

Erityiskertomus

Laajamittaisen korruption vähentäminen Ukrainassa:

useita EU:n aloitteita toistaiseksi laihoihin tuloksin



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I-XI
Johdanto	01-14
Ukraina: EU:n strateginen kumppani	01-03
Korruptio Ukrainassa	04-09
EU:n tuki Ukrainalle	10-14
Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa	15-20
Huomautukset	21-88
1. EU:n strategiassa ei erityisesti huomioitu laajamittaisen korruption torjuntaa ja strategian vaikutusta oli vaikea seurata	21-49
1.1. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio eivät erityisesti painottaneet laajamittaisen korruption torjuntaa	22-37
1.2. Kilpailunvastaisten rakenteiden ja kilpailunvastaisen toiminnan torjumiseksi tarjotulla EU:n tuella saavutettiin vain vähän tuloksia	38-43
1.3. Komissio ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio Ukrainassa seuraavat tukeaan, mutta odotettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota	44-49
2. EU:n tuki oikeuslaitoksen uudistukseen: tulokset ovat riittämättömiä	50-69
2.1. Valmiuksien kehittämisen hankkeista on ollut odotettua vähemmän hyötyä	51-59
2.2. EU:n tuki oikeuslaitoksen uudistukseen ei ole tavoittanut keskeisiä instituutioita ja tukeen kohdistuu yhä takaiskuja	60-63
2.3. Korruption torjumiseen tarkoitettujen digitaalisten välineiden kehittämiseen liittyvän komission tuen esteenä ovat tietojen laatuongelmat ja muutos- ja uudistusvastaisuus	64-69
3. Komissio tuki korruption vastaisia elimiä, mutta niiden on vaikea saavuttaa odotetut tulokset	70-88
3.1. Komissio tuki korruption vastaista uudistusta lähinnä asettamalla ehtoja, mutta sen arvio edistyksestä oli edelleen harkinnanvarainen	71-73
3.2. EU:n avulla perustetuilla korruption vastaisilla elimillä on edelleen vaikeuksia odotettujen tulosten aikaansaamisessa	74-88

Johtopäätökset ja suositukset

89-102

Liitteet

Liite I – Suorat ulkomaiset investoinnit (FDI), 2016–2019

Liite II — Tarkastetut ohjelmat ja hankkeet

Liite III – Korruption torjunta Ukrainassa on edistynyt vain vähän

Liite IV – Ukrainan edistyminen oikeusvaltioperiaatteen indikaattorien osalta, 2012–2019

Liite V – Edistyminen kilpailukykyindikaattorien osalta, 2015–2020

Liite VI – EU:n osallistuminen kilpailun edistämiseen Ukrainassa

Liite VII – EU:n ja Euroopan unionin neuvontaoperaation toimien riittävyys ja hyödyllisyys uudistusten edistämisessä

Liite VIII – Perustuslakituomioistuimen tuomareiden ja korkean tuomioistuinneuvoston jäsenten nimittäminen

Lyhenteet

Sanasto

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Ukraina on vuosien ajan kärsinyt korruptiosta ja erityisesti laajamittaisesta korruptiosta. EU on tukenut monia uudistuksia oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi ja korruption torjumiseksi Ukrainassa.

II Vaikka EU:n keskeisissä asiakirjoissa mainitaan korruption torjunta, niissä ei oteta nimenomaisesti esiin laajamittaista korruptiota. Laajamittaisella korruptiolla tarkoitetaan korkealla tasolla tapahtuvaa vallan väärinkäyttöä, joka hyödyttää harvoja ja aiheuttaa vakavaa ja laajaa vahinkoa yksilöille ja yhteiskunnalle. Tällaisen korruption perimmäisenä syynä ovat oligarkit ja omien etujen edistäminen. Laajamittainen korruptio ja sääntelyvallankaappaus estävät kilpailua ja kasvua ja haittaavat demokraattista prosessia.

III Korruption ennaltaehkäiseminen ja torjuminen muodostavat yhden monista tavoitteista, joita EU:n Ukrainalle tarjoamaa apua varten on määritetty. Komissio ja Ukrainaa koskeva Euroopan unionin neuvontaoperaatio tukivat oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen sitoutuneiden elinten valmiuksien kehittämistä, erityisesti vastaperustettuja korruption vastaisia elimiä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin laajamittaiseen korruptioon, sillä se on merkittävin este oikeusvaltioperiaatteen toteutumiselle ja talouskehitykselle Ukrainassa. Tarkastuksessa selvitettiin, ovatko Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio arvioineet vaikuttavasti Ukrainan erityislaatuista tilannetta laajamittaisen korruption osalta ja ryhtyneet tarvittaviin toimiin uudistusten tukemiseksi. Tarkastuksessa keskityttiin EU:n panokseen, joka kohdistui oikeuslaitokseen liittyviin ja korruption vastaisiin uudistuksiin vuosien 2016–2019 toteutusjaksolla.

IV Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat nähneet korruption monialaisena painopisteenä ja kohdistaneet sen torjuntaan rahoitusta ja toimia useiden eri alojen kautta. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsi yleisesti ottaen, että tässä lähestymistavassa ei painotettu laajamittaista korruptiota riittävässä määrin. Vaikka EU on auttanut vähentämään mahdollisuuksia korruptioon, laajamittainen korruptio on Ukrainassa yhä keskeinen ongelma. Oikeuslaitoksen uudistus kokee takaiskuja, korruption vastaiset elimet ovat uhattuna, luottamus näihin elimiin on edelleen vähäistä ja laajamittaisesta korruptiosta on annettu vain vähän tuomioita. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat nähneet korruption vähentämisen monialaisena kysymyksenä, mutta ne eivät ole suunnitelleet eivätkä panneet täytäntöön erityistä strategiaa, jolla torjuttaisiin laajamittaista korruptiota. Tilintarkastustuomioistuimen

tutkimissa hankkeissa ei keskitytty pelkästään laajamittaisen korruption torjumiseen, mutta puolella hankkeista oli joitakin toimia, joilla ongelmaan puututtiin epäsuorasti.

V Komission tuki kansalaisyhteiskunnan hankkeille ja riippumattomalle journalismille oli oleellinen toimenpide, jonka avulla voitiin varmistaa avoimuus ja paljastaa korruptoituneita käytäntöjä.

VI Komissio tuki monopolinvastaisen komitean toimintaa ja valtion omistamien yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän uudistuksia, mutta alun perin keskiössä oli Ukrainan lainsäädännön yhdenmukaistaminen EU:n normien ja periaatteiden kanssa eikä niinkään kilpailulainsäädännön täytäntöönpano.

VII Komissio ja Ukrainaa koskeva Euroopan unionin neuvontaoperaatio ovat tarjonneet paljon apua oikeuslaitoksen uudistuksiin. Lukuisten tuomareiden, syyttäjien ja oikeushallinnon elinten jäsenten osalta on kuitenkin vielä tehtävä lahjomattomuusselvitys. Komissio auttoi myös erityisten korruption vastaisten elinten perustamisessa ja kehittämisessä. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kuitenkin, että Ukrainan nykytilanteen takia tällaisten elinten kestävyys on vaarassa, sillä ne tukeutuvat edelleen oikeus- ja syyttäjälaitokseen ja lainvalvonnan aloihin, joita ei ole uudistettu.

VIII EU:n hankkeilla tuettiin myös useiden korruption ehkäisemiseen tarkoitettujen digitaalisten välineiden luomista, mutta monet välineistä edellyttävät kansallisilta viranomaisilta lisää sitoutumista. Nykyisin ei ole olemassa luotettavia tietokantoja, minkä tiedetään heikentävän tällaisten välineiden tehokkuutta ristiintarkastusten ja avoimuuden kannalta. EU:n hankkeissa haetaan parhaillaan ratkaisua näihin ongelmiin.

IX EU:n ehtojen koordinointi muiden avunantajien kanssa on ollut osaltaan merkityksellistä Ukrainan perustuslain muuttamisessa, oikeudellisen kehyksen vahvistamisessa ja eri elinten perustamisessa. Komissio olisi kuitenkin voinut enemmän turvautua ehtojen käyttöön tukeakseen oikeusalan uudistusta.

X EU:lla on käytössä hankkeiden seuranta- ja arviointijärjestelmä. Tarkastukseen kuuluvista hankkeista noin joka toisen kohdalla on kuitenkin vaikeaa arvioida, miten paljon hankkeilla edistettiin korruption eri lajien torjumista, koska tulokset eivät ole mitattavissa (lähtötasojen, tavoitearvojen ja olennaisten indikaattorien puuttumisen takia) ja koska niissä viitataan tuotoksiin ja toimiin.

XI Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näiden päätelmien perusteella, että Euroopan ulkosuhdehallinnon, Ukrainaa koskevan Euroopan unionin neuvontaoperaation ja komission olisi

- o suunniteltava ja pantava täytäntöön erityistoimia, jotka kohdistuvat laajamittaiseen korruptioon
- o arvioitava ja mukautettava kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja tutkivalle journalismille tarjoamansa tuen laajuutta
- o osallistuttava vapaan ja reilun kilpailun esteiden poistamiseen
- o parannettava seuranta- ja raportointia tiedottamista ja tarvittavien korjaavien toimien tekemistä varten
- o painotettava lahjomattomuutta ja sitoutumista uudistuksiin tukiessaan valmiuksien kehittämistä
- o tuettava rekisterien digitalisaatiota
- o säädettävä tiukemmista ehdoista komission tueksi.

Johdanto

Ukraina: EU:n strateginen kumppani

01 Ukraina on EU:n geopoliittinen ja strateginen kumppani¹. Se on yksi Euroopan suurimmista maista pinta-alaltaan ja väestöltään ja myös yksi EU:n rajanaapureista. Viime vuosina EU:hun on muuttanut paljon ukrainalaisia².

02 EU on tukenut yli 20 vuoden ajan Ukrainaa sen uudistussuunnitelmissa matkalla kohti taloudellista yhdentymistä ja syvempiä poliittisia suhteita. Ukraina on ollut osa Euroopan naapuruuspolitiikkaa vuodesta 2003. Ukraina ja EU aloittivat neuvottelut assosiaatiosopimuksesta (AA) ja pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppa-alueesta (DCFTA) vuonna 2007. Ukraina keskeytti marraskuussa 2013 AA/DCFTA-sopimuksen tekemisen, mistä käynnistyi Euromaidan-vallankumous vuonna 2014³. AA/DCFTA-sopimus allekirjoitettiin lopulta kesäkuussa 2014, ja se tuli voimaan syyskuussa 2017. Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on lähentää Ukrainaa ja EU:ta syvempien poliittisten suhteiden, vahvempien taloudellisten yhteyksien ja yhteisten arvojen kunnioittamisen avulla.

03 Maaliskuussa 2014 Venäjä liitti Krimin ja Sevastopolin itseensä ja Itä-Ukrainassa alkoi aseellinen selkkaus. Tämän seurauksena EU otti käyttöön rajoittavia toimenpiteitä niitä tahoja vastaan, jotka olivat vastuussa Ukrainan alueellista koskemattomuutta, itsemääräämisoikeutta ja itsenäisyyttä loukkaavista toimista.

Korruptio Ukrainassa

04 Ukrainassa on ollut jo kauan korruptiota, jota esiintyy sekä vähäisenä että laajamittaisena. Vähäinen korruptio on laajalle levinnyttä, ja suuri osa väestöstä hyväksyy sen lähes väistämättömänä ilmiönä. Kansalaiset oikeuttavat usein osallistumisensa vähäiseen korruptioon toteamalla, että korkean tason virkamiehet ja

¹ Euroopan ulkosuhdehallinto [EU-Ukraine relations – factsheet](#), 2020, ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. helmikuuta 2021 EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanosta, 2021.

² Euroopan ulkosuhdehallinto: [Interview of the High Representative/Vice-President Josep Borrell with Ivan Verstyuk of Novoe Vremya](#), 21. syyskuuta 2020.

³ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 32/2016: [EU:n tuki Ukrainalle](#), kohta 7.

oligarkit ovat osallisia lahjontaan paljon laajemmassa mittakaavassa⁴. Asiantuntija-arvioiden mukaan Ukrainassa menetetään vuosittain valtavia summia – kymmeniä miljardeja dollareita – korruption vuoksi⁵.

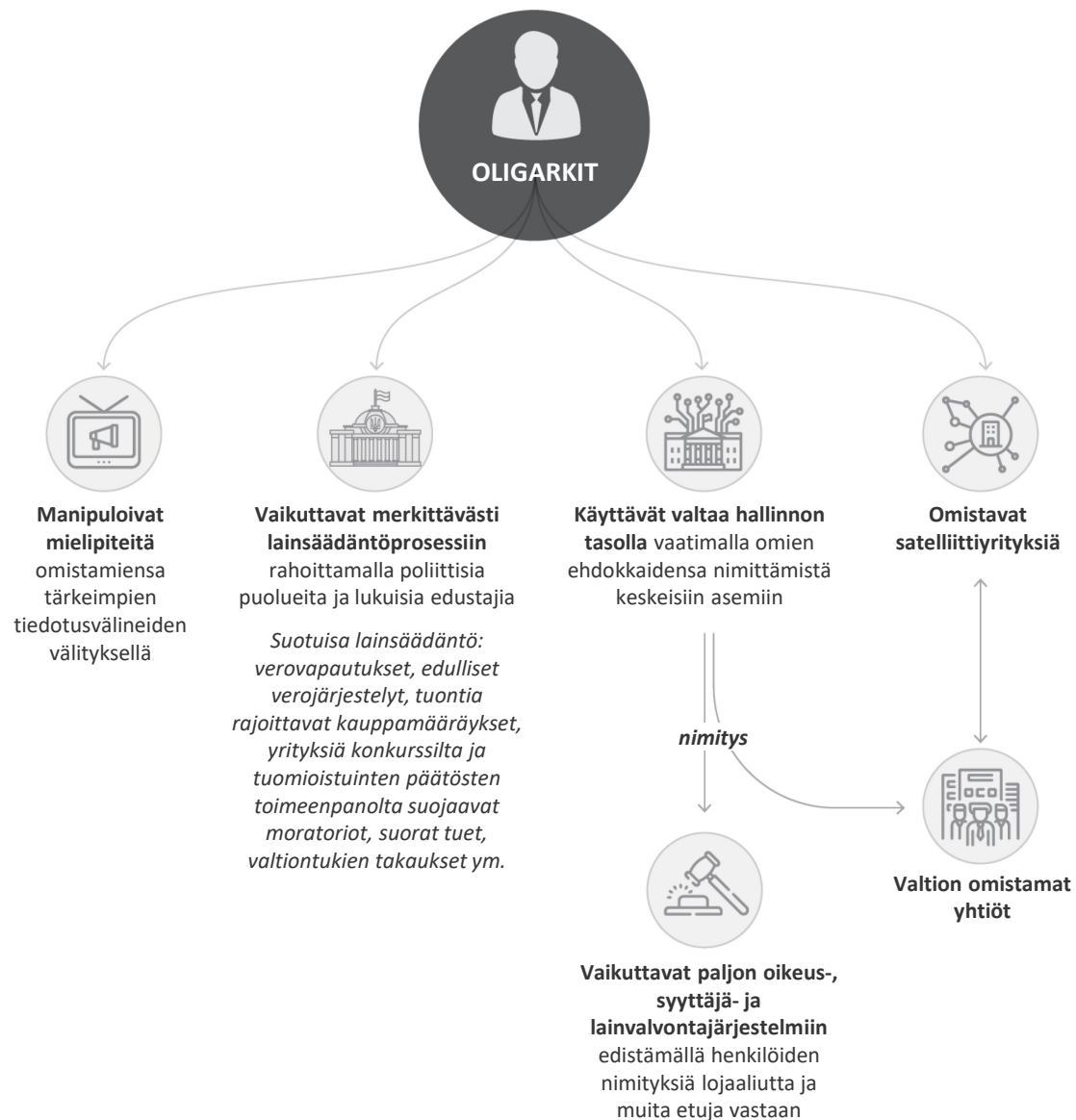
05 Transparency International määrittelee laajamittaisen korruption korkealla tasolla tapahtuvaksi vallan väärinkäytöksi, joka hyödyttää harvoja monien kustannuksella ja aiheuttaa vakavaa ja laajaa vahinkoa yksilöille ja yhteiskunnalle. Ukrainassa korruptio perustuu epämuodollisiin yhteyksiin hallinnon viranhaltijoiden, parlamentin jäsenten, syyttäjien, tuomarien, lainvalvontaviranomaisten, valtion omistamien yritysten johtajien ja poliittisia yhteyksiä omaavien henkilöiden/yritysten välillä (katso [kaavio 1](#)). Valtion omistamia yrityksiä on noin 3 500 keskustasolla ja 11 000 kuntatasolla⁶.

⁴ USAID: [Changing corrupt behaviours assessment: addressing everyday corruption in Ukraine](#), 2015, s. 7.

⁵ Centre for Economic Strategy: [How much does the budget lose due to the lack of good governance?](#), 2018, s. 41.

⁶ Chatham House: [Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?](#), 2018, s. 23. Strategic Advisory Group for Support of Ukrainian Reforms: [Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next](#), 2019, s. 115.

Kaavio 1 – Laajamittaista korruptiota edistävä järjestelmä Ukrainassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin useiden lähteiden perusteella⁷.

⁷ IMF: *Government of Ukraine Report on the Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary*, 2014, s. 4, 9 ja 20;
 OECD 4th monitoring result: *Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, s. 8;
 IMF:n maaportti nro 17/84, kohta 32;
 Stiftung Wissenschaft und Politik: *Deoligarchisation' in Ukraine, Promising Visions, Murky Realities*, 2016, s. 1–2 ja 4–5;
 Survival of the richest: how oligarchs block reforms in Ukraine, 2016, s. 3–8;
 ECFR: *Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky*, 2019,

06 Ukrainan korruptiolle pidetään ominaisena sääntelyvallankaappausta, jossa vaikutusvaltaisen poliittisen ja taloudellisen eliitin ryhmittymät muodostavat pyramidirakenteen, joka vaikuttaa kaikkialla julkisissa elimissä ja taloudessa⁸. Sekä kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) että Ukrainan hallitus ovat tuoneet esiin, että omien etujen tavoittelusta on aiheutunut vastusta rakenneuudistuksille⁹. Heikosta oikeusvaltioperiaatteesta ja laajalle levinneestä oligarkkien vaikutuksesta johtuva laajamittainen korruptio on EU:n arvojen vastaista ja merkittävä este Ukrainan kehitykselle¹⁰. Laajamittainen tai korkean tason korruptio on siellä kilpailun ja kasvun este, haitta demokraattiselle prosessille ja perusta laaja-alaiselle vähäiselle korruptiolle.

07 Lisäksi tutkivat journalistit ovat julkaisseet säännöllisesti artikkeleita oligarkkien laittomista rahoitusvirroista (myös rahanpesusta ulkomailla), jopa EU:ssa¹¹. Eräässä raportissa arvioidaan, että offshore-yritysten kautta toteutetun veronkierron kustannukset ovat vähintään miljardi euroa vuodessa¹².

08 Ulkomaisten sijoitusten kolme merkittävintä estettä pysyivät Ukrainassa samoina vuodesta 2016 vuoteen 2020¹³: laajalle levinnyt korruptio, puutteellinen luottamus

s. 5–6, 8, 11, 13–14; ja

Jacques Delors -instituutti: [Supporting Ukraine's difficult path towards reforms](#), 2015, s. 7.

⁸ IMF:n [maaraportti nro 17/84](#), 2017, s. 15.

⁹ Ks. IMF: [Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary](#), heinäkuu 2014, kohta 7;

IMF: [maaraportti nro 17/83](#), huhtikuu 2017 ja

Financial Times: [Ukraine courts cannot be allowed to throw out anti-corruption gains](#), Volodymyr Zelensky, 1. marraskuuta 2020.

¹⁰ Atlantin neuvosto: *Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine*, 2007, s. 5, ja IMF:n [maaraportti nro 17/84](#), 2017, s. 5, 6 ja 15.

¹¹ Tutkivien journalistien kansainvälinen yhteenliittymä: *With Deutsche Bank's help, an oligarch's buying spree trails ruin across the US heartland* ja *'Enough is enough': How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing*, 2020.

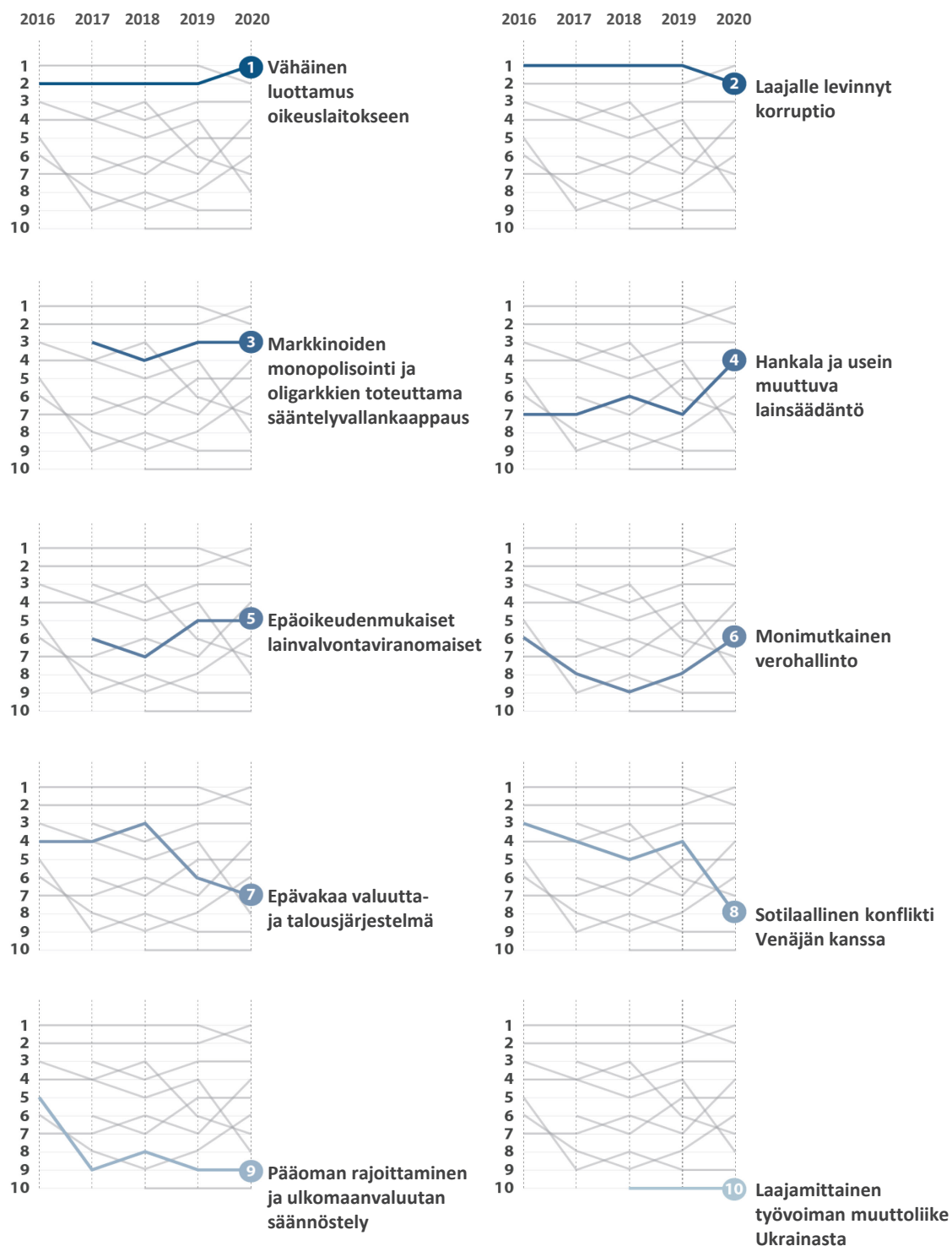
¹² *Profit shifting in Ukraine's iron ore exports*, 2018, s. 3.

Institute of Social and Economic Transformation: [Comparative analysis of the fiscal effect of tax evasion/avoidance instruments in Ukraine](#), 2020, s. 44.

