

## **RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE ȘI ALE SERVICIULUI EUROPEAN DE ACȚIUNE EXTERNĂ LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE**

### **„REDUCEREA MARI CORUPȚII ÎN UCRAINA: UE A LANSAT MAI MULTE INIȚIATIVE, DAR REZULTATELE SUNT ÎNCĂ INSUFICIENTE”**

#### Sinteză

I. Începând cu Revoluția Demnității, UE a alocat capital politic și resurse considerabile pentru a continua agenda anticorupție împreună cu Ucraina. Ucraina a înregistrat realizări notabile în unele domenii, în timp ce în alte domenii nu s-au înregistrat încă realizări semnificative.

II. Nu există o definiție universală a corupției și nici subcategoriile clar definite. În activitatea desfășurată împreună cu Ucraina în domeniul combaterii corupției, UE nu a utilizat termenul de „mare corupție” în documentele sale, ci termenul mai comun de „corupție la nivel înalt”.

III. Fenomenul societal complex al corupției nu poate fi abordat în mod liniar, printr-o strategie unică. Acesta trebuie abordat într-un mod multidimensional. Abordarea combaterii corupției în mod global și transversal este, într-adevăr, o practică recunoscută la nivel mondial<sup>1</sup>.

UE a abordat problema eliminării corupției urmând patru direcții principale:

În primul rând, în ceea ce privește componenta preventivă, UE a solicitat introducerea concurenței în diferite sectoare prin intermediul programelor sale de asistență macrofinanciară (AMF), al sprijinului bugetar și al planului de acțiune privind liberalizarea vizelor. Acest lucru a limitat la rândul său, în mod semnificativ, oportunitățile și a ridicat bariere în calea corupției la nivel înalt, astfel cum s-a întâmplat, de exemplu, în sectorul gazelor și în cel bancar, în ceea ce privește cursul de schimb, sănătatea, politica în domeniul concurenței, achizițiile publice și guvernanta întreprinderilor deținute de stat.

În al doilea rând, UE a jucat, împreună cu partenerii săi internaționali, un rol major în stimularea și în crearea temeiului juridic și instituțional pentru combaterea corupției la nivel înalt (a mării corupții): Ucraina a introdus unul dintre cele mai cuprinzătoare sisteme de declarații de avere de la nivel mondial și a înființat instituții specializate în combaterea corupției. Acestea sunt Biroul Național Anticorupție din Ucraina (BNAC), Parchetul specializat anticorupție (PSAC), Înalta Curte Anticorupție (ÎCA), precum și Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC). UE a oferit sprijin de specialitate și a asigurat consolidarea capacităților acestor instituții prin intermediul programelor sale în derulare, care au contribuit la obținerea unor rezultate credibile în cazurile complexe de corupție la nivel înalt, în pofida complicațiilor de natură procedurală cauzate de pandemia de COVID-19.

---

<sup>1</sup> A se vedea, de exemplu, Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției și ghidurile tehnice; standardele Partenerilor Europeni împotriva Corupției privind Autoritățile anticorupție din 2011; raportul anual de activitate al Grupului de state împotriva corupției al Consiliului Europei pe 2019; abordarea strategică a OCDE pentru combaterea corupției din 2018.

În al treilea rând, UE a investit în mod considerabil în consolidarea unei societăți civile dinamice, a jurnalismului de investigație și a mass-mediei, precum și a întreprinderilor care promovează o cultură a integrității, atât la nivel central, cât și la nivel regional.

În al patrulea rând, UE a sprijinit cu fermitate reformele în materie de urmărire penală, inclusiv prin atestarea procurorilor la toate nivelurile, precum și reforma judiciară mai amplă aflată în curs de desfășurare. Toate aceste elemente sunt esențiale pentru abordarea multidimensională adoptată de UE în combaterea corupției la nivel înalt (a marii corupții).

IV. Documentele esențiale ale UE referitoare la Ucraina evidențiază în mod constant combaterea corupției ca fiind un domeniu-cheie prioritar de implicare care presupune trei dimensiuni importante: în primul rând, includerea combaterii corupției, prin intermediul unui *dialog constant în materie de politici*, în cadrul unor angajamente la nivel înalt (de exemplu, al declarațiilor din cadrul reuniunilor la nivel înalt, al vizitelor la nivel înalt), al unor reuniuni tehnice și al unor documente-cheie precum acordul de asociere și cadrul unic de sprijin al UE pentru perioada 2018-2020; în al doilea rând, în ceea ce privește condiționalitatea privind *instrumentele de politică*, cum ar fi programele de asistență macrofinanciară, în programele de sprijin bugetar de stat și prin planul de acțiune privind liberalizarea vizelor; în al treilea rând, ca parte a *programării* care a furnizat sprijin pentru combaterea corupției și pentru reformele judiciare.

În mod concret, mai multe programe de AMF ale UE au inclus condiții legate de înființarea instituțiilor anticorupție, inclusiv a Înaltei Curți Anticorupție; verificarea declarațiilor de avere ale funcționarilor de nivel înalt; introducerea concurenței în sectorul bancar și în cel al energiei, în special în sectorul gazelor; raționalizarea procedurii judiciare de executare; un proces de selecție a șefilor agențiilor anticorupție; și operaționalizarea sistemului de gestionare electronică a cazurilor pentru BNAC și PSAC. Rapoartele privind mecanismul de suspendare a exonerării de obligația de a deține viză fac trimitere, în mod regulat, la combaterea corupției la nivel înalt și la necesitatea asigurării independenței și eficacității instituțiilor însărcinate cu combaterea acestui tip specific de corupție.

În mod similar, există numeroase trimiteri la combaterea corupției la nivel înalt în documentele de programare aferente Inițiativei anticorupție a UE, faza 1 și faza 2, aceasta fiind menționată în mod explicit și în Contractul de sprijin în vederea consolidării statului (primul rezultat preconizat fiind realizarea de: „progrese semnificative în combaterea corupției prin înființarea și asigurarea funcționării eficiente a unei agenții anticorupție specializate în investigarea infracțiunilor de corupție la nivel înalt...”) și în programul de asociere pentru 2015.

V. Creșterea semnificativă a gradului de transparență și a activităților desfășurate în domeniul jurnalismului de investigație după Revoluția Demnității au contribuit la creșterea nivelului percepțiilor negative ale publicului cu privire la problemele societale. Acest lucru afectează, la rândul său, fiabilitatea indicilor de percepție a corupției, cum ar fi indicele publicat de Transparency International.

VII. UE a sprijinit cu fermitate eforturile mai ample de reformă judiciară, precum și dezvoltarea întregii arhitecturi anticorupție. Încrederea în instituțiile anticorupție înființate, menționate anterior, este relativ ridicată, iar acestea au înregistrat rezultate pozitive în ceea ce privește cazurile, care au condus adesea la condamnări. Această încredere este afectată totuși de societățile mass-media naționale și regionale care sunt deținute de grupuri de interese particulare, multe dintre acestea făcând ele însele obiectul unor anchete anticorupție.

Scopul înființării instituțiilor anticorupție a fost acela de a crea o filieră instituțională specializată care să funcționeze în paralel cu lanțul obișnuit al justiției penale, care nu a fost în măsură/nu a dorit să combată cazurile de corupție. Cel mai bun exemplu pentru a ilustra acest lucru este cel al renumitului Tribunal Districtual Administrativ din Kiev, care a pronunțat în mod constant hotărâri care

subminează combaterea practicilor de corupție. În prezent, președintele Zelensky a înregistrat o lege care ar urma să desființeze această instanță și să îi transfere jurisdicția către un alt organism judiciar.

Se preconizează că părțile nereformate din cadrul sistemului judiciar și organismele de guvernanță judiciară vor exercita o anumită influență asupra instituțiilor specializate în combaterea corupției, însă există, totuși, mai multe garanții care să atenueze un astfel de risc. Deși instituțiile independente anticorupție sunt deja complet operaționale și obțin rezultate, UE sprijină, în paralel, reformele cuprinzătoare din sectorul securității judiciare și civile.

VIII. Temeiul juridic pentru lansarea sistemului de gestionare electronică a cazurilor pentru BNAC și PSAC (una dintre condițiile UE de acordare a AMF V) a fost adoptat de parlamentul ucrainean. Acesta pregătește terenul pentru digitalizarea întregului lanț al justiției penale, ceea ce va spori transparența și eficiența.

Proiectul PRAVO-Justice (componenta 4) abordează problema interoperabilității bazelor de date și a fiabilității registrelor.

IX. Nivelul de coordonare, inclusiv al intercondiționalității, între partenerii internaționali ai Ucrainei a fost exemplar. Acesta a fost cazul structurilor anticorupție, al reformelor anticorupție la nivel sectorial și al reformei parchetelor și a sistemului judiciar.

X. În general, este recunoscut faptul că practicienii și specialiștii din domeniu se confruntă în continuare cu limitări și cu provocări permanente în a măsura schimbările produse în ceea ce privește nivelurile de corupție, precum și în a stabili dacă progresele înregistrate în eforturile de combatere a corupției au vreun impact. Rețeaua anticorupție a OCDE, prin intermediul programului de combatere a corupției „UE pentru Integritate”, testează indicatori de performanță foarte detaliați în materie de combatere a corupției în mai multe țări, inclusiv în Ucraina. Totuși, acesta rămâne un domeniu complex, în care progresele sunt lente, din cauza dificultății de a măsura în mod direct corupția. Tendința actuală este aceea de a se recurge adesea la măsurarea indirectă prin intermediul unor indicatori indirecti care sunt specifici pentru un anumit context, dar care sunt mai ușor de observat și de controlat.

XI. A se vedea mai jos răspunsurile Comisiei la recomandările CCE.

## INTRODUCERE

05. Nu există o definiție universală a corupției și nici subcategoriile clar definite. În activitatea desfășurată împreună cu Ucraina în domeniul combaterii corupției, UE nu a utilizat termenul de „mare corupție” în documentele sale, ci termenul mai comun de „corupție la nivel înalt”.

12. Abordarea UE privind eliminarea corupției a fost elaborată într-un mod adaptat pentru Ucraina. În prezent, această abordare este un model pentru alte țări. Ea include stimularea concurenței în diferite sectoare ale economiei, limitând astfel oportunitățile de apariție a corupției.

## OBSERVAȚII

22. Cauzele profunde ale mării corupții sunt, în general, cunoscute, adică în fața unei instanțe judecătorești ar fi considerate drept „fapte notorii”, pentru care nu sunt necesare dovezi. Există numeroase studii care explică în detaliu cauzele profunde ale mării corupții. Serviciile UE au comandat studii și au utilizat o serie de surse credibile, recurgând inclusiv la reuniuni, la informații publice/mediatice/oficiale și la statistici înainte de programarea asistenței tehnice pentru Ucraina.

24. Documentele esențiale ale UE referitoare la Ucraina evidențiază în mod constant combaterea corupției ca fiind un domeniu-cheie prioritar de implicare care presupune trei dimensiuni importante: în primul rând, includerea combaterii corupției, prin intermediul unui dialog constant în materie de politici, în cadrul unor angajamente la nivel înalt (de exemplu, al declarațiilor din cadrul reuniunilor la nivel înalt, al vizitelor la nivel înalt), al unor reuniuni tehnice și al unor documente-cheie precum acordul de asociere și cadrul unic de sprijin al UE pentru perioada 2018-2020; în al doilea rând, în ceea ce privește condiționalitatea privind instrumentele de politică, cum ar fi programele de asistență macrofinanciară, în programele de sprijin bugetar de stat și prin planul de acțiune privind liberalizarea vizelor; în al treilea rând, ca parte a programării care a furnizat sprijin pentru combaterea corupției și pentru reformele judiciare.

În mod concret, mai multe programe de AMF ale UE au inclus condiții legate de înființarea instituțiilor anticorupție, inclusiv a Înaltei Curți Anticorupție; verificarea declarațiilor de avere ale funcționarilor de nivel înalt; introducerea concurenței în sectorul bancar și în cel al energiei, în special în sectorul gazelor; raționalizarea procedurii judiciare de executare; un proces de selecție a șefilor agențiilor anticorupție; și operaționalizarea sistemului de gestionare electronică a cazurilor pentru BNAC și PSAC. Rapoartele privind mecanismul de suspendare a exonerării de obligația de a deține viză fac trimitere, în mod regulat, la combaterea corupției la nivel înalt și la necesitatea asigurării independenței și eficacității instituțiilor însărcinate cu combaterea acestui tip specific de corupție.

26. Într-adevăr, Comisia a utilizat o abordare multidimensională pentru combaterea corupției. Prin urmare, UE a abordat problema eliminării corupției urmând patru direcții principale: eliminarea spațiului pentru corupție prin condiționalitate și dialog politic, crearea și consolidarea capacităților instituțiilor anticorupție independente, sprijinirea societății civile și a jurnalismului de investigație, precum și reforma sistemului judiciar/de urmărire penală.

27. Fenomenul societal complex al corupției trebuie abordat într-un mod multidimensional. Abordarea combaterii corupției în mod global și transversal este, într-adevăr, o practică recunoscută la nivel mondial.

UE a abordat problema eliminării corupției urmând patru direcții principale:

În primul rând, în ceea ce privește componenta preventivă, UE a solicitat introducerea concurenței în diferite sectoare prin intermediul programelor sale de asistență macrofinanciară (AMF), al sprijinului bugetar și al planului de acțiune privind liberalizarea vizelor. Acest lucru a limitat la rândul său, în mod semnificativ, oportunitățile și a ridicat bariere în calea corupției, astfel cum s-a întâmplat, de exemplu, în sectorul gazelor și în cel bancar, în ceea ce privește cursul de schimb, sănătatea, politica în domeniul concurenței, achizițiile publice și guvernanta întreprinderilor deținute de stat.

În al doilea rând, UE a jucat, împreună cu partenerii săi internaționali, un rol major în încurajarea combaterii corupției la nivel înalt (a marii corupții) și în crearea temeiului juridic și instituțional pentru aceasta: Ucraina a introdus unul dintre cele mai cuprinzătoare sisteme de declarații de avere de la nivel mondial și a înființat instituții specializate în combaterea corupției. Acestea sunt Biroul Național Anticorupție din Ucraina (BNAC), Parchetul specializat anticorupție (PSAC), Înalta Curte Anticorupție (ÎCA), precum și Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC). UE a oferit sprijin instituțiilor și a asigurat consolidarea capacităților acestor instituții prin intermediul programelor sale actuale, care au contribuit la obținerea unor rezultate credibile în cazurile complexe de corupție la nivel înalt, în pofida complicațiilor de natură procedurală cauzate de pandemia de COVID-19.

În al treilea rând, UE a investit în mod considerabil în consolidarea unei societăți civile dinamice, a jurnalismului de investigație și a mass-mediei, precum și a întreprinderilor care promovează o cultură a integrității, atât la nivel central, cât și la nivel regional.

În al patrulea rând, UE a sprijinit cu fermitate reformele în materie de urmărire penală, inclusiv prin atestarea procurorilor la toate nivelurile, precum și reforma judiciară mai amplă aflată în curs de desfășurare. Toate aceste elemente sunt esențiale pentru abordarea multidimensională adoptată de UE în combaterea corupției la nivel înalt (a marii corupții).

29. Proiectul 12, cu un buget de 14,5 milioane EUR, este, de fapt, cel mai mare proiect al Comisiei în domeniul combaterii corupției.

32. UE a abordat eliminarea marjei pentru corupție și pentru influențe economice a structurilor oligarhice și prin condiționalitatea AMF: de exemplu, prin promovarea divizării societății Naftogaz, prin eliminarea arbitrajului la cursul de schimb fix și prin „curățarea” sectorului bancar. În plus, sistemul declarațiilor de avere sprijinit de UE a jucat un rol major în demascarea funcționarilor corupți pe care oligarhii i-au utilizat pentru a-și promova interesele.

34. Într-adevăr, Consiliul este cel care adoptă acte juridice privind sancțiunile. Deciziile de politică externă ale UE trebuie să fie aprobate în unanimitate de statele membre.

Consiliul depune toate eforturile pentru a se asigura că listele îndeplinesc toate cerințele legale, astfel cum sunt definite de instanțele UE, luând în considerare evoluția jurisprudenței, și că, prin urmare, desemnările nu pot fi contestate cu succes în instanțele UE.

Consiliului îi revine sarcina de a adopta acte juridice care să introducă înghețarea activelor și alte măsuri restrictive, iar statelor membre ale UE le revine sarcina de a le pune în aplicare. Prin acest regim se urmărește facilitarea recuperării activelor de către statul ucrainean prin înghețarea activelor și prevenirea transferurilor de bani către alte țări. Pe de altă parte, interdicțiile de acordare a vizelor servesc unui scop diferit, care nu intră în domeniul de aplicare al regimului de sancțiuni pentru deținere de fonduri publice.

36. Proiectul nu pune accentul pe marea corupție, ci pe reforma sectorului securității civile. Recent, proiectul a reușit să atingă potențialul maxim. În cadrul EUAM Ucraina au fost furnizate mai multe cursuri de formare și echipamente de proiect coroborate cu activități de consolidare a capacităților desfășurate în cadrul proiectului Pravo Police.

Poliția Națională a Ucrainei a primit în decembrie 2020 două centre de date modulare de ultimă generație finanțate de UE, legate în rețea cu infrastructura de telecomunicații existentă în cadrul acesteia. Noile centre de date vor sprijini operațiunile și peste 45 000 de ofițeri de poliție din Ucraina, de la nivel național și comunitar, inclusiv 102 linii de urgență ale poliției.

38. UE a sprijinit cu fermitate reformele în domeniul guvernancei corporative în întreprinderile deținute de stat și restructurarea/divizarea companiei NAFTOGAZ, ambele prin intermediul condiționalității AMF. De asemenea, am sprijinit restructurarea și îmbunătățirea guvernancei mai multor întreprinderi deținute de stat și bănci deținute de stat, prin intermediul celei mai mari contribuții, de departe, la un cont al BERD cu donatori multipli.

40. În primul rând, UE a introdus, în cadrul programului său AMF V, condiții legate de reforma în materie de asigurare a respectării legislației. În al doilea rând, Comisia a pus în aplicare proiectul 17 (Pravo-Justice), care a efectuat o analiză aprofundată a provocărilor legate de politica de asigurare a respectării legislației și de moratoriu, și oferă consiliere amplă în materie de politici pentru

continuarea reformelor. Provocările din acest domeniu au un caracter complex și multidimensional, necesitând, pe lângă voință politică, o strategie de răspuns pe termen mai lung.

41. La actualizarea factuală cu privire la Consiliul de supraveghere al Naftogaz:

La 19 mai 2021, Cabinetul de Miniștri a numit din nou în funcție, pe o perioadă de un an, pe 5 dintre membrii actuali ai consiliului de supraveghere al societății, până la finalizarea procesului de selecție competitivă a unui nou consiliu de supraveghere independent, l-a concediat pe Robert Bensch din cadrul consiliului de supraveghere al societății Naftogaz și a anunțat procesul de selecție competitivă a 4 membri independenți ai consiliului de supraveghere.

42. Reformele sprijinite de UE în domeniul guvernancei corporative a întreprinderilor deținute de stat au inclus numeroase măsuri anticorupție legate în mod direct de buna guvernare corporativă, de buna gestiune financiară, de transparență și de responsabilitate. Eforturile noastre au fost canalizate, prin condițiile legate de reforma întreprinderilor deținute de stat, spre mai multe programe de asistență macrofinanciară ale UE, spre dialogurile/reuniunile la nivel înalt în materie de politici, spre intervențiile în contul BERD cu donatori multipli, spre participarea la grupul de lucru pentru privatizare și spre observarea proceselor de selecție a membrilor consiliului de supraveghere al întreprinderilor deținute de stat, precum și spre finanțarea echipelor de sprijin pentru reformele din cadrul Ministerului Economiei și al altor entități guvernamentale.

43. Ajutoarele de stat și concurența sunt domenii de reformă complexe. În țările UE, a fost nevoie de mulți ani pentru finalizarea reformelor în aceste domenii. Pentru această agendă de reformă în Ucraina va fi nevoie, de asemenea, de timp. Ucraina a înregistrat unele progrese în ultimii ani, inclusiv în ceea ce privește consolidarea independenței instituționale a Comitetului antimonopol al Ucrainei și îmbunătățirea cadrului legislativ și de punere în aplicare în vederea alinierii la normele UE privind ajutoarele de stat și concurența. UE a oferit sprijin atât în ceea ce privește cadrul legislativ, cât și în ceea ce privește capacitatea de asigurare a respectării legii. Proiectele UE, și anume proiectele 10 și 19 examinate de Curte, au oferit sprijin pentru capacitatea instituțională, punând accentul pe capacitatea de a asigura respectarea legii.

În ceea ce privește independența Comitetului antimonopol al Ucrainei, deși persistă unele provocări și riscuri, s-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește consolidarea independenței acestuia în ultimii ani, astfel cum se subliniază în raportul OCDE privind indicii politicilor de reglementare a activității IMM-urilor. Trimiterea la independența Comitetului antimonopol al Ucrainei din Raportul de punere în aplicare a asocierii vizează un aspect specific legat de procesul de selecție a șefului organismului de soluționare a contestațiilor în materie de achiziții publice (faptul că, în Ucraina, acesta este unul dintre comisarii Comitetului antimonopol).

44. Răspuns comun la punctul 44 și la caseta 1:

Având în vedere că, în general, este recunoscut faptul că practicienii și specialiștii din domeniu se confruntă în continuare cu limitări și cu provocări permanente în a măsura schimbările produse în ceea ce privește nivelurile de corupție, precum și în a stabili dacă progresele înregistrate în eforturile de combatere a corupției au vreun impact, Rețeaua anticorupție a OCDE, prin intermediul programului de combatere a corupției „UE pentru Integritate”, va elabora indicatori de performanță foarte detaliați în materie de combatere a corupției, cu criterii de referință clare și adaptate, care sunt testați în mai multe țări, inclusiv în Ucraina. Totuși, acesta rămâne un domeniu complex în care progresele sunt în general lente, din cauza dificultății de a măsura în mod direct corupția. Tendința actuală este aceea de a se recurge adesea la măsurarea indirectă prin intermediul unor indicatori indirecti care sunt specifici pentru un anumit context, dar care sunt mai ușor de observat și de controlat.

46. Nu este clar care ar trebui să fie valoarea adăugată a unui raport specific suplimentar. Cadrul unic de sprijin cuprinde priorități și obiective specifice cu indicatori identificați în mod clar. Ca misiune a PSAC, EUAM Ucraina este un instrument convenit de Consiliu, care dispune de propriul său sistem de monitorizare și evaluare. Analiza comparativă a fost introdusă ca mijloc pentru a asigura un nivel mai ridicat de rigurozitate și de responsabilitate în îndeplinirea mandatului misiunii. În faza de planificare sunt identificate criteriile de referință specifice pentru a permite misiunilor și CPCC să efectueze monitorizarea și evaluarea activităților puse în aplicare. EUAM Ucraina urmează orientările convenite de statele membre ale UE în materie de raportare. Impactul și realizările misiunii sunt raportate o dată la șase luni către SEAE/CPCC și sunt aprobate de statele membre ale UE sub forma unor rapoarte oficiale bazate pe criteriile de referință și pe baza mandatului misiunii.

47. Raportul anual privind gestionarea acțiunii externe (EAMR) include progresele înregistrate în domeniile prioritare menționate în Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2018-2020. EAMR este un instrument de gestionare important pentru monitorizarea punerii în aplicare a programelor și a indicatorilor-cheie de performanță. Cu toate acestea, nu se face trimitere în mod sistematic la indicatorii incluși în Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2018-2020.

49. Ca misiune civilă a PSAC, EUAM Ucraina urmează orientările convenite de statele membre ale UE în materie de raportare. Impactul și realizările misiunii sunt raportate o dată la șase luni către SEAE/CPCC și sunt aprobate de statele membre ale UE sub forma unor rapoarte oficiale bazate pe criteriile de referință și pe baza mandatului misiunii. În plus, înainte de prelungirea fiecărui mandat, se efectuează o evaluare operațională și o revizuire strategică cuprinzătoare. Pe aceste procese se întemeiază prelungirea mandatului. SEAE lucrează în prezent la o metodologie de evaluare a impactului activităților misiunilor PSAC pe termen mediu și lung.

53. O altă realizare esențială a fost sprijinul acordat pentru un proces de selecție a judecătorilor Înaltei Curți Anticorupție extrem de transparent și bazat pe merite, cu implicarea unor experți internaționali, precum și sprijinul ulterior acordat pentru ca Curtea să devină pe deplin funcțională.

56. Comisia consideră că a condiționat acordarea de asistență tehnică. De exemplu, aceasta a suspendat temporar sprijinul acordat de EUACI (proiectul 12) uneia dintre instituțiile-cheie ale acesteia (ANPC) atunci când integritatea conducerii sale a fost compromisă. Din motive similare, sprijinul a fost, de asemenea, redus substanțial pentru Înalțul Consiliu de Justiție în cadrul programului UE Pravo-Justice (proiectul 17).

58. EUAM a contribuit cu consiliere strategică privind legea semnată în septembrie 2019 în vederea reformării parchetului. De asemenea, misiunea a fost profund implicată în atestarea ulterioară a procurorilor din cadrul serviciilor de urmărire penală, care au obținut, în proporție de 2/3, rezultate de trecere la testele de cunoștințe, competență și integritate.

#### **Căsuța 4 - Contribuțiile Comisiei și ale EUAM la procesul de reevaluare și de selecție a procurorilor**

Până în prezent, din aproximativ 12 000 de procurori, doar 7 700 procurori au obținut atestatul. Aproximativ 1 800 de cazuri care contestă atestarea sunt pendinte în instanță. Reforma în materie de atestare s-a bazat pe legea din octombrie 2019, care a introdus o perioadă de reformă intermediară de 2 ani, în cursul căreia organele ordinare de urmărire penală, inclusiv Comisia disciplinară și de calificare pentru procurori (CDCP), au trebuit să fie suspendate, astfel încât întregul sistem de urmărire penală să poată fi reorganizat.

În plus, în mai 2021, procurorul general a adoptat un nou regulament privind numirea în funcții administrative (condiția AMF V), care se va aplica pentru perioada de reformă intermediară, iar în

prezent se lucrează la îmbunătățirea procedurii pentru perioada permanentă care începe în toamna anului 2021.

59. Încrederea în sistemele de aplicare a legii și de urmărire penală din Ucraina este dificil de obținut rapid. De asemenea, aceasta este greu de măsurat, deoarece depinde de calitatea sondajelor și este afectată de mai mulți factori și, nu în ultimul rând, de mass-media. Încrederea în autoritățile de aplicare a legii rămâne la un nivel scăzut, însă, cu câteva excepții și scăderi în 2020, aceasta a crescut de-a lungul anilor. Pe lângă sondajele comandate de EUAM, este important să se analizeze tendințele care rezultă din alte sondaje general recunoscute, cum ar fi cele realizate de Centrul Razumkov<sup>2</sup> privind încrederea de care se bucură autoritățile de aplicare a legii și de urmărire penală<sup>1</sup>. EUAM compară întotdeauna mai multe surse și include, de asemenea, date privind experiența și eficiența autorităților de aplicare a legii atunci când evaluează evoluțiile opiniilor cetățenilor cu privire la autoritățile de aplicare a legii din Ucraina.

61. Pachetul de reforme din 2016 (care a constituit baza evaluării conformității Contractului de sprijin în vederea consolidării statului) a fost pozitiv și suficient. Într-adevăr, Comisia de la Veneția a evaluat pozitiv modificările constituționale și normele legislative complementare. Analizele critice la care face trimitere Curtea au fost efectuate ulterior și, prin urmare, nu au putut servi drept bază de evaluare, *ratione temporis*. Contractul de sprijin în vederea consolidării statului prevedea doar adoptarea modificărilor de natură juridică, nu și punerea deplină în aplicare a acestora. Într-adevăr, având în vedere timpul necesar unei astfel de schimbări profunde a sistemului judiciar, necesitatea punerii integrale în aplicare ar fi împiedicat îndeplinirea în totalitate a obiectivului Contractului de sprijin în vederea consolidării statului, care era acela de a oferi sprijin rapid pentru perioada care a urmat imediat după Euromaidan.

62. La 29 iunie 2021, parlamentul ucrainean a adoptat legea de reinstituire a Comisiei disciplinare și de calificare pentru procurori (CDCP). Legea introduce o nouă procedură de selecție transparentă și bazată pe merite pentru membrii acestei Comisii, inclusiv un model de vot care să le permită experților independenți desemnați la nivel intern să joace un rol decisiv, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția. Din motive tehnice, legea va trebui să fie votată din nou la jumătatea lunii iulie. Un proiect de lege care prevede verificarea/controlul integrității actualilor/viitorilor membri ai ÎCJ este programat a fi adoptat la jumătatea lunii iulie.

