

EUROPEISKA KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

MINSKNING AV STORSKALIG KORRUPTION I UKRAINA: TROTS FLERA EU- INITIATIV ÄR RESULTATEN FORTFARANDE OTILLRÄCKLIGA

SAMMANFATTNING

I. Sedan Euromajdan har EU ägnat avsevärt politiskt kapital och avsevärda politiska resurser för att arbeta med Ukraina med agendan mot korruption. Inom vissa områden har Ukraina gjort stora framsteg, men det saknas fortfarande väsentliga framsteg inom andra områden.

II. Det finns varken en universal definition av korruption eller tydligt fastställda underkategorier. I dokumentationen för samarbetet med Ukraina i kampen mot korruption har EU inte använt begreppet *storskalig korruption*, utan det vanligare begreppet *korruption på hög nivå*.

III. Den komplicerade samhällsföreteelsen korruption kan inte behandlas linjärt med en enda strategi. Den måste hanteras på ett flerdimensionellt sätt. En helhetlig och övergripande metod för bekämpning av korruption är den globalt erkända metoden¹.

För att undanröja korruption har EU använt följande fyra huvudsakliga tillvägagångssätt:

För det första begärde EU i förebyggande syfte, genom de makroekonomiska stödprogrammen, budgetstöden och handlingsplanen för viseringsliberalisering, att konkurrens skulle införas i flera sektorer. Detta begränsade i sin tur kraftigt möjligheterna och minskade utrymmet för korruption på hög nivå, t.ex. inom gas- och banksektorerna med avseende på växelkurs, hälsa, konkurrenspolitik, offentliga upphandlingar och styrning av statsägda företag.

För det andra spelade EU, tillsammans med sina internationella partner, en viktig roll vid uppmuntrandet till och inrättandet av den rättsliga och institutionella grunden till bekämpningen av korruption på hög nivå (storskalig korruption). Ukraina inrättade ett av världens mest omfattande system för redovisning av tillgångar och upprättade särskilda institutioner för korruptionsbekämpning. Dessa institutioner är Ukrainas nationella byrå för korruptionsbekämpning (NABU, *National Anti-Corruption Bureau*), den specialiserade åklagarmyndigheten för korruptionsbekämpning (SAPO, *Specialised Anti-Corruption Prosecution Office*), den högre domstolen för korruptionsbekämpning (HACC, *High Anti-Corruption Court*) och nationella byrån för förebyggande av korruption (NACP, *National Agency on Corruption Prevention*). EU har tillhandahållit dessa institutioner expertstöd och kapacitetsuppbyggnad genom sina pågående program, vilka har fått trovärdiga resultat i komplicerade fall med korruption på hög nivå trots förfarandemässiga komplikationer till följd av covid-19-pandemin.

¹ Se t.ex. Förenta nationernas konvention mot korruption och tekniska riktlinjer, 2011 års standarder om korruptionsbekämpande myndigheter från Europeiska partner mot korruption, årlig verksamhetsrapport 2019 från Europarådets grupp av stater mot korruption, 2018 års strategi för korruptionsbekämpning från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

För det tredje har EU investerat kraftigt i att bidra till ett livfullt civilsamhälle, undersökande journalistik och media och till företag som främjar den integrerande kulturen, både på central och regional nivå.

För det fjärde har EU gett sitt fulla stöd för reformen av åklagarväsendet, bland annat genom godkännande av åklagare på alla nivåer, och den pågående bredare rättsliga reformen. Alla dessa tillvägagångssätt är avgörande för EU:s flerdimensionella metod för bekämpning av korruption på hög nivå (storskalig korruption).

IV. I de centrala EU-dokument som avser Ukraina framhålls kontinuerligt kampen mot korruption som ett viktigt prioriteringsområde för åtgärder inom tre viktiga dimensioner: först genom en fortlöpande *politisk dialog* där man diskuterar kampen mot korruption i åtaganden på hög nivå (t.ex. förklaringar vid toppmöten, besök på hög nivå) på tekniska trepartsmöten och i viktiga dokument såsom associeringsavtalet och EU:s gemensamma stödråd för 2018–2020. Därefter i fråga om villkor i *politiska instrument* såsom makroekonomiskt stöd, i statsbudgetens stödprogram och genom handlingsplanen för viseringsliberalisering, och slutligen som en del av *programplaneringen* med stöd för reformer för korruptionsbekämpning och reformen av rättsväsendet.

Rent konkret inbegrep flera av EU-programmen för makroekonomiskt stöd villkor avseende inrättande av institutioner för korruptionsbekämpning, däribland HACCC, verifieringen av redovisningen av tillgångar från tjänstemän på hög nivå, införande av konkurrens inom bank- och energisektorerna, särskilt gassektorn, rationalisering av den rättsliga verkställigheten, val av chefer för myndigheterna för korruptionsbekämpning och driftsättningen av systemet för hantering av e-ärenden för NABU och SAPO. I rapporter om upphävandemekanismen hänvisas ofta till kampen mot korruption på hög nivå och behovet av att säkerställa oberoendet och effektiviteten för institutioner som har i uppgift att bekämpa denna särskilda form av korruption.

Det finns även flera hänvisningar till bekämpning av korruption på hög nivå i programplaneringsdokumenten för första och andra fasen av EU:s initiativ mot korruption. Det togs även uttryckligen upp i avtalet om statsbyggande (det första förväntade resultatet var väsentliga framsteg i kampen mot korruption genom inrättande av en särskild undersökande myndighet för korruptionsbekämpning av korruption på hög nivå och säkerställande av att den fungerar effektivt) och 2015 års associeringsagenda.

V. Öppenheten och den undersökande journalistiken har kraftigt ökat eftersom Euromajdan har bidragit till att allmänheten i större grad har en negativ syn på missförhållanden i samhället. Detta påverkar i sin tur tillförlitligheten till korruptionsindex, såsom Transparency Internationals index.

VII. EU har gett sitt fulla stöd för bredare insatser för reform av rättsväsendet och utvecklingen av hela strukturen för korruptionsbekämpning. Förtroendet för ovannämnda inrättade institutioner för korruptionsbekämpning är förhållandevis högt, och dessa institutioner har utvecklat fallarbete, som ofta leder till fällande domar. Denna tillit påverkas dock av nationella och regionala medieföretag som ägs av grupper med särintressen, och många av dessa är själva föremål för korruptionsutredningar.

Syftet med inrättandet av institutioner för korruptionsbekämpning var att forma ett särskilt institutionellt led som arbetar parallellt med den vanliga straffrättsliga kedjan, vilken har varit ovillig/oförmögen att hantera korruptionsfall. Det bästa exemplet på detta är Kievs kända administrativa distriktsdomstol, som kontinuerligt avkunnat domar som underminerat kampen mot korruption. President Zelensky har för närvarande registrerat en lag om avskaffning av denna domstol och överförande av hans jurisdiktion till ett annat rättsligt organ.

De delar av rättsväsendet och rättsliga styrningsorgan som inte reformerats kan förväntas att i viss mån inverka på de särskilda institutionerna för korruptionsbekämpning. Det finns dock flera skyddsåtgärder på plats för att minska dessa risker. De oberoende institutionerna för korruptionsbekämpning är redan fullt fungerande och levererar resultat, och EU håller samtidigt på att stödja de omfattande reformerna för sektorerna för rättslig säkerhet och för den civila säkerheten.

VIII. Det ukrainska parlamentet antog den rättsliga grunden för inrättandet av systemet för hantering av e-ärenden för NABU och SAPO (ett av villkoren i EU:s makroekonomiska stödprogram MES V). Denna skapar förutsättningar för digitalisering av hela den straffrättsliga kedjan, vilket kommer att främja öppenhet och effektivitet.

Genom projektet PRAVO JUSTICE (komponent 4) åtgärdas problemet med databasers interoperabilitet och registers tillförlitlighet.

IX. Koordinationsnivån, däribland den överlappande villkorligheten, bland Ukrainas internationella partner har varit föredömligt. Detta gäller strukturen för korruptionsbekämpning, de sektorspecifika reformerna mot korruption och reformen av åklagarväsendet och rättsväsendet.

X. Det är allmänt accepterat att yrkesverksamma och forskare inom området fortfarande står inför begränsningar och varaktiga utmaningar vid mätning av korruption och huruvida framsteg i insatserna mot korruption har någon verkan. I ett pilotprojekt håller OECD:s nätverk för korruptionsbekämpning på att inom ramen för programmet *EU for Integrity* för bekämpning av korruption prova mycket detaljerade resultatindikatorer för bekämpning av korruption i flera länder, däribland Ukraina. Detta fortsätter dock vara ett komplicerat område med långsamma framsteg eftersom det är svårt att direkt mäta korruption. Den aktuella tendensen är att ofta förlita sig på indirekta mätningar genom standardindikatorer som är sammanhangsspecifika men observerbara och som går att agera utifrån.

XI. Se kommissionens svar på revisionsrättens rekommendationer nedan.

INLEDNING

05. Det finns varken en universal definition av korruption eller tydligt fastställda underkategorier. I samarbetet med Ukraina i kampen mot korruption har EU inte använt begreppet *storskalig korruption*, utan det vanligare begreppet *korruption på hög nivå*, i sin dokumentation.

12. EU:s metod för att få bukt med korruption har skraddarsyts för Ukraina. Det håller nu på att användas i andra länder. Det omfattar konkurrensfrämjande i olika ekonomisektorer, vilket därmed begränsar möjligheterna för korruption.

IAKTTAGELSER

22. Grundorsakerna till storskalig korruption är välkända, dvs. i domstol skulle de anses vara notoriska omständigheter som inte skulle behöva bevisning. Det finns tillräckliga bevis i studier som tar upp grundorsakerna till storskalig korruption. EU:s avdelningar beställde studier och använde sig av ett antal tillförlitliga källor, bland annat möten, offentlig information/information från medier/officiell information, och statistik innan de planerade det tekniska stödet till Ukraina.

24. I de centrala EU-dokument som avser Ukraina framhålls kontinuerligt kampen mot korruption som ett viktigt prioriteringsområde för åtgärder inom tre viktiga dimensioner: först genom en fortlöpande politisk dialog där man diskuterar kampen mot korruption i åtaganden på hög nivå (t.ex. förklaringar vid toppmöten, besök på hög nivå) på tekniska trepartsmöten och i viktiga dokument såsom associeringsavtalet och EU:s gemensamma stödråd för 2018–2020. Därefter i fråga om villkor

i politiska instrument såsom makroekonomiskt stöd, i statsbudgetens stödprogram och genom handlingsplanen för viseringsliberalisering, och slutligen som en del av programplaneringen med stöd för reformer för korruptionsbekämpning och reformen av rättsväsendet.

Rent konkret inbegrep flera av EU-programmen för makroekonomiskt stöd villkor avseende inrättande av institutioner för korruptionsbekämpning, däribland HACC, verifieringen av redovisningen av tillgångar från tjänstemän på hög nivå, införande av konkurrens inom bank- och energisektorerna, särskilt gasssektorn, rationalisering av den rättsliga verkställigheten, val av chefer för myndigheterna för korruptionsbekämpning och driftsättningen av systemet för hantering av e-ärenden för NABU och SAPO. I rapporter om upphävandemekanismen hänvisas ofta till kampen mot korruption på hög nivå och behovet av att säkerställa oberoendet och effektiviteten för institutioner som har i uppgift att bekämpa denna särskilda form av korruption.

26. Kommissionen har använt en flerdimensionell metod för bekämpning av korruption. För att undanröja korruption har EU följaktligen använt följande fyra huvudsakliga tillvägagångssätt: undanröjning av möjligheter för korruption genom villkorlighet och politisk dialog, etablering och kapacitetsuppbyggnad av oberoende institutioner för korruptionsbekämpning, stödjande av det civila samhället och undersökande media, och reform av rättsväsendet/åklagarväsendet.

27. Den komplicerade samhällsföreteelsen korruption måste hanteras med hjälp av en flerdimensionell metod. En helhetlig och övergripande metod för bekämpning av korruption är den globalt erkända metoden.

För att undanröja korruption har EU använt följande fyra huvudsakliga tillvägagångssätt:

För det första begärde EU i förebyggande syfte, genom de makroekonomiska stödprogrammen, budgetstöden och handlingsplanen för viseringsliberalisering, att konkurrens skulle införas i flera sektorer. Detta begränsade i sin tur kraftigt möjligheterna och minskade utrymmet för korruption, t.ex. inom gas- och banksektorerna med avseende på växelkurs, hälsa, konkurrenspolitik, offentliga upphandlingar och styrning av statsägda företag.

För det andra spelade EU, tillsammans med sina internationella partner, en viktig roll vid uppmuntrandet till och inrättandet av den rättsliga och institutionella grunden till bekämpningen av korruption på hög nivå (storskalig korruption). Ukraina inrättade ett av världens mest omfattande system för redovisning av tillgångar och upprättade särskilda institutioner för korruptionsbekämpning. Dessa institutioner är NABU, SAPO, HACC och NACP. EU har tillhandahållit dessa institutioner stöd och kapacitetsuppbyggnad genom sina pågående program, vilka har fått trovärdiga resultat i komplicerade fall med korruption på hög nivå trots förfarandemässiga komplikationer till följd av covid-19-pandemin.

För det tredje har EU investerat kraftigt i att bidra till ett livfullt civilsamhälle, undersökande journalistik och media och till företag som främjar den integrerande kulturen, både på central och regional nivå.

För det fjärde har EU gett sitt fulla stöd för reformen av åklagarväsendet, bland annat genom godkännande av åklagare på alla nivåer, och den pågående bredare rättsliga reformen. Alla dessa tillvägagångssätt är avgörande för EU:s flerdimensionella metod för bekämpning av korruption på hög nivå (storskalig korruption).

29. Projekt 12 med en budget på 14,5 miljoner euro är kommissionens största projekt inom området korruptionsbekämpning.

32. EU har även tagit itu med att undanröja oligarkiska strukturers möjlighet för korruption och ekonomiskt inflytande genom villkor för det makroekonomiska stödet – exempelvis genom att driva på om uppdelningen av Naftogaz, undanröja arbitrage med fasta växelkurser och städa upp banksektorn. Dessutom var det system för redovisning av tillgångar som EU stödde avgörande i avslöjandet av de korrupta tjänstemän som oligarker har använt sig av för att främja sina intressen.

34. Det är rådet som antar rättsakter avseende sanktioner. För EU:s utrikespolitiska beslut krävs enhällighet bland medlemsstaterna.

Rådet gör sitt yttersta för att se till att sanktionslistorna uppfyller EU-domstolarnas samtliga krav, med beaktande av utvecklingen av rättspraxis, så att angivelserna inte ifrågasätts vid EU-domstolar i onödan.

Det är upp till rådet att anta rättsakter om införande av frysning av tillgångar och andra restriktiva åtgärder och upp till medlemsstaterna att genomföra dessa åtgärder. Syftet med detta system är att underlätta Ukrainas stats återvinning av tillgångar genom att frysa tillgångar och förhindra penningöverföringar till andra länder. Viseringsförbud har däremot ett annat syfte som inte omfattar försikring av sanktioner.

36. Fokus för projektet är inte storskalig korruption, utan reformen av den civila säkerhetssektorn. Projektet har under den senaste tiden kommit igång ordentligt. Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn i Ukraina (*EUAM Ukraina*) har tillhandahållit utbildning och projektutrustning i samband med kapacitetsuppbyggnaden av PRAVO POLICE.

Ukrainas nationella polis fick i december 2020 två EU-finansierade moderna modulära datacenter med nätverk till den befintliga infrastrukturen för telekommunikation med numerisk processor. De nya datacentren ska stödja verksamheten och fler än 45 000 poliser i hela Ukraina, på nationell och lokal nivå, däribland 102 nödlinjer till polisen.

38. EU gav sitt fulla stöd för bolagsstyrningsreformer för statsägda företag och omstrukturering/uppdelning av NAFTOGAZ, båda med hjälp av villkor för det makroekonomiska stödet. Vi stödde också omstruktureringen av och styrningsförbättringar för ett antal statsägda företag genom det hittills största bidraget till ett EBRD-konto med flera givare.

40. Först det första införde EU reformrelaterade genomförandevillkor i det makroekonomiska stödprogrammet MES V. Kommissionen genomförde för det andra projekt 17 (PRAVO JUSTICE), genom vilket man har genomfört djupgående analyser av utmaningarna med genomförandepolitik och moratorier, och den tillhandahåller omfattande politisk rådgivning för fortsatta reformer. Utmaningarna på detta område är komplicerade och flerbottnade, vilket kräver en långsiktig strategi och politisk vilja.

41. I den faktiska uppdateringen om Naftogaz tillsynsorgan ingår följande:

Den 19 maj 2021 återutnämnde ministerrådet fem nuvarande ledamöter till företagets tillsynsorgan för ett år tills det konkurrensmässiga valet av ett nytt oberoende tillsynsorgan har avslutats, avskedade Robert Bensch från Naftogaz tillsynsorgan och tillkännagav det konkurrensmässiga valet av fyra oberoende ledamöter till tillsynsorganet.

42. De EU-stödda bolagsstyrningsreformerna av statsägda företag omfattade flera åtgärder mot korruption som direkt berörde god bolagsstyrning, sund ekonomisk förvaltning, öppenhet och ansvarsskyldighet. Våra insatser förmedlades genom reformrelaterade villkor för statsägda företag i flera av EU-programmen för makroekonomiska stöd, politiska dialoger/möten på hög nivå,

ingripanden genom EBRD:s konto med flera givare, deltagande i arbetsgruppen för privatisering och observation av processerna för att välja styrelseledamöter i statsägda företag och finansiering av stödgrupper för reform vid ekonomiministeriet och andra statliga enheter.

43. Statligt stöd och konkurrens är komplicerade områden för reform. I EU-länder tog reformer inom dessa områden lång tid att slutföra. Denna reformagenda kommer också att ta lång tid i Ukraina. Ukraina har gjort en del framsteg under de senaste åren, däribland med att stärka det institutionella oberoendet för kommittén mot monopolbildning (AMCU) och förbättra lagstiftning och regelverk för att anpassa dessa till EU-reglerna för statligt stöd och konkurrens. EU tillhandahöll stöd för både lagstiftning och genomförandekapacitet. Genom EU-projekten, dvs. projekt 10 och 19 som granskades av revisionsrätten, tillhandahölls stöd för den institutionella kapaciteten med fokus på genomförandeförmågan.

Vad gäller AMCU:s oberoende har betydande framsteg gjorts under de senaste åren för att stärka AMCU:s oberoende enligt OECD:s SME Policy Index-rapport. Hänvisningen till AMCU:s oberoende i rapporten om genomförandet av associeringen avser en särskild fråga i samband med processen för val av chef till överklagandeorganet för offentlig upphandling (som i Ukraina är en av AMCU:s högre chefstjänstemän).

44. Följande är ett gemensamt svar på punkt 44 och ruta 1:

Eftersom det är allmänt känt att yrkesverksamma och forskare inom området fortfarande står inför begränsningar och varaktiga utmaningar vid mätning av korruption och huruvida framsteg i insatserna mot korruption har någon verkan kommer OECD:s nätverk för korruptionsbekämpning att, genom EU för integritetsprogrammet för bekämpning av korruption, utarbeta mycket tydliga resultatindikatorer för bekämpning av korruption med tydliga och skräddarsydda riktmärken, som vilka håller på att provanvändas i flera länder, däribland Ukraina. Detta fortsätter dock vara ett komplicerat område med långsamma framsteg överlag eftersom det är svårt att direkt mäta korruption. Den aktuella tendensen är att ofta förlita sig på indirekta mätningar genom standardindikatorer som är sammanhangsspecifika men observerbara och som går att agera utifrån.

46. Det är inte tydligt vilket mervärde en ytterligare, specifik rapport skulle ge. I den gemensamma stödramen anges specifika prioriteringar med tydligt fastställda indikatorer. Som gemensamt säkerhets- och försvarspolitiskt uppdrag (GSFP-uppdrag) är EUAM Ukraina ett instrument som kommissionen godkänt, med ett eget övervaknings- och utvärderingssystem. Riktmärkning infördes som en metod för ökad stringens och ansvarsskyldighet i genomförandet av uppdragets mandat. Riktmärken identifieras under planeringen för att det ska vara möjligt att genom uppdragen och för den civila planerings- och ledningskapaciteten att övervaka och bedöma den genomförda verksamheten. EUAM Ukraina följer de riktlinjer för rapportering som EU-medlemsstaterna enats om. Uppdragets effekter och framsteg rapporteras var sjätte månad till Europeiska utrikestjänsten/den civila planerings- och ledningskapaciteten och godkänns av EU-medlemsstaterna genom formella rapporter baserat på riktmärken och uppdragets mandat.

47. Den årliga förvaltningsrapporten om externt stöd innehåller de framsteg som gjorts inom de prioriteringsområden som anges i den gemensamma stödramen 2018–2020. Förvaltningsrapporten om externt stöd är ett viktigt förvaltningsverktyg för övervakning av genomförandet av program och nyckelutförandeindikatorer. I den hänvisas dock inte systematiskt till indikatorerna i den gemensamma stödramen 2018–2020.

49. Som civilt GSFP-uppdrag följer EUAM Ukraina de riktlinjer för rapportering som EU-medlemsstaterna enats om. Uppdragets effekter och framsteg rapporteras var sjätte månad till Europeiska utrikestjänsten/den civila planerings- och ledningskapaciteten och godkänns av EU-

medlemsstaterna genom formella rapporter baserat på riktmärken och uppdragets mandat. Före förlängningen av varje mandat genomförs dessutom en omfattande operativ bedömning och en strategisk granskning. Dessa processer utgör grunden till förlängningen av mandatet. Utrikestjänsten arbetar för närvarande på en metod för konsekvensbedömning av GSFP-uppdragets effekter på medellång och lång sikt.

53. Ytterligare ett av de viktigaste framstegen var stödet till de mycket öppna och meritbaserade utnämningarna av domare till Högsta domstolen för korruptionsbekämpning med deltagande av internationella experter, och det därpå följande stödet för att domstolen skulle fungera fullt ut.

56. Kommissionen anser att man gjorde det tekniska stödet villkorligt. Kommissionen drog till exempel tillfälligt in stödet för EUACI (projekt 12) till ett av projektets viktigaste institutioner (NACP) när ledningens integritet äventyrades. Av liknande anledningar minskades stödet till högsta rättsliga rådet (HCJ) kraftigt inom ramen för EU-programmet PRAVO JUSTICE (projekt 17).

58. EUAM bidrog med strategiska råd för den lag som undertecknades i september 2019, genom vilken åklagarmyndigheten moderniserades. Genom uppdraget var man även djupt involverade i det efterföljande godkännandet av åklagartjänsten, som ledde till att två tredjedelar klarade kunskaps-, kompetens- och integritetsproven.

Ruta 4 – Kommissionens och EUAM:s bidrag till förnyad bedömning och urval av åklagare

Hittills har endast 7 700 av ungefär 12 000 åklagare godkänts. Ungefär 1 800 fall om överklagande av besluten har tagits upp i domstol. Godkännandereformen har grund i lagen från oktober 2019 om införande av en tillfällig reformperiod på två år under vilken de vanliga åklagarorganen, däribland kvalifikations- och disciplin-kommissionen för åklagare, upphävdes så att hela åklagarsystemet kunde startas om på nytt.

Dessutom antog riksåklagaren i maj 2021 en ny förordning om utnämning till administrativa befattningar (MES V-villkor), vilken ska gälla för den tillfälliga reformperioden, och arbete pågår för att förbättra förfarandet inför den permanenta perioden med start hösten 2021.

59. Det är svårt att snabbt skapa förtroende för systemen för brottsbekämpning och åklagarväsendet i Ukraina. Förtroendet är dessutom svårt att mäta eftersom det beror på enkäters kvalitet och påverkas av många faktorer, inte minst av media. Förtroendet för de brottsbekämpande myndigheterna är fortsatt lågt men har – med vissa undantag och en minskning under 2020 – ökat med åren. Det är viktigt att utöver de undersökningar som EUAM beställt även granska resultat från andra allmänt erkända undersökningar, såsom Razumkov Centers² undersökningar av förtroendet för brottsbekämpande myndigheter och åklagarväsendet¹. EUAM jämför alltid flera källor och tar även med data om brottsbekämpande myndigheters erfarenhet och effektivitet vid bedömning av utvecklingen av medborgarnas syn på brottsbekämpande myndigheter i Ukraina.

61. Reformpaketet från 2016 (som utgjorde grunden till bedömningen av efterlevnaden av avtalet om statsbyggande) var positivt och tillräckligt. Venedigkommissionen bedömde att de konstitutionella förändringarna och de kompletterande rättsliga reglerna var positiva. De kritiska analyser som domstolen hänvisar till genomfördes senare och bedömningar kunde därför inte vid den tidpunkten

² Källa till Razumkov Centers undersökning för 2019–2020, endast tillgänglig på ukrainska:

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

inte grundas på denna. I avtalet om statsbyggande krävdes endast antagandet av rättsliga ändringar men inte att de skulle vara helt genomförda. Med tanke på hur lång tid som behövs för att genomföra så stora ändringar i rättsväsendet skulle kravet på fullständigt genomförande vara oförenligt med syftet med avtalet, vilket var att tillhandahålla stöd snabbt under den första tiden efter majdan.

62. Ukrainas president antog den 29 juni 2021 lagen om återinrättande av högsta kvalifikationskommissionen för domare. I lagen införs ett nytt öppet och meritbaserat urvalsförfarande för ledarmöten, med bland annat en röstmall som gör det möjligt för internt utsedda oberoende experter att ha en avgörande roll, vilket överensstämmer med Venedigkommissionens rekommendationer. Av tekniska skäl kommer det att vara nödvändigt att i mitten av juli rösta om lagen igen. Ett lagförslag om tillhandahållande av prövningar/integritetskontroller av nuvarande/framtida HCJ-medlemmar ska antas i mitten av juli.

Ruta 5 – Kommissionens stöd för systemet för hantering av e-ärenden

Ukrainas president antog i juni 2021 den lag som la den rättsliga grunden för systemet för hantering av e-ärenden i organen för korruptionsbekämpning och i de övriga brottsbekämpande myndigheter i Ukraina. Systemet för hantering av e-ärenden kommer att främja öppenheten och effektiviteten i brottsutredningar och minska risken för korruption.

71. I institutionerna för korruptionsbekämpning ingår domare, åklagare och utredare som väljs efter ett strikt förfarande, inbegripet en integritetskontroll. Institutionerna har även en exklusiv jurisdiktion att döma i korruptionsfall på hög nivå och särskilda undersökningsverktyg. Dessa organ har tack vare detta, kraftig kapacitetsuppbyggnad och it-stöd inlett sin verksamhet och börjat få trovärdiga resultat.

Sedan HACC inledde sin verksamhet i slutet av 2019 har redan fler än 34 domar avkunnats, däribland ändamålsenliga fängelsestraff. Många fler fall håller på att avslutas och utfallen förväntas utfärdas snart.

Det tar tid att uppnå resultat i komplicerade korruptionsfall. Dessutom ledde covid-19 till att många förhandlingar drog ut på tiden.

Det bör också noteras att till följd av att systemet för redovisning av tillgångar togs i drift (en del av EU:s villkor enligt MES och avtalet om statsbyggande) valde hundratals domare att säga upp sig från sina befattningar under 2016–2018 snarare än att genomgå kvalifikationsutvärderingen eller redovisa av tillgångar (t.ex. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. Beslutet fattades på grundval av både de befintliga framstegen och de åtaganden som de ukrainska myndigheterna förbundit sig till. EU-stödet för korruptionsbekämpning i Ukraina fick ökad uppmärksamhet och åtaganden från de ukrainska myndigheternas tack vare riktmärkena för korruptionsbekämpning.

Ruta 6 – Exempel på villkor/riktmärken för korruptionsbekämpning som har bedömts vara problematiska

Bedömningen grundades på en kombination av Ukrainas framsteg och starka åtaganden. När bedömningen genomfördes fanns det positiva resultat vad gäller genomförandet av den antagna lagstiftningen mot korruption, särskilt upprättades NABU, chefen utsågs, myndigheten anställde och utbildade, NACP:s styrelse valdes och SAPO:s chef utnämndes. Efter att ha lagt denna grund var det inte långt till kvar till genomförandet.

I den sjätte rapporten om Ukrainas framsteg när det gäller uppfyllandet av kraven i färdplanen för viseringsliberalisering anges den positiva utvecklingen i kampen mot korruption. Det anges tydligt att "[d]e framsteg som konstaterades i den femte rapporten när det gäller bekämpning av korruption, framför allt på det rättsliga och det institutionella området, har fortsatt". För mer information se även det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten, SWD(2015) 705 final – s. 14–16. I rapporten anges Ukrainas åtaganden. I den sjätte rapporten skrivs att "[p]å grundval av dessa åtaganden anses riktmärket för korruptionsbekämpning ha uppfyllts" i syfte att uppmuntra Ukraina till att uppfylla dessa åtaganden. Slutsatsen att riktmärket uppfyllts grundas dock också i de framsteg som nämndes på sidorna 5–6 (och som redogörs för i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar på sidorna 14–16).

Det viktiga begreppet i fråga om uppfyllandet av detta villkor var om systemet i november 2016 (*och inte under 2018 när beslutet om MES III fattades*) var effektivt. Med tanke på systemets komplexitet kunde frågan om huruvida hela systemet var effektivt inte besvaras på ett enkelt sätt och med hjälp av matematisk precision. Det fanns med andra ord viss marginal för skönsmässig bedömning i uppskattningen. Med grund i sakförhållandena att det elektroniska systemet togs i drift den 1 september 2016 och att 103 268 årliga redovisningar redan hade lämnats in till systemet fram till och med den 30 oktober 2016 samt att redovisningar var offentligt tillgängliga på NACP:s webbplats, ansåg kommissionen att, utan att överträda sitt utrymme för skönsmässig bedömning, systemet var effektivt. Denna uppskattning gjordes inte lätt, utan grundades på, utöver ovannämnda sakförhållanden, bedömningen av externa experter. Det fanns inga faktiska uppgifter i november 2016 som skulle leda till slutsatsen att kommissionen eller andra berörda aktörer som var med och fattade beslutet skulle ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

Fokus för villkoret ligger på upprättandet och den oberoende driften av NABU, SAPO och NACP. När bedömningen av överensstämmelsen genomfördes hade alla tre institutioner upprättats och var funktionellt oberoende. Institutionernas oberoende från politisk inblandning kunde inte bedömas då och behöver fortlöpande bekräftas på nytt.

76. Kommissionen anser att systemet för redovisning av tillgångar inte erkänns tillräckligt. Redovisning av tillgångar är ett kraftfullt verktyg för att förhindra korruption. Redovisningarna utgör inte enbart grunden till möjliga brottsutredningar. Revisionsrättens bedömning underminerar därmed den indirekta inverkan från och de positiva effekterna av redovisning av tillgångar som förebyggande verktyg, exempelvis fungerade den offentligt tillgängliga redovisningen av tillgångar som en huvudsaklig källa för (de internaliserade) valpanelernas arbete vid bedömningen av kandidaternas integritet (offentliga rådet med internationella experter /HACC-domare 2018, val av NACP-chef 2019 och det pågående valet av SAPO-chef 2020/2021). Skyldigheten att offentliggöra redovisningen av tillgångar ledde dessutom redan till att hundratals domare sa upp sig från sina befattningar under 2016 och senare. Även civilsamhället och undersökande journalister använder ofta de tillgängliga redovisningarna av tillgångar i arbetet med att avslöja korruption och organiserad brottslighet.

När det kommer till effektiviteten hos systemet för redovisning av tillgångar genomfördes några uppdateringar av systemet och verifieringsreglerna, vilket har gjort systemet effektivare. NACP:s ledning valdes dessutom ut under medverkan av internationella experter, vilket säkerställde NACP:s oberoende och aktivitet under den senaste tiden, bland annat i fråga om verifiering av redovisade tillgångar.

77. I fråga om strategin för bekämpning av korruption för 2018–2020 skulle den strategin, trots ett antal brister, ha bidragit till framsteg, vilket är anledningen till att särintressen hade visat sådant starkt motstånd. EU beslutade under dessa omständigheter att stödja strategin, trots att den var lång från perfekt. Den samlade bedömningen av en strategi kan vara positiv trots att inte allt eller alla rekommendationer beaktas.

Detta stöd och insisterande var dock inte tillräckligt starkt för att säkerställa att antagandet.

Det finns en gräns på hur mycket EU kan inverka på suveräna tredjeländers strategier.

78. EU drog tillfälligt in stödet för EUACI till ett av projektets viktigaste stödinstitutioner (NACP, när risken [även den för dess anseende] blev för hög).

79. Genom projekt 12 (EUACI) tillhandahölls direktstöd för omstruktureringen av NACP i form av lagstiftningsrådgivning om de antagna lagarna samt nominering av internationella experter och upprättande av fullständigt sekretariatstöd för urvalskommittén.

80. Det ukrainska parlamentet antog den 29 juni 2021 lagen om återupprättande av ett avskräckande sanktionssystem för underlåtenhet att lämna in redovisningar och för att lämna in falska redovisningar.

82. NABU förlitar sig på den statliga finansiella tillsynsmyndighetens analystjänster, och samarbetet mellan de två myndigheterna har stärkts med stöd av EUACI (se rapporten om slutliga resultaten av EUACI, s. 38).

Vad gäller Ukrainas nationella säkerhetstjänst håller det ukrainska parlamentet, med starkt stöd från EU, på att behandla en lag om genomgripande om reformering av denna institution.

83. SAPO är rättsligt och operativt oberoende av riksåklagarämbetet, och har befogenhet att genomföra sitt mandat självständigt. För tillfället genomförs dock ett begränsat antal av chefens funktioner av riksåklagaren eftersom det inte finns en chef för SAPO.

Kommissionen stödjer den pågående processen för val av ny SAPO-chef genom att nominera internationella experter till urvalskommittén samt det sekretariatstöd till experterna i kommittén som tillhandahålls genom EUACI.

84. HACC bildades till slut till följd av envisa politiska påtryckningar från EU och andra internationella partner, i synnerhet Internationella valutafonden och G7.

Hittills har HACC avkunnat 38 domar (33 fällande domar och 5 frikännande domar) och fler 200 fall väntar på utslag. Detta är en kraftig ökning av prövningar av fall på hög nivå jämfört med hur situationen såg ut innan HACC inledde sin verksamhet.

86. HACC sedan juni 2021 avkunnat 38 domar, varav 33 var fällande domar och 5 var frikännande domar.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

89. Under de senaste fem åren har EU spelat en viktig roll i upprättandet av den rättsliga och institutionella ram som krävs för bekämpning av korruption på hög nivå (storskalig korruption), i den praktiska driftsättningen av denna ram, vid uppgraderingen och säkerställandet av ett öppnare system för offentliga upphandlingar samt vid bidragandet till ett livfullt civilsamhälle och ett undersökande journalistiskt samfund. Alla dessa tillvägagångssätt är avgörande i kampen mot korruption på hög nivå (storskalig korruption). De särskilda institutionerna för korruptionsbekämpning har också börjat uppnå trovärdiga resultat i fråga om komplicerade korruptionsfall på hög nivå trots att den särskilda straffrättsliga kedjan färdigställdes först i slutet av 2019 och att covid-19 hade en negativ inverkan på förhandlingarna.

90. Se våra svar på punkt IV och andra punkter i sammanfattningen ovan och på punkterna 22–37 ovan. I fråga om ”en modell för att begränsa inresor” införde unionen restriktiva åtgärder för förskingring i Ukraina under 2014 för att förenkla återvinningen av tillgångar genom att frysa tillgångarna till personer som är föremål för brottmålsprocesser i Ukraina för förskingring av den ukrainska statens medel. Den här modellens tillämpningsområde är riktad och omfattar fall där offentliga medel eller resurser förskingrats och den ukrainska staten lidit finansiellt mätbar skada.

Åtgärderna innehåller inte reseförbud eftersom de inte omfattar förskingring av sanktioner.

91. EUACI inriktades mest in på kampen mot storskalig korruption. De flesta av de institutioner för korruptionsbekämpning som stöddes genom programmet arbetar uteslutande med storskalig korruption. Se även svaren ovan (t.ex. 29).

Rekommendation 1– Utforma och vidta specifika åtgärder som riktar in sig på storskalig korruption

- a) Utrikestjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation.
- b) Utrikestjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation.
- c) Utrikestjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation.

Rekommendation 2 – Bedöma och justera omfattningen av sitt stöd till det civila samhällets organisationer och undersökande journalistik

- a) Kommissionen godtar denna rekommendation.
- b) Kommissionen godtar denna rekommendation.

Rekommendation 3 – Bidra till att ta bort hinder för fri och rättvis konkurrens

- a) Kommissionen godtar denna rekommendation.
- b) Kommissionen godtar denna rekommendation.
- c) Kommissionen godtar denna rekommendation.

94. Det är allmänt accepterat att yrkesverksamma och forskare inom området fortfarande står inför begränsningar och varaktiga utmaningar vid mätning av korruption och huruvida framsteg i insatserna mot korruption har någon verkan. I ett pilotprojekt håller OECD:s nätverk för korruptionsbekämpning på att inom ramen för programmet *EU for Integrity* för bekämpning av korruption prova mycket detaljerade resultatindikatorer för bekämpning av korruption i flera länder, däribland Ukraina. Detta fortsätter dock vara ett komplicerat område med långsamma framsteg eftersom det är svårt att direkt mäta korruption. Den aktuella tendensen är att ofta förlita sig på indirekta mätningar genom standardindikatorer som är sammanhangsspecifika men observerbara och som går att agera utifrån.

EUAM Ukraina följer de riktlinjer för rapportering som EU-medlemsstaterna enats om. Uppdragets effekter och framsteg rapporteras var sjätte månad till Europeiska utrikestjänsten/den civila planerings- och ledningskapaciteten och godkänns av EU-medlemsstaterna. Före förlängningen av varje mandat genomförs dessutom en omfattande operativ bedömning och en strategisk granskning. Utrikestjänsten arbetar för närvarande på en metod för konsekvensbedömning av GSFP-uppdragets effekter på medellång och lång sikt.

Rekommendation 4 – Förbättra övervakning och rapportering för att informera och vidta korrigerande åtgärder vid behov

a) Kommissionen godtar delvis rekommendationen: de föreslagna fördefinierade (verifierbara) målen och indikatorerna kan endast ingå i rapporteringen när det är möjligt.

Rapporteringen och övervakningen genomförs redan intensivt, vilket kräver betydande administrativa resurser. Vid rapportering och övervakning (t.ex. rapporten om genomförandet av Ukrainas associering eller andra rapporter inom ramen för den överenskomna förvaltningen av associeringsavtalet, t.ex. inom ramen för underkommittén för rättsliga och inrikes frågor) följs allmänt överenskomna regler/metoder för grannskapsländer (och andra länder) som omfattar samtliga reformområden i detalj, däribland de områden som är relevanta i kampen mot korruption på hög nivå. Flexibiliteten är begränsad (och det skulle inte heller bidra med något mervärde) för att införa ett särskilt övervakningssystem i Ukraina i sådana fall.

I fråga om övervakning inom ramen för upphävandemekanismen kommer man att använda en annan metod i den fjärde rapporten om upphävandemekanismen, som förväntas antas under 2021, med medlemsstaternas bidrag och ökade insatser för att utförligare bedöma det fortlöpande uppfyllandet av viseringliberaliseringens riktmärken för länder som ingår i det östliga partnerskapet.

b) Kommissionen godtar denna rekommendation.

97. Högsta kvalifikationskommissionen för domare förväntas upprättas enligt lagstiftning som för närvarande är föremål för andra behandlingen hos Rada (Ukrainas parlament). Detta organ kommer att ha i uppdrag att pröva de återstående domarna.

98. Att den ständiga kampen för att bevara den institutionella ramen för bekämpning av korruption på hög nivå pågår innebär att ramen är effektiv och att det finns möjlighet att den utmanar särintressen.

Rekommendation 5 – Framhålla integritet och åtaganden för reformer vid tillhandahållande av stöd för kapacitetsuppbyggnad för institutioner

a) Kommissionen godtar denna rekommendation.

b) Kommissionen godtar denna rekommendation.

99. Såsom vi angav i svaret på ruta 5 ovan, antog Ukrainas president i juni 2021 den lag som la den tydliga rättsliga grunden för att lansera systemet för hantering av e-ärenden i organen för korruptionsbekämpning och i de övriga brottsbekämpande myndigheter i Ukraina. Systemet för hantering av e-ärenden kommer att främja öppenheten och effektiviteten i brottsutredningar och minska risken för korruption.

Rekommendation 6 – Stödja digitalisering av register

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Rekommendation 7 – Fastställa strängare villkor för kommissionens stöd

a) Kommissionen godtar denna rekommendation.

Den straffrättsliga reformen, reformen av åklagarväsendet och förvaltningen av institutionerna för korruptionsbekämpning har utgjort en integrerad del av de strukturpolitiska villkoren som åtföljer de

makroekonomiska stödprogrammen för Ukraina. Med tanke på de återstående utmaningarna förväntas det att dessa delar av reformen kommer att fortsatt vara en del av eventuella framtida villkor för makroekonomiska stödprogram.

b) Kommissionen godtar denna rekommendation.
