

ODPOVEDE EURÓPSKEJ KOMISIE A EURÓPSKEJ SLUŽBY PRE VONKAJŠIU ČINNOSŤ NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„ZNÍŽENIE VEĽKEJ KORUPCIE NA UKRAJINE: VIACERÉ INICIATÍVY EÚ, ALE VÝSLEDKY SÚ STÁLE NEDOSTATOČNÉ“

ZHRNUTIE

I. EÚ od Euromajdanu venovala značný politický kapitál a zdroje na presadzovanie protikorupčného programu na Ukrajine. Ukrajina v niektorých oblastiach zaznamenala významné výsledky, v iných oblastiach sa významné výsledky stále nedosiahli.

II. Neexistuje ani všeobecné vymedzenie korupcie, ani jasne vymedzené podkategórie. Pokiaľ ide o spoluprácu s Ukrajinou v oblasti boja proti korupcii, EÚ vo svojich dokumentoch nepoužila pojem „veľká korupcia“, ale bežnejší pojem „korupcia na vysokej úrovni“.

III. Zložitý spoločenský jav korupcie nemožno riešiť lineárne prostredníctvom jedinej stratégie. Musí sa riešiť viacozmerným spôsobom. Celostný, prierezový prístup k boju proti korupcii je skutočne celosvetovo uznávaným postupom¹.

EÚ pristúpila k odstráneniu korupcie prostredníctvom štyroch hlavných oblastí:

po prvé v oblasti prevencie EÚ prostredníctvom svojich programov makrofinančnej pomoci, rozpočtovej podpory a akčného plánu liberalizácie vízového režimu vyžadovala zavedenie hospodárskej súťaže v rôznych sektoroch. Tým sa zase výrazne obmedzili príležitosti a uzavrel priestor pre korupciu na vysokej úrovni, napríklad v plynárenskom a bankovom sektore, pokiaľ ide o výmenný kurz, zdravie, politiku hospodárskej súťaže, verejné obstarávanie a riadenie štátom vlastnených podnikov.

Po druhé EÚ spolu so svojimi medzinárodnými partnermi zohrala významnú úlohu pri stimulovaní a vytváraní právneho a inštitucionálneho základu pre boj proti (veľkej) korupcii na vysokej úrovni: Ukrajina zaviedla jeden z celosvetovo najkomplexnejších systémov majetkových priznaní a zriadila špecializované protikorupčné inštitúcie. Patrí sem Národný protikorupčný úrad Ukrajiny (NABU), Špeciálna protikorupčná prokuratúra (SAPO), Najvyšší protikorupčný súd (HACC), ako aj Národná agentúra pre prevenciu korupcie (NACP). EÚ poskytla týmto inštitúciám odbornú podporu a budovanie kapacít prostredníctvom svojich prebiehajúcich programov, ktorými sa dosiahli presvedčivé výsledky v zložitých prípadoch korupcie na vysokej úrovni, a to napriek procedurálnym komplikáciám spôsobeným pandemiou COVID-19.

Po tretie EÚ investovala značné prostriedky do posilnenia aktívnej občianskej spoločnosti, investigatívnej žurnalistiky a médií a podnikov, ktoré podporujú kultúru bezúhonnosti na ústrednej aj regionálnej úrovni.

¹ Pozri napríklad Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii a technické usmernenia; normy Európskych partnerov proti korupcii z roku 2011 týkajúce sa protikorupčných orgánov; výročnú správu o činnosti Skupiny štátov proti korupcii Rady Európy za rok 2019; strategický prístup OECD k boju proti korupcii z roku 2018.

Po štvrté EÚ silne podporila reformy prokuratúry, a to aj prostredníctvom previerok prokurátorov na všetkých úrovniach, ako aj prebiehajúcu rozsiahlejšiu reformu súdnictva. Všetky tieto prvky majú zásadný význam pre viacrozmerný prístup EÚ k riešeniu (veľkej) korupcie na vysokej úrovni.

IV. V kľúčových dokumentoch EÚ týkajúcich sa Ukrajiny sa boj proti korupcii konzistentne zdôrazňuje ako kľúčová prioritná oblasť zapojenia v troch dôležitých rozmeroch: po prvé prostredníctvom pretrvávajúceho *dialógu o politike*, čím sa podporí boj proti korupcii v rámci zapojenia na vysokej úrovni (napr. vyhlásenia zo samitu, návštevy na vysokej úrovni), technických stretnutí a v kľúčových dokumentoch, ako je dohoda o pridružení a jednotný rámec podpory EÚ na roky 2018 – 2020. Po druhé z hľadiska podmienenosti *politických nástrojov*, ako je makrofinančná pomoc, v štátnych programoch rozpočtovej podpory a prostredníctvom akčného plánu liberalizácie vízového režimu. Po tretie v rámci *programovania*, ktorým sa poskytla podpora protikorupčných reforiem a reforiem súdnictva.

Konkrétne niekoľko programov makrofinančnej pomoci EÚ zahŕňalo podmienky týkajúce sa zriadenia protikorupčných inštitúcií vrátane Najvyššieho protikorupčného súdu; overovania majetkových priznaní predstaviteľov na vysokej úrovni; zavedenia hospodárskej súťaže v bankovom sektore a sektore energetiky, najmä v plynárenskom sektore; zefektívnenia výkonu súdnych rozhodnutí; výberu predsedov protikorupčných orgánov a sfunkčnenia elektronického systému správy vecí pre úrady NABU a SAPO. V správach v rámci mechanizmu pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti sa pravidelne poukazuje na boj proti korupcii na vysokej úrovni a potrebu zabezpečiť nezávislosť a účinnosť inštitúcií poverených bojom proti tomuto konkrétnemu druhu korupcie.

Podobne sa v programových dokumentoch týkajúcich sa fázy 1 a fázy 2 Protikorupčnej iniciatívy EÚ uvádza viacero odkazov na boj proti korupcii na vysokej úrovni a výslovne sa to uviedlo v zmluve o podpore konsolidácie štátu (prvým očakávaným výsledkom bol: „významný pokrok v boji proti korupcii zriadením a zabezpečením účinného fungovania špecializovanej protikorupčnej vyšetrovacej agentúry pre trestné činy korupcie na vysokej úrovni...“) a v programe pridruženía z roku 2015.

V. Významné zvýšenie transparentnosti a činnosti investigatívnej žurnalistiky od Euromajdanu prispelo k nárastu negatívneho vnímania spoločenských problémov verejnosťou. To má zase vplyv na spoľahlivosť indexov vnímania korupcie, ako je index organizácie Transparency International.

VII. EÚ dôrazne podporila širšie úsilie o reformu súdnictva, ako aj rozvoj celej protikorupčnej štruktúry. Dôvera v uvedené zriadené protikorupčné inštitúcie je pomerne vysoká a tieto inštitúcie dosahujú výsledky v konaniach, ktoré sa často končia odsudzujúcim rozsudkom. Táto dôvera je však ovplyvnená celoštátnymi a regionálnymi mediálnymi spoločnosťami, ktoré sú vo vlastníctve záujmových skupín, z ktorých mnohé sú samy osebe predmetom vyšetrovaní korupcie.

Cieľom zriadenia protikorupčných inštitúcií bolo vytvoriť špecializovanú inštitucionálnu štruktúru, ktorá by fungovala súbežne s bežným reťazcom trestnej justície, ktorá je neochotná/neschopná riešiť prípady korupcie. Najlepším príkladom je všeobecne známy Okresný správny súd v Kyjeve, ktorý konzistentne vydáva rozsudky, ktoré ohrozujú boj proti korupčným praktikám. Prezident Zelenský v súčasnosti predložil zákon, ktorým by sa zrušil tento súd a jeho právomoc by sa preniesla na iný súdny orgán.

Dalo by sa očakávať, že nereformované časti súdnictva a orgány správy súdnictva budú mať určitý vplyv na špecializované protikorupčné inštitúcie, existujú však viaceré záruky, ktoré zmierňujú takéto riziká. Zatiaľ čo nezávislé protikorupčné inštitúcie sú už plne funkčné a dosahujú výsledky, EÚ zároveň podporuje komplexné reformy súdnictva a reformy sektora civilnej bezpečnosti.

VIII. Ukrajinský parlament prijal právny základ pre spustenie elektronického systému správy vecí pre NABU a SAPO (jedna z podmienok programu makrofinančnej pomoci V EÚ). Pripravuje sa tým pôda pre digitalizáciu celého reťazca trestnej justície, čím sa zvýši transparentnosť a efektívnosť.

V projekte PRAVO-Justice (zložka 4) sa rieši otázka interoperability databáz a spoľahlivosti registrov.

IX. Úroveň koordinácie medzi medzinárodnými partnermi Ukrajiny vrátane krížovej podmienenosti bola príkladná. Týka sa to protikorupčnej štruktúry, sektorových protikorupčných reforiem a reformy prokuratúry a súdnictva.

X. Vo všeobecnosti sa uznáva, že odborníci z praxe a akademickí pracovníci v tejto oblasti stále čelia obmedzeniam a neustálym výzvam pri meraní zmien úrovne korupcie, ako aj toho, či protikorupčné úsilie napreduje a má vplyv. Protikorupčná sieť OECD prostredníctvom programu EU for Integrity na boj proti korupcii skúša veľmi podrobné ukazovatele výkonnosti v oblasti boja proti korupcii, ktoré sa testujú vo viacerých krajinách vrátane Ukrajiny. Táto oblasť je však naďalej zložitá a napreduje pomaly z dôvodu ťažkostí pri priamom meraní korupcie. V súčasnosti sa objavuje tendencia často sa spoliehať na nepriame meranie prostredníctvom náhradných ukazovateľov, ktoré závisia od situácie, ale dajú sa ľahšie pozorovať a vykonať.

XI. Pozri odpovede Komisie na odporúčania EDA ďalej.

ÚVOD

05. Neexistuje ani všeobecné vymedzenie korupcie, ani jasne vymedzené podkategórie. Pokiaľ ide o spoluprácu s Ukrajinou v oblasti boja proti korupcii, EÚ vo svojich dokumentoch nepoužila pojem „veľká korupcia“, ale použila bežnejší pojem „korupcia na vysokej úrovni“.

12. Prístup EÚ k odstráneniu korupcie bol vypracovaný cielene pre Ukrajinu. V súčasnosti ho preberajú ďalšie krajiny. Zahŕňa stimulovanie hospodárskej súťaže v rôznych sektoroch hospodárstva, čím sa obmedzujú príležitosti na korupciu.

PRIPOMIENKY

22. Základné príčiny veľkej korupcie sú všeobecne známe, t. j. na súde by sa považovali za „všeobecne známu skutočnosť“ a nevyžadovali by si dôkaz. Existuje množstvo dôkazov zo štúdií, ktoré sa zaoberajú základnými príčinami veľkej korupcie. Útvary EÚ si dali vypracovať štúdie a využili niekoľko dôveryhodných zdrojov vrátane stretnutí, verejných/mediálnych/oficiálnych informácií a štatistík pred programovaním technickej pomoci pre Ukrajinu.

24. V kľúčových dokumentoch EÚ týkajúcich sa Ukrajiny sa boj proti korupcii konzistentne zdôrazňuje ako kľúčová prioritná oblasť zapojenia v troch dôležitých rozmeroch: po prvé prostredníctvom pretrvávajúceho dialógu o politike, čím sa podporí boj proti korupcii v rámci zapojenia na vysokej úrovni (napr. vyhlásenia zo samitu, návštevy na vysokej úrovni), technických stretnutí a v kľúčových dokumentoch, ako je dohoda o pridružení a jednotný rámec podpory EÚ na roky 2018 – 2020. Po druhé z hľadiska podmienenosti politických nástrojov, ako je makrofinančná pomoc, v štátnych programoch rozpočtovej podpory a prostredníctvom akčného plánu liberalizácie vízového režimu. Po tretie v rámci programovania, ktorým sa poskytla podpora protikorupčných reforiem a reforiem súdnictva.

Konkrétne niekoľko programov makrofinančnej pomoci EÚ zahŕňalo podmienky týkajúce sa zriadenia protikorupčných inštitúcií vrátane Najvyššieho protikorupčného súdu; overovania majetkových priznaní predstaviteľov na vysokej úrovni; zavedenia hospodárskej súťaže v bankovom sektore a sektore energetiky, najmä v plynárenskom sektore; zefektívnenia výkonu súdnych rozhodnutí; výberu predsedov protikorupčných orgánov a sfunkčnenia elektronického systému správy vecí pre úrady NABU a SAPO. V správach v rámci mechanizmu pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti sa pravidelne poukazuje na boj proti korupcii na vysokej úrovni a potrebu zabezpečiť nezávislosť a účinnosť inštitúcií poverených bojom proti tomuto konkrétnemu druhu korupcie.

26. Komisia skutočne použila viacrozmerný prístup k boju proti korupcii. EÚ následne pristúpila k odstráneniu korupcie prostredníctvom štyroch hlavných oblastí: odstránením priestoru pre korupciu prostredníctvom podmienenosti a dialógu o politike, vytváraním a budovaním kapacít nezávislých protikorupčných inštitúcií, podporou občianskej spoločnosti a investigatívnej žurnalistiky a reformou súdnictva a prokuratúry.

27. Zložitý spoločenský jav korupcie sa musí riešiť viacrozmerným spôsobom. Celostný, prierezový prístup k boju proti korupcii je skutočne celosvetovo uznávaným postupom.

EÚ pristúpila k odstráneniu korupcie prostredníctvom štyroch hlavných oblastí:

Po prvé v oblasti prevencie EÚ prostredníctvom svojich programov makrofinančnej pomoci, rozpočtovej podpory a akčného plánu liberalizácie vízového režimu vyžadovala zavedenie hospodárskej súťaže v rôznych sektoroch. Tým sa zase výrazne obmedzili príležitosti a uzavrel priestor pre korupciu, napríklad v plynárenskom a bankovom sektore, pokiaľ ide o výmenný kurz, zdravie, politiku hospodárskej súťaže, verejné obstarávanie a riadenie štátom vlastnených podnikov.

Po druhé EÚ spolu so svojimi medzinárodnými partnermi zohrala významnú úlohu pri stimulovaní a vytváraní právneho a inštitucionálneho základu pre boj proti (veľkej) korupcii na vysokej úrovni: Ukrajina zaviedla jeden z celosvetovo najkomplexnejších systémov majetkových priznaní a zriadila špecializované protikorupčné inštitúcie. Patrí sem Národný protikorupčný úrad Ukrajiny (NABU), Špeciálna protikorupčná prokuratúra (SAPO), Najvyšší protikorupčný súd (HACC), ako aj Národná agentúra pre prevenciu korupcie (NACP). EÚ poskytla týmto inštitúciám podporu a budovanie kapacít prostredníctvom svojich prebiehajúcich programov, ktorými sa dosiahli presvedčivé výsledky v zložitých prípadoch korupcie na vysokej úrovni, a to napriek procedurálnym komplikáciam spôsobeným pandemiou COVID-19.

Po tretie EÚ investovala značné prostriedky do posilnenia aktívnej občianskej spoločnosti, investigatívnej žurnalistiky a médií a podnikov, ktoré podporujú kultúru bezúhonnosti na ústrednej aj regionálnej úrovni.

Po štvrté EÚ silne podporila reformy prokuratúry, a to aj prostredníctvom previerok prokurátorov na všetkých úrovniach, ako aj prebiehajúcu rozsiahlejšiu reformu súdnictva. Všetky tieto prvky majú zásadný význam pre viacrozmerný prístup EÚ k riešeniu (veľkej) korupcie na vysokej úrovni.

29. Projekt č. 12 s rozpočtom 14,5 milióna EUR je v skutočnosti najväčším projektom Komisie v oblasti boja proti korupcii.

32. EÚ rieši odstránenie priestoru pre korupciu a hospodársky vplyv oligarchických štruktúr aj prostredníctvom podmienenosti makrofinančnej pomoci: napríklad presadzovaním oddelenia spoločnosti Naftogaz, odstránením arbitráže pevného výmenného kurzu a očistením bankového sektora. Okrem toho systém majetkových priznaní, ktorý EÚ podporila, zohral významnú úlohu pri odhaľovaní skorumpovaných predstaviteľov, ktorých oligarchovia využívali na presadzovanie svojich záujmov.

34. Právne akty týkajúce sa sankcií skutočne prijíma Rada. Rozhodnutia EÚ v oblasti zahraničnej politiky si vyžadujú jednomyselný súhlas členských štátov.

Rada vynakladá maximálne úsilie na zabezpečenie toho, že zoznamy spĺňajú všetky právne požiadavky vymedzené súdmi EÚ, pričom berie do úvahy vyvíjajúcu sa judikatúru, aby označenie nebolo možné úspešne napadnúť na súdoch EÚ.

Je úlohou Rady, aby prijala právne akty, ktorými sa zavedie zmrazenie majetku a iné reštriktívne opatrenia, a úlohou členských štátov EÚ, aby vykonávali tieto opatrenia. Cieľom uvedeného režimu je uľahčiť ukrajinskému štátu vymáhanie majetku zmrazením tohto majetku a zabrániť prevodom peňazí do iných krajín. Na druhej strane zákazy vydávania víz majú iný účel, ktorý nepatrí do rozsahu pôsobnosti sankčného režimu za zneužitie verejných financií.

36. Projekt sa nezameriava na veľkú korupciu, ale na reformu sektora civilnej bezpečnosti. Projekt sa nedávno začal realizovať v plnom rozsahu. Misia EUAM Ukraine poskytla v súvislosti s činnosťami v oblasti budovania kapacít v rámci projektu PRAVO – POLICE niekoľko školení a projektové vybavenie.

Ukrajinskej štátnej polícii sa v decembri 2020 poskytli dve najmodernejšie modułárne dátové centrá financované EÚ, ktoré sú prepojené s existujúcou telekomunikačnou infraštruktúrou ukrajinskej štátnej polície. Z nových dátových centier sa budú podporovať operácie a viac než 45 000 príslušníkov polície na celej Ukrajine na vnútroštátnej úrovni, ako aj na miestnej úrovni vrátane 102 núdzových liniek polície.

38. EÚ silne podporila reformy v oblasti správy a riadenia štátom vlastných podnikov aj reštrukturalizáciu/oddelenie spoločnosti NAFTOGAZ, a to prostredníctvom podmienenosti makrofinančnej pomoci. Podporili sme aj zlepšenia v oblasti reštrukturalizácie a správy a riadenia v prípade viacerých štátom vlastných podnikov prostredníctvom úplne najväčšieho príspevku na účet EBOR s účasťou mnohých darcov.

40. Po prvé EÚ zaviedla podmienky súvisiace s presadzovaním reforiem do programu makrofinančnej pomoci V EÚ. Po druhé Komisia realizovala projekt č. 17 (PRAVO-Justice), v rámci ktorého sa vykonáva hĺbková analýza výziev súvisiacich s politikou presadzovania práva a moratóriami a poskytuje rozsiahle politické poradenstvo pre pokračovanie reforiem. Výzvy v tejto oblasti sú zložité a mnohostranné, čo si vyžaduje dlhodobú stratégiu reakcie a zároveň politickú vôľu.

41. Pokiaľ ide o aktuálne informácie o dozornej rade spoločnosti Naftogaz:

Kabinet ministrov 19. mája 2021 opätovne vymenoval na jeden rok päť súčasných členov dozornej rady spoločnosti až do ukončenia výberového konania do novej nezávislej dozornej rady, vylúčil Roberta Benschu z dozornej rady spoločnosti Naftogaz a vyhlásil výberové konanie na štyroch nezávislých členov dozornej rady.

42. Reformy v oblasti správy a riadenia štátom vlastných podnikov podporované EÚ zahŕňali mnohé protikorupčné opatrenia priamo súvisiace s dobrou správou a riadením spoločností, so správnym finančným riadením, s transparentnosťou a so zodpovednosťou. Naše úsilie sa realizovalo prostredníctvom podmienok súvisiacich s reformou štátom vlastných podnikov v rámci viacerých programov makrofinančnej pomoci EÚ, dialógov o politike/stretnutí na vysokej úrovni, intervencií v rámci účtu EBOR s účasťou mnohých darcov, účasti na pracovnej skupine pre privatizáciu a dohľadu nad výberovými konaniami na členov dozornej rady v štátom vlastných podnikoch a financovania tímov na podporu reforiem na ministerstve hospodárstva a v iných vládnych subjektoch.

43. Štátna pomoc a hospodárska súťaž sú zložité oblasti reforiem. Dokončenie reforiem v tejto oblasti trvalo v krajinách EÚ mnoho rokov. Tento program reforiem si vyžiada určitý čas aj na Ukrajine. Ukrajina dosiahla v posledných rokoch určitý pokrok vrátane posilnenia inštitucionálnej nezávislosti Ukrajinského protimonopolného výboru (AMCU) a zlepšenia legislatívneho rámca a rámca presadzovania práva s cieľom zosúladiť ich s pravidlami EÚ v oblasti štátnej pomoci a hospodárskej súťaže. EÚ podporila tak legislatívny rámec, ako aj kapacity na presadzovanie práva. Projektmi EÚ, konkrétne projektmi č. 10 a 19, ktoré Dvor audítorov preskúmal, sa podporila inštitucionálna kapacita so zameraním na schopnosť presadzovať právne predpisy.

Pokiaľ ide o nezávislosť AMCU, hoci niektoré výzvy a riziká pretrvávajú, v posledných rokoch sa dosiahol významný pokrok v posilňovaní nezávislosti AMCU, ako sa uvádza v správe o indexe OECD týkajúcom sa politiky v oblasti MSP. Odkaz na nezávislosť AMCU v správe o vykonávaní dohody o pridružení sa vzťahuje na konkrétnu otázku týkajúcu sa výberového konania na predsedu odvolacieho orgánu pre verejné obstarávanie (ktorý je na Ukrajine jedným z komisárov AMCU).

44. Spoločná odpoveď na bod 44 a rámček 1:

Vzhľadom na to, že sa všeobecne uznáva, že odborníci z praxe a akademickí pracovníci v tejto oblasti stále čelia obmedzeniam a neustálym výzvam pri meraní zmien úrovne korupcie, ako aj toho, či protikorupčné úsilie napreduje a má vplyv, protikorupčná sieť OECD prostredníctvom programu EU for Integrity na boj proti korupcii vypracuje veľmi podrobné ukazovatele výkonnosti v oblasti boja proti korupcii s jasnými a prispôsobenými kritériami, ktoré sa testujú vo viacerých krajinách vrátane Ukrajiny. Táto oblasť je však naďalej zložitá a celkovo napreduje pomaly z dôvodu ťažkostí pri priamom meraní korupcie. V súčasnosti sa objavuje tendencia často sa spoliehať na nepriame meranie prostredníctvom náhradných ukazovateľov, ktoré závisia od situácie, ale dajú sa ľahšie pozorovať a vykonať.

46. Nie je jasné, aká by mala byť pridaná hodnota ďalšej osobitnej správy. Jednotný rámec podpory má osobitné priority a ciele s jasne určenými ukazovateľmi. EUAM Ukraine je ako misia SBOP nástrojom, na ktorom sa dohodla Rada a ktorý má vlastný systém monitorovania a hodnotenia. Stanovenie kritérií sa zaviedlo ako prostriedok na zvýšenie prísnosti a zodpovednosti pri plnení mandátu misie. Počas fázy plánovania sa identifikujú ciele kritériá, ktoré misiám a CPCC umožnia vykonávať monitorovanie a posudzovanie vykonávaných činností. EUAM Ukraine sa riadi usmerneniami k vykazovaniu, na ktorých sa dohodli členské štáty EÚ. Správy o vplyve a výsledkoch misie sa každých šesť mesiacov podávajú ESVČ/CPCC a členské štáty EÚ ich schvaľujú v podobe formálnych správ založených na kritériách a vzhľadom na mandát misie.

