

ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE A EVROPSKÉ SLUŽBY PRO VNĚJŠÍ ČINNOST NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „OMEZENÍ VELKÉ KORUPCE NA UKRAJINĚ: NĚKOLIK INICIATIV EU, ALE STÁLE NEDOSTATEČNÉ VÝSLEDKY“

SHRNUTÍ

I. Od tzv. revoluce důstojnosti vyčlenila EU značný politický kapitál a zdroje na provádění protikorupční agendy ve spolupráci s Ukrajinou. V některých oblastech Ukrajina zaznamenala pozoruhodné úspěchy, v jiných významné úspěchy stále chybí.

II. Neexistuje všeobecná definice korupce, ani jasně definované podkategorie. Při své spolupráci s Ukrajinou v oblasti boje proti korupci nepoužívá EU ve svých dokumentech pojem „velká korupce“, ale obvyklejší pojem „korupce na vysoké úrovni“.

III. Komplexní společenský jev korupce nelze řešit jednoduše, prostřednictvím jedné jedinečné strategie. Je třeba jej řešit mnohostranným způsobem. Skutečně celosvětově uznávaným postupem v boji proti korupci je ucelený, průřezový přístup¹.

EU přistoupila k vymýcení korupce prostřednictvím čtyř hlavních oblastí:

Za prvé pokud jde o prevenci, EU prostřednictvím svých programů makrofinanční pomoci, rozpočtové podpory a akčního plánu na uvolnění vízového režimu požadovala zavedení hospodářské soutěže v různých odvětvích. To následně značně omezilo příležitosti a uzavřelo prostor pro korupci na vysoké úrovni, například v odvětví plynárenství a bankovníctví, pokud jde o směnný kurz, zdraví, politiku hospodářské soutěže, zadávání veřejných zakázek a správu státních podniků.

Za druhé EU spolu se svými mezinárodními partnery hrála významnou úlohu při vytváření pobídek a právního a institucionálního základu pro boj proti (velké) korupci na vysoké úrovni: Ukrajina zavedla jeden z nejkompaktnějších systémů majetkových přiznání na světě a zřídila specializované protikorupční instituce. Jedná se o Národní protikorupční úřad Ukrajiny (NABU), Úřad státního zastupitelství specializovaný na boj proti korupci (SAPO), Vrchní protikorupční soud (HACC) a Národní úřad pro prevenci korupce (NACP). EU poskytla těmto institucím odbornou podporu a budování kapacit prostřednictvím svých probíhajících programů, které navzdory procedurálním komplikacím způsobeným pandemií COVID-19 dosahují důvěryhodných výsledků ve složitých případech korupce na vysoké úrovni.

Za třetí EU výrazně investovala do posilování aktivní občanské společnosti, investigativní žurnalistiky a sdělovacích prostředků a podniků, které podporují kulturu integrity, a to jak na ústřední, tak na regionální úrovni.

Za čtvrté EU silně podporovala reformy orgánů státního zastupitelství, mimo jiné prostřednictvím prověřování způsobilosti státních zástupců na všech úrovních, jakož i probíhající širší reformu soudnictví. Všechny tyto prvky mají zásadní význam pro mnohostranný přístup EU při řešení (velké) korupce na vysoké úrovni.

¹ Viz např. Úmluva OSN proti korupci a technické pokyny; normy Evropských partnerů v boji proti korupci týkající se protikorupčních orgánů z roku 2011; výroční zpráva o činnosti Skupiny států proti korupci v rámci Rady Evropy za rok 2019; strategický přístup OECD k boji proti korupci z roku 2018.

IV. Klíčové dokumenty EU týkající se Ukrajiny důsledně zdůrazňují boj proti korupci jako klíčovou prioritní oblast angažovanosti ve třech důležitých oblastech: za prvé, prostřednictvím stálého *politického dialogu*, zviditelňováním boje proti korupci v rámci závazků na vysoké úrovni (např. prohlášení ze summitu, návštěv na vysoké úrovni), technických schůzek a klíčových dokumentů, jako je dohoda o přidružení a jednotný rámec podpory EU na období 2018–2020. Za druhé, pokud jde o podmíněnost *politických nástrojů*, například makrofinančních pomoci, programů státní rozpočtové podpory a akčního plánu na uvolnění vízového režimu. Za třetí, v rámci *programování*, které poskytlo podporu protikorupčním a soudním reformám.

Konkrétně několik programů makrofinanční pomoci EU obsahovalo podmínky týkající se zřízení protikorupčních institucí, včetně Vrchního protikorupčního soudu; ověřování majetkových příznání vysoce postavených úředníků; zavedení hospodářské soutěže v odvětví bankovníctví a energetiky, zejména zemního plynu; zefektivnění soudního vymáhání; výběr vedoucích představitelů protikorupčních agentur a zprovoznění elektronického systému správy případů pro úřady NABU a SAPO. Zprávy mechanismu pozastavení vízového režimu pravidelně poukazují na boj proti korupci na vysoké úrovni a na potřebu zajistit nezávislost a účinnost institucí pověřených bojem proti tomuto konkrétnímu druhu korupce.

Podobně se v programových dokumentech Iniciativy EU pro boj proti korupci 1. a 2. etapy několikrát odkazuje na boj proti korupci na vysoké úrovni a byla rovněž výslovně zmíněna ve smlouvě o budování státu (prvním očekávaným výsledkem byl: „významný pokrok v boji proti korupci ustavením specializované protikorupční vyšetřovací agentury pro trestnou činnost na vysoké úrovni a zajištěním jejího účinného fungování...“) a program přidružení z roku 2015.

