

**ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE I EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO DJELOVANJE
(ESVD) NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA
„SMANJENJE KORUPCIJE NA VISOKOJ RAZINI U UKRAJINI: NEDOVOLJNI
REZULTATI UNATOČ INICIJATIVAMA EU-A”**

SAŽETAK

I. Nakon Revolucije dostojanstva EU je izdvojio znatan politički kapital i resurse za provođenje programa borbe protiv korupcije s Ukrajinom. U nekim je područjima Ukrajina ostvarila važna postignuća, dok u drugima ta postignuća još nedostaju.

II. Ne postoji opća definicija korupcije ni jasno definirane potkategorije. Pri suradnji s Ukrajinom u borbi protiv korupcije EU u svojim dokumentima nije upotrebljavao izraz „korupcija velikih razmjera”, nego češći izraz „korupcija na visokoj razini”.

III. Složeni društveni fenomen korupcije ne može se riješiti linearno, odnosno jedinstvenom strategijom. Mora se rješavati višedimenzionalnim pristupom. Cjelovit i međusektorski pristup u borbi protiv korupcije doista je globalno priznata praksa¹.

Pristup EU-a borbi protiv korupcije temelji se na četiri glavna područja djelovanja.

Prvo, kad je riječ o preventivnim mjerama, EU je putem svojih programa makrofinancijske pomoći, proračunske potpore i akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima zahtijevao uvođenje tržišnog natjecanja u razne sektore. To je uvelike ograničilo i uklonilo mogućnosti za korupciju na visokoj razini, na primjer u plinskom i bankarskom sektoru, u vezi s deviznim tečajem, zdravstvenim sektorom, politikom tržišnog natjecanja, javnom nabavom i upravljanjem poduzećima u državnom vlasništvu.

Drugo, EU je sa svojim međunarodnim partnerima imao važnu ulogu u poticanju i uspostavljanju pravne i institucionalne osnove za borbu protiv korupcije na visokoj razini (korupcija velikih razmjera): Ukrajina je uvela jedan od najsveobuhvatnijih sustava imovinskih kartica na svijetu i osnovala specijalizirane institucije za borbu protiv korupcije. To su Nacionalni antikorupcijski ured Ukrajine (NABU), Specijalizirani antikorupcijski ured tužiteljstva (SAPO), Visoki antikorupcijski sud (HACC) i Nacionalna agencija za sprečavanje korupcije (NACP). EU je tim institucijama pomogao stručnom potporom i izgradnjom kapaciteta u okviru svojih postojećih programa, kojima se ostvaruju vjerodostojni rezultati u složenim predmetima korupcije na visokoj razini unatoč postupovnim komplikacijama zbog pandemije bolesti COVID-19.

Treće, EU je uložio mnogo truda u jačanje aktivnog civilnog društva, istraživačkog novinarstva i medija te poduzeća koja promiču kulturu integriteta, na središnjoj i na regionalnoj razini.

Četvrto, EU je odlučno podržao reforme tužiteljstva, među ostalim potvrđivanjem tužitelja na svim razinama, kao i tekuću širu reformu pravosuđa. Svi su ti elementi ključni za višedimenzionalni pristup EU-a u borbi protiv korupcije na visokoj razini (korupcija velikih razmjera).

¹ Vidjeti npr. Konvenciju UN-a protiv korupcije i tehničke vodiče; standarde Europskih partnera protiv korupcije iz 2011. o tijelima za borbu protiv korupcije; godišnje izvješće iz 2019. Skupine država protiv korupcije Vijeća Europe; strateški pristup u borbi protiv korupcije iz 2018. Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD).

IV. U ključnim dokumentima EU-a koji se odnose na Ukrajinu borba protiv korupcije sustavno se ističe kao ključno prioritetno područje djelovanja u tri važne dimenzije: prvo, stalnim *dijalogom o politikama*, pokretanjem borbe protiv korupcije u angažmanima na visokoj razini (npr. izjave sa sastanaka na vrhu, posjeti na visokoj razini), tehničkim sastancima i ključnim dokumentima kao što su Sporazum o pridruživanju i Jedinstveni okvir za potporu EU-a za razdoblje 2018.–2020.; drugo, u smislu uvjetovanosti, *instrumentima politike* kao što su programi makrofinancijske pomoći, programima potpore državnom proračunu i Akcijskim planom za liberalizaciju viznog režima; treće, u okviru *izrade programâ* kojima je pružena potpora antikorupcijskim i pravosudnim reformama.

Konkretno, više je programa makrofinancijske pomoći EU-a uključivalo uvjete povezane s osnivanjem institucija za borbu protiv korupcije, uključujući Visoki antikorupcijski sud; provjeru izjava o imovinskom stanju visokih dužnosnika; uvođenje tržišnog natjecanja u bankarski i energetske sektor, posebno plinski; pojednostavnjenje sudskog izvršavanja; izbor voditeljâ agencija za borbu protiv korupcije; i operacionalizaciju sustava upravljanja e-predmetima za NABU i SAPO. U izvješćima o mehanizmu suspenzije viza redovito se upućuje na borbu protiv korupcije na visokoj razini i potrebu da institucije zadužene za borbu protiv te konkretne vrste korupcije budu neovisne i učinkovite.

Slično tomu, u programskim dokumentima 1. i 2. faze Inicijative EU-a za borbu protiv korupcije postoje brojna upućivanja na borbu protiv korupcije na visokoj razini, a ona je izričito spomenuta i u ugovoru za izgradnju države (prvi očekivani rezultat bio je: „znatan napredak u borbi protiv korupcije osnivanjem i osiguravanjem učinkovitog funkcioniranja specijalizirane istražne agencije za borbu protiv korupcije za kaznena djela korupcije na visokoj razini...”) i programu pridruživanja iz 2015.

V. Znatan porast transparentnosti i istraživačkog novinarstva nakon Revolucije dostojanstva pridonio je porastu negativne predodžbe javnosti o društvenim problemima. To utječe na pouzdanost indeksâ percepcije korupcije, kao što je indeks Transparency Internationala.

VII. EU je odlučno podržao širu reformu pravosuđa i razvoj cjelokupne strukture za borbu protiv korupcije. Povjerenje u prethodno navedene osnovane institucije za borbu protiv korupcije relativno je visoko. One ostvaruju rezultate u nizu predmeta, koji često završe osuđujućim presudama. Međutim, na to povjerenje utječu nacionalne i regionalne medijske kuće koje su u vlasništvu interesnih skupina jer su mnoge od njih i same predmet istraga protiv korupcije.

Cilj osnivanja institucija za borbu protiv korupcije bio je stvoriti specijaliziran institucionalni sustav koji djeluje usporedno s redovnim kaznenopravnim sustavom, u okviru kojeg se predmeti korupcije ne žele ili ne mogu rješavati. Najbolji je primjer za to ozloglašeni kijevski okružni upravni sud, koji sustavno donosi presude kojima se ugrožava borba protiv korupcije. Trenutačno je predsjednik Zelensky podnio prijedlog zakona kojim bi se taj sud ukinuo, a njegova nadležnost prenijela na drugo pravosudno tijelo.

Moglo bi se očekivati da će nereformirani dijelovi pravosudnih tijela i tijela sudskog upravljanja u određenoj mjeri utjecati na specijalizirane institucije za borbu protiv korupcije, međutim, postoji više zaštitnih mjera koje ublažavaju te rizike. Iako su neovisne institucije za borbu protiv korupcije već u potpunosti operativne i postižu rezultate, EU istodobno podupire sveobuhvatne reforme pravosuđa i sektora civilne sigurnosti.

VIII. Ukrajinski parlament donio je pravnu osnovu za pokretanje sustava upravljanja e-predmetima za NABU i SAPO (jedan od uvjeta programa EU-a MFP V.). Njome se utire put digitalizaciji cijelog kaznenopravnog sustava, što će povećati transparentnost i učinkovitost.

Projekt PRAVO-Justice (4. komponenta) bavi se pitanjem interoperabilnosti baza podataka i pouzdanosti registara.

IX. Kao primjer može poslužiti razina koordinacije međunarodnih partnera Ukrajine, uključujući uzajamnu uvjetovanost. To vrijedi za strukturu za borbu protiv korupcije, sektorske reforme za borbu protiv korupcije i reformu tužiteljstva i pravosuđa.

X. Općenito je utvrđeno da se znanstvenici i djelatnici u tom području još suočavaju s ograničenjima i višegodišnjim problemima u mjerenju promjena u razinama korupcije, odnosno učinkovitosti napretka ostvarenog radom na borbi protiv korupcije. Mreža OECD-a za borbu protiv korupcije u okviru programa EU-a za integritet u borbi protiv korupcije pokusno razvija vrlo detaljne pokazatelje učinkovitosti borbe protiv korupcije koji se testiraju u nekoliko zemalja, uključujući Ukrajinu. Ipak, zbog teškoća u izravnom mjerenju korupcije i dalje je riječ o složenom području koje sporo napreduje. Postojeće tendencije često se oslanjaju na neizravno mjerenje na temelju pokazatelja približne vrijednosti koji su prilagođeni kontekstu, ali uočljiviji i konkretniji.

XI. Vidjeti odgovore Komisije na preporuke Europskog revizorskog suda u nastavku.

UVOD

05. Ne postoji opća definicija korupcije ni jasno definirane potkategorije. Pri suradnji s Ukrajinom u borbi protiv korupcije EU nije upotrebljavao izraz „korupcija širih razmjera”, nego češći izraz „korupcija na visokoj razini”.

12. Pristup EU-a uklanjanju korupcije u Ukrajini posebno je prilagođen. Danas ga preuzimaju i druge zemlje. Obuhvaća poticanje tržišnog natjecanja u raznim sektorima gospodarstva, što ograničava mogućnosti pojave korupcije.

OPAŽANJA

22. Temeljni uzroci korupcije na visokoj razini općenito su poznati, tj. na sudu bi se smatrali „notornom činjenicom” za koju nije potreban dokaz. Postoje brojni rezultati studija kojima se objašnjavaju temeljni uzroci korupcije na visokoj razini. Prije izrade programa za tehničku pomoć Ukrajini službe EU-a naručile su studije i upotrebljavale brojne vjerodostojne izvore, uključujući sastanke, javne/medijske/službene informacije i statistiku.

24. Ključni dokumenti EU-a koji se odnose na Ukrajinu sustavno ističu borbu protiv korupcije kao ključno prioritetno područje angažmana u tri važne dimenzije: prvo, stalnim dijalogom o politikama, pokretanjem borbe protiv korupcije u angažmanima na visokoj razini (npr. izjave sa sastanaka na vrhu, posjeti na visokoj razini), tehničkim sastancima i ključnim dokumentima kao što su Sporazum o pridruživanju i Jedinствeni okvir za potporu EU-a za razdoblje 2018.–2020.; drugo, u smislu uvjetovanosti, instrumentima politike kao što su programi makrofinancijske pomoći, programima potpore državnom proračunu i Akcijskim planom za liberalizaciju viznog režima; treće, u okviru izrade programâ kojima je pružena potpora antikorupcijskim i pravosudnim reformama.

Konkretno, više je programa makrofinancijske pomoći EU-a uključivalo uvjete povezane s osnivanjem institucija za borbu protiv korupcije, uključujući Visoki antikorupcijski sud; provjeru izjava o imovinskom stanju visokih dužnosnika; uvođenje tržišnog natjecanja u bankarski i energetski sektor, posebno plinski; pojednostavnjenje sudskog izvršavanja; izbor voditeljâ agencija za borbu protiv korupcije; i operacionalizaciju sustava upravljanja e-predmetima za NABU i SAPO. U izvješćima o mehanizmu suspenzije viza redovito se upućuje na borbu protiv korupcije na visokoj

razini i potrebu da institucije zadužene za borbu protiv te konkretne vrste korupcije budu neovisne i učinkovite.

26. Komisija se u borbi protiv korupcije doista koristila višedimenzionalnim pristupom. Stoga se pristup EU-a uklanjanju korupcije temelji na četiri glavna područja djelovanja: uklanjanju mogućnosti za korupciju sustavom uvjetovanosti i dijalogom o politikama, uspostavi i izgradnji kapaciteta neovisnih institucija za borbu protiv korupcije, potpori civilnom društvu i istraživačkim medijima te reformi pravosuđa/tužiteljstva.

27. Složeni društveni fenomen korupcije mora se rješavati na višedimenzionalni način. Cjelovit i međusektorski pristup u borbi protiv korupcije doista je globalno priznata praksa.

Pristup EU-a borbi protiv korupcije temelji se na četiri glavna područja djelovanja.

Prvo, kad je riječ o preventivnim mjerama, EU je putem svojih programa makrofinancijske pomoći, proračunske potpore i akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima zahtijevao uvođenje tržišnog natjecanja u razne sektore. To je uvelike ograničilo i uklonilo mogućnosti za korupciju, na primjer u plinskom i bankarskom sektoru, u vezi s deviznim tečajem, zdravljem, politikom tržišnog natjecanja, javnom nabavom i upravljanjem poduzećima u državnom vlasništvu.

Drugo, EU je sa svojim međunarodnim partnerima imao važnu ulogu u poticanju i uspostavljanju pravne i institucionalne osnove za borbu protiv korupcije na visokoj razini (širih razmjera): Ukrajina je uvela jedan od najsveobuhvatnijih sustava izjava o imovinskom stanju na svijetu i osnovala specijalizirane institucije za borbu protiv korupcije. To su Nacionalni antikorupcijski ured Ukrajine (NABU), Specijalizirani antikorupcijski ured tužiteljstva (SAPO), Visoki antikorupcijski sud (HACC) i Nacionalna agencija za sprečavanje korupcije (NACP). EU je tim institucijama pomogao stručnom potporom i izgradnjom kapaciteta u okviru svojih postojećih programa, kojima se ostvaruju vjerodostojni rezultati u složenim predmetima korupcije na visokoj razini unatoč postupovnim komplikacijama zbog pandemije bolesti COVID-19.

Treće, EU je uložio mnogo truda u jačanje aktivnog civilnog društva, istraživačkog novinarstva i medija te poduzeća koja promiču kulturu integriteta, na središnjoj i na regionalnoj razini.

Četvrto, EU je odlučno podržao reforme tužiteljstva, među ostalim potvrđivanjem tužitelja na svim razinama, kao i tekuću širu reformu pravosuđa. Svi su ti elementi ključni za višedimenzionalni pristup EU-a u borbi protiv korupcije na visokoj razini (širih razmjera).

29. Projekt br. 12, s proračunom od 14,5 milijuna EUR, doista je najveći projekt Komisije u području borbe protiv korupcije.

32. EU je nastojao ukloniti mogućnosti za korupciju i utjecaj oligarhijskih struktura na gospodarstvo i sustavom uvjetovanosti makrofinancijske pomoći: na primjer inzistiranjem na razdvajanju Naftogaza, uklanjanjem proizvoljnosti kod određivanja fiksnog deviznog tečaja i uređivanjem bankarskog sektora. Osim toga, sustav izjava o imovinskom stanju koji je EU podržao imao je važnu ulogu u razotkrivanju korumpiranih dužnosnika koje su oligarsi koristili za promicanje svojih interesa.

34. Točno je da upravo Vijeće donosi pravne akte koji se odnose na sankcije. Vanjskopolitičke odluke EU-a zahtijevaju jednoglasnost država članica.

Vijeće čini sve što može kako bi osiguralo da popisi ispunjavaju sve pravne zahtjeve kako su ih definirali sudovi EU-a, uzimajući u obzir razvoj sudske prakse, kako se odluke o stavljanju na popis ne bi mogle osporiti na sudovima EU-a.

Na Vijeću je da donese pravne akte kojima se uvodi zamrzavanje imovine i druge mjere ograničavanja, a na državama članicama EU-a da te mjere provedu. Cilj je tog režima olakšati povrat imovine koji Ukrajina provodi zamrzavanjem imovine i sprečavanjem prijenosa novca u druge zemlje. S druge strane, zabrane izdavanja viza imaju drukčiju svrhu koja nije obuhvaćena područjem primjene režima sankcija za nezakonito prisvajanje.

36. Težište projekta nije korupcija na visokoj razini, nego reforma sektora civilne sigurnosti. Projekt je nedavno dobio puni zamah. U okviru savjetodavne misije Europske unije za reformu sektora civilne sigurnosti u Ukrajini (EUAM Ukraine) osigurana su osposobljavanja i projektna oprema te aktivnosti izgradnje kapaciteta programa Pravo Police.

U prosincu 2020. ukrajinska nacionalna policija dobila je dva najsuvremenija modularna podatkovna centra koja financira EU, a koja su umrežena s postojećom telekomunikacijskom infrastrukturom ukrajinske nacionalne policije. Novi podatkovni centri podupirat će operacije i više od 45 000 policajaca u cijeloj Ukrajini, na nacionalnoj i lokalnoj razini, uključujući 102 policijske linije za hitne slučajeve.

38. EU je odlučno podržao reforme korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu i restrukturiranje, odnosno razdvajanje NAFTOGAZ-a, i to sustavom uvjetovanosti makrofinancijske pomoći. Podržao je i restrukturiranje i poboljšanja u upravljanju niza poduzeća u državnom vlasništvu i banaka u državnom vlasništvu, znatno najvećim doprinosom u račun EBRD-a s više donatora.

40. Prvo, EU je u svoj program MFP V. uveo uvjete za reformu provedbe. Drugo, Komisija je provela projekt br. 17 (Pravo Justice) u okviru kojeg se provodi dubinska analiza problema povezanih s politikom provedbe i moratorijima i daju opsežni savjeti o politici za nastavak reformi. U tom su području problemi složeni i višedimenzionalni te zahtijevaju dugoročnu strategiju odgovora i političku volju.

41. Najnoviji podaci o nadzornom odboru Naftogaza:

Kabinet ministara 19. svibnja 2021. ponovno je na godinu dana imenovao pet sadašnjih članova nadzornog odbora poduzeća do okončanja natječajnog postupka odabira novog nezavisnog nadzornog odbora, razriješio je dužnosti člana nadzornog odbora Naftogaza Roberta Benschu i najavio natječaj za četiri nezavisna člana nadzornog odbora.

42. Reforme korporativnog upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu koje podupire EU obuhvaćale su brojne antikorupcijske mjere izravno povezane s dobrim korporativnim upravljanjem, dobrim financijskim upravljanjem, transparentnošću i odgovornošću. Naš rad provodio se na temelju uvjeta koji se odnose na reformu poduzeća u državnom vlasništvu u okviru više programa makrofinancijske pomoći EU-a, dijaloga/sastanaka na visokoj razini, intervencija u okviru računa EBRD-a s više donatora, sudjelovanja u radnoj skupini za privatizaciju i promatranje postupaka odabira za članove nadzornog odbora u poduzećima u državnom vlasništvu i financiranja timova za potporu reformi u Ministarstvu gospodarstva i drugim državnim tijelima.

43. Državne potpore i tržišno natjecanje složena su područja reforme. U državama članicama EU-a trebalo je mnogo godina da se reforme u tim područjima dovrše. I u Ukrajini će taj program reforme potrajati. Ukrajina je posljednjih godina postigla određeni napredak, među ostalim u jačanju institucijske neovisnosti Protumonopolskog odbora Ukrajine (AMCU) i poboljšanju zakonodavnog i provedbenog okvira radi usklađivanja s pravilima EU-a o državnim potporama i tržišnom natjecanju. EU je pružio potporu i zakonodavnom okviru i kapacitetima za provedbu. Projektima EU-a koje je Sud ispitivao, to jest projektima br. 10 i 19, pružala se potpora institucionalnom kapacitetu, a prije svega kapacitetu za provedbu.

Posljednjih godina postignut je značajan napredak u jačanju neovisnosti AMCU-a, kako je navedeno u izvješću OECD-ova indeksa politike za MSP-ove, iako i dalje postoje određeni problemi i rizici. Upućivanje na neovisnost AMCU-a u izvješću o provedbi pridruživanja odnosi se na posebno pitanje povezano s postupkom odabira voditelja žalbenog tijela za postupke javne nabave (koji je u Ukrajini jedan od povjerenika AMCU-a).

44. Zajednički odgovor na točku 44. i okvir 1.:

Budući da je općenito utvrđeno da se znanstvenici i djelatnici u tom području i dalje suočavaju s ograničenjima i višegodišnjim problemima u mjerenju promjena u razinama korupcije, kao i učinkovitosti napretka ostvarenog borbom protiv korupcije, mreža OECD-a za borbu protiv korupcije će u okviru programa EU-a za integritet u borbi protiv korupcije izraditi vrlo detaljne pokazatelje učinkovitosti borbe protiv korupcije s jasnim i prilagođenim mjerilima, koji se testiraju u nekoliko zemalja, uključujući Ukrajinu. Ipak, zbog teškoća pri izravnom mjerenju korupcije i dalje je riječ o složenom području koje sporo napreduje. Postojeće tendencije često se oslanjaju na neizravno mjerenje na temelju pokazatelja približne vrijednosti koji su prilagođeni kontekstu, ali uočljiviji i konkretniji.

46. Nije jasno koja bi trebala biti dodana vrijednost daljnjeg, posebnog izvješća. Jedinostveni okvir za potporu ima posebne prioritete i ciljeve s jasno utvrđenim pokazateljima. EUAM Ukraine, kao misija zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), instrument je Vijeća s vlastitim sustavom za praćenje i ocjenjivanje. Referentna vrijednost uvedena je radi veće strogosti i odgovornosti u ostvarenju mandata misije. Ciljne referentne vrijednosti utvrđuju se u fazi planiranja kako bi se misijama i CPCC-u omogućilo praćenje i ocjenjivanje provedenih aktivnosti. EUAM Ukraine slijedi smjernice za izvješćivanje koje su dogovorile države članice EU-a. ESVD/CPCC svakih šest mjeseci izvješćuje o učinku i postignućima misije, a države članice EU-a prihvaćaju ih u obliku službenih izvješća na temelju mjerila i u skladu s mandatom misije.

47. Godišnje izvješće o upravljanju vanjskim djelovanjem (EAMR) obuhvaća napredak postignut u prioritetnim područjima iz okvira za jedinstvenu potporu za razdoblje 2018.–2020. EAMR je važan alat za upravljanje namijenjen praćenju provedbe programa i ključnih pokazatelja uspješnosti. Međutim, u njemu nisu sustavno navedeni pokazatelji uključeni u okvir za jedinstvenu potporu za razdoblje 2018.–2020.

49. EUAM Ukraine kao civilna misija ZSOP-a slijedi smjernice za izvješćivanje koje su dogovorile države članice EU-a. ESVD/CPCC svakih šest mjeseci izvješćuje o učinku i postignućima misije, a države članice EU-a prihvaćaju ih u obliku službenih izvješća na temelju mjerila i u skladu s mandatom misije. Osim toga, prije produljenja svakog mandata provode se sveobuhvatna operativna procjena i strateški pregled. Ti postupci temelj su za produljenje mandata. ESVD trenutačno radi na metodologiji procjene učinka srednjoročnih i dugoročnih posljedica aktivnosti misija ZSOP-a.

53. Još jedno važno postignuće bila je potpora vrlo transparentnom izboru sudaca Visokog suda za borbu protiv korupcije koji se temelji na zaslugama, uz sudjelovanje međunarodnih stručnjaka, i postizanje potpuno funkcionalne kasnije potpore Sudu.

56. Komisija smatra da je iz tog razloga tehnička pomoć uvjetovana. Komisija je, na primjer, privremeno obustavila potporu Inicijative EU-a za borbu protiv korupcije u Ukrajini (EUACI) (projekt br. 12) jednoj od svojih ključnih institucija (NACP) kad je integritet njezina vodstva doveden u pitanje. Iz sličnih razloga znatno je smanjena i potpora Visokom vijeću pravde u okviru programa EU-a Pravo Justice (projekt br. 17).

58. EUAM je strateškim savjetima pridonio propisu o reformi Ureda državnog tužitelja potpisanom u rujnu 2019. Misija se intenzivno bavila kasnijim potvrđivanjem tužiteljstva što je rezultiralo dvotrećinskom prolaznosti na testovima znanja, sposobnosti i integriteta.

Okvir 4. – Doprinosi Komisije i EUAM-a ponovnoj ocjeni i izboru tužiteljâ

Do sada je samo 7 700 od otprilike 12 000 tužitelja dobilo potvrdu. Na sudovima je približno 1 800 neriješenih predmeta radi osporavanja potvrda. Reforma potvrđivanjem temeljila se na propisu iz listopada 2019. kojim je uvedeno dvogodišnje privremeno razdoblje reforme u kojem su se redovna tužiteljstva, uključujući Povjerenstvo za kvalifikacije i disciplinu tužitelja (QDCP), morala suspendirati kako bi se cijeli tužiteljski sustav mogao obnoviti.

Štoviše, u svibnju 2021. glavni je tužitelj donio novu uredbu o imenovanju na administrativne položaje (uvjet programa MFP V.) koja će se primjenjivati u prijelaznom razdoblju reformi, a rad na poboljšanju postupka za stalno razdoblje koje počinje u jesen 2021. još traje.

59. U Ukrajini je teško brzo postići povjerenje u sustave provedbe zakona i tužiteljstva. To povjerenje teško je i izmjeriti jer ono ovisi o kvaliteti istraživanja i jer na njega utječu brojni čimbenici, posebno mediji. Povjerenje u tijela kaznenog progona i dalje je nisko, ali se s godinama povećalo, uz neke iznimke i pad 2020. Osim anketa koje je naručio EUAM, važno je razmotriti kretanja drugih opće priznatih anketa, kao što su ankete koje je proveo Centar Razumkov² o povjerenju u tijela kaznenog progona i tužiteljstva¹. Pri ocjenjivanju kretanja stavova građana o tijelima kaznenog progona u Ukrajini EUAM uvijek uspoređuje više izvora te uključuje i podatke o iskustvu i učinkovitosti tijela kaznenog progona.

61. Paket reformi iz 2016. (koji je bio osnova za ocjenu usklađenosti ugovora za izgradnju države) bio je pozitivan i dovoljan. Doista, Venecijanska komisija pozitivno je ocijenila ustavne promjene i dopunska zakonodavna pravila. Kritičke analize na koje se Sud poziva donesene su tek poslije i stoga nisu mogle poslužiti kao temelj za ocjenu *ratione temporis*. Ugovorom za izgradnju države predviđeno je samo donošenje zakonskih izmjena, ali ne i njihova potpuna provedba. Štoviše, budući da je za tako korjenitu promjenu pravosudnog sustava potrebno vrijeme, zahtijevanjem potpune provedbe ugovor za izgradnju države u cijelosti bi izgubio svrhu, koja je bila pružiti brzu potporu u prvotnom razdoblju nakon prosvjeda na Majdanu.

62. Ukrajinski parlament donio je 29. lipnja 2021. zakon o ponovnom osnivanju Visokog povjerenstva za kvalifikacije sudaca. Tim zakonom uveden je novi transparentni postupak odabira njegovih članova koji se temelji na zaslugama, a koji uključuje model glasanja u kojem interno imenovani nezavisni stručnjaci, u skladu s preporukama Venecijanske komisije, imaju odlučujuću ulogu. Glasanje o zakonu morat će se iz tehničkih razloga ponoviti sredinom srpnja. Donošenje nacrtâ zakona kojim se predviđa provjera/kontrola integriteta sadašnjih/budućih članova Visokog pravosudnog vijeća (HCJ) planira se sredinom srpnja.

Okvir 5. – Potpora Komisije sustavu upravljanja e-predmetima

U lipnju 2021. ukrajinski parlament donio je zakon kojim je stvorena pravna osnova za sustav upravljanja e-predmetima u agencijama za borbu protiv korupcije i u svim drugim tijelima kaznenog

² Izvor ankete Razumkov za razdoblje 2019.–2020. (dostupno samo na ukrajinskom):

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

progona u Ukrajini. Sustavom upravljanja e-predmetima povećat će se transparentnost i učinkovitost u kaznenim istragama i smanjiti rizik od korupcije.

71. Suci, tužitelji i istražitelji institucija za borbu protiv korupcije izabrani su strogim postupkom koji uključuje provjeru integriteta. Oni imaju i isključivu nadležnost za odlučivanje o predmetima korupcije na visokoj razini i posebne istražne alate. Zahvaljujući tome, robusnoj izgradnji kapaciteta i informatičkoj potpori ta su tijela započela s radom i postizanjem vjerodostojnih rezultata.

Od početka rada HACC-a krajem 2019. već su bile donesene više od 34 presude, uključujući valjane kazne zatvora. Još mnogo predmeta bliži se kraju i uskoro se očekuju presude.

Za postizanje rezultata u složenim predmetima korupcije treba vremena. Osim toga, zbog bolesti COVID-19 mnogi su postupci odgođeni.

Isto tako treba priznati da je zahvaljujući tome što je sustav izjava o imovinskom stanju postao operativan (dio sustava uvjetovanosti EU-a u okviru programa makrofinancijske pomoći i ugovora za izgradnju države), u razdoblju od 2016. do 2018. stotine sudaca odlučilo podnijeti ostavku na svoja radna mjesta umjesto da prođe ocjenjivanje kvalifikacija ili podnese izjavu o imovinskom stanju (npr. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf)

73. Odluka je donesena na temelju postojećeg napretka i zalaganja ukrajinskih tijela. Zahvaljujući antikorupcijskim referentnim mjerilima ukrajinska tijela pridala su veću pozornost potpori EU-a borbi protiv korupcije u Ukrajini i povećala svoj angažman.

Okvir 6. – Primjeri antikorupcijskih uvjeta/referentnih mjerila s problemima ocjenjivanja

Ocjenjivanje se temeljilo na kombinaciji postignutog napretka i čvrstih obveza koje je preuzela Ukrajina. U trenutku ocjenjivanja rezultati provedbe donesenog antikorupcijskog zakonodavstva bili su pozitivni, osnovan je NABU, imenovan je voditelj, zaposleno je i osposobljeno osoblje agencije, izabran je i odbor NAPC-a te je imenovan voditelj SAPO-a. S tako postavljenim temeljima provedba je bila neminovna.

Doista, u šestom izvješću o napretku u provedbi akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima u Ukrajini navodi se niz pozitivnih pomaka u borbi protiv korupcije. U njemu je nedvojbeno navedeno da se „[...] napredak, osobito zakonodavni i institucionalni, zabilježen u petom izvješću o antikorupcijskim politikama, nastavio”. Više pojedinosti dostupno je i na stranicama od 14. do 16. radnog dokumenta službi priloženog izvješću SWD(2015) 705 final. U izvješću se navode obveze koje je preuzela Ukrajina. Kako bi se Ukrajina potaknula da ispuni te obveze, u šestom izvješću navedeno je: „Na temelju tih obveza smatra se da je antikorupcijsko referentno mjerilo postignuto”. Međutim, zaključak da je mjerilo ispunjeno temelji se i na postignutom napretku navedenom na stranicama od 5. do 6. (i detaljno opisanom u radnom dokumentu službi na stranicama od 14. do 16.).

Ključni pojam u vezi s ispunjenjem tog uvjeta odnosio se na utvrđivanje je li u studenome 2016. (*a ne 2018. kad je donesena odluka o programu MFP III.*) sustav bio „djelotvoran”. S obzirom na složenost sustava, na pitanje je li cjelokupni sustav bio djelotvoran nije se moglo odgovoriti na jednostavan način i s matematičkom točnošću, nego je ono zahtijevalo subjektivno ocjenjivanje. Drugim riječima, u toj je ocjenjivanju primijenjen određen stupanj diskrecije. Budući da je elektronički sustav pokrenut 1. rujna 2016., a već je 30. listopada 2016. putem sustava podneseno 103 268 godišnjih izjava, i da su izjave bile javno dostupne na internetskim stranicama Nacionalne agencije za sprječavanje korupcije (NAPC), Komisija je, u okviru svoje diskrecijske ovlasti, smatrala da je sustav djelotvoran. Ta ocjena nije donesena olako, nego se, uz prethodno navedene činjenice, temeljila na ocjeni vanjskih

stručnjaka. U studenome 2016. nije bilo činjeničnih naznaka koje bi upućivale na zaključak da su Komisija ili drugi akter koji sudjeluje u donošenju odluka prekoračili svoju diskrecijsku ovlast.

Uvjet je usmjeren na osnivanje i neovisno djelovanje institucija NABU, SAPO i NAPC. U trenutku ocjenjivanja usklađenosti sve tri institucije bile su osnovane i funkcionalno neovisne. Njihova neovisnost od političkog uplitanja nije se nikako mogla ocijeniti u izdvojenom trenutku nego se treba kontinuirano potvrđivati.

76. Komisija smatra da vrijednost sustava izjava o imovinskom stanju nije dovoljno prepoznata. Izjave o imovinskom stanju moćan su alat za sprječavanje korupcije. One nisu samo osnova za moguće kaznene istrage. Stoga, u ocjeni Europskog revizorskog suda podcijenjen je neizravan utjecaj i pozitivan učinak koji sustav izjava o imovinskom stanju ima kao preventivni alat: primjerice, javno dostupne izjave o imovinskom stanju bile su glavni izvor za rad (internacionaliziranih) povjerenstava za odabir pri ocjenjivanju integriteta kandidata (Javno vijeće međunarodnih stručnjaka/sudaca HACC-a 2018.; odabir voditelja NACP-a u 2019. i tekući odabir voditelja SAPO-a u 2020./2021.). Nadalje, već zbog same obveze javnog podnošenja izjava o imovinskom stanju stotine sudaca podnijelo je ostavku na svoja radna mjesta u 2016. i poslije. Isto tako, civilno društvo i istražni novinari u svojem radu često upotrebljavaju dostupne izjave o imovinskom stanju za razotkrivanje shema korupcije i organiziranog kriminala.

Sustav i pravila provjere nedavno su nadograđeni, a time je povećana djelotvornost sustava izjava o imovinskom stanju. Štoviše, vodstvo NACP-a odabrano je uz sudjelovanje međunarodnih stručnjaka, što je osiguralo neovisnost i proaktivnost NACP-a u posljednjem razdoblju, među ostalim kad je riječ o provjeri izjava o imovinskom stanju.

77. Unatoč brojnim nedostacima, strategija za borbu protiv korupcije za razdoblje 2018.–2020. donijela bi napredak, zbog čega je naišla na velik otpor interesnih skupina. Iako je smatrao da je strategija daleko od savršenstva, u tim ju je okolnostima EU odlučio poduprijeti. Cjelokupna ocjena neke strategije može biti pozitivna čak i ako se u obzir ne uzmu sve preporuke.

Međutim, ni ta potpora ni pritisak nisu bili dovoljno jaki da osiguraju donošenje.

EU ima ograničen utjecaj na strategije suverene treće zemlje.

78. EU je privremeno obustavio potporu inicijative EUACI (projekt br. 12) jednoj od svojih ključnih institucija za potporu (NACP) (kad je rizik za njezin ugled postao prevelik).

79. Zapravo, u okviru projekta br. 12 (EUACI) izravno je poduprt proces restrukturiranja NACP-a zakonodavnim savjetima o donesenom zakonu, kao i imenovanjem međunarodnih stručnjaka te uspostavom punopravne administrativne potpore povjerenstvu za odabir.

80. Ukrajinski parlament donio je 29. lipnja 2021. zakon kojim je ponovno uveden odvrćući sustav sankcioniranja zbog nedostavljanja izjava o imovinskom stanju i lažnih prijava.

82. NABU se oslanja na analitičke usluge državne službe za financijski nadzor (SFMS), a njihova međuagencijska suradnja ojačana je uz potporu EUACI-ja (vidjeti izvješće EUACI-ja o konačnim rezultatima, stranica 38.).

U ukrajinskom parlamentu trenutačno se uz veliku potporu EU-a razmatra nacrt zakona kojim bi se temeljito reformirala Sigurnosna služba Ukrajine.

83. SAPO je pravno i operativno neovisan od Ureda glavnog tužitelja. Ovlašten je samostalno obavljati svoj mandat. Sada, međutim, s obzirom na to da ne postoji voditelj SAPO-a, glavni tužitelj obavlja ograničen broj njegovih zadaća.

Komisija podupire tekući postupak odabira novog voditelja SAPO-a imenovanjem međunarodnih stručnjaka u povjerenstvo za odabir, kao i administrativnu potporu stručnjacima povjerenstva koju pruža EUACI.

84. HACC je konačno osnovan uglavnom zbog nemilosrdnog političkog pritiska EU-a i drugih međunarodnih partnera, osobito MMF-a i skupne G7.

HACC je do danas donio 38 presuda (33 osuđujuće i 5 oslobađajućih), a više od 200 predmeta još nije riješeno. Riječ je o velikom povećanju broja presuda u predmetima na visokoj razini u usporedbi sa situacijom prije početka rada HACC-a.

86. Od lipnja 2021. HACC je donio 38 presuda, od čega su 33 osuđujuće, a 5 oslobađajućih.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

89. U posljednjih pet godina EU je imao važnu ulogu u uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira koji je neophodan za borbu protiv korupcije na visokoj razini (širih razmjera), operacionalizaciji tog okvira u praksi, nadogradnji i povećanju transparentnosti sustava javne nabave te jačanju aktivnog civilnog društva i zajednice istraživačkog novinarstva. Svi ti elementi presudni su za borbu protiv korupcije na visokoj razini (širih razmjera). Specijalizirana tijela za borbu protiv korupcije isto su tako počela postizati vjerodostojne rezultate u složenim predmetima korupcije na visokoj razini, iako je specijalizirani pravosudni sustav dovršen tek krajem 2019., a i pandemija bolesti COVID-19 negativno je utjecala na sudske postupke.

90. Vidjeti odgovore Komisije na točku IV. i druge točke u prethodno navedenom odjeljku pod nazivom Sažetak, kao i na točke od 22. do 37. Kad je riječ o „modelu za ograničenje ulaska”, Unija je 2014. za Ukrajinu uvela mjere ograničavanja nezakonitog prisvajanja kako bi olakšala povrat imovine zamrzavanjem sredstava osoba protiv kojih se u Ukrajini može pokrenuti kazneni postupak zbog nezakonitog prisvajanja ukrajinskih državnih sredstava. Područje primjene sustava ciljano je i obuhvaća slučajeve u kojima su javna sredstva ili resursi nezakonito prisvojeni, a državi nanesena financijski mjerljiva šteta.

Mjere ne obuhvaćaju zabranu putovanja jer ono ne ulazi u područje primjene režima nezakonitog prisvajanja.

91. EUACI se uvelike usredotočio na borbu protiv korupcije na visokoj razini. Većina institucija za borbu protiv korupcije koje je podržao bave se isključivo korupcijom na visokoj razini. Vidjeti i prethodne odgovore Komisije (npr. 29.)

Preporuka br. 1 – Osmisliti i provesti posebne mjere za borbu protiv korupcije na visokoj razini

- (a) ESVD i Komisija prihvaćaju preporuku.
- (b) ESVD i Komisija prihvaćaju preporuku.
- (c) ESVD i Komisija prihvaćaju preporuku.

Preporuka br. 2 – Ocijeniti i prilagoditi opseg pomoći koju pružaju organizacijama civilnog društva i istraživačkom novinarstvu

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Preporuka br. 3 – Pridonijeti uklanjanju prepreka slobodnom i poštenom tržišnom natjecanju

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

94. Općenito je utvrđeno da se znanstvenici i djelatnici u tom području još suočavaju s ograničenjima i višegodišnjim problemima u mjerenju promjena u razinama korupcije, odnosno učinkovitosti napretka ostvarenog radom na borbi protiv korupcije. Mreža OECD-a za borbu protiv korupcije u okviru programa EU-a za integritet u borbi protiv korupcije pokusno razvija vrlo detaljne pokazatelje učinkovitosti borbe protiv korupcije koji se testiraju u nekoliko zemalja, uključujući Ukrajinu. Ipak, zbog teškoća u izravnom mjerenju korupcije i dalje je riječ o složenom području koje sporo napreduje. Postojeće tendencije često se oslanjaju na neizravno mjerenje na temelju pokazatelja približne vrijednosti koji su prilagođeni kontekstu, ali uočljiviji i konkretniji.

EUAM Ukraine slijedi smjernice za izvješćivanje koje su dogovorile države članice EU-a. ESVD/CPCC svakih šest mjeseci izvješćuje o učinku i postignućima misije, a države članice EU-a ih prihvaćaju. Osim toga, prije produljenja svakog mandata provode se sveobuhvatna operativna procjena i strateški pregled. ESVD trenutno radi na metodologiji procjene učinka srednjoročnih i dugoročnih posljedica aktivnosti misija ZSOP-a.

Preporuka br. 4 – Poboljšati praćenje i izvješćivanje radi informiranja i, prema potrebi, poduzimanja korektivnih mjera

(a) Komisija djelomično prihvaća preporuku: predloženi unaprijed definirani (mjerljivi) ciljevi i pokazatelji mogu se uključiti u izvješćivanje ako je to izvedivo.

Doista, izvješćivanje i praćenje, za koje treba izdvojiti znatna administrativna sredstva, već se intenzivno provodi. Na izvješćivanje i praćenje (npr. Izvješća o provedbi pridruživanja ili druga izvješća u okviru dogovorenog upravljanja Sporazumom o pridruživanju, npr. u okviru pododbora za pravosuđe i unutarnje poslove) primjenjuju se općenito dogovorena pravila, odnosno metodologije za zemlje susjedstva (i šire) kojima su detaljno razrađena sva područja reforme, uključujući područja relevantna za borbu protiv korupcije na visokoj razini. Za uvođenje posebnog sustava praćenja Ukrajine u takvim slučajevima nema mnogo fleksibilnosti (a ne bi bilo ni dodane vrijednosti).

Kad je riječ o praćenju u okviru mehanizma suspenzije viza, u četvrtom izvješću o mehanizmu suspenzije viza, koje bi trebalo biti doneseno 2021., primjenjivat će se drugačija metodologija koja će uključivati doprinose država članica i u kojoj će se nastojati detaljnije ocijeniti kontinuirano ispunjavanje mjerila liberalizacije viznog režima za zemlje Istočnog partnerstva.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

97. Očekuje se da će Visoko povjerenstvo za kvalifikacije sudaca biti osnovano zakonskim aktima koji su u fazi drugog čitanja u ukrajinskom parlamentu. Zadaća tog tijela bit će provjeriti preostale suce.

98. Budući da stalna borba za očuvanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije na visokoj razini još traje znači da je taj okvir djelotvoran i da može dovesti u pitanje osobne interese.

Preporuka br. 5 – Naglasiti integritet i predanost reformama pri pružanju potpore institucijama u izgradnji kapaciteta

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

99. Kao što je navedeno u odgovoru Komisije na okvir 5., u lipnju 2021. ukrajinski parlament donio je zakon kojim je stvorena jasna pravna osnova za pokretanje sustava upravljanja e-predmetima u tijelima za borbu protiv korupcije i svim drugim tijelima kaznenog progona u Ukrajini. Sustavom upravljanja e-predmetima povećat će se transparentnost i učinkovitost u kaznenim istragama i smanjiti rizik od korupcije.

Preporuka br. 6 – Poduprijeti digitalizaciju registara

Komisija prihvaća preporuku.

Preporuka br. 7 – Odrediti strože uvjete za dobivanje potpore Komisije

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Reforma pravosuđa, reforma tužiteljstva i upravljanje institucijama za borbu protiv korupcije sastavni su dio sustava uvjetovanosti strukturne politike povezanog s programima makrofinancijske pomoći Ukrajini. S obzirom na preostale probleme očekuje se da će ti elementi reforme i dalje biti dio svih budućih sustava uvjetovanosti povezanih s programima makrofinancijske pomoći.

(b) Komisija prihvaća preporuku.