47. Výročná správa o riadení vonkajšej činnosti (EAMR) zahŕňa pokrok dosiahnutý v prioritných oblastiach uvedených v jednotnom rámci podpory na roky 2018 – 2020. EAMR je dôležitým nástrojom riadenia na monitorovanie vykonávania programov a kľúčových ukazovateľov výkonnosti. Neodkazuje však systematicky na ukazovatele zahrnuté v jednotnom rámci podpory na roky 2018 – 2020.

49. EUAM Ukraine sa ako civilná misia SBOP riadi usmerneniami k vykazovaniu, na ktorých sa dohodli členské štáty EÚ. Správy o vplyve a výsledkoch misie sa každých šesť mesiacov podávajú ESVČ/CPCC a členské štáty EÚ ich schvaľujú v podobe formálnych správ založených na kritériách a vzhľadom na mandát misie. Okrem toho sa pred predĺžením každého mandátu vykoná komplexné operačné posúdenie a strategické preskúmanie. Tieto procesy slúžia ako základ pre predĺženie mandátu. ESVČ v súčasnosti pracuje na metodike posudzovania vplyvu v súvislosti so strednodobými a dlhodobými účinkami činností misií SBOP.

53. Ďalším kľúčovým výsledkom bola podpora vysoko transparentného výberu sudcov Najvyššieho protikorupčného súdu založeného na zásluhách za účasti medzinárodných expertov a následná podpora, aby bol tento súd plne funkčný.

56. Komisia sa domnieva, že technickú pomoc podmienila. Komisia napríklad dočasne pozastavila podporu EUACI (projekt č. 12) pre jednu z jej kľúčových inštitúcií (NACP), keď bola narušená bezúhonnosť jej vedenia. Z podobných dôvodov sa výrazne znížila aj podpora pre Najvyššiu súdnu radu v rámci programu EÚ PRAVO-Justice (projekt č. 17).

58. EUAM prispela strategickým poradenstvom k zákonu podpísanému v septembri 2019 s cieľom reformovať prokuratúru. Misia bola intenzívne zapojená aj do následných previerok prokurátorov, pričom previerkami znalostí, spôsobilosti a bezúhonnosti úspešne prešli dve tretiny z nich.

Rámček 4 – Príspevky Komisie a misie EUAM k opätovnému posudzovaniu a výberu prokurátorov

Z približne 12 000 prokurátorov dosiaľ prešlo previerkami len 7 700 prokurátorov. Na súdoch stále prebieha približne 1 800 konaní týkajúcich sa napadnutia previerok. Reforma previerok bola založená na zákone z októbra 2019, ktorým sa na dva roky zaviedla dočasná reforma, počas ktorých musela byť činnosť bežných orgánov prokuratúry vrátane kvalifikačnej a disciplinárnej komisie prokurátorov pozastavená, aby bolo možné prestavať celý systém prokuratúry.

Okrem toho generálny prokurátor v máji 2021 prijal nový predpis týkajúci sa vymenúvania do administratívnych pozícií (podmienka programu makrofinančnej pomoci V), ktorý sa bude uplatňovať v období dočasnej reformy a pracuje sa na zlepšení postupu pre trvalé obdobie začínajúce sa na jeseň 2021.

59. Rýchle získanie dôvery v systémy presadzovania práva a prokuratúry na Ukrajine je zložitú. Dôveru je takisto ťažké merať, pretože závisí od kvality prieskumov a ovplyvňujú ju viaceré faktory, v neposlednom rade médiá. Dôvera v orgány presadzovania práva je naďalej nízka, ale až na určité výnimky a pokles v roku 2020 sa v priebehu rokov zvýšila. Okrem prieskumov, ktoré si misia EUAM dala vypracovať, je dôležité pozrieť sa na trendy iných všeobecne uznávaných prieskumov, ako sú napríklad prieskumy Razumkovovho centra² týkajúce sa dôvery v orgány presadzovania práva a prokuratúru³. Misia EUAM vždy porovnáva viaceré zdroje a pri posudzovaní vývoja názorov občanov na orgány presadzovania práva na Ukrajine zahŕňa aj údaje o skúsenostiach s orgánmi presadzovania práva a o ich efektívnosti.

61. Balík reforiem z roku 2016 (ktorý bol základom pre posúdenie súladu zmluvy o podpore konsolidácie štátu) bol pozitívny a dostatočný. Benátska komisia skutočne kladne posúdila zmeny ústavy a dopĺňujúce legislatívne pravidlá. Kritické analýzy, na ktoré odkazuje Dvor audítorov, boli vypracované až neskôr, a preto nemohli slúžiť ako základ pre posúdenie *ratione temporis*. V zmluve o podpore konsolidácie štátu sa stanovilo len prijatie právnych zmien, ale nie ich úplné vykonávanie. Vzhľadom na čas, ktorý si takáto rozsiahla zmena súdneho systému vyžaduje, by požiadavka úplného vykonávania skutočne poškodila celý účel zmluvy o podpore konsolidácie štátu, ktorým bolo poskytnúť rýchlu podporu v počiatočnom období po Majdane.

62. Ukrajinský parlament prijal 29. júna 2021 zákon o opätovnom vytvorení HCJ. Zákonom sa zavádza nové transparentné výberové konanie na jej členov založené na zásluhách vrátane modelu hlasovania, ktorým sa priznáva rozhodujúca úloha interne vymenovaným nezávislým expertom v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie. Z technických dôvodov bude o zákone potrebné opätovne hlasovať v polovici júla. Prijatie návrhu zákona, ktorým sa stanovujú previerky bezúhonnosti súčasných/budúcich členov HCJ, je naplánované v polovici júla.