¹³ Dragon Capital and the Centre for Economic Strategy, [Foreign Investor Survey](#), marraskuu 2020 ja European Business Association, [Investment Attractiveness Index First Half of 2020](#).

oikeuslaitokseen sekä markkinoiden monopolisointi ja oligarkkien sääntelyvallankaappaus (katso [kaavio 2](#)). Ulkomaiset suorat sijoitukset ovat pysyneet Ukrainassa viime vuosina vuotta 2016 alemmalla tasolla (katso [liite I](#)).

Kaavio 2 – Ulkomaisten sijoitusten suurimmat esteet Ukrainassa: 2016–2020

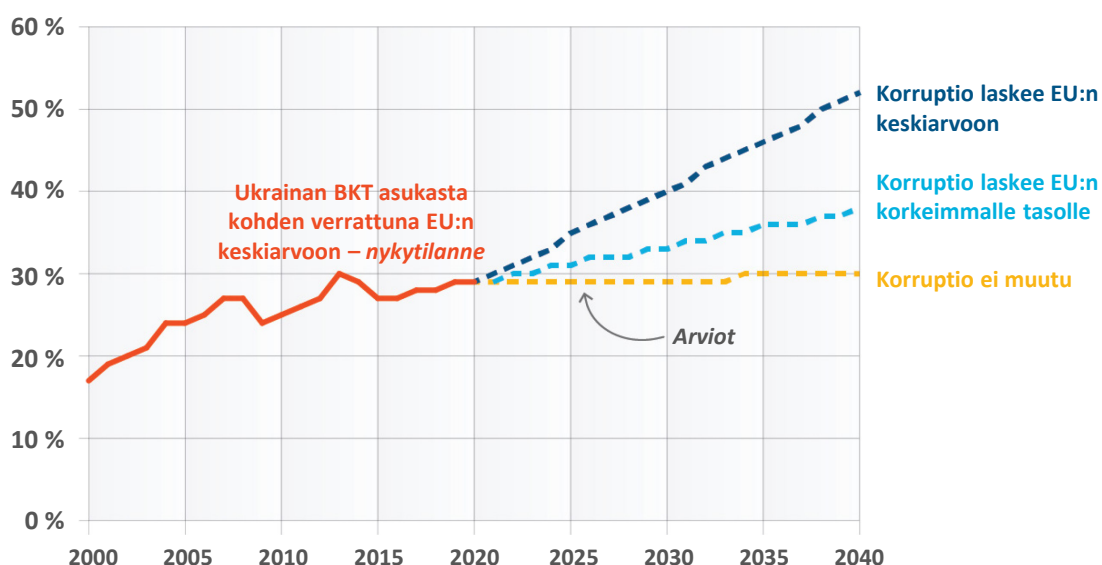


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ulkomaisia sijoittajia koskevan tutkimuksen 2020 (Euroopan talousyhdistys, Dragon Capital, taloudellisen strategian keskus) perusteella.

09 Monissa, varsinkin IMF:n, tutkimuksissa (ks. [kaavio 3](#)) on projisoitu vastaavuutta yhtäältä laajalle levinneen korruption vähentämisen ja toisaalta talouskasvun ja siihen liittyvien, kansalaisten elämään kohdistuvien, parannusten välillä. Eri sidosryhmät¹⁴ ovat yhtä mieltä siitä, että Ukrainassa ei voi tapahtua todellista muutosta, jos omien etujen tavoittelun vaikutusta ei torjuta.

Kaavio 3 – Korruption vähentäminen nopeuttaa taloudellista lähentymistä EU:n kanssa (IMF:n tutkimus)

Ukrainan BKT asukasta kohden verrattuna EU:n keskiarvoon
(%, BKT mitattuna ostovoimapariteettina)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Ukrainaa koskevan IMF:n maaraportin nro 17/84 – huhtikuu 2017 kaavion 6 ja IMF:n World Economic Outlook Database -tietokannan, lokakuu 2020, perusteella.

EU:n tuki Ukrainalle

10 Ukraina kuuluu EU:n itäisen kumppanuuden¹⁵ maihin. EU:n ja Ukrainan yhteisenä tavoitteena on jatkaa taloudellista yhdentymistä ja poliittista assosiaatiota. EU:lla on näin ollen useita painopisteitä (hyvä hallinto, talous, kauppa, energia, ilmastonmuutos,

¹⁴ Maailmanpankki: [Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity](#), 2017, kohdat 9 ja 19;
IMF: [Statement by the IMF Managing Director on Ukraine](#), 2019; ja
OECD: 4th monitoring result [Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises](#), 2018, s. 16.

¹⁵ Itäinen kumppanuus.

liikkuvuus, kansalaisyhteiskunta ja humanitaarinen apu), joita on käsiteltävä paitsi taloudellisen yhteistyön myös poliittisen vuoropuhelun keinoin. Ukraina on Euroopan naapuruusvälineen toiseksi suurin edunsaajamaa. Komissio on myöntänyt kaiken kaikkiaan noin 5,6 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA) ohjelmiin ja 2,2 miljardia euroa eri tukiohjelmiin vuodesta 2014 alkaen. Komissio myös takaa 4,4 miljardin euron arvosta Euroopan investointipankin myöntämiä lainoja. EU on Ukrainan suurin avunantaja¹⁶.

11 Euroopan naapuruusvälineen rahoituksen on oltava oikeusvaltioperiaatteen mukaista¹⁷. Kyse on EU:n perusarvosta¹⁸ ja EU:n ulkopoliittikkaa ohjaavasta periaatteesta¹⁹. Lisäksi EU:n ja Ukrainan välisessä AA/DCFTA-sopimuksessa mainitaan oikeusvaltioperiaate ja korruption torjunta keskeisiksi tekijöiksi osapuolten välisen yhteistyön vahvistamisessa²⁰.

12 Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja komissio ovat puuttuneet korruptioon monitahoisen poliittisen ja toimintapolitiikkaa koskevan vuoropuhelun ja hanketoimien avulla sekä asettamalla ehtoja budjettituen ja makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmissa. Kun korruption vastaiset lait mitätöitiin vuonna 2010, EU asetti viisumivapauden ehdoksi vertailuarvojen noudattamisen sekä korruption vastaisen lainsäädännön hyväksymisen ja korruption vastaisten elinten perustamisen²¹.

13 Euroopan ulkosuhdehallinto vastaa poliittisesta vuoropuhelusta ja yhdessä komission kanssa Ukrainaa koskevan strategian suunnittelusta. Vastauksena Ukrainan haasteelliseen tilanteeseen vuonna 2014 komissio päätti käynnistää vuosittaisia

¹⁶ Perustana OECD:n ote virallisesta kehitysapusitoumuksesta Ukrainalle; vastaanottajamaa: Ukraina, keskiarvo 2018–2019.

¹⁷ Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 232/2014 1 artiklan 4 kohta ja 2 artiklan 1 kohta.

¹⁸ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla.

¹⁹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklan 2 kohta sekä Euroopan ulkosuhdehallinto: *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, kesäkuu 2016, s. 26.

²⁰ Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välinen assosiaatiosopimus. EUVL L 161, 29.5.2014, johdanto, 1 artiklan 2 kohdan e alakohta, 2 ja 3 artikla ja IV osasto.

²¹ Korruption torjuntaa ja Ukrainan keskeisten uudistusten tukea koskevasta vuoden 2016 erityistoimenpiteestä tehdyn komission täytäntöönpanopäätöksen liite 1: toiminta-asiakirja EU:n korruption vastaisesta aloitteesta Ukrainassa, s. 4.

erityistoimenpiteitä (tukipaketteja)²² vuodesta 2014 vuoteen 2017. Komissio kokosi myös erityisen tukiryhmän (Ukrainan tukiryhmä), joka auttaa Ukrainan viranomaisia toteuttamaan tarvittavat taloudelliset ja poliittiset uudistukset erityisesti AA/DCFTA-sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Vuodesta 2018 lähtien yhteistyö on perustunut monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun (kausi 2018–2020).

14 EU:n neuvontaoperaatio (EUAM)²³ on siviilioperaatio, joka kuuluu Euroopan ulkosuhdehallinnon ja jäsenvaltioiden valvomaan yleiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja joka aloitti toiminnan Ukrainassa joulukuussa 2014. Sen tehtävänä on tukea Ukrainaa oikeusvaltioperiaatetta vahvistavien, kestävien, tilivelvollisten ja tehokkaiden turvallisuuspalveluiden kehittämisessä.

²² Yleiskuvas EU:n tuesta.

²³ Neuvoston päätös 2014/486/YUTP, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2014, siviiliturvallisuusalan uudistamista koskevasta Euroopan unionin neuvontaoperaatiosta Ukrainassa (EUAM Ukraina).

Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa

15 Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko Ukrainan uudistuksia varten tarjotulla EU:n tuella torjuttu laajamittaista korruptiota vaikuttavasti.

16 Vastataksaan tarkastuksen pääkysymykseen tilintarkastustuomioistuin esitti Euroopan ulkosuhdehallinnolle ja komissiolle kolme alakysymystä:

- o Ovatko ne arvioineet Ukrainan erityistilannetta laajamittaisen korruption osalta ja tukeneet Ukrainaa tilanteen korjaamiseksi?
- o Onko niiden tuki oikeuslaitoksen uudistukseen johtanut odotettuihin tuloksiin?
- o Onko niiden tuki korruption vastaiseen uudistukseen johtanut odotettuihin tuloksiin?

17 Tilintarkastustuomioistuin laati vuonna 2016 kertomuksen EU:n tuesta Ukrainalle²⁴. Tuolloin pantiin merkille, että komissio oli vuodesta 2010 lähtien korostanut oligarkkijärjestelmästä aiheutuvia riskejä yhä painokkaammin ja että korruption torjumiseksi oli toteutettu huomattavia toimia Euromaidan-vallankumouksen jälkeen, mutta korruption vastaisia puitteita oli edelleen vahvistettava. Päätelmänä oli, että EU:n Ukrainalle myöntämä tuki torjui korruptiota osittain vaikuttavasti.

18 Koska korruptio ja oligarkkien toteuttama sääntelyvallankaappaus ovat merkittäviä ongelmia Ukrainassa (ks. kohdat **04–08**), tarkastuksessa keskityttiin EU:n tukeen laajamittaisen korruption torjumiseen liittyville uudistuksille. Tarkastuksessa on käsitelty ensisijaisesti vuosien 2016–2019 toteutusjaksoa ja otettu lisäksi huomion niin aiempia kuin äskettäisiäkin tapahtumia. Tarkastuksessa arvioitiin Euroopan ulkosuhdehallinnon, komission ja Euroopan unionin neuvontaoperaation toimintaa. Sen sijaan siinä ei arvioida yksittäisten EU:n jäsenvaltioiden eikä Ukrainan viranomaisten toimia.

19 Tilintarkastustuomioistuin kävi työnsä osana läpi todentavaa aineistoa ja haastatteli komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja Euroopan unionin neuvontaoperaation edustajia siviiliturvallisuusosalta. Lisäksi haastateltiin tärkeimpiä sidosryhmiä, joihin kuuluvat muun muassa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD), Euroopan neuvosto, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki

²⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 32/2016: EU:n tuki Ukrainalle.

(EBRD), Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), hankkeiden täytäntöönpanijat, edunsaajat ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt. Tarkastusta varten tehtiin yksityiskohtainen analyysi kahdesta makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmasta (MFA III ja MFA IV) ja toimista, jotka liittyivät laajamittaisen korruption torjuntaan 22 hankkeessa (ks. [liite II](#)). Komissiota ja Euroopan unionin neuvontaoperaatiota kuultiin hankkeita poimittaessa, ja valinta kohdistui hankkeisiin, joilla todennäköisimmin tuettiin korruption torjuntaa. Laajamittaista korruptiota mahdollisesti käsittelevien hanketoimien osalta tutkittiin, liittyvätkö saadut kokemukset ja toteutetut lieventämistoimenpiteet laajamittaisen korruption riskeihin ja olivatko toimenpiteet tarkoituksenmukaisia, tukivatko ne kilpailua ja saavutettiin niillä tuloksia oikeuslaitosta ja korruption torjuntaa koskevien uudistusten osalta.

20 Tarkastajat kävivät Ukrainassa alkuvaiheessa tarkastuksen laajuutta määritettäessä. Pandemia esti kuitenkin alun perin lokakuulle 2020 suunnitellun käynnin paikalle, joten sen sijasta järjestettiin videopuheluita hankkeen täytäntöönpanijoiden ja muutamien edunsaajien kanssa. Tarkastus saatiin päätökseen näistä rajoituksista huolimatta.

Huomautukset

1. EU:n strategiassa ei erityisesti huomioitu laajamittaisen korruption torjuntaa ja strategian vaikutusta oli vaikea seurata

21 Seuraavissa osiossa tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio

- a) määrittäneet laajamittaisen korruption sekä oligarkkijärjestelmän vaikutuksen kokonaisvaltaiseksi ongelmaksi ja puuttuneet laajamittaiseen korruptioon riittävässä määrin
- b) puuttuneet laajamittaiseen korruptioon lisääntyneeseen kilpailuun ja yritysten hallinnointiin liittyvin keinoin
- c) kohdistaneet tukeensa asianmukaista seurantaan.

1.1. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio eivät erityisesti painottaneet laajamittaisen korruption torjuntaa

22 Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio keräsivät tietoja useista lähteistä toimintapolitiikkansa ja avustustoimiensa valmistelemiseksi. Ne eivät kuitenkaan laatineet asiakirjaa, jossa olisi eritelty laajamittaisen korruption perimmäiset syyt.

23 Komissio on todennut, että korkean tason korruptio on ollut Ukrainassa merkittävä ongelma jo vuosien ajan. Jo vuonna 2014 komissio oli täysin tietoinen siitä, että Ukraina oli oligarkkien hallinnassa, mikä johti korruptoituneisiin järjestelmiin, joille ovat tyypillisiä laajalle levinneet eturistiriidat ja vertikaalinen valta²⁵. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio korostivat EU:n ja Ukrainan välisen vuoropuhelun aikana tarvetta nostaa korruption torjunta ensisijaiseen asemaan ja varoittivat kansalaisten luottamuksen murtuneen, kun korkean profiilin rikoksenteekijöitä ei ole asetettu syytteeseen tai heille ei ole määrätty seuraamuksia.

²⁵ Toiminta-asiakirja, Ukrainan valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus (hanke 3 liitteessä II), s. 2–4.

24 Useimmissa EU:n keskeisissä asiakirjoissa²⁶ mainitaan tarve torjua korruptiota Ukrainassa, mutta niissä esitetään tältä osin vain harvoja erityistavoitteita. EU:n ja Ukrainan väliseen assosiaatio-ohjelmaan vuodelta 2015 sisältyi tavoitteita, joista yhdessä oli seuraavasti muotoiltu lyhyen aikavälin painopiste: ”edistytään merkittävästi korruption torjunnassa, muun muassa panemalla täytäntöön 14. lokakuuta 2014 hyväksytty laajamittainen korruption vastainen lainsäädäntöpaketti; ensin olisi perustettava kansallinen korruptiontorjuntatoimisto ja korruption ehkäisystä vastaava kansallinen virasto ja varmistettava niiden tehokas toiminta”²⁷.

25 Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio suuntasivat Ukrainalle vuosittaista tukea vuosina 2014–2017. Ne määrittivät maastrategian (”yhdistetty tukikehys”)²⁸ vuodesta 2018 alkaen seuraavien painopisteiden mukaan:

- a) instituutioiden lujittaminen ja hyvä hallinto, mukaan lukien oikeusvaltioperiaate ja turvallisuus
- b) talouskehitys ja markkinamahdollisuudet, mukaan lukien yksityisen sektorin kehittäminen ja liiketoimintaympäristön parantaminen
- c) yhteenliitettävyyys, energiatehokkuus, ympäristö ja ilmastonmuutos
- d) liikkuvuus ja ihmisten väliset yhteydet, mukaan lukien sosiaalinen osallisuus.

26 Painopisteissä ei mainita nimenomaisesti korruption torjuntaa, mutta yksi painopisteiden perustana olevista tavoitteista edellyttää korruption tehokkaampaa ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, vahvempia korruption vastaisia elimiä ja korruptiontorjunta-asioita käsittelevien tuomioistuinten perustamista. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio pitivät korruptiota monialaisena painopisteenä²⁹, jota varten tarvitaan monitahoinen lähestymistapa, sen sijaan, että se olisi yksittäinen

²⁶ Assosiaatiosopimus, erityiset toimenpiteet (2014–2017), 2018–2020 yhdistetty tukikehys, assosiaationeuvoston operatiiviset päätelmät ja toimintasuunnitelma YTPP-operaatiolle EUAM Ukraina (asiakirjat eivät julkisesti saatavilla).

²⁷ Vuoden 2015 EU:n ja Ukrainan välinen assosiaatio-ohjelma, 16. maaliskuuta 2015, s. 6.

²⁸ Euroopan naapuruusvälineen (ENI) ohjelmasuunnittelu – 2017–2020 – Yhdistetty tukikehys EU:n Ukrainalle tarjoamalle tuelle (2018–2020).

²⁹ Euroopan unionin neuvosto: Concept of operations for EU civilian advisory mission in Ukraine agreed, 2014; ja Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2017–2020 - Single Support Framework for EU support to Ukraine (2018–2020).

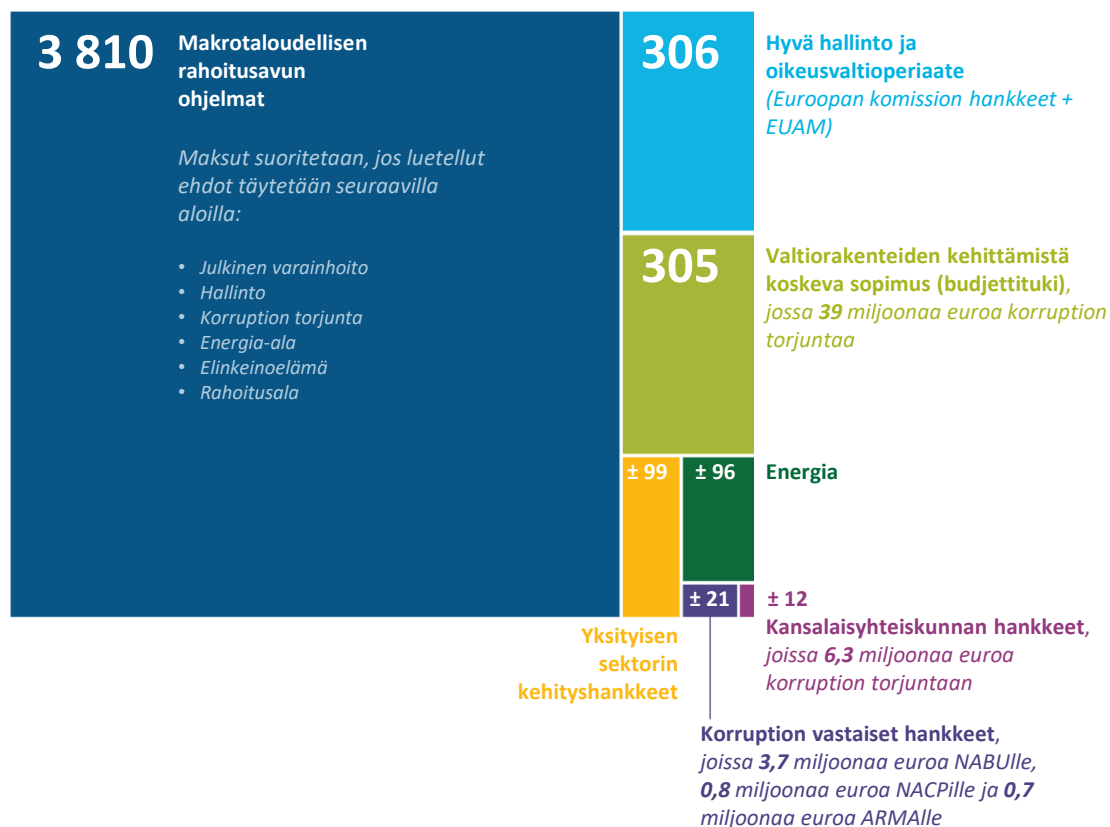
painopisteala. Ne eivät kuitenkaan kehittäneet keskitettyä strategiaa, jolla puututtaisiin laajamittaiseen korruptioon ja oligarkkijärjestelmän hallitsevaan asemaan. Eräiden tutkijoiden mukaan se, että jokin organisaatio ottaa käyttöön kokonaisvaltaisen toimintamallin, ei tarkoita, ettei se tarvitsisi strategiaa. Strategia on itse asiassa entistäkin tarpeellisempi monitahoisessa lähestymistavassa, koska sillä määritetään, miten saavutetaan tavoitteet, jotka organisaatio on valinnut tietyn tilanteen analyysin perusteella³⁰.

27 Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ottivat käyttöön osana toimintatapaansa useita välineitä, mukaan lukien hankkeita, ehtoja ja poliittisen / toimintapoliitiikkaa koskevan vuoropuhelun. Niiden tuki kattoi eri aloja ja uudistuksia (ks. kohta [25](#) ja [kaavio 4](#)). Komissio lupasi 5,6 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA) ohjelmiin ja maksoi 1,6 miljardia euroa MFA-ohjelmiin I ja II ja näiden jälkeen 2,2 miljardia euroa MFA-ohjelmiin III ja IV, joiden korruption vastaiset ehdot tilintarkastustuomioistuimien analysoi. Lisäksi komissio käytti sidotusta 2,2 miljardin euron suuruudesta avusta 839 miljoonaa euroa valmiuksien kehittämisen ohjelmiin, joiden avulla mahdollisesti torjuttaisiin korruptiota. Korruption osalta keskityttiin erityisesti instituutioiden kehittämiseen tukemalla varsinkin sellaisten korruption vastaisten elinten/virastojen perustamista ja käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on huolehtia korkean tason korruptiotapauksissa tutkinnasta, syytteeseen asettamisesta ja tuomitsemisesta.

³⁰ Linda Höglund, Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson & Fredrik Svärdsten (2018), [Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making](#), *International Public Management Journal*, 21:5, 822–849, DOI: 10.1080/10 967 494.2018.1 427 161.

Kaavio 4 – EU:n maksut mahdollisesti korruptiota torjuville keskeisille aloille vuosina 2014–2020 (miljoonaa euroa)

(miljoonaa euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin CRIS-tietokannan (joulukuu 2020), Euroopan unionin neuvontaoperaation tietojen ja tarkastettujen hankkeiden perusteella.

28 Komissio toimitti Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle luettelon vuosien 2016–2020 ohjelmista ja hankkeista. Niihin sisältyi useita eri toimia ja edunsaajia, joista monet liittyivät korruption torjuntaan. Komission jäljitettävyyssjärjestelmän perustana on kullekin hankkeelle annettava alakohtainen koodi. Komissio ei kuitenkaan voi helposti erotella erityisiä korruption vastaisia toimia eikä laskea niihin liittyvää rahoitusta kunkin edunsaajaelimen osalta.

29 Yhden hankkeen (hanke 12 *liitteessä II*) tavoitteena oli parantaa korruption vastaisen politiikan täytäntöönpanoa Ukrainassa. Vaikka hankkeen yleistavoitteessa ei mainittu laajamittaista korruptiota, sen toimiin kuului korruption vastaisten elinten, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja laajamittaisen korruption tapauksia tutkivien journalistien tukeminen ja korruptioriskien tunnistaminen.

30 Useissa hankkeissa (hankkeet 8, 11, 12 ja 15 *liitteessä II*) tarjottiin tukea korruptionriskien tunnistamiseksi luonnosteltaessa lainsäädäntöä. Kaiken kaikkiaan näissä hankkeissa havaittiin vuosina 2018–2020 yli 250 lainsäädäntöluonnosta, joihin liittyi korruptionriski, ja näistä ilmoitettiin viranomaisille.

31 Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että 11 hankkeeseen (hankkeet 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 ja 20 *liitteessä II*) sisältyi toimia, joilla tuettiin uusien korruption vastaisten virastojen perustamista tai vahvistamista, oikeudellista kehystä, oikeusala, tutkimuksia ja liiketoimintaympäristöä. Näillä toimilla edistetään laajamittaisen korruption torjuntaa, jos ne pannaan tehokkaasti täytäntöön.

32 Tarkastetuissa hankkeissa ei ”poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt” sisältävän tietokannan kehittämistä lukuun ottamatta suoraan puututtu oligarkkijärjestelmään. Hyviä esimerkkejä tällaisesta tuesta olisivat olleet rahoitus sellaista asiantuntija-analyysiä varten, jolla tunnistettaisiin verovapautukset tai valtiontukiohjelmien, jotka olisi lopetettava, sekä korruptionjärjestelmät ja sääntelyvallankaappaukset ja monopolit sekä niiden haitat ja vahvistettaisiin yritysten omistussuhteet. Toinen vaihtoehto olisi ollut valtion omistamiin yrityksiin tehtyjen tarkastusten rahoittaminen. Ukrainan parlamentille (*Rada*), valtion veroviranomaiselle (SFS) ja monopolinvastaiselle komitealle (AMCU) tarjotussa tuessa laajamittaisen korruption torjuntaa ei nostettu tärkeimmäksi painopisteeksi. EU:n rahoittamissa hankkeissa puututtiin lainvalvonnassa ilmenevään laajamittaiseen korruption vain marginaalisesti (joitakin tällaisia toimia olivat strateginen neuvonta ja koulutukset, joissa käsiteltiin väärinkäytösten paljastamista, korruption torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja lahjomattomuutta).

33 Laajamittainen korruptio ja laittomat rahoitusvirrat – rahanpesu mukaan lukien – ovat luontaisesti yhteydessä toisiinsa. Kuten komissio on tuonut esiin³¹, rahanpesun riski ulkomailla, jopa EU:ssa, on suuri. Tarkastetuista hankkeista kolmeen sisältyi rajallisia rahanpesun vastaisia toimia (hankkeet 7, 12 ja 13 *liitteessä II*). Yhdessä niistä (hanke 12) annettiin tukea myös valtiolliselle rahoituksenseurantavirastolle ja kurottauduttiin rahanpesua koskevaa ongelmaa pidemmälle. Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmassa ehtona oli, että Ukrainan on hyväksyttävä rahanpesun torjuntaa koskeva laki assosiaatiosopimuksen ja EU:n neljännen rahanpesun torjuntaa

³¹ Euroopan komissio: [List of countries in the scope of the EU assessment on high risk third countries under Directive \(EU\) 2015/849 and list of priority 1 countries \(for assessment in 2018\)](#) ja komission arviot (asiakirjat eivät julkisesti saatavilla).

koskevan direktiivin mukaisesti joulukuuhun 2019 mennessä. Kyseinen laki hyväksyttiin, ja se tuli voimaan huhtikuussa 2020, mutta se on pantava nyt täytäntöön.

34 Neuvosto otti käyttöön varojen väärinkäyttöä koskevan seuraamusjärjestelmän vuonna 2014, jotta valtionvarojen kavaltamisesta Ukrainassa syytettyjen 22 henkilön omaisuus voitiin jäädyttää³². Vuonna 2020 vain kymmenen alkuaan nimetyistä henkilöistä oli edelleen seuraamusluettelossa, koska neuvosto poisti muut listalta Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Euroopan ulkosuhdehallinnon keräämät tiedot eivät olleet riittävän perusteellisia³³. Euroopan ulkosuhdehallinto käytti omaisuuden jäädyttämistä siihen, että varoja ei voitu siirtää muihin maihin ennen tuomioistuimen päätösten tekemistä. Toisin kuin Yhdysvalloissa, Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio eivät ole myöskään vielä esittäneet neuvostolle mallia, jolla rajoitettaisiin laajamittaisesta korruptiosta epäiltyjen ukrainalaisten pääsyä EU:hun. Lisäksi Euroopan ulkosuhdehallinto ei ole suositellut, että neuvosto määräisi matkustuskieltoja varojen väärinkäyttöä koskevan seuraamusjärjestelmän nojalla.

35 Tarkastuksessa havaittiin, että neljällä hankkeella (hankkeet 12, 13, 14 ja 16 *liitteessä II*) vähennettiin korruptiota ja pelastettiin varoja suoraan. Edunsaajat saivat avustuksia tutkimusten tekemiseen, ja hankkeiden avulla kerätyt todisteet toimitettiin lainvalvontaviranomaisille. Nämä hankkeet ovat olleet avuksi korruptiojärjestelmien paljastamisessa, yleisen tietoisuuden lisäämisessä ja aiheen pitämisessä poliittisella ja yleisellä asialistalla.

36 Turvallisuusalan uudistuksen johtavana toimijana ollut Euroopan unionin neuvontaoperaatio antoi neuvoja hankkeen 18 suunnittelusta ja toimista (ks. *liite II*). Komission maksamista 29 miljoonasta eurosta huolimatta hankkeessa oli tarkastushetkeen mennessä saatu aikaan vain rajallinen määrä tuloksia viivästysten ja suunnitteluongelmien takia.

³² Neuvoston asetus (EU) N:o 208/2014, annettu 5 päivänä maaliskuuta 2014, Ukrainan tilanteen johdosta tiettyihin henkilöihin, yhteisöihin ja elimiin kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä, ja neuvoston täytäntöönpanopäätös 2014/216/YUTP, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2014, Ukrainan tilanteen johdosta tiettyihin henkilöihin, yhteisöihin ja elimiin kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2014/119/YUTP täytäntöönpanosta.

³³ Esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (yhdeksäs jaosto), 28.1.2016, asia T-486/14.

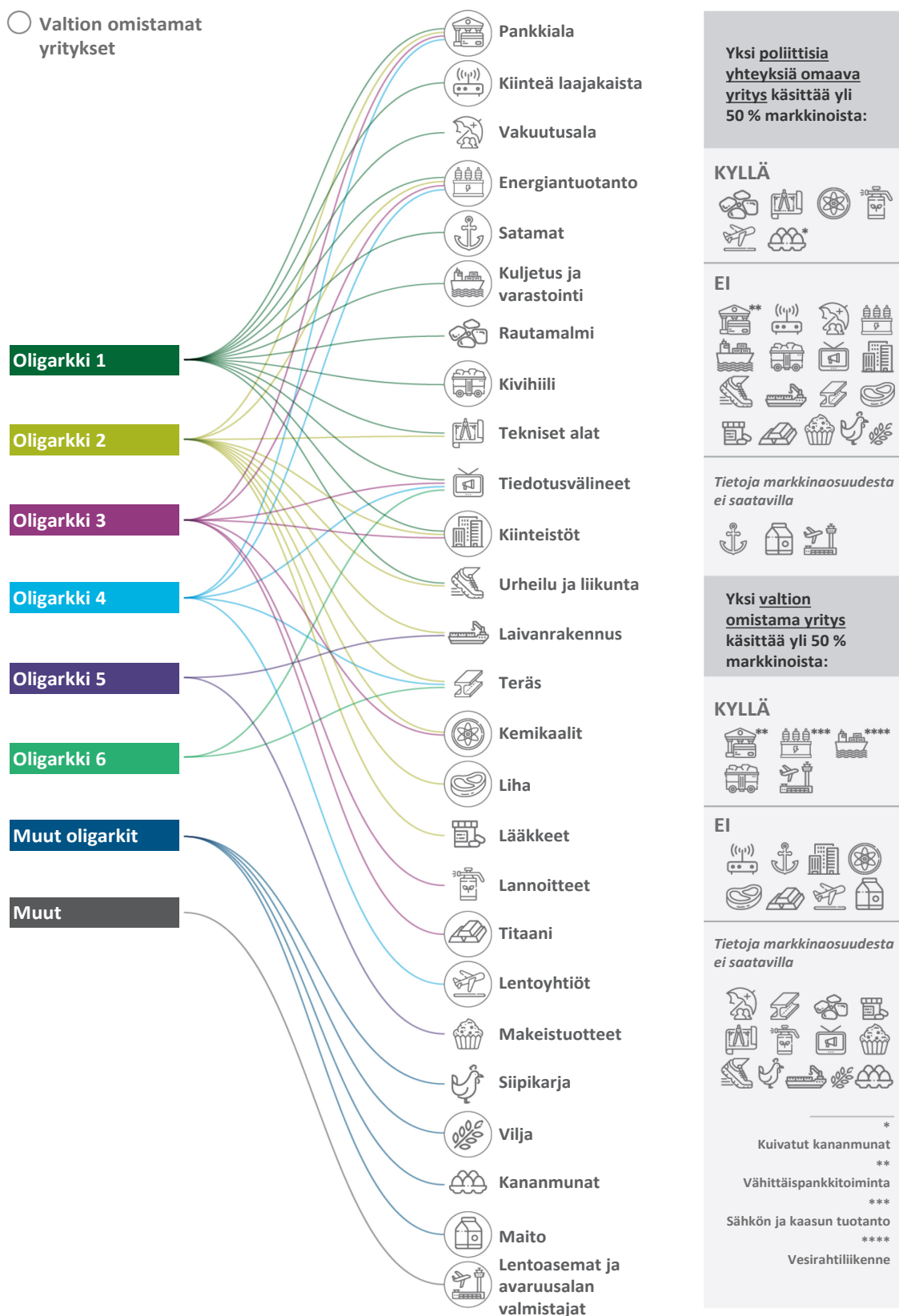
37 Aluksi Euroopan unionin neuvontaoperaation toimeksianto rajoittui strategisen neuvonnan antamiseen siviiliturvallisuusalan uudistusta varten. Euroopan unionin neuvontaoperaatio vaikutti osaltaan siihen, miten laajamittaista korruptiota torjutaan lainsäädännön avulla, ja se tuki syyttäjä- ja turvallisuuspalvelujen uudistuksia. Korruption puuttuminen ei kuitenkaan kuulunut Euroopan unionin neuvontaoperaation ydintoimintaan, ja 50 tehtävästä vain kahdessa käsiteltiin korruptiota suoraan. Euroopan unionin neuvontaoperaatio piti korruption torjuntaa monialaisena painopisteenä. Se tarjosi neuvontaa, mentorointia ja tukea riskinarviointeihin ja korruption vastaisiin ohjelmiin. Euroopan unionin neuvontaoperaation toimeksiannon takia sen tuki rajoittuu kuitenkin lainvalvontaviranomaisten sisäisiksi tunnistettuihin riskeihin eikä sen pidemmälle, mikä merkitsee, että se ei voi tunnistaa useita sidosryhmiä käsittäviä korruptiojärjestelmiä.

1.2. Kilpailunvastaisten rakenteiden ja kilpailunvastaisen toiminnan torjumiseksi tarjotulla EU:n tuella saavutettiin vain vähän tuloksia

38 Ukrainalaiset oligarkit hallitsevat useita talous- ja markkinasektoreita, jotka ovat tiiviissä yhteydessä valtion omistamiin yrityksiin³⁴ (ks. [kaavio 5](#)). Tällainen tilanne vääristää kilpailua. Vaikka komission hankkeissa ei painotettu valtion omistamien yritysten hallintaa ja uudistuksia, EU tuki kilpailua monin tavoin (ks. [liite VI](#)).

³⁴ OECD: [State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine](#), 2019, s. 30–31, 51, ja
Centre for European Policy Studies: [The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform](#), 2018, s. 61.

Kaavio 5 – Poliittisia yhteyksiä omaavien yritysten ja valtion omistamien yritysten yhteydet monilla eri markkinoilla



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin asiakirjan perusteella: [Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#), 2019, kaaviot 16, 18 ja 19.

39 Komissio tuki energiaan liittyviä, korruption vastaisia ja oikeuslaitokseen, pankkialaan, vaaleihin ja julkishallintoon kohdistuvia uudistuksia sekä tutkivaa journalismia. Tästä tuesta ja muiden avunantajien tuesta huolimatta uudistuspyrkimyksiä heikensivät edelleen oligarkit ja omien etujen tavoittelu.

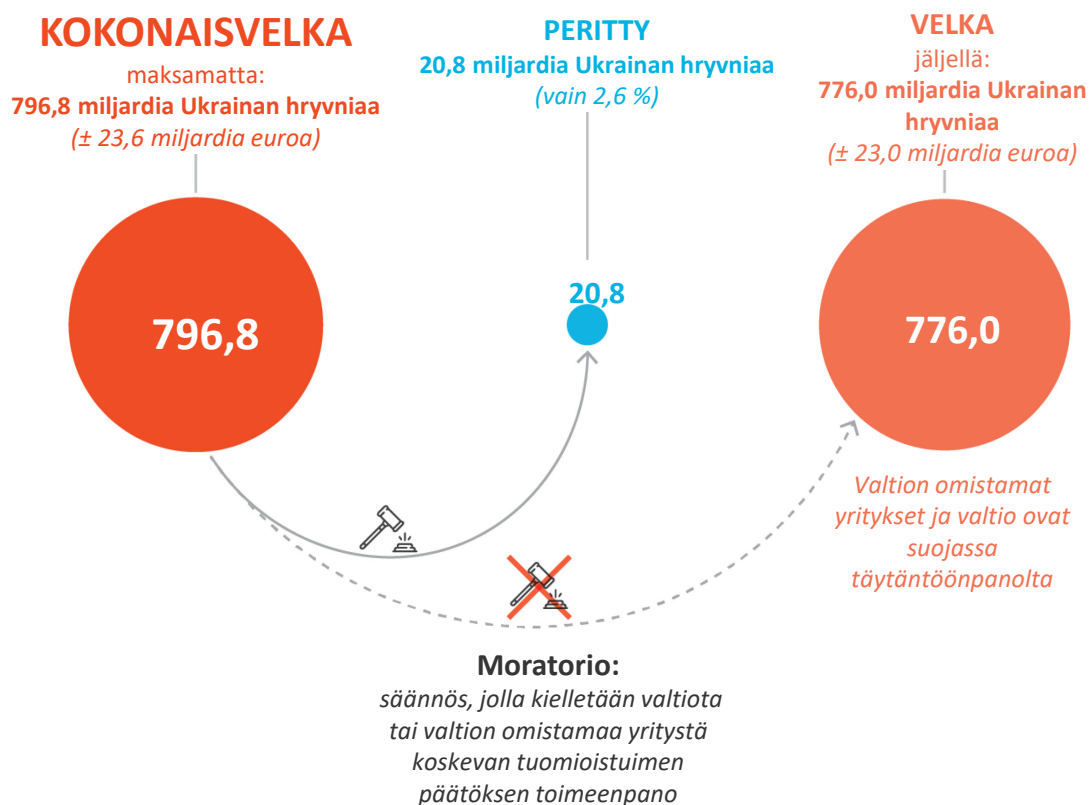
40 Poliittisia yhteyksiä omaavat henkilöt/yritykset – erityisesti oligarkit – ovat vaikuttaneet oikeudelliseen kehykseen saadakseen useita etuja valtiolta³⁵ ja käyttävät satelliittiyrityksiä, jotka hyötyvät yksinoikeussuhteista valtion omistamiin yrityksiin³⁶ (ks. [kaavio 1](#)). EU:n rahoittamat asiantuntijat hankkeessa 17 (ks. [liite II](#)) havaitsivat monia moratorioita, joiden avulla yritykset – lähinnä valtion omistamat yritykset – voivat jatkaa kaupankäyntiä konkurssiin joutumatta tai maksamatta velkojaan (ks. [kaavio 6](#)). Komissio tarjosi valmiuksien kehittämistä, mutta se ei vaatinut makrotaloudellisen rahoitusavun ehdoissa Ukrainaa poistamaan näitä moratorioita. Tällaiset edut ovat suotuisia sääntelyvallankaappaukselle ja korruptiolle, rajoittavat markkinoiden kilpailua ja luovat esteitä uusille toimijoille³⁷.

³⁵ Maailmanpankki: [Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes](#), 2018, s. 5. Maailmanpankin mukaan poliittisia yhteyksiä omaavan yrityksen omistajien, osakkaiden tai johtajien joukossa on vähintään yksi poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö.

³⁶ OECD: [4th monitoring result: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises](#), 2018, s. 8.

³⁷ Maailmanpankki: [Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#), 2019, s. 20; European Council on Foreign Relations: [Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine](#), 2016, s. 8; ja OECD: [Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises](#), 2017, s. 8 ja 53.

Kaavio 6 – Perimättömät velat vuonna 2019



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi³⁸.

41 Yksityistämisen edistämiseksi yritysten on ensin parannettava hallintoaan. EU osallistui tähän (ks. hanke 20 *liitteessä II*) Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälisen avustustilin (MDA)³⁹ kautta (ks. *kaavio 7*). Monenvälisen avustustilin perustamisesta lähtien 14 avunantajaa, joihin kuuluu myös EU, on osoittanut tilille yli 53 miljoonaa euroa. Useat valtion omistamat yritykset (esim. *Naftogaz*, *Ukrzaliznytsia* [rautatiet], *Ukrenergo* [energiansiirtoverkon haltija] ja *Ukrposhta* [postipalvelu]) ovat uudistaneet yrityshallintoaan varsinkin perustamalla itsenäisiä valvontalautakuntia Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin neuvojen mukaan. Tarkastuksessa havaittiin, että *Naftogaz* saavutti tuloksia hallinnon alalla ja muuttui tappiollisesta yrityksestä tuottoisaksi ja oli vuonna 2019 toiseksi suurin veronmaksaja. Energia-alalla saavutukset ovat kuitenkin uhattuina: *Naftogaz* teki tappiota vuonna 2020, eikä uutta

³⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavien tietojen perusteella: Euroopan neuvoston asiakirja *Supporting Ukraine in executing judgments by the European Court of Human Rights. Report on a mission to Ukraine for bilateral consultations with Ukrainian authorities concerning the improvement of enforcement proceedings*, 2018, s. 5, ja PRAVO JUSTICE -hanke.

³⁹ Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin vakauttamista ja kestävästä kehitystä koskeva monenvälisen avustustili.

pääjohtajaa nimitettäessä noudatettu asianmukaisia menettelyjä. Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto kritisoi tällaista toimintatapaa.

Kaavio 7 – Esimerkkejä monenvälisen avustustilin kautta annetusta avusta

Valmiuksien kehittäminen valtion omistamien yritysten yksityistämiseksi

- Parlamentin hyväksymän ensisijaisen lainsäädännön ja asianomaisten virastojen hyväksymän toissijaisen lainsäädännön kehittäminen.
- Yritysten hallinnon ja oikeusalan asiantuntijoiden rekrytointi antamaan neuvontaa talouskehitys- ja kauppaministeriölle strategian ja toimintapuitteiden (valtion holding-yhtiö) kehittämiseksi, minkä myötä valtio voisi käyttää omistajan oikeuksiaan julkisissa yrityksissä.

Tilintarkastustuomioistuimen lyhyt arvio

Suurten yritysten yksityistäminen oli pysähdyksissä. Vain pieniä yksityistämisiä on tehty Prozorro.sale-järjestelmällä, ja näistä suurin oli Dnipro-hotellin yksityistäminen.

Valmiuksien kehittäminen yritysten hallinnon parantamiseksi

- Oikeudellinen kehys riippumattomista jäsenistä koostuvien valvontalautakuntien perustamista varten.
- Rahoitus valtion omistamien yritysten hallintoasioihin erikoistuneille tukiryhmille talouskehitys- ja kauppaministeriössä sekä pääministerin kansliassa.
- Yrityshallinnon lainsäädäntö- ja sääntelykehiksen selvitys *Naftogazia* ja *Ukrtransgazia* (vastaa kaasun varastoinnista tammikuusta 2020 lähtien) varten.
- Yrityshallinnon toimintasuunnitelman tekeminen *Naftogazille*.

Tilintarkastustuomioistuimen lyhyt arvio

Hankkeella mahdollistettiin kolmen riippumattoman valvontalautakunnan jäsenen nimittäminen. Lainsäädäntö on olemassa, mutta uudistusprosessi edellyttää lisää poliittista tahtoa. Uudistuksen tekijöiden mukaan aiemmat saavutukset energia-alalla ovat uhattuina.

Monopolinvastaisen komitean valmiuksien kehittäminen

- Lainsäädännön yhdenmukaistaminen EU:n säädösten kanssa.
- Kilpailupolitiikkaa koskeva koulutus.
- EU:n parhaita käytäntöjä fuusioiden alalla koskeva koulutus.
- Julkisiin hankintoihin liittyviä arviointimenettelyjä koskevat työpajat.

Tilintarkastustuomioistuimen lyhyt arvio

Hankkeilla saatiin aikaan odotetut tuotokset. Monopolinvastaisella komitealla ei ole kuitenkaan vielä riittäviä valmiuksia purkaa monopoleja ja vapaan ja reilun kilpailun esteitä.

**Rahoitus
liiketoiminnan
oikeusasiamiehen
neuvostolle (BOC)**

- Seitsemän miljoonaa euroa (vuosina 2014–2019) liiketoiminnan oikeusasiamiehen neuvoston perustamista ja toimintaa varten; tavoitteena on puuttua laajalle levinneen korruption ongelmaan ja vähentää kansallisten viranomaisten puuttumista yksityiseen sektoriin.

Tilintarkastustuomioistuimen lyhyt arvio

Toiminnan aloittamisesta alkaen liiketoiminnan oikeusasiamiehen neuvosto on saanut yrityksiltä lähes 8 000 valitusta kansallisista viranomaisista. Liiketoiminnan oikeusasiamiehen neuvosto analysoi 84 prosenttia tapauksista tavoiteajassa. Vuonna 2019 valituksen tekijöistä 96 prosenttia oli tyytyväisiä siihen, miten neuvosto oli käsitellyt heidän valituksensa. Neuvosto antaa suosituksia valtionelimille ja esittää systeemisiä suosituksia yksittäistapausten perusteella. Kuitenkin vain 37 prosenttia kaikkiaan 321 systeemisestä suosituksesta oli pantu toimeen joulukuuhun 2019 mennessä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin useiden eri lähteiden perusteella⁴⁰.

42 Lain mukaan valtion omistamissa yrityksissä on laadittava korruption torjuntaa koskevia ohjelmia. Komissio on myöntänyt avustuksia itsenäisille tiedotusvälineille ja aktivisteille (ks. kohta **35**), jotka ovat paljastaneet korruptiojärjestelmiä, joihin liittyy valtion omistamia yrityksiä ja kunnallisia yrityksiä. Näitä avustuksia lukuun ottamatta EU:n hankkeissa ei keskitytty valtion omistamiin yrityksiin liittyvien laajamittaisen korruption järjestelmien tunnistamiseen, eikä niillä tarjottu tukea asiaa koskevien ohjelmien kehittämiseen, vaikka Ukrainassa on noin 3 500 valtion omistamaa yritystä pelkästään kansallisella tasolla (ks. kohta **05**). Yhteisrahoitetulla Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälisellä avustustilillä on tarkoitus tukea Ukrainan rautateitä tältä osin, mutta vasta vuodesta 2021 lähtien.

43 Ukrainan monopolinvastaista komiteaa (AMCU) ei käytetty markkinoiden kilpailuun liittyvien asioiden käsittelemiseen. Valtiontukea koskeva laki hyväksyttiin vuonna 2014, mutta se tuli voimaan vasta elokuussa 2017. Tarkastetulla ajanjaksolla komissio vahvisti Ukrainan monopolinvastaista komiteaa kahdessa hankkeessa (hankkeet 10 ja 19 *liitteessä II*) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälisen avustustilin kautta (hanke 20 *liitteessä II*). EU:n rahoittamien hankkeiden keskiössä oli lainsäädännöllinen lähentyminen (Ukrainan lainsäädännön yhdenmukaistaminen EU:n normien ja periaatteiden kanssa) eikä vielä kilpailulainsäädännön toimeenpano. Komissio tuki Ukrainan monopolinvastaista

⁴⁰ Transparency International: [Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion](#), 15. heinäkuuta 2020; Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälinen avustustili, *liite II*: yksittäiset hankeraportit vuoden 2019 vuosikertomuksessa, ja liiketoiminnan oikeusasiamiehen neuvoston vuoden 2019 vuosikertomus.

komiteaa uuden valtiontukien valvontaosaston ja julkisiin hankintoihin liittyviä muutoksenhakuja käsittelevän arviointiryhmän perustamisessa sekä fuusioiden ja hankintojen alalla. EU:n rahoittamasta tuesta ja viimeaikaisesta kehityksestä huolimatta Ukrainan monipolinvastainen komitea ei ole riittävän vahva puuttumaan suurimpiin valtiontukitapauksiin, eikä komitea vaikuta riittävän riippumattomalta⁴¹.

1.3. Komissio ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio Ukrainassa seuraavat tukeaan, mutta odotettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota

44 Komissiolla on käytössään hankkeiden seurantajärjestelmä. Puolella hankkeista ei kuitenkaan ole asetettu selkeitä indikaattoreita, lähtötasoja tai tavoitearvoja, mikä vähentää raportoinnin merkitystä (ks. [laatikko 1](#)). Kahdessa 21⁴² hankkeesta (hankkeet 12 ja 15 [liitteessä II](#)) lueteltiin tyydyttävällä tavalla tuotokset ja tulokset viitekehyksissä ja verrattiin niitä vuositavoitteisiin ja saavutustasoihin.

Laatikko 1

Esimerkkejä hanketuloksista, jotka eivät olleet mitattavissa

Oikeusalan uudistuksia tukevassa **Support Justice Sector reforms in Ukraine** -hankkeessa (hanke 6 [liitteessä II](#)) oli asetettu seuraavat erityistavoitteet:

- tärkeimpien sidosryhmien periaatteiden ja uudistuksen painopisteiden yhdenmukaistaminen johdonmukaisessa alakohtaisessa uudistusstrategiassa hallituksen päätöksellä varmistetun täytäntöönpanosuunnitelman ja monivuotisen rahoitusohjelman tuella
- kannattavan alakohtaisen koordinoitirakenteen luominen
- asiantuntemuksen tarjoaminen tärkeintä laatimatta olevaa lainsäädäntöä varten.

Hankkeen loogiseen viitekehykseen ei kuulunut indikaattoreita näiden kolmen erityistavoitteen mittaamiseksi.

⁴¹ Euroopan komissio ja EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja: [Association Implementation Report on Ukraine](#), 2020, s. 20, Maailmanpankki: [Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#), 2019, s. 34, ja OECD: [SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020](#), 2020, s. 484.

⁴² Mukaan ei lueta makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmia eikä budjettitukiohjelmia.

Yksi **Enhancement of Reanimation Package of Reforms coalition** -hankkeen (hanke 8 [liitteessä II](#)) erityistavoitteista oli laadukkaan lainsäädännön hyväksyminen uudistusten käynnistämiseksi Ukrainassa, erityisesti korruption torjunnan, hajauttamisen, talouden, vaalijärjestelmän, oikeuslaitoksen, lainvalvonnan/syytetoimien, julkishallinnon ja tiedotusvälineiden aloilla.

Asianomaisella indikaattorilla mitattiin luonnosteltujen ja kannatettujen lakien määrään, muttei niiden täytäntöönpanoa tai vaikutusta.

45 Yritysten hallinnointia ja kilpailua käsittelevistä EU:n hankkeista (hankkeet 10, 19 ja 20 [liitteessä II](#)) saatiin odotetut tuotokset (joita olivat muun muassa tiettyjen oikeudellisten välineiden hyväksyminen ja koulutusten järjestäminen). EU:n hankkeissa ei kuitenkaan onnistuttu määrittämään keskeisiä tuloksia (ks. esimerkit [laatikossa 2](#)) eikä pidemmän aikavälin vaikutuksia, joilla edistetään tehokkaasti kilpailunvastaisten rakenteiden ja toimien torjuntaa. Kilpailukykyyn liittyvät indikaattorit (ks. [liite V](#), yhdistettyyn tukikehykseen sisältyvät indikaattorit) eivät osoita merkittävää edistystä tapahtuneen. Ukrainan kilpailukyky on yhä heikko.

Laatikko 2

Raportointi ”tuloksista”, jotka tosiasiallisesti ovat toimia tai tuotoksia

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälisen avustustilin yhden hankkeen (Capacity Building of Ukrainian Anti-Monopoly Committee) tuloksiin sisältyivät seuraavat:

- hyväksytyt oikeudelliset välineet (kahta lakia koskevat huomautukset ja yksinoikeuksia koskeva analyysi)
- koulutus Ukrainan monopolinvastaisen komitean henkilöstölle kilpailupolitiikan mikrotaloudelliseen perustaan liittyvistä aiheista ja EU:n parhaista fuusiokäytännöistä
- koulutus Ukrainan monopolinvastaisen komitean julkisten hankintojen arviointilautakunnan jäsenille.

Hankkeessa laadittiin selventäviä huomautuksia kahdesta tärkeästä kilpailulaista, jotta monopolinvastaisen komitean henkilöstöllä olisi käytännön ohjeet kummankin lain soveltamista varten. Lisäksi hankkeessa analysoitiin erityis- tai yksinoikeuden myöntämistä koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Nämä eivät ole pitkän aikavälin vaikutuksia.

Toinen ja kolmas tulos katsottiin saavutetuksi sillä perusteella, että hankkeessa tarjottiin koulutusta ja järjestettiin työpajoja.

46 Komissio seurasi makrotaloudellisen avun ja budjettituen ehtoja, viisumivapauden vertailuarvoja ja maan yleistä tilannetta toimintapoliittisen ja poliittisen vuoropuhelun, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa käydyn yhteydenpidon, tutkimusten ja arviointien avulla. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto antavat julkisia kertomuksia Ukrainan uudistusten edistymisestä. Tämä tapahtuu erityisesti assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä ja viisumivapausmekanismien puitteissa laadittujen kertomusten keinoin. Kertomuksia ei kuitenkaan julkaista siitä, mikä on EU:n osuus korruption eri lajien torjuntaan liittyvissä Ukrainan saavutuksissa. Tulosten suoraa raportointia haittaa se, että korkean tason strategia-asiakirjoissa, esimerkiksi yhdistetyssä tukikehyksessä EU:n Ukrainalle tarjoamalle tuelle (2018–2020) tai Euroopan unionin neuvontaoperaation toimintasuunnitelmassa, ei yleensä esitetä tavoitearvoja (ks. [kaavio 8](#)).

Kaavio 8 – Esimerkkejä tavoitteista, joille ei ole määritetty tavoitearvoja



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan aineiston perusteella: yhdistetty tukikehyks vuosille 2018–2020 ja Euroopan unionin neuvontaoperaation toimintasuunnitelma.

47 EU ei anna kertomuksia yhdistetyn tukikehyksen indikaattoreista, joilla se voisi julkisesti, säännöllisesti ja vakiodusti seurata Ukrainan edistymistä (esimerkiksi

hallintotapaa mittaavat Worldwide Governance -indikaattorit, syyttäjälaitokseen ja oikeus- ja lainvalvontaviranomaisiin kohdistuvan yleisen luottamuksen mittaaminen sekä oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevan Euroopan neuvoston pysyvän komitean (CEPEJ) kehittämät indikaattorit). Näistä indikaattoreista käy ilmi, että Ukraina on edistynyt korruption torjunnassa vain vähäisessä määrin (ks. [liite III](#) ja [liite IV](#)).

48 Komissio käytti eri kansainvälisten järjestöjen kertomuksia seuratakseen Ukrainan edistymistä korruption torjunnassa, esimerkiksi lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) ja OECD:n kertomuksia. GRECO-ryhmä totesi, että tärkeitä uudistuksia oli edelleen käynnissä ja että sen antamista suosituksista oli toteutettu vain vähäinen osa (16 prosenttia oli pantu kokonaan täytäntöön). Tämä takia tarvitaan suurempaa panostusta hyväksyttävän täytäntöönpanotason saavuttamiseksi⁴³. Myös OECD kertoi rajallisesta edistyksestä⁴⁴.

49 Vaikka Euroopan unionin neuvontaoperaatio raportoikin seurannasta (tavoitteista), se ei järjestelmällisesti suhteuta toimia todennettavissa oleviin indikaattoreihin. Lisäksi tulosten seuranta perustuu mitattavissa oleviin tietoihin vain harvoin, ja pikemminkin luetellaan toimia ja tuotoksia tulosten sijasta. Euroopan unionin neuvontaoperaatio ei tehnyt myöskään vaikutustenarviointia toimittuaan maassa yli viiden vuoden ajan. Tämä ei ole EU:n paremman sääntelyn välineistön välineen 43 mukaista⁴⁵.

2. EU:n tuki oikeuslaitoksen uudistukseen: tulokset ovat riittämättömiä

50 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuimien arvioi, ovatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto

- a) valmistelleet oikeusalan toimensa pyrkien ratkaisemaan myös laajamittaisen korruption ongelmaa
- b) tarjonneet oikeuslaitoksen uudistukseen tukea, josta on saatu odotetut tulokset

⁴³ GRECO: fourth evaluation round [Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors](#), Ukraina, 2020, kohta 189.

⁴⁴ OECD: [Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), edistymistä koskeva päivitys, 2019, s. 6.

⁴⁵ Euroopan komissio: paremman sääntelyn välineistö, VÄLINE #43 [What is an evaluation and when is it required?](#).

c) edistäneet digitaalisia välineitä, joilla on saatu odotetut tulokset.

2.1. Valmiuksien kehittämisen hankkeista on ollut odotettua vähemmän hyötyä

51 Oikeuslaitoksen uudistaminen on ollut yksi Ukrainan tärkeimmistä painopisteistä siitä lähtien, kun se liittyi Euroopan neuvostoon vuonna 1995. Vuonna 2014 Ukrainan hallitus toi itse esiin, että oikeuslaitosta pidettiin yhtenä maan korruptoituneimmista instituutioista⁴⁶.

52 Komissio tarjosi merkittävää tukea valmiuksien kehittämiseen. Tästä esimerkkinä ovat kansainvälisten ja paikallisten asiantuntijoiden laatimat analyysit sekä neuvonta, menetelmät, lausunnot, käsikirjat, koulutukset, seminaarit, keskustelutilaisuudet, tutustumiskäynnit ja viestintätoimet. Lisäksi komissio tuki tietoteknisten järjestelmien perustamista (ks. [kaavio 9](#)). Muusta tarjotusta tuesta riippumatta tilintarkastustuomioistuon arvioi, että kyseinen tuki kattaa lähes 85 prosenttia tarkastettujen hankkeiden talousarviosta. Komissio ei kuitenkaan voi esittää arviota asianomaisista määristä. EU:n hankkeista oli apua perustuslain ja useiden lakien ja määräysten uudelleenlaatimisessa. Lainsäädännön hyväksymisen osalta oikeudellinen kehys on lähempänä EU:n normeja.

⁴⁶ IMF: Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary, 2014, s. 3 ja 4.

Kaavio 9 – Esimerkkejä valmiuksien kehittämiseen tarkoitetusta komission tuesta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin hanke-asiakirjojen perusteella.

53 Yksi tärkeimmistä saavutuksista on ollut tuomioistuinjärjestelmän yksinkertaistaminen ja uuden ylimmän tuomioistuimen luominen. Se perustettiin joulukuussa 2017 (hankkeet 6, 7 ja 15 [liitteessä II](#)). Oikeusjärjestelmään liittyvissä hankkeissa saavutettiin suurin osa odotetuista tuotoksista (esimerkiksi puuteanalyysi, suositukset, oikeusalan strategian kehittäminen, seurantavälineet, neuvonta ja tuki instituutioille ja tuki tuomareiden valintamenettelyyn). Oikeusjärjestelmän analysoiminen ja seuranta on ollut hyödyllistä heikkojen kohtien tunnistamisen kannalta.

54 Euroopan neuvoston mukaan erilaisten oikeudellisten muutosten avulla saavutettiin muodollisesti 90 prosenttia oikeusalan uudistusstrategian ja toimintasuunnitelman lainsäädännöllisistä ja institutionaalisista tavoitteista⁴⁷.

55 Komission toimien ja uudistuksiin osoittaman tuen kestävyys on kuitenkin jatkuvasti uhattuna, mistä osoituksena ovat usein muuttuvat lait ja niihin liittyvien määräysten viivästykset tai vääristelyt, mikä estää uudistusten tehokkaan täytäntöönpanon. EU:n rahoittamat asiantuntijat hankkeesta 12 (ks. [liite II](#)) kiinnittivät huomiota myös siihen, että toimea pidetään valmiina, kun säädös on hyväksytty, vaikka oikeudellinen kehys olisi pantu täytäntöön vain osittain tai ei ollenkaan. Vuonna 2020 Venetsian komissio pani merkille tilanteen poikkeuksellisen

⁴⁷ Euroopan neuvosto: [Assessment of the 2014–2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe](#), 2019, s. 4.

kiireellisyyden ja arvioi oikeuslaitoksen uudistuksen ongelmien olevan seurausta heikosta lainsäädäntöprosessista, kokonaisvaltaisen lähestymistavan puutteesta, asianmukaisten vaikutustenarviointien puuttumisesta, selkeyden puutteesta ja hyväksytyjen lakien heikosta täytäntöönpanosta⁴⁸. Tarkastetulla ajanjaksolla komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon tukemia uudistuksia yritettiin vesittää useita kertoja (ks. *laatikko 3*).

Laatikko 3

Korruption vastaiset uudistukset ovat jatkuvasti uhattuina

- o Laki laittomasta rikastumisesta: Ukraina hyväksyi vuonna 2015 lain, jolla laitton rikastuminen kriminalisoitiin (EU:n budjettituen ehto), mutta Ukrainan perustuslakituomioistuin (CCU) kumosi lain helmikuussa 2019 julistaen sen perustuslain vastaiseksi. Tästä seurasi, että kaikkien laitonta⁴⁹ rikastumista koskevien tapausten käsittely lopetettiin. EU esitti Ukrainan perustuslakituomioistuimelle lausuman (*amicus curiae*), joka koski laitton rikastumisen käsittelyä rangaistavana tekona perustuslain mukaisesti, mutta perustuslakituomioistuin ei hyväksynyt EU:n näkemyksiä. Ukrainan parlamentti sen sijaan hyväksyi lokakuussa 2019 uuden lakiehdotuksen, jolla otetaan uudelleen käyttöön rikosoikeudellinen vastuu kyseisestä rikoksesta.
- o Poliittisen vuoropuhelun ja asettamiensa ehtojen avulla EU edisti perustuslakiin tehtävien muutosten hyväksymistä, jotta tuomareiden parempi riippumattomuus ja perustuslain voimaantulo voidaan varmistaa. EU tuki myös uuden ylimmän tuomioistuimen perustamista. EU osallistui tuomioistuimeen nimitettävien ehdokkaiden ammattipätevyyden ja lahjomattomuuden arviointeihin. Helmikuussa 2020 Ukrainan perustuslakituomioistuin päätti, että Ukrainan aiemman ylimmän tuomioistuimen (SCU) lakkauttaminen oli perustuslain vastaista. Se totesi, että Ukrainan aiemman ylimmän tuomioistuimen tuomarit, joiden lahjomattomuutta ja ammattipätevyyttä ei ollut arvioitu, olisi pitänyt siirtää uuteen ylimpään tuomioistuimeen⁵⁰ erityismenettelyn ja -kriteerien perusteella, mutta näitä perustuslakituomioistuin ei määritellyt. Tarkastusajankohtana Ukrainan aiempaa ylintä tuomioistuinta ei ollut vielä lakkautettu.
- o EU odotti sähköisen varallisuusilmoitusten järjestelmän toimivan vaikuttavasti (kuten Itäisen kumppanuuden, budjettituen, viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman ja makrotaloudellisen rahoitusavun ehdoissa edellytetään). Ukrainan perustuslakituomioistuin päätti 27. lokakuuta 2020, että korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston tarkastusoikeudet varallisuusilmoitusten ja vääriä ilmoituksia koskevien rikkomusten osalta olivat

⁴⁸ Venetsian komission lausunto nro 999/2020 lakiluonnoksesta nro 3711.

⁴⁹ Euroopan komissio ja EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, vuoden 2019 assosiaatio-ohjelman täytäntöönpanoa koskeva selvitys.

⁵⁰ Democracy Reporting International: *The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process*, 2020, päätös nro 2-r/2020.

perustuslain vastaiset. Tämän seurauksena kansallisen korruptiontorjuntatoimiston oli lopetettava yli 100 korruptiotutkimusta ja korruption torjuntaan erikoistuneen ylemmän tuomioistuimen oli lopetettava käsittely 17 tapauksessa, joista jotkin liittyivät ylempiin viranhaltijoihin. Joulukuussa 2020 *Rada* otti uudelleen käyttöön varallisuuden ilmoittamista koskevan velvoitteen ja vääriä ilmoituksia koskevan rikosoikeudellisen vastuun selvästi aiempaa pienemmillä seuraamuksilla. Se myös palautti korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston oikeudet. EU osallistui muiden kansainvälisten kumppanien kanssa aktiivisesti kyseisen lainsäädännön palauttamistoimiin.

56 Vaikka komissio on tukenut oikeusalaan vuosikymmeniä, muutosvastaisuus johti huomattaviin takaiskuihin, joita ei kyetty välttämään komission analyysien ja lievennystoimenpiteiden avulla. Tarkastetuista hankkeista vain puolet sisälsi saaduille kokemuksille omistetun osion. Komissio pyrki varmistamaan kestävyiden periaatteen noudattamisen pitkäkestoisella sitoutumisella oikeusvaltioperiaatteeseen, poliittisella / toimintapoliitiikkaa koskevalla vuoropuhelulla ja asettamalla ehtoja. Komissio paransi toimintatapaansa perustamalla hankkeen nimenomaan korruption torjuntaa varten (ks. kohta 29), mutta se ei asettanut teknisen avun ehdoksi aiempien suositusten täytäntöönpanoa, aiempien tuotosten kestävyttä tai hallinnon lahjomattomuutta. Komissio peruutti vuonna 2021 twinning-hankkeen, joka oli suunniteltu toteutettavaksi Ukrainan perustuslakituomioistuimen kanssa. Syynä tähän oli perustuslakituomioistuimen lokakuussa 2020 tekemä päätös korruption vastaisten uudistusten mitätöimisestä.

57 Yksi haastavimmista tehtävistä on syyttäjälaitoksen uudistuksen toteuttaminen EU:n normien mukaisesti. Komission budjettitukiohjelmassa edellytettiin yleisen syyttäjän viraston uudistamista koskevan lain hyväksymistä ja voimaantuloa. Lailla pyrittiin purkamaan yleisen syyttäjän viraston oikeuksien monopoli, mutta komission nimeämät arvioijat havaitsivat, että lailla ei muutettu yleisen syyttäjän virastoa riittävän riippumattomaksi poliittisten sidosryhmien paineesta. Tapa, jolla tapaukset osoitetaan syyttäjille, ei ole riittävän vakaa estämään vaikuttamista. Lisäksi lain täytäntöönpano oli puutteellista, ja lakia oli tarkistettava.

58 Komissio auttoi yleisen syyttäjän virastoa laatimaan syyttäjälaitoksen uudistuksen etenemissuunnitelman; tähän sisältyi syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitean (QDCP) luominen. Kuitenkin komission ja Euroopan unionin neuvontaoperaation panostuksesta huolimatta uudistusprosessi käynnistyi erittäin hitaasti (ks. [laatikko 4](#)). Merkittävää edistystä tapahtui syyskuussa 2019, kun presidentti allekirjoitti syyttäjänviraston uudistamista koskevan lain. Tämä merkitsi alueellisten ja paikallisten syyttäjien määrän vähentämistä (15 000 syyttäjistä 10 000 syyttäjään), sotilassyyttäjän tilojen sulkemista, kaikkien syyttäjien arvioimista, tuloksellisuuden arvioimista sekä

syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitean toiminnan keskeyttämistä syyskuuhun 2021 saakka⁵¹.

Laatikko 4

Komission sekä Euroopan unionin neuvontaoperaation osallistuminen syyttäjien uudelleenarviontiin ja valitsemiseen

Syyttäjäjärjestelmän vuoden 2015 uudistuksella pyrittiin tekemään syyttäjistä ammattimaisempia, tehokkaampia ja vastuuvollisempia. Uusien syyttäjien palvelukseen ottamiseksi järjestettiin kilpailu vuonna 2015. Komissio rahoitti logistiikkatuen (matkustuskulut, tietotekniikka ja testit) paikallisten syyttäjien sekä hallintohenkilöstön palvelukseen ottamista varten.

Komissio tarjosi tukea syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitealle, joka aloitti toimintansa vuonna 2017 ja vastasi syyttäjien valitsemisesta, siirtämisestä ja kurinpidosta. Syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitea ei kuitenkaan ottanut huomioon kaikkia komission suosituksia. Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen mukaan syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitean lahjomattomuustarkastuksissa tukeuduttiin omaehtoisin ilmoituksiin perusteellisten tarkastusten sijasta, ja vain harvoja moitteita esitettiin⁵². Euroopan unionin neuvontaoperaatio tukeekin uuden ja paremman järjestelmän laatimista syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomiteaa varten.

Komissio (hanke 17 *liitteessä II*) on ollut yksi tärkeimmistä vaikuttajista syyttäjien arvioimisessa, joka on ensimmäinen vaihe laitoksen puhdistamisessa. Noin 1 800 syyttäjää ei päässyt läpi valintamenettelystä, ja he ovat hakeneet tuomioistuimissa muutosta näihin päätöksiin.

Valintaprosessi vaikuttaa ensisilmäyksellä olevan askel kohti suurempaa riippumattomuutta, mutta prosessi toteutettiin yleisen syyttäjän viraston puitteissa eikä syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitean toteuttamana toisin kuin GRECO-ryhmän vaatimustenmukaisuuskertomuksessa neuvottiin⁵³. Valinta ei myöskään koskenut jo aiemmin arvioitua korruptiontorjuntaan erikoistunutta syyttäjänvirastoa eikä yleistä syyttäjää ja apulaissyyttäjiä eikä hallinnollisiin tehtäviin nimettyjä syyttäjiä. EU:n rahoittamat asiantuntijat ovat yleisen syyttäjän viraston apuna kurinpitojärjestelmän tarkistamisessa ja syyttäjiin sovellettavan suoritusten arviointijärjestelmän perustamisessa.

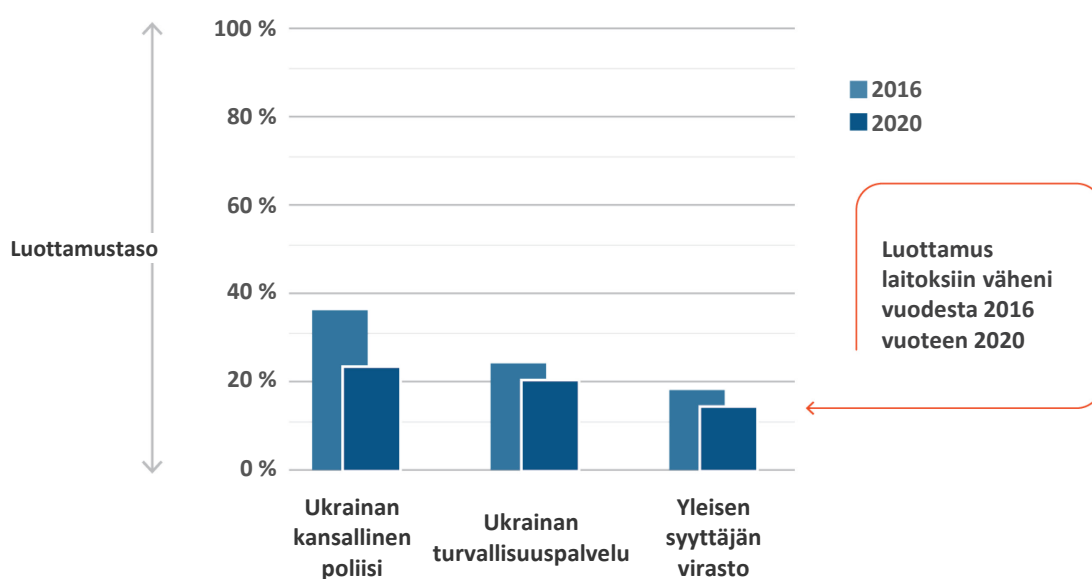
⁵¹ Centre of Policy and Legal Reform: [Political Points for 29 August – 5 September 2019](#) ja [Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office](#), 23. syyskuuta 2019.

⁵² Valtiosta riippumattomien järjestöjen liittouma, Reanimation Package of Reforms Initiative: [Reforms under the Microscope](#), 2017, s. 57.

⁵³ GRECO: [fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors, Ukraina, maaliskuu 2020](#), suositus xxiii.

59 Lainvalvonnan ja syyttäjälaitoksen uudistuksilla ei ole vielä saatu parannettua luottamusta, joka on edelleen vähäistä (ks. [kaavio 10](#)). Useat järjestöt ovat raportoineet lainvalvontaviranomaisten väärinkäytöstepauksista⁵⁴. Euroopan unionin neuvontaoperaation toimeksiannosta tehdyssä kyselytutkimuksessa osoitetaan myös, että yleinen luottamus uudistusta edistävien EU:n ja Euroopan unionin neuvontaoperaation toimien riittävyyteen ja apuun on heikentynyt (ks. [liite VII](#)).

Kaavio 10 – Luottamus instituutioihin Euroopan unionin neuvontaoperaation kyselytutkimusten mukaan: vuosi 2016 verrattuna vuoteen 2020



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin neuvontaoperaatiota varten tehtyjen Ukrainan yleistä mielipidettä koskevien kyselytutkimusten perusteella.

2.2. EU:n tuki oikeuslaitoksen uudistukseen ei ole tavoittanut keskeisiä instituutioita ja tukeen kohdistuu yhä takaiskuja

60 Oikeuslaitoksen uudistus edellytti kaikkien tuomareiden uudelleenarviointia tai arviointia (ks. [kaavio 11](#)). Komissio tarjosi merkittävää tukea tähän prosessiin, jonka toteutti tuomarien pätevyyden varmistava korkea toimikunta (HQCJ) kansalaisyhteiskunnan järjestöjen edustaman lahjomattomuutta valvovan neuvoston

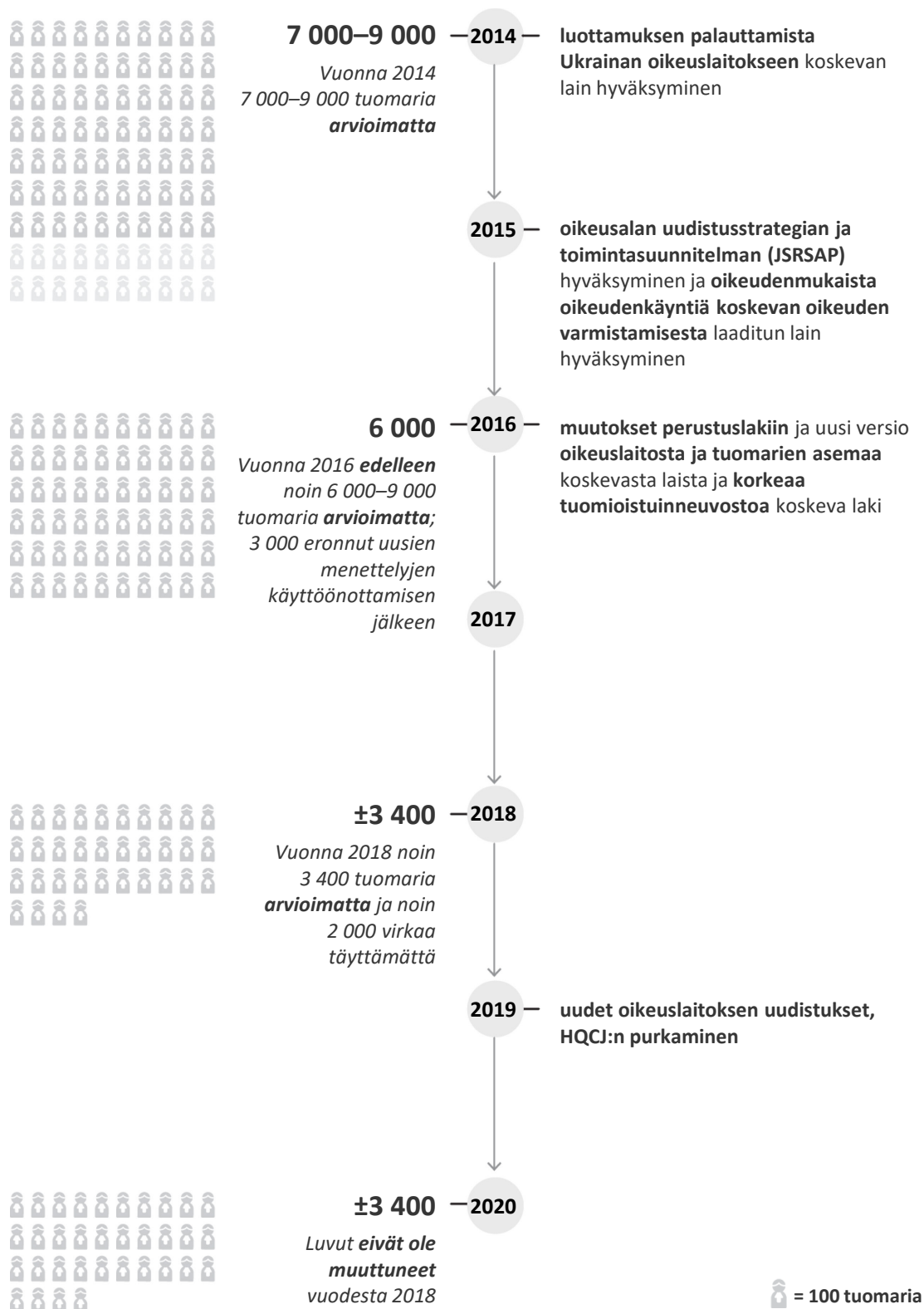
⁵⁴ Euroopan neuvosto: [Corruption undermines human rights and the rule of law](#), 19. tammikuuta 2021;

Yhdistyneen kuningaskunnan sisäasiainministeriö: [Country Policy and Information Note Ukraine: Organised crime and corruption](#), syyskuu 2019, s. 9, 19 ja 25;
[UKRAINE 2019 HUMAN RIGHTS REPORT](#);

European Council of Foreign Relations: [Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky](#), elokuu 2019.

(PIC) avulla. Ensimmäinen valinta koski ylimmän tuomioistuimen tuomareita vuonna 2017. Ylin tuomioistuin sijoittuu oikeusalan hierarkian huipulle. Vuodesta 2018 alkaen valintamenettelyä jatkettiin ehdokkaiden ja jo virassa olevien tuomareiden sekä korruption torjunnasta vastaavan kansallisen viraston tuomareiden osalta. Tässä jälkimmäisessä tapauksessa käytettiin uudenlaista menettelyä, jossa kansainvälisten asiantuntijoiden julkinen neuvosto – kansainvälisesti tunnustettujen oikeusalan asiantuntijoiden erityinen neuvoa-antava elin – avusti tuomarien pätevyyden varmistavaa korkeaa toimikuntaa.

Kaavio 11 – Tuomareita koskevien arviointien aikajana

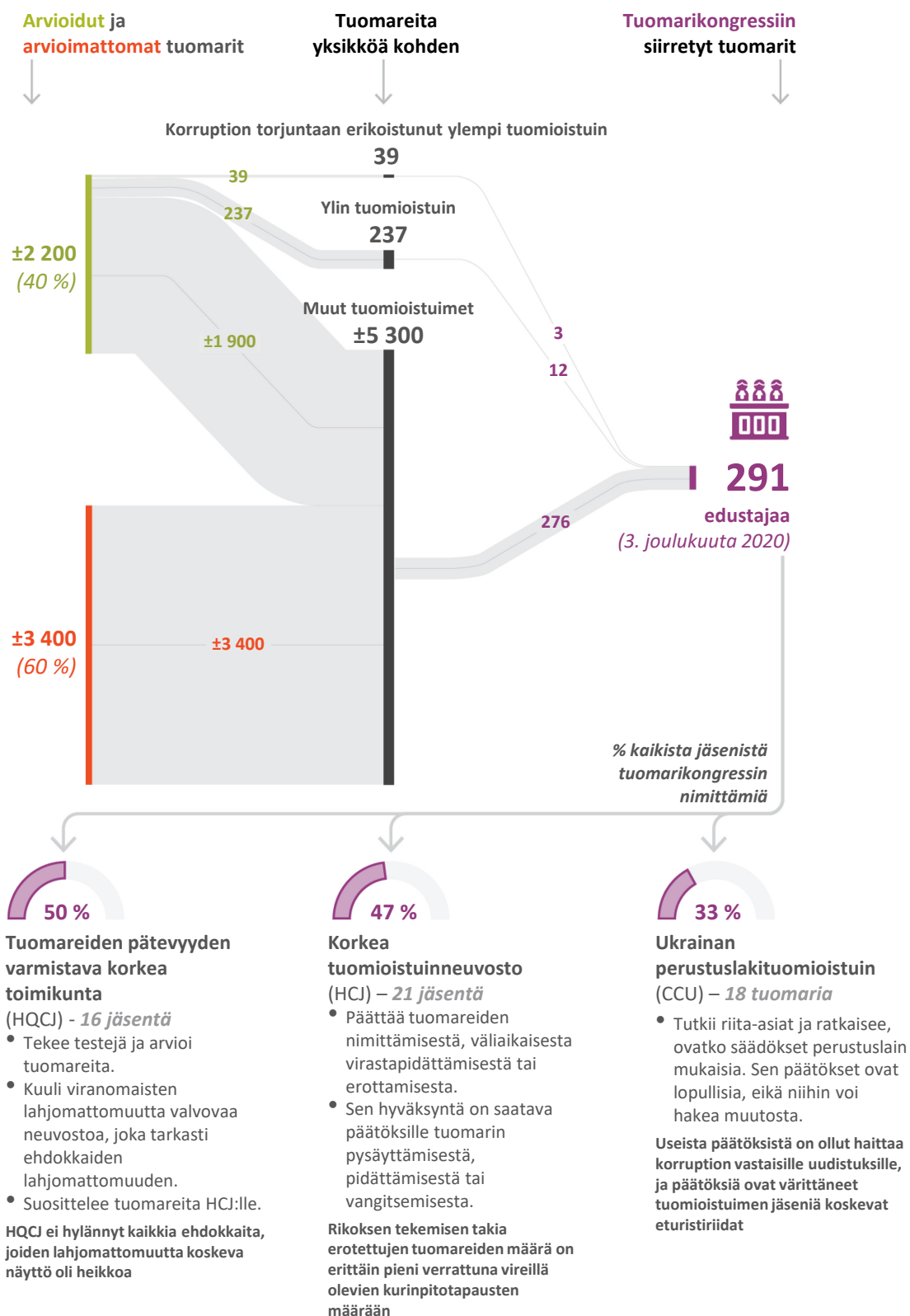


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan aineiston perusteella: PRAVO JUSTICE, DE JURE FOUNDATION ja Euroopan komission oikeuslaitoksen toimivuutta (CEPEJ) koskevat tiedot.

61 Yhdessä muiden avunantajien kanssa komissio edellytti – budjettitukiohjelmassaan (hanke 3 *liitteessä II*) – perustuslakiin tehtävien muutosten hyväksymistä ja lakia, jolla perustetaan korkea tuomioistuinneuvosto takaamaan oikeuslaitoksen riippumattomuus ja lahjomattomuus. Valintamenettelyyn ja oikeuslaitoksen uudistukseen tarkoitettu komission tuki on kuitenkin vaarassa. Tuomarikongressin soveltamaan nimeämisjärjestelmään kuului pääasiallisesti arvioimattomia tuomareita (ks. *kaavio 12*).

62 Ukrainan perustuslakituomioistuin, korkea tuomioistuinneuvosto ja tuomareiden pätevyyden varmistava korkea toimikunta ovat strategisissa tehtävissä oikeusjärjestelmässä. Niiden jäsenten lahjomattomuus on siis ratkaisevan tärkeää, mutta sitä ei tarkastettu jäseniä nimitettäessä (ks. esimerkit *liitteessä VIII*). Komissio vaati heinäkuussa 2020 makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelman osana sellaisen eettisen komitean perustamista, jolla olisi valtuudet tarkastaa korkean tuomioistuinneuvoston jäsenten lahjomattomuus. Tarkastusajankohtana tätä ehtoa ei ollut vielä täytetty. Kyseisestä ehdosta tai muiden ylimmän tason oikeuselinten, kuten tuomarien pätevyyden varmistavan korkean toimikunnan ja Ukrainan perustuslakituomioistuimen, lahjomattomuustarkastusten tekemistä koskevasta velvollisuudesta ei säädetty makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmissa ennen uudistuksen käynnistämistä.

Kaavio 12 – Ylimmän tason oikeuselinten lahjomattomuuden ja riippumattomuuden arviointi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin useiden lähteiden perusteella⁵⁵.

63 EU:n poliittisessa vuoropuhelussa on painotettu vuosien ajan oikeuslaitoksen uudistamisen tarvetta yleisen luottamuksen parantamiseksi. Luottamuksen taso oli 5–12 prosenttia vuonna 2015⁵⁶. Tässä on kyse myös yhdestä niistä indikaattoreista, joilla mitataan EU:n tavoittelemien tulosten saavuttamista. Luottamus on pysynyt kuitenkin erittäin matalalla tasolla, ja se oli 14–17 prosenttia vuonna 2019⁵⁷.

2.3. Korruption torjumiseen tarkoitettujen digitaalisten välineiden kehittämiseen liittyvän komission tuen esteenä ovat tietojen laatuongelmat ja muutos- ja uudistusvastaisuus

64 EU:n hankkeisiin sisältyi useita digitaalisia välineitä, joilla voitaisiin helpottaa korruption ehkäisemistä. Tukea tarjottiin erityisesti oikeusalalla tehtävien valintakokeiden maksamiseen, korruption vastaisten virastojen sähköisen asianhallintajärjestelmän digitalisoimiseen (ks. [laatikko 5](#)), poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tietokannan päivittämiseen⁵⁸, verkkosivustojen kehittämiseen, julkisten hankintojen ProZorro-alustan parantamiseen ja sähköisen asiainhallintajärjestelmän valmistelemiseen konkurssipesien selvittäjille, notaareille ja yksityisille haastemiehille. Kansalaisyhteiskunta käynnisti sähköisten julkisten hankintojen ProZorro- ja DoZorro-alustat avoimuuden ja seurannan takaamiseksi. Näiden välineiden avulla korruptio on helpompi paljastaa, mikä saattaa johtaa joistakin korruptoituneista käytännöistä luopumiseen. Komissio rahoitti ProZorro-alustan kehittämistä ja sitä koskevaa koulutusta välillisesti Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälisen avustustilin kautta. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat kehittäneet poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevan alustan. Siihen

⁵⁵ Oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevan Euroopan neuvoston pysyvän komitean (CEPEJ) tilastot (vuoden 2020 versio) tuomioistuinten määrästä, Venetsian komitean lausunnot 969/2019, 999/2020 ja 1012/2020; sekä DEJURE FOUNDATIONin ehdotus “[Proposal for a model for selecting trustworthy judges](#)”, 21. kesäkuuta 2019.

⁵⁶ KIOVAN KANSAINVÄLINEN SOSIOLOGIAN LAITOS, [comparative analysis of national surveys, Corruption in Ukraine 2015](#); USAID Fair Justice -hanke: [national public opinion survey on Democratic, Economic and Judicial Reforms, Including Implementation of the Law on the Purification of Government](#), 2015 ja Euroopan unionin neuvontaoperaation julkiset kyselytutkimukset, 2015–2019.

⁵⁷ Razumkov Center Ukraine 2019–2020: [Broad Opportunities, Contradictory Results](#); Democratic Initiatives Fund: [Survey results](#), kesäkuu 2019 ja Euroopan unionin neuvontaoperaation julkiset kyselytutkimukset, 2015–2019.

⁵⁸ [Ukrainan poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden julkinen rekisteri](#).

kootaan tietoja, myös varallisuusilmoituksia, eri rekistereistä, ja rahoituslaitokset voivat käyttää sitä tarkastustensa tekemiseen.

Laatikko 5

Komission tuki sähköistä asianhallintajärjestelmää varten

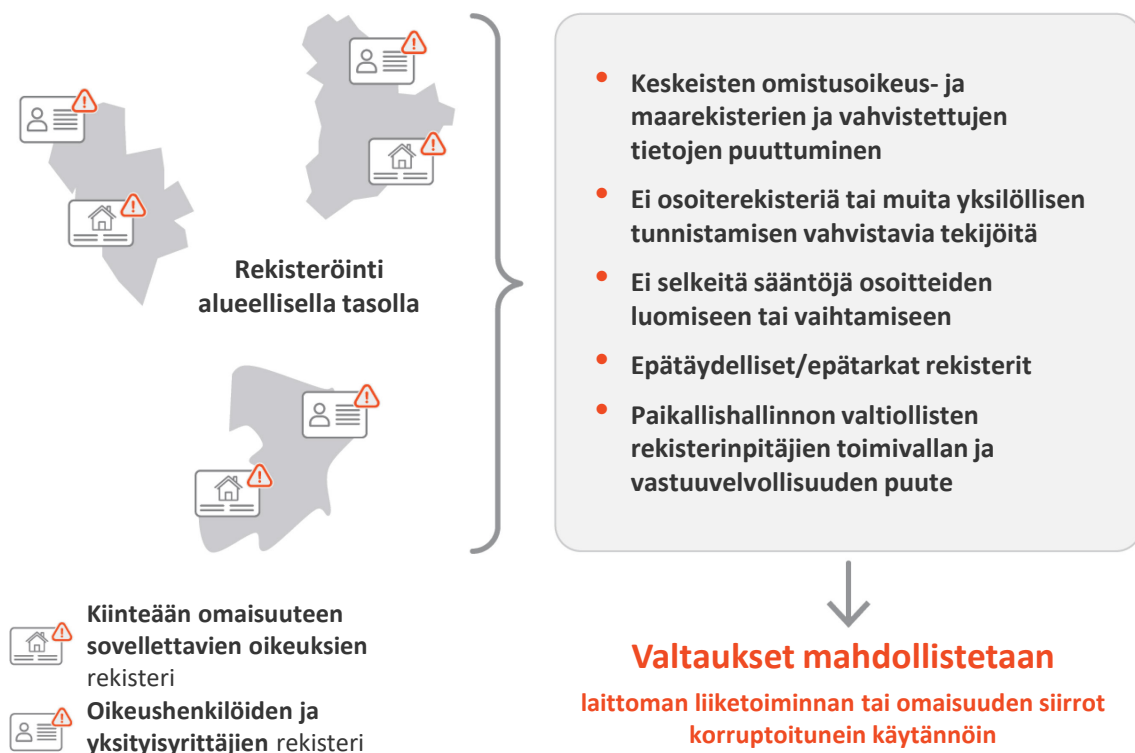
Komissio tarjosi neuvontaa oikeusalan vanhentuneen sähköisen asiainhallintajärjestelmän uudenaikaistamista varten, ja tavoitteena oli kattaa koko ketju tutkinnoista koeaikajärjestelmään. Kansallisilla viranomaisilla ei ollut kuitenkaan selvää näkemystä oikeusalaista eikä tehokkaita mekanismeja, joilla oikeusalan kaikkia sidosryhmiä koordinoitaisiin. Näin ollen komissio pystyi vain edistämään vuoropuhelua eri sidosryhmien välillä ja antamaan suosituksia suunnittelua ja etenemissuunnitelmaa varten.

Komissio rahoitti sähköisen asianhallintajärjestelmän kehittämistä korruption vastaisten virastojen käyttöön (hanke 12 [liitteessä II](#)), mutta tämän tarkastuksen ajankohtana järjestelmää ei ollut vielä liitetty tuomioistuinjärjestelmään. Sen vuoksi komissio edellytti rikosprosessilain muutosten sisällyttämistä viimeisimpään makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmaan (allekirjoitettu heinäkuussa 2020) niin, että järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön.

65 Komissio rahoitti kansallisen korruptiontorjuntatoimiston tietovaraston, joka mahdollistaa automaattiset ja eri tietokantojen väliset yhteydet. Komissio hankki myös tiedonhallintajärjestelmät oikeusministeriölle, jotta asiakirjat voidaan digitalisoida ja jotta hakujen tekeminen on helpompaa.

66 Oikeuslalla käytettyjä rekistereitä koskevasta komission arvioinnista hyötyä (hankkeet 6 ja 17 [liitteessä II](#)). Asiantuntijat kiinnittävät huomiota erityisesti rekisterien yhteentoimimattomuuteen, yksilöllisten tunnisteiden puuttumiseen, sovittujen osoitteiden puuttumiseen ja rekisteröityjen tietojen puuttumiseen tai puutteellisuuteen. Kaikki nämä ongelmat tekivät ristiintarkastuksista vaikeampia, mikä viivästytti tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoa (hanke 6 [liitteessä II](#)) ja edisti korruptoituneisiin käytäntöihin perustuvia laittomia liiketoiminnan tai omaisuuden siirtoja (yritysvaltauksia) (ks. [kaavio 13](#)). Omistusoikeuksien takaamiseksi komissio tarjosi tukea useilla aloilla (ks. [kaavio 14](#)).

Kaavio 13 – Hajautetut ja puutteelliset rekisterit edistävät valtauksia



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Support for Justice Sector Reforms in Ukraine- ja PRAVO JUSTICE -hankkeiden tietojen perusteella.

Kaavio 14 – Komission tuki omistusoikeuksien takaamiseksi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin hanke-asiakirjojen perusteella.

67 Avoimen datan portaalin⁵⁹ luominen oli tärkeä askel kohti suurempaa avoimuutta ja vähäisempiä korruption mahdollisuuksia. Yksi vuonna 2016 asetetuista budjettitukiehdosta oli pääsy julkisiin rekistereihin. Vaikka Ukrainassa on tapahtunut edistystä tällä alalla, puutteita on edelleen useita:

- Korkeat maksut ja rajoitetut hakutoiminnot rajoittavat julkisten rekisterien käyttöä.
- Lakisääteisesti vaadittua avointen valtiollisten rekisterien määrää ei ole vielä saavutettu.
- Rekisterit ovat laadultaan epätasaisia.

68 Jotta viimeisimmän teknisen kehityksen (esim. iso data ja tiedonlouhinta) avulla voidaan ehkäistä korruptiota, on ratkaistava luotettavien tietojen puutteesta (esim. rekistereissä) aiheutuvat ongelmat.

69 Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiin III ja IV sisältyy useita ehtoja paremmasta tietojen saatavuudesta (tarkastuskertomusten julkaiseminen, julkiset hankintasopimukset ja yrityksen omistustietojen vahvistaminen).

3. Komissio tuki korruption vastaisia elimiä, mutta niiden on vaikea saavuttaa odotetut tulokset

70 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, onko komissio

- a) edistänyt tarkoituksenmukaisten ehtojen avulla laajamittaisen korruption torjumista ja kerännyt ja analysoinut riittävästi tietoja edistyneen arvioimiseksi
- b) tarjonnut korruption vastaisille elimille tukea, jolla on saavutettu odotetut tulokset.

3.1. Komissio tuki korruption vastaista uudistusta lähinnä asettamalla ehtoja, mutta sen arvio edistyksestä oli edelleen harkinnanvarainen

71 Komissio käytti korruption vastaisia ehtoja – jotka koskivat pääasiassa lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia muutoksia – varmistaakseen, että uudet korruption vastaiset elimet perustettiin ja ne aloittivat toimintansa.

⁵⁹ Portaali, jolla taataan kansalaisille maksuton pääsy tietoihin.

Makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen yhteydessä säädetyillä korruption vastaisilla ehdoilla täydennetään budjettitukeen ja viisumivapauteen liittyviä toimia. Ehdot laadittiin kuitenkin sellaisiksi, että ne mahdollistivat jonkinasteisen harkinnanvaraisuuden, sillä selvät lähtötasot ja mitattavissa olevat tavoitearvot puuttuivat usein. Yleisesti ottaen huomiota ei kiinnitetty riittävästi lainsäädännön ja korruption vastaisten toimenpiteiden asianmukaiseen täytäntöönpanoon eikä konkreettisiin tuloksiin. Lisäksi ehdoissa keskityttiin uuteen korruption vastaiseen järjestelmään, muttei riittävästi tai ei riittävän ajoissa lahjomattomuuteen ja riippumattomuuteen oikeus- ja lainvalvonta-aloilla (ks. kohdat [61](#) ja [62](#)).

72 Komission arviot budjettituesta, viisumivapaudesta ja makrotaloudellisen rahoitustuen ehdoista perustuivat viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, EU:n rahoittamien asiantuntijoiden ja kansainvälisten organisaatioiden antamiin tietoihin. Kun ehtoja ei selvästikään täytetty, komissio pienensi budjettituen määrää (vain 52,5 prosenttia vuoden 2016 erästä maksettiin) ja perui kolmannen makrotaloudellisen rahoitusavun III erän, jonka arvo oli 600 miljoonaa euroa. Kuitenkin ensimmäinen makrotaloudellisen rahoitusavun IV erä, 500 miljoonaa euroa, maksettiin pian tämän jälkeen.

73 Komission oli mahdollista ehdottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viisumivelvollisuuden poistamista vasta, kun se arvioi, että kaikki vertailuarvot oli saavutettu. Komissio tulkitsi ehtojaan kuitenkin harkinnanvaraisesti, mikä johti liian myönteiseen arviointiin. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että yksi viisumivapautta koskevaa toimintasuunnitelmaa⁶⁰ varten asetetuista kolmesta korruption vastaisesta vertailuarvosta saavutettiin, mutta kaksi muuta saavutettiin vain osittain (ks. [laatikko 6](#)). Tämä ei johtanut viisumivapausjärjestelmän uudelleentarkasteluun.

Laatikko 6

Esimerkkejä korruption vastaisiin ehtoihin / vertailuarvoihin liittyvistä arviointiongelmista

Viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma

”Lahjonnan ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpano, riippumattoman lahjonnantorjuntaviraston tehokkaan toiminnan varmistaminen, eettisten säännösten laatiminen ja lahjonnan torjuntaa koskevan koulutuksen

⁶⁰ [Visa Liberalisation Action Plan](#), lohko 2.3.1.: Preventing and fighting organised crime, terrorism and corruption, 2010.

kehittäminen erityisesti lainvalvonnassa ja oikeuslaitoksessa työskenteleville virkamiehille.”

Komissio totesi kuudennessa kertomuksessaan, että lainsäädännön hyväksymisen ja korruption vastaisten elinten perustamisen alalla on tapahtunut edistystä. Vaikka tätä vertailuarvoa (lainsäädännön täytäntöönpano) ei ollut saavutettu arvioinnin ajankohtaan mennessä, se katsottiin saavutetuksi myönteisen kehityksen ja Ukrainan viranomaisien sitoutumisen perusteella.

Budjettitukiohjelma

Tehokas järjestelmä julkisten viranhaltijoiden varallisuusilmoitusten, tulojen ja kulujen tarkistamiseksi on käytössä ja toimiva, varoittavat seuraamukset väärin tietojen toimittamisesta ilmoituksissa on otettu käyttöön, kulujen ilmoittamisen kynnysarvoa pienennetään merkittävästi, yhdistetty verkkoportaali ilmoitusten jättämiseksi sähköisesti ja julkaisemiseksi on perustettu, ja portaaliin on vapaa pääsy. Muut säännökset varojen julkistamisesta ovat parannus yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja kansainvälisten sidosryhmien kanssa.

Komission marraskuussa 2016 esittämän arvion mukaan tämä indikaattori oli saavutettu täysimääräisesti, koska korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto oli vastaanottanut yli 100 000 ilmoitusta ja sääntelykehys oli olemassa. Järjestelmä ei silti ollut täysin toiminnassa. Euroopan komissio oli tietoinen siitä, että ilmoitusten tarkastaminen korruption ennaltaehkäisystä vastaavassa kansallisessa virastossa oli puutteellista. Loppujen lopuksi komissio ei vahvistanut tammikuussa 2018 makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelman (MFA III) kolmatta maksuerää, koska julkisten viranhaltijoiden toimittamien varallisuusilmoitusten vahvistusmekanismi ei ollut vielä tehokkaasti käytössä.

Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelma III, toinen maksuerä (2017)

Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston, erityisen korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston ja korruption ehkäisystä vastaavan kansallisen viraston perustaminen varmistaa niiden riippumattomuus ja toimivuus eli tarjoten niille niiden tehtävien suorittamiseen tarvittavat taloudelliset resurssit, henkilöstön ja välineistön.

Komissio väittää, että ehdossa keskityttiin ainoastaan korruption vastaisten elinten perustamiseen, minkä perusteella se arvioi tavoitteen saavutetuksi. Euroopan tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiltä elimiltä vaaditaan ehdossa lisäksi riippumattomuutta ja toimivuutta.

Virastot on perustettu, ja ne ovat aloittaneet työskentelyn, mutta korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston ja korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston riippumattomuus oli kyseenalaista. Korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto on osa yleisen syyttäjän virastoa, eikä se ole näin ollen edelleenkaan täysin riippumaton.

3.2. EU:n avulla perustetuilla korruption vastaisilla elimillä on edelleen vaikeuksia odotettujen tulosten aikaansaamisessa

74 Kansallisessa korruption vastaisessa strategiassa vuosille 2014–2017 vaadittiin korruption vastaisten elinten perustamista (tärkeimmät esitetään [kaaviossa 15](#)). Myös Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio kannustivat viranomaisia niiden perustamiseen ja niiden tehokkaan toiminnan mahdollistamiseen. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat tukeneet erikoistuneiden korruption vastaisten elinten kehittämistä, kun taas oikeuslaitosta ja lainvalvontaa vaivaa edelleen huomattava korruptio.

Kaavio 15 – Korruption vastaiset virastot ja elimet ja niiden tehtävät

NACP

Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto

- kehittää ja panee täytäntöön korruption vastaista politiikkaa, erityisesti korruption vastaisen strategian
- seuraa julkisten viranhaltijoiden elämäntyyliä
- tarkistaa varallisuusilmoitukset
- määrittää julkisiin viranhaltijoihin liittyviä eturistiriitoja
- tutkii poliittisten puolueiden rahoitusta ja väärinkäytösten paljastajien suojelua

NABU

Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto

- tutkii korkean tason korruptiotapauksia
- kerää olennaisia, hyväksyttäviä ja luotettavia todisteita

SAPO

Korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjä (osa yleisen syyttäjän virastoa)

- valvoo kansallisen korruptiontorjuntatoimiston tutkimuksia
- varmistaa, että syytettyjä vastaan on riittävästi luotettavia todisteita
- saattaa korkean tason korruptiotapaukset tuomioistuimiin

HACC

Korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin

- on erikoistunut tuomioistuin, jonka toimivaltaan kuuluvat korkean tason korruptiotapaukset
- antaa tuomiot kansallisen korruptiontorjuntatoimiston tutkimissa tapauksissa

ARMA

Ukrainan varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin virasto

löytää, jäljittää ja hallinnoi varoja, jotka ovat peräisin korruptiosta ja muista rikoksista.

Lähteet: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan aineiston perusteella: EU:n korruption vastainen aloite Ukrainassa, toiminta-asiakirja (vaihe II), Chatham House: The struggle for Ukraine, 2018, EU:n korruption vastaisen aloitteen (EUACI) tekninen arviointi Ukrainan varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin virastosta.

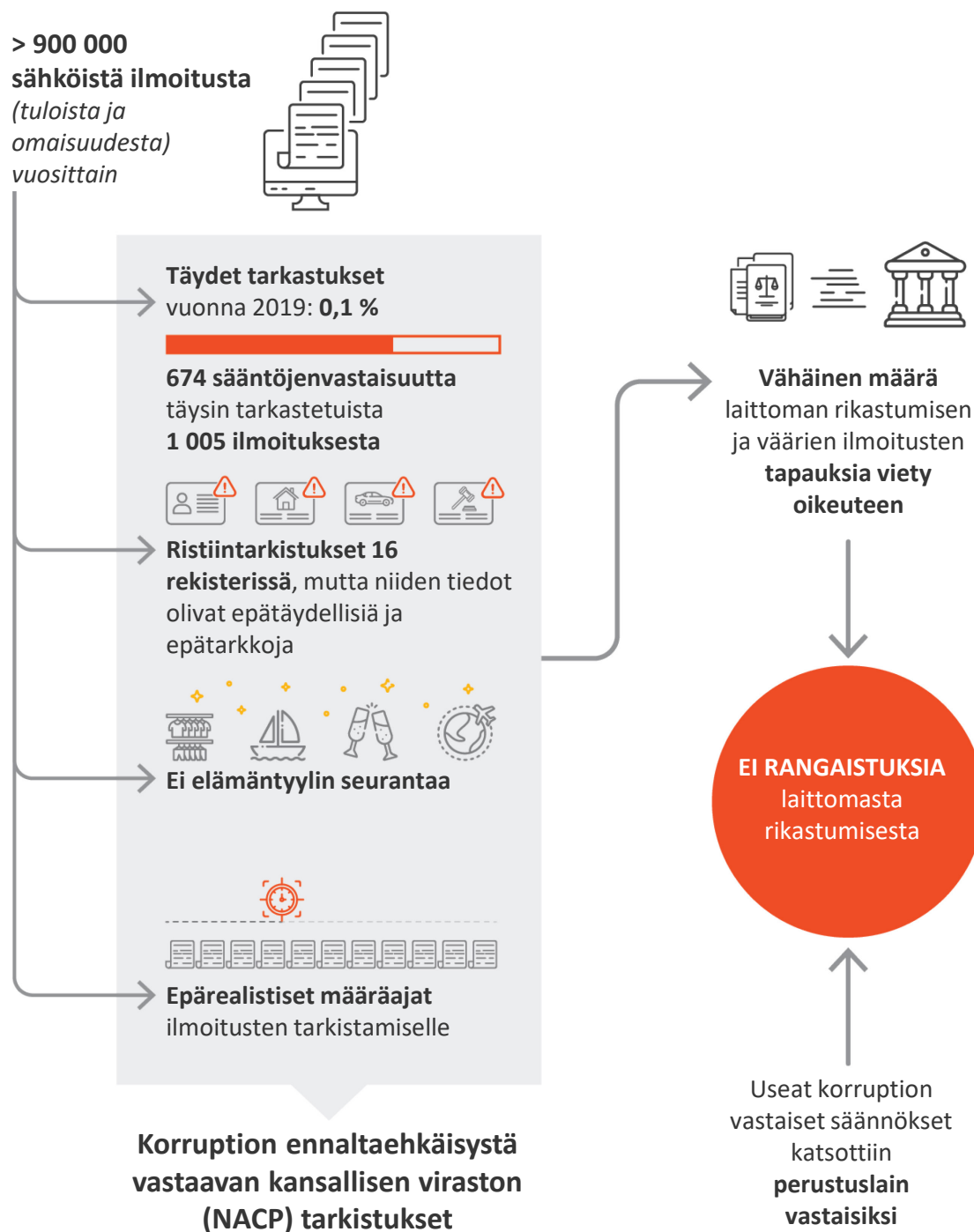
Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto

75 Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto laati kansallisen korruption vastaisen strategian vuosille 2018–2020 edellisen strategian täytäntöönpanon perusteella. Hankkeeseen 12 (ks. [liite II](#)) palkattujen EU:n rahoittamien asiantuntijoiden arvion mukaan noin 40 prosenttia aiemmasta strategiasta ja valtion ohjelmasta oli toteutettu ja 30 prosenttia toteutettu osittain. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio olivat tyytyväisiä siihen, että ministerikabinetti vahvisti strategian huhtikuussa 2018; parlamentti ei kuitenkaan missään vaiheessa hyväksynyt sitä. EU:n rahoittamat hankkeet ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio antoivat lisää suosituksia vuosien 2020–2024 kansallisen korruption vastaisen strategian luonnosta varten. Asiakirja hyväksyttiin ensimmäisessä käsittelyssä parlamentissa marraskuussa 2020. Toinen käsittely oli käynnissä siinä vaiheessa, kun tätä kertomusta viimeisteltiin.

76 Komission tuesta huolimatta korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston vahvistustehtävät eivät edelleenkään vastanneet GRECO-ryhmän suosituksia⁶¹. Useissa EU:n ehdoissa edellytettiin tehokasta järjestelmää varojen todentamiseksi. Sähköinen varallisuusilmoitusjärjestelmä ei kuitenkaan ole riittävän tehokas. Laittomasta rikastumisesta ei ole annettu tuomioita (ks. [kaavio 16](#) ja [laatikko 6](#)). Varallisuusilmoitusten tekeminen julkiseksi vaikuttaa kuitenkin ehkäisevästi.

⁶¹ GRECO, fourth evaluation round. [Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors](#), suositus (i), toinen osa täyttämättä.

Kaavio 16 – Varallisuusilmoitusjärjestelmä ei toimi erityisen tehokkaasti



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan aineiston perusteella: GRECO-ryhmän neljäs arviointikierron "Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors", joulukuu 2019, suositus ii; makrotaloudellisen rahoitusavun IV toisen maksuerän suorittaminen "Information note to the European Council", 26. toukokuuta 2020 ja hankeasiakirjat hankkeesta 12: "Anti-corruption and support to key reforms".

77 EU:n rahoittama monenvälisen avustustilin hanke ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio olivat apuna korruption vastaisten ohjelmien laatimisessa (ks. kohta **37**), minkä jälkeen korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto

hyväksyi ohjelmat. Suurimmassa osassa niistä ei kuitenkaan puututtu keskeisiin korruption riskeihin, ja menettelyä pidettiin muodollisuutena ja rasti ruutuun -menettelynä⁶².

78 Komissio vähensi lopulta osallistumistaan, kun korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston maine oli tahrautunut, ja asetti esimerkiksi tietoteknisen avun ehdoksi edistyksen tärkeimmillä toiminta-aloilla. Muut avunantajat olivat lopettaneet tuen aiemmin, kun kielteinen kehitys oli havaittu.

79 Korruption ennaltaehkäisystä vastaavalle kansalliselle virastolle perustettiin komission avulla uusi rakenne lokakuussa 2019. Lisäksi virastolle nimettiin uusi johtaja tammikuussa 2020 kansainvälisen valintakomitean valvoman kilpailun perusteella.

Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto

80 Kansallisella korruptiontorjuntatoimistolla (NABU) on hyvä maine kansainvälisessä yhteisössä. Vaikka EU:n poliittisesta tuesta on ollut apua, jotta kansallinen korruptiontorjuntatoimisto on pysynyt toiminnassa ja riippumattomana, virastoa uhkaavat jatkuvasti sen vastustajat, jotka käyttävät keinoinaan esimerkiksi väärinkäytössyytöksiä. EU:n rahoittamat asiantuntijat antoivat luonnosehdotuksia kansallisen korruptiontorjuntatoimiston valtuuksista, mutta myös kyseinen lainsäädäntö on jatkuvasti vaarassa (esim. korruption kytkeytyvien kaupallisten sopimusten riitauttamisoikeuden peruminen⁶³). Ukrainan perustuslakituomioistuimien ilmoitti syyskuussa 2020, että eräät kansallista korruptiontorjuntatoimistoa koskevan lain keskeiset säännökset olivat perustuslain vastaisia. Tämä vaikuttaa johdon nimittämiseen, siviilivalvontaneuvostoon ja riippumattomaan tarkastukseen, joka on vielä tekemättä⁶⁴.

81 Komissio ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio järjestivät useita koulutuksia, työpajoja ja tutustumisvierailuja ja tarjosivat opastusta kansalliselle korruptiontorjuntatoimistolle etenkin tutkintatehtävien osalta. Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston tilastoista käy ilmi, että edistystä on saavutettu käynnissä

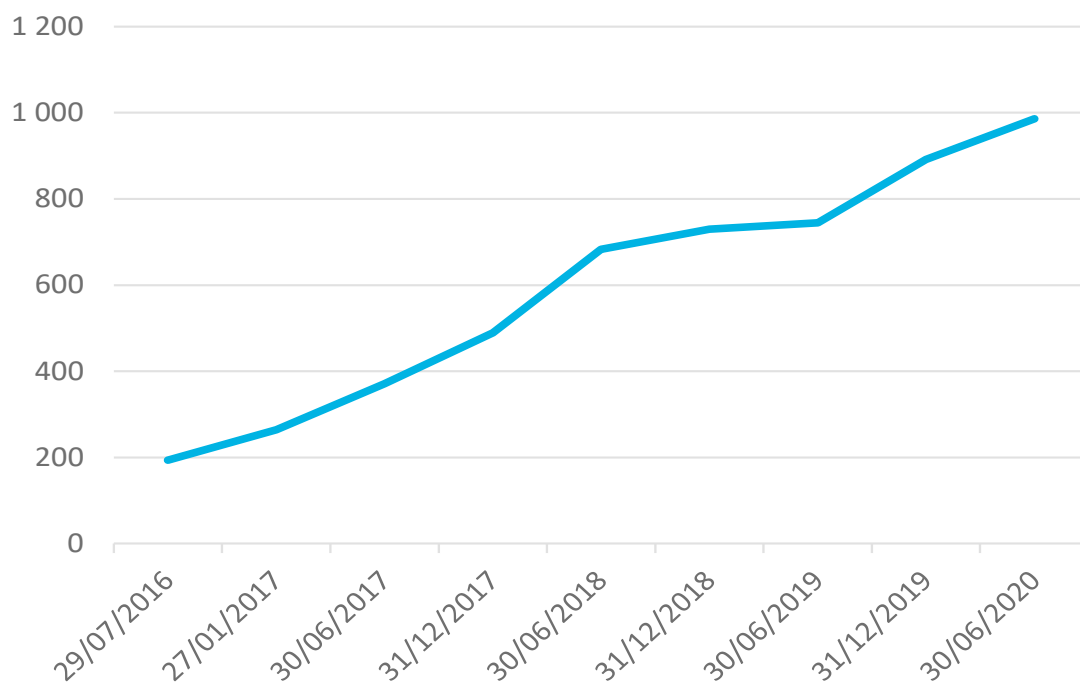
⁶² OECD: [Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia – Progress and Challenges, 2016–2019](#), 2020, s. 31.

⁶³ Euroopan komissio ja EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja: [Association Implementation Report on Ukraine](#), 2019, s. 9.

⁶⁴ Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto: [Constitutional crisis requires an immediate solution to restore the effective work of anti-corruption institutions – NABU statement](#), 6. marraskuuta 2020.

olevien tutkintojen osalta (ks. [kaavio 17](#)). Virasto laski taloudellisen hyötynsä yhteiskunnalle vertaamalla talousarviotaan (30 miljoonaa euroa) taloudelliseen vaikutukseen (vältetyt 450 miljoonan euron tappiot)⁶⁵. Sen valmiudet korkean tason tapausten tutkimiseen ovat parantuneet merkittävästi, erityisesti verrattuna niihin korkean tason profiilien määriin, joita tutkittiin ennen kansallisen korruptiontorjuntatoimiston perustamista⁶⁶. Useimpiin tapauksiin liittyy valtion omistamia yrityksiä⁶⁷, ja ”epäilystä koskevista ilmoituksista” noin 18 prosenttiin liittyy ylempiä viranhaltijoita⁶⁸. Tarkastuksen aikana kansallinen korruptiontorjuntatoimisto tutki merkittäviä korruptionjärjestelmiä, kuten *Rotterdam +* -tapausta ja *Privatbank*-pankkia⁶⁹.

Kaavio 17 – Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston käynnissä olevien tutkintojen määrän kasvu (rikosoikeudenkäynnit)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kansallisen korruptiontorjuntatoimiston kahdesti vuodessa julkaisemien raporttien perusteella.

⁶⁵ Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston raportti, tammikuu–kesäkuu 2010.

⁶⁶ OECD: korruption torjuntaa koskeva Istanbulin toimintasuunnitelma, *4th Round of Monitoring*, Ukraina, 2017, s. 11 ja 143.

⁶⁷ Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston raportti, tammikuu–kesäkuu 2020.

⁶⁸ Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston raportti, heinäkuu–joulukuu 2019.

⁶⁹ OECD: *Snapshot of Ukraine’s Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework*, 2019, s. 41 ja kansallinen korruptiontorjuntatoimisto: *Former PrivatBank top managers notified of suspicion*.

82 Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto on kuitenkin vain yksi linkki korruption torjunnan ketjussa. Kansallisen korruptiontorjuntatoimiston tutkimusten tulos riippuu syyttäjien ja todisteet vahvistavan rikosteknisen viraston kaltaisista tekijöistä. Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto katsoi, että sen työn esteinä ovat olleet pitkään Ukrainan kansallinen turvallisuuspalvelu (SBU)⁷⁰, joka omistaa salakuunteluun tarvittavat tekniset laitteistot ja jolla on tarvittava henkilöstö, sekä salakuunteluoikeuksien puuttuminen ja vajavainen pääsy rekistereihin. EU ja muut avunantajat lobbasivat poliittisella vuoropuhelullaan menestyksekkäästi lakia, jonka myötä kansallinen korruptiontorjuntatoimisto sai oikeuden peitetutkintoihin ja salakuunteluun (ja joka hyväksyttiin loppujen lopuksi lokakuussa 2019). Käytännössä Ukrainan kansallinen turvallisuuspalvelu määrää kuitenkin salakuuntelusta EU:n toiminnasta huolimatta.

Korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto

83 Vaikka korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto vastaa korkean tason korruptiotapausten viemisestä oikeuteen, se on edelleen osa yleisen syyttäjän virastoa eikä näin ollen täysin riippumaton. Euroopan unionin neuvontaoperaation toiminnan lisäksi komissio tarjosi tukea lähinnä neljän hankkeen keinoin (hankkeet 6, 12, 13 ja 15 *liitteessä II*). Hyvien tulosten saavuttamista varjostivat korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston hallinnon rajallinen riippumattomuus ja viivästykset⁷¹. Komissio vähensi tukeaan vuoden 2018 salakuunteluskandaalin seurauksena viitaten siihen, että korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston johtaja oli painostanut syyttäjiä ja tuomioistuimia⁷².

Korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin

84 Ennen korruption torjuntaan erikoistuneen ylemmän tuomioistuimen perustamista syyskuussa 2019 suuri määrä korkean tason korruptiotapauksia oli jäänyt pysähdyksiin tuomioistuihin sen jälkeen, kun korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjänvirasto / kansallinen korruptiontorjuntatoimisto oli ne sinne vienyt. OECD piti

⁷⁰ Kansallinen korruptiontorjuntatoimisto [Undercover operation conducted by the NABU and the SAPO was failed due to the lack of the right of autonomous wiretapping](#), 30. marraskuuta 2017.

⁷¹ Euroopan komissio: [Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine \(Phase II\)](#), s. 6.

⁷² Korruption vastainen toimintakeskus (ANTAC): [register of dumped cases](#).

tätä tyrmistyttävänä⁷³. Tämän tilanteen huomioon ottaen kansainvälinen yhteisö⁷⁴ ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat puhuneet sellaisen riippumattoman tuomioistuimen perustamisen puolesta, jossa käytettäisiin luotettavaa palvelukseenottomenettelyä. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio vaativat osana vuoropuhelua vuonna 2016, että korruption torjuntaan erikoistunutta ylempää tuomioistuinta varten tarvittava lainsäädäntö on hyväksyttävä.

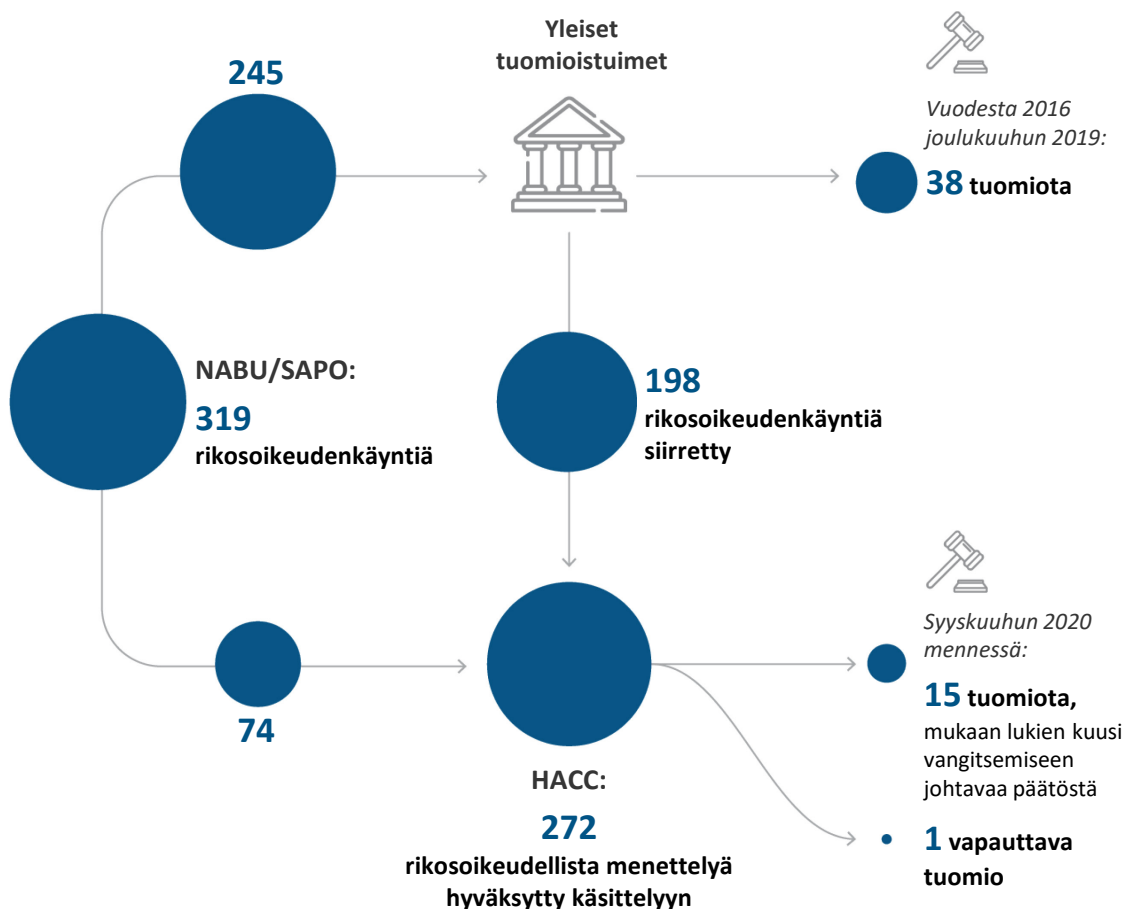
85 Komissio tarjosi merkittävää tukea korruption torjuntaan erikoistuneen ylemmän tuomioistuimen perustamiselle (ks. [kaavio 9](#)). Avoimen kilpailun jälkeen 38 tuomaria nimitettiin huhtikuussa 2019. Pitkään odotettu tuomioistuin, jossa on ensimmäinen aste ja muutoksenhakuaste, alkoi virallisesti toimia 5. syyskuuta 2019, ja se ryhtyi tutkimaan ensimmäisiä korkean tason tapauksia vuoden 2019 viimeisellä neljänneksellä.

86 Syyskuuhun 2020 mennessä korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin oli antanut 16 tuomiota ja yhden vapauttavan tuomion (ks. [kaavio 18](#)). Verrattuna yleisiin tuomioistuimiin, joissa korruptiotapaukset ovat olleet pysähdyksissä useita vuosia, korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin on osoittanut jo ensimmäisiä lupaavia tuloksia. Sen tehokkuus, riippumattomuus ja kestävyys olivat kuitenkin vaarassa tarkastushetkellä.

⁷³ OECD: Istanbul Anti-Corruption Action Plan, [4th Round of Monitoring](#), Ukraine, 2017, s. 155.

⁷⁴ OECD: Anti-Corruption Reforms in Ukraine, [Round 3: Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), maaliskuu 2015, s. 84.

Kaavio 18 – Tilastotietoja rikosoikeudenkäynneistä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavan aineiston perusteella: [NABU reports](#), [Transparency Internationalin](#) esittely ja hanke 12: "Anti-corruption and support to key reforms".

Varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin virasto

87 Euroopan unionin neuvontaoperaatio ja komissio rahoittama hanke 12 (ks. [liite II](#)) edistivät varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin viraston (ARMA) perustamista aivan alusta lähtien. Hankkeessa tehtiin tekninen arviointi ja annettiin virastolle oikeudellista tukea. Siinä rahoitettiin myös tietoteknisiä välineitä (esim. perusvälineistö, varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin viraston verkkosivusto ja videoneuvotteluvälineistö) ja koulutusta. Virasto aloitti aivan alusta, ja koko henkilöstö oli koulutettava. Varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin virasto paransi valmiuksiaan varojen jäljittämisen ja hallinnoinnin alalla, ja se on käsitellyt yhä enemmän varojen takaisinperimisiä⁷⁵.

⁷⁵ ARMA raportoi toiminnastaan vuonna 2019.

88 Varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin virasto ilmoitti lokakuussa 2020 löytäneensä ja jäljittäneensä laittomasti saatuja varoja yli 100 miljardin Ukrainan hryvnian (lähes kolme miljardia euroa) arvosta. Viraston toimivaltuudet ovat kuitenkin rajalliset, sillä se voi löytää ja jäljittää varoja vain lainvalvontaviranomaisten pyynnöstä. Vaikka varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin viraston hallinnoimien varojen määrä onkin kasvanut, määrä vastaa vain neljää prosenttia (noin 119 miljoonaa euroa) kaikista jäljitetyistä varoista.

Johtopäätökset ja suositukset

89 Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että EU on tukenut Ukrainassa korruption vastaisia uudistuksia ja on auttanut vähentämään mahdollisuuksia korruptioon, mutta laajamittainen korruptio on siellä yhä keskeinen ongelma. Oikeuslaitoksen uudistus kokee takaiskuja, korruption vastaiset elimet ovat uhattuina, luottamus näihin elimiin on edelleen vähäistä ja laajamittaisesta korruptiosta on annettu vain vähän tuomioita.

90 Oligarkit ja omien etujen tavoittelu ovat kaikkialla Ukrainassa korruption perimmäisiä syitä ja tärkeimpiä esteitä oikeusvaltioperiaatteen toteutumiselle ja talouskehitykselle. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja komissio olivat täysin tietoisia moninaisista yhteyksistä oligarkkien, korkean tason viranhaltijoiden, hallinnon, parlamentin, oikeuslaitoksen ja valtion omistamien yritysten välillä. Euroopan ulkosuhdehallinto ei ole toistaiseksi esitellyt mallia, jolla laajamittaisesta korruptiosta epäiltyjen ukrainalaisten pääsyä EU:hun voitaisiin rajoittaa ja jolla heitä estettäisiin käyttämästä varojaan EU:ssa. Vaikka EU:n keskeisissä asiakirjoissa mainitaan korruption torjunta, niihin ei sisälly nimenomaisesti laajamittaiseen korruptioon kohdistuvaa yleistä strategiaa. Torjuakseen korruptiota Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio määrittivät sen monialaiseksi painopisteeksi ja kanavoivat torjuntaan rahoitusta ja toimia useiden alojen välityksellä; tähän sisältyi tuki korruption vastaisille elimille, joiden tehtävänä on korkean tason korruption torjuminen. Monialaisessa toimintatavassa ei riittävästi huomioitu laajamittaista korruptiota (ks. kohdat [22–28](#) ja [34](#)).

91 Korruption vastaista EU:n aloitetta koskevassa hankkeessa keskityttiin pelkästään korruptioon, varsinkin tukemalla korruption vastaisia elimiä, jotka käsittelevät laajamittaista korruptiota. Missään muissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa hankkeissa ei ollut yleistavoitteena nimenomaisesti laajamittaisen korruption vähentäminen, mutta hankkeista puoleen sisältyi kyseistä ongelmaa käsitteleviä toimia. Laajamittainen korruptio ja laittomat rahoitusvirrat, rahanpesu mukaan lukien, ovat luontaisesti yhteydessä toisiinsa, mutta tarkastetuissa hankkeissa oli vain hyvin vähän toimia, joilla puututtiin rahanpesun riskiin. Lisäksi komissio asetti makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA) ohjelmien ja viisumivapauteen liittyvien vertailuarvojen yhteyteen ehtoja, joilla se pyrki edistämään uudistuksia kyseisillä aloilla. EU:n neuvontaoperaatio (EUAM) tuki Ukrainan viranomaisia näiden pyrkimyksissä uudistaa siviiliturvallisuusala. Se oli yhteydessä lainvalvontaviranomaisiin korruption torjumiseksi, joka on yksi sen monialaisista painopisteistä. EU:n neuvontaoperaation toimivaltuuksiin ei kuitenkaan kuulu laajamittaisen korruption torjunta (ks. kohdat [29–37](#) ja [71–73](#)).

Suositus 1 – Suunnitellaan ja toteutetaan laajamittaiseen korruption kohdistuvia erityistoimia

Laajamittaisen korruption vähentämiseksi Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission olisi ryhdyttävä seuraaviin toimiin:

- a) osana korruption torjuntaa koskevaa EU:n monitahoista toimintatapaa laadittava strategia-asiakirja siitä, miten laajamittaista korruptiota, sääntelyvallankaappaus mukaan lukien, ehkäistään ja torjutaan. Asiakirjassa olisi määritettävä keskeiset toimet, joilla puututaan laajamittaisen korruption perimmäisiin syihin, kuten oligarkkirakenteeseen, ja asetettava niitä varten selkeä aikataulu.
- b) analysoitava ja mietittävä yhdessä jäsenvaltioiden ja kansainvälisten kumppanien kanssa mallia, jolla estettäisiin EU:hun pääsy ja varojen käyttö EU:ssa sellaisilta yksittäisiltä ukrainalaisilta (oligarkeilta ja näiden vaikutusvallassa olevilta henkilöiltä), joita epäillään laajamittaisesta korruptiosta.
- c) tehostettava rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön seurantaa ja tuettava sen täytäntöönpanoa Ukrainassa.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu.

92 Komission tuki kansalaisyhteiskunnan hankkeille ja riippumattomille tiedotusvälineille oli järkevä toimintatapa korruption ennaltaehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Kansalaisyhteiskunta kehitti esimerkiksi ProZorro- ja ”poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt” -alustat, jotka molemmat toimivat perustana uudistusten seurannalle ja kansalaisten huomion kiinnittämiseksi korruptoituneisiin käytäntöihin ja vallan väärinkäyttöön (*laatikko 4* ja kohdat *29*, *35* ja *64*).

Suositus 2 – Arvioidaan ja mukautetaan kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja tutkivalle journalismille annettavan tuen laajuutta

Avoimuuden parantamiseksi ja uudistusten edistämiseksi komission olisi

- a) arvioitava ja mukautettava kansalaisyhteiskunnalle ja tutkivalle journalismille tarjoamansa tuen laajuus painottaen erityisesti korruption torjuntaa ja tukien pyrkimyksiä oligarkkien omistamien tiedotusvälineiden vaikutuksen vähentämiseen
- b) tuettava kansalaisyhteiskunnan edunsaajia järjestelmällisten seurantamekanismien (esim. tulostaulu) kehittämisessä korruption vastaisten

uudistusten tehokkuuden seuraamiseksi ja säännöllisesti dokumentoitava rahoitetuilla hankkeilla saavutetut tulokset.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu.

93 On olemassa laaja yhteisymmärrys siitä, että taloudellisesti vaikutusvaltaiset yksityishenkilöt ja yritykset saavat sääntelyvallankaappauksen tilanteessa etuja valtiolta, erityisesti valtion omistamien yritysten välityksellä. Komissio on tukenut suurten valtion omistamien yritysten yksityistämistä. Se huomioi yritysten hallinnoinnin politiikkaa koskevassa vuoropuhelussa ja makrotaloudellisen rahoitusavun ehdoissaan, mutta nämä uudistukset ovat vaarassa. Komissio tuki Ukrainaa myös monopolinvastaisen komitean institutionaalisten valmiuksien kehittämisessä. Tarkastushetkellä komitea oli kuitenkin vielä liian heikko pannakseen kilpailupolitiikkaa täytäntöön. Toimia on toteutettava paljon enemmän, varsinkin kun niin monilla yrityksillä on Ukrainassa oligopolin tai monopolin asema (ks. kohdat [38–43](#)).

Suositus 3 – Osallistutaan vapaan ja reilun kilpailun esteiden poistamiseen

Reilun kilpailun edistämiseksi komission olisi

- a) tunnistettava oligarkkien vaikutusvallan alaiset yritykset, joista aiheutuu esteitä vapaalle ja reilulle kilpailulle, ja vältettävä niiden tukemista (hankkeiden, lainojen ja takuiden avulla)
- b) tuettava Ukrainan viranomaisten toimia, joilla oligarkkien vaikutusvallan alaisia monopoleja puretaan, jos vapaaseen ja reiluun kilpailuun liittyviä huolenaiheita ilmenee
- c) tarjottava tehostettua institutionaalista tukea monopolinvastaiselle komitealle sen valmiuksien ja riippumattomuuden parantamiseksi ja pyrittävä samalla varmistamaan, että komitea on lahjomaton ja sitoutunut uudistuksiin.

Tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppu.

94 Komissiolla on käytössä tuen seuranta- ja arviointijärjestelmä. Tarkastuksen kattamista hankkeista noin joka toisen osalta on kuitenkin vaikeaa arvioida, miten paljon hankkeilla edistettiin korruption eri lajien torjumista, koska tulokset eivät ole mitattavissa (lähtötasojen, tavoitearvojen ja olennaisten indikaattorien puuttumisen

takia) ja koska niissä painotetaan tuotoksia ja toimia. Lisäksi Euroopan unionin neuvontaoperaatio ei ole julkaissut vaikutustenarviointiaan (ks. kohdat [44–49](#)).

95 Vaikka Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio antavat vuosittain kertomuksen uudistusten edistymisestä Ukrainassa, EU:n toimilla saavutetusta edistyksestä korruption eri lajien torjumisessa ei erityisesti raportoida. Raportointijärjestelmä ei perustu ennalta määritettyihin tavoitearvoihin ja indikaattoreihin, joita verrattaisiin lähtötasoihin (ks. kohdat [45–47](#), [55–57](#) ja [71](#)).

Suositus 4 – Parannetaan seurantaa ja raportointia tiedottamista ja tarvittavien korjaavien toimien tekemistä varten

Euroopan ulkosuhdehallinnon, komission ja Euroopan unionin neuvontaoperaation olisi

- a) parannettava seurantaa ja julkista raportointijärjestelmää (joiden tulisi perustua selkeisiin erityistavoitteisiin, ennalta määritettyihin tavoitearvoihin ja indikaattoreihin sekä lähtötasoihin nähden suoritettuun vertailuun) erityisesti Ukrainan laajamittaisen korruption torjunnan osalta ja keskittyen EU:n toimiin
- b) vaadittava hankkeiden täytäntöönpanijoita täyttämään hankkeiden viitekehukset asianmukaisesti vertailemalla hankkeen saavutuksia lähtötasoihin ja odotettuihin tavoitearvoihin.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu.

96 Uudistustahdon puute sekä korruption torjunnan ja oikeuslaitoksen uudistusten vastustus johtivat huomattaviin takaiskuihin, joita ei kyetty välttämään lieventämistoimenpiteiden avulla. Haastavassa ympäristössä aiempien saavutusten kestävyys on jatkuvasti vaarassa (ks. kohdat [55–58](#)).

97 Komissio ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio antoivat paljon apua oikeuslaitoksen uudistukseen, etenkin korruption torjuntaan erikoistuneelle ylemmälle tuomioistuimelle, joka on nyt saavuttanut ensimmäiset tuloksensa tuomioiden muodossa. Komissio ja Euroopan unionin neuvontaoperaatio tarjosivat merkittävää tukea tuomareiden ja syyttäjien pätevyyden ja lahjomattomuuden arvioimiseen. Kuitenkin oikeushallinnon elinten jäsenistä, merkittävästä määrästä tuomareita ja joistakin syyttäjistä on vielä tehtävä lahjomattomuusselvitys (ks. [kaavio 18](#), [laatikko 4](#) ja kohdat [60–63](#) ja [84–86](#)).

98 Komissio auttoi uusien korruption vastaisten elinten käynnistämisessä ja kehittämisessä. Jos kuitenkin institutionaalisessa ketjussa on yksikin heikko lenkki, kokonaisuus ei voi toimia asianmukaisesti. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat olleet aktiivisesti turvaamassa korruption vastaisia puitteita, jotka ovat jatkuvasti uhattuina, ja pyrkineet sisällyttämään ne olemassa olevien organisaatioiden muodostamaan paikalliseen toimintaympäristöön. Uusien laitosten lisääminen olemassa olevaan ympäristöön vaatii kuitenkin jatkuvaa ponnistelua (ks. kohdat [74–88](#)).

Suositus 5 – Painotetaan lahjomattomuutta ja sitoutumista uudistuksiin, kun tuetaan instituutioiden valmiuksien kehittämistä

EU:n tuen vaikuttavuuden lisäämiseksi komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi

- a) korostettava lahjomattomuuteen sekä uudistuksiin sitoutumiseen liittyviä kriteerejä (eli aiempien suositusten täytäntöönpanoa, aiempien tuotosten kestävyyttä ja hallinnon lahjomattomuutta), kun ne antavat institutionaalista tukea oikeus-, lainvalvonta- ja syyttäjälaitoksille
- b) pyrittävä apua antaessaan varmistamaan, että lahjomattomuus arvioidaan keskeisten oikeus- ja lainvalvonta-alan virkojen osalta (perustuslakituomioistuimen tuomarit, tuomioistuinten johtajat sekä tuomarien pätevyyden varmistavan korkean toimikunnan ja korkean tuomioistuinneuvoston jäsenet).

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu.

99 EU:n hankkeilla tuettiin myös useiden korruption ehkäisemiseen tarkoitettujen digitaalisten välineiden luomista, mutta monet välineet edellyttävät kansallisilta viranomaisilta lisää sitoutumista. Oikeusministeriön rekisterien arviointi osoittautui hyödylliseksi yksilöitäessä heikkouksia, erityisesti luotettavien tietojen puutetta. Eräiden rekisterien puutteellisuus haittaa sähköisten varallisuusilmoitusten todentamista. Yrityksen tai omaisuuden laiton kaappaus on vakava ongelma Ukrainassa ja merkittävä riski sijoittajille. Komissio pyrkii ratkaisemaan ongelmaa (kohdat [64–69](#) ja [76](#)).

Suositus 6 – Tuetaan rekisterien digitalisointia

Julkisten rekisterien avoimuuden parantamiseksi, omistusoikeuksien suojaamiseksi ja julkisten varojen käytön valvomiseksi komission olisi tuettava tärkeimpien julkisten rekisterien digitalisointia. Tuen avulla olisi parannettava rekisterien yhteentoimivuutta ja tietojen laatua sekä varmistettava tietojen turvallinen käsittely.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu.

100 EU:n ehtojen koordinointi muiden avunantajien kanssa on ollut osaltaan merkityksellistä perustuslain muuttamisen, oikeudellisen kehyksen vahvistamisen ja eri elinten perustamisen kannalta. Monet ehdoista eivät olleet kuitenkaan riittävän täsmällisiä, vaan ne mahdollistivat tietyn määrän liikkumavaraa. Komissio arvioi, että jotkin ehdot oli täytetty, kun se totesi edistystä tapahtuneen. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvio on kuitenkin kriittisempi varsinkin tulosten osalta (ks. kohdat [61](#), [71–73](#)).

101 Komissio käytti aluksi vain rajallisesti ehtoja oikeuslaitoksen uudistamisessa ja keskittyi ensin perustuslaillisiin muutoksiin, joita tarvittiin oikeuslaitoksen uudelleenjärjestämiseksi, ja korruption vastaisten elinten kehittämiseen. Viimeisimmässä makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmassaan (heinäkuu 2020) komissio vaati keskeisiä oikeushallinnon elimiä koskevia lahjomattomuustarkastuksia. Jotkin saavutukset ovat myös kumoutuneet omien etujen tavoittelun takia. Yksi viimeisimmistä yrityksistä oli perustuslakituomioistuimen päätös, jossa sähköinen varallisuusilmoitus julistettiin perustuslain vastaiseksi. EU ja kansainvälinen painostus saivat lainsäätäjät palauttamaan varojen ilmoittamisvelvollisuuden ja noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraamukset, mutta seuraamukset eivät ole riittävän varoittavia. Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission toimilla estettiin osa takaiskuista, mutta toimet ovat jatkuvasti uhattuina (kohdat [55](#), [61](#), [71](#), [73](#), [laatikko 3](#) ja [kaavio 16](#)).

102 Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio ovat puhuneet sen puolesta, että lukuisten valtion omistamien yritysten hallinnointia olisi parannettava Ukrainassa ja niiden yksityistämistä edistettävä. EU:n rahoittamat asiantuntijat totesivat kuitenkin, että tuomioistuinpäätösten täytäntöönpanon estävät ja valtion omistamia yrityksiä konkurssilta tai velkojen takaisinmaksulta suojaavat moratoriot olivat merkittävä ongelma (ks. kohdat [38–41](#)).

Suositus 7 – Liitetään tiukempia ehtoja komission tukeen

Uudistusten takaamiseksi ja turvaamiseksi komission olisi makrotaloudellisen rahoitusavun ehtoja suunnitellessaan ja arvioidessaan

- a) otettava mukaan tiukkoja vaatimuksia oikeuslaitoksen, syyttäjälaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten uudistamiseksi erityisesti näiden riippumattomuuden ja lahjomattomuuden varmistamisen osalta
- b) selvitettävä dokumentoidun tutkimuksen avulla, millaisin ehdoin voitaisiin poistaa valtion omistamien yritysten velkoja koskevat moratoriot niin, että asiaa koskeva ehto voitaisiin sisällyttää tuleviin makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiin.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppu.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 20. heinäkuuta 2021.

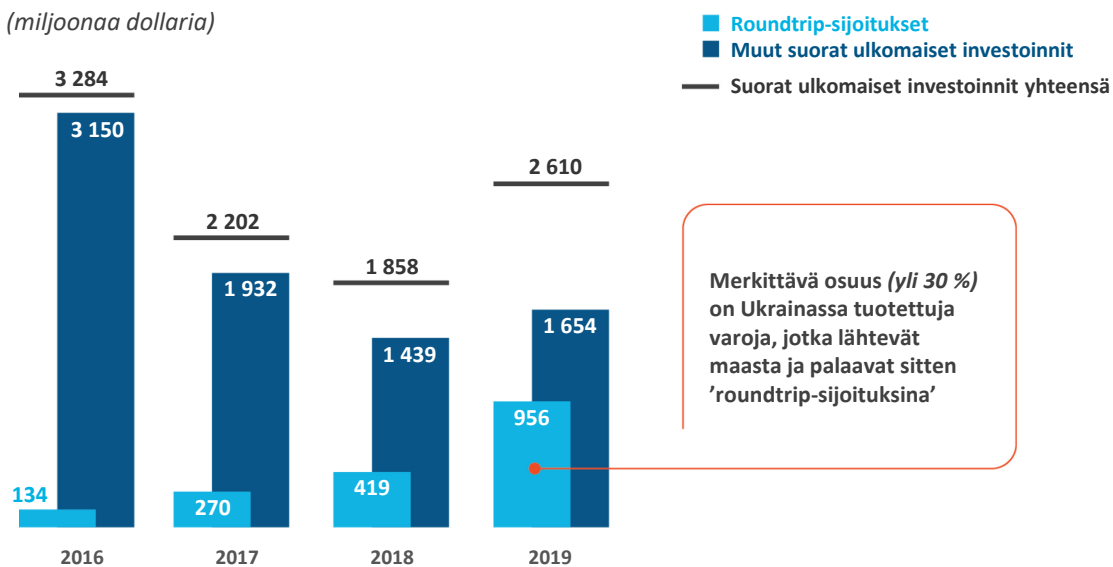
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liitteet

Liite I – Suorat ulkomaiset investoinnit (FDI), 2016–2019

(miljoonaa dollaria)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi Ukrainan keskuspankin tietojen perusteella.

Liite II — Tarkastetut ohjelmat ja hankkeet

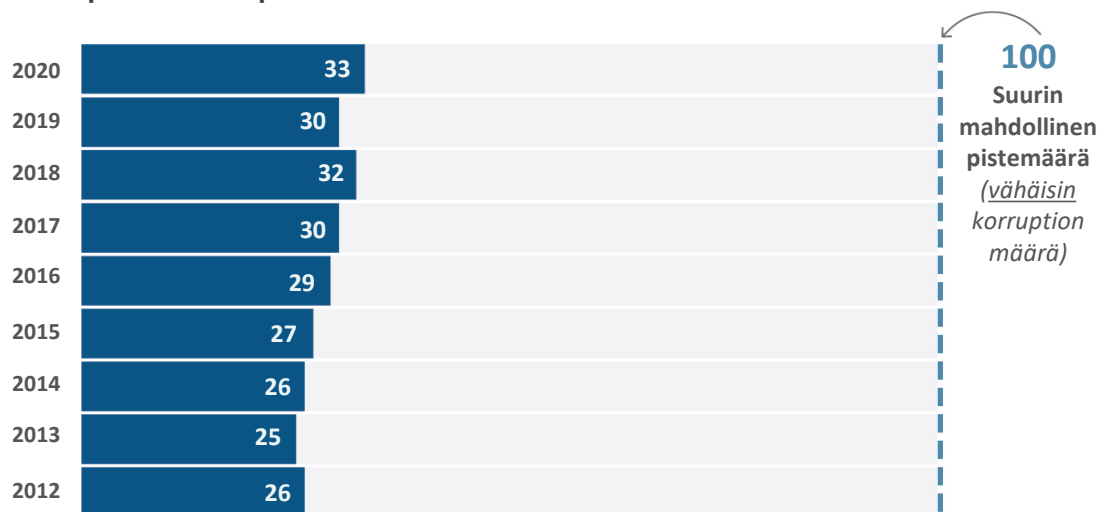
Nro	SOPIMUKSEN NIMI	SIDOTTU MÄÄRÄ (euroina)	SOPIMUKSEN MÄÄRÄ (euroina)	MAKSETTU MÄÄRÄ (euroina) lokakuuhun 2020 mennessä
1	MFA III	1 800 000 000		1 200 000 000
2	MFA IV	1 000 000 000		1 000 000 000
3	2014/344 231 State Building Contract for Ukraine	355 000 000	305 125 000	305 125 000
4	2014/345 095 Enhancement of constitutional, anticorruption and legal reforms in Ukraine (Reanimation Package of Reforms Initiative)	394 974	394 974	394 974
5	2014/351 692 Consolidation of Justice Sector Policy Development in Ukraine	520 000	520 000	520 000
6	2013/328 160 Project to Support Justice Sector Reforms in Ukraine	7 857 467	7 857 467	7 506 681
7	2014/346 257 Implementation of the Programmatic Cooperation Framework with the Council of Europe in the Eastern Partnership	30 400 000	30 400 000 josta 3 357 220 Ukrainassa	30 400 000 josta 3 259 547 Ukrainassa
8	2016/373 210 Enhancement of Reanimation Package of Reforms coalition	918 771	918 771	918 771
9	2015/369 527 SUPPORT TO STATE FISCAL SERVICE (SFS) OF UKRAINE IN REINFORCING IBM ELEMENTS IN THE AREA OF CUSTOMS MATTERS	1 800 000	1 800 000	1 723 068,09
10	2016/374 091 Strengthening institutional capacities of the Antimonopoly Committee of Ukraine to conduct market studies and effectively enforce competition law in accordance with EU standards.	1 688 065	1 688 065	1 688 065
11	2016/374 814 <i>Rada za Evropu:</i> Capacity-Building in Support of the <i>Verkhovna Rada</i> of Ukraine	1 255 926	1 255 926	1 255 926

Nro	SOPIMUKSEN NIMI	SIDOTTU MÄÄRÄ (euroina)	SOPIMUKSEN MÄÄRÄ (euroina)	MAKSETTU MÄÄRÄ (euroina) lokakuuhun 2020 mennessä
12	2016/382 642 Anti-Corruption and support to key reforms	14 500 000	14 500 000	14 500 000
13	2017/388 596 Enhancing the role of civil society in public finance oversight	682 670	682 670	670 849
14	2017/388 935 Fighting corruption and implementing reforms at regional level	729 541	729 541	656 586
15	2017/389 065 Strengthening the Role of Civil Society in Facilitating Democratic Reforms and Increasing Accountability, Responsibility, and Quality of Government	685 805	685 805	656 199
16	2017/392 878 Supporting prevention of corruption and investigation through civic engagement on a local level	748 944	748 944	674 050
17	2017/390 764 PRAVO-JUSTICE: Support to Justice-related Reforms in Ukraine	15 290 000	15 290 000	9 584 385
18	2017/392 754 Support to rule of law reforms in Ukraine (PRAVO – Police, Public Prosecution, Good Governance)	36 000 000	36 000 000	29 061 551
19	2017/387 956 Support to the Antimonopoly Committee of Ukraine for Enforcing State Aid Rules	2 900 100	2 900 100	2 320 080
20	EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account			
	2016/379 989 "EBRD-UKRAINE Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account"	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	2017/394 778 EBRD ADD No 1 "EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account"	9 000 000	9 000 000	9 000 000

Nro	SOPIMUKSEN NIMI	SIDOTTU MÄÄRÄ (euroina)	SOPIMUKSEN MÄÄRÄ (euroina)	MAKSETTU MÄÄRÄ (euroina) lokakuuhun 2020 mennessä
	2018/401 226 Addendum No 2 to the Delegation Agreement with the EBRD ENI/2016/379–989 "EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account" (dummy contract)	1 700 000	1 700 000	1 700 000
	2019/409 355 Addendum No 3 to the Delegation Agreement with the EBRD ENI/2016/379–989 "EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account" (dummy contract)	10 000 000	10 000 000	10 000 000
21	EUAM06BP406 "Strengthening the anticorruption capacity of the National Police of Ukraine by using modern technology to enforce the law"	49 900		25 575
22	EUAM01BP0501 "Strengthening Transparency, Accountability and Oversight in the Ukrainian Civilian Security Sector"	157 000		102 484
23	EUAM05BP505 "Institutional independence of the PPO/PGO of Ukraine and support to Self-governance bodies"	86 700		20 642
24	EUAM6.1.5BP605 "Strengthening anti-corruption capacities of Ukrainian civilian security sector institutions"	55 600		22 342,60
Makrotaloudellinen rahoitusapu YHTEENSÄ		2 800 000 000		2 200 000 000
Hankkeet YHTEENSÄ		473 378 683		409 364 432
Tarkastettu YHTEENSÄ		3 273 378 683		2 609 364 432

Liite III – Korruption torjunta Ukrainassa on edistynyt vain vähän

Korruptioindeksin pistemäärä



Hallintotapaa mittaava WGI-indikaattori –

”Korruption valvonta” – sijoitus



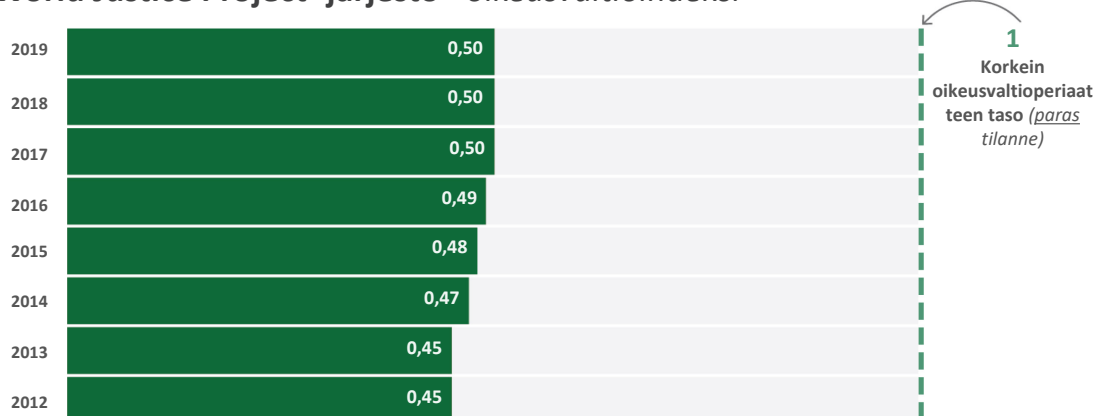
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi seuraavien perusteella: Transparency Internationalin korruptioindeksin pisteytykset ja hallintotapaa mittaavaan Maailmanpankin Worldwide Governance -indikaattoriin, joka koskee korruption valvontaa, perustuva sijoitus.

Liite IV – Ukrainan edistyminen oikeusvaltioperiaatteen indikaattorien osalta, 2012–2019

Hallintotapaa mittaava WGI-indikaattori – ”Oikeusvaltioperiaate” – sijoitus



World Justice Project -järjestö - oikeusvaltioindeksi



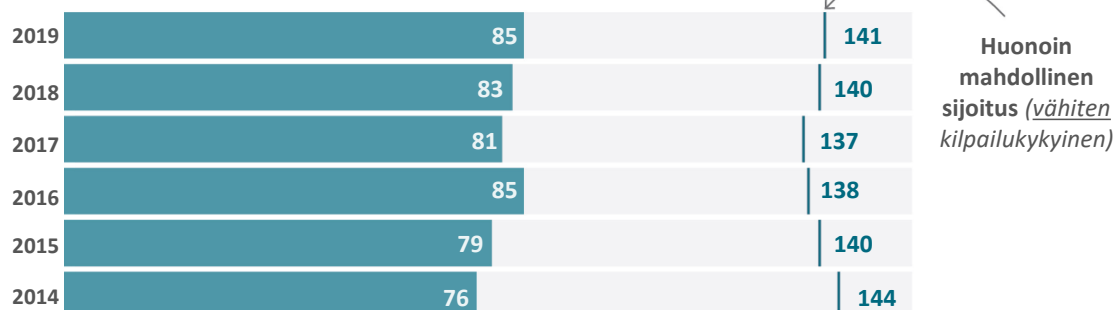
Varieties of Democracy Institute – ”Oikeusvaltioperiaate”-indeksi



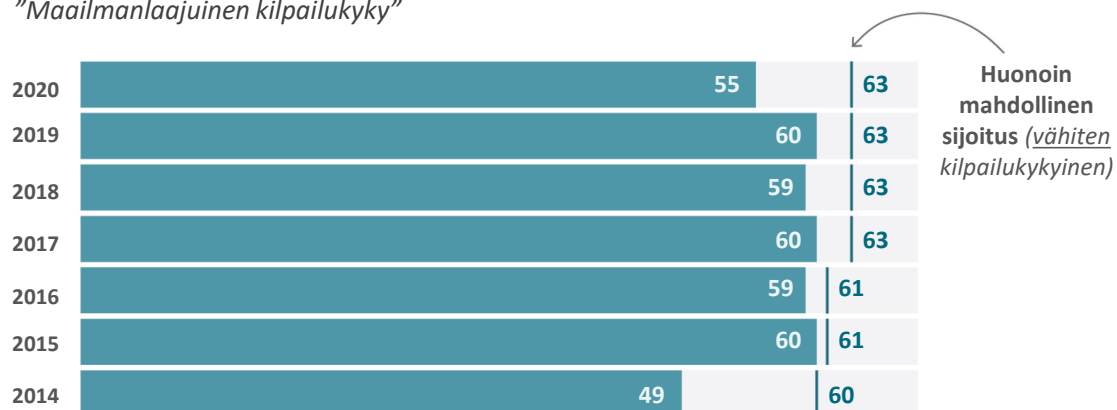
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi seuraavien perusteella: hallintotapaa mittaavat indikaattorit (Maailmanpankki), World Justice project -järjestö ja Varieties of Democracy Institute.

Liite V – Edistyminen kilpailukykyindikaattorien osalta, 2015–2020

Maailman talousfoorumi – ”Maailmanlaajuinen kilpailukyky”



IMD-instituutti, World Competitiveness Center – ”Maailmanlaajuinen kilpailukyky”



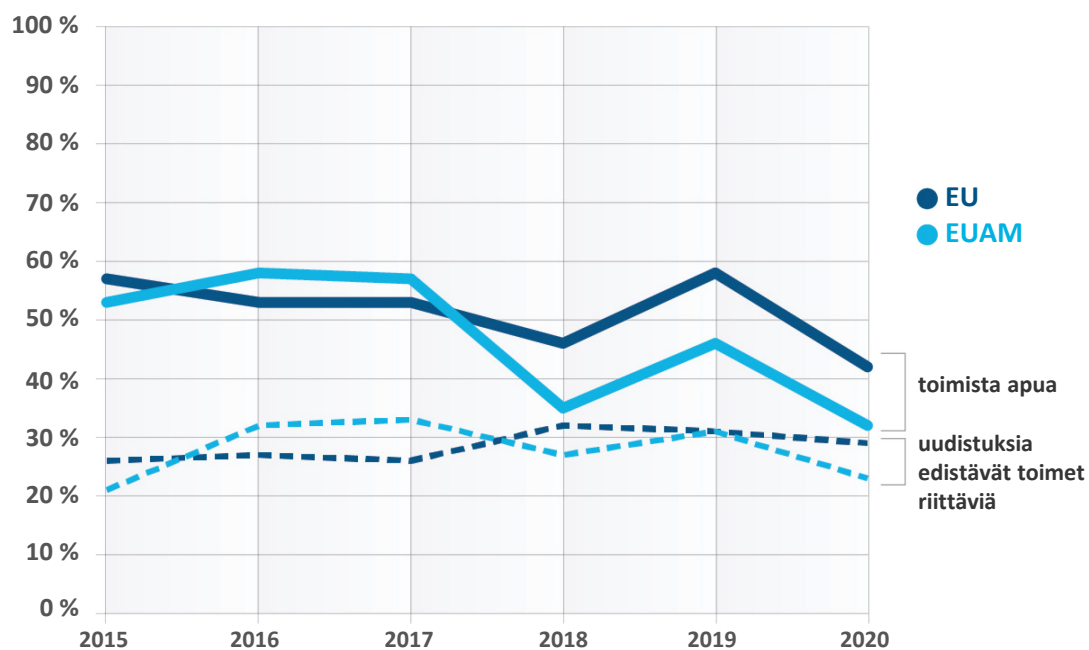
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavien perusteella: [Maailman talousfoorumi](#), globaalin kilpailukykyyn indikaattori ja [IMD](#), Ukrainan sijoitus World Competitiveness Centerin soveltaman maailman kilpailukykyindeksin mukaan. Arvioitujen maiden määrä vaihtelee vuosittain. Mitä korkeammalle maa sijoittuu, sitä heikompi sen kilpailukyky on.

Liite VI – EU:n osallistuminen kilpailun edistämiseen Ukrainassa

POLIITTINEN VUOROPUHELU (korkean tason vuoropuhelu hallitustasolla)	• Laaditaan ja pannaan täytäntöön suunnitelmia valtion omistamien yritysten yksityistämiseksi kansainvälisten normien mukaisesti • Pyritään heikentämään oligarkkien vaikutusta talouteen markkinasuuntautuneiden uudistusten ja korruption torjuntaan tarkoitettujen toimenpiteiden keinoin • Suhtaudutaan myönteisesti Ukrainan uudistettuun sitoumukseen torjua omien etujen tavoittelun vaikutuksia ("oligarkisoitumisen poistaminen").
TOIMINTAPOLITIikkaa KOSKEVA VUOROPUHELU (vuoropuhelu taloudellisen yhteistyön puitteissa)	• Valtion omistamien yritysten uudistus • Huomion kiinnittäminen energia-alaan, osallistuminen energiakomitean kokouksiin • EU toimi tarkkailijana valittaessa valvontalautakunnan jäseniä valtion omistamissa yrityksissä.
TEKNINEN APU	• Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin monenvälisen avustustilin (MDA) tärkein avunantaja • Tuki Ukrainan monopolinvastaiselle komitealle (AMCU)
EHDOT	• Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmat

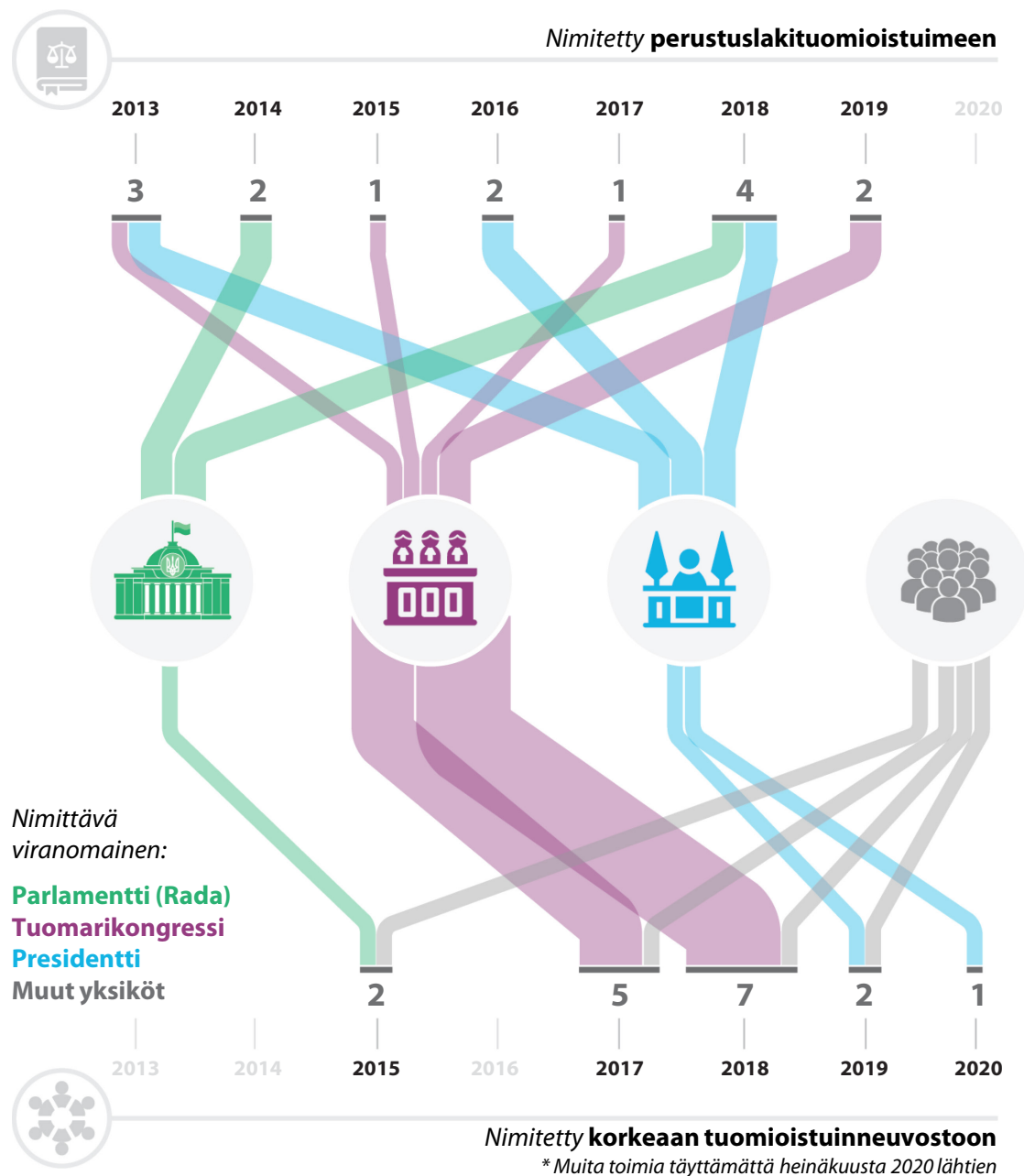
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusasiakirjojen perusteella.

Liite VII – EU:n ja Euroopan unionin neuvontaoperaation toimien riittävyys ja hyödyllisyys uudistusten edistämisessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Ukrainaa koskevaa Euroopan unionin neuvontaoperaatiota varten tehtyjen Ukrainan yleistä mielipidettä koskevien kyselytutkimusten perusteella.

Liite VIII – Perustuslakituomioistuimen tuomareiden ja korkean tuomioistuinneuvoston jäsenten nimittäminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [Ukrainan perustuslakituomioistuimen](#) ja [korkean tuomioistuinneuvoston](#) verkkosivustojen tietojen (tammikuu 2021) perusteella.

Lyhenteet

AA: Assosiaatiosopimus

AMCU: Ukrainan monopolinvastainen komitea

ARMA: Varojen takaisinperinnän ja hallinnoinnin virasto

BOC: Liiketoiminnan oikeusasiamiehen neuvosto

CCU: Ukrainan perustuslakituomioistuin

CSO: Kansalaisyhteiskunnan järjestö

DCFTA: Syvälle ja laajalle ulottuva vapaakauppasopimus

DG: Pääosasto

EBRD: Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki

EUAM: Euroopan unionin neuvontaoperaatio Ukrainassa

GRECO: Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä

HACC: Korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin

HCI: Korkea tuomioistuinneuvosto

HQCJ: Tuomarien pätevyyden varmistava korkea toimikunta

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto

LEA: Lainvalvontaviranomainen

MDA: Monenvälinen avustustili (EBRD)

MFA: Makrotaloudellinen rahoitusapu

NABU: Ukrainan kansallinen korruptiontorjuntatoimisto

NACP: Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

PGO: Yleisen syyttäjän virasto

QDCP: Syyttäjien pätevyys- ja kurinpitokomitea

SAPO: Korruptiontorjuntaan erikoistunut syyttäjä

SBU: Ukrainan kansallinen turvallisuuspalvelu

SCU: Ukrainan ylin tuomioistuin

SFS: Valtion veroviranomainen

SOE: Valtion omistama yritys

UAH: Ukrainan *hryvni*

Sanasto

Budjettituki: EU:n avun suora siirto kumppanimaan (Ukrainan) valtionkassaan tietyin ehdoin.

Laajamittainen korruptio: Korkealla tasolla tapahtuvaa vallan väärinkäyttöä, joka hyödyttää harvoja monien kustannuksella ja aiheuttaa vakavaa ja laajaa vahinkoa yksilöille ja yhteiskunnalle (Transparency Internationalin määritelmän mukaan).

Moratorio: Säännös, jolla kielletään valtiota tai valtion omistamaa yritystä koskevan tuomioistuimen päätöksen toimeenpano.

Oligarkki: Jokin pieni ryhmä varakkaita, usein liike-elämän alalta tulevia yksityishenkilöitä, joita ei ole valittu mihinkään virkaan ja jotka käyttävät tosiasiallisesti valtaa.

Omien etujen tavoittelu: Sellaisten henkilöiden tai organisaatioiden toimintatapa, joilla on liiketoimintaa, yritystä tai olemassa olevaa järjestelmää koskevia taloudellisia tai henkilökohtaisia intressejä.

Sääntelyvallankaappaus: Korruption laji, joka hyödyttää niitä, jotka vaikuttavat oikeudelliseen kehykseen ja keskeisten virkojen nimityksiin oman hyötynsä mukaisesti enemmistön kustannuksella.

Tulos: Välittömät tai pitemmän aikavälin suunnitellut tai suunnittelemattomat muutokset, jotka saadaan aikaan hankkeella ja jotka liittyvät tavallisesti hankkeen tavoitteisiin (esim. parempi valtiontuen seuranta ja valvonta paremmin koulutetun henkilöstön myötä).

Tuotos: EU:n rahoittamalla hankkeella tuotettu tai saavutettu asia.

Valtion omistama yritys: Valtion hallinnon kokonaan tai osittain omistama yritys.

Viitekehys: EU:n hanketta varten laadittu asiakirja, jossa luetellaan tavoitteet, tulokset ja toimet ja verrataan niitä lähtötasoihin, tavoitearvoihin ja indikaattoreihin.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59383>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=59383>

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Juhan Partsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Ken-Marti Vaher, kabinettiavustaja Margus Kurm, toimialapäällikkö Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaava Aurelia Petliza sekä tarkastajat Joël Costantzer ja Dirk Neumeister. Kielellisissä kysymyksissä avusti Mark Smith. Alexandra-Elena Mazilu antoi visuaalisiin tekijöihin liittyvää tukea. Ramune Sarkauskiene avusti kielellisissä ja hallinnollisissa kysymyksissä.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu ja lisäoikeus korvaa sen. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta:

- kaaviot 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16, 18, liite VIII: kuvakkeet: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-6525-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/061121	QJ-AB-21-018-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-6505-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/75701	QJ-AB-21-018-FI-Q

Ukraina on vuosia kärsinyt laajamittaisesta korruptiosta ja sääntelyvallankaappauksesta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, onko EU:n tuella Ukrainalle torjuttu laajamittaista korruptiota vaikuttavasti. Tarkastuksessa ilmeni, että laajamittainen korruptio on Ukrainassa yhä keskeinen ongelma siitä huolimatta, että EU on käynnistänyt useita aloitteita vähentääkseen mahdollisuuksia korruptioon. Tilintarkastustuomioistuin esittää useita suosituksia, joiden avulla EU voisi kehittää tukeaan. Suosituksissa tuodaan esiin, että olisi etenkin suunniteltava ja toteutettava erityistoimia, joilla paitsi torjuttaisiin laajamittaista korruptiota (kuten oligarkkirakennetta) myös autettaisiin poistamaan vapaan ja reilun kilpailun esteitä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors