

**EUROPA-KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ DEN  
EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING  
"BEKÆMPELSE AF GROV KORRUPTION I UKRAINE: FLERE EU-INITIATIVER, MEN  
STADIG UTILSTRÆKKELIGE RESULTATER"**

RESUMÉ

I. Siden Euromaidanrevolutionen har EU afsat betydelig kapital og ressourcer på den politiske agenda til at bekæmpe korruption i Ukraine. På nogle områder har Ukraine opnået markante resultater, på andre mangler der stadig væsentlige resultater.

II. Der er hverken en universel definition af korruption eller klart definerede underkategorier. EU har i sit arbejde med bekæmpelse af korruption i Ukraine og i sin dokumentation ikke anvendt udtrykket "grov korruption", men den mere almindelige betegnelse "korruption på højt niveau".

III. Det komplekse samfundsmæssige fænomen korruption kan ikke adresseres på en lineær måde ved hjælp af én unik strategi. Det skal tackles på en multidimensional måde. En holistisk, tværgående tilgang til bekæmpelse af korruption er i sandhed en globalt anerkendt praksis<sup>1</sup>.

EU's tilgang til bekæmpelse af korruption bygger på fire indsatsområder:

For det første hvad angår forebyggelse krævede EU gennem sine makrofinansielle bistandsprogrammer, budgetstøtte og handlingsplanen for visumliberalisering indførelse af konkurrence i forskellige sektorer. Dette begrænsede til gengæld i høj grad mulighederne og lukkede af for korruption på højt niveau, f.eks. i gas- og banksektoren, hvad angår valutakurser, sundhed, konkurrencepolitik, offentlige indkøb og ledelse af statsejede virksomheder.

For det andet spillede EU i fællesskab med sine internationale partnere en stor rolle med hensyn til at fremme og fastsætte den retlige ramme og det institutionelle grundlag for bekæmpelse af (grov) korruption på højt niveau: Ukraine har indført et af de mest omfattende systemer til indberetning af aktiver i verden og har oprettet specialiserede korruptionsbekæmpelsesinstitutioner. Det omfatter det nationale kontor for bekæmpelse af korruption (NABU), den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse (SAPO), højesteret for bekæmpelse af korruption (HACC) og det nationale agentur for forebyggelse af korruption (NACP). EU har leveret ekspertbistand og kapacitetsopbygning til disse institutioner gennem sine igangværende programmer, hvilket har givet troværdige resultater i komplekse sager om korruption på højt niveau, på trods af proceduremæssige komplikationer som følge af covid-19-pandemien.

For det tredje har EU investeret kraftigt i styrkelse af et dynamisk civilsamfund, undersøgende journalistik og medier samt virksomheder, der fremmer en kultur med integritet, både på centralt og regionalt plan.

For det fjerde har EU ydet betydelig støtte til reformer af anklagemyndigheden, herunder godkendelse af anklagere på alle niveauer samt den igangværende bredere retsreform. Alle disse elementer er afgørende for EU's multidimensionale tilgang til bekæmpelse af (grov) korruption på højt niveau.

---

<sup>1</sup> Se f.eks. FN's konvention mod korruption og tekniske vejledninger; de europæiske partnere mod korruptions standarder for korruptionsbekæmpende myndigheder 2011; Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption's aktivitetsrapport for 2019; OECD's strategiske tilgang til bekæmpelse af korruption fra 2018.

IV. De centrale EU-dokumenter vedrørende Ukraine fremhæver konsekvent kampen mod korruption som et centralt prioriteret indsatsområde inden for tre vigtige dimensioner: For det første gennem konstant *politisk dialog*, ved at henlede opmærksomheden på bekæmpelse af korruption i engagementer på højt plan (f.eks. erklæringer fra topmøder, besøg på højt plan), tekniske møder og i vigtige dokumenter som f.eks. associeringsaftalen og EU's fælles støtteramme for 2018-2020. For det andet hvad angår konditionalitet i *politiske instrumenter* som f.eks. MFA-programmerne, støtteprogrammer under statsbudgettet og gennem handlingsplanen for visumliberalisering. For det tredje som led i de *programmer*, der ydede støtte til bekæmpelse af korruption og støtte til retsreformer.

Helt konkret omfattede flere af EU's MFA-programmer betingelser i forbindelse med oprettelsen af korruptionsbekæmpelsesinstitutioner, herunder højesteret for bekæmpelse af korruption, verificering af indberetninger af aktiver for højtstående embedsmænd, indførelse af konkurrence i bank- og energisektoren, navnlig gas, strømlining af fuldbyrdelse af domstolsafgørelser, udvælgelse af kontorchefer i korruptionsbekæmpelsesagenturer og operationaliseringen af NABU's og SAPO's e-sagsstyringssystem. Mekanismen til suspension af visumfritagelsen refererer regelmæssigt til bekæmpelse af korruption på højt niveau og behovet for at sikre uafhængighed og effektivitet i institutioner, der har til opgave at bekæmpe denne særlige type korruption.

På samme måde er der flere referencer til bekæmpelse af korruption på højt niveau i programmeringsdokumenterne i EU's initiativ til bekæmpelse af korruption, fase 1 og fase 2, og det blev også udtrykkeligt nævnt i statsopbygningskontrakten (det første forventede resultat var: "væsentlige fremskridt i kampen mod korruption ved at oprette og sikre en effektiv funktion af et specialiseret efterforskningsagentur mod korruption i forbindelse med korruption på højt niveau...") samt associeringsdagsordenen fra 2015.

V. En markant stigning i gennemsigtighed og undersøgende journalistik siden Euromaidanrevolutionen har bidraget til stigningen i offentlighedens negative opfattelse af samfundsmæssige dårligdomme. Dette påvirker til gengæld pålideligheden af korruptionsindekser såsom Transparency Internationals korruptionsindeks.

VII. EU har ydet betydelig støtte til en bredere retsreform samt udviklingen af hele strukturen for korruptionsbekæmpelse. Tilliden til ovennævnte oprettede korruptionsbekæmpelsesinstitutioner er forholdsvis høj, og disse har vist resultater med hensyn til sager, der ofte har resulteret i domfældelser. Denne tillid påvirkes imidlertid af de nationale og regionale medievirksomheder, der ejes af interessegrupper, hvoraf mange selv er genstand for undersøgelser vedrørende korruption.

Formålet med oprettelsen af korruptionsbekæmpelsesinstitutioner var at skabe specialiserede institutioner, der fungerer sideløbende med det almindelige strafferetlige system, som har været uvillig/ude af stand til at tackle korruptionssager. Dette illustreres bedst af den berygtede regionale forvaltningsdomstol i Kiev, som konsekvent har afsagt kendelser, der undergraver kampen mod korruption. For nylig har præsident Zelensky indført en lov, der afskaffer denne domstol og overfører dens kompetence til en andet retsinstans.

De ureformerede dele af retsvæsenet og domstolsforvaltningsorganerne kan forventes at udøve en vis indflydelse på de specialiserede korruptionsbekæmpelsesinstitutioner, men der findes flere sikkerhedsforanstaltninger, der mindsker sådanne risici. Selv om de uafhængige korruptionsbekæmpelsesinstitutioner allerede er fuldt operationelle og giver resultater, støtter EU sideløbende de omfattende reformer af retsvæsenet og den civile sikkerhed.

VIII. Den retlige ramme for iværksættelsen af NABU's og SAPO's e-sagsstyringssystem (en af betingelserne i EU's MFA-program V) er blevet vedtaget af det ukrainske parlament. Hermed er vejen

banet for digitalisering af hele det strafferetlige system, hvilket vil øge gennemsigtigheden og effektiviteten.

PRAVO Justice-projektet (komponent 4) omhandler spørgsmålet om interoperabilitet mellem databaser og registres pålidelighed.

IX. Koordineringen, herunder krydsconditionalitet, med Ukraines internationale partnere har været eksemplarisk. Dette har været tilfældet for strukturen for korruptionsbekæmpelse, de sektorielle reformer med hensyn til bekæmpelse af korruption og reformen af anklagemyndigheden og retsvæsenet.

X. Det anerkendes generelt, at fagfolk og forskere inden for området stadig står over for begrænsninger og flerårige udfordringer med at måle ændringer i omfanget af korruption, og om fremskridtene i kampen mod korruption har en indvirkning. OECD's antikorrupsionsnetværk afprøver, gennem EU for Integrity Program to Fight Corruption, meget detaljerede resultatindikatorer for bekæmpelse af korruption, som bliver undersøgt i flere lande, bl.a. Ukraine. Alligevel er det stadig et komplekst område, hvor der kun langsomt sker fremskridt, da det er vanskeligt at måle korruption direkte. I øjeblikket er der en tendens til ofte at forlade sig på indirekte indikatorer til måling, der er kontekstspecifikke, men som er nemmere at observere og reagere på.

XI. Se Kommissionens svar til Revisionsrettens anbefalinger herunder.

## INDLEDNING

05. Der findes hverken en universel definition af korruption eller klart definerede underkategorier. EU har i sit arbejde med bekæmpelse af korruption i Ukraine ikke anvendt udtrykket "grov korruption" i sin dokumentation, men den mere almindelige betegnelse "korruption på højt niveau".

12. EU's tilgang til bekæmpelse af korruption er udviklet på en måde, som er skræddersyet til Ukraine. Den bliver nu kopieret i andre lande. Den omfatter fremme af konkurrencen i forskellige sektorer af økonomien for dermed at begrænse mulighederne for korruption.

## BEMÆRKNINGER

22. De grundlæggende årsager til grov korruption er almindeligt kendte, dvs. at de ved en domstol ville blive betragtet som "et almindeligt kendt forhold", det ikke er nødvendigt at dokumentere. Der findes masser af dokumentation for undersøgelser, der uddyber de grundlæggende årsager til grov korruption. EU's tjenestegrene har bestilt undersøgelser og anvendt en række pålidelige kilder, herunder møder, offentlig og officiel information og oplysninger fra medierne samt statistikker forud for programmering af teknisk bistand til Ukraine.

24. De centrale EU-dokumenter vedrørende Ukraine fremhæver konsekvent kampen mod korruption som et centralt prioriteret indsatsområde inden tre vigtige dimensioner: For det første gennem konstant *politisk dialog*, ved at henlede opmærksomheden på bekæmpelse af korruption i engagementer på højt plan (f.eks. erklæringer fra topmøder, besøg på højt plan), tekniske møder og i vigtige dokumenter som f.eks. associeringsaftalen og EU's fælles støtteramme for 2018-2020. For det andet hvad angår konditionalitet i *politiske instrumenter* som f.eks. MFA-programmerne, støtteprogrammer under statsbudgettet og gennem handlingsplanen for visumliberalisering. For det tredje som led i de programmer, der ydede støtte til bekæmpelse af korruption og støtte til retsreformer.

Helt konkret omfattede flere af EU's MFA-programmer betingelser i forbindelse med oprettelsen af korruptionsbekæmpelsesinstitutioner, herunder højesteret for bekæmpelse af korruption, verificering af indberetninger af aktiver for højtstående embedsmænd, indførelse af konkurrence i bank- og energisektoren, navnlig gas, strømlining af fuldbyrdelse af domstolsafgørelser, udvælgelse af kontorchefer i korruptionsbekæmpelsesagenturer og operationaliseringen af NABU's og SAPO's e-sagsstyringssystem. Mekanismen til suspension af visumfritagelsen refererer regelmæssigt til bekæmpelse af korruption på højt niveau og behovet for at sikre uafhængighed og effektivitet i institutioner, der har til opgave at bekæmpe denne særlige type korruption.

26. Kommissionen har faktisk anvendt en multidimensional tilgang til bekæmpelse af korruption. Følgelig bygger EU's tilgang til bekæmpelse af korruption på fire indsatsområder: eliminering af rummet for korruption gennem betingelser og politisk dialog, oprettelse og kapacitetsopbygning af uafhængige korruptionsbekæmpelsesinstitutioner, støtte til civilsamfundsorganisationer og undersøgende journalister samt reform af retsvæsenet/anklagemyndigheden.

27. Det komplekse samfundsmæssige fænomen korruption skal adresseres på en multidimensional måde. En holistisk, tværgående tilgang til bekæmpelse af korruption er i sandhed en globalt anerkendt praksis.

EU's tilgang til bekæmpelse af korruption bygger på fire indsatsområder:

For det første hvad angår forebyggelse krævede EU gennem sine makrofinansielle bistandsprogrammer, budgetstøtte og handlingsplanen for visumliberalisering indførelse af konkurrence i forskellige sektorer. Dette begrænsede til gengæld i høj grad mulighederne og lukkede af for korruption, f.eks. i gas- og banksektoren, hvad angår valutakurser, sundhed, konkurrencepolitik, offentlige indkøb og ledelse af statsejede virksomheder.

For det andet spillede EU i fællesskab med sine internationale partnere en stor rolle med hensyn til at fremme og fastsætte den retlige ramme og det institutionelle grundlag for bekæmpelse af (grov) korruption på højt niveau: Ukraine har indført et af de mest omfattende systemer til indberetning af aktiver i verden og har oprettet specialiserede korruptionsbekæmpelsesinstitutioner. Det omfatter det nationale kontor for bekæmpelse af korruption (NABU), den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse (SAPO), højesteret for bekæmpelse af korruption (HACC) og det nationale agentur for forebyggelse af korruption (NACP). EU har leveret bistand til institutioner og kapacitetsopbygning til disse institutioner gennem sine igangværende programmer, hvilket har givet troværdige resultater i komplekse sager om korruption på højt niveau, på trods af proceduremæssige komplikationer som følge af covid-19-pandemien.

For det tredje har EU investeret kraftigt i styrkelse af et dynamisk civilsamfund, undersøgende journalistik og medier samt virksomheder, der fremmer en kultur med integritet, både på centralt og regionalt plan.

For det fjerde har EU ydet betydelig støtte til reformer af anklagemyndigheden, herunder godkendelse af anklagere på alle niveauer samt den igangværende bredere retsreform. Alle disse elementer er afgørende for EU's multidimensionale tilgang til bekæmpelse af (grov) korruption på højt niveau.

29. Projekt 12, med et budget på 14,5 mio. EUR, er faktisk det største af Kommissionens projekter inden for bekæmpelse af korruption.

32. EU har også tacklet eliminering af rummet for korruption og økonomisk indflydelse ved de oligarkiske systemer gennem betingelserne i MFA-programmerne: f.eks. ved at presse på for at få Naftogaz opdelt, fjerne fastkursarbitrage og få ryddet op i banksektoren. Desuden har systemet for

angivelse af aktiver med støtte fra EU spillet en stor rolle med hensyn til eksponering af korrupte embedsmænd, som oligarkerne har brugt til at fremme deres interesser.

34. Det er faktisk Rådet, som vedtager retsakter vedrørende sanktioner. EU's udenrigspolitiske afgørelser kræver enstemmighed mellem medlemsstaterne.

Rådet gør alt for at sikre, at opførelser på listen opfylder alle de retlige krav, som er defineret af EU-domstolene, under hensyntagen til udviklingen inden for retspraksis, således at betegnelserne ikke med succes anfægtes ved EU-domstolene.

Det er op til Rådet at vedtage retsakter om indefrysning af aktiver og andre restriktive foranstaltninger og op til EU-medlemsstaterne at gennemføre disse foranstaltninger. Formålet med denne ordning er at gøre det nemmere for den ukrainske stat at inddrive aktiver ved at indefryse aktiver og forhindre, at penge bliver overført til andre lande. Visumsanktioner tjener på den anden side et andet formål, som falder uden for anvendelsesområdet for sanktionsordningen mod misbrug af midler.

36. Projektet har ikke fokus på grov korruption, men på reform af sikkerhedssektoren. Det har for nylig været muligt at sætte fuld fart på projektet. EUAM Ukraine har bidraget med adskillige uddannelseskurser og værktøjer i forbindelse med PRAVO Polices kapacitetsopbygningsaktiviteter.

Ukraines nationale politi modtog i december 2020 to avancerede EU-finansierede modulopbyggede datacentre, som indgår i NPU's eksisterende telekommunikationsinfrastruktur. De nye datacentre vil understøtte operationer og mere end 45 000 politifolk i hele Ukraine, både nationalt og på lokalt plan, herunder 102 alarmcentraler.

38. EU har ydet betydelig støtte til ledelse af og reformer i statsejede virksomheder og omstruktureringen/opdelingen af Naftogaz, begge gennem betingelserne i MFA-programmerne. EU har også bidraget til omstrukturering og forbedring af ledelsen i en række statsejede virksomheder og selskaber gennem langt det største bidrag til en af EBRD's multidonorkonti.

40. For det første har EU indført reformlignende betingelser for håndhævelse i EU's MFA-program V. For det andet har Kommissionen gennemført projekt 17 (PRAVO Justice), som omfattede en tilbundsgående analyse af håndhævespolitikken og moratorierne og yder omfattende politisk rådgivning med henblik på videreførelse af reformerne. Udfordringerne på dette område er komplekse og mangefacetterede, hvilket kræver en langsigtet reaktionsstrategi og politisk vilje.

41. Der er følgende faktuelle, ajourførte oplysninger om tilsynsrådet for Naftogaz:

Ministerkabinettet udnævnte den 19. maj 2021 på ny fem medlemmer af tilsynsrådet for selskabet for et år, der skal fungere, indtil et nyt uafhængigt tilsynsråd er valgt, afskedigede Robert Bensch fra Naftogaz' tilsynsråd og meddelte, at fire uafhængige medlemmer af tilsynsrådet var valgt.

42. De EU-støttede reformer med hensyn til ledelse af statsejede virksomheder omfattede adskillige foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, som hænger direkte sammen med god selskabsledelse, sund finansforvaltning, gennemsigtighed og ansvarlighed. Vores bestræbelser blev kanaliseret gennem de statsejede virksomheders reformlignende betingelser i flere af EU's makrofinansielle bistandsprogrammer, politisk dialog/møder på højt plan, interventioner via EBRD's multidonorkonto, deltagelse i privatiseringsarbejdsgruppen og observation af udvælgelsesprocesser vedrørende medlemmer af tilsynsrådet for statsejede virksomheder samt finansiering af reformstøttegrupper i økonomiministeriet og andre offentlige enheder.

43. Statsstøtte og konkurrence er komplekse reformområder. I EU-landene tog det mange år at gennemføre reformer inden for disse områder. Denne reformdagsorden vil også tage tid i Ukraine. Der er gjort en række fremskridt i Ukraine i de senere år, bl.a. styrkelse af den institutionelle uafhængighed af antimonopoludvalget (AMCU) og styrkelse af den retlige ramme og håndhævelsesrammerne for at tilpasse sig EU's statsstøtte- og konkurrenceregler. EU har ydet støtte til både den retlige ramme og håndhævelseskapaciteten. EU-projekter, navnlig projekt 10 og 19 som Revisionsretten har undersøgt nærmere, har ydet støtte til institutionsopbygning med fokus på muligheden for håndhævelse.

Selv om der stadig er nogle udfordringer og risici, er der opnået betydelige fremskridt med at styrke AMCU's uafhængighed i de senere år, som beskrevet i OECD's SME Policy Index-rapport. Henvisningen til AMCU's uafhængighed i rapporten om gennemførelse af associeringsaftalen vedrører et specifikt spørgsmål vedrørende processen for udvælgelse af lederen af klageinstansen for offentlige indkøb (som i Ukraine er en af kommissærerne fra AMCU).

44. Fælles svar på punkt 44 og tekstboks 1:

Eftersom det anerkendes generelt, at fagfolk og forskere inden for området stadig står over for begrænsninger og konstante udfordringer med at måle dels ændringer i omfanget af korruption, dels, om fremskridtene i kampen mod korruption har en indvirkning, vil OECD's antikorrupsionsnetværk gennem "EU for Integrity Program to Fight Corruption" fastlægge meget detaljerede resultatindikatorer for bekæmpelse af korruption med klare og skræddersyede benchmarks, som bliver undersøgt i flere lande, bl.a. Ukraine. Alligevel er det stadig et komplekst område, hvor der overordnet kun langsomt sker fremskridt, da det er vanskeligt direkte at måle korruption. I øjeblikket er der en tendens til ofte at forlade sig på indirekte indikatorer til måling, der er kontekstspecifikke, men som er nemmere at observere og reagere på.

46. Det er ikke klart, hvilken merværdi en yderligere specifik rapport ville give. Den fælles støtteramme har specifikke prioriteter og mål med klart identificerede indikatorer. Som mission under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er EUAM Ukraine et instrument, der er vedtaget af Rådet, og som har sit eget overvågnings- og evalueringssystem. Benchmarking blev introduceret som et middel til mere stringens og ansvarlighed i leveringen af missionens mandat. Måltrettede benchmarks identificeres i planlægningsfasen, så missionerne og Den Civile Planlægnings- og Gennemførelseskapacitet kan foretage overvågning og vurdering af de gennemførte aktiviteter. EUAM Ukraine følger de retningslinjer for rapportering, som EU-landene har vedtaget. Missionens indvirkning og resultater rapporteres hvert halve år til EEAS/CPCC og godkendes af EU-landene i form af formelle rapporter baseret på benchmarks og missionens mandat.

47. Den årlige rapport om forvaltning af bistanden til tredjelande (EAMR) indeholder de fremskridt, der er opnået på de prioriterede områder, som nævnt i den fælles støtteramme for perioden 2018-2020. EAMR er et vigtigt værktøj til overvågning af gennemførelsen af programmer og de centrale resultatindikatorer. Den henviser imidlertid ikke systematisk til indikatorerne i den fællesstøtteramme for 2018-2020.

49. Som civil mission under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik følger EUAM Ukraine de retningslinjer for rapportering, som EU-landene har vedtaget. Missionens indvirkning og resultater rapporteres hvert halve år til EEAS/CPCC og godkendes af EU-landene i form af formelle rapporter baseret på benchmarks og missionens mandat. Desuden foretages en omfattende operationel vurdering og strategisk gennemgang forud for forlængelse af hvert mandat. Disse processer tjener som grundlag for forlængelse af mandatet. EU-Udenrigstjenesten arbejder i øjeblikket på en metode for udarbejdelsen af konsekvensanalyser med henblik på virkningerne af FSFP-missioner på mellemlang og lang sigt.

53. Et andet vigtigt resultat var støtten til den meget gennemsigtige og meritbaserede proces for udvælgelse af dommere til den øverste domstol for bekæmpelse af korruption med inddragelse af internationale eksperter og efterfølgende støtte, at domstolen kunne blive fuldt funktionsdygtig.

56. Kommissionen mener, at den har gjort sin tekniske bistand betinget. Kommissionen har f.eks. midlertidigt suspenderet EUACI (projekt 12) støtte til en af sine centrale institutioner (NACP), da dens leders integritet blev kompromitteret. Af lignende grunde blev støtten til det høje domstolsråd i EU's PRAVO Justice-program (projekt 17) også mindsket betragteligt.

58. EUAM bidrog med strategisk rådgivning til loven, der blev underskrevet i september 2019, med henblik på reform af anklagemyndigheden. Missionen var også dybt involveret i den efterfølgende attestering af anklagere, som førte til, at 2/3 bestod udvælgelsesproceduren.

#### **Tekstboks 4 — Kommissionens og EUAM's bidrag til revurdering og udvælgelse af anklagere**

Indtil videre har kun 7 700 ud af ca. 12 000 anklagere bestået udvælgelsesprøven. Ca. 1 800 afgørelser om attesteringen er indbragt for domstolene. Attesteringsreformen var baseret på loven fra oktober 2019, der indførte en toårig midlertidig reformperiode, hvor de almindelige anklagemyndigheder, herunder kvalifikations- og disciplinærkommissionen for anklagere, måtte suspenderes, hele anklagemyndigheden kunne starte på en frisk.

Desuden vedtog rigsadvokaten i maj 2021 en ny forskrift om udvælgelse til administrative stillinger (betingelse i MFA-program V), som vil gælde for den midlertidige reformperiode, og der arbejdes på at forbedre proceduren for den permanente periode, der starter i efteråret 2021.

59. Tillid til retssystemet og anklagemyndigheden i Ukraine er svær at opnå hurtigt. Det er også vanskeligt at måle, da det afhænger af kvaliteten af undersøgelser og påvirkes af mange forskellige faktorer, ikke mindst medierne. Tilliden til de retshåndhavende myndigheder er fortsat lav, men er — med visse undtagelser og et fald i 2020 — vokset i årenes løb. Ud over de meningsmålinger, som er bestilt af EUAM, er det vigtigt at se på tendensen i andre almindeligt anerkendte meningsmålinger, såsom dem, der foretages af Razumkov Centre<sup>2</sup> med hensyn til tilliden til de retshåndhavende myndigheder og anklagemyndigheden<sup>1</sup>. EUAM sammenligner altid flere kilder og medtager også data om de retshåndhavende myndigheders erfaringer og effektivitet, når den vurderer udviklingen i borgernes holdninger til de retshåndhavende myndigheder i Ukraine.

61. Reformpakken fra 2016 (som lå til grund for vurderingen af overholdelse af statsopbygningskontrakten) var positiv og tilstrækkelig. De forfatningsmæssige ændringer og de supplerende lovgivningsregler blev faktisk vurderet positivt af Venedigkommissionen. De kritiske analyser, som Revisionsretten henviser til, blev først foretaget senere og kunne derfor ikke tjene som vurderingsgrundlag (ratione temporis). SGK foreskrev kun vedtagelse af retlige ændringer, men ikke deres fulde gennemførelse. I betragtning af den tid en så væsentlig ændring i retssystemet kræver, ville det kræve fuld gennemførelse at opnå hele formålet med SGK, som var at levere hurtig støtte i den første tid efter maidanrevolutionen.

62. Det ukrainske parlament vedtog den 29. juni 2021 loven om genindførelse af den høje kvalifikationskommission for dommere. Med loven indføres en ny gennemsigtig og meritbaseret udvælgelsesprocedure for kommissionens medlemmer, herunder en afstemningsmodel, der giver

---

<sup>2</sup> Kilde til Razumkovs meningsmåling for perioden 2019-20 og kun på ukrainsk:

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

internt nominerede uafhængige eksperter en afgørende rolle i overensstemmelse med Venedigkommissionens anbefalinger. Af tekniske årsager skal der stemmes om loven igen medio juli. Et lovforslag, der giver mulighed for sikkerheds-/integritetskontrol af nuværende/kommende medlemmer af den høje kvalifikationskommission skal efter planen vedtages medio juli.

### **Tekstboks 5 — Kommissionens støtte vedrørende retsvæsenets e-sagsstyringssystem**

Det ukrainske parlament vedtog i juni 2021 den lov, som skaber den retlige ramme for e-sagsstyringssystemet i korruptionsbekæmpelsesagenturerne og alle andre retshåndhavende myndigheder i Ukraine. E-sagsstyringssystemet vil øge gennemsigtigheden og effektiviteten i strafferetlige efterforskninger og mindske risikoen for korruption.

71. Dommere, anklagere og efterforskere ved korruptionsbekæmpelsesinstitutioner udvælges efter en streng procedure, der bl.a. omfatter integritetskontrol. De har også enekompetence til at afgøre korruptionssager på højt niveau og særlige efterforskningsværktøjer. Takket være denne solide kapacitetsopbygning og IT-bistand er disse enheder blevet gjort operationelle og har allerede leveret troværdige resultater.

Siden HACC blev oprettet i slutningen af 2019, er der allerede fældet mere end 34 domme, herunder frihedsstraffe med retsvirkning. Mange flere sager er ved at være afsluttet, og der ventes snart at blive fældet dom.

At opnå resultater i komplekse korruptionssager tager tid. Endvidere er mange sager trukket ud på grund af covid-19.

Det bør også anerkendes, at fordi systemet for angivelse af aktiver blev gjort operationelt (en del af EU-betingelserne under MFA-programmerne og SGK), besluttede hundredvis af dommere at trække sig fra deres stillinger i 2016-2018 frem for at gennemgå kvalifikationsvurderingen eller indsende deres angivelser af aktiver (f.eks. [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit\\_2016.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf))

73. Beslutningen blev truffet både på grundlag af eksisterende fremskridt og på grundlag af de ukrainske myndigheders tilsagn. Takket være korruptionsbekæmpelsesbenchmarks fik EU's støtte til bekæmpelse af korruption i Ukraine øget opmærksomhed fra de ukrainske myndigheder og øget engagement.

### **Tekstboks 6 — Eksempler på betingelser/benchmarks vedrørende korruptionsbekæmpelse, der blev vurderet for positivt**

Vurderingen var baseret på en kombination af opnåede fremskridt og bindende tilsagn fra Ukraine. Da vurderingen blev foretaget, var der opnået positive resultater med hensyn til gennemførelsen af den vedtagne korruptionsbekæmpelseslovgivning, det betydningsfulde kontor for korruptionsbekæmpelse (NABU) blev oprettet, den nye leder blev udnævnt, agenturet bemandet og uddannet, og bestyrelsen for NACP blev valgt, og lederen for den specialiserede anklagemyndighed for korruptionssager (SAPO) blev udnævnt. Med disse ting på plads var gennemførelsen nært forestående.

Faktisk nævnes en række positive tendenser med hensyn til bekæmpelse af korruption i den sjette statusrapport om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering. Det fremgår klart, at "De fremskridt, der blev bemærket i den femte rapport om korruptionsbekæmpelsespolitikker, navnlig de lovgivningsmæssige og institutionelle fremskridt, er fortsat." Der findes yderligere oplysninger i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager rapporten SWD(2015) 705 final — side 14 til 16. I rapporten nævnes de ukrainske tilsagn. I den sjette rapport angives følgende: "På grundlag af disse forpligtelser anses benchmarket vedrørende bekæmpelse af



korruption for at være opfyldt", der har til formål at tilskynde Ukraine til at opfylde disse forpligtelser. Konklusionen om, at benchmarket er opfyldt, er imidlertid også baseret på de opnåede fremskridt nævnt på side 5-6 (og nærmere beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene på side 14-16).

Det vigtigste for opfyldelsen af denne betingelse var, om ordningen i november 2016 (*og ikke i 2018, da afgørelsen om MFA-program III blev truffet*) var "trådt i kraft". I betragtning af ordningens kompleksitet kunne spørgsmålet om, hvorvidt den overordnede ordning var trådt i kraft, ikke besvares direkte og med matematisk præcision, men krævede en subjektiv vurdering. Med andre ord var der en vis skønsmargen i denne vurdering. Baseret på den omstændighed, at det elektroniske system blev indført den 1. september 2016, og at der den 30. oktober 2016 allerede var indsendt 103 268 årlige angivelser i forbindelse med ordningen, og at angivelserne var offentligt tilgængelige på NACP's websted, vurderede Kommissionen på grundlag af sine skønsmålinger, at ordningen var trådt i kraft. Denne vurdering blev ikke taget let på, men var ud over ovenstående fakta baseret på eksterne eksperter vurdering. Der var ikke noget faktisk tegn i november 2016 på, at det ville have ført til den konklusion, at Kommissionen eller enhver anden aktør, der var inddraget i beslutningsprocessen, overskred sine skønsmålinger.

Betingelsen har fokus på oprettelsen af NABU, SAPO og NACP og deres operationelle uafhængighed. På tidspunktet for vurdering af overensstemmelse blev alle tre institutioner oprettet, og de var funktionelt uafhængige. Det var ikke muligt at vurdere deres uafhængighed af politisk indblanding på det tidspunkt, og dette skal løbende bekræftes.

76. Kommissionen mener ikke, at der systemet for angivelse af aktiver er blevet tilstrækkeligt anerkendt. Angivelse af aktiver er et effektivt redskab til bekæmpelse af korruption. De tjener ikke kun som grundlag for eventuelle strafferetlige efterforskninger. Revisionsrettens evaluering undervurderer således den indirekte indvirkning og positive effekt, som systemet for angivelse af aktiver har som forebyggende redskab: f.eks. tjente den offentligt tilgængelige angivelse af aktiver som primær kilde til arbejdet i de (internationale) udvælgelsespaneler ved vurdering af kandidaternes integritet ("Public Council of International Experts/HACC"-dommere 2018, NACP's udnævnelse af ny leder i 2019 og løbende udnævnelse af ledere af SAPO i 2020/2021). Alene forpligtelsen til at indsende den offentligt tilgængelige angivelse af aktiver fik hundredvis af dommere til at trække sig fra deres stillinger i 2016 og de efterfølgende år. Civilsamfundsorganisationer og undersøgende journalister bruger også ofte den tilgængelige angivelse af aktiver i deres arbejde til at afsløre korruption og organiseret kriminalitet.

Hvad angår effektiviteten af systemet for angivelse af aktiver var der nogle nylige opgraderinger af systemet og reglerne for verifikation, som har gjort det mere effektivt. Endvidere blev den nye leder af NACP udnævnt med hjælp fra internationale eksperter, hvilket sikrede NACP's uafhængighed og proaktivitet i løbet af den seneste periode, bl.a. med hensyn til at verificere angivelser af aktiver.

77. Med hensyn til korruptionsbekæmpelsesstrategien for 2018-20 ville strategien, trods en række mangler, have ført til fremskridt, hvorfor den mødte stærk modstand fra særinteresser. Under disse omstændigheder besluttede EU, selv om strategien blev betragtet som langt fra perfekt, at støtte den. Den samlede vurdering af en strategi kan være positiv, selv om der ikke tages hensyn til alle anbefalinger.

Selv den støtte og fastholdelse var imidlertid ikke stærk nok til at sikre vedtagelse.

Der er grænser for, hvorvidt EU kan påvirke et suverænt tredjelandes strategier.

78. EU suspenderer midlertidigt EUACI støtte til en af EU's nøgleinstitutioner for støtte (Det nationale agentur for forebyggelse af korruption, da risikoen (også for renomméet) blev for høj).

79. Faktisk støttede projekt 12 (EUACI) genopretningen af NACP direkte gennem lovgivningsmæssig rådgivning og den vedtagne lov samt udpegningen af internationale eksperter og oprettelse af et fuldt udbygget sekretariat for udvælgelseskommissionen.

80. Den 29. juni 2021 vedtog det ukrainske parlament loven om genindførelse af en afskrækkende sanktionsordning for manglende indsendelse af angivelser af aktiver og urigtige angivelser.

82. NABU er afhængig af analysetjenesterne fra SFMS, og det tværfaglige samarbejde mellem de to agenturer er blevet styrket med støtte fra EUACI (se EUACI's endelige statusrapport, side 38).

Hvad angår Ukraines sikkerhedstjeneste er det ukrainske parlament i øjeblikket, med betydelig støtte fra EU, ved at behandle et lovudkast til en radikal reform af denne institution.

83. SAPO er juridisk og operationelt uafhængige af den offentlige anklagemyndighed. Den har beføjelser til selvstændigt at udføre sit mandat. På nuværende tidspunkt udføres et begrænset antal af lederens funktioner af anklagemyndigheden på grund af, at der ikke er fundet en leder af SAPO.

Kommissionen støtter den igangværende udvælgelsesproces med henblik på at finde en ny leder af SAPO gennem udpegning af internationale eksperter til udvælgelseskommissionen og sekretariatsfunktionen for kommissionens eksperter fra EUACI.

84. HACC blev endelig oprettet hovedsagelig på grund af det utrættelige politiske pres fra EU og andre internationale partnere, navnlig IMF og G7-landene.

Indtil videre har HACC fældet 38 domme (33 domfældelser og fem frifindelser) og mere end 200 sager verserer. Dette er en betydelig stigning i antallet af afgørelser i korruptionssager på højt plan sammenlignet med situationer, før HACC blev gjort operationel.

86. Pr. juni 2021 har HACC fældet dom i 38 sager, hvoraf 33 er domfældelser og fem er frifindelser.

## KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

89. I løbet af de sidste 5 år har EU spillet en vigtig rolle med hensyn til at fastsætte den retlige og institutionelle ramme, som er nødvendig for bekæmpelse af (grov) korruption på højt niveau, operationalisere rammen i praksis, opgradere og gøre systemet for offentligt indkøb mere gennemsigtigt, styrke et dynamisk civilsamfund og undersøgende journalistik fællesskab. Alle disse elementer er afgørende for bekæmpelsen af (grov) korruption på højt niveau. Specialiserede korruptionsbekæmpelsesinstitutioner er også begyndt at vise troværdige resultater i komplekse korruptionssager på højt plan, selv om det specialiserede retssystem først blev gennemført i slutningen af 2019 og covid-19 har haft en negativ indvirkning på sagerne.

90. Se vores svar på punkt IV og andre punkter i resuméet ovenfor, samt på punkt 22-37 ovenfor. Med hensyn til "en model, der gør det muligt at begrænse adgangen til EU" indførte EU restriktive foranstaltninger med henblik på uretmæssigt tilegnede ukrainske midler i 2014 for at gøre det nemmere at inddrive midler ved at indefryse midler tilhørende personer, som er anklaget for uretmæssige anvendelse af ukrainske statsmidler. Ordningens anvendelsesområde er rettet mod og dækker tilfælde, hvor offentlige midler eller ressourcer er uretmæssigt tilegnet, og staten har lidt et økonomisk kvantificerbart tab.

Foranstaltningerne omfatter ikke et rejseforbud, da det falder uden for anvendelsesområdet for sanktionsordningen mod misbrug af midler.

91. EUACI har hovedsaglig fokuseret på bekæmpelse af grov korruption. De fleste af de korruptionsbekæmpelsesinstitutioner de har støttet behandler udelukkende sager om grov korruption. Se også vores svar ovenfor (f.eks. 29).

**Anbefaling 1 — Udformning og gennemførelse af specifikke foranstaltninger rettet mod grov korruption**

- a) EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen accepterer anbefalingen.
- b) EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen accepterer anbefalingen.
- c) EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen accepterer anbefalingen.

**Anbefaling 2 — Vurdering og justering af omfanget af støtten til civilsamfundsorganisationer og undersøgende journalistik**

- a) Kommissionen accepterer anbefalingen
- b) Kommissionen accepterer anbefalingen

**Anbefaling 3 — Bidrag til at fjerne hindringer for fri og retfærdig konkurrence**

- a) Kommissionen accepterer anbefalingen.
- b) Kommissionen accepterer anbefalingen.
- c) Kommissionen accepterer anbefalingen.

94. Det anerkendes generelt, at fagfolk og forskere inden for området stadig står over for begrænsninger og flerårige udfordringer med at måle ændringer i omfanget af korruption og om fremskridtene i kampen mod korruption har en indvirkning. OECD's antikorrupsionsnetværk afprøver, gennem EU for Integrity Program to Fight Corruption, meget detaljerede resultatindikatorer for bekæmpelse af korruption, som bliver undersøgt i flere lande, bl.a. Ukraine. Alligevel er det stadig et komplekst område, hvor der kun langsomt sker fremskridt, da det er vanskeligt at måle korruption direkte. I øjeblikket er der en tendens til ofte at forlade sig på indirekte indikatorer til måling, der er kontekstspecifikke, men som er nemmere at observere og reagere på.

EUAM Ukraine følger de retningslinjer for rapportering, som EU-landene har vedtaget. Missionens indvirkning og resultater rapporteres hvert halve år til EEAS/CPCC og godkendes af EU-landene. Desuden foretages en omfattende operationel vurdering og strategisk gennemgang forud for forlængelse af hvert mandat. EU-Udenrigstjenesten arbejder i øjeblikket på en metode for udarbejdelsen af konsekvensanalyser med henblik på virkningerne af FSFP-missioner på mellemlang og lang sigt.

**Anbefaling 4 — Forbedring af overvågningen og rapporteringen med henblik på at informere og træffe korrigerende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt**

- a) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen: de foreslåede på forhånd fastlagte (kvantificerbare) mål og indikatorer kan kun medtages i rapporteringen, når dette er muligt.

Rapportering og overvågning sker faktisk allerede intensivt, hvilket kræver betydelige administrative ressourcer. Rapportering og overvågning (f.eks. rapporter om gennemførelse af associeringsaftalen eller andre rapporter inden for de aftalte rammer for associeringsaftalen, f.eks. inden for rammerne for underudvalget for retlige og indre anliggender) følger de almindeligt anerkendte regler/metoder gældende for naboskabslande (og derudover), der dækker alle reformområder i detaljer, herunder områder af relevans for bekæmpelsen af korruption på højt niveau. Der er ringe fleksibilitet (og det ville heller ikke skabe merværdi) ved at indføre et specifikt overvågningssystem for Ukraine i sådanne tilfælde.

Med hensyn til overvågning af mekanismen til suspension af visumfritagelse vil den fjerde rapport om mekanismen til suspension af visumfritagelse, der forventes vedtaget i 2021, anvende en anden metode, bl.a. bidragene fra medlemsstaterne og gøre en større indsats for nærmere at vurdere den fortsatte opfyldelse af visumliberaliseringsbenchmarkene for landene i det østlige partnerskab.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

97. Den høje kvalifikationskommission for dommere forventes oprettet gennem lovgivning, som endnu ikke er afsluttet i det ukrainske parlament, Radaen, hvor den er under andenbehandling. Denne instans vil have til opgave at foretage sikkerhedskontrol af de øvrige dommere.

98. Den kendsgerning, at en konstant kamp for at bevare den institutionelle ramme for korruptionsbekæmpelse på højt plan er i gang, betyder, at denne ramme er effektiv og har kapacitet til at udfordre særinteresser.

#### **Anbefaling 5 — Understrege integritet og reformengagement ved ydelse af kapacitetsopbygningsstøtte til institutioner**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

99. Som bemærket i vores svar på tekstboks 5 ovenfor, vedtog det ukrainske parlament i juni 2021 loven, som dannede en klar retlig ramme for iværksættelsen af e-sagsstyringssystemet i korruptionsbekæmpelsesagenturerne og alle andre retshåndhævende myndigheder i Ukraine. E-sagsstyringssystemet vil øge gennemsigtigheden og effektiviteten i strafferetlige efterforskninger og mindske risikoen for korruption.

#### **Anbefaling 6 — Støtte til digitaliseringen af registre**

Kommissionen accepterer anbefalingen.

#### **Anbefaling 7 — Fastsættelse af strengere betingelser vedrørende Kommissionens støtte**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Reform af retsvæsenet, reform af anklagemyndigheden og rammerne for korruptionsbekæmpelsesinstitutionerne har været en integreret del af den strukturpolitiske betingelse i tilknytning til makrofinansielle bistandsprogrammer til Ukraine. I betragtning af de øvrige udfordringer forventes det, at disse reformelementer fortsat vil være en del af alle kommende betingelser i relation til MFA-programmerne.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen

---

**DA**

**DA**