

Eriaruanne

Suurkorruptsiooni vähendamine Ukrainas:

mitu ELi algatust, kuid tulemused on endiselt
ebapiisavad



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–XI
Sissejuhatus	01–14
Ukraina: ELi strateegiline partner	01–03
Korruptsioon Ukrainas	04–09
ELi toetus Ukrainale	10–14
Auditi ulatus ja käsitusviis	15–20
Tähelepanekud	21–88
1. ELi strateegias ei keskendunud konkreetset võitlusele suurkorruptsiooni vastu ja selle mõju oli raske jälgida	21–49
1.1. Euroopa välisteenistus ja komisjon ei keskendunud konkreetset suurkorruptsiooni probleemile	22–37
1.2. ELi toetus konkurentsivastaste struktuuride ja käitumise vastu võitlemiseks andis piiratud tulemusi	38–43
1.3. Komisjon ja EUAM Ukraine teevad seiret enda antud toetuse üle, kuid suuremat tähelepanu tuleb pöörata oodatavatele tulemustele ja mõjudele.	44–49
2. ELi toetus kohtureformile ei andnud piisavalt tulemusi	50–69
2.1. Suutlikkuse suurendamise projektidest on saadud oodatust vähem kasu	51–59
2.2. ELi toetus kohtureformile ei ole jõudnud peamise institutsioonideni ja kannatab endiselt tagasilöökide all	60–63
2.3. Komisjoni toetust korruptsioonivastase võitluse digitaalsete vahendite väljatöötamisele takistavad andmete kvaliteediprobleemid ning soovimatus muutusi teha ja reforme läbi viia	64–69
3. Komisjon toetas korruptsioonivastaseid institutsioone, kuid neil on raskusi oodatavate tulemuste saavutamisega	70–88
3.1. Komisjon toetas korruptsioonivastast reformi peamiselt tingimuste seadmise kaudu, kuid hinnang edusammudele jäi tagasihoidlikuks	71–73
3.2. Korruptsioonivastased institutsioonid, mille loomisele EL kaasa aitas, on ikka veel raskustes oodatavate tulemuste saavutamisega	74–88
Järeldused ja soovitused	89–102

Lisad

I lisa. Välismaised otseinvesteeringud, 2016–2019

II lisa. Auditeeritud programmid ja projektid

III lisa. Piiratud edusammud korrupsiooniga võitlemisel Ukrainas

IV lisa. Ukraina edusammud õigusriigi näitajate osas, 2012–2019

V lisa. Konkurentsivõime näitajate areng, 2015–2020

VI lisa. ELi panus Ukraina konkurentsivõime parandamisse

VII lisa. ELi ja EUAM Ukraine'i meetmete piisavus ja kasulikkus reformide edendamisel

VIII lisa. Konstitutsioonikohtu kohtunike ja kõrgema kohtunõukogu liikmete ametisse nimetamine

Akronüümid ja lühendid

Mõisted

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I Ukraina on aastaid kannatanud korrupsiooni, eriti suurkorrupsiooni all. EL on toetanud mitmeid reforme, et parandada õigusriigi põhimõtte järgimist ja korrupsioonivastast võitlust Ukrainas.

II Kuigi ELi põhidokumentides mainitakse korrupsioonivastast võitlust, ei viidata neis konkreetselt suurkorrupsioonile. Suurkorrupsioon on määratletud kui kõrgetasemeline võimu kuritarvitamine, millest saavad kasu vähesed ning mis põhjustab inimestele ja ühiskonnale tõsist ja laialdast kahju. Selle korrupsiooni algpõhjuseks on oligarhid ja nende erahuvid. Suurkorrupsioon ja nn riigi kaaperdamine takistavad konkurentsi ja majanduskasvu ning kahjustavad demokraatlikku protsessi.

III Korrupsiooni ennetamine ja selle vastane võitlus Ukrainas on üks paljudest ELi eesmärkidest, mille saavutamiseks annab EL Ukrainale abi. Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) ja Euroopa Liidu nõuandemissioon Ukrainas toetasid õigusriigi põhimõtte edendamise tegevate institutsioonide, eelkõige äsja loodud korrupsioonivastaste institutsioonide suutlikkuse suurendamist. Keskendusime oma auditis suurkorrupsioonile, kuna see on peamine takistus õigusriigi põhimõtte järgimise ja majandusarengu tagamisel Ukrainas. Auditeerisime, kas Euroopa väliseenistus ja komisjon on tõhusalt hinnanud Ukraina olukorda seoses suurkorrupsiooniga ning võtnud vajalikke meetmeid reformide toetamiseks Ukrainas. Keskendusime ELi panusele kohtusüsteemi ja korrupsioonivastaste reformide rakendamisse aastatel 2016–2019.

IV Euroopa väliseenistus ja komisjon on pidanud korrupsiooni valdkondadevaheliseks prioriteediks ning suunanud rahalisi vahendeid ja jõupingutusi erinevate sektorite kaudu. Kokkuvõttes leidsime, et see käsitusviis ei keskendunud piisavalt suurkorrupsioonile. Ehkki EL on aidanud korrupsioonivõimalusi vähendada, on suurkorrupsioon Ukrainas endiselt üks peamistest probleemidest. Kohtureform on saanud tagasilööke, korrupsioonivastased institutsioonid on ohus, usaldus nende institutsioonide vastu on endiselt madal ja suurkorrupsiooni juhtumitest tulenevate süüdimõistvate kohtuotsuste arv on väike. Kuigi Euroopa väliseenistus ja komisjon on pidanud korrupsiooni vähendamist valdkondadevaheliseks küsimuseks, ei ole nad koostanud ega rakendanud konkreetset strateegiat suurkorrupsiooni vastu võitlemiseks. Analüüsitud projektid ei keskendunud ainult suurkorrupsioonivastasele võitlusele, kuid pooled neist hõlmasid mõningaid tegevusi, mis käsitlesid seda probleemi kaudselt.

- V** Komisjoni antav toetus kodanikuühiskonna projektidele ja sõltumatule ajakirjandusele oli asjakohane samm, mis ei aidanud mitte ainult tagada läbipaistvust, vaid ka paljastada korruptiivset tegevust.
- VI** Komisjon toetas monopolidevastase komitee tegevust ja riigi osalusega ettevõtete üldjuhtimise reforme, kuid põhirõhk oli alguses pigem Ukraina õigusaktide vastavusse viimisel ELi standardite ja põhimõtetega kui konkurentsioiguse jõustamisel.
- VII** Komisjon ja Euroopa Liidu nõuandemissioon Ukrainas on andnud intensiivset abi kohtureformi läbiviimiseks. Märkimisväärne arv kohtunikke, prokuröre ja kohtusüsteemi juhtorganite liikmeid peab siiski läbima aususe kontrolli. Samuti aitas komisjon luua ja arendada konkreetseid korruptsioonivastaseid institutsioone. Siiski leidsime, et Ukraina praegune keskkond seab ohtu nende institutsioonide jätkusuutlikkuse, kuna nad sõltuvad endiselt reformimata kohtu-, prokuratuuri- ja õiguskaitsektorist.
- VIII** ELi projektid aitasid kujundada ka mitmeid digitaalseid vahendeid korruptsiooni ennetamiseks, kuid mitme vahendi puhul oli vajalik, et riigi ametiasutused võtaksid täiendavaid kohustusi. On teada, et praegu puuduvad täpsed andmebaasid, mistõttu on need vahendid riskikontrollide ja läbipaistvuse seisukohast vähem tõhusad. ELi projektid tegelevad nende probleemide lahendamisega.
- IX** ELi tingimuste kooskõlastamine teiste rahastajatega on aidanud kaasa Ukraina põhiseaduse muutmisele, õigusraamistiku tugevdamisele ja institutsioonide loomisele. Komisjon oleks siiski võinud kohtusüsteemi reformide toetamisel rohkem tingimusi seada.
- X** ELil on olemas oma projektide seire- ja hindamissüsteem. Siiski on poolte auditeeritud projektide puhul raske hinnata, mil määral aitasid need võidelda mis tahes liiki korruptsiooni vastu, kuna tulemused ei ole mõõdetavad (lähteväärtuste, eesmärkide ja asjakohaste näitajate puudumise tõttu) ning on seotud vaid väljundite ja tegevustega.

XI Nimetatud järelduste alusel soovitame, et Euroopa välis teenistus, Euroopa Liidu nõuandemissioon Ukrainas ja komisjon peaksid:

- kavandama ja rakendama konkreetseid meetmeid, mis on suunatud suurkorruptsioonile;
- hindama ja kohandama kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja uurivale ajakirjandusele antava toetuse suurust;
- aitama kaasa vaba ja ausa konkurentsi takistuste kõrvaldamisele;
- parandama seiret ja aruandlust, et teavitada ja võtta vajaduse korral parandusmeetmeid;
- rõhutama suutlikkuse suurendamise toetuse andmisel terviklikkust ja pühendumust reformidele;
- toetama registrite digitaliseerimist ja
- seadma rangemad tingimused komisjoni toetuse saamiseks.

Sissejuhatus

Ukraina: ELi strateegiline partner

01 Ukraina on ELi oluline geopoliitiline ja strateegiline partner¹. See on geograafiliselt ja rahvaarvult üks Euroopa suuremaid riike ning ka üks ELi otseseid naabreid. Viimastel aastatel on suur hulk ukrainlasi rännanud ELi².

02 EL on juba üle 20 aasta toetanud Ukrainat tema reformikavas majandusintegratsiooni ja tihedamate poliitiliste suhete suunas. Ukraina on kuulunud Euroopa naabuspoliitikasse alates 2003. aastast. Ukraina ja EL alustasid 2007. aastal läbirääkimisi assotsieerimislepingu, sealhulgas põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna üle. 2013. aasta novembris peatas Ukraina ELi-Ukraina assotsieerimislepingu allkirjastamise, põhjustades sellega 2014. aasta Euromaidani revolutsiooni³. ELi-Ukraina assotsieerimisleping allkirjastati lõpuks 2014. aasta juunis ja see jõustus 2017. aasta septembris. Assotsieerimislepingu eesmärk on lähendada Ukrainat ja ELi sügavamate poliitiliste sidemete, tugevamate majandussidemete ja ühiste väärtuste austamise kaudu.

03 2014. aasta märtsis annekteeris Venemaa Krimmi ja Sevastopoli ning Ida-Ukrainas algas relvastatud konflikt. Selle tulemusena võttis EL vastu piiravad meetmed nende vastu, kes vastutavad Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja iseseisvust vaidlustavate tegude eest.

¹ Euroopa välisteenistus: „Teabeleht: ELi ja Ukraina suhted“, 2020 ja Euroopa Parlamendi 11. veebruari 2021. aasta resolutsioon ELi ja Ukraina assotsieerimislepingu rakendamise kohta, 2021.

² Euroopa välisteenistus: Kõrge esindaja/asepresidendi Josep Borrelli intervjuu Novoe Vremja ajakirjaniku Ivan Verstjukiga, 21. september 2020.

³ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 32/2016: „ELi abi Ukrainale“, punkt 7,

Korruptsioon Ukrainas

04 Korruptsioonil on Ukrainas pikk ajalugu ja riik seisab silmitsi nii pisi- kui ka suurkorruptsiooniga. Pisikorruptsioon on laialt levinud ja suur osa elanikkonnast peab seda peaaegu vältimatuks. Sageli õigustavad kodanikud oma osalemist sellises pisikorruptsioonis tõdedes, et kõrged ametnikud ja oligarhid on seotud palju suuremate altkäemaksudega⁴. Ekspertide hinnangul lähevad Ukrainas igal aastal korruptsiooni tõttu kaduma tohutud summad – kümned miljardid dollarid⁵.

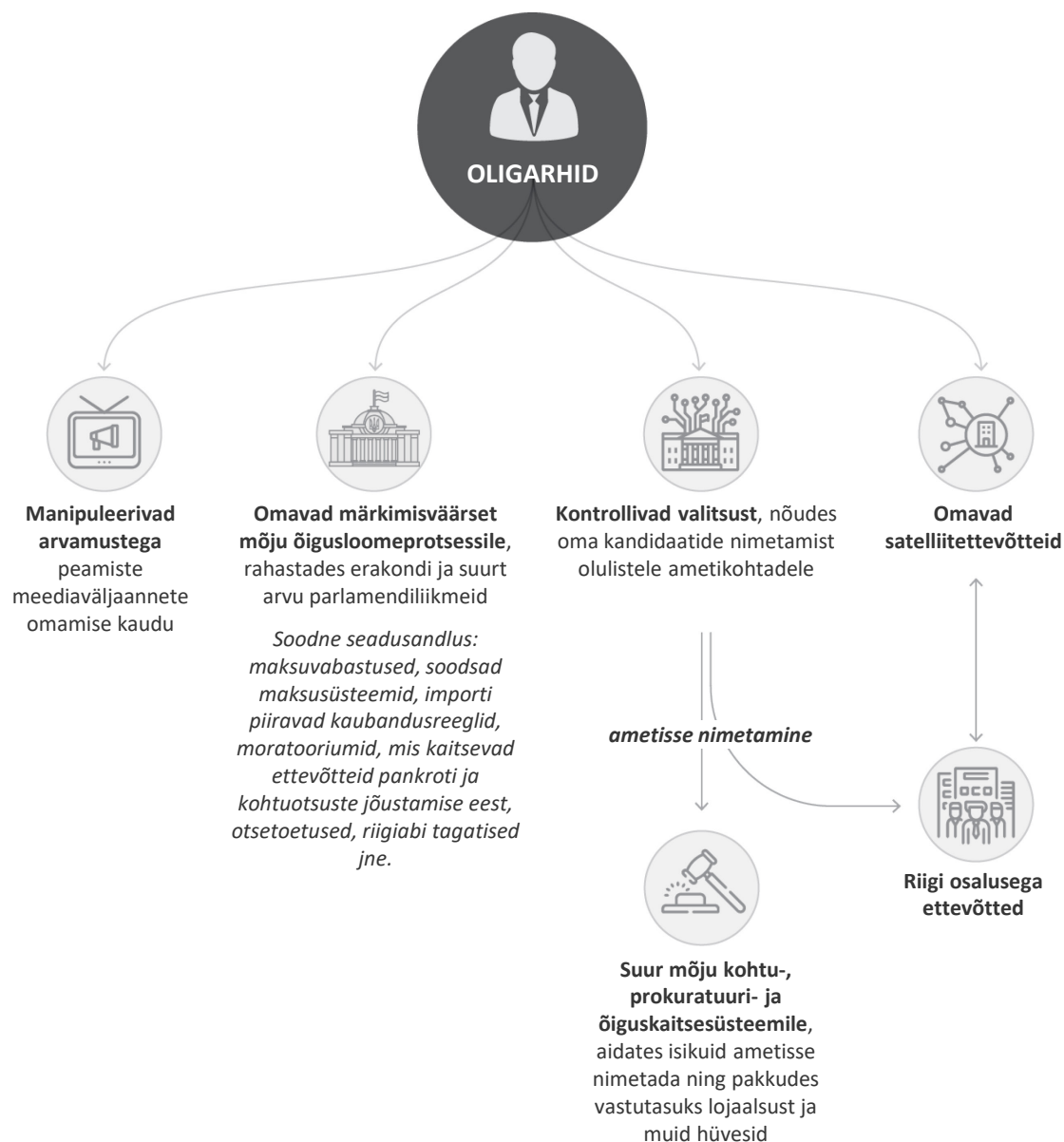
05 Transparency Internationali määratluse kohaselt on suurkorruptsioon „kõrgetasemeline võimu kuritarvitamine, millest saavad paljude kulul kasu vähesed ning mis põhjustab inimestele ja ühiskonnale tõsist ja laialdast kahju“. Ukrainas põhineb see valitsusametnike, parlamendiliikmete, prokuröride, kohtunike, õiguskaitseasutuste, riigile kuuluvate ettevõtete juhtide ja poliitiliselt seotud isikute/ettevõtete mitteametlikel sidemetel (vt [joonis 1](#)). Riigi osalusega äriühinguid on keskvalitsuse tasandil umbes 3500 ja omavalitsuse tasandil 11 000⁶.

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

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

⁶ Chatham House: „[Are Ukraine’s Anti-corruption Reforms Working?](#)“, 2018, punkt 23. Strateegiline nõuanderühm Ukraina reformide toetamiseks: „[Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next](#)“, 2019, punkt 115.

Joonis 1. Ukraina süsteem, mis soodustab suurkorruptsiooni



Allikas: Euroopa Kontrollikoda mitmete allikate põhjal⁷.

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, lk 4, 9 ja 20;
 OECD 4. seire tulemus: „Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises“, 2018, punkt 8;
 IMFi riigiaruanne nr 17/84, punkt 32;
 Stiftung Wissenschaft und Politik: „„Deoligarchisation“ in Ukraine, Promising Visions, Murky Realities“, 2016, lk 1–2 ja 4–5;
 „Survival of the richest: how oligarchs block reforms in Ukraine“, 2016, lk 3–8;
 ECRF: „Guarding the guardians: Ukraine’s security and judicial reforms under Zelensky“,

06 Ukraina korrupsiooni eripäraks on peetud nn riigi kaaperdamist mõjuvõimsa poliitilise ja majandusliku eliidi plokkide poolt, mis on püramiidse ülesehitusega ja juurdunud kõikidesse avaliku sektori institutsioonidesse ja majandusse⁸. Nii Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) kui ka Ukraina valitsus tunnistasid, et erahuvid on struktuurireformidele vastupanu osutanud⁹. Suurkorruptsioon, mis tuleneb vähesest õigusriigi põhimõtte järgimisest ja ulatuslikust oligarhilisest mõjust, on vastuolus ELi väärtustega ja on Ukraina arengu üks peamine takistus¹⁰. Suur- ehk kõrgetasemeline korrupsioon takistab konkurentsi ja majanduskasvu riigis, kahjustab demokraatlikku protsessi ning on aluseks laiaulatuslikule pisikorruptsioonile.

07 Lisaks sellele on uurivad ajakirjanikud regulaarselt avaldanud artikleid oligarhide ebaseaduslike rahavoogude kohta (sealhulgas rahapesu välismaal), isegi ELis¹¹. Ühe aruande kohaselt kaotatakse offshore-piirkondade kaudu maksudest kõrvalehoidumise tõttu vähemalt üks miljard eurot aastas¹².

2019, lk 5–6, 8, 11, 13–14; ja

Jacques Delors Institute: „[Supporting Ukraine’s difficult path towards reforms](#)“, 2015, punkt 7.

⁸ IMFi riigiaruanne nr 17/84, 2017, lk 15.

⁹ Vt IMF: „[Government of Ukraine Report on the Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary](#)“, juuli 2014, punkt 7;

IMFi riigiaruanne nr 17/83, aprill 2017 ja

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

¹⁰ Atlandi Nõukogu: „[Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine](#)“, 2007, lk 5, ja IMFi riigiaruanne nr 17/84, 2017, lk 5, 6 ja 15.

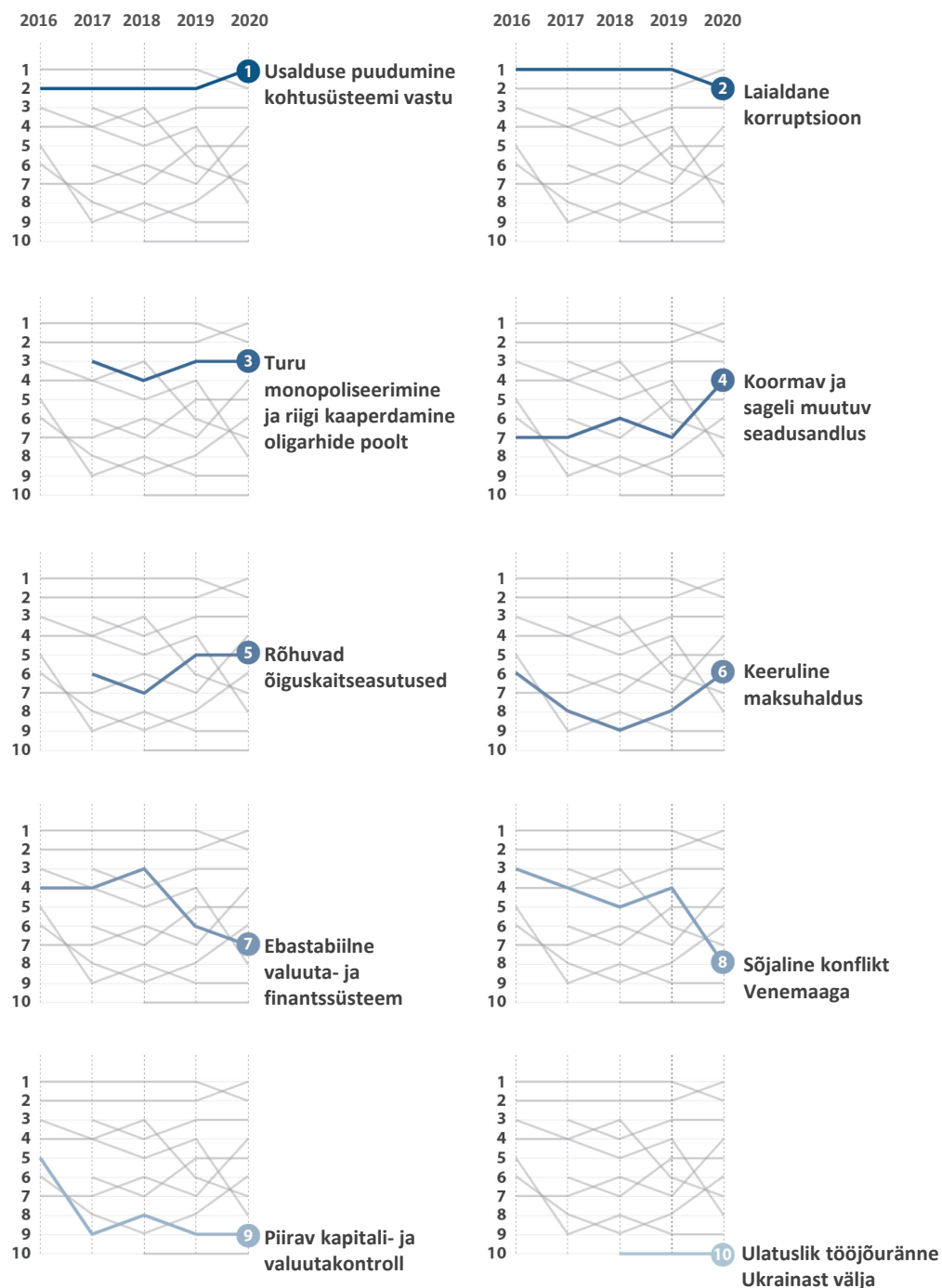
¹¹ Uurivate ajakirjanike rahvusvaheline konsortsium: „[With Deutsche Bank’s help, an oligarch’s buying spree trails ruin across the US heartland](#)“ ja „[Enough is enough: How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing](#)“, 2020.

¹² Profit shifting in Ukraine’s iron ore exports, 2018, lk 3.

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

08 Aastatel 2016–2020¹³ jäid Ukrainas kolm peamist takistust välisinvesteeringutele samaks: laialt levinud korrupsioon, usalduse puudumine kohtusüsteemi vastu ning oligarhide poolne turu monopoliseerimine ja riigi kaaperdamine (vt *joonis 2*). Viimastel aastatel on välismaised otseinvesteeringud Ukrainasse jäänud 2016. aasta tasemest allapoole (vt *lisa*).

Joonis 2. Peamised takistused välisinvesteeringutele Ukrainas: 2016–2020



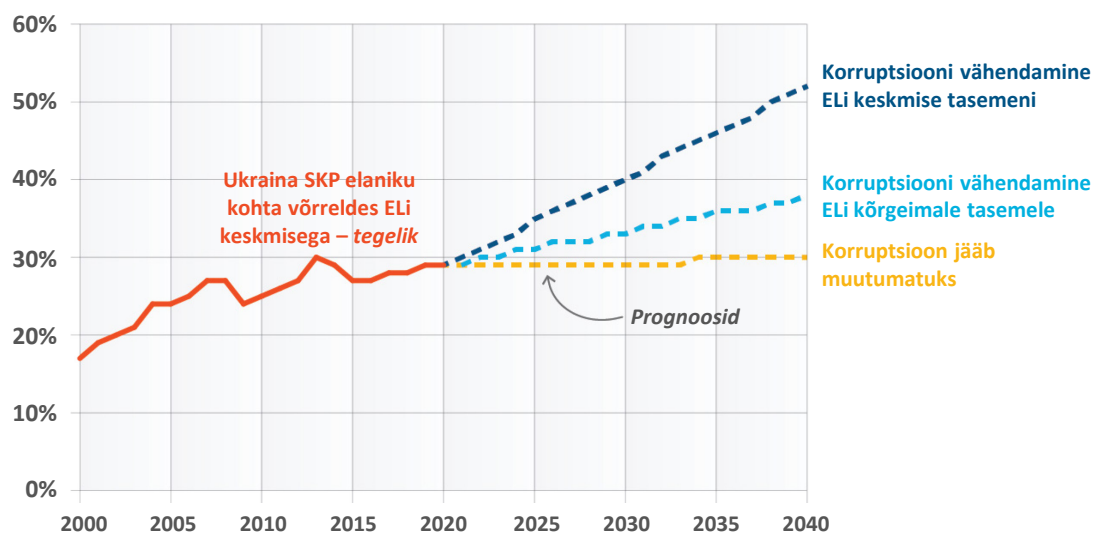
Allikas: Euroopa Kontrollikoda 2020. aasta välisinvestorite uuringu, EBA, Dragon Capitali ja CESi andmete põhjal.

09 Mitmed (eelkõige IMFi) uuringud (vt *joonis 3*), on näidanud korrelatsiooni laialt levinud korrupsiooni vähenemise ning majanduskasvu ja sellest tuleneva kodanike elujärje paranemise vahel. Erinevad sidusrühmad¹⁴ on ühel meelel, et Ukrainas ei saa toimuda tõelisi muutusi, kui ei võidelda erahuvidel põhineva mõjuvõimu vastu.

Joonis 3. Korrupsiooni vähendamine aitab kiirendada majanduslikku lähenemist ELiga (IMFi uuring)

Ukraina SKP elaniku kohta võrreldes ELi keskmisega

(%, SKP mõõdetuna ostujõu pariteedi alusel)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda IMFi 2017. aasta aprilli Ukraina riigiaruande nr 17/84 joonise 6 põhjal, ja IMFi 2020. aasta oktoobris avaldatud World Economic Outlook Database'i põhjal.

¹⁴ Maailmapank: „Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity“, 2017, lõiked 9 ja 19; IMF: „Statement by the IMF Managing Director on Ukraine“, 2019; ja OECD: 4. seire tulemus „Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises“, 2018, lk 16.

ELi toetus Ukrainale

10 Ukraina on ELi idapartnerlusriik¹⁵. ELi ja Ukraina ühine eesmärk on suurendada majanduslikku integratsiooni ja poliitilist ühtsust. Seepärast on ELil mitmeid prioriteete (hea valitsemistava, majandus, kaubandus, energeetika, kliimamuutused, liikuvus, kodanikuühiskond ja humanitaarabi), mida tuleb käsitleda mitte ainult finantskoostöö, vaid ka poliitilise dialoogi kaudu. Ukraina on suuruselt teine Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendist toetust saav riik. Kokku on komisjon alates 2014. aastast eraldanud makromajandusliku finantsabi programmidele ligikaudu 5,6 miljardit eurot ja abiprogrammidele 2,2 miljardit eurot. Komisjon tagab ka Euroopa Investeerimispannga laene 4,4 miljardi euro ulatuses. EL on Ukraina suurim rahastaja¹⁶.

11 Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi finantseerimine peab olema kooskõlas õigusriigi põhimõttega¹⁷. See on ELi põhiväärtus¹⁸ ja ELi välispoliitika juhtpõhimõte¹⁹. Lisaks sellele on ELi-Ukraina assotsieerimislepingus / põhjalikus ja laiaulatuslikus vabakaubanduslepingus õigusriigi põhimõte ja korruptsioonivastane võitlus nimetatud kui lepinguosaliste vahelise koostöö tugevdamise põhielemendid²⁰.

12 Euroopa välisteenistus ja komisjon on tegelenud korruptsiooniga mitmemõõtmeliselt poliitilise ja valdkonnapoliitika dialoogi, projektitegevuse ning eelarvetoetuse ja makromajandusliku finantsabi programmide tingimuste kaudu. Pärast korruptsioonivastaste õigusaktide kehtetuks tunnistamist 2010. aastal seadis EL viisanõude kaotamise tingimuseks kriteeriumid, sealhulgas korruptsioonivastased õigusaktid ja korruptsioonivastased asutused²¹.

¹⁵ Idapartnerlus.

¹⁶ Põhineb OECD väljavõttel Ukrainale antud ametliku arenguabi kohustustest; abisaajariik: Ukraina, 2018.–2019. aasta keskmine.

¹⁷ Määrus (EL) nr 232/2014, millega luuakse Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend, artikli 1 lõige 4 ja artikli 2 lõige 1.

¹⁸ Euroopa Liidu lepingu artikkel 2.

¹⁹ Euroopa Liidu lepingu artikli 21 lõige 2 ja Euroopa välisteenistus: „Euroopa Liidu üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia“, juuni 2016, lk 26.

²⁰ Ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Ukraina vaheline assotsieerimisleping. ELT L 161, 29.5.2014, preambul, artikli 1 lõike 2 punkt e, artiklid 2 ja 3 ning IV jaotis.

²¹ Komisjoni rakendusotsuse I lisa, mis käsitleb 2016. aasta korruptsioonivastast erimeedet ja peamiste reformide toetamist Ukraina kasuks: ELi korruptsioonivastase algatuse tegevusdokument Ukrainas, lk 4.

13 Euroopa välis teenistus vastutab poliitilise dialoogi eest ja koos komisjoniga Ukraina suhtes võetava strateegia väljatöötamise eest. Vastuseks keerulisele olukorrale Ukrainas 2014. aastal otsustas komisjon võtta alates 2014. aastast kuni 2017. aastani igal aastal erimeetmeid (toetuspaketid)²². Komisjon moodustas ka spetsiaalse tugirühma (Ukraina toetusrühm), et aidata Ukraina ametiasutusi vajalike majanduslike ja poliitiliste reformide läbiviimisel, eelkõige pärast ELi-Ukraina assotsieerimislepingu / põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu allkirjastamist. Alates 2018. aastast põhineb koostöö mitmeaastasel programmitööl aastateks 2018–2020.

14 ELi nõuandemissioon (EUAM)²³ on tsiviilmissioon, mis kuulub ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika alla ja mille üle teostavad järelevalvet Euroopa välis teenistus ja liikmesriigid. EUAM alustas tegevust Ukrainas 2014. aasta detsembris. Missiooni ülesandeks on toetada Ukrainat, et arendada välja kestlikud, vastutustundlikud ja tõhusad julgeolekuametkonnad, mis tugevdavad õigusriigi põhimõtte järgimist.

²² ELi toetuse ülevaade.

²³ Nõukogu otsus 2014/486/ÜVJP, 22. juuli 2014, mis käsitleb Euroopa Liidu nõuandemissiooni Ukraina tsiviiljulgeoleku sektori reformiks (EUAM Ukraine).

Auditi ulatus ja käsitusviis

15 Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi toetus Ukrainas läbiviidavatele reformidele on olnud tõhus suurkorruptsiooni vastu võitlemisel.

16 Auditi põhiküsimusele vastamiseks esitasime Euroopa välisteenistusele ja komisjonile järgmised kolm alaküsimust.

- Kas nad on hinnanud Ukraina konkreetset olukorda seoses suurkorruptsiooniga ja kas nad on aidanud Ukrainat selle olukorra lahendamisel?
- Kas nende antud abi kohtureformile on viinud oodatud tulemusteni?
- Kas nende antud korruptsioonivastane reformiabi on toonud oodatud tulemusi?

17 2016. aastal avaldasime aruande Ukrainale eraldatud ELi abi kohta²⁴. Märkisime, et alates 2010. aastast on komisjon üha enam rõhutanud oligarhilisest süsteemist tulenevaid riske ning et kuigi pärast Euromaidani revolutsiooni on astutud märkimisväärseid samme korruptsioonivastase võitluse nimel, on korruptsioonivastase raamistiku edasine tugevdamine endiselt vajalik. Jõudsime järeldusele, et ELi abi Ukrainale oli korruptsioonivastases võitluses osaliselt tõhus.

18 Arvestades, et korruptsioon ja riigi kaaperdamine oligarhide poolt on Ukrainas suur probleem (vt punktid **04–08**), keskendusime oma auditis nendele reformidele antavale ELi toetusele, millega võideldakse suurkorruptsiooni vastu. Käsitlesime peamiselt rakendusperioodi 2016–2019 ning võtsime arvesse ka varasemaid ja hiljutisi sündmusi. Auditi käigus hinnati Euroopa välisteenistuse, komisjoni ja EUAM Ukraine'i tegevust, kuid ei hinnatud konkreetsete ELi liikmesriikide ja Ukraina ametiasutuste tegevust.

²⁴ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 32/2016: „ELi abi Ukrainale“.

19 Oma töö raames vaatasime läbi täiendavad dokumendid ja vestlesime komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja tsiviiljulgeolekusektori EUAM Ukraine'i esindajatega. Samuti küsitlesime peamisi sidusrühmi, sealhulgas Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), Euroopa Nõukogu, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD), IMF, projektide rakendajad, toetusesaajad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Auditi käigus analüüsisime üksikasjalikult kahte makromajandusliku finantsabi programmi (makromajandusliku finantsabi III ja IV programm) ning 22 projekti raames läbiviidud suurkorruptsiooni vastase võitlusega seotud tegevusi (vt [II lisa](#)). Projektide valimisel konsulteerisime komisjoni ja EUAM Ukraine'iga ning valisime välja need, mis kõige tõenäolisemalt aitaksid kaasa korruptsioonivastasele võitlusele. Suurkorruptsiooni vastase võitlusega potentsiaalselt seotud projektide puhul uurisime, kas saadud õppetunnid ja võetud leevendusmeetmed aitasid vähendada suurkorruptsiooniga seotud riske ning kas sekkumised olid asjakohased, toetasid konkurentsi ja saavutasid tulemusi kohtusüsteemi ja korruptsioonivastaste reformide valdkonnas.

20 Külastasime Ukrainat ettevalmistavas etapis, kui olime kindlaks määramas auditi ulatust. Kuid kuna me ei saanud pandeemia tõttu teha 2020. aasta oktoobris algselt kavandatud kohapealset külastust, tegime selle asemel videokõnesid projektide elluvijate ja piiratud arvu toetusesaajatega. Vaatamata nendele piirangutele suutsime auditi lõpule viia.

Tähelepanekud

1. ELi strateegias ei keskendutud konkreetselt võitlusele suurkorruptsiooni vastu ja selle mõju oli raske jälgida

21 Järgnevalt uurime, kas Euroopa välisteenistus ja komisjon:

- a) tuvastasid suurkorruptsiooni ja oligarhilise süsteemi mõju kui ulatusliku probleemi ning kas nad on suurkorruptsiooni probleemile piisavalt keskendunud;
- b) tegelesid suurkorruptsiooni probleemiga konkurentsi suurendamise ja äriühingu üldjuhtimise parandamise kaudu;
- c) jälgisid oma toetuse andmist piisavalt.

1.1. Euroopa välisteenistus ja komisjon ei keskendunud konkreetselt suurkorruptsiooni probleemile

22 Euroopa välisteenistus ja komisjon kogusid oma poliitilise sekkumise ja abimissioonide ettevalmistamiseks teavet mitmest allikast. Nad ei koostanud aga dokumenti, milles oleks üksikasjalikult välja toodud suurkorruptsiooni algpõhjused.

23 Komisjon on tunnistanud, et suurkorruptsioon on olnud Ukrainas juba aastaid suur probleem. Juba 2014. aastal oli komisjon teadlik, et Ukrainas domineerivad oligarhid, mille tulemuseks on korrumppeerunud süsteemid, millele on iseloomulikud laialt levinud huvide konfliktid ja vertikaalne võim²⁵. ELi-Ukraina dialoogi ajal rõhutasid Euroopa välisteenistus ja komisjon vajadust seada korruptsioonivastane võitlus esikohale ning hoiatasid, et suutmatus kõrgetasemelisi õigusrikkujaid kohtu alla anda või neid karistada on kahjustanud avalikkuse usaldust.

²⁵ Action Document for the State Building Contract for Ukraine (*II lisa* projekt 3), lk 2–4.

24 Enamikus ELi põhidokumentides²⁶ viidatakse vajadusele võidelda korrupsiooniga Ukrainas, kuid need sisaldavad sellega seoses vähe konkreetseid eesmärke. 2015. aasta ELi-Ukraina assotsieerimiskava eesmärgid sisaldavad ühte lühiajalist prioriteeti, mis on sõnastatud järgmiselt: teha arvestatavaid edusamme korrupsiooni vastu võitlemisel, sealhulgas 14. oktoobril 2014 vastu võetud laiaulatusliku korrupsioonivastase õigusaktide paketi rakendamise kaudu, alustades riikliku korrupsioonivastase büroo ja riikliku korrupsiooni ennetamise ameti loomisest ja nende ametite tõhusa toimimise tagamisest²⁷.

25 Euroopa välis teenistus ja komisjon eraldasid Ukrainale toetust igal aastal alates 2014. aastast kuni 2017. aastani. Alates 2018. aastast määratlesid nad riigistrateegia (ühtne toetusraamistik)²⁸, loetledes järgmised prioriteedid:

- a) institutsioonide ja hea valitsemistava, sealhulgas õigusriigi põhimõtte ja julgeoleku tugevdamine;
- b) majandusareng ja turuvõimalused, sealhulgas erasektori areng ja ettevõtluskeskkonna parandamine;
- c) ühenduvus, energiatõhusus, keskkond ja kliimamuutused; ning
- d) liikuvus ja inimestevahelised kontaktid, sealhulgas sotsiaalne kaasatus.

²⁶ Assotsieerimislepung, erimeetmed (2014–2017), 2018–2020 ühtne tugiraamistik, assotsiatsiooninõukogu tegevusjärgeldused ja ÜJKP missiooni EUAM Ukraine'i tegevusplaan (dokumendid ei ole avalikult kättesaadavad).

²⁷ 2015. aasta ELi-Ukraina assotsieerimiskava, 16. märts 2015, lk 6.

²⁸ Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi kavandamine – 2017–2020 – Ühtne toetusraamistik ELi toetuse andmiseks Ukrainale (2018–2020).

26 Kuigi prioriteedid ei viita konkreetselt korrupsioonivastasele võitlusele, nõuab üks nende aluseks olevatest eesmärkidest paremat korrupsiooni ennetamist ja korrupsioonivastast võitlust, tugevamaid korrupsioonivastaseid institutsioone, sealhulgas korrupsiooniasjadega tegelevate kohtute loomist. Euroopa välissteenistus ja komisjon pidasid korrupsiooni pigem „valdkondadevaheliseks prioriteediks“²⁹, mille puhul on vaja mitmemõõtmelist lähenemisviisi, mitte aga üheks „prioriteetseks sektoriks“. Samas ei töötanud nad välja sihipärast strateegiat suukorrupsiooni ja domineeriva oligarhilise süsteemi vastu võitlemiseks. Mõningate teadlaste arvates ei tähenda organisatsiooni poolt kasutusele võetud terviklik lähenemisviis, et strateegiat pole vaja. Mitmemõõtmelise lähenemisviisi puhul on strateegia isegi veel vajalikum, sest see määrab kindlaks, kuidas saavutatakse eesmärgid, mille organisatsioon on teatavat olukorda analüüsisid valinud³⁰.

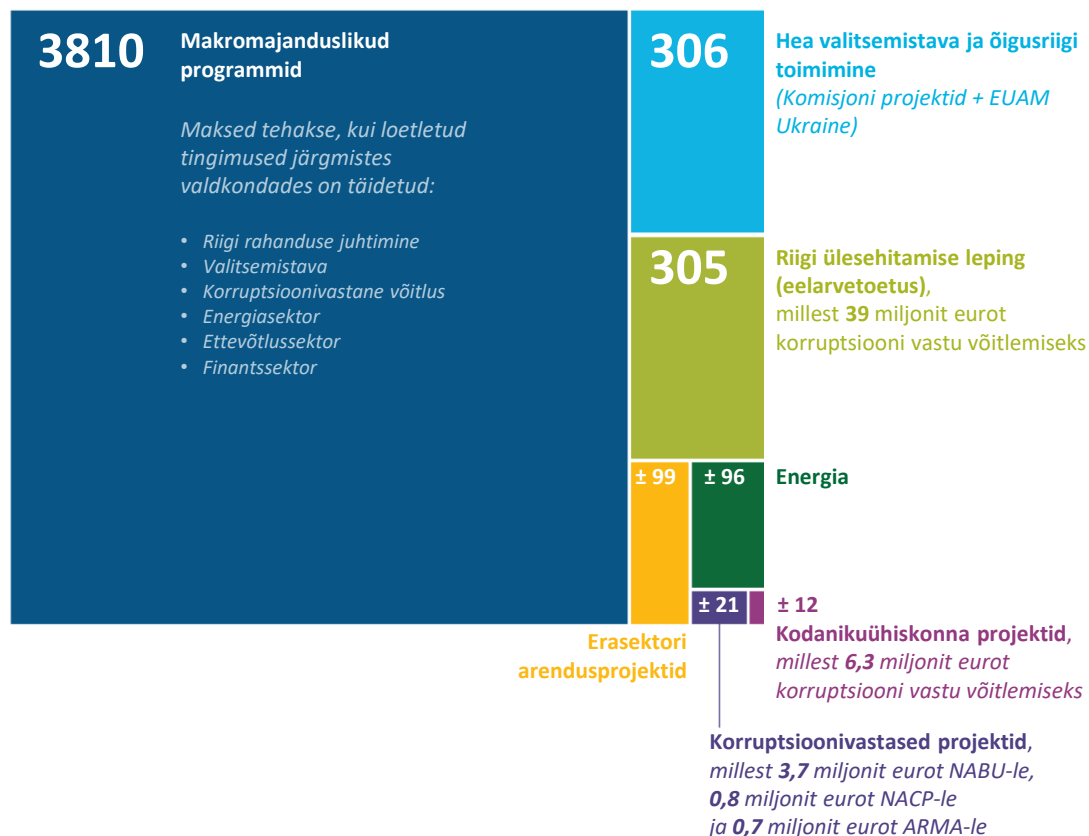
27 Euroopa välissteenistus ja komisjon kasutasid oma lähenemisviisi raames mitmesuguseid vahendeid, sealhulgas projekte, tingimusi ja poliitilist/valdkonnapoliitika dialoogi. Nende toetus hõlmas erinevaid sektoreid ja reforme (vt punkt **25** ja *joonis 4*). Komisjon eraldas makromajandusliku finantsabi programmidele 5,6 miljardit eurot ja maksis välja 1,6 miljardit eurot makromajandusliku finantsabi I ja II programmile, millele järgnesid 2,2 miljardit eurot makromajandusliku finantsabi III ja IV programmile. Analüüsisime nende toetuste väljamaksmisele seatud tingimusi, mis puudutasid korrupsioonivastast võitlust. Lisaks sellele kulutas komisjon 2,2 miljardi euro suurusest toetusest 839 miljonit eurot suutlikkuse suurendamise programmidele, mis on potentsiaalselt suunatud korrupsiooni vastu võitlemiseks. Korrupsiooni puhul keskendusid nad peamiselt institutsioonide väljaarendamisele, eelkõige toetades selliste korrupsioonivastaste institutsioonide/asutuste loomist ja käivitamist, mille eesmärk on uurida, esitada süüdistusi ja teha otsuseid kõrgetasemeliste korrupsioonijuhtumite korral.

²⁹ Euroopa Liidu Nõukogu: „[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 \(2018–2020\)](#).

³⁰ Linda Höglund, Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson & Fredrik Svärdesten (2018), „[Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making](#)“, *International Public Management Journal*, 21:5, lk 822–849, DOI: 10.1080/10967494.2018.1427161.

Joonis 4. ELi maksed (miljonites eurodes) ajavahemikul 2014–2020 peamistele sektoritele, mis tegelevad potentsiaalselt korrupsiooni vastu võitlemisega

(miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda CRISI andmebaasi (detsember 2020), EUAM Ukraine'i andmete ja auditeeritud projektide põhjal.

28 Komisjon esitas meile nimekirja ajavahemiku 2016–2020 programmide ja projektide kohta. Need hõlmasid mitmeid tegevusi ja toetusesaajaid, millest paljud olid seotud korrupsioonivastase võitlusega. Komisjoni jälgimissüsteem põhineb igale projektile lisatud sektorikoodil. Komisjon ei saa aga hõlpsasti kindlaks teha konkreetseid korrupsioonivastaseid tegevusi ega arvutada igale toetust saavale asutusele selleks eraldatud rahastamist.

29 Ühe projekti (*II lisas* esitatud projekt 12) eesmärk oli parandada korrupsioonivastase poliitika rakendamist Ukrainas. Kuigi projekti üldeesmärk ei puudutanud suurkorruptsiooni, hõlmasid selle tegevused korrupsioonivastaste institutsioonide, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja ajakirjanike toetamist suurte korrupsioonijuhtumite uurimisel ning korrupsiooniriskide tuvastamist.

30 Mitme projektiga (*II lisas* esitatud projektid 8, 11, 12 ja 15) toetati korrupsiooniriskide tuvastamist seaduseelnõudes. Kokku suutsid need projektid aastatel 2018–2020 tuvastada ja ametiasutustele edastada rohkem kui 250 korrupsiooniriski sisaldavat seaduseelnõu.

31 Samuti leidsime, et 11 projekti (*II lisa* projektid 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 ja 20) hõlmasid tegevusi, millega toetati uute korrupsioonivastaste asutuste loomist või tugevdamist, õigusraamistikku, õigusektorit, uurimist ja ettevõtluskeskkonda, mille tõhus rakendamine aitab võidelda suurkorruptsiooni vastu.

32 Peale riikliku taustaga isikute andmebaasi väljatöötamist ei käsitletud meie auditeeritud projektid otseselt oligarhilist süsteemi. Hea eeskuju sellise toetuse kohta oleks võinud hõlmata eksperdianalüüsi rahastamist, et teha kindlaks maksuvabastused või riigiabi programmid, mis tuleks lõpetada, samuti korrupsiooniskeemid ja riigi kaaperdamine ning monopolid ja nende puudused, ning kontrollida, kellele ettevõtted kuuluvad. Teine võimalus oleks olnud rahastada riigi osalusega ettevõtete auditeid. Ukraina parlamendi (ülemraada), riigi maksuteenistuse (SFS) ja monopolidevastase komitee (AMCU) toetamine ei ole teinud võitlust suurkorruptsiooni vastu selle peamiseks prioriteediks. Eli rahastatud projektides käsitleti suurkorruptsiooni õiguskaitstes ainult marginaalselt (strateegiline nõustamine ja koolitused rikkumisest teatamise, korrupsioonivastaste õigusaktide ja ausameelsuse kohta olid mõned sellised tegevused).

33 Suurkorruptsioon ja ebaseaduslikud rahavood, sh rahapesu, on omavahel tihedalt seotud. Nagu komisjon tunnistas³¹, on välismaal (ka ELis) raha pesemise oht suur. Auditeeritud projektidest kolm hõlmasid vähesel määral rahapesuvastast tegevust (*II lisa* loetletud projektid 7, 12 ja 13). Üks neist (projekt 12) toetas ka riiklikku finantsjärelevalvet ja hõlmas enamat, kui lihtsalt rahapesuvastane võitlus. Makromajandusliku finantsabi programm sisaldas tingimust, mille kohaselt peab Ukraina võtma 2019. aasta detsembriks vastu rahapesuvastase seaduse kooskõlas assotsieerimislepingu ja ELi neljanda rahapesuvastase direktiiviga. See seadus võeti vastu ja jõustus 2020. aasta aprillis, kuid nüüd tuleb seda ka rakendada.

34 Nõukogu kehtestas 2014. aastal vara väärkasutuse tõttu sanktsioonid, et külmutada 22 isiku varad, keda süüdistatakse Ukraina riigi vara omastamises³². 2020. aastal jäi sanktsioonide loetellu ainult 10 algselt nimetatud isikut, kuna nõukogu eemaldas pärast Euroopa Kohtu otsust nimekirjast teised isikud. Euroopa välisteenistus ei olnud kogunud piisavalt põhjalikku teavet³³. Euroopa välisteenistus kasutas varade külmutamist, et takistada raha ülekandmist teistesse riikidesse enne kohtuotsuse tegemist. Erinevalt Ameerika Ühendriikidest ei ole Euroopa välisteenistus ega komisjon nõukogule veel esitanud mudelit, millega piirata suurkorruptsioonis kahtlustatavate ukrainlaste sisenemist ELi. Lisaks ei soovitanud Euroopa välisteenistus nõukogule kehtestada „sanktsioonide väärkasutamise“ režiimi alusel reisikeelde.

35 Leidsime, et neli projekti (*II lisa* projektid 12, 13, 14 ja 16) vähendasid otseselt korruptsiooni ja säästsid vahendeid. Abisaajad said toetusi uurimiste läbiviimiseks ning projektide kaudu kogutud tõendid edastati õiguskaitseasutustele. Need projektid on aidanud paljastada korruptsiooniskeeme, tõsta üldsuse teadlikkust ning hoida teemat poliitilise ja avaliku tähelepanu all.

³¹ Euroopa Komisjon: „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 komisjoni hinnangud (dokumendid ei ole avalikult kättesaadavad).

³² Nõukogu 5. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 208/2014, mis käsitleb teatavate isikute, üksuste ja asutuste vastu suunatud piiravaid meetmeid seoses olukorraga Ukrainas, ja nõukogu 14. aprilli 2014. aasta rakendusotsus 2014/216/ÜVJP, millega rakendatakse otsust 2014/119/ÜVJP teatavate isikute, üksuste ja asutuste vastu suunatud piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Ukrainas.

³³ Nt Üldkohtu (ühheidsanda koja) 28. jaanuari 2016. aasta otsus kohtuasjas T-486/14.

36 EUAM Ukraine kui julgeolekusektori reformi juhtiv osaline andis nõu projekti 18 (vt [II lisa](#)) kavandamise ja tegevuse kohta. Kuigi komisjon maksis välja 29 miljonit eurot, oli projekt viivituste ja projekteerimisprobleemide tõttu andnud auditi ajaks vaid piiratud arvu tulemeid.

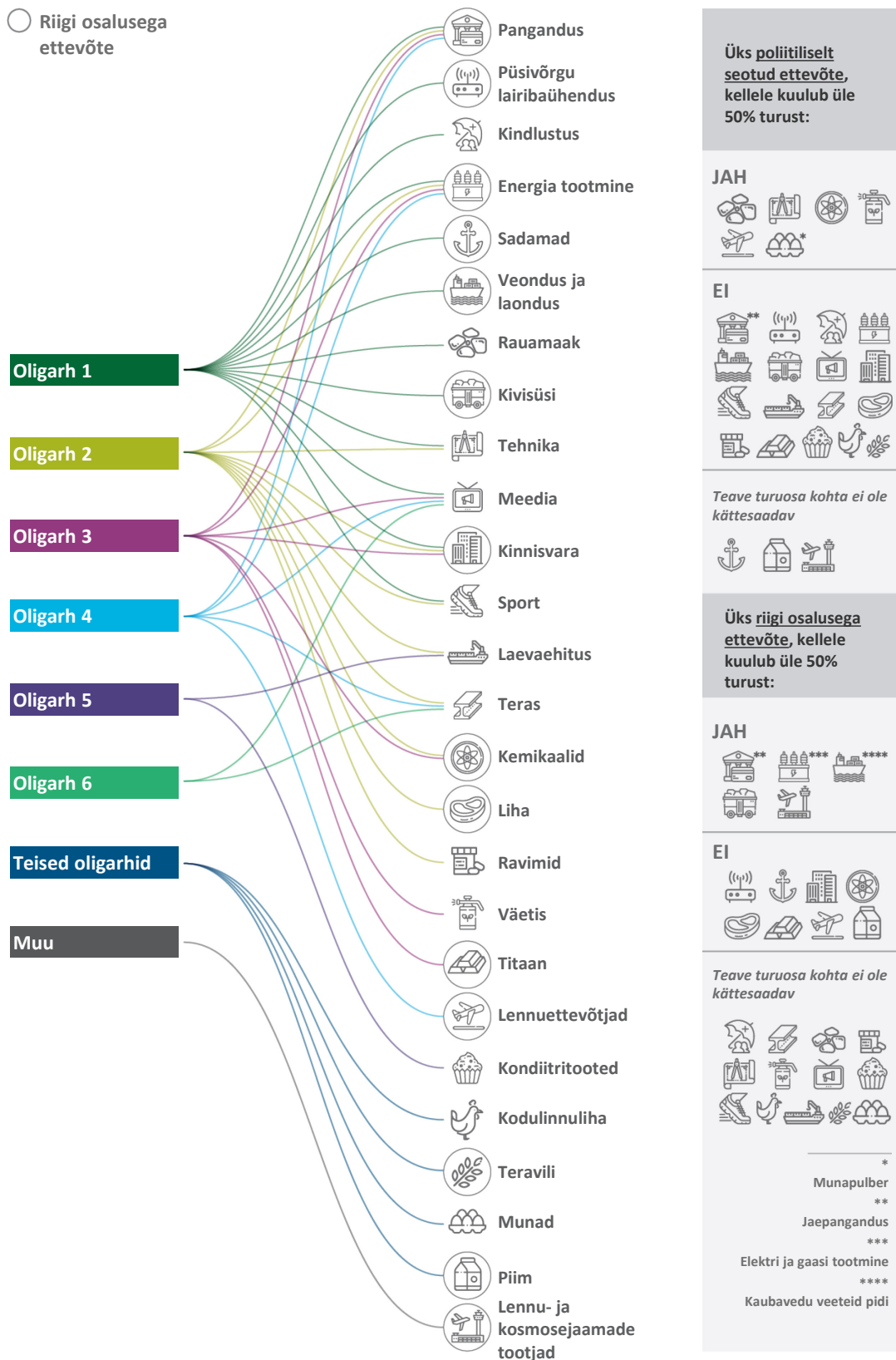
37 Algselt piirdus EUAM Ukraine'i volitus strateegilise nõustamise pakkumisega tsiviiljulgeolekusektori reformimiseks. EUAM Ukraine aitas kaasa võitlusele suurkorruptsiooni vastu seadusandluse ning prokuratuuri ja julgeolekuteenistuste reformide toetamise kaudu. Ehkki korruptsioonivastane võitlus ei olnud EUAM Ukraine'i põhitegevus, käsitlesid ainult kaks ülesannet 50-st otseselt korruptsiooni. EUAM pidas korruptsioonivastast võitlust valdkondadevaheliseks prioriteediks. EUAM Ukraine pakkus nõu, juhendamist ja toetust riskihindamistele ja korruptsioonivastastele programmidele. EUAM Ukraine'i volituste kohaselt piirdub tema toetus siiski ainult õiguskaitseasutuste sees, kuid mitte väljaspool neid tuvastatud riskidega, mis tähendab, et ta ei saa tuvastada korruptsiooniskeeme, mis hõlmavad mitut sidusrühma.

1.2. ELi toetus konkurentsivastaste struktuuride ja käitumise vastu võitlemiseks andis piiratud tulemusi

38 Ukraina oligarhid domineerivad paljudes majandusharudes ja turgudel, mis on tihedalt seotud riigi osalusega äriühingutega³⁴ (vt [joonis 5](#)). Selline olukord moonutab konkurentsi. Kuigi komisjoni projektides ei keskendutud riigi osalusega ettevõtete üldjuhtimisele ja reformidele, toetas EL konkurentsi eri vahenditega (vt [VI lisa](#)).

³⁴ OECD: „State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine“, 2019, lk 30–31, 51, ja Euroopa Poliitikauuringute Keskus: „The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform“, 2018, lk 61.

Joonis 5. Poliitiliselt seotud ettevõtete ja riigi osalusega äriühingute mitut turgu hõlmavad kontaktid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Maailmapanga „Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine“, 2019, jooniste 16, 18 ja 19 põhjal.

39 Komisjon toetas energeetika, korrupsioonivastase võitluse, kohtusüsteemi, panganduse, valimiste ja avaliku halduse reforme ning uuriva ajakirjanduse toetamist. Vaatamata komisjoni ja teiste rahastajate toetusele õõnestasid oligarhid ja nende erahuvid jätkuvalt reformidega seotud püüdlusi.

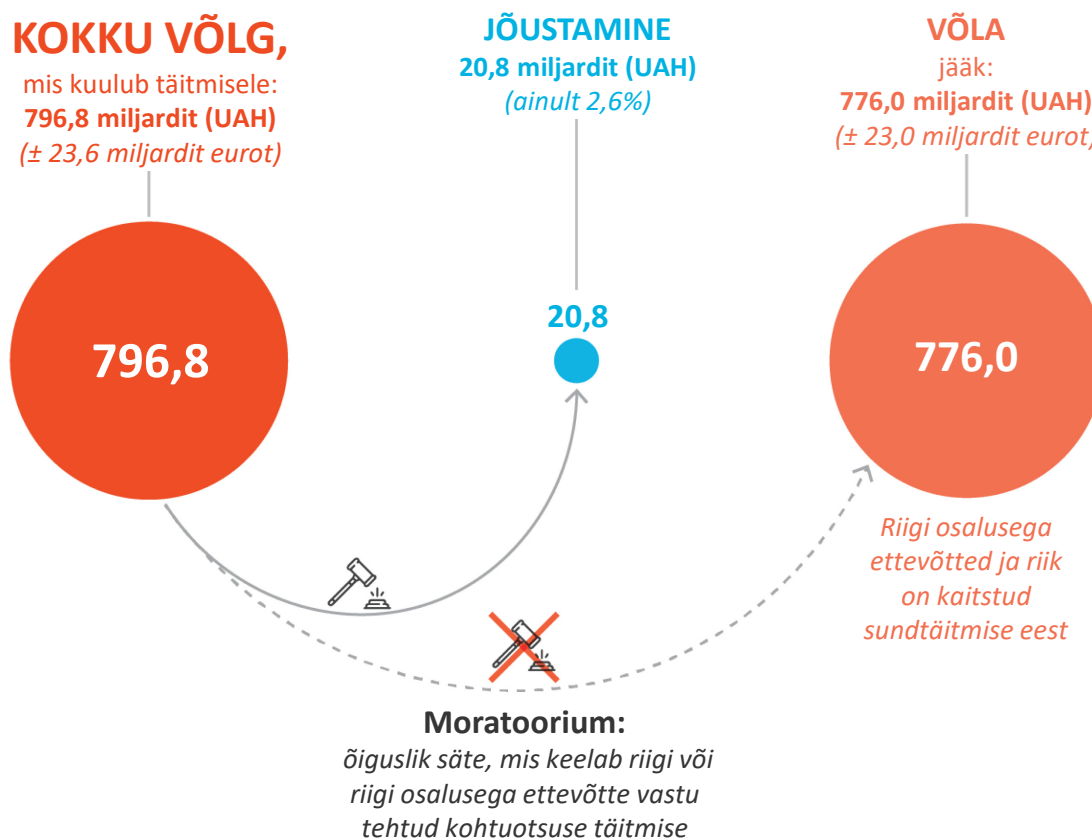
40 Poliitiliselt seotud isikud/ettevõtted – eelkõige oligarhid – on mõjutanud õigusraamistikku, et saada riigilt mitmeid eeliseid³⁵, ning kasutavad satelliitfirmasid, mis saavad kasu eksklusiivsetest suhetest riigi osalusega ettevõtetega³⁶ (vt *joonis 1*). ELi rahastatud projekti nr 17 eksperdid (vt *II lisa*) tuvastasid mitu moratooriumi, mis võimaldavad ettevõtetel – peamiselt riigiettevõtetel – jätkata kauplemist ilma pankrotti minemata või tagasimaksmisele kuuluvaid võlgasid tasumata (vt *joonis 6*). Komisjon pakkus toetust suutlikkuse suurendamiseks, kuid ei nõudnud Ukrainalt nende moratooriumide tühistamist makromajandusliku finantsabi tingimuste kaudu. Need soodustused soodustavad riigi kaaperdamist ja korrupsiooni, piiravad turukonkurentsi ja takistavad uute turule tulijate sisenemist³⁷.

³⁵ Maailmapank: „Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes“, 2018, lk 5. Maailmapanga jaoks on ettevõtte poliitiliselt seotud, kui selle omanike, aktsionäride või juhtide hulgas on vähemalt üks riikliku taustaga isik.

³⁶ OECD: „4th monitoring result: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises“, 2018, lk 8.

³⁷ Maailmapank: „Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine“, 2019, lk 20; Euroopa Välissuhete Nõukogu: „Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine“, 2016, lk 8; ja OECD: „Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises“, 2017, lk 8 ja 53.

Joonis 6. 2019. aastal sisse nõudmata jäetud võlad



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs³⁸.

41 Erastamise hõlbustamiseks peavad ettevõtted kõigepealt parandama oma üldjuhtimist. EL on sellele kaasa aidanud (vt *II lisa* projekt 20) EBRD mitme rahastajaga fondi (Multi-Donor Account – MDA)³⁹ kaudu (vt *joonis 7*). Alates selle loomisest on 14 rahastajat, sealhulgas EL, eraldanud MDA finantseerimiseks üle 53 miljoni euro. Mitmed riigi osalusega ettevõtted (nt *Naftogaz*, *Ukrzaliznitsia* [raudtee], *Ukrenergo* [energia ülekandesüsteemi operaator] ja *Ukrposhta* [postiteenistus]) on reforminud oma üldjuhtimist, eelkõige sõltumatu nõukogu loomise teel, nagu EBRD soovitas. Märkisime, et juhtimises on saavutatud edu *Naftogazis*, mis muutus kahjumlikust ettevõttest kasumlikuks ja oli 2019. aastal suuruselt teine maksumaksja. Need saavutused on aga energiasektoris ohus: *Naftogaz* teenis 2020. aastal kahjumit ja

³⁸ Euroopa Kontrollikoda Euroopa Nõukogu projekti „Ukraina toetamine Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmisel“, dokumendi „Report on a mission to Ukraine for bilateral consultations with Ukrainian authorities concerning the improvement of enforcement proceedings“, 2018, lk 5 andmete ja PRAVO JUSTICE projekti põhjal.

³⁹ „EBRD Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account“.

nimetas ametisse uue tegevjuhi ilma nõuetekohast menetlust järgimata. Seda kritiseeris riiklik korrupsiooni ennetamise agentuur (NACP).

Joonis 7. Näited MDA toetuse kohta

Riigi osalusega ettevõtete erastamiseks vajaliku suutlikkuse suurendamine

- Parlamendi vastu võetud esmaste õigusaktide ja asjaomaste asutuste vastu võetud teiseste õigusaktide väljatöötamine.
- Äriühingu üldjuhtimise valdkonna ja õigusspetsialistide töölevõtmine, et nõustada majandusarengu ja kaubanduse ministeeriumi strateegia ja raamistiku (riigi valdusettevõtte) väljatöötamisel, mille abil riik saaks osaleda riigi osalusega ettevõtete juhtimises.

Meie kokkuvõtlik hinnang

Suurettevõtete erastamine oli takerdunud. Prozorro.sale'i süsteemi kaudu oli läbi viidud ainult väiksemaid erastamisi, millest suurim oli hotelli Dnipro erastamine.

Äriühingu üldjuhtimise parandamise suutlikkuse suurendamine

- Õigusraamistik sõltumatute liikmetega nõukogude loomiseks.
- Riigi osalusega ettevõtete juhtimisega seotud küsimustele spetsialiseerunud tugirühmade rahastamine majandusarengu ja kaubanduse ministeeriumis ning peaministri büroos.
- *Naftogazi* ja *Ukrtransgazi* (vastutab alates 2020. aasta jaanuarist gaasihoidlate eest) äriühingu üldjuhtimise õigusliku ja regulatiivse raamistiku läbivaatamine.
- *Naftogazi* äriühingu üldjuhtimise tegevuskava väljatöötamine.

Meie kokkuvõtlik hinnang

Projekt võimaldas nimetada kolm sõltumatut nõukogu liiget. Õigusaktid on olemas, kuid reformiprotsess nõuab täiendavat poliitilist tahet. Reformijad väidavad, et varasemad saavutused energiasektoris on ohus.

Monopolidevastase komitee (AMCU) suutlikkuse suurendamine

- Õigusaktide vastavusse viimine ELiga.
- Konkurentsipoliitika alased koolituskursused.
- Koolituskursused ELi parimate tavade kohta seoses ettevõtete ühinemistega.
- Riigihangete vaidlustusmenetluste õpitoad.

Meie kokkuvõtlik hinnang

Projektid andsid oodatud tulemusi. Siiski on AMCU suutlikkus endiselt liiga nõrk, et kõrvaldada monopole ning vaba ja ausat konkurentsi takistavaid tegureid.

Ettevõtlusombudsmani nõukogu (BOC) rahastamine.

- 7 miljonit eurot (2014–2019), et luua ja juhtida BOCi, mille eesmärk on lahendada laialt levinud korrupsiooni probleem ja vähendada riigiasutuste sekkumist erasektorisse.

Meie kokkuvõtlik hinnang

Algusest peale on BOC saanud ettevõtjatelt peaaegu 8000 kaebust riiklike ametiasutuste kohta. BOC analüüsis sihtperioodi jooksul 84% juhtumitest. 2019. aastal oli 96% kaebuse esitajatest rahul sellega, kuidas nõukogu nende kaebusi käsitles. Ta annab riigiasutustele soovitusi ja teeb üksikjuhtumite põhjal ettepanekuid süsteemsete soovitude kohta. Siiski oli 2019. aasta detsembriks rakendatud vaid 37% 321-st süsteemsest soovitusest.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda mitme allika põhjal⁴⁰.

42 Riigi osalusega ettevõtted on seadusega kohustatud koostama korrupsioonivastaseid programme. Komisjon on andnud toetusi sõltumatule meediale ja aktivistidele (vt punkt 35), kes on paljastanud korrupsiooniskeeme, mis hõlmavad riigi osalusega ettevõtteid ja munitsipaalettevõtteid. Kui need toetused välja arvata, ei keskendunud ELi projektid riigi osalusega ettevõtteid hõlmavate suurte korrupsiooniskeemide avastamisele ega toetanud nende programmide väljatöötamist, kuigi Ukrainas on ainuüksi riigi tasandil ligikaudu 3500 riigi osalusega ettevõtet (vt punkt 05). ELi kaasrahastatud EBRD MDA plaanib selles valdkonnas toetada Ukraina raudteed, kuid alles alates 2021. aastast.

43 Ukraina monopolivastane komitee (AMCU) ei ole harjunud tegelema turukonkurentsi küsimustega. Riigiabiõigus võeti vastu 2014. aastal, kuid see jõustus alles 2017. aasta augustis. Auditeeritud perioodil toetas komisjon AMCUD kahe projekti (*II lisas* esitatud projektid 10 ja 19) ja EBRD MDA (*II lisas* esitatud projekt 20) abil. ELi rahastatud projektid keskendusid õigusaktide ühtlustamisele (Ukraina õigusaktide vastavusse viimine ELi standardite ja põhimõtetega), kuid mitte veel konkurentsiõiguse jõustamisele. Komisjon toetas AMCUD uue riigiabi järelevalveosakonna ja riigihangete läbivaatamise töörühma loomisel, mis tegeleb kaebustega, ning ühinemiste ja ülevõtmiste valdkonnas. Hoolimata ELi rahastatud toetusest ja hiljutistest arengutest ei

⁴⁰ Transparency International: „Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion“, 15. juuli 2020; EBRD MDA, *II lisa*: Projektide aruanded 2019. aasta aruandes; ja BOCi 2019. aasta aruanne.

ole AMCU piisavalt tugev, et tegeleda suuremate riigiabi juhtumitega, ning tundub, et tal puudub sõltumatus⁴¹.

1.3. Komisjon ja EUAM Ukraine teevad seiret enda antud toetuse üle, kuid suuremat tähelepanu tuleb pöörata oodatavatele tulemustele ja mõjudele.

44 Komisjonil on olemas oma projektide seiresüsteem. Siiski puudusid pooltel projektidel selged näitajad, lähteväärtused või eesmärgid, mis vähendab aruandluse asjakohasust (vt **1. selgitus**). Kahes projektis 21-st⁴² (12 ja 15 **II lisas**) olid väljundid ja tulemused loogilises raamistikus rahuldavalt loetletud ning viidatud iga-aastastele eesmärkidele ja saavutatud tasemetele.

1. selgitus.

Näiteid projektide tulemustest, mis ei olnud mõõdetavad

Projekti „Ukraina õigussektori reformide toetamine“ (**II lisas** esitatud projekt 6) konkreetsed eesmärgid olid järgmised:

- ühtlustada peamiste sidusrühmade poliitika ja reformi prioriteetid sidusas kogu sektorit hõlmavas reformistrateegias, mida toetab rakenduskava ja valitsuse otsusega tagatud mitmeaastane rahastamisprogramm;
- luua elujõuline valdkondlik koordineerimisstruktuur;
- pakkuda ekspertteadmisi peamiste puuduvate õigusaktide kohta.

Projekti loogiline raamistik ei sisaldanud näitajaid nende kolme konkreetse eesmärgi mõõtmiseks.

Projekti „**Enhancement of Reanimation Package of Reforms coalition**“ (**II lisas** esitatud projekt 8) üks konkreetne eesmärk oli võtta vastu kvaliteetseid õigusakte reformide käivitamiseks Ukrainas, peamiselt sellistes valdkondades nagu korruptsioonivastane võitlus, detsentraliseerimine, majandus, valimissüsteem, kohtusüsteem, õiguskaitse/prokuratuur, avalik haldus ja meedia.

⁴¹ Euroopa Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja: „[Association Implementation Report on Ukraine](#)“, 2020, lk 20, Maailmapank: „[Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine](#)“, 2019, lk 34, ja OECD: „[SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020](#)“, 2020, lk 484.

⁴² Välja arvatud makromajandusliku finantsabi programmid ja eelarvetoetuse programmid.

Indikaator mõõtis väljatöötatud ja toetatud seaduste arvu, kuid mitte nende rakendamist ja mõju.

45 ELi projektid, mis käsitlevad äriühingu üldjuhtimist ja konkurentsi (*II lisas* esitatud projektid 10, 19 ja 20), andsid oodatud tulemusi (nt vastuvõetud õiguslikud vahendid, korraldatud koolitused jne). ELi projektides ei õnnestunud siiski määratleda asjakohaseid tulemusi (vt näited *2. selgituses*) ega pikemaajalisi mõjusid, mis aitaksid tõhusalt kaasa konkurentsi pärssivate struktuuride ja käitumise vastasele võitlusele. Konkurentsivõime näitajad (vt *V lisas* toodud ühtse toetusraamistiku näitajad) ei näita märkimisväärseid edusamme. Ukraina konkurentsivõime on endiselt väike.

2. selgitus.

Aruandlus tulemite kohta, mis on tegevused või väljundid

EBRD MDA programmi ühe projekti („Ukraina monopolidevastase komitee suutlikkuse suurendamine“) tulemid hõlmasid järgmist:

- võeti vastu õiguslikud vahendid (kahe seaduse kommentaarid ja ainuõiguste analüüs);
- AMCU töötajaid koolitatakse konkurentsipoliitika mikromajanduslike aluste ja ELi ühinemiste alaste parimate tavade alal;
- AMCU riigihangete läbivaatamiskomisjoni liikmed saavad koolitust.

Projekti raames töötati välja kommentaarid kahe peamise konkurentsiseaduse kohta, et anda AMCU töötajatele praktilisi juhiseid mõlema õigusakti kohaldamiseks. Samuti analüüsiti eri- või ainuõiguste andmist käsitlevaid ELi õigusakte. Need tegevused ei ole pikemaajalise mõjuga.

Teist ja kolmandat tulemit on hinnatud saavutatuks, sest projekti raames korraldati koolitusi ja seminare.

46 Komisjon jälgis makromajandusliku finantsabi ja eelarvetoetuse tingimusi, viisanõude kaotamise kriteeriumeid ja üldist olukorda riigis poliitilise ja valdkonnapoliitika dialoogi kaudu ning kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetud kontaktide, uuringute ja hindamiste abil. Komisjon ja Euroopa välisteenistus annavad avalikult aru reformide edenemisest Ukrainas, eelkõige assotsieerimislepingu rakendamise ja viisanõude kaotamise mehhanismi raames vastu võetud aruannete kaudu. Samas puuduvad avalikult kättesaadavad aruanded ELi panusest Ukraina saavutustesse korrupsioonivastases võitluses. Tulemuste alast otsust aruandlust takistab asjaolu, et kõrgetasemelistes strateegilistes dokumentides, nagu ELi Ukraina

toetamise ühtne toetusraamistik (2018–2020) või EUAM Ukraine'i rakenduskava, puuduvad üldiselt sihtväärtused (vt [joonis 8](#)).

Joonis 8. Näited eesmärkidest, millel puuduvad sihtväärtused



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ühtse toetusraamistiku (2018–2020) ja EUAM Ukraine'i tegevuskava põhjal.

47 EL ei esita aruandeid ühtse toetusraamistiku näitajate kohta (nt tulemuslikkus ülemaailmse valitsemistava näitajate osas ning avalikkuse usaldus prokuratuuri, kohtute ja õiguskaitseasutuste vastu ning Euroopa Komisjoni õigusemõistmise tõhususe näitajad), mis laseksid jälgida Ukraina edusamme avalikus, korrapärases ja standardiseeritud vormis. Need näitajad osutavad, et Ukraina on korrupsioonivastases võitluses teinud vähe edusamme (vt [III lisa](#) ja [IV lisa](#)).

48 Komisjon kasutas Ukraina korrupsioonivastase võitluse edusammude jälgimiseks mitmesuguseid rahvusvaheliste organisatsioonide aruandeid, näiteks riikide korrupsioonivastase ühenduse (GRECO) ja OECD aruandeid. GRECO tunnistas, et olulised reformid on veel pooleli; soovitude täitmise madal tase (neist ainult 16% on täielikult rakendatud) nõuab suuremaid jõupingutusi, et saavutada vastuvõetav tase⁴³. Ka OECD on teatanud piiratud edusammudest⁴⁴.

49 Kuigi EUAMi aruannetes jälgitakse ülesandeid (eesmärke), ei mõõdetata neid süstemaatiliselt kontrollitavate näitajate alusel. Lisaks põhineb tulemite seire harva mõõdetavatel andmetel ning loetleb pigem tegevusi ja väljundeid kui tulemeid. Lisaks sellele ei ole EUAM Ukraine pärast enam kui viieaastast tegevust riigis teinud mõju hindamist. See ei ole kooskõlas ELi parema õigusloome vahendiga nr 43⁴⁵.

2. ELi toetus kohtureformile ei andnud piisavalt tulemusi

50 Selles osas uurime, kas komisjon ja Euroopa välisteenistus on:

- a) oma sekkumise kohtusektoris nõuetekohaselt ette valmistanud, pidades silmas ka suukorrupsiooni probleemi lahendamist;
- b) toetanud kohtureformi, mis andis oodatud tulemusi;
- c) edendanud digitaalseid vahendeid, mis on andnud oodatud tulemusi.

⁴³ GRECO: neljas hindamisvoor „Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors“, Ukraina, 2020, punkt 189.

⁴⁴ OECD: „Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan“, edusammude ajakohastatud aruanne, 2019, lk 6.

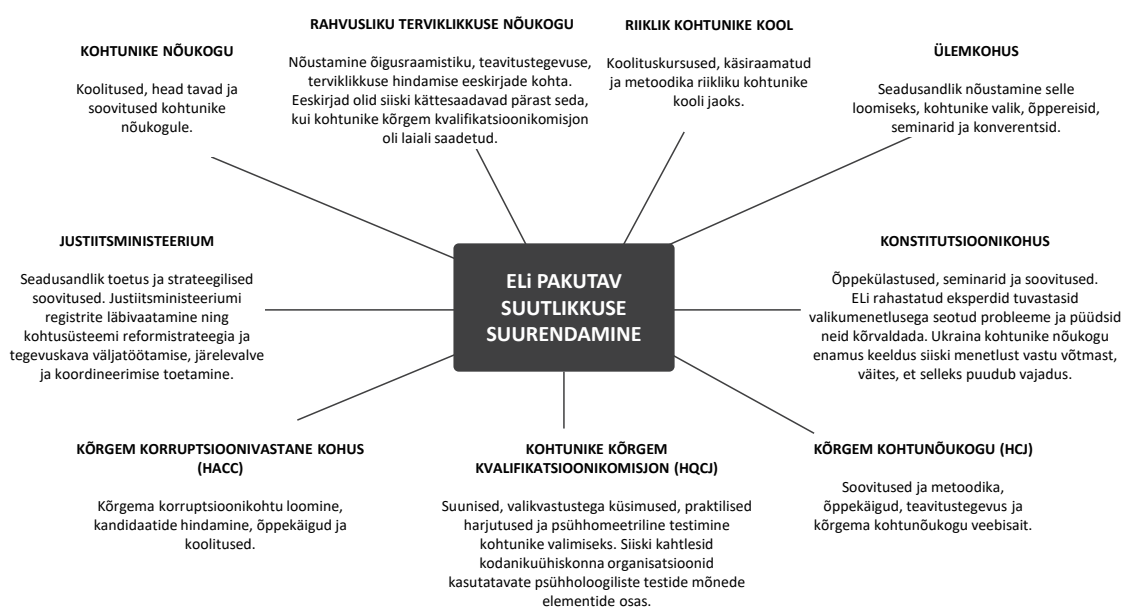
⁴⁵ Euroopa Komisjon: Parema õigusloome vahendid, vahend 43 „What is an evaluation and when is it required?“

2.1. Suutlikkuse suurendamise projektidest on saadud oodatust vähem kasu

51 Kohtusüsteemi reformimine on olnud Ukraina üks tähtsamaid prioriteete alates riigi ühinemisest Euroopa Nõukoguga 1995. aastal. Ukraina valitsus ise märkis 2014. aastal, et kohtusüsteemi peetakse üheks kõige korrumppeerunumaks institutsiooniks riigis⁴⁶.

52 Komisjon andis märkimisväärset toetust suutlikkuse suurendamiseks, näiteks pakkusid rahvusvahelised ja kohalikud eksperdid analüüsi, nõuandeid, metoodikat, arvamusi, käsiraamatuid, koolitusi, seminare, ümarlauakohtumisi, õppekülastusi, teavitustegevust ja IT-süsteemide loomise tuge (vt [joonis 9](#)). Sõltumata muudest toetustest, moodustab see hinnanguliselt peaaegu 85% auditeeritud projektide eelarvest. Komisjon ei ole aga suuteline hinnangulisi summasid esitama. ELi projektid aitasid ümber sõnastada põhiseadust ning samuti paljusid seadusi ja määrusi. Mis puudutab õigusaktide vastuvõtmist, siis on õigusraamistik paremini ELi standarditega vastavusse viidud.

Joonis 9. Näited komisjoni toetusest suutlikkuse suurendamisel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda projektidokumentide põhjal.

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, lk 3 ja 4.

53 Üks peamisi saavutusi on olnud kohtusüsteemi lihtsustamine ja uue ülemkohtu loomine (projektid 6, 7 ja 15 *II lisas*), mis loodi 2017. aasta detsembris. Kohtusüsteemi projektidega saavutati enamik kavandatud väljunditest (nt vajaduste analüüs, soovitusel, õigussektori strateegia väljatöötamine, seirevahendid, institutsioonide nõustamine ja toetamine ning kohtunike valimise protsessi toetamine). Õigussüsteemi analüüs ja seire on olnud kasulik nõrkade külgede tuvastamiseks.

54 Euroopa Nõukogu andmetel aitasid erinevad seadusemuudatused ametlikult saavutada 90% õigussektori reformistrateegia ja tegevuskava seadusandlikest ja institutsioonilistest eesmärkidest⁴⁷.

55 Komisjoni sekkumise ja reformide toetamise jätkusuutlikkus on siiski pidevalt ohus, nagu näitavad sagedased seadusemuudatused ning õigusaktide hilinemine või moonutamine, mis takistab reformide tõhusat rakendamist. ELi rahastatud projekti nr 12 eksperdid (vt *II lisa*) juhtisid tähelepanu ka asjaolule, et tegevus loetakse saavutatuks, kui õigusakt on heaks kiidetud, isegi kui õigusraamistikku rakendatakse ainult osaliselt või üldse mitte. Veneetsia komisjon juhtis 2020. aastal tähelepanu „olukorra erakordsele kiireloomulisusele“ ja hindas kohtureformi probleeme nõrga õigusloomeprotsessi, tervikliku lähenemisviisi puudumise, nõuetekohase mõjuhindamise puudumise, selguse puudumise ja seaduste vastuvõtujärgse kehva rakendamise tulemuseks⁴⁸. Auditeeritud perioodil tehti mitmeid katseid komisjoni ja Euroopa välisestistuse toetatud reformide nõrgestamiseks (vt *3. selgitus*).

⁴⁷ Euroopa Nõukogu: „Assessment of the 2014–2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe“, 2019, lk 4.

⁴⁸ „Venice Commission Opinion No 999/2020 on Draft Law No 3711“.

3. selgitus.

Korruptsioonivastased reformid on pidevalt ohus

- Ebaseadusliku rikastumise seadus: Ukraina võttis 2015. aastal vastu seaduse, millega kriminaliseeriti ebaseaduslik rikastumine (see oli üks ELi eelarvetoetuse tingimus), kuid Ukraina konstitutsioonikohus (CCU) tühistas seaduse 2019. aasta veebruaris, kuulutades selle põhiseadusevastaseks. Selle tulemusel lõpetati kõik ebaseadusliku rikastumise uurimised⁴⁹. EL andis CCU-le nõu (*amicus curiae*) ebaseadusliku rikastumise kui kuriteo põhiseadusele vastavuse kohta, kuid CCU ei nõustunud selle väidetega. Ukraina parlament kiitis siiski 2019. aasta oktoobris heaks uue seaduseelnõu, millega taastatakse selle kuriteo eest kriminaalvastutus.
- Poliitilise dialoogi ja tingimuste abil aitas EL uue ülemkohtu loomise kaudu kaasa põhiseaduse muudatuste vastuvõtmisele (et tagada kohtunike suurem sõltumatus) ning selle jõustumisele. EL aitas ka kaasa ülemkohtu kandidaatide kutsealase suutlikkuse ja usaldusvääruse hindamisele. 2020. aasta veebruaris otsustas CCU, et vana Ukraina ülemkohtu (SCU) likvideerimine oli põhiseadusega vastuolus. Ta märkis, et SCU kohtunikud, kes ei olnud läbinud usaldusvääruse ja kutsealase suutlikkuse hindamist, oleks tulnud üle viia ülemkohtusse⁵⁰ erimenetluse ja erikriteeriumide alusel, kuid ei täpsustanud, millised need olid. Auditi toimumise ajal ei olnud SCU ikka veel likvideeritud.
- EL ootas, et varade deklareerimise elektrooniline süsteem toimiks tõhusalt (idapartnerlus, eelarvetoetus, viisanõude kaotamise tegevuskava ja makromajandusliku finantsabi tingimused). 27. oktoobril 2020 otsustas CCU, et NACPi kontrollivolitused seoses varade deklareerimise ja valeandmete esitamise süüteoga on põhiseadusega vastuolus. Selle tulemusel pidi Ukraina riiklik korruptsioonivastane büroo (NABU) lõpetama üle 100 korruptsiooniuurimise ja kõrgem korruptsioonivastane kohus (HACC) 17 juhtumit, millest osa oli seotud kõrgete ametnikega. Detsembris 2020 taastas ülemraada varade deklareerimise kohustuse ja kriminaalvastutuse valeandmete esitamise eest palju nõrgemate sanktsioonidega ning taastas NACPi volitused. EL osales koos teiste rahvusvaheliste partneritega aktiivselt selliste õigusaktide taastamisel.

56 Kuigi komisjon on kohtusektorit aastakümneid aidanud, on vastupanu muutustele põhjustanud suuri tagasilööke, mida komisjoni analüüsid ja leevendavad meetmed ei suutnud ära hoida. Vaid pooltel auditeeritud projektidest oli spetsiaalne osa, kus kirjeldati saadud kogemusi. Komisjoni lähenemisviis jätkusuutlikkuse tagamiseks oli pikaajaline osalemine õigusriigi põhimõtete, poliitilise/poliitikadialoogi ja tingimuste valdkonnas. Komisjon parandas oma lähenemisviisi, luues konkreetse korruptsioonivastase võitluse projekti (vt punkt 29), kuid ei seadnud tehnilise abi andmist sõltuvusse varasemate soovitude rakendamisest, varasemate tulemuste jätkusuutlikkusest ega juhtimise terviklikkusest. Pärast kohtu 2020. aasta oktoobri otsust, millega tunnistati korruptsioonivastased reformid kehtetuks, tühistas komisjon 2021. aastal kavandatud mestimisprojekti CCU-ga.

57 Prokuratuurireformi vastavuses hoidmine ELi standarditega on üks kõige keerulisematest ülesannetest. Komisjoni eelarvetoetuse programmi kohaselt tuli vastu võtta ja jõustada peaprokuratuuri reformimise seadus. Kuigi seaduse eesmärk oli demonopoliseerida peaprokuratuuri volitused, leidsid komisjoni tellitud hindajad, et seadus ei muutnud peaprokuratuuri piisavalt sõltumatuks poliitiliste sidusrühmade survest. Praegune juhtumite jaotamine prokuröridele ei ole piisavalt usaldusväärne, et vältida välist sekkumist. Lisaks sellele „ei ole seadus täielikult rakendatud ja vajab muutmist“.

58 Komisjon aitab peaprokuratuuril välja töötada tegevuskava prokuratuuri reformimiseks; see hõlmas ka prokuröride kvalifikatsiooni- ja distsiplinaarkomisjoni (QDCP) loomist. Hoolimata komisjoni ja EUAM Ukraine'i jõupingutustest ei käivitunud reformiprotsess siiski kuigi kiiresti (vt [4. selgitus](#)). Olulisi edusamme tehti 2019. aasta septembris, kui president allkirjastas prokuratuuri uuendamise seaduse. See hõlmas piirkondlike ja kohalike prokuröride arvu vähendamist (15 000-lt 10 000-le), sõjaväeprokuratuuride sulgemist, kõigi prokuröride hindamist, tulemuslikkuse hindamist ja prokuröride kvalifikatsiooni- ja distsiplinaarkomisjoni töö peatamist kuni septembrini 2021⁵¹.

⁴⁹ Euroopa Komisjoni ning ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, „[2019 Association implementation report](#)“.

⁵⁰ Democracy Reporting International: „[The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process](#)“, 2020, otsus nr 2-r/2020.

⁵¹ Poliitika- ja õigusreformi keskus: „[Political Points for 29 August – 5 September 2019](#)“, ja „[Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office](#)“, 23. september 2019.

4. selgitus.

Komisjoni ja EUAM Ukraine'i panus prokuröride ümberhindamisse ja valimisse

Prokuratuurisüsteemi 2015. aasta reformi eesmärk oli muuta prokurörid professionaalsemaks, tõhusamaks ja vastutustundlikumaks. 2015. aastal toimus konkurss uute prokuröride töölevõtmiseks. Komisjon rahastas logistilist toetust (reisikulud, IT ja testid) kohalike prokuröride, sealhulgas halduspersonali töölevõtmiseks.

Komisjon toetas 2017. aastal tööle hakanud QDCPd, mis vastutab prokuröride valimise, üleviimise ja distsiplinaarkorras karistamise eest. QDCP ei võtnud siiski kõiki komisjoni soovitusi arvesse. Kodanikuühiskonna organisatsioonide sõnul tuginesid QDCP usaldusväärsuse kontrollid pigem isiklikele kinnitustele kui põhjalikele kontrollidele ning noomitusi tehti vähe⁵². EUAM Ukraine toetab seega uue ja täiustatud süsteemi väljatöötamist QDCP jaoks.

Komisjon (*II lisas* esitatud projekt 17) on olnud üks peamisi toetajaid prokuröride atesteerimisel, mis on esimene samm institutsiooni korrastamiseks. Ligikaudu 1800 prokuröri ei läbinud valikumenetlust ja on need otsused kohtus edasi kaevanud.

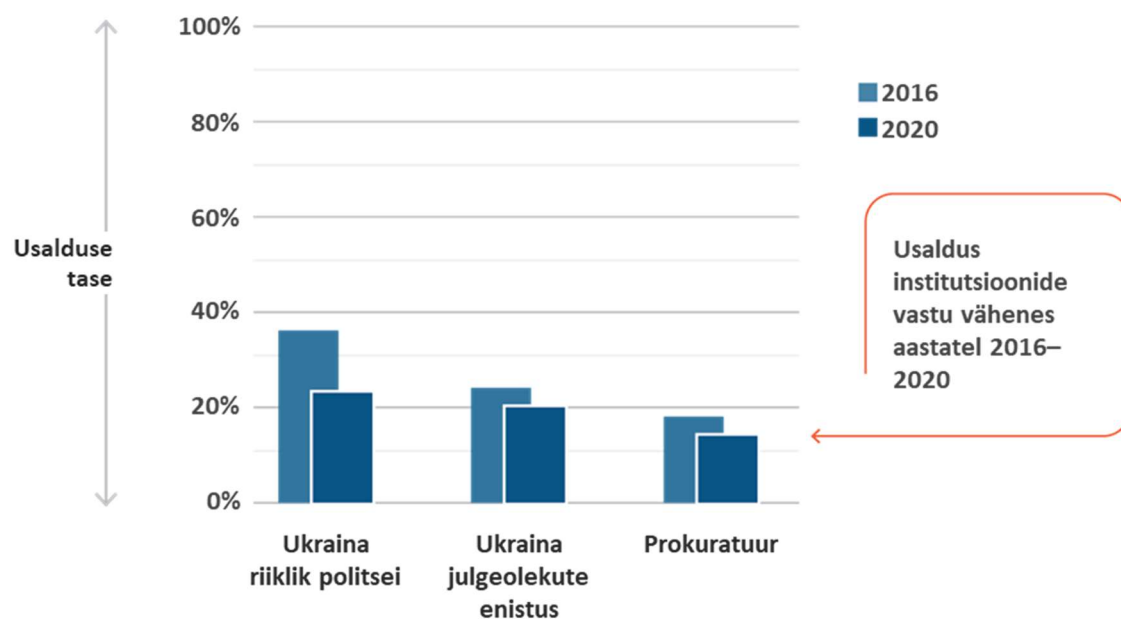
Esmapilgul näib valikumenetlus olevat samm suurema sõltumatuse suunas, kuid see viidi läbi peaprokuratuuri, mitte prokuröride kvalifikatsiooni- ja distsiplinaarkomisjoni (QDCP) poolt (vastupidiselt GRECO vastavusaruandes esitatud soovitustele)⁵³. Lisaks ei kasutatud seda valikuprotseduuri varem hinnatud korrupsioonivastase võitluse eriprokuratuuri (SAPO), peaprokuröride ja nende asetäitjate ning juhtivatele ametikohtadele määratud prokuröride puhul. ELi rahastatud eksperdid abistavad peaprokuratuuri distsiplinaarsüsteemi läbivaatamisel ja prokuröride tulemuslikkuse hindamise süsteemi loomisel.

59 Õiguskaitse ja prokuratuuri reformid ei ole veel parandanud usaldust, mis on endiselt väike (vt *joonis 10*). Mitmed organisatsioonid on teatanud õiguskaitseasutuste väärkäitumisest⁵⁴. EUAM Ukraine'i tellimusel läbi viidud uuring näitab samuti, et üldsuse usaldus ELi ja EUAM Ukraine'i reformide edendamise meetmete piisavuse ja kasulikkuse suhtes on vähenenud (vt *VII lisa*).

⁵² Reformipaketi ümberkorraldamise algatus: „Reforms under the Microscope“, 2017, lk 57.

⁵³ GRECO: neljas hindamisvoor: „Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors“, Ukraina, märts 2020, soovitus xxiii.

Joonis 10. Usalduse tase institutsioonide suhtes (EUAM Ukraine'i uuringute põhjal): 2016 vs 2020



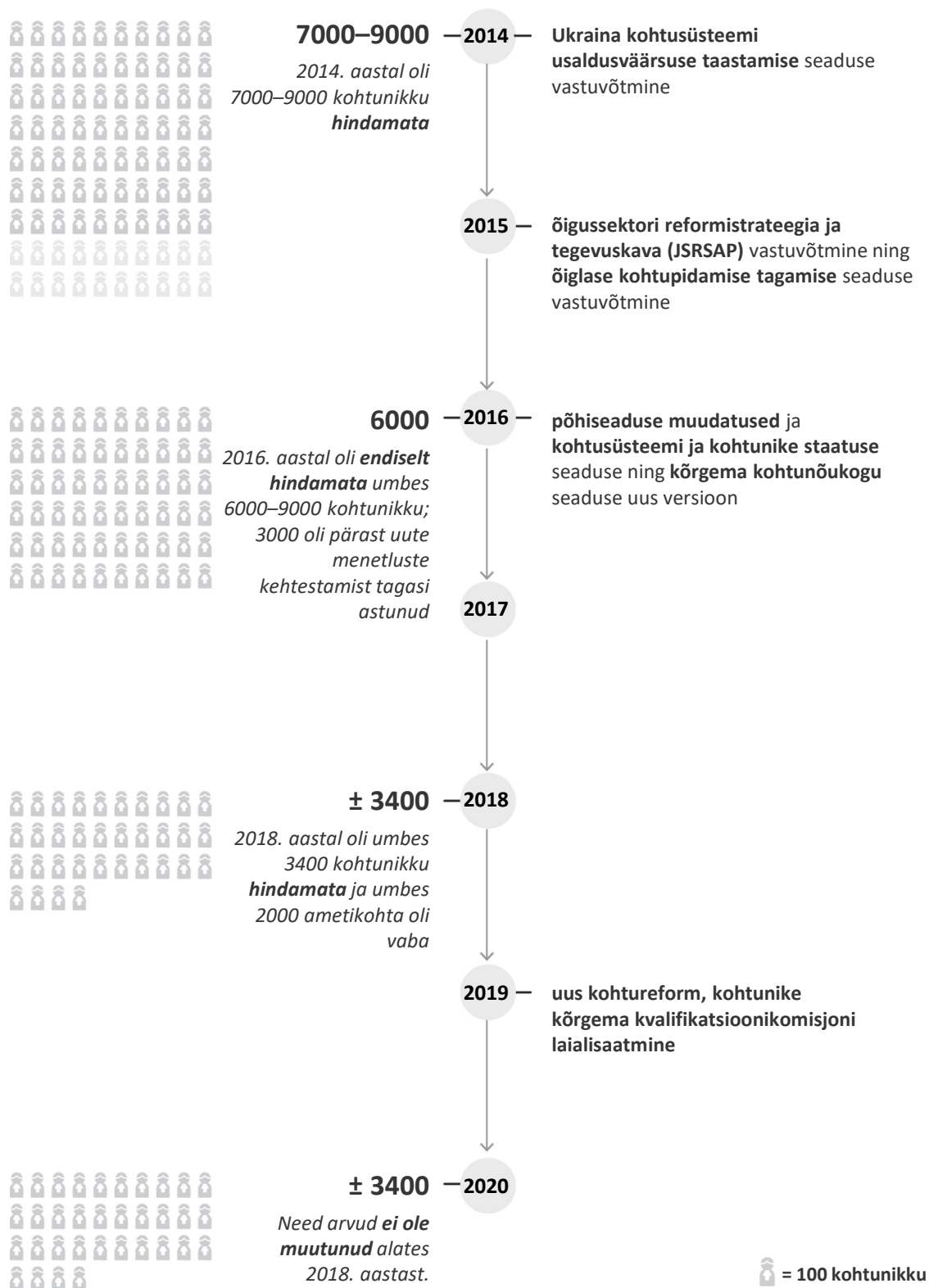
Allikas: Euroopa Kontrollikoda EUAM Ukraine'i tellimisel tehtud Ukraina arvamusuuringute põhjal.

⁵⁴ Euroopa Nõukogu: „Corruption undermines human rights and the rule of law“, 19. jaanuar 2021;
 Ühendkuningriigi siseministeerium: „Country Policy and Information Note Ukraine: Organised crime and corruption“, september 2019, lk 9, 19 ja 25;
 „UKRAINE 2019 HUMAN RIGHTS REPORT“;
 Euroopa Välissuhete Nõukogu: „Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky“, august 2019.

2.2. ELi toetus kohtureformile ei ole jõudnud peamiste institutsioonideni ja kannatab endiselt tagasilöökide all

60 Kohtureformi puhul oli vaja kõigi kohtunike kvalifikatsiooni ümberhindamist või hindamist (vt *joonis 11*). Komisjon andis märkimisväärset toetust sellele protsessile, mida juhtis kohtunike kõrgem kvalifikatsioonikomisjon (HQCJ) kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt esindatud Rahvusliku Terviklikkuse Nõukogu (Public Integrity Council - PIC) abiga. Esimene valik puudutas 2017. aastal ülemkohtu kohtunikke. Ülemkohus on kohtute hierarhia tipus. Alates 2018. aastast jätkus valikumenetlus kandidaatidega ja olemasolevate kohtunike ning HACCI kohtunikega. Viimasel juhul kasutati uuenduslikku menetlust, mille puhul abistas kohtunike kõrgemat kvalifikatsioonikomisjoni (HQCJ) rahvusvaheliste ekspertide avalik nõukogu (Public Council of International Experts) – tunnustatud rahvusvahelistest õigusekspertidest koosnev spetsiaalne nõuandev organ.

Joonis 11. Kohtunike hindamise ajakava