V. Výrazné zvýšení transparentnosti a činnosti investigativní žurnalistiky po Revoluci důstojnosti přispělo k nárůstu negativního vnímání nemocí společnosti ze strany veřejnosti. To má následné dopad na spolehlivost indexů vnímání korupce, jako je index organizace Transparency International.

VII. EU důrazně podporovala širší úsilí o reformu soudnictví, jakož i rozvoj celé protikorupční architektury. Důvěra ve výše uvedené zřízené protikorupční instituce je poměrně vysoká, přičemž tyto instituce dosahují dobrých výsledků v případech, jejichž výsledkem je často odsouzení. Tato důvěra je však ovlivněna státními a regionálními společnostmi v oblasti sdělovacích prostředků, které jsou vlastněny zvláštními zájmovými skupinami, z nichž mnohé jsou samy předmětem protikorupčního vyšetřování.

Cílem zřízení protikorupčních institucí bylo vytvořit specializovanou institucionální cestu, která funguje souběžně s obvyklým řetězcem trestního soudnictví, který nebyl ochotný/schopný řešit případy korupce. To nejlépe dokládá nechvalně známý Obvodní správní soud v Kyjevě, který soustavně vydával rozsudky narušující boj proti korupčním praktikám. Prezident Zelenskyj v současné době zaregistroval zákon, který tento soud zruší a přenesení jeho soudní příslušnost na jiný soudní orgán.

Lze očekávat, že nereformované části soudnictví a orgánů soudní správy budou mít na specializované protikorupční instituce určitý vliv, existují však četné záruky, které tato rizika zmírňují. Zatímco nezávislé protikorupční orgány jsou již plně funkční a přinášejí výsledky, EU souběžně podporuje komplexní reformy soudnictví a odvětví civilní bezpečnosti.

VIII. Ukrajinský parlament schválil právní základ pro spuštění elektronického systému správy případů pro úřady NABU a SAPO (jedna z podmínek pro pátou makrofinanční pomoc EU). Otevírá cestu k digitalizaci celého řetězce trestního soudnictví, která zvýší jeho transparentnost a účinnost.

Projekt PRAVO-Justice (složka 4) se zabývá otázkou interoperability databází a spolehlivosti rejstříků.

IX. Úroveň koordinace, včetně vzájemné podmíněnosti, mezi mezinárodními partnery Ukrajiny byla příkladná. Tak tomu bylo v případě protikorupční struktury, odvětvových protikorupčních reforem a reformy státního zastupitelství a soudnictví.

X. Obecně se uznává, že odborníci a akademičtí pracovníci v této oblasti stále čelí omezením a trvalým problémům při měření změn v úrovních korupce, jakož i toho, zda má pokrok v boji proti korupci nějaký dopad. Síť OECD pro boj proti korupci prostřednictvím programu EU pro integritu v boji proti korupci provádí pilotní testování velmi podrobných ukazatelů výkonnosti v oblasti boje proti korupci, které se zkoušejí v několika zemích, včetně Ukrajiny. Tato oblast je však nadále složitá a s pomalým postupem, neboť je obtížné korupci přímo měřit. Častou tendencí je v současnosti opřít se o nepřímé měření prostřednictvím zástupných ukazatelů, které jsou specifické pro určité souvislosti, avšak jsou lépe pozorovatelné a využitelné.

XI. Viz odpovědi Komise na doporučení EÚD níže.

ÚVOD

05. Neexistuje ani všeobecné vymezení korupce, ani jasně vymezené podkategorie. Při své spolupráci s Ukrajinou v oblasti boje proti korupci nepoužívá EU ve svých dokumentech pojem „velká korupce“, ale obvyklejší pojem „korupce na vysoké úrovni“.

12. Přístup EU k odstranění korupce byl pro Ukrajinu vypracován na míru. Nyní se podobným způsobem postupuje i v jiných zemích. Do tohoto postupu patří stimulace hospodářské soutěže v různých hospodářských odvětvích, čímž se omezí příležitosti ke korupci.

PŘIPOMÍNKY:

22. Hlavní příčiny velké korupce jsou obecně známy, tj. u soudu by byly považovány za „všeobecně známou skutečnost“, která by nevyžadovala důkaz. Existují dostatečné důkazy ze studií, které rozšiřují základní příčiny velké korupce. Útvary EU zadaly před naplánováním technické pomoci pro Ukrajinu vypracování studií a použily řadu důvěryhodných zdrojů, včetně setkání, veřejných/mediálních/úředních informací a statistik.

24. Klíčové dokumenty EU týkající se Ukrajiny důsledně zdůrazňují boj proti korupci jako klíčovou prioritní oblast angažovanosti ve třech důležitých oblastech: za prvé prostřednictvím stálého politického dialogu, zviditelňováním boje proti korupci v rámci závazků na vysoké úrovni (např. prohlášení ze summitů, návštěv na vysoké úrovni), technických schůzek a klíčových dokumentů, jako je dohoda o přidružení a jednotný rámec podpory EU na období 2018–2020. Za druhé pokud jde o podmíněnost politických nástrojů, například makrofinančních pomoci, programů státní rozpočtové podpory a akčního plánu na uvolnění vízového režimu. Za třetí v rámci programování, které poskytlo podporu protikorupčním a soudním reformám.

Konkrétně několik programů makrofinanční pomoci EU obsahovalo podmínky týkající se zřízení protikorupčních institucí, včetně Vrchního protikorupčního soudu; ověřování majetkových příznání vysoce postavených úředníků; zavedení hospodářské soutěže v odvětví bankovníctví a energetiky, zejména zemního plynu; zefektivnění soudního vymáhání; výběr vedoucích představitelů protikorupčních agentur a zprovoznění elektronického systému správy případů pro úřady NABU a SAPO. Zprávy mechanismu pozastavení vízového režimu pravidelně poukazují na boj proti korupci

na vysoké úrovni a na potřebu zajistit nezávislost a účinnost institucí pověřených bojem proti tomuto konkrétnímu druhu korupce.

26. Komise skutečně uplatňuje mnohostranný přístup k boji proti korupci. EU proto přistoupila k vymýcení korupce prostřednictvím čtyř hlavních oblastí: odstraněním prostoru pro korupci prostřednictvím podmíněnosti a politického dialogu, zřízením a budováním kapacit nezávislých protikorupčních institucí, podporou občanské společnosti a investigativních sdělovacích prostředků a reformou soudnictví / orgánů státního zastupitelství.

27. Komplexní společenský jev korupce je třeba řešit mnohostranným způsobem. Skutečně celosvětově uznávaným postupem v boji proti korupci je ucelený, průřezový přístup.

EU přistoupila k vymýcení korupce prostřednictvím čtyř hlavních oblastí:

Za prvé, pokud jde o prevenci, EU prostřednictvím svých programů makrofinanční pomoci, rozpočtové podpory a akčního plánu na uvolnění vízového režimu požadovala zavedení hospodářské soutěže v různých odvětvích. To následně značně omezilo příležitosti a uzavřelo prostor pro korupci, například v odvětví plynárenství a bankovníctví, pokud jde o směnný kurz, zdraví, politiku hospodářské soutěže, zadávání veřejných zakázek a správu státních podniků.

Za druhé, EU spolu se svými mezinárodními partnery hrála významnou úlohu při vytváření pobídek a právního a institucionálního základu pro boj proti (velké) korupci na vysoké úrovni: Ukrajina zavedla jeden z nejkompaktnějších systémů majetkových přiznání na světě a zřídila specializované protikorupční instituce. Jedná se o Národní protikorupční úřad Ukrajiny (NABU), Úřad státního zastupitelství specializovaný na boj proti korupci (SAPO), Vrchní protikorupční soud (HACC) a Národní úřad pro prevenci korupce (NACP). EU poskytla těmto institucím podporu a budování kapacit prostřednictvím svých probíhajících programů, které navzdory procedurálním komplikacím způsobeným pandemií COVID-19 dosahují důvěryhodných výsledků ve složitých případech korupce na vysoké úrovni.

Za třetí, EU výrazně investovala do posilování aktivní občanské společnosti, investigativní žurnalistiky a sdělovacích prostředků a podniků, které podporují kulturu integrity, a to jak na ústřední, tak na regionální úrovni.

Za čtvrté, EU silně podporovala reformy orgánů státního zastupitelství, mimo jiné prostřednictvím prověřování způsobilosti státních zástupců na všech úrovních, jakož i probíhající širší reformu soudnictví. Všechny tyto prvky mají zásadní význam pro mnohostranný přístup EU při řešení (velké) korupce na vysoké úrovni.

29. Projekt 12 s rozpočtem ve výši 14,5 milionu EUR je ve skutečnosti největším projektem Komise v oblasti boje proti korupci.

32. EU se zabývala odstraněním prostoru pro korupci a hospodářského vlivu oligarchických struktur rovněž prostřednictvím podmíněnosti makrofinanční pomoci: například prosazováním oddělení společnosti Naftogaz, odstraněním arbitráže v pevném směnném kurzu a vyčištěním bankovního sektoru. Kromě toho systém majetkových přiznání, který EU podpořila, hrál významnou úlohu při odhalování zkorumpovaných úředníků, které oligarchové využívají k prosazování svých zájmů.

34. Právní akty týkající se sankcí ve skutečnosti přijímá Rada. Rozhodnutí EU v oblasti zahraniční politiky vyžadují jednomyslné schválení členskými státy.

Rada vyvíjí veškeré úsilí, aby zajistila, že subjekty zařazené na seznam splňují všechny právní požadavky stanovené soudy EU, a to s ohledem na vyvíjející se judikaturu, aby jejich určení nebylo úspěšně napadeno u soudů EU.

Je na Radě, aby přijímala právní akty zavádějící zmrazení majetku a další omezující opatření, a na členských státech EU, aby tato opatření provedly. Cílem tohoto režimu je usnadnit vymáhání majetku ukrajinským státem prostřednictvím zmrazení majetku a zabránění převodům peněz do jiných zemí. Zákazy udělování víz naproti tomu slouží jinému účelu, který nespadá do oblasti působnosti režimu sankcí za zpronevěru.

36. Projekt se nezaměřuje na závažnou korupci, ale na reformu odvětví civilní bezpečnosti. Projektu se v poslední době podařilo dostat do plného tempa. Mise EUAM Ukraine poskytla v souvislosti s budováním kapacit Pravo Police několik školení a projektové vybavení.

Ukrajinská národní policie obdržela v prosinci 2020 dvě nejmodernější modulární datová centra financovaná EU, propojená se stávající telekomunikační infrastrukturou ukrajinské národní policie. Nová datová centra budou podporovat provoz a více než 45 000 příslušníků policie na Ukrajině, a to na vnitrostátní i komunitární úrovni, včetně 102 policejních pohotovostních linek.

38. EU silně podporovala reformy správy a řízení státních podniků a restrukturalizaci/oddělení společnosti NAFTOGAZ, v obou případech prostřednictvím podmíněnosti makrofinanční pomoci. Rovněž jsme podpořili restrukturalizaci a zlepšení správy a řízení řady státních společností a podniků prostřednictvím zdaleka největšího příspěvku na vícezdrojový účet EBRD.

40. Zprvce, EU zavedla podmínky týkající se reformy vymáhání práva do programu páté makrofinanční pomoci EU. Za druhé, Komise realizovala projekt 17 (Pravo Justice), který provádí hloubkovou analýzu problémů souvisejících s politikou prosazování práva a moratorií a poskytuje rozsáhlé politické poradenství pro pokračování reforem. Problémy v této oblasti jsou složité a mnohotvárné a vyžadují dlouhodobější strategii, jak reagovat, spolu s politickou vůlí.

41. Aktuální informace o dozorčí radě společnosti Naftogaz:

Dne 19. května 2021 vláda opětovně jmenovala na jeden rok pět současných členů dozorčí rady společnosti, dokud nebude dokončen výběr nové nezávislé dozorčí rady společnosti Naftogaz a nebude z ní odvolán Robert Bensch, a oznámila výběrové řízení na čtyři nezávislé členy dozorčí rady.

42. Reformy správy a řízení státních podniků podporované ze strany EU obsahovaly řadu protikorupčních opatření přímo souvisejících s řádnou správou a řízením společností, řádným finančním řízením, transparentností a odpovědností. Naše úsilí bylo směřováno prostřednictvím podmínek souvisejících s reformou státních podniků v řadě programů makrofinanční pomoci EU, politických dialogů/setkání na vysoké úrovni, intervencí v rámci vícezdrojového účtu EBRD, účasti v pracovní skupině pro privatizaci a sledování výběrových řízení na členy dozorčí rady státních podniků a financování týmů pro podporu reforem na ministerstvu hospodářství a v dalších vládních subjektech.

43. Státní podpora a hospodářská soutěž jsou složité reformní oblasti. V zemích EU trvalo dokončení reforem v této oblasti řadu let. Tento program reforem bude určitou dobu trvat i na Ukrajině. Ukrajina dosáhla v posledních letech určitého pokroku, mimo jiné pokud jde o posílení institucionální nezávislosti krajinského antimonopolního výboru a zlepšení legislativního rámce a rámce pro prosazování práva tak, aby byl v souladu s pravidly EU pro státní podporu a hospodářskou soutěž. EU poskytla podporu jak legislativnímu rámci, tak schopnosti prosazovat právo. Projekty EU, konkrétně

projekty 10 a 19, které Účetní dvůr kontroloval, poskytly podporu institucionální kapacitě se zaměřením na schopnost prosazování práva.

Pokud jde o nezávislost ukrajinského antimonopolního výboru, i když některé problémy a rizika přetrvávají, bylo v posledních letech dosaženo v posilování jeho nezávislosti významného pokroku, jak je uvedeno ve zprávě OECD o ukazatelích politiky malých a středních podniků. Odkaz na nezávislost ukrajinského antimonopolního výboru ve zprávě o provádění přidružení se týká konkrétních otázek souvisejících s výběrovým řízením na vedoucího odvolacího orgánu pro zadávání veřejných zakázek (který je na Ukrajině jedním z komisařů ukrajinského antimonopolního výboru).

44. Souhrnná odpověď na bod 44 a rámeček 1:

Vzhledem k tomu, že se obecně uznává, že odborníci a akademičtí pracovníci v této oblasti stále čelí omezením a trvalým problémům při měření změn v míře korupce, jakož i k otázce, zda protikorupční úsilí zaznamenává pokrok a má dopad, pro účely programu pro integritu v boji proti korupci vypracuje síť OECD pro boj proti korupci prostřednictvím EU velmi podrobné ukazatele výkonnosti protikorupčního boje s jasnými a individuálně uzpůsobenými referenčními hodnotami, které jsou testovány v několika zemích, včetně Ukrajiny. Tato oblast však zůstává složitá a obecně se vzhledem k obtížnému přímému měření korupce vyvíjí pomalu. Častou tendencí je v současnosti opřít se o nepřímé měření prostřednictvím zástupných ukazatelů, které jsou specifické pro určité souvislosti, avšak jsou lépe pozorovatelné a využitelné.

46. Není jasné, jaká by měla být přidána hodnota další zvláštní zprávy. Jednotný rámec podpory má zvláštní priority a cíle s jasně určenými ukazateli. Jakožto mise SBOP je EUAM Ukraine nástrojem schváleným Radou, který má svůj vlastní systém sledování a hodnocení. Referenční srovnávání bylo zavedeno jako prostředek k větší důslednosti a odpovědnosti při plnění mandátu této mise. Ve fázi plánování jsou stanoveny cílená kritéria, aby mise a útvar CPCC mohly provádět monitorování a posuzování prováděných činností. Mise EUAM Ukraine se řídí pokyny pro podávání zpráv, které schválily členské státy EU. O dopadu a výsledcích mise se každých šest měsíců podávají zprávy službě ESVČ / útvaru CPCC a potvrzují je členské státy EU ve formě formálních zpráv, které jsou založeny na kritériích a mandátu mise.

47. Výroční zpráva o řízení vnější činnosti obsahuje pokrok dosažený v prioritních oblastech uvedených v jednotném rámci podpory na období 2018–2020. Zpráva o řízení vnější činnosti je důležitým nástrojem řízení pro sledování provádění programů a klíčových ukazatelů výkonnosti. Neodkazuje však systematicky na ukazatele obsažené v jednotném rámci podpory na období 2018–2020.

49. Jakožto civilní mise SBOP se EUAM Ukraine řídí pokyny pro podávání zpráv, které schválily členské státy EU. O dopadu a výsledcích mise se každých šest měsíců podávají zprávy službě ESVČ / útvaru CPCC a potvrzují je členské státy EU ve formě formálních zpráv, které jsou založeny na kritériích a mandátu mise. Před prodloužením každého mandátu se navíc provádí komplexní operační hodnocení a strategický přezkum. Tyto postupy slouží jako základ pro prodloužení mandátu. Služba ESVČ v současné době pracuje na metodice posuzování dopadů střednědobých a dlouhodobých účinků činností misí SBOP.

53. Dalším klíčovým úspěchem byla podpora vysoce transparentního výběru soudců vrchního protikorupčního soudu, který byl založen na zásluhách a proběhl za účasti mezinárodních odborníků, a následná podpora toho, aby se soud stal plně funkčním.

56. Komise se je toho názoru, že technickou pomoc určila jako podmíněnou. Komise například dočasně pozastavila podporu iniciativy EU pro boj proti korupci (projekt 12) jednomu z jejích

klíčových orgánů (Národnímú úřadu pro prevenci korupce), když byla ohrožena integrita jeho vedení. Z podobných důvodů byla rovněž výrazně omezena podpora pro Nejvyšší soudní radu v rámci programu EU Pravo Justice (projekt 17).

58. Mise EUAM přispěla strategickým poradenstvím k zákonu podepsanému v září 2019 s cílem reformovat státní zastupitelství. Mise byla rovněž do velké míry zapojena do následného prověřování způsobilosti státního zastupitelství, které vedlo k tomu, že dvě třetiny členů absolvovaly testy znalostí, způsobilosti a bezúhonnosti.

Rámeček 4 – Příspěvky Komise a EUAM k přehodnocení a výběru státních zástupců

Přibližně z 12 000 státních zástupců uspělo při prověřování způsobilosti pouze 7 700. Přibližně 1 800 případů zpochybnění prověřování způsobilosti se nyní projednává u soudu. Reforma prověřování způsobilosti vycházela ze zákona z října 2019, který zavedl přechodné dvouleté reformní období, během něhož musely orgány běžných státních zastupitelství, včetně komise QDCP, pozastavit svou činnost, aby bylo možné celý systém státního zastupitelství znovu spustit.

V květnu 2021 navíc nejvyšší státní zástupce přijal nové nařízení o jmenování do správních funkcí (podmínka páté makrofinanční pomoci), které se bude vztahovat na přechodné reformní období a pracuje na zlepšení postupu pro časově neomezené období, které začne na podzim 2021.

59. Na Ukrajině je obtížné rychle dosáhnout důvěry v systémy vymáhání práva a státního zastupitelství. Je rovněž obtížné tuto důvěru měřit, neboť závisí na kvalitě průzkumů a je ovlivněna více faktory, v neposlední řadě sdělovacími prostředky. Důvěra v donucovací orgány zůstává nízká, avšak – s určitými výjimkami a poklesem v roce 2020 – v průběhu let roste. Kromě průzkumů veřejného mínění zadaných misí EUAM je důležité zkoumat trendy dalších široce uznávaných průzkumů veřejného mínění, jako jsou průzkumy prováděné Centrem Razumkova² o důvěře v donucovací orgány a trestní stíhání. Mise EUAM vždy porovnává různé zdroje a zahrnuje rovněž údaje o zkušenostech a účinnosti donucovacích orgánů při posuzování vývoje názorů občanů na donucovací orgány na Ukrajině.

61. Reformní balíček z roku 2016 (který byl základem pro posouzení souladu se Smlouvou o budování státu) byl pozitivní a dostatečný. Ústavní změny a doplňková legislativní pravidla vyhodnotila Benátská komise skutečně kladně. Kritické analýzy, na které odkazuje Soudní dvůr, byly provedeny až později, a nemohly tedy sloužit jako základ pro posouzení *ratione temporis*. Smlouva o budování státu stanovila pouze přijetí právních změn, nikoli však jejich úplné provedení. Vzhledem k času, který tato hluboká změna soudního systému vyžaduje, by požadavek na její úplné provedení ohrozil celý účel smlouvy o budování státu, jímž bylo poskytnout rychlou podporu pro počáteční období po Majdanu.

62. Ukrajinský parlament přijal dne 29. června 2021 zákon o opětovném zřízení Vyšší kvalifikační komise soudců. Tento zákon zavádí pro jeho členy nové transparentní výběrové řízení založené na zásluhách, včetně hlasovacího modelu, který umožňuje, aby rozhodující úlohu měli interně jmenovaní nezávislí odborníci, a to v souladu s doporučeními Benátské komise. Z technických důvodů bude třeba v polovině července o tomto zákonu znovu hlasovat. Návrh zákona o prověřování/integritě současných/budoucích členů Nejvyšší soudní rady by měl být přijat v polovině července.

² Zdroj pro průzkum Centra Razumkova pro období 2019–2020 a pouze v ukrajinštině:

<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

Rámeček 5 – Podpora Komise pro elektronický systém správy případů

V červnu 2021 přijal ukrajinský parlament zákon, který vytvořil právní základ pro elektronický systém správy případů v protikorupčních orgánech a ve všech ostatních donucovacích orgánech na Ukrajině. Elektronický systém správy případů zvýší transparentnost a účinnost trestního vyšetřování a sníží riziko korupce.

71. Do protikorupčních orgánů jsou soudci, státní zástupci a vyšetřovatelé vybíráni na základě striktního postupu, včetně prověrek bezúhonnosti. Disponují rovněž výlučnou pravomocí rozhodovat o případech korupce na vysoké úrovni a mají zvláštní vyšetřovací nástroje. Díky této skutečnosti, silnému budování kapacit a podpoře informačních technologií začaly tyto agentury fungovat a dosahovat důvěryhodných výsledků.

Od zahájení fungování soudu HACC na konci roku 2019 již bylo vyneseno více než 34 rozsudků, včetně výkonu trestů odnětí svobody. Mnoho dalších případů se blíží uzavření a brzy se očekávají rozsudky.

Dosažení výsledků ve složitých případech korupce vyžaduje čas. Kromě toho byla řada řízení pozděna kvůli onemocnění COVID-19.

Je třeba rovněž uznat, že díky zprovoznění systému majetkových příznání (součást podmíněnosti EU v rámci makrofinanční pomoci a smlouvy o budování státu) se v letech 2016–2018 rozhodly stovky soudců odstoupit ze svých funkcí místo toho, aby podstoupili hodnocení kvalifikace nebo předložili majetková příznání (např. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. Rozhodnutí bylo učiněno jak na základě stávajícího pokroku, tak na základě závazku ukrajinských orgánů. Díky protikorupčním kritériím se podpoře EU pro boj proti korupci na Ukrajině dostalo větší pozornosti ze strany ukrajinských orgánů a zvýšilo se jejich zapojení.

Rámeček 6 – Příklady protikorupčních podmínek/měřítek s problémy při hodnocení

Posouzení bylo založeno na kombinaci dosaženého pokroku a pevných závazků, které Ukrajina učinila. V době hodnocení bylo dosaženo pozitivních výsledků, pokud jde o provádění přijatých protikorupčních právních předpisů, byl zřízen významný úřad NABU, byl jmenován jeho vedoucí, orgán byl obsazen zaměstnanci a vyškolen, byla zvolena správní rada Národního úřadu pro předcházení korupci a jmenován vedoucí úřadu SAPO. Po zavedení těchto základů bylo na řadě provedení.

Šestá zpráva o pokroku v provádění akčního plánu na uvolnění vízového režimu ze strany Ukrajiny zmiňuje řadu pozitivních událostí, pokud jde o boj proti korupci. Jasně uvádí, že „pokrok zaznamenaný v páté zprávě o protikorupčních politikách, zejména o legislativním a institucionálním pokroku, dále pokračoval“. Další podrobnosti viz také pracovní dokument útvarů Komise připojený ke zprávě SWD(2015) 705 final – strany 14 až 16. Zpráva zmiňuje závazky, které Ukrajina přijala. Šestá zpráva uvádí, že „na základě těchto závazků se má za to, že bylo splněno kritérium boje proti korupci“ s cílem motivovat Ukrajinu ke splnění těchto závazků. Závěr, že je kritérium splněno, však také vychází z dosaženého pokroku uvedeného na stranách 5–6 (a podrobně popsaného v pracovním dokumentu útvarů Komise na stranách 14–16).

Klíčovým činitelem pro splnění této podmínky bylo, zda byl v listopadu 2016 (*a nikoli v roce 2018, kdy bylo přijato rozhodnutí o třetí makrofinanční pomoci*) systém „účinný“. Vzhledem ke složitosti systému nebylo možné jednoduše a s matematickou přesností zodpovědět otázku, zda byl celkový

system účinný, ale bylo nutné subjektivní hodnocení. Jinými slovy, v tomto hodnocení existovala určitá posuzovací pravomoc. Na základě skutečností, že elektronický systém byl spuštěn dne 1. září 2016 a dne 30. října 2016 již bylo do systému vloženo 103 368 ročních prohlášení a že prohlášení byla veřejně přístupná na internetových stránkách Národního úřadu pro předcházení korupci (NACP), přičemž zůstávají v rámci její posuzovací pravomoci, dospěla Komise k závěru, že systém je účinný. Toto hodnocení nebylo bráno na lehkou váhu, avšak kromě výše uvedených skutečností vycházelo i z hodnocení externích odborníků. V listopadu 2016 nebyly k dispozici žádné skutkové poznatky, které by vedly k závěru, že Komise nebo jakýkoli jiný subjekt podílející se na rozhodování překročil svou posuzovací pravomoc.

Podmínka se zaměřuje na zřízení a nezávislé fungování úřadů NABU, SAPO a NACP. V době posuzování dodržování předpisů byly všechny tři orgány zřízeny a byly funkčně nezávislé. Jejich nezávislost vůči politickému vměšování nebylo možné v daném okamžiku posoudit a je třeba ji průběžně znovu potvrzovat.

76. Komise se domnívá, že systému majetkových příznání není projeována dostatečná důvěra. Majetková příznání jsou účinným nástrojem pro předcházení korupci. Neslouží pouze jako základ pro případné trestní vyšetřování. Posouzení EÚD tak podceňuje nepřímý dopad a pozitivní vliv, který má systém majetkových příznání jako preventivní nástroj: například veřejně dostupná majetková příznání sloužila jako hlavní zdroj pro práci (internacionalizovaných) výběrových komisí při posuzování bezúhonnosti uchazečů (veřejná rada mezinárodních odborníků / soudci soudu HACC 2018; výběr vedoucího úřadu NACP v roce 2019 a probíhající výběr vedoucího úřadu SAPO v období 2020/2021). Kromě toho již sama povinnost podat majetkové příznání veřejně vedla k tomu, že stovky soudců musely v roce 2016 a v pozdějších letech ze svých funkcí odstoupit. Občanská společnost a investigativní novináři při své práci často využívají dostupná majetková příznání pro odhalování korupce a organizované trestné činnosti.

Pokud jde o účinnost systému majetkových příznání, došlo v nedávné době k několika modernizacím systému a pravidel ověřování, které jej zefektivnily. Kromě toho bylo vedení úřadu NACP vybráno se zapojením mezinárodních odborníků, což v poslední době zajistilo nezávislost a proaktivitu úřadu NACP, mimo jiné pokud jde o ověření majetkových příznání.

77. Pokud jde o protikorupční strategii na období 2018–2020, přinesla by i přes řadu nedostatků pokrok, a proto se setkala se silným odporem ze strany zájmových skupin. Za těchto okolností se EU rozhodla, že ji podpoří, i když se mělo za to, že strategie zdaleka není dokonalá. Celkové hodnocení strategie může být pozitivní, i když nejsou zohledněna všechna doporučení.

Ani tato podpora a trvání na této strategii však nebyly dostatečně silné, aby zajistily její přijetí.

Existují hranice toho, do jaké míry může EU ovlivňovat strategie svrchované třetí země.

78. EU dočasně pozastavila podporu iniciativy EU pro boj proti korupci pro jednu ze svých klíčových podpůrných institucí (úřad NACP, když se riziko se stalo příliš vysokým, včetně rizika poškození dobré pověsti).

79. Projekt 12 (iniciativa EU pro boj proti korupci) ve skutečnosti přímo podporoval proces restrukturalizace úřadu NACP prostřednictvím legislativního poradenství k přijatému zákonu, jakož i jmenováním mezinárodních odborníků a zřízením plnohodnotné podpory sekretariátu pro výběrovou komisi.

80. Dne 29. června 2021 přijal ukrajinský parlament zákon, který obnovil režim odrazujících sankcí za nepředložení majetkových příznání a předložení nepravdivých prohlášení.

82. Úřad NABU se opírá o analytickou službu Ukrajinské státní služby pro finanční dohled, přičemž meziagenturní spolupráce byla mezi nimi posílena za podpory iniciativy EU pro boj proti korupci (viz závěrečná zpráva o výsledcích iniciativy EU pro boj proti korupci, strana 38).

Pokud jde o ukrajinskou bezpečnostní službu, ukrajinský parlament s výraznou podporou EU v současné době projednává návrh zákona, kterým se tato instituce zásadně reformuje.

83. Úřad SAPO je právně a provozně nezávislý na Nejvyšším státním zastupitelství. Je oprávněn vykonávat svůj mandát samostatně. V současné době však vzhledem k nepřítomnosti vedoucího úřadu SAPO vykonává omezený počet funkcí vedoucího generální prokurátor.

Komise podporuje probíhající proces výběru nového vedoucího úřadu SAPO tím, že do výběrové komise jmenuje mezinárodní odborníky, jakož i tím, že odborníkům komise poskytuje podporu sekretariátu od iniciativy EU pro boj proti korupci.

84. Soud HACC byl nakonec vytvořen zejména v důsledku neutuchajícího politického tlaku ze strany EU a dalších mezinárodních partnerů, zejména MMF a G7.

K dnešnímu dni vydal soud HACC 38 rozsudků (33 odsouzení a 5 zproštění obžaloby), přičemž více než 200 případů se projednává. Ve srovnání se situací před zahájením činnosti soudu HACC se jedná o významný nárůst rozhodování o případech na vysoké úrovni.

86. K červnu 2021 vydal soud HACC 38 rozsudků, z nichž 33 jsou odsouzení a 5 zproštění obžaloby.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

89. V posledních pěti letech hrála EU významnou úlohu při vytváření právního a institucionálního rámce, který je nezbytným předpokladem pro boj proti (velké) korupci na vysoké úrovni, provádění tohoto rámce v praxi, modernizaci a zvýšení transparentnosti systému zadávání veřejných zakázek, posílení aktivní občanské společnosti a investigativní žurnalistiky. Všechny tyto prvky mají zásadní význam pro boj proti (velké) korupci na vysoké úrovni. Důvěryhodných výsledků ve složitých případech korupce na vysoké úrovni začaly dosahovat i zvláštní orgány pro majetková přiznání, přestože specializovaný soudní řetězec byl dokončen až na konci roku 2019 a na řízení mělo negativní dopad onemocnění COVID-19.

90. Viz naše odpovědi k bodu IV a dalším bodům výše v části shrnutí, jakož i k bodům 22–37 výše. Pokud jde o „způsob omezení vstupu“, zavedla Unie pro Ukrajinu v roce 2014 omezující opatření za zpronevěru s cílem usnadnit vyhledávání majetku zmrazením finančních prostředků osob, proti nimž je na Ukrajině vedeno trestní řízení z důvodu zneužití ukrajinských státních prostředků. Oblast působnosti režimu je cílená a zahrnuje případy, kdy byly zpronevěřeny veřejné prostředky nebo zdroje, přičemž státu byla způsobena finančně vyčíslitelná škoda.

Opatření nezahrnují zákaz cestování, neboť nespadá do oblasti působnosti režimu sankcí za zpronevěru.

91. Iniciativa EU pro boj proti korupci se z velké části zaměřovala na boj proti velké korupci. Většina protikorupčních institucí, které podporuje, se zabývá výhradně velkou korupcí. Viz rovněž naše odpovědi uvedené výše (např. 29).

Doporučení 1 – Navrhnout a provést konkrétní opatření zaměřená na velkou korupci

a) Služba ESVČ a Komise toto doporučení přijímají.

b) Služba ESVČ a Komise toto doporučení přijímají.

c) Služba ESVČ a Komise toto doporučení přijímají.

Doporučení 2 – Posoudit a upravit rozsah své podpory organizací občanské společnosti a investigativní žurnalistiky

a) Komise toto doporučení přijímá

b) Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 3 – Přispět k odstranění překážek svobodné a spravedlivé hospodářské soutěže

a) Komise toto doporučení přijímá.

b) Komise toto doporučení přijímá.

c) Komise toto doporučení přijímá.

94. Obecně se uznává, že odborníci a akademičtí pracovníci v této oblasti stále čelí omezením a trvalým problémům při měření změn v úrovních korupce, jakož i toho, zda má pokrok v boji proti korupci dopad. Síť OECD pro boj proti korupci prostřednictvím programu EU pro integritu v boji proti korupci provádí pilotní testování velmi podrobných ukazatelů výkonnosti v oblasti boje proti korupci, které se zkoušejí v několika zemích, včetně Ukrajiny. Tato oblast je však nadále složitá a s pomalým postupem, neboť je obtížné korupci přímo měřit. Častou tendencí je v současnosti opřít se o nepřímé měření prostřednictvím zástupných ukazatelů, které jsou specifické pro určité souvislosti, avšak jsou lépe pozorovatelné a využitelné.

Mise EUAM Ukraine se řídí pokyny pro podávání zpráv, které schválily členské státy EU. Dopad a výsledky mise jsou každých šest měsíců hlášeny službě ESVČ / útvaru CPCC a jsou potvrzovány členskými státy EU. Před prodloužením každého mandátu se navíc provádí komplexní operační hodnocení a strategický přezkum. Služba ESVČ v současné době pracuje na metodice posuzování dopadů střednědobých a dlouhodobých účinků činností misí SBOP.

Doporučení 4 – Zlepšit monitorování a podávání zpráv s cílem informovat a v případě potřeby přijmout nápravná opatření

a) Komise toto doporučení přijímá částečně: navrhované a předem definované (vyčíslitelné) cíle a ukazatele mohou být zahrnuty do podávání zpráv pouze tehdy, je-li to proveditelné.

Podávání zpráv a monitorování se již intenzivně provádí, což vyžaduje značné administrativní zdroje. Podávání zpráv a monitorování (např. zprávy o provádění přidružení nebo jiné zprávy v rámci dohodnutého řízení dohody o přidružení, např. v rámci podvýboru pro spravedlnost a vnitřní věci) se řídí obecně dohodnutými pravidly/metodami pro země sousedství (a mimo ně), které se podrobně zabývají všemi oblastmi reform, včetně oblastí významných pro boj proti korupci na vysoké úrovni. Existuje malá pružnost (ani by neexistovala přidaná hodnota) v zavádění zvláštního monitorovacího systému pro Ukrajinu v těchto případech.

Pokud jde o monitorování v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti, bude čtvrtá zpráva o mechanismu pozastavení zrušení vízové povinnosti, která má být přijata v roce 2021, používat odlišnou metodiku, včetně příspěvků členských států a zvýšeného úsilí o podrobnější posouzení průběžného plnění kritérií pro uvolnění vízového režimu pro země Východního partnerství.

b) Komise toto doporučení přijímá.

97. Očekává se, že na základě právních předpisů, které v současné době projednává Rada ve druhém čtení, bude zřízena Vyšší kvalifikační komise soudců. Tento orgán bude mít za úkol prověřovat ostatní soudce.

98. Skutečnost, že soustavný boj o zachování institucionálního rámce pro boj proti korupci na vysoké úrovni pokračuje, znamená, že tento rámec je účinný a je schopen čelit zájmovým skupinám.

Doporučení 5 – Zdůraznit integritu a závazek k reformám při poskytování podpory institucím při budování kapacit

a) Komise toto doporučení přijímá.

b) Komise toto doporučení přijímá.

99. Jak je uvedeno v naší odpovědi na rámeček 5 výše, ukrajinský parlament v červnu 2021 přijal zákon, který vytvořil jasný právní základ pro spuštění elektronického systému správy případů v protikorupčních agenturách a ve všech ostatních donucovacích orgánech na Ukrajině. Elektronický systém správy případů zvýší transparentnost a účinnost trestního vyšetřování a sníží riziko korupce.

Doporučení 6 – Podpořit digitalizaci rejstříků

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 7 – Stanovit přísnější podmínky pro podporu Komise

a) Komise toto doporučení přijímá.

Reforma soudnictví, reforma státního zastupitelství a správa protikorupčních institucí byly nedílnou součástí podmínek strukturální politiky spojených s programy makrofinanční pomoci Ukrajině. Vzhledem ke zbývajícím výzvám se očekává, že tyto prvky reformy zůstanou součástí každé budoucí podmíněnosti, která souvisí s makrofinanční pomocí.

b) Komise toto doporučení přijímá.
