusive den oligarkiska strukturen) utan också bidrar till att undanröja hinder för fri och rättvis konkurrens.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors