

EUROOPAN KOMISSIION JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”LAAJAMITTAISEN KORRUPTION VÄHENTÄMINEN UKRAINASSA: USEITA EU:N ALOITTEITA, MUTTA TULOKSET EDELLEEN RIITTÄMÄTTÖMIÄ”

TIIVISTELMÄ

I. I. EU on käyttänyt Euromaidan-vallankumouksen jälkeen huomattavassa määrin poliittista pääomaa ja resursseja korruptiontorjuntaohjelman toteuttamiseen yhdessä Ukrainan kanssa. Ukraina on saavuttanut joillakin osa-alueilla huomattavia tuloksia, toisilla taas merkittäviä tuloksia ei vielä ole saatu aikaan.

II. Korruptiolle ei ole yleispätevää määritelmää eikä selkeästi määriteltyjä alaluokkia. EU ei ole Ukrainan kanssa korruption torjumiseksi tekemässään yhteistyössä käyttänyt asiakirjoissaan termiä ”laajamittainen korruptio” vaan yleisempää termiä ”korkean tason korruptio”.

III. Korruptio on monimutkainen yhteiskunnallinen ilmiö, jota ei ole mahdollista käsitellä lineaarisesti yhdellä ainoalla strategialla. Sitä on torjuttava monitahoisesti. Kokonaisvaltainen ja monialainen lähestymistapa korruption torjuntaan on maailmanlaajuisesti tunnustettu käytäntö¹.

EU on pyrkinyt kitkemään korruptiota neljällä keskeisellä osa-alueella:

Ensinnäkin ennalta ehkäisevällä tasolla EU on makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiansa, budjettituen ja viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelmansa kautta vaatinut kilpailun käynnistämistä eri aloilla. Tämä puolestaan on rajoittanut ja sulkenut merkittävästi pois korkean tason korruption mahdollisuuksia esimerkiksi kaas- ja pankkialalla, valuuttaturssin, terveydenhuollon, kilpailupolitiikan, julkisten hankintojen ja valtion omistamien yritysten hallinnon osalta.

Toiseksi EU:lla oli yhdessä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa merkittävä rooli korkean tason (laajamittaisen) korruption torjunnassa, jota se oli edistämässä ja jonka oikeudellista ja institutionaalista perustaa se oli luomassa: Ukraina otti käyttöön yhden maailman kattavimmista varallisuusilmoitusjärjestelmistä ja perusti korruptiontorjuntaan erikoistuneita elimiä. Näitä ovat Ukrainan kansallinen korruptiontorjuntatoimisto (NABU), korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto (SAPO), korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin (HACC) sekä korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto (NACP). EU on tarjonnut näille elimille asiantuntijatukea ja valmiuksien kehittämistä käynnissä olevien ohjelmiansa kautta, joilla on saatu aikaan uskottavia tuloksia monimutkaisissa korkean tason korruptiotapauksissa, huolimatta menettelyjen mutkistumisesta covid-19-pandemian vuoksi.

Kolmanneksi EU on panostanut voimakkaasti elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan, tutkivan journalismin ja tiedotusvälineiden sekä lahjomattomuuden toimintakulttuuria edistävien yritysten voimaannuttamiseen sekä keskus- että aluetasolla.

¹ Ks. esim. korruption vastainen YK:n yleissopimus ja tekniset ohjeet; korruption torjunnan eurooppalaisten kumppaneiden normit korruption torjunnasta vastaaville viranomaisille vuodelta 2011; Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmän vuotuinen toimintakertomus 2019; OECD:n strateginen lähestymistapa korruption torjuntaan vuodelta 2018.

Neljänneksi EU on tukenut voimakkaasti syyttäjälaitoksen uudistuksia, mukaan lukien syyttäjien arvioinnit kaikilla tasoilla, sekä käynnissä olevaa laajempaa oikeuslaitoksen uudistusta. Kaikki nämä seikat ovat EU:n monitahoisen lähestymistavan kannalta ratkaisevan tärkeitä korkean tason (laajamittaisen) korruption torjunnassa.

IV. Ukrainaa koskevissa EU:n keskeisissä asiakirjoissa korostetaan johdonmukaisesti korruption torjuntaa keskeisenä toimenpiteiden painopistealueena kolmessa tärkeässä ulottuvuudessa: ensinnäkin jatkuvan *poliittisen vuoropuhelun* kautta pitämällä korruption torjuntaa esillä korkean tason toimissa (esim. huippukokousten julkilausumat, korkean tason vierailut), teknisissä kokouksissa ja keskeisissä asiakirjoissa, kuten assosiaatiosopimuksessa ja EU:n yhdistetyssä tukikehyksessä 2018–2020. Toiseksi makrotaloudellisen rahoitusavun kaltaisten *toimintapoliittisten välineiden*, valtion budjettitukiohjelmien ja viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman ehdollisuuden osalta. Kolmanneksi osana *ohjelmasuunnittelua*, jolla tuettiin korruption torjuntaa ja oikeuslaitoksen uudistuksia.

Useisiin EU:n makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiin sisältyi korruptiontorjuntaelinten perustamiseen liittyviä konkreettisia ehtoja, mukaan lukien korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuimien, korkean tason virkamiesten varallisuusilmoitusten tarkastaminen, kilpailun käynnistäminen pankki- ja energia-alalla, erityisesti kaasualalla, oikeudellisen täytäntöönpanon tehostaminen, korruption vastaisten virastojen johtajien valinta sekä kansallisen korruptiontorjuntatoimiston ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotto. Viisumivapauden keskeyttämismekanismia koskevissa kertomuksissa viitataan säännöllisesti korkean tason korruption torjuntaan ja tarpeeseen varmistaa tämäläyppisen korruption torjunnasta vastaavien elinten riippumattomuus ja tehokkuus.

Vastaavasti EU:n korruption vastaisen aloitteen vaiheen 1 ja vaiheen 2 ohjelma-asiakirjoissa on useita viittauksia korkean tason korruption torjuntaan, ja se on mainittu erikseen myös valtiorakenteiden kehittämistä koskevassa sopimuksessa (ensimmäinen odotettu tulos oli: ”korruption torjunnassa on otettu merkittäviä edistysaskeleita perustamalla erikoistunut korkean tason korruptionrikoksia tutkiva virasto ja varmistamalla sen tehokas toiminta...”) sekä vuoden 2015 assosiaatio-ohjelmassa.

V. Avoimuus ja tutkiva journalismi ovat lisääntyneet merkittävästi Euromaidan-vallankumouksen jälkeen, mikä on osaltaan lisännyt suuren yleisön kielteisiä mielikuvia yhteiskunnallisista epäkohdista. Tämä puolestaan vaikuttaa korruptionindeksien, kuten Transparency International -indeksin, luotettavuuteen.

VII. EU on tukenut voimakkaasti laajempia oikeuslaitoksen uudistuspyrkimyksiä ja koko korruptiontorjuntarakenteen kehittämistä. Luottamus edellä mainittuihin vakiintuneisiin korruptiontorjuntaelimiin on verrattain suurta, ja ne ovat saavuttaneet näyttöä tapauksista, jotka ovat usein johtaneet tuomioihin. Tätä luottamusta horjuttavat kuitenkin sellaiset kansalliset ja alueelliset eturyhmien omistuksessa olevat tiedotusvälineet, joista monet ovat korruptiontutkinnan kohteena.

Korruptiontorjuntaelinten perustamisen tavoitteena oli luoda erityinen institutionaalinen menettely, joka toimii tavanomaisen rikosoikeudellisen menettelyn rinnalla silloin kun sen puitteissa ei ole halua tai kykyä puuttua korruptiotapauksiin. Paras esimerkki tästä on pahamaineinen Kiovan piirihallinto-oikeus, joka on johdonmukaisesti antanut tuomioita, jotka vievät pohjan korruptoituneiden käytäntöjen vastaiselta taistelulta. Presidentti Volodymyr Zelenskyi on nyt rekisteröinyt lain, jolla tämä tuomioistuin lakkautettaisiin ja sen toimivalta siirrettäisiin toiselle lainkäyttöelimelle.

Oikeuslaitoksen ja -hallinnon elinten uudistamattomien osien voitaisiin odottaa vaikuttavan jossain määrin korruptiontorjuntaan erikoistuneisiin elimiin. Käytössä on kuitenkin lukuisia suojatoimia, jotka lieventävät tällaisia riskejä. Samalla kun riippumattomat korruptiontorjuntaelimet ovat jo täysin

toimintakykyisiä ja tuottavat tuloksia, EU tukee kattavia oikeuslaitoksen ja siviiliturvallisuusalan uudistuksia.

VIII. Ukrainan parlamentti hyväksyi oikeusperustan kansallisen korruptiontorjuntatoimiston ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotolle (yksi EU:n makrotaloudellisen rahoitusavun ehdoista). Tämä tasoittaa tietä koko rikosoikeudellisen ketjun digitalisoinnille, mikä lisää avoimuutta ja tehokkuutta.

PRAVO Justice -hankkeessa (osa-alue 4) käsitellään tietokantojen yhteentoimivuutta ja rekisterien luotettavuutta.

IX. Ukrainan kansainvälisten kumppaneiden välinen koordinoinnin taso, ristikkäiset ehdot mukaan lukien, on ollut esimerkillistä. Tämä koskee korruptiontorjuntarakennetta, alakohtaisia korruptiontorjuntaan liittyviä uudistuksia sekä syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen uudistamista.

X. Yleisesti tunnustetaan, että alan toimijoilla ja tutkijoilla on yhä rasitteenaan rajoitteita ja vastassaan jatkuvia haasteita korruption tasossa tapahtuvien muutosten sekä korruption vastaisten toimien etenemisen ja vaikuttavuuden mittaamisessa. OECD:n korruptiontorjuntaverkosto kokeilee lahjomattomuutta koskevan EU:n ohjelman kautta hyvin yksityiskohtaisia korruption torjunnan tulosindikaattoreita, joita testataan useissa maissa, Ukraina mukaan luettuna. Tämä on kuitenkin yhä monimutkainen ja hitaasti etenevä osa-alue, koska korruption mittaaminen suoraan on vaikeaa. Nykyisenä suuntauksena on usein tukeutua epäsuoraan mittaamiseen sellaisten välillisten indikaattoreiden avulla, jotka ovat tilannekohtaisia mutta helpommin havaittavissa ja toimintakelpoisempia.

XI. Ks. komission vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin jäljempänä.

JOHDANTO

05. Korruptiolle ei ole yleispätevää määritelmää eikä selkeästi määriteltyjä alaluokkia. EU ei ole käyttänyt Ukrainan kanssa korruption torjumiseksi tekemässään yhteistyössä asiakirjoissaan termiä ”laajamittainen korruptio” vaan yleisempää termiä ”korkean tason korruptio”.

12. EU:n lähestymistapa korruption kitkemiseen on räätälöity Ukrainaa varten. Sitä sovelletaan nyt myös muissa maissa. Siihen sisältyy kannustaminen kilpailuun talouden eri aloilla, mikä rajoittaa mahdollisuuksia korruptioon.

HUOMAUTUKSET

22. Laajamittaisen korruption perimmäiset syyt ovat yleisesti tunnettuja, eli sitä pidettäisiin tuomioistuimessa ”tunnettuna tosiseikkana”, jolle ei edellytettäisi näyttöä. Saatavilla on runsaasti näyttöä tutkimuksista, joissa käsitellään lavealti laajamittaisen korruption perimmäisiä syitä. EU:n eri yksiköt ovat teettäneet tutkimuksia ja hyödyntäneet useita luotettavia lähteitä, kuten kokouksia sekä julkisia, tiedotusvälineistä saatuja ja virallisia tietoja ja tilastoja, ennen Ukrainalle annettavan teknisen avun ohjelmasuunnittelua.

24. Ukrainaa koskevissa keskeisissä EU:n asiakirjoissa korostetaan johdonmukaisesti korruption torjuntaa keskeisenä toimenpiteiden painopistealueena kolmessa tärkeässä ulottuvuudessa: ensinnäkin jatkuvan poliittisen vuoropuhelun kautta pitämällä korruption torjuntaa esillä korkean tason toimissa (esim. huippukokousten julkilausumat, korkean tason vierailut), teknisissä kokouksissa ja keskeisissä asiakirjoissa, kuten assosiaatiosopimuksessa ja EU:n yhdistetyssä tukikehyksessä 2018–2020. Toiseksi makrotaloudellisten rahoitusapujen kaltaisten toimintapoliittisten välineiden, valtion

budjettitukiohjelmien ja viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman ehdollisuuden osalta. Kolmanneksi osana ohjelmasuunnittelua, jolla tuettiin korruption torjuntaa ja oikeuslaitoksen uudistuksia.

Useisiin EU:n makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiin sisältyi korruptiontorjuntaelinten perustamiseen liittyviä konkreettisia ehtoja, mukaan lukien korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin, korkean tason virkamiesten varallisuusilmoitusten tarkastaminen, kilpailun käynnistäminen pankki- ja energia-alalla, erityisesti kaasualalla, oikeudellisen täytäntöönpanon tehostaminen, korruption vastaisten virastojen johtajien valinta sekä kansallisen korruptiontorjuntatoimiston ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotto. Viisumivapauden keskeyttämismekanismeja koskevissa kertomuksissa viitataan säännöllisesti korkean tason korruption torjuntaan ja tarpeeseen varmistaa tämäläyppisen korruption torjunnasta vastaavien elinten riippumattomuus ja tehokkuus.

26. Komissio on käyttänyt monitahoista lähestymistapaa korruption torjuntaan. EU on tämän mukaisesti pyrkinyt kitkemään korruptiota neljällä keskeisellä osa-alueella: korruptionmahdollisuuksien vähentäminen ehdollisuuden ja poliittisen vuoropuhelun avulla, riippumattomien korruptiontorjuntaelinten perustaminen ja valmiuksien kehittäminen, kansalaisyhteiskunnan ja tutkivien tiedotusvälineiden tukeminen sekä oikeuslaitoksen/syyttäjälaitoksen uudistaminen.

27. Korruption monimutkaista yhteiskunnallista ilmiötä on torjuttava monitahoisesti. Kokonaisvaltainen ja monialainen lähestymistapa korruption torjuntaan on maailmanlaajuisesti tunnustettu käytäntö.

EU on pyrkinyt kitkemään korruptiota neljällä keskeisellä osa-alueella:

Ensinnäkin ennalta ehkäisevällä tasolla EU on makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiensa, budjettituen sekä viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelmansa kautta vaatinut kilpailun käynnistämistä eri aloilla. Tämä puolestaan on rajoittanut ja sulkenut merkittävästi pois korruption mahdollisuuksia esimerkiksi kaasu- ja pankkialalla, valuuttakurssin, terveydenhuollon, kilpailupolitiikan, julkisten hankintojen ja valtion omistamien yritysten hallinnon osalta.

Toiseksi EU:lla oli yhdessä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa merkittävä rooli korkean tason (laajamittaisen) korruption torjunnassa, jota se oli edistämässä ja jonka oikeudellista ja institutionaalista perustaa se oli luomassa: Ukraina otti käyttöön yhden maailman kattavimmista varallisuusilmoitusjärjestelmistä ja perusti korruptiontorjuntaan erikoistuneita elimiä. Näitä ovat Ukrainan kansallinen korruptiontorjuntatoimisto (NABU), korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto (SAPO), korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin (HACC) sekä korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto (NACP). EU on tarjonnut näille elimille tukea ja valmiuksien kehittämistä käynnissä olevien ohjelmiensa kauttajoilla on saatu aikaan uskottavia tuloksia monimutkaisissa korkean tason korruptiotapauksissa, huolimatta menettelyjen mutkistumisesta covid-19-pandemian vuoksi.

Kolmanneksi EU on panostanut voimakkaasti elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan, tutkivan journalismin ja tiedotusvälineiden sekä lahjomattomuuden toimintakulttuuria edistävien yritysten voimaannuttamiseen sekä keskus- että aluetasolla.

Neljänneksi EU on tukenut voimakkaasti syyttäjälaitoksen uudistuksia, mukaan lukien syyttäjien arvioinnit kaikilla tasoilla sekä käynnissä oleva laajempi oikeuslaitoksen uudistus. Kaikki nämä seikat ovat EU:n monitahoisen lähestymistavan kannalta ratkaisevan tärkeitä korkean tason (laajamittaisen) korruption torjunnassa.

29. Hanke 12, jonka budjetti on 14,5 miljoonaa euroa, on itse asiassa komission suurin hanke korruptiontorjunnan alalla.

32. EU on pyrkinyt kaventamaan korruptiolle jäävää liikkumatilaa ja vähentämään oligarkkisten rakenteiden taloudellista vaikutusvaltaa myös makrotaloudellisen rahoitusavun ehdollisuuden keinoin esimerkiksi edistämällä Naftogazin eriyttämistä, poistamalla arbitraasin kiinteästä vaihtokurssista ja puhdistamalla pankkisektoria. Lisäksi EU:n tukemalla varallisuusilmoitusjärjestelmällä oli merkittävä rooli niiden korruptoituneiden virkamiesten paljastamisessa, joita oligarkit ovat käyttäneet etujensa ajamiseen.

34. Seuraamuksia koskevat säädökset hyväksyy neuvosto. EU:n ulkopoliittiset päätökset edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Neuvosto pyrkii kaikin tavoin varmistamaan, että luetteloon merkitsemiset täyttävät kaikki EU:n tuomioistuinten määrittelemät oikeudelliset vaatimukset, kehittyvä oikeuskäytäntö huomioon ottaen, jotta nimeämisiä ei voida riitauttaa menestyksekkäästi EU:n tuomioistuimissa.

Neuvoston tehtävänä on antaa säädöksiä, joilla otetaan käyttöön varojen jäädyttäminen ja muut rajoittavat toimenpiteet, ja EU:n jäsenvaltioiden on puolestaan pantava nämä toimenpiteet täytäntöön. Tämän järjestelmän tarkoituksena on helpottaa Ukrainan valtion varojen takaisinperintää jäädyttämällä varoja ja estämällä rahansiirrot muihin maihin. Viisumikiellot puolestaan palvelevat eri tarkoitusta, joka ei kuulu väärinkäyttöä koskevan seuraamusjärjestelmän soveltamisalaan.

36. Hankkeessa ei keskitytä laajamittaiseen korruptioon vaan siviiliturvallisuusalan uudistukseen. Hanke on viime aikoina päässyt täyteen vauhtiin. Euroopan unionin neuvontaoperaatio Ukrainassa (EUAM Ukraina) on tarjonnut useita koulutuksia ja hankelaitteita poliisivoimien Pravo-hankkeen valmiuksien kehittämistoimien yhteydessä.

Ukrainan kansallinen poliisi vastaanotti joulukuussa 2020 kaksi EU:n rahoittamaa, uusinta tekniikkaa olevaa modulaarista datakeskusta, jotka liitettiin Ukrainan kansallisen poliisin televiestintäinfrastruktuuriin. Uusista datakeskuksista tuetaan operaatioita ja yli 45 000:ta poliisia eri puolilla Ukrainaa kansallisella ja yhteisötasolla, mukaan lukien poliisin 102-hätännumero.

38. EU tuki voimakkaasti valtion omistamien yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän uudistamista ja NAFTOGAZin rakenneuudistusta/eriyttämistä makrotaloudellisen rahoitusavun ehdollisuuden keinoin. Olemme myös tukeneet rakenneuudistusta ja hallinnon parantamista useissa valtionyhtiöissä tähän asti suurimmalla Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenväliselle avustustilille osoitetulla avustuksella.

40. Ensinnäkin EU sisällytti EU:n viidenteen makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmaan lainvalvonnan uudistukseen liittyviä ehtoja. Toiseksi komissio toteutti hankkeen 17 (Pravo Justice), jossa on analysoitu perinpohjaisesti täytäntöönpanopolitiikkaan ja moratorioihin liittyviä haasteita ja annetaan laaja-alaista toimintapolitiikka koskevaa neuvontaa uudistusten jatkamiseksi. Tämän osa-alueen haasteet ovat monimutkaisia ja -tahoisia, mikä edellyttää pidemmän aikavälin strategiaa sekä poliittista tahtoa.

41. Naftogazin valvontalautakuntaa koskevat päivitettyt tiedot:

Ministerikabinetti nimitti 19. toukokuuta 2021 yhtiön valvontalautakunnan viisi nykyistä jäsentä uudelleen yhdeksi vuodeksi, kunnes uuden riippumattoman valvontaelimen valinta on saatu päätökseen, erotti Robert Benschin Naftogazin valvontalautakunnasta ja ilmoitti neljän riippumattoman valvontalautakunnan jäsenen valitsemisesta kilpailun perusteella.

42. EU:n tukemien valtion omistamien yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien uudistuksiin sisältyi lukuisia korruption vastaisia toimenpiteitä, jotka liittyivät suoraan hyvään hallintotapaan, moitteettomaan varainhoitoon, avoimuuteen ja vastuuvollisuuteen. Toimet kanavoitiin valtion omistamien yritysten uudistuksiin liittyvien ehtojen kautta useisiin EU:n makrotaloudellisiin avustusohjelmiin, korkean tason poliittisiin vuoropuheluihin/kokouksiin, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenväliseltä avustustililtä rahoitettuihin toimiin sekä osallistumalla yksityistämisyöryhmään ja valtion omistamien yritysten valvontalautakunnan jäsenten valintaprosessien tarkkailuun sekä talousministeriön ja muiden valtionhallinnon yksiköiden uudistusten tukiryhmien rahoittamiseen.

43. Valtiontuki ja kilpailu ovat monimutkaisia uudistusaloja. EU-maissa tähän liittyvien uudistusten saaminen päätöksen vei useita vuosia. Uudistusohjelma tulee viemään aikaa myös Ukrainassa. Ukraina on viime vuosina edistynyt jonkin verran muun muassa Ukrainan monopolinvastaista komitean institutionaalisen riippumattomuuden vahvistamisessa sekä lainsäädäntö- ja täytäntöönpanokehysten yhdenmukaistamisessa EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntöjen kanssa. EU tuki sekä lainsäädäntökehystä että täytäntöönpanovalmiuksia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemissa EU:n hankkeissa 10 ja 19 annettiin tukea institutionaalisille valmiuksille keskittyen täytäntöönpanokykyyn.

Ukrainan monopolinvastaisen komitean riippumattomuuden osalta voidaan todeta, että vaikka tiettyjä haasteita ja riskejä on yhä, Ukrainan monopolinvastaisen komitean riippumattomuuden vahvistamisessa on viime vuosina edistytty merkittävästi, kuten OECD:n SME Policy Index -kertomuksessa todetaan. Assosiaatio-ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessa oleva viittaus Ukrainan monopolinvastaisen komitean riippumattomuuteen viittaa erityiskysymykseen, joka liittyy julkisia hankintoja käsittelevän muutoksenhakuvelimen johtajan (joka Ukrainassa on yksi monopolinvastaisen komitean jäsenistä) valintaprosessiin.

44. Yhteinen vastaus 44 kohtaan ja laatikkoon 1:

Koska on yleisesti tunnustettua, että alan toimijoilla ja tutkijoilla on yhä rasitteenaan rajoitteita ja vastassaan jatkuvia haasteita korruption tasossa tapahtuvien muutosten sekä korruption vastaisten toimien etenemisen ja vaikuttavuuden mittaamisessa, OECD:n korruptiontorjuntaverkosto kokeili lahjomattomuutta koskevan EU:n ohjelman kautta hyvin yksityiskohtaisia korruption torjunnan tulosindikaattoreita, joita testataan useissa maissa, Ukraina mukaan luettuna. Tämä on kuitenkin yhä monimutkainen kysymys, jossa eteneminen on kaiken kaikkiaan hidasta, koska korruption mittaaminen suoraan on vaikeaa. Nykyisenä suuntauksena on usein tukeutua epäsuoraan mittaamiseen sellaisten välillisten indikaattoreiden avulla, jotka ovat tilannekohtaisia mutta helpommin havaittavissa ja toimintakelpoisempia.

46. Ei ole selvää, mitä lisäarvoa uudella erityiskertomuksella pitäisi olla. Yhdistetyssä tukikehyksessä on erityiset painopistealueet ja tavoitteet selvästi yksilöityine indikaattoreineen. YTPP-operaationa EUAM Ukraina on neuvoston hyväksymä väline, jolla on oma seuranta- ja arviointijärjestelmänsä. Vertailuarvot otettiin käyttöön keinona lisätä tarkkuutta ja vastuuvollisuutta operaation toimeksiannon toteuttamisessa. Suunnitteluvaiheessa määritetään kohdenneet vertailuarvot, jotta operaatiot sekä siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (CPCC) voivat seurata ja arvioida toteutettuja toimia. EUAM Ukraina noudattaa EU:n jäsenvaltioiden sopimia raportointiohjeita. Operaation vaikutuksista ja saavutuksista raportoidaan kuuden kuukauden välein EUH:lle/CPCC:lle, ja EU:n jäsenvaltiot hyväksyvät ne virallisina kertomuksina, jotka perustuvat vertailuarvoihin ja operaation toimeksiantoon.

47. Vuotuisessa ulkoisen tuen hallinnointia koskevassa kertomuksessa esitetään edistyminen vuosien 2018–2020 yhdistetyssä tukikehyksessä mainituilla painopistealueilla. Ulkoisen tuen

hallinnointia koskeva kertomus on tärkeä hallinnointiväline, jolla seurataan ohjelmien täytäntöönpanoa ja keskeisiä tulosindikaattoreita. Siinä ei kuitenkaan viitata järjestelmällisesti indikaattoreihin, jotka sisältyvät vuosien 2018–2020 yhdistettyyn tukikehykseen.

49. YTPP-siviilioperaationa EUAM Ukraina noudattaa EU:n jäsenvaltioiden sopimia raportointiohjeita. Operaation vaikutuksista ja saavutuksista raportoidaan kuuden kuukauden välein EUH:lle/CPCC:lle, ja EU:n jäsenvaltiot hyväksyvät ne virallisina kertomuksina, jotka perustuvat vertailuarvoihin ja operaation toimeksiantoon. Lisäksi ennen kunkin toimeksiannon jatkamista tehdään kattava operatiivinen arviointi ja strateginen tarkastelu. Nämä prosessit muodostavat perustan toimeksiannon jatkamiselle. EUH laatii parhaillaan vaikutustenarviointimenetelmää YTPP-operaatioiden toiminnan keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksista.

53. Toinen keskeinen saavutus oli tuki korruption torjuntaan erikoistuneen ylemmän tuomioistuimen tuomareiden erittäin avoimelle ja meriitteihin perustuvalla valinnalla, johon osallistui kansainvälisiä asiantuntijoita, ja sittemmin tuomioistuimen täyden toimintakyvyn tukeminen.

56. Komissio katsoo tehneensä teknisen avun ehdolliseksi. Komissio on esimerkiksi keskeyttänyt tilapäisesti EU:n korruption vastaisen aloitteen (hanke 12) tuen yhdelle keskeiselle toimielimelle (korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto), kun sen johdon lahjomattomuus vaarantui. Samoista syistä myös korkean tuomioistuinneuvoston tukea vähennettiin huomattavasti EU Pravo Justice -ohjelman puitteissa (hanke 17).

58. EUAM antoi syyskuussa 2019 allekirjoitettua lakia koskevaa strategista neuvontaa syyttäjänviraston uudistamiseksi. Operaatiolla osallistuttiin myös tiiviisti syyttäjälaitoksen myöhempään arviointiin, joka johti siihen, että kaksi kolmasosaa läpäisi tieto-, pätevyys- ja lahjomattomuuskokeet.

Laatikko 4 – Komission ja Euroopan unionin neuvontaoperaation osallistuminen syyttäjien uudelleenarvointiin ja valitsemiseen

Tähän mennessä vain 7 700 noin 12 000 syyttäjistä on läpäissyt arvioinnin. Tuomioistuimissa on vireillä noin 1 800 tapausta, joissa arviointi on riitautettu. Arviointiuudistus perustui lokakuussa 2019 annettuun lakiin, jolla otettiin käyttöön kahden vuoden siirtymäaika, jonka aikana yleiset syyttäjälaitokset, myös syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitea (QDCP), oli lakkautettava, jotta koko syyttäjälaitosjärjestelmä voitiin käynnistää uudelleen.

Lisäksi yleinen syyttäjä hyväksyi toukokuussa 2021 uuden asetuksen, joka koskee nimityksiä hallinnollisiin tehtäviin (MFA V -ehto). Säädestä sovelletaan siirtymäkauden uudistusten ajan, ja syksyllä 2021 alkavan pisyvän kauden menettelyä parannetaan parhaillaan.

59. Luottamusta Ukrainan lainvalvonta- ja syyttäjäjärjestelmiin on vaikea rakentaa nopeasti. Sitä on myös vaikea mitata, koska se riippuu tutkimusten laadusta ja siihen vaikuttavat useat tekijät, erityisesti tiedotusvälineet. Luottamus lainvalvontaviranomaisiin on edelleen heikkoa, mutta se on – joitakin poikkeuksia ja vuoden 2020 aikana tapahtunutta laskua lukuun ottamatta – kasvanut vuosien mittaan. EUAM:n teettämien kyselyjen lisäksi on tärkeää tarkastella muiden laajalti tunnustettujen kyselyjen, kuten Razumkov Centren² lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjälaitoksen nauttimaan luottamusta koskevien kyselyjen, tuloksia¹. EUAM vertaa aina useita lähteitä ja sisällyttää mukaan

² Razumkovin vuosien 2019–20 kyselyn lähde, saatavilla vain ukrainaksi:

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

myös tietoja lainvalvontaviranomaisten kokemuksista ja tehokkuudesta arvioitaessa kansalaisten näkemyksiä Ukrainan lainvalvontaviranomaisista.

61. Vuoden 2016 uudistuspaketti (joka muodosti valtiorakenteiden kehittämistä koskevan sopimuksen noudattamisen arviointiperustan) oli myönteinen ja riittävä. Venetsian komissio itse asiassa antoi myönteisen arvion perustuslaillisista muutoksista ja niitä täydentävistä oikeudellisista säännöistä. Kriittiset analyysit, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, tehtiin vasta myöhemmin, eikä niitä näin ollen voitu ajallisesti käyttää arviointiperusteena. Valtiorakenteiden kehittämistä koskevassa sopimuksessa määrättiin ainoastaan oikeudellisten muutosten hyväksymisestä mutta ei niiden täysimääräisestä täytäntöönpanosta. Kun otetaan huomioon aika, jonka tällainen perusteellinen oikeusjärjestelmän muutos vaatii, täysimääräisen täytäntöönpanon vaatiminen olisi mitätöinyt valtiorakenteiden kehittämistä koskevan sopimuksen koko tarkoituksen, joka oli nopean tuen antaminen heti Maidan-vallankumouksen jälkeen.

62. Ukrainan parlamentti hyväksyi 29. kesäkuuta 2021 lain tuomareiden pätevyyden varmistavan korkean toimikunnan uudelleenperustamisesta. Lailla otetaan käyttöön uusi jäsenten avoin ja meriitteihin perustuva valintamenettely, johon sisältyy äänestysmalli, joka mahdollistaa sisäisesti nimettyjen riippumattomien asiantuntijoiden ratkaisevan roolin Venetsian komission suositusten mukaisesti. Teknisistä syistä laista on pidettävä uusi äänestys heinäkuun puolivälissä. Lakiesitys, jossa säädetään korkean tuomioistuinneuvoston nykyisten ja tulevien jäsenten luotettavuusselvityksestä/lahjomattomuustarkastuksesta, on tarkoitus hyväksyä heinäkuun puolivälissä.

Laatikko 5 – Komission tuki sähköistä asianhallintajärjestelmää varten

Ukrainan parlamentti hyväksyi kesäkuussa 2021 lain, jolla luotiin oikeusperusta korruption vastaisten virastojen ja kaikkien muiden Ukrainan lainvalvontaviranomaisten sähköiselle asianhallintajärjestelmälle. Sähköinen asianhallintajärjestelmä lisää rikostutkinnan avoimuutta ja tehokkuutta sekä pienentää korruptioriskejä.

71. Korruption vastaisissa elimissä työskentelee tuomareita, syyttäjiä ja tutkijoita, jotka valitaan tiukalla menettelyllä, johon kuuluu myös lahjomattomuustarkastus. Heillä on myös yksinomainen toimivalta ratkaista korkean tason korruptioasioita ja käytössään erityisiä tutkintavälineitä. Tämän – vahvan valmiuksien kehittämisen ja tietoteknisen tuen – ansiosta nämä virastot aloittivat toimintansa ja alkoivat saada aikaan uskottavia tuloksia.

Korruption torjuntaan erikoistuneen ylemmän tuomioistuimen aloitettua toimintansa vuoden 2019 lopussa on jo annettu yli 34 tuomiota, täytäntöön pannut vankeusrangaistukset mukaan lukien. Useiden muiden asioiden käsittely on päättymässä, ja tuomioita odotetaan pian.

Tulosten saaminen monimutkaisissa korruptiotapauksissa vie aikaa. Lisäksi covid-19 on viivästyttänyt monia käsittelyjä.

On myös syytä huomata, että varallisuusilmoitusjärjestelmän (joka on osa EU:n makrotaloudelliseen rahoitusapuun ja valtiorakenteiden kehittämistä koskevaan sopimukseen liittämiä ehtoja) käyttöönoton myötä sadat tuomarit päättivät erota tehtävistään vuosina 2016–2018 sen sijaan, että olisivat suostuneet pätevyysarviointiin tai varallisuusilmoitusten tekemiseen (esim. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. Päätös tehtiin sekä nykyisen edistymisen että Ukrainan viranomaisten sitoutumisen perusteella. Korruption vastaisten vertailuarvojen ansiosta EU:n tuki korruption torjuntaan Ukrainassa sai osakseen aiempaa enemmän huomiota viranomaisilta ja lisäsi sitoutumista.

Laatikko 6 – Esimerkkejä korruption vastaisista ehdoista/vertailuarvoista, joihin liittyy arviointiongelmia

Arviointi perustui saavutettuun edistykseen ja Ukrainan antamiin vahvoihin sitoumuksiin. Arviointiajankohtana oli saatu aikaan myönteisiä tuloksia hyväksytyyn korruptionvastaisen lainsäädännön täytäntöönpanossa, merkittävä kansallinen korruptiontorjuntatoimisto oli perustettu, sille oli nimitetty johtaja ja virastoon oli palkattu ja koulutettu henkilöstöä, korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston johtokunta oli valittu ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston johtaja oli nimitetty. Kun tämä perusta oli kunnossa, täytäntöönpano oli enää ajan kysymys.

Kuudennessa kertomuksessa Ukrainan edistymisestä viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa mainitaan itse asiassa useita myönteisiä edistysaskeleita korruption torjunnassa. Siinä todetaan selvästi, että ”Viidennessä kertomuksessa todettu edistyminen korruption torjunnassa, erityisesti lainsäädännön tasolla ja institutionaalisissa asioissa, on jatkunut”. Lisätietoja on myös kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2015) 705 final, s. 14–16. Raportissa mainitaan Ukrainan tekemät sitoumukset. Kuudennessa kertomuksessa todetaan, että ”Nämä sitoumukset huomioon ottaen korruption torjuntaa koskeva edellytys katsotaan täytetyksi”, minkä tarkoituksena on kannustaa Ukrainaa täyttämään nämä sitoumukset. Päätelmä, jonka mukaan vertailuarvo on saavutettu, perustuu kuitenkin myös sivuilla 5–6 mainittuun edistymiseen (jota eritellään tarkemmin valmisteluasiakirjan sivuilla 14–16).

Keskeinen termi tämän ehdon täytymisen kannalta oli se, oliko järjestelmä ”tehokas” marraskuussa 2016 (*eikä vuonna 2018, jolloin kolmatta makrotaloudellista rahoitusapua koskeva päätös tehtiin*). Järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi kysymykseen siitä, oliko järjestelmä kokonaisuudessaan tehokas, ei voitu vastata yksinkertaisella tavalla ja matemaattisella täsmällisyydellä, vaan se edellytti subjektiivista arviointia. Toisin sanoen tässä arvioinnissa oli tiettyä liikkumavaraa. Kun otetaan huomioon, että sähköinen järjestelmä otettiin käyttöön 1. syyskuuta 2016 ja 30. lokakuuta 2016 järjestelmään oli jo tehty 103 268 vuotuisia ilmoitusta ja että ilmoitukset olivat julkisesti saatavilla korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston (NAPC) verkkosivuilla ja sen harkintavallassa, komissio katsoi järjestelmän olevan tehokas. Tätä arviota ei tehty kevein perustein, vaan se perustui edellä mainittujen seikkojen lisäksi ulkopuolisten asiantuntijoiden arvioon. Marraskuussa 2016 ei ollut mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella olisi voitu päätellä, että komissio tai muut päätöksentekoon osallistuvat toimijat olisivat ylittäneet harkintavaltansa.

Ehdossa keskitytään kansallisen korruptiontorjuntatoimiston, korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston ja korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston perustamiseen ja itsenäiseen toimintaan. Kun vaatimustenmukaisuutta arviointiin, kaikki kolme toimielintä oli perustettu, ja ne olivat toiminnallisesti itsenäisiä. Niiden riippumattomuutta poliittisesta vaikuttamisesta ei ollut mahdollista arvioida tietyinä yksittäisenä ajankohtana, ja se on vahvistettava uudelleen jatkuvasti.

76. Komissio katsoo, että varallisuusilmoitusjärjestelmälle ei anneta riittävästi tunnustusta. Varallisuusilmoitukset ovat tehokas väline korruption torjunnassa. Ne eivät toimi pelkästään mahdollisen rikostutkinnan perustana. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen arviossa aliarvioidaan välilliset ja myönteiset vaikutukset, joita varallisuusilmoitusjärjestelmällä on ennaltaehkäisevänä välineenä: julkisesti saatavilla oleva varallisuusilmoitus oli esimerkiksi pääasiallisena lähteenä (kansainvälisten) valintalautakuntien arvioissa ehdokkaiden lahjomattomuutta (kansainvälisten asiantuntijoiden julkinen neuvosto / korruption torjunnasta vastaavan kansallisen viraston tuomarit 2018; korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston johtajan valinta vuonna 2019 sekä meneillään oleva korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston johtajan

valinta vuosina 2020/2021). Lisäksi velvollisuus tehdä julkinen varallisuusilmoitus on jo nyt saanut aikaan sen, että sadat tuomarit erosivat viroistaan vuonna 2016 ja sitä seuraavina vuosina. Kansalaisyhteiskunta ja tutkivat journalistit hyödyntävät niin ikään usein saatavilla olevaa varallisuusilmoitusta paljastaessaan korruptiota ja yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Varallisuusilmoitusjärjestelmän tehokkuuden osalta voidaan todeta, että järjestelmään ja tarkastussääntöihin on vastikään tehty eräitä parannuksia, jotka ovat tehostaneet järjestelmää. Lisäksi korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston johto valittiin kansainvälisten asiantuntijoiden avustuksella, millä varmistettiin viraston viimeaikainen riippumattomuus ja aktiivinen toiminta muun muassa varallisuusilmoitusten tarkistamisen osalta.

77. Vuosien 2018–2020 korruption vastaisen strategian osalta voidaan todeta, että tällä strategialla olisi sen monista puutteistaan huolimatta saatu aikaan edistystä, minkä vuoksi omia etujaan suojaavat tahot vastustivat sitä voimakkaasti. Näissä olosuhteissa EU päätti tukea strategiaa, vaikka sen katsottiin olevan kaikkea muuta kuin täydellinen. Strategian kokonaisarvio voi olla myönteinen, vaikka kaikkia suosituksia ei otettaisikaan huomioon.

Edes tämä tuki ja vaatimus eivät kuitenkaan riittäneet varmistamaan sen hyväksymistä.

EU voi vaikuttaa suvereenin kolmannen maan strategioihin vain tiettyyn rajaan saakka.

78. EU keskeytti tilapäisesti EU:n korruptionvastaisella aloitteen tukien myöntämisen yhdelle sen keskeisistä tukielimistä (korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto, kun riski (myös maineeseen liittyvä) kasvoi liian suureksi).

79. Hankkeessa 12 (EU:n korruptionvastainen aloite) itse asiassa tuettiin suoraan korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston rakenneuudistusta antamalla hyväksytyä lakia koskevaa lainsäädännöllistä neuvontaa sekä nimeämällä kansainvälisiä asiantuntijoita ja perustamalla valintalautakuntaa varten täysimittaiset sihteeristöpalvelut.

80. Ukrainan parlamentti hyväksyi 29. kesäkuuta 2021 lain, jolla palautettiin varoitettavat seuraamusjärjestelyt varallisuusilmoitusten jättämisen laiminlyöntiä ja väärin tietojen ilmoittamista koskien.

82. Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto tukeutuu Ukrainan valtiollisen rahoituksenseurantaviraston analyysipalveluun, ja näiden virastojen välistä yhteistyötä on vahvistettu EU:n korruptionvastaisen aloitteen tuella (ks. EU:n korruptionvastaista aloitetta koskeva lopullinen tulosraportti, s. 38).

Ukrainan turvallisuuspalvelun osalta voidaan todeta, että Ukrainan parlamentti käsittelee EU:n vahvalla tuella parhaillaan lakiesitystä tämän laitoksen perinpohjaiseksi uudistamiseksi.

83. Korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjä on oikeudellisesti ja toiminnallisesti riippumaton yleisen syyttäjän virastosta. Sillä on valtuudet hoitaa tehtävänsä itsenäisesti. Korruptiontorjuntaan erikoistuneella syyttäjänvirastolla ei tällä hetkellä ole johtajaa, mutta yleinen syyttäjä hoitaa kuitenkin rajoitetun osan johtajan tehtävistä.

Komissio tukee korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston uuden johtajan meneillään olevaa valintaprosessia nimittämällä valintalautakuntaan kansainvälisiä asiantuntijoita sekä tarjoamalla lautakunnan asiantuntijoille EU:n korruptionvastaisen aloitteen sihteeristöpalveluja.

84. Korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin perustettiin lopulta pääasiassa EU:n ja muiden kansainvälisten kumppaneiden, erityisesti Kansainvälisen valuuttarahaston ja G7-ryhmän, voimakkaan poliittisen painostuksen vuoksi.

Korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin on tähän mennessä antanut 38 tuomiota (33 tuomiota ja 5 vapauttavaa tuomiota), ja vireillä on yli 200 asiaa. Tämä merkitsee korkean tason tapausten käsittelyn huomattavaa lisääntymistä verrattuna tilanteeseen, joka vallitsi ennen kuin korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin aloitti toimintansa.

86. Korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin on antanut kesäkuuhun 2021 mennessä 38 tuomiota, joista 33 on tuomioita ja 5 vapauttavia tuomiota.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

89. EU:lla on ollut viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana merkittävä rooli korkean tason (laajamittaisen) korruption torjunnan kannalta välttämättömän oikeudellisen ja institutionaalisen kehyksen luomisessa, kehyksen käytännön toteuttamisessa, julkisten hankintojen järjestelmän uudistamisessa ja avoimuuden lisäämisessä sekä vireän kansalaisyhteiskunnan ja tutkivan journalismin yhteisön voimaannuttamisessa. Kaikki nämä tekijät ovat ratkaisevan tärkeitä korkean tason (laajamittaisen) korruption torjunnassa. Erikoistuneet korruption vastaiset elimet ovat myös alkaneet saada aikaan uskottavia tuloksia monimutkaisissa korkean tason korruptiotapauksissa, vaikka erikoistunut tuomioistuinketju saatiin valmiiksi vasta vuoden 2019 lopussa ja covid-19-pandemialla oli haitallinen vaikutus oikeudenkäyntimenettelyihin.

90. Ks. edellä kohtaan IV ja tiivistelmän muihin kohtiin sekä kohtiin 22–37 annetut vastaukset. ”Pääsyn rajoittamista koskevan mallin” osalta unioni otti vuonna 2014 käyttöön Ukrainan varojen väärinkäyttöä koskevat rajoittavat toimenpiteet varojen takaisin perimisen helpottamiseksi jäädyttämällä sellaisten henkilöiden varat, jotka ovat Ukrainassa rikosoikeudenkäynnin kohteena Ukrainan valtionvarojen väärinkäytön vuoksi. Järjestelmän soveltamisala on kohdennettu kattamaan tapaukset, joissa julkisia varoja tai resursseja on käytetty väärin ja valtiolle on aiheutunut rahallisesti ilmaistavissa olevaa vahinkoa.

Toimenpiteisiin ei sisälly matkustuskieltoa, koska se ei kuulu varojen väärinkäyttöön liittyvän seuraamusjärjestelmän soveltamisalaan.

91. EU:n korruption vastainen aloite keskittyi etupäässä laajamittaisen korruption torjuntaan. Suurin osa sen tukemista korruptiontorjuntaan erikoistuneita elimistä käsittelee yksinomaan laajamittaista korruptiota. Ks. myös edellä annetut vastaukset (esim. 29).

Suositus 1 – Laajamittaiseen korruption kohdistuvien erityistoimien suunnittelu ja täytäntöönpano

- a) EUH ja komissio hyväksyvät suosituksen.
- b) EUH ja komissio hyväksyvät suosituksen.
- c) EUH ja komissio hyväksyvät suosituksen

Suositus 2 – Kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja tutkivalle journalismille tarjotun tuen laajuuden arviointi ja mukauttaminen

- a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 3 – Osallistuminen vapaan ja reilun kilpailun esteiden poistamiseen

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

c) Komissio hyväksyy suosituksen.

94. Yleisesti tunnustetaan, että alan toimijoilla ja tutkijoilla on yhä rasitteenaan rajoitteita ja vastassaan jatkuvia haasteita korruption tasossa tapahtuvien muutosten sekä korruption vastaisten toimien etenemisen ja vaikuttavuuden mittaamisessa. OECD:n korruptiontorjuntaverkosto kokeilee lahjomattomuutta koskevan EU:n ohjelman kautta hyvin yksityiskohtaisia korruption torjunnan tulosindikaattoreita, joita testataan useissa maissa, Ukraina mukaan luettuna. Tämä on kuitenkin yhä monimutkainen kysymys, jossa eteneminen on hidasta, koska korruption mittaaminen suoraan on vaikeaa. Nykyisenä suuntauksena on usein tukeutua epäsuoraan mittaamiseen sellaisten välillisten indikaattoreiden avulla, jotka ovat tilannekohtaisia, mutta helpommin havaittavissa ja toimintakelpoisempia.

EUAM Ukraina noudattaa EU:n jäsenvaltioiden sopimia raportointiohjeita. Operaation vaikutuksista ja saavutuksista raportoidaan EUH:lle / siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaralle kuuden kuukauden välein, ja EU:n jäsenvaltiot hyväksyvät nämä kertomukset. Lisäksi ennen kunkin toimeksiannon jatkamista tehdään kattava operatiivinen arviointi ja strateginen tarkastelu. EUH laatii parhaillaan vaikutustenarviointimenetelmää YTPP-operaatioiden toiminnan keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksista.

Suositus 4 – Seurannan ja raportoinnin parantaminen tiedottamista ja tarvittavien korjaavien toimien tekemistä varten

a) Komissio hyväksyy suosituksen osittain: ehdotetut ennalta määritellyt (määrälliset) tavoitteet ja indikaattorit voidaan sisällyttää raportointiin vain silloin, kun se on mahdollista.

Raportointia ja seurantaa on jo tehty intensiivisesti, mikä edellyttää huomattavia hallinnollisia resursseja. Raportoinnissa ja seurannassa (esim. assosiaatio-ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa selvityksessä tai muissa assosiaatiosopimuksen sovitun hallinnointiin liittyvissä kertomuksissa esim. oikeus- ja sisäasioiden alakomitean puitteissa) noudatetaan naapurimaiden (ja muiden maiden) osalta yleisesti sovittuja sääntöjä/menetelmiä, jotka kattavat yksityiskohtaisesti kaikki uudistusalat, myös korkean tason korruption torjunnan kannalta merkitykselliset alat. Ukrainaa koskevan erityisen seurantajärjestelmän käyttöönotolle ei tällaisissa tapauksissa juurikaan ole joustovaraa (eikä sillä saataisi lisäarvoa).

Viisumivapauden keskeyttämismekanismien mukaisen seurannan osalta neljännessä kertomuksessa viisumivapauden keskeyttämismekanismista, joka on määrä hyväksyä vuonna 2021, käytetään erilaista menetelmää, mukaan lukien jäsenvaltioiden panos ja pyrkimys arvioida entistä tiiviimmin, täyttyvätkö viisumivapautta koskevat edellytykset edelleen yksityiskohtaisemmin itäisen kumppanuuden maiden osalta.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

97. Tuomarien pätevyyden varmistava korkea toimikunta on tarkoitus perustaa Radassa tällä hetkellä toisessa käsittelyssä käsiteltävänä olevalla lainsäädännöllä. Kyseisen elimen tehtävänä on tehdä selvitykset jäljellä olevista tuomareista.

98. Se, että jatkuva taistelu korkean tason korruptionvastaisen institutionaalisen kehityksen säilyttämiseksi on parhaillaan käynnissä, tarkoittaa, että kehys on toimiva ja kykenee vastustamaan omia etuja ajavia tahoja.

Suositus 5 – Lahjomattomuuden ja uudistuksiin sitoutumisen korostaminen tarjottaessa laitoksille tukea valmiuksien kehittämiseen

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.

99. Kuten edellä laatikkoon 5 annetussa vastauksessamme todettiin, Ukrainan parlamentti hyväksyi kesäkuussa 2021 lain, jolla luotiin selkeä oikeusperusta sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotolle korruption vastaisissa virastoissa ja kaikissa muissa Ukrainan lainvalvontaviranomaisissa. Sähköinen asianhallintajärjestelmä lisää rikostutkinnan avoimuutta ja tehokkuutta sekä pienentää korruptioriskejä.

Suositus 6 – Tuki rekisterien digitalisointia varten

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 7 – Tiukempien ehtojen liittäminen komission tukeen

a) Komissio hyväksyy suosituksen.

Oikeuslaitoksen uudistaminen, syyttäjälaitoksen uudistaminen ja korruptiontorjuntaan erikoistuneiden elinten hallinto ovat olleet olennainen osa Ukrainalle myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua koskeviin ohjelmiin liitettyjä rakennepoliittisia ehtoja. Kun otetaan huomioon jäljellä olevat haasteet, näiden uudistusten odotetaan pysyvän osana tulevia makrotaloudelliseen rahoitusapuun liittyviä ehtoja.

b) Komissio hyväksyy suosituksen.
