

**ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE IN EVROPSKE SLUŽBE ZA ZUNANJE DELOVANJE  
NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA  
„ZMANJŠANJE VELIKE KORUPCIJE V UKRAJINI: VEČ POBUD EU, VENDAR ŠE  
VEDNO NEZADOSTNI REZULTATI“**

POVZETEK

I. Od revolucije dostojanstva je EU namenila precejšen politični kapital in sredstva za uresničevanje programa boja proti korupciji skupaj z Ukrajino. Na nekaterih področjih je Ukrajina zabeležila vidne dosežke, drugih večjih dosežkov pa še vedno ni dovolj.

II. Ne obstajajo univerzalne opredelitve pojma korupcije in jasno opredeljene podkategorije. EU pri svojih prizadevanjih z Ukrajino v boju proti korupciji v svojih dokumentih ni uporabila izraza „velika korupcija“, ampak pogostejši izraz „korupcija na visoki ravni“.

III. Zapletenega družbenega pojava korupcije ni mogoče obravnavati linearno, z eno samo strategijo. Obravnavati ga je treba večrazsežnostno. Celovit in medsektorski pristop v boju proti korupciji je dejansko svetovno priznana praksa<sup>1</sup>.

EU se je lotila odprave korupcije na podlagi štirih glavnih sklopov:

Prvič, EU je s svojimi programi makrofinančne pomoči, proračunsko podporo in akcijskim načrtom za liberalizacijo vizumskega režima zahtevala uvedbo konkurence v različnih sektorjih. To pa je močno omejilo priložnosti in zaprlo prostor za korupcijo na visoki ravni, na primer v sektorju plina in bančništva, kar zadeva menjalni tečaj, zdravje, politiko konkurence, javno naročanje in upravljanje podjetij v državni lasti.

Drugič, EU je skupaj s svojimi mednarodnimi partnerji imela pomembno vlogo pri spodbujanju in vzpostavitvi pravne in institucionalne podlage za boj proti (veliki) korupciji na visoki ravni: Ukrajina je uvedla enega najbolj celovitih sistemov za prijavo premoženjskega stanja na svetu in vzpostavila specializirane protikorupcijske institucije. Te so nacionalni protikorupcijski urad Ukrajine, specializirani protikorupcijski urad javnega tožilstva, višje protikorupcijsko sodišče in nacionalna agencija za preprečevanje korupcije. EU je tem institucijam v okviru svojih tekočih programov zagotovila strokovno podporo in krepitev zmogljivosti, ki kljub postopkovnim zapletom zaradi pandemije COVID-19 dosegajo zanesljive rezultate v zapletenih primerih korupcije na visoki ravni.

Tretjič, EU je veliko vlagala v krepitev vloge živahne civilne družbe, preiskovalnega novinarstva in medijev ter podjetij, ki spodbujajo kulturo integritete, tako na centralni kot na regionalni ravni.

Četrtoč, EU je močno podprla reforme tožilstva, vključno s potrjevanjem tožilcev na vseh ravneh, in sedanjo širšo reformo pravosodja. Vsi ti elementi so ključni za večrazsežnostni pristop EU pri boju proti (veliki) korupciji na visoki ravni.

---

<sup>1</sup> Glej npr. Konvencijo Združenih narodov proti korupciji in tehnične smernice; 2011 European Partners Against Corruption standards on Anti-Corruption Authorities (Standardi evropskih partnerjev za boj proti korupciji za leto 2011, namenjeni protikorupcijskim organom); Letno poročilo o dejavnostih Skupine držav proti korupciji Sveta Evrope za leto 2019; Strateški pristop k boju proti korupciji za leto 2018 organizacije OECD.

IV. Ključni dokumenti EU v zvezi z Ukrajino dosledno poudarjajo boj proti korupciji kot ključno prednostno področje sodelovanja v treh pomembnih razsežnostih: prvič, s stalnim *dialogom o politikah*, povečanjem boja proti korupciji v prizadevanjih na visoki ravni (npr. deklaracije z vrha, obiski na visoki ravni), tehničnimi sestanki in ključnimi dokumenti, kot sta pridružitveni sporazum in enotni okvir podpore EU za obdobje 2018–2020. Drugič, z vidika pogojenosti v *instrumentih politike*, kot so makrofinančne pomoči, v programih podpore za državni proračun in v akcijskem načrtu za liberalizacijo vizumskega režima. Tretjič, kot del *načrtovanja*, ki je podpiral protikorupcijske in pravosodne reforme.

Natančneje, več programov EU za makrofinančno pomoč je vključevalo pogoje v zvezi z vzpostavitvijo protikorupcijskih institucij, vključno z višjim protikorupcijskim sodiščem; preverjanjem prijav premoženjskega stanja visokih uradnikov; uvedbo konkurence v bančnem in energetskem sektorju, zlasti v sektorju plina; racionalizacijo pravosodnega izvrševanja; izbirnim postopkom za vodje protikorupcijskih agencij in operacionalizacijo e-sistema vodenja zadev za nacionalni protikorupcijski urad in specializirani protikorupcijski urad javnega tožilstva. Poročila mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti se redno nanašajo na boj proti korupciji na visoki ravni ter na potrebo po zagotavljanju neodvisnosti in učinkovitosti institucij, pristojnih za boj proti tej posebni vrsti korupcije.

Podobno je v programskih dokumentih prve in druge faze protikorupcijske pobude EU več sklicevanj na boj proti korupciji na visoki ravni, izrecno pa je bilo navedeno tudi v pogodbi o podpori za konsolidacijo države (prvi pričakovani rezultat je bil: „velik napredek v boju proti korupciji z vzpostavitvijo in učinkovitim delovanjem specializirane protikorupcijske preiskovalne agencije za kazniva dejanja korupcije na visoki ravni ...“) in pridružitveni načrt za leto 2015.

V. Znatno povečanje preglednosti in dejavnosti preiskovalnega novinarstva od revolucije dostojanstva je prispevalo k povečanemu negativnemu dojemanju javnosti o družbenih pomanjkljivostih. To pa vpliva na zanesljivost indeksov zaznavanja korupcije, kot je indeks organizacije Transparency International.

VII. EU je močno podprla širša prizadevanja za reformo pravosodja in razvoj celotne protikorupcijske arhitekture. Zaupanje v zgoraj navedene protikorupcijske institucije je razmeroma veliko in te beležijo uspešne primere, ki so pogosto privedli do obsodb. Vendar na to zaupanje vplivajo nacionalna in regionalna medijska podjetja v lasti zainteresiranih skupin, med katerimi so številne predmet protikorupcijskih preiskav.

Cilj vzpostavitve protikorupcijskih institucij je bil ustvariti poseben institucionalni kanal, delujoč vzporedno z običajno verigo kazenskega pravosodja, ki ni želela oziroma ni mogla obravnavati primerov korupcije. Najboljši primer za to je razvpito okrožno upravno sodišče v Kijevu, ki je dosledno izrekalo sodbe, s katerimi se je spodkopaval boj proti korupciji. Zdaj je predsednik Zelensky potrdil zakon, s katerim naj bi se to sodišče ukinilo, njegova pristojnost pa bi bila prenesena na drug sodni organ.

Pričakovati je, da bodo nereformirani deli sodstva in organov sodnega upravljanja imeli določen vpliv na specializirane protikorupcijske institucije; vendar obstaja več zaščitnih ukrepov za zmanjšanje teh tveganj. Medtem ko neodvisne protikorupcijske institucije zdaj popolnoma delujejo in dajejo rezultate, EU vzporedno podpira obsežne reforme pravosodja in civilne varnosti.

VIII. Ukrajinski parlament je sprejel pravno podlago za uvedbo e-sistema vodenja zadev v pravosodju za nacionalni protikorupcijski urad in specializirani protikorupcijski urad javnega tožilstva (eden od pogojev makrofinančne pomoči V EU). To utira pot digitalizaciji celotne verige kazenskega pravosodja, kar bo povečalo preglednost in učinkovitost.

Projekt PRAVO-Justice (komponenta 4) obravnava vprašanje interoperabilnosti podatkovnih zbirk in zanesljivosti registrov.

IX. Raven usklajenosti, vključno z dvojnimi pogojevanjem, med ukrajinskimi mednarodnimi partnerji je bila zgledna. Tako je bilo pri protikorupcijski arhitekturi, reformah protikorupcijskega sektorja ter reformi tožilstva in sodstva.

X. Splošno priznано je, da se akademiki in strokovnjaki na tem področju še vedno spopadajo s stalnimi omejitvami in izzivi pri merjenju sprememb v stopnji korupcije, pa tudi s tem, ali protikorupcijska prizadevanja napredujejo in imajo učinek. Protikorupcijska mreža OECD prek celovitega programa EU za boj proti korupciji poskusno izvaja zelo podrobne protikorupcijske kazalnike uspešnosti, ki jih preizkušajo v več državah, tudi v Ukrajini. Kljub temu je to še vedno zapleteno in počasi razvijajoče se področje zaradi težav pri neposrednem merjenju korupcije. Sedanji trend je pogosto opiranje na posredno merjenje z nadomestnimi kazalniki, ki so prilagojeni okolju, vendar jih je lažje opazovati in so lažje izvedljivi.

XI. Za odgovore Komisije na priporočila Računskega sodišča glej spodaj.

## UVOD

05. Ne obstajajo univerzalne opredelitve pojma korupcije niti jasno opredeljene podkategorije. EU pri svojih prizadevanjih z Ukrajino v boju proti korupciji v svojih dokumentih ni uporabila izraza „velika korupcija“, ampak pogostejši izraz „korupcija na visoki ravni“.

12. Pristop EU pri odpravljanju korupcije je bil prilagojen za Ukrajino. Zdaj ga posnemajo v drugih državah. Vključuje spodbujanje konkurence v različnih sektorjih gospodarstva in s tem omejuje možnosti za pojav korupcije.

## UGOTOVITVE

22. Temeljni vzroki velike korupcije so splošno znani, kar pomeni, da bi jih na sodišču obravnavali kot „znano dejstvo“, ki ne zahteva dokazov. Obstaja veliko dokazov iz študij, ki razkrivajo temeljne vzroke velike korupcije. Službe EU so pred načrtovanjem tehnične pomoči za Ukrajino naročile študije in uporabile številne verodostojne vire, vključno s sestanki, javnimi/medijskimi/uradnimi informacijami in statističnimi podatki.

24. Ključni dokumenti EU v zvezi z Ukrajino dosledno poudarjajo boj proti korupciji kot ključno prednostno področje sodelovanja v treh pomembnih razsežnostih: prvič, s stalnim dialogom o politikah, vključevanjem boja proti korupciji v prizadevanja na visoki ravni (npr. deklaracije z vrha, obiski na visoki ravni), tehničnimi sestanki in ključnimi dokumenti, kot sta pridružitveni sporazum in enotni okvir podpore EU za obdobje 2018–2020. Drugič, z vidika pogojenosti v instrumentih politike, kot so makrofinančne pomoči, v programih proračunske podpore in v akcijskem načrtu za liberalizacijo vizumskega režima. Tretjič, kot del načrtovanja, ki je podpiral protikorupcijske in pravosodne reforme.

Natančneje, več programov EU za makrofinančno pomoč je vključevalo pogoje v zvezi z vzpostavitvijo protikorupcijskih institucij, vključno z višjim protikorupcijskim sodiščem; preverjanjem prijav premoženjskega stanja visokih uradnikov; uvedbo konkurence v bančnem in energetske sektorju, zlasti v sektorju plina; racionalizacijo pravosodnega izvrševanja; izbirnim postopkom za vodje protikorupcijskih agencij in operacionalizacijo e-sistema vodenja zadev za nacionalni protikorupcijski urad in specializirani protikorupcijski urad javnega tožilstva. Poročila o mehanizmu za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti se redno nanašajo na boj proti korupciji na

visoki ravni ter na potrebo po zagotavljanju neodvisnosti in učinkovitosti institucij, pristojnih za boj proti tej posebni vrsti korupcije.

26. Komisija je za boj proti korupciji dejansko uporabila večrazsežnostni pristop. EU se je zato lotila odprave korupcije na podlagi štirih glavnih sklopov: odprava prostora za korupcijo s pogojevanjem in dialogom o politikah, vzpostavitev in krepitev zmogljivosti neodvisnih protikorupcijskih institucij, podpora civilni družbi in preiskovalnim medijem ter reforma sodstva/tožilstva.

27. Zapleten družbeni pojav korupcije je treba obravnavati večrazsežnostno. Celovit in medsektorski pristop v boju proti korupciji je dejansko svetovno priznana praksa.

EU se je lotila odprave korupcije na podlagi štirih glavnih sklopov:

Prvič, EU je v smislu preventive s svojimi programi makrofinančne pomoči, proračunsko podporo in akcijskim načrtom za liberalizacijo vizumskega režima zahtevala uvedbo konkurence v različnih sektorjih. To pa je močno omejilo priložnosti in zaprlo prostor za korupcijo, na primer v sektorju plina in bančništva, kar zadeva menjalni tečaj, zdravje, politiko konkurence, javno naročanje in upravljanje podjetij v državni lasti.

Drugič, EU je skupaj s svojimi mednarodnimi partnerji imela pomembno vlogo pri spodbujanju in vzpostavitvi pravne in institucionalne podlage za boj proti (veliki) korupciji na visoki ravni: Ukrajina je uvedla enega najbolj celovitih sistemov za prijavo premoženjskega stanja na svetu in vzpostavila specializirane protikorupcijske institucije. Te so nacionalni protikorupcijski urad Ukrajine, specializirani protikorupcijski urad javnega tožilstva, višje protikorupcijsko sodišče in nacionalna agencija za preprečevanje korupcije. EU je tem institucijam zagotovila institucionalno podporo in krepitev zmogljivosti v okviru svojih tekočih programov, ki kljub postopkovnim zapletom zaradi pandemije COVID-19 razvijajo zanesljive rezultate v zapletenih primerih korupcije na visoki ravni.

Tretjič, EU je veliko vlagala v krepitev vloge živahne civilne družbe, preiskovalnega novinarstva in medijev ter podjetij, ki spodbujajo kulturo integritete, tako na centralni kot na regionalni ravni.

Četrtič, EU je močno podprla reforme tožilstva, vključno s potrjevanjem tožilcev na vseh ravneh, in sedanja širša reformo pravosodja. Vsi ti elementi so ključni za večrazsežnostni pristop EU pri boju proti (veliki) korupciji na visoki ravni.

29. Projekt 12 s proračunom 14,5 milijona EUR je dejansko največji projekt Komisije na področju boja proti korupciji.

32. EU se je odpravljanja prostora za korupcijo in gospodarskega vpliva oligarhičnih struktur lotila tudi s pogojevanjem makrofinančne pomoči: na primer prizadevanje na ločitev Naftogaza, odpravo arbitraže po fiksnem tečaju in čiščenje bančnega sektorja. Poleg tega je sistem za prijavo premoženjskega stanja, ki ga je podpirala EU, imel pomembno vlogo pri razkrivanju korumpiranih uradnikov, ki so jih oligarhi uporabljali za promoviranje svojih interesov.

34. Pravne akte o sankcijah dejansko sprejema Svet. Odločitve EU o zunanji politiki zahtevajo soglasje držav članic.

Svet si zelo prizadeva zagotoviti, da so sezname v skladu z vsemi zakonskimi zahtevami, ki jih določajo sodišča EU, ob upoštevanju razvijajoče se sodne prakse, tako da imenovanja na sodiščih EU niso uspešno izpodbijana.

Svet mora sprejeti pravne akte, ki uvajajo zamrznitev sredstev in druge omejevalne ukrepe, države članice EU pa morajo te ukrepe izvajati. Namen tega režima je Ukrajini olajšati odvzem premoženjske koristi z zamrznitvijo sredstev in preprečevanjem denarnih nakazil v druge države. Po drugi strani pa imajo prepovedi izdajanja vizumov drugačen namen, ki ne spada na področje uporabe režima sankcij za poneverbo javnih sredstev.

36. Projekt se ne osredotoča na veliko korupcijo, ampak na reformo sektorja civilne varnosti. Projekt v zadnjem času pospešeno deluje. EUAM Ukraine je opravil različna usposabljanja in projektne opreme skupaj z dejavnostmi za krepitev zmogljivosti Pravo Police.

Ukrajinska nacionalna policija je decembra 2020 prejela dva najsodobnejša modularna podatkovna centra, ki jih financira EU, povezana z obstoječo telekomunikacijsko infrastrukturo NPU. Nova podatkovna centra bosta podpirala operacije in več kot 45 000 policistov v Ukrajini na nacionalni ravni in ravni skupnosti, vključno s 102 policijskimi linijami za nujno pomoč.

38. EU je močno podprla reforme korporativnega upravljanja v državnih podjetjih in prestrukturiranje/ločevanje vloge Naftogaza, pri čemer je oboje pogojeno z makrofinančno pomočjo. Podprli smo tudi izboljšave na področju prestrukturiranja in upravljanja za več državnih podjetij v državni lasti in bank v državni lasti z daleč največjim prispevkom iz računa več donatorjev pri EBRD.

40. Prvič, EU je v program makrofinančne pomoči V EU uvedla pogoje, povezane z izvrševanjem reforme. Drugič, Komisija je izvedla projekt 17 (Pravo Justice), ki izvaja poglobljeno analizo izzivov, povezanih s politiko izvrševanja in moratorijem, ter zagotavlja obsežno politično svetovanje za nadaljevanje reform. Izzivi na tem področju so zapleteni in večplastni, kar zahteva dolgoročnojšo strategijo odziva skupaj s politično voljo.

41. Za posodobitev dejstev v nadzornem svetu Naftogaza:

19. maja 2021 je kabinet ministrov ponovno imenoval pet sedanjih članov nadzornega sveta družbe za eno leto, dokler ni končan konkurenčni izbor novega neodvisnega nadzornega sveta, razrešil Roberta Benschka iz nadzornega sveta Naftogaza in razpisal konkurenčni izbor za štiri neodvisne člane nadzornega sveta.

42. Reforme korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti, ki jih podpira EU, so vključevale številne protikorupcijske ukrepe, ki so neposredno povezani z dobrim korporativnim upravljanjem, dobrim finančnim poslovanjem, preglednostjo in odgovornostjo. Naša prizadevanja so bila usmerjena v pogoje, povezane z reformo podjetij v državni lasti v več programih makrofinančne pomoči EU, dialogi o politikah/sestanki na visoki ravni, intervencijami v okviru računa več donatorjev pri EBRD, sodelovanjem v skupini za privatizacijo in opazovanjem izbirnih postopkov članov nadzornega sveta v podjetjih v državni lasti in financiranjem podpornih skupin za reforme na ministrstvu za gospodarstvo in drugih vladnih subjektih.

43. Državna pomoč in konkurenca sta zapleteni področji reform. V državah EU so reforme na tem področju trajale več let. Ta program reforme bo trajal tudi v Ukrajini. Ukrajina je v zadnjih letih dosegla določen napredek, vključno s krepitvijo institucionalne neodvisnosti protimonopolnega odbora in izboljšanjem zakonodajnega okvira in okvira za izvrševanje za uskladitev s pravili EU o državni pomoči in konkurenci. EU je podprla tako zakonodajni okvir kot zmogljivost za izvrševanje. Projekti EU, natančneje projekta 10 in 19, ki ju je preučilo Sodišče, so zagotavljali podporo institucionalnim zmogljivostim s poudarkom na zmogljivostih izvrševanja.

Kar zadeva neodvisnost protimonopolnega odbora, čeprav še vedno ostajajo nekateri izzivi in tveganja, je bil v zadnjih letih dosežen pomemben napredek pri krepitvi neodvisnosti

protimonopolnega odbora, kot je opisano v poročilu ocenjevanja politik za MSP v okviru OECD. Sklicevanje na neodvisnost protimonopolnega odbora v poročilu o izvajanju pridružitvenega sporazuma (Association Implementation Report) se nanaša na posebno vprašanje, povezano z izbirnim postopkom vodje pritožbenega organa za javno naročanje (ki je v Ukrajini eden od komisarjev protimonopolnega odbora).

44. Skupni odgovor na odstavek 44 in okvir 1:

Ker je splošno priznано, da se strokovnjaki in akademiki na tem področju še vedno spopadajo z večletnimi omejitvami in izzivi pri merjenju sprememb v stopnji korupcije, pa tudi s tem, ali protikorupcijska prizadevanja napredujejo in imajo učinek, bo protikorupcijska mreža OECD prek EU za program integritete za boj proti korupciji razvila zelo podrobne protikorupcijske kazalnike uspešnosti z jasnimi in prilagojenimi merili, ki se preizkušajo v več državah, tudi v Ukrajini. Kljub temu je to še vedno zapleteno in na splošno počasi razvijajoče se področje zaradi težav pri neposrednem merjenju korupcije. Sedanji trend je pogosto opiranje na posredno merjenje z nadomestnimi kazalniki, ki so prilagojeni okolju, vendar jih je lažje opazovati in so lažje izvedljivi.

46. Ni jasno, kakšna bi morala biti dodana vrednost naslednjega posebnega poročila. Enotni okvir podpore ima posebne prednostne naloge in cilje z jasno določenimi kazalniki. Kot misija SVOP je EUAM Ukraine instrument, o katerem se je dogovoril Svet ter ima svoj sistem spremljanja in ocenjevanja. Merila so bila uvedena kot sredstvo za doseganje večje strogosti in odgovornosti pri izvajanju mandata misije. V fazi načrtovanja so določena ciljno usmerjena merila, ki misijam in CPCC omogočajo spremljanje in ocenjevanje izvedenih dejavnosti. EUAM Ukraine sledi smernicam za poročanje, o katerih so se dogovorile države članice EU. O učinku in dosežkih misije se vsakih šest mesecev poroča ESZD/CPCC, države članice EU pa jih potrdijo v obliki uradnih poročil, pripravljenih na podlagi meril in mandata misije.

47. Letno poročilo o upravljanju zunanjih ukrepov vključuje napredek, dosežen na prednostnih področjih, navedenih v enotnem okviru podpore za obdobje 2018–2020. Poročilo o upravljanju zunanjih ukrepov je pomembno orodje za upravljanje za spremljanje izvajanja programa in ključnih kazalnikov uspešnosti. Vendar ne napotuje dosledno na kazalnike, vključene v enotni okvir podpore za obdobje 2018–2020.

49. EUAM Ukraine kot civilna misija SVOP sledi smernicam za poročanje, o katerih so se dogovorile države članice EU. O učinku in dosežkih misije se vsakih šest mesecev poroča ESZD/CPCC, države članice EU pa jih potrdijo v obliki uradnih poročil, pripravljenih na podlagi meril in mandata misije. Poleg tega se pred podaljšanjem posameznega mandata izvedeta celovita operativna ocena in strateški pregled. Ti procesi so podlaga za podaljšanje mandata. ESZD zdaj pripravlja metodologijo ocene učinka na srednjeročne in dolgoročne učinke dejavnosti misije SVOP.

53. Drugi ključni dosežek sta bili podpora za zelo pregleden in na dosežkih temelječ izbirni postopek sodnikov za višje protikorupcijsko sodišče s sodelovanjem mednarodnih strokovnjakov ter poznejša podpora za popolno delovanje Sodišča.

56. Komisija meni, da je to pogojevalo tehnično pomoč. Komisija je na primer začasno prekinila podporo EUACI (projekt 12) eni svojih ključnih institucij (nacionalna agencija za preprečevanje korupcije), če je bila ogrožena integriteta njenega vodstva. Iz podobnih razlogov se je znatno zmanjšala tudi podpora visokemu sodnemu svetu v okviru programa EU Pravo Justice (projekt 17).

58. EUAM je k zakonu, podpisanemu septembra 2019 za reformo tožilstva, prispeval s strateškimi nasveti. Misija je bila tudi močno vključena v poznejše potrjevanje tožilstva, zaradi česar je dve tretjini kandidatov opravilo preizkuse znanja, usposobljenosti in integritete.

#### **Okvir 4 – Prispevki Komisije in EUAM k ponovni oceni in izboru tožilcev**

Doslej je bilo potrjenih 7 700 tožilcev od približno 12 000. Na sodišču se zdaj obravnava približno 1 800 zadev, v katerih se izpodbija potrjevanje. Reforma potrjevanja je temeljila na zakonu iz oktobra 2019, s katerim je bilo uvedeno dvoletno medletno obdobje reforme, v katerem je bilo treba običajne tožilske organe, vključno s kvalifikacijsko in disciplinsko komisijo tožilcev, začasno prekiniti, tako da je bilo mogoče znova zagovati celoten tožilski sistem.

Poleg tega je generalni državni tožilec maja 2021 sprejel novo uredbo o imenovanju upravnih funkcij (pogoj makrofinančne pomoči V), ki bo veljala v medletnem obdobju reforme, prizadevanja pa potekajo za izboljšanje postopka za trajnejše obdobje, ki se bo začelo jeseni 2021.

59. Zaupanje v sisteme kazenskega pregona in tožilstva v Ukrajini je težko doseči hitro. Težko ga je tudi izmeriti, saj je odvisno od kakovosti raziskav in nanj vpliva več dejavnikov, ne samo mediji. Zaupanje v organe kazenskega pregona je še vedno nizko, vendar se je – z nekaj izjemami leta 2020 – z leti povečalo. Poleg raziskav, ki jih je naročila misija EUAM, je pomembno pogledati trende iz drugih splošno priznanih raziskav, kot so raziskave centra Razumkov<sup>2</sup> o zaupanju organov pregona in tožilstva<sup>1</sup>. EUAM vedno primerja več virov in vključuje tudi podatke o izkušnjah in učinkovitosti organov pregona pri ocenjevanju razvoja mnenj državljanov o organih pregona v Ukrajini.

61. Sveženj reform iz leta 2016 (ki je bil podlaga za oceno skladnosti pogodbe o podpori za konsolidacijo države) je bil pozitiven in zadosten. Beneška komisija je dejansko pozitivno ocenila ustavne spremembe in dopolnilna zakonodajna pravila. Odločilne analize, na katere se sklicuje Sodišče, so bile izvedene šele naknadno in zato niso mogle biti podlaga za oceno, *ratione temporis*. Pogodba o podpori za konsolidacijo države je določala le sprejetje zakonskih sprememb, ne pa tudi njihove popolne izvedbe. Dejansko bi se glede na čas, ki je potreben za tako korenito spremembo pravosodnega sistema in ki zahteva popolno izvajanje, izničil celoten namen pogodbe o podpori za konsolidacijo države, ki naj bi zagotavljala hitro podporo v začetnem obdobju po majdanski revoluciji.

62. Ukrajinski parlament je 29. junija 2021 sprejel zakon za ponovno vzpostavitev visoke kvalifikacijske komisije sodnikov. Zakon uvaja nov pregleden in na dosežkih temelječ izbirni postopek svojih članov, vključno z modelom glasovanja, ki omogoča odločilno vlogo notranje imenovanim neodvisnim strokovnjakom v skladu s priporočili Beneške komisije. Zaradi tehničnih razlogov bo treba o zakonu ponovno glasovati sredi julija. Osnutek zakona, ki določa preverjanje integritete sedanjih/prihodnjih članov visokega sodnega sveta, bo predvidoma sprejet sredi julija.

#### **Okvir 5 – Podpora Komisije za e-sistem vodenja zadev**

Junija 2021 je ukrajinski parlament sprejel zakon, ki je ustvaril pravno podlago za e-sistem vodenja zadev v protikorupcijskih agencijah in vseh drugih organih pregona v Ukrajini. E-sistem vodenja zadev bo povečal preglednost in učinkovitost v kazenskih preiskavah ter zmanjšal tveganje korupcije.

71. Protikorupcijske institucije imajo sodnike, tožilce in preiskovalce, ki so izbrani po strogem postopku, vključno s preverjanjem integritete. Prav tako imajo izključno pristojnost za preiskovanje v

---

<sup>2</sup> Vir za raziskave centra Razumkov za obdobje 2019–2020 in samo v ukrajiniščini:

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

primerih korupcije na visoki ravni in posebna preiskovalna orodja. Zaradi močne krepitve zmogljivosti in podpore IT so te agencije postale operativne in začele graditi zanesljive rezultate.

Od začetka delovanja višjega protikorupcijskega sodišča konec leta 2019 je bilo izrečenih že več kot 34 sodb, med njimi tudi učinkovite zaporne kazni. Še veliko primerov se končuje in kmalu se pričakujejo sodbe o njih.

Doseganje rezultatov v zapletenih primerih korupcije traja nekaj časa. Poleg tega zaradi COVID-19 številni postopki zamujajo.

Prav tako je treba priznati, da se je z uvedbo sistema za prijavo premoženjskega stanja (del pogojevanja EU v okviru makrofinančne pomoči in pogodbe o podpori za konsolidacijo države) na stotine sodnikov odločilo, da bodo odstopili s svojih položajev v letih 2016–2018, namesto da bi opravili ocenjevanje kvalifikacij oz. vložili prijave premoženjskega stanja (npr. [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. Odločitev je bila sprejeta na podlagi obstoječega napredka in na podlagi zavezanosti ukrajinskih oblasti. Zaradi protikorupcijskih meril je podpora EU za boj proti korupciji v Ukrajini prejela vse več pozornosti ukrajinskih oblasti in večjo zavezanost.

#### **Okvir 6 – Primeri preveč pozitivno ocenjenih protikorupcijskih pogojev/meril**

Ocena je temeljila na kombinaciji doseženega napredka in trdnih zavez Ukrajine. V času ocenjevanja so bili v zvezi z izvajanjem sprejete protikorupcijske zakonodaje doseženi pozitivni rezultati, ustanovljen je bil nacionalni protikorupcijski urad, imenovan je bil vodja, agencija je imela usposobljeno osebje, izvoljen pa je bil tudi odbor nacionalne agencije za preprečevanje korupcije ter imenovan je bil vodja specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva. Z uvedbo teh podlag je bilo izvajanje neizbežno.

V Šestem poročilu o napredku Ukrajine pri izvajanju akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima so navedeni številni pozitivni premiki v boju proti korupciji. V njem je jasno navedeno: „Napredek, ki je bil v petem poročilu ugotovljen na področju protikorupcijskih politik, se je zlasti na zakonodajni in institucionalni ravni, nadaljeval“. Za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije, ki spremlja poročilo (SWD(2015) 705 final – stani 14 do 16. Poročilo omenja zaveze Ukrajine. V Šestem poročilu je navedeno: „Na podlagi teh zavez se šteje, da je merilo za boj proti korupciji izpolnjeno“ z namenom spodbuditi Ukrajino, da izpolni te zaveze. Vendar ugotovitev, da je merilo izpolnjeno, temelji tudi na doseženem napredku, ki je naveden na straneh 5 in 6 (in podrobno opisan v delovnem dokumentu služb Komisije na straneh 14–16).

Ključni pojem za izpolnitev tega pogoja je temeljil na dejstvu, ali je novembra 2016 (*in ne leta 2018, ko je bila sprejeta odločitev o makrofinančni pomoči III*), sistem bil „učinkovit“. Glede na zapletenost sistema na vprašanje, ali je bil celoten sistem učinkovit, ni bilo mogoče odgovoriti na enostaven način in z matematično natančnostjo, temveč je bila potrebna subjektivna ocena. Z drugimi besedami, ta ocena je vsebovala določeno polje proste presoje. Na podlagi dejstev, da je bil elektronski sistem uveden 1. septembra 2016 in da je bilo 30. oktobra 2016 v sistemu oddanih že 103 268 letnih prijav ter da so bile prijave javno dostopne na spletnem mestu nacionalne agencije za preprečevanje korupcije, je Komisija v mejah svojega polja proste presoje ugotovila, da je sistem učinkovit. Ta ocena ni bila nepremišljena, ampak je poleg zgornjih dejstev temeljila na oceni zunanjih strokovnjakov. Novembra 2016 ni bilo nobenih dejanskih navedb, ki bi pripeljale do zaključka, da je Komisija ali kateri koli drug akter, ki sodeluje pri sprejemanju odločitev, presegel svoje polje proste presoje.



Pogoj se osredotoča na vzpostavitev in neodvisno delovanje nacionalnega protikorupcijskega urada, kvalifikacijske in disciplinske komisije in nacionalne agencije za preprečevanje korupcije. V času ocenjevanja skladnosti so bile ustanovljene vse tri institucije in so imele funkcionalno neodvisnost. Njihove neodvisnosti od političnega vmešavanja ni bilo mogoče oceniti v določenem trenutku in jo je treba stalno potrjevati.

76. Komisija meni, da se sistemu za prijavo premoženjskega stanja ne pripisuje dovolj zaslug. Prijave premoženjskega stanja so učinkovito orodje za preprečevanje korupcije. Niso le podlaga za morebitne kazenske preiskave. Tako ocena Evropskega računskega sodišča podcenjuje posredni vpliv in pozitiven učinek sistema za prijavo premoženjskega stanja kot preventivnega orodja: na primer javno dostopna prijava premoženjskega stanja je bila glavni vir za delo (internacionaliziranih) izbirnih komisij pri ocenjevanju integritete kandidatov (javni svet mednarodnih strokovnjakov/sodniki višjega protikorupcijskega sodišča 2018; izbira vodje nacionalne agencije za preprečevanje korupcije leta 2019 in izbira vodje kvalifikacijske in disciplinske komisije, ki še vedno poteka v letih 2020/2021). Poleg tega je v letu 2016 in poznejših letih na stotine sodnikov odstopilo s svojih položajev zaradi obveznosti, da javno predložijo prijavo premoženjskega stanja. Poleg tega civilna družba in preiskovalni novinarji pri svojem delu pogosto uporabljajo razpoložljive prijave premoženjskega stanja za razkrivanje shem korupcije in organiziranega kriminala.

Kar zadeva učinkovitost sistema prijav premoženjskega stanja, je bilo nedavno izvedenih nekaj posodobitev sistema in pravil preverjanja, zaradi česar je sistem učinkovitejši. Poleg tega je bilo vodstvo specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva izbrano s sodelovanjem mednarodnih strokovnjakov, kar je zagotovilo neodvisnost in proaktivnost specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva v zadnjem obdobju, med drugim pri preverjanju prijav premoženjskega stanja.

77. Kar zadeva protikorupcijsko strategijo za obdobje 2018–2020, bi ta strategija kljub vrsti pomanjkljivosti prinesla napredek in tako naletela na močan odpor osebnih interesov. V teh okoliščinah se je EU odločila, da strategijo podpre, čeprav še zdaleč ni bila popolna. Celotna ocena strategije je lahko pozitivna, tudi če se ne upošteva vsako priporočilo.

Vendar niti ta podpora in vztrajanje nista bila dovolj močna, da bi zagotovili sprejetje.

Obstajajo meje, do katerih lahko EU vpliva na strategije suverene tretje države.

78. EU je začasno prekinila podporo EUACI eni svojih ključnih institucij, ki jih podpira (nacionalna agencija za preprečevanje korupcije, ko je tveganje (tudi za ugled) postalo previsoko).

79. Dejansko je projekt 12 (EUACI) neposredno podpiral proces prestrukturiranja nacionalne agencije za preprečevanje korupcije z zakonodajnimi nasveti o sprejetem zakonu, pa tudi z imenovanjem mednarodnih strokovnjakov in vzpostavitvijo polne podpore sekretariatu za izbirno komisijo.

80. Ukrajinski parlament je 29. junija 2021 sprejel zakon o ponovni vzpostavitvi režima odvračilnih kazni za nepredložitev prijav premoženjskega stanja in lažne prijave.

82. Nacionalni protikorupcijski urad se opira na analitično storitev državne službe za finančni nadzor, medagencijsko sodelovanje med obema pa se je okrepilo s podporo EUACI (glej končno poročilo o rezultatih EUACI, stran 38).

Kar zadeva varnostno službo Ukrajine, ukrajinski parlament ob močni podpori EU zdaj obravnava predlog zakona, s katerim naj bi se ta institucija temeljito reformirala.

83. Specializirani protikorupcijski urad javnega tožilstva je pravno in operativno neodvisen od generalnega državnega tožilstva. Pooblaščen je za samostojno izvajanje svojih pooblastil. Vendar pa zaradi odsotnosti vodje specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva omejeno število funkcij opravlja generalno državno tožilstvo.

Komisija podpira trenutni izbirni postopek za novega direktorja specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva z imenovanjem mednarodnih strokovnjakov v izbirno komisijo, pa tudi s podporo sekretariatu za strokovnjake Komisije, ki jo zagotavlja EUACI.

84. Višje protikorupcijsko sodišče je bilo končno ustanovljeno predvsem zaradi neusmiljenega političnega pritiska EU in drugih mednarodnih partnerjev, zlasti MDS in G7.

Do sedaj je višje protikorupcijsko sodišče izreklo 38 sodb (33 obsodb in 5 oprostilnih sodb), v obravnavi pa je več kot 200 primerov. To pomeni znatno povečanje števila obravnav primerov na visoki ravni v primerjavi s stanjem pred začetkom delovanja višjega protikorupcijskega sodišča.

86. Od junija 2021 je višje protikorupcijsko sodišče izreklo 38 sodbe, od tega je 33 obsodb in 5 oprostilnih sodb.

#### SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

89. V zadnjih petih letih je EU imela pomembno vlogo pri vzpostavitvi pravnega in institucionalnega okvira, ki je nujna zahteva za boj proti (veliki) korupciji na visoki ravni, z operacionalizacijo tega okvira v praksi, nadgraditvijo in večjo preglednostjo javnega naročanja za javnost, kar krepi živahno civilno družbo in preiskovalno novinarsko skupnost. Vsi ti elementi so ključni za boj proti (veliki) korupciji na visoki ravni. Specializirane protikorupcijske institucije so prav tako začele dosegati zanesljive rezultate v zapletenih primerih korupcije na visoki ravni, čeprav je bila specializirana pravosodna veriga dokončana šele konec leta 2019 in je COVID-19 negativno vplival na postopke.

90. Glej naše odgovore na odstavek IV in druge odstavke zgoraj v oddelku Povzetek, pa tudi na odstavke 22 do 37 zgoraj. Kar zadeva „model, s katerim bi omejili vstop“, je Unija leta 2014 za Ukrajino uvedla omejevalne ukrepe proti poneverbi javnih sredstev, da bi olajšala odvzem premoženjske koristi z zamrznitvijo sredstev oseb, ki so v Ukrajini v kazenskem postopku zaradi poneverbe ukrajinskih javnih sredstev. Področje uporabe režima je ciljno usmerjeno in zajema primere, v katerih je prišlo do poneverbe javnih sredstev ali virov, državi pa je bila povzročena finančno ocenljiva škoda.

Ukrepi ne vključujejo prepovedi potovanja, saj je ta zunaj področja uporabe režima sankcij za poneverbo javnih sredstev.

91. EUACI se je osredotočil predvsem na boj proti veliki korupciji. Večina protikorupcijskih institucij, ki jih je podprl, je obravnavala izključno veliko korupcijo. Glej tudi naše odgovore zgoraj (npr. 29).

#### **Priporočilo 1 – Oblikovati in izvajati posebne ukrepe, usmerjene v boj proti veliki korupciji**

- a) ESZD in Komisija se strinjata s tem priporočilom.
- b) ESZD in Komisija se strinjata s tem priporočilom.
- c) ESZD in Komisija se strinjata s tem priporočilom.

## **Priporočilo 2 – Oceniti in prilagoditi obseg podpore organizacijam civilne družbe in preiskovalnemu novinarstvu**

a) Komisija se strinja s tem priporočilom.

b) Komisija se strinja s tem priporočilom.

## **Priporočilo 3 – Prispevati k odpravi ovir za svobodno in pošteno konkurenco**

a) Komisija se strinja s tem priporočilom.

b) Komisija se strinja s tem priporočilom.

c) Komisija se strinja s tem priporočilom.

94. Splošno priznано je, da se akademiki in strokovnjaki na tem področju še vedno spopadajo s stalnimi omejitvami in izzivi pri merjenju sprememb na ravni korupcije ter se sprašujejo, ali protikorupcijska prizadevanja napredujejo in imajo učinek. Protikorupcijska mreža OECD prek celovitega programa EU za boj proti korupciji poskusno izvaja zelo podrobne protikorupcijske kazalnike uspešnosti, ki jih preizkušajo v več državah, tudi v Ukrajini. Kljub temu je to še vedno zapleteno in počasi razvijajoče se področje zaradi težav pri neposrednem merjenju korupcije. Sedanji trend je pogosto opiranje na posredno merjenje z nadomestnimi kazalniki, ki so prilagojeni okolju, vendar jih je lažje opazovati in so lažje izvedljivi.

EUAM Ukraine sledi smernicam za poročanje, o katerih so se dogovorile države članice EU. O učinku in dosežkih misije se vsakih šest mesecev poroča ESZD/CPCC, potrdijo pa jih države članice EU. Poleg tega se pred podaljšanjem posameznega mandata izvedeta celovita operativna ocena in strateški pregled. ESZD zdaj pripravlja metodologijo ocene učinka na srednjeročne in dolgoročne učinke dejavnosti misije SVOP.

## **Priporočilo 4 – Izboljšati spremljanje in poročanje, da bi se lahko upoštevale ugotovitve in po potrebi sprejeli popravljalni ukrepi**

a) Komisija se delno strinja s tem priporočilom. Predlagane vnaprej določene (ocenljive) cilje in kazalnike je mogoče v poročilo vključiti le, kadar je to izvedljivo.

Dejansko sta se poročanje in spremljanje že temeljito izvajala, pri čemer so bila potrebna znatna upravna sredstva. Poročanje in spremljanje (npr. poročila o izvajanju pridružitve ali druga poročila v okviru dogovorjenega upravljanja pridružitvenega sporazuma, na primer v okviru pododbora za pravosodje in notranje zadeve) sledijo pravilom/metodologijam, ki so na splošno dogovorjeni za sosednje države (in širše) in podrobno zajemajo vsa področja reform, vključno s tistimi, ki so pomembna za boj proti korupciji na visoki ravni. Za uvedbo posebnega sistema spremljanja za Ukrajino je v takih primerih malo prožnosti (ali niti ne bi bilo dodane vrednosti).

Kar zadeva spremljanje v okviru mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, bo v četrtem poročilu o mehanizmu za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, ki bo predvidoma sprejeto leta 2021, uporabljena drugačna metodologija, ki bo vključevala prispevke držav članic in s katero se bo poskušalo še podrobneje ocenjevati stalno izpolnjevanje meril za liberalizacijo vizumskega režima za države vzhodnega partnerstva.

b) Komisija se strinja s tem priporočilom.

97. Ustanovitev visoke kvalifikacijske komisije sodnikov je določena z zakonodajo, ki je v obravnavi v Radi v okviru druge obravnave. Ta organ bo pristojen za preverjanje preostalih sodnikov.

98. Dejstvo, da se odvija stalna borba za ohranitev institucionalnega okvira na visoki ravni za boj proti korupciji, pomeni, da je ta okvir učinkovit in ima sposobnost izpodbijanja osebnih interesov.

**Priporočilo 5 – Poudariti integriteto in zavezanost k reformam s podpiranjem razvoja zmogljivosti za institucije**

a) Komisija se strinja s tem priporočilom.

b) Komisija se strinja s tem priporočilom.

99. Kot je navedeno v našem odgovoru na okvir 5, junija 2021 je ukrajinski parlament sprejel zakon, ki je ustvaril jasno pravno podlago za vzpostavitev e-sistema vodenja zadev v protikorupcijskih agencijah in vseh drugih organih pregona v Ukrajini. E-sistem vodenja zadev bo povečal preglednost in učinkovitost v kazenskih preiskavah ter zmanjšal tveganje korupcije.

**Priporočilo 6 – Podpiranje digitalizacije registrov**

Komisija se strinja s tem priporočilom.

**Priporočilo 7 – Določitev strožjih pogojev za podporo Komisije**

a) Komisija se strinja s tem priporočilom.

Reforma sodstva, reforma tožilstva in upravljanje protikorupcijskih institucij so bili sestavni del pogojevanja strukturne politike, vezanega na programe makrofinančne pomoči Ukrajini. Glede na preostale izzive naj bi ti elementi reforme ostali del vseh prihodnjih pogojenosti, povezanih z makrofinančno pomočjo.

b) Komisija se strinja s tem priporočilom.

---