Rámček 5 – Podpora Komisie na elektronický systém správy vecí

V júni 2021 ukrajinský parlament prijal zákon, ktorým sa vytvoril právny základ pre elektronický systém správy vecí v protikorupčných orgánoch a vo všetkých ostatných orgánoch presadzovania práva na Ukrajine. Elektronickým systémom správy vecí sa zvýši transparentnosť a efektívnosť vyšetřovaní trestných činov a zníži riziko korupcie.

71. V antikorupčných inštitúciách sú sudcovia, prokurátori a vyšetřovatelia vyberaní na základe prísneho postupu vrátane previerky bezúhonnosti. Majú aj výlučnú právomoc rozhodovať o prípadoch

² Zdroj prieskumu Razumkovovho centra na roky 2019 – 2020 dostupný na tejto adrese (len v ukrajínčine): <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

korupcie na vysokej úrovni a osobitné vyšetrovacie nástroje. Vďaka tomuto rozsiahlemu budovaniu kapacít a IT podpore sa tieto orgány sfunkčnili a začali dosahovať presvedčivé výsledky.

Od začiatku fungovania HACC na konci roka 2019 už bolo vydaných viac ako 34 rozsudkov vrátane účinných trestov odňatia slobody. Mnohé ďalšie konania sa blížia ku koncu a rozsudky sa očakávajú v najbližšom čase.

Dosiahnutie výsledkov v zložitých prípadoch korupcie si vyžaduje čas. Okrem toho v dôsledku pandémie COVID-19 došlo v mnohých konaniach k oneskoreniu.

Treba takisto uznať, že vďaka sfunkčneniu systému majetkových priznaní (súčasť podmienenosti EÚ v rámci makrofinančnej pomoci a zmluvy o podpore konsolidácie štátu) sa stovky sudcov rozhodli v rokoch 2016 – 2018 vzdať svojej funkcie namiesto toho, aby sa podrobili hodnoteniu kvalifikácie alebo predložili majetkové priznania (napr. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. Rozhodnutie bolo prijaté tak na základe existujúceho pokroku, ako aj na základe záväzku ukrajinských orgánov. Vďaka protikorupčným kritériám ukrajinské orgány venovali zvýšenú pozornosť podpore EÚ v oblasti boja proti korupcii na Ukrajine a ich zapojenie sa zintenzívnilo.

Rámček 6 – Príklady protikorupčných podmienok/kritérií posúdených príliš pozitívne

Posúdenie sa zakladalo na kombinácii dosiahnutého pokroku a pevných záväzkov, ktoré Ukrajina prijala. V čase posúdenia sa dosiahli pozitívne výsledky, pokiaľ ide o vykonávanie prijatých protikorupčných právnych predpisov. Zriadil sa dôležitý NABU, vymenoval jeho predseda, prijal a vyškolil personál a bola zvolená rada NACP a vymenovaný predseda SAPO. Vzhľadom na tieto vybudované základy bolo ich vykonávanie bezprostredné.

V šiestej správe o pokroku Ukrajiny pri vykonávaní akčného plánu liberalizácie vízového režimu sa uvádza niekoľko pozitívnych zmien, pokiaľ ide o boj proti korupcii. Jasne sa v nej uvádza, že „[a]ďalej sa dosahoval pokrok zaznamenaný v piatej správe v prípade protikorupčných politik – najmä legislatívny a inštitucionálny pokrok“. Podrobnejšie informácie pozri v pracovnom dokumente útvarov Komisie pripojenom k správe SWD(2015) 705 final – strany 14 až 16. V správe sa uvádzajú záväzky, ktoré Ukrajina prijala. V šiestej správe sa uvádza, že „[n]a základe týchto záväzkov sa referenčné kritérium v oblasti boja proti korupcii považuje za splnené“ s cieľom motivovať Ukrajinu, aby plnila tieto záväzky. Záver, že kritérium je splnené, však vychádza aj z dosiahnutého pokroku uvedeného na stranách 5 – 6 (a podrobne opísaného v pracovnom dokumente útvarov Komisie na stranách 14 – 16).

Pokiaľ ide o splnenie tejto podmienky, kľúčovým pojmom bolo, či bol systém v novembri 2016 (*a nie v roku 2018, keď bolo prijaté rozhodnutie o programe makrofinančnej pomoci III*) „účinný“. Vzhľadom na zložitosť systému nebolo možné na otázku, či bol celkový systém účinný, odpovedať priamo a s matematickou presnosťou, ale vyžadovalo sa subjektívne posúdenie. Inými slovami, pri tomto posúdení existovala určitá miera voľnej úvahy. Na základe skutočností, že elektronický systém bol spustený 1. septembra 2016 a 30. októbra 2016 už bolo do systému predložených 103 268 ročných priznaní a že priznania boli verejne dostupné na webovom sídle Národnej agentúry pre prevenciu korupcie (NACP), ktorá má naďalej mieru voľnej úvahy, Komisia usúdila, že systém je účinný. Toto posúdenie sa neprijímalo ľahko, ale okrem uvedených skutočností sa zakladalo na posúdení externých odborníkov. V novembri 2016 neexistovala žiadna skutková okolnosť, ktorá by viedla k záveru, že Komisia alebo akýkoľvek iný aktér zapojený do rozhodovacieho procesu prekročil svoju mieru voľnej úvahy.

Táto podmienka sa sústreďuje na zriadenie a nezávislé fungovanie NABU, SAPO a NACP. V čase posudzovania súladu boli zriadené všetky tri inštitúcie, ktoré mali funkčnú nezávislosť. Ich nezávislosť od politického zasahovania nebolo možné v danom čase posúdiť a treba ju priebežne opätovne potvrdiť.

76. Komisia sa domnieva, že systém majetkových priznaní nie je dostatočne ocenený. Majetkové priznania sú účinným nástrojom na predchádzanie korupcii. Slúžia nielen ako základ pre možné vyšetovanie trestných činov. V posúdení EDA sa teda podceňuje nepriamy vplyv a pozitívny účinok, ktorý má systém majetkových priznaní ako preventívny nástroj: napríklad verejne dostupné majetkové priznania slúžili ako hlavný zdroj práce (internacionalizovaných) výberových komisií pri posudzovaní bezúhonnosti uchádzačov (verejná rada medzinárodných expertov/sudcovia HACC v roku 2018; výberové konanie na predsedu úradu NACP v roku 2019 a prebiehajúce výberové konanie na predsedu SAPO v roku 2020/2021). Navyše už v dôsledku podmienky verejne predkladať majetkové priznania sa v roku 2016 a nasledujúcich rokoch vzdali funkcie stovky sudcov. Občianska spoločnosť a investigatívni novinári často využívajú dostupné majetkové priznania vo svojej práci na odhaľovanie systémov korupcie a organizovanej trestnej činnosti.

Pokiaľ ide o účinnosť systému majetkových priznaní, nedávno došlo k istým zlepšeniam systému a pravidiel overovania, čím sa zvýšila jeho účinnosť. Okrem toho bolo vedenie úradu NACP vybrané so zapojením medzinárodných expertov, čím sa v poslednom období zabezpečila nezávislosť a proaktivita úradu NACP, okrem iného pokiaľ ide o overovanie majetkových priznaní.

77. Pokiaľ ide o protikorupčnú stratégiu na obdobie 2018 – 2020, touto stratégiou by sa napriek niekoľkým nedostatkom dosiahol pokrok, a preto narazila na silný odpor zo strany záujmových skupín. Za týchto okolností sa EÚ rozhodla stratégiu podporiť, aj keď ju vonkoncom nepovažuje za dokonalú. Celkové posúdenie stratégie môže byť kladné, hoci sa nezohľadnia úplne všetky odporúčania.

Ani táto podpora a naliehanie však nestačili na to, aby sa zabezpečilo prijatie.

Existujú obmedzenia, pokiaľ ide o schopnosť EÚ ovplyvniť stratégiu zvrchovanej tretej krajiny.

78. EÚ dočasne pozastavila podporu EUACI pre jednu z jej kľúčových podporných inštitúcií [NACP, keď sa riziko (vrátane rizika poškodenia dobrého mena) príliš zvýšilo].

79. Projektom č. 12 (EUACI) sa v skutočnosti priamo podporil proces reštrukturalizácie úradu NACP prostredníctvom legislatívneho poradenstva týkajúceho sa prijatého zákona, ako aj vymenovania medzinárodných expertov a vytvorenia plnohodnotnej podpory sekretariátu pre výberovú komisiu.

80. Ukrajinský parlament prijal 29. júna 2021 zákon, ktorým sa obnovil odrádzajúci sankčný režim za nepredloženie majetkových priznaní a ich nepravdivé vyplnenie.

82. NABU sa spolieha na analytickú službu štátnej služby finančného monitorovania, pričom vzájomná spolupráca medzi týmito dvoma orgánmi sa posilnila podporou EUACI (pozri záverečnú správu EUACI o výsledkoch, stranu 38).

Pokiaľ ide o bezpečnostnú službu Ukrajiny, ukrajinský parlament so silnou podporou EÚ v súčasnosti posudzuje návrh zákona, ktorým sa táto inštitúcia výrazne reformuje.

83. SAPO je právne a funkčne nezávislá od generálnej prokuratúry. Je splnomocnená vykonávať svoj mandát nezávisle. V súčasnosti však vzhľadom na neobsadený post predsedu SAPO vykonáva obmedzený počet funkcií predsedu generálnej prokuratúry.

Komisia podporuje prebiehajúce výberové konanie na nového predsedu SAPO prostredníctvom vymenovania medzinárodných expertov do výberovej komisie, ako aj podporou sekretariátu pre expertov komisie, ktorú poskytuje EUACI.

84. HACC napokon vznikol najmä v dôsledku nepretržitého politického tlaku EÚ a iných medzinárodných partnerov, najmä MMF a skupiny G7.

HACC dosiaľ vydal 38 rozsudkov (33 odsudzujúcich rozsudkov a päť zbavení obvinenia) a vyše 200 konaní stále prebieha. Ide o výrazný nárast rozhodovania o prípadoch na vysokej úrovni v porovnaní so situáciou pred začiatkom fungovania HACC.

86. HACC vydal od júna 2021 38 rozsudkov, z ktorých 33 tvorili odsudzujúce rozsudky a päť zbavenia obvinenia.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

89. EÚ za posledných päť rokov zohrala významnú úlohu pri vytváraní právneho a inštitucionálneho rámca, ktorý je nevyhnutnou požiadavkou na boj proti (veľkej) korupcii na vysokej úrovni, a to sfunkčnením tohto rámca v praxi, modernizáciou a sprehľadnením systému verejného obstarávania, posilnením aktívnej občianskej spoločnosti a komunity investigatívnych novinárov. Všetky tieto prvky majú zásadný význam pre boj proti (veľkej) korupcii na vysokej úrovni. Špecializované protikorupčné inštitúcie takisto začali dosahovať presvedčivé výsledky v zložitých prípadoch korupcie na vysokej úrovni, hoci špecializovaný reťazec justície bol dokončený až koncom roka 2019 a pandémie COVID-19 mala negatívny vplyv na konania.

90. Pozri naše odpovede na bod IV a iné body v oddiele Zhrnutie, ako aj odpovede na body 22 – 37. Pokiaľ ide o „model obmedzenia vstupu“, Únia v roku 2014 zaviedla reštriktívne opatrenia týkajúce sa zneužitia ukrajinských verejných financií s cieľom uľahčiť vymáhanie majetku zmrazením finančných prostriedkov osôb, proti ktorým sa na Ukrajine vedie trestné konanie za zneužitie ukrajinských štátnych finančných prostriedkov. Rozsah pôsobnosti režimu je cieleňý a vzťahuje sa na prípady, keď boli verejné finančné prostriedky alebo zdroje zneužitú a štátu vznikla ujma, ktorú možno finančne vyčíslit'.

Opatrenia nezahŕňajú zákaz cestovania, pretože nepatrí do rozsahu pôsobnosti sankčného režimu za zneužitie verejných financií.

91. EUACI sa vo veľkej miere zameriavala na boj proti veľkej korupcii. Väčšina protikorupčných inštitúcií sa zaoberá výlučne veľkou korupciou. Pozri aj naše predchádzajúce odpovede (napr. bod 29).

Odporúčanie 1 Navrhnuť a zaviesť špecifické opatrenia zamerané proti veľkej korupcii

- a) ESVČ a Komisia prijímajú odporúčanie.
- b) ESVČ a Komisia prijímajú odporúčanie.
- c) ESVČ a Komisia prijímajú odporúčanie.

Odporúčanie 2 Posúdiť a upraviť rozsah podpory pre organizácie občianskej spoločnosti a investigatívnu žurnalistiku

- a) Komisia prijíma odporúčanie.
- b) Komisia prijíma odporúčanie.

Odporúčanie 3 – Prispieť k odstráneniu prekážok slobodnej a spravodlivej hospodárskej súťaže

- a) Komisia prijíma odporúčanie.
- b) Komisia prijíma odporúčanie.
- c) Komisia prijíma odporúčanie.

94. Vo všeobecnosti sa uznáva, že odborníci z praxe a akademickí pracovníci v tejto oblasti stále čelia obmedzeniam a neustálym výzvam pri meraní zmien úrovne korupcie, ako aj toho, či protikorupčné úsilie napreduje a má vplyv. Protikorupčná sieť OECD prostredníctvom programu EU for Integrity na boj proti korupcii skúša veľmi podrobné ukazovatele výkonnosti v oblasti boja proti korupcii, ktoré sa testujú vo viacerých krajinách vrátane Ukrajiny. Táto oblasť je však naďalej zložitá a napreduje pomaly z dôvodu ťažkostí pri priamom meraní korupcie. V súčasnosti sa objavuje tendencia často sa spoliehať na nepriame meranie prostredníctvom náhradných ukazovateľov, ktoré závisia od situácie, ale dajú sa ľahšie pozorovať a vykonať.

EUAM Ukraine sa riadi usmerneniami k vykazovaniu, na ktorých sa dohodli členské štáty EÚ. Správy o vplyve a výsledkoch misie sa každých šesť mesiacov podávajú ESVČ/CPCC a schvaľujú ich členské štáty EÚ. Okrem toho sa pred predĺžením každého mandátu vykoná komplexné operačné posúdenie a strategické preskúmanie. ESVČ v súčasnosti pracuje na metodike posudzovania vplyvu v súvislosti so strednodobými a dlhodobými účinkami činností misií SBOP.

Odporúčanie 4 – Zlepšiť monitorovanie a podávanie správ s cieľom informovať a podľa potreby prijímať nápravné opatrenia

- a) Komisia čiastočne prijíma odporúčanie: navrhované vopred stanovené (vyčísliteľné) cieľové hodnoty a ukazovatele môžu byť zahrnuté do vykazovania len vtedy, keď je to možné.

Podávanie správ a monitorovanie už intenzívne prebieha, čo si vyžaduje značné administratívne zdroje. Vykazovanie a monitorovanie (napr. správy o vykonávaní dohody o pridružení alebo iné správy v rámci dohodnutého riadenia dohody o pridružení, napr. v rámci podvýboru pre spravodlivosť a vnútorné veci) sa riadi všeobecne dohodnutými pravidlami/metodikami pre krajiny európskeho susedstva (a mimo neho), ktoré podrobne pokrývajú všetky oblasti reforiem vrátane oblastí, ktoré majú význam pre boj proti korupcii na vysokej úrovni. Pokiaľ ide o zavedenie osobitného systému monitorovania na Ukrajine v takýchto prípadoch, flexibilita je nízka (rovnako aj pridaná hodnota).

Pokiaľ ide o monitorovanie v rámci mechanizmu pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti, vo štvrtej správe o mechanizme pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti, ktorá sa má prijať v roku 2021, sa použije iná metodika vrátane príspevkov členských štátov a zvýšeného úsilia o podrobnejšie posúdenie nepretržitého plnenia kritérií liberalizácie vízového režimu v prípade krajín Východného partnerstva.

- b) Komisia prijíma odporúčanie.

97. Očakáva sa zriadenie Najvyššej kvalifikačnej komisie sudcov prostredníctvom právnych predpisov, ktoré v súčasnosti prerokúva *Verchovna rada* v druhom čítaní. Úlohou tohto orgánu bude vykonávať preverky zostávajúcich sudcov.

98. Skutočnosť, že prebieha neustály zápas o zachovanie protikorupčného inštitucionálneho rámca na vysokej úrovni, znamená, že tento rámec je účinný a má schopnosť zasahovať záujmové skupiny.

Odporúčanie 5 – Klásť dôraz na bezúhonnosť a vôľu pri poskytovaní podpory na budovanie kapacít inštitúcií

a) Komisia prijíma odporúčanie.

b) Komisia prijíma odporúčanie.

99. Ako bolo uvedené v našej odpovedi na rámček 5, v júni 2021 ukrajinský parlament prijal zákon, ktorým sa vytvoril jasný právny základ pre spustenie elektronického systému správy vecí v protikorupčných orgánoch a vo všetkých ostatných orgánoch presadzovania práva na Ukrajine. Elektronickým systémom správy vecí sa zvýši transparentnosť a efektívnosť vyšetřování trestných činov a zníži riziko korupcie.

Odporúčanie 6 – Podporiť digitalizáciu registrov

Komisia prijíma odporúčanie.

Odporúčanie 7 – Stanoviť prísnejšie podmienky podpory zo strany Komisie

a) Komisia prijíma odporúčanie.

Reforma súdnictva, reforma prokuratúry a riadenie protikorupčných inštitúcií tvoria neoddeliteľnú súčasť podmienenosti štrukturálnej politiky, ktorá sa týka programov makrofinančnej pomoci Ukrajine. Vzhľadom na zostávajúce výzvy sa očakáva, že tieto prvky reformy budú naďalej súčasťou akejkol'vek budúcej podmienenosti súvisiacej s makrofinančnou pomocou.

b) Komisia prijíma odporúčanie.