#### **Caseta 5 – Sprijinul oferit de Comisie pentru sistemul de gestionare electronică a cazurilor**

În iunie 2021, parlamentul ucrainean a adoptat legea care a creat temeiul juridic pentru introducerea sistemului de gestionare electronică a cazurilor în agențiile anticorupție și în toate celelalte autorități de aplicare a legii din Ucraina. Sistemul de gestionare electronică a cazurilor va spori transparența și eficiența cercetărilor penale și va reduce riscurile legate de corupție.

71. Instituțiile anticorupție au judecători, procurori și anchetatori care au fost selecționați în urma unei proceduri rigide, care include verificarea integrității. De asemenea, aceste instituții au competența exclusivă de a se pronunța în cazurile de corupție la nivel înalt și dispun de instrumente speciale de investigare. Ca urmare a acestui lucru, a consolidării solide a capacităților și a sprijinului informatic, aceste agenții au devenit operaționale și au început să obțină rezultate credibile.

---

<sup>2</sup> Sursa sondajului Razumkov pentru perioada 2019-2020, disponibil numai în limba ucraineană: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.



De la sfârșitul anului 2019, când ÎCA a început să își desfășoare activitatea, au fost deja pronunțate peste 34 de sentințe, inclusiv pedepse efective cu închisoarea. Multe alte cazuri se apropie de finalizare și se preconizează că sentințele vor fi pronunțate în curând.

Obținerea de rezultate în cazurile complexe de corupție necesită timp. În plus, pandemia de COVID-19 a condus la întâzieri în numeroase proceduri.

De asemenea, ar trebui recunoscut faptul că, datorită sistemului declarațiilor de avere care a devenit operațional (parte a condiționalității UE în temeiul AMF și al Contractului de sprijin în vederea consolidării statului), sute de judecători au decis să demisioneze din funcție în perioada 2016-2018, mai degrabă decât să se supună evaluării calificării sau să depună declarații de avere (de exemplu, [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. Decizia a fost luată atât pe baza progreselor realizate, cât și pe baza angajamentului autorităților ucrainene. Datorită criteriilor de referință anticorupție, sprijinul UE pentru combaterea corupției în Ucraina a beneficiat de o atenție sporită din partea autorităților ucrainene și de un angajament sporit.

#### **Caseta 6 - Exemple de condiții/criterii de referință anticorupție pentru care au existat probleme de evaluare**

Evaluarea s-a bazat pe o combinație între progresele înregistrate și angajamentele ferme asumate de Ucraina. La momentul efectuării evaluării, rezultatele punerii în aplicare a legislației anticorupție adoptate erau pozitive, se înființase un Birou național anticorupție marcant, șeful agenției fusese numit, agenția avea personal angajat și format, consiliul de administrație al ANPC era ales și se numise șeful PSAC. Odată cu instituirea acestor instituții, punerea în aplicare era iminentă.

Într-adevăr, Cel de al șaselea raport privind progresele înregistrate de Ucraina cu privire la punerea în aplicare a planului de acțiune privind liberalizarea vizelor menționează o serie de evoluții pozitive în ceea ce privește combaterea corupției. În raport se afirmă în mod clar că „progresele menționate în cel de al cincilea raport privind politicile de combatere a corupției, în special progresele legislative și instituționale, au continuat.” Pentru mai multe detalii, a se consulta și documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul SWD(2015) 705 final, paginile 14-16. Raportul menționează angajamentele asumate de Ucraina. Cel de al șaselea raport menționează: „Pe baza acestor angajamente, criteriul de referință privind combaterea corupției se consideră îndeplinit”, cu scopul de a stimula Ucraina să îndeplinească aceste angajamente. Cu toate acestea, concluzia potrivit căreia criteriul de referință este îndeplinit se bazează, de asemenea, pe progresele înregistrate menționate la paginile 5-6 (și detaliate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei la paginile 14-16).

Întrebarea-cheie care se referă la îndeplinirea acestei condiții a fost dacă, în noiembrie 2016 (*și nu în 2018, când a fost luată decizia privind AMF III*), sistemul era „eficace”. Având în vedere complexitatea sistemului, întrebarea dacă sistemul, în ansamblul său, a fost eficace, nu a putut primi un răspuns simplu și de o precizie matematică, ci a necesitat o apreciere subiectivă. Cu alte cuvinte, în această opinie exista o anumită marjă de apreciere. Bazându-se pe faptul că sistemul electronic a fost lansat la 1 septembrie 2016, că la 30 octombrie 2016 erau deja depuse în sistem 103 268 de declarații anuale și că declarațiile erau disponibile publicului pe site-ul Agenției naționale pentru prevenirea corupției (ANPC), rămânând la dispoziția acesteia, Comisia a considerat că sistemul este eficace. Această apreciere nu a fost făcută în mod superficial, ci s-a bazat, pe lângă aspectele enumerate mai sus, pe evaluarea experților externi. În noiembrie 2016 nu exista nicio indicație factuală care să conducă la concluzia că Comisia sau orice alt actor implicat în procesul decizional și-a depășit marja de apreciere.

Condiția se axează pe înființarea și pe funcționarea independentă a BNAC, a PSAC și a ANPC. La momentul evaluării conformității, toate cele trei instituții erau înființate și beneficiau de independență funcțională. Independența acestora față de ingerințele politice nu putea fi evaluată la un moment dat și trebuie să fie reafirmată în permanență.

76. Comisia consideră că meritele sistemului de declarare a averilor nu sunt recunoscute suficient. Declarațiile de avere sunt un instrument puternic de prevenire a corupției. Acestea nu servesc doar ca bază pentru posibile cercetări penale. Astfel, evaluarea Curții de Conturi Europene subestimează impactul indirect și efectul pozitiv pe care sistemul declarațiilor de avere îl are ca instrument de prevenție: de exemplu, declarațiile de avere disponibile publicului au servit drept sursă principală pentru activitatea comitetelor de selecție (internaționalizate) atunci când a fost evaluată integritatea candidaților (Consiliul Public al Experților Internaționali/judecătorii ÎCA 2018; pentru selecția șefilor ANPC în 2019 și selecția actuală a șefilor PSAC în 2020/2021). În plus, obligația de a prezenta public declarația de avere a determinat deja sute de judecători să demisioneze din funcție în 2016 și în anii următori. De asemenea, societatea civilă și jurnaliștii de investigație utilizează adesea declarațiile de avere în activitatea lor de dezvăluire a sistemelor de corupție și de criminalitate organizată.

În ceea ce privește eficacitatea sistemului declarațiilor de avere, au existat unele actualizări recente ale acestuia, precum și ale normelor de verificare, care i-au sporit eficacitatea. În plus, la procesul de selecție al conducerii ANPC au participat experți internaționali, ceea ce a asigurat independența și proactivitatea ANPC în ultima perioadă, printre altele, în ceea ce privește verificările declarațiilor de avere.

77. În ceea ce privește strategia anticorupție 2018-2020, în pofida unei serii de deficiențe, aceasta ar fi înregistrat progrese, motiv pentru care a întâmpinat o rezistență puternică din partea unor grupuri de interese particulare. În aceste condiții, UE a decis să sprijine strategia, chiar dacă a fost considerată departe de a fi perfectă. Evaluarea globală a unei strategii poate fi pozitivă chiar dacă nu sunt luate în considerare toate recomandările.

Totuși, nici măcar acest sprijin și această insistență nu au fost suficient de puternice pentru a asigura adoptarea ei.

Există limite dincolo de care UE nu poate influența strategiile unei țări terțe suverane.

78. UE a suspendat temporar sprijinul acordat de EUACI uneia dintre instituțiile-cheie în materie de sprijin [ANPC, atunci când riscul (inclusiv riscul reputațional) a devenit prea ridicat].

79. De fapt, proiectul 12 (EUACI) a sprijinit în mod direct procesul de restructurare a ANPC prin consilierea legislativă privind legea adoptată, precum și prin numirea unor experți internaționali și prin instituirea unui secretariat calificat pentru comisia de selecție.

80. La 29 iunie 2021, parlamentul ucrainean a adoptat legea care a restabilit un regim de sancțiuni disuasive pentru nedeplinirea declarațiilor de avere și pentru depunerea unor declarații false.

82. BNAC se bazează pe serviciul analitic al Serviciului de stat pentru monitorizarea financiară (SSMF), iar cooperarea dintre cele două agenții a fost consolidată cu sprijinul EUACI (a se vedea raportul final privind rezultatele EUACI, pagina 38).

În ceea ce privește Serviciul de Securitate din Ucraina, există în prezent un proiect de lege, aflat în curs de examinare în parlamentul ucrainean, pentru reformarea profundă, cu sprijinul ferm al UE, a acestei instituții.

83. PSAC este independent din punct de vedere juridic și operațional de parchetul general. Acesta este împuternicit să își îndeplinească mandatul în mod autonom. Cu toate acestea, în prezent, din cauză că nu există un șef al PSAC, un număr limitat de funcții ale acestuia sunt exercitate de procurorul general.

Comisia sprijină procesul de selecție în curs pentru un nou șef al PSAC prin numirea unor experți internaționali în comisia de selecție, precum și prin acordarea de sprijin sub formă de activități de secretariat pentru experții comisiei, prin intermediul EUACI.

84. ÎCA a fost creat în cele din urmă, în principal, ca urmare a presiunii politice stăruitoare din partea UE și a altor parteneri internaționali, în special a FMI și a G7.

Până în prezent, ÎCA a pronunțat 38 de sentințe (33 de condamnări și 5 achitări) și peste 200 de cauze sunt pendinte. Aceasta reprezintă o creștere semnificativă a numărului de cauze la nivel înalt în comparație cu situația anterioară intrării în funcțiune a ÎCA.

86. În iunie 2021, ÎCA a pronunțat 38 de hotărâri, dintre care 33 sunt condamnări și 5 sunt achitări.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

89. În ultimii 5 ani, UE a jucat un rol major în crearea cadrului juridic și instituțional care reprezintă o cerință necesară pentru combaterea corupției la nivel înalt (a mării corupții), prin operaționalizarea acestui cadru în practică, prin actualizarea și creșterea gradului de transparență a sistemului de achiziții publice, prin consolidarea unei societăți civile dinamice și a unei comunități a jurnaliștilor de investigație. Toate aceste elemente sunt esențiale pentru combaterea corupției la nivel înalt (a mării corupții). Instituțiile anticorupție specializate au început, de asemenea, să obțină rezultate credibile în cazurile complexe de corupție la nivel înalt, deși lanțul judiciar specializat a fost finalizat abia la sfârșitul anului 2019, iar pandemia de COVID-19 a avut un impact negativ asupra procedurilor.

90. A se vedea răspunsurile noastre la punctul IV și la alte puncte din secțiunea de sinteză de mai sus, precum și la punctele 22-37 de mai sus. În ceea ce privește „modelul de restricționare a intrării”, Uniunea a introdus în 2014 măsuri restrictive privind deturnarea de fonduri în Ucraina, pentru a facilita recuperarea activelor prin înghețarea fondurilor persoanelor care fac obiectul unor proceduri penale în Ucraina pentru deturnare de fonduri ale statului ucrainean. Domeniul de aplicare al regimului vizează și acoperă cazurile în care fondurile sau resursele publice au fost deturnate, iar statul a suferit un prejudiciu cuantificabil din punct de vedere financiar.

Măsurile nu includ interdicții de călătorie, deoarece aceasta nu intră în domeniul de aplicare al regimului de sancțiuni pentru deturnare de fonduri.

91. EUACI s-a axat în mare parte pe combaterea mării corupții. Majoritatea instituțiilor anticorupție pe care le-a sprijinit se ocupă exclusiv de marea corupție. A se vedea, de asemenea, răspunsurile noastre de mai sus (de exemplu, punctul 29).

### **Recomandarea 1 – Conceperea și punerea în aplicare a unor măsuri specifice care să vizeze marea corupție**

- a) SEAE și Comisia acceptă recomandarea.
- b) SEAE și Comisia acceptă recomandarea.
- c) SEAE și Comisia acceptă recomandarea

## **Recomandarea 2 – Evaluarea și ajustarea amplitudinii sprijinului acordat organizațiilor societății civile și jurnalismului de investigație**

- a) Comisia acceptă recomandarea
- b) Comisia acceptă recomandarea

## **Recomandarea 3 – Aportul la eliminarea impedimentelor din calea concurenței libere și loiale**

- a) Comisia acceptă recomandarea.
- b) Comisia acceptă recomandarea.
- c) Comisia acceptă recomandarea.

94. În general, este recunoscut faptul că practicienii și specialiștii din domeniu se confruntă în continuare cu limitări și cu provocări permanente în a măsura schimbările produse în ceea ce privește nivelurile de corupție, precum și în a stabili dacă progresele înregistrate în eforturile de combatere a corupției au vreun impact. Rețeaua anticorupție a OCDE, prin intermediul programului de combatere a corupției „UE pentru Integritate”, testează indicatori de performanță foarte detaliați în materie de combatere a corupției în mai multe țări, inclusiv în Ucraina. Totuși, acesta rămâne un domeniu complex, în care progresele sunt lente, din cauza dificultății de a măsura în mod direct corupția. Tendința actuală este aceea de a se recurge adesea la măsurarea indirectă prin intermediul unor indicatori indirecti care sunt specifici pentru un anumit context, dar care sunt mai ușor de observat și de controlat.

EUAM Ucraina urmează orientările convenite de statele membre ale UE în materie de raportare. Impactul și realizările misiunii sunt raportate o dată la șase luni către SEAE/CPCC și sunt aprobate de statele membre ale UE. În plus, înainte de prelungirea fiecărui mandat, se efectuează o evaluare operațională și o revizuire strategică cuprinzătoare. SEAE lucrează în prezent la o metodologie de evaluare a impactului activităților misiunilor PSAC pe termen mediu și lung.

## **Recomandarea 4 – Îmbunătățirea monitorizării și a raportării, pentru a furniza informații și a lua măsuri de remediere atunci când este necesar**

- a) Comisia acceptă parțial recomandarea: obiectivele și indicatorii predefiniți (cuantificabili) sugerați pot fi incluși în cadrul raportării numai atunci când acest lucru este fezabil.

Într-adevăr, raportarea și monitorizarea se efectuează deja intens, necesitând resurse administrative substanțiale. Raportarea și monitorizarea (de exemplu, rapoartele privind punerea în aplicare a acordului de asociere sau alte rapoarte din cadrul guvernantei convenite pentru acordul de asociere, de exemplu, în cadrul Subcomisiei pentru justiție și afaceri interne) respectă normele/metodologiile convenite în mod unanim pentru țările vizate de politica de vecinătate (și nu numai pentru acestea) care acoperă în detaliu toate domeniile de reformă, inclusiv pe cele relevante pentru combaterea corupției la nivel înalt. În astfel de cazuri, nu există suficientă flexibilitate (și nici valoare adăugată) în ceea ce privește introducerea unui sistem specific de monitorizare pentru Ucraina.

În ceea ce privește monitorizarea în cadrul mecanismului de suspendare a exonerării de obligația de a deține viză, Cel de al patrulea raport privind mecanismul de suspendare a exonerării de obligația de a deține viză, care urmează să fie adoptat în 2021, va utiliza o metodologie diferită, care include contribuțiile statelor membre și implică un efort sporit pentru a evalua mai în detaliu îndeplinirea în

permanență a criteriilor de referință privind liberalizarea vizelor pentru țările din cadrul Parteneriatului estic.

b) Comisia acceptă recomandarea.

97. Se preconizează că Înalta Comisie de Calificare a Judecătorilor va fi instituită prin intermediul legislației în curs de adoptare în Rada în a doua lectură. Acest organism va avea sarcina de a verifica judecătorii rămași.

98. Faptul că are loc o luptă constantă pentru menținerea cadrului instituțional pentru combaterea corupției la nivel înalt înseamnă că acest cadru este eficace și are capacitatea de a contesta interesele particulare.

#### **Recomandarea 5 – Punerea accentului pe integritate și pe angajamentul pentru reforme atunci când se oferă sprijin pentru consolidarea capacităților instituțiilor**

a) Comisia acceptă recomandarea.

b) Comisia acceptă recomandarea.

99. Astfel cum s-a menționat în răspunsul nostru la caseta 5 de mai sus, în iunie 2021, parlamentul ucrainean a adoptat legea care a creat un temei juridic clar pentru lansarea sistemului de gestionare electronică a cazurilor în agențiile anticorupție și în toate celelalte autorități de aplicare a legii din Ucraina. Sistemul de gestionare electronică a cazurilor va spori transparența și eficiența cercetărilor penale și va reduce riscurile legate de corupție.

#### **Recomandarea 6 – Sprijinirea digitalizării registrelor**

Comisia acceptă recomandarea.

#### **Recomandarea 7 – Stabilirea unor condiții mai stricte pentru acordarea sprijinului din partea Comisiei**

a) Comisia acceptă recomandarea.

Reforma sistemului judiciar, reforma în domeniul urmăririi penale și guvernanta instituțiilor anticorupție au făcut parte integrantă din condiționalitatea structurală în materie de politici aferentă programelor de asistență macrofinanciară pentru Ucraina. Având în vedere provocările rămase, se preconizează că aceste elemente ale reformei vor fi incluse în continuare în orice condiții viitoare legate de AMF.

b) Comisia acceptă recomandarea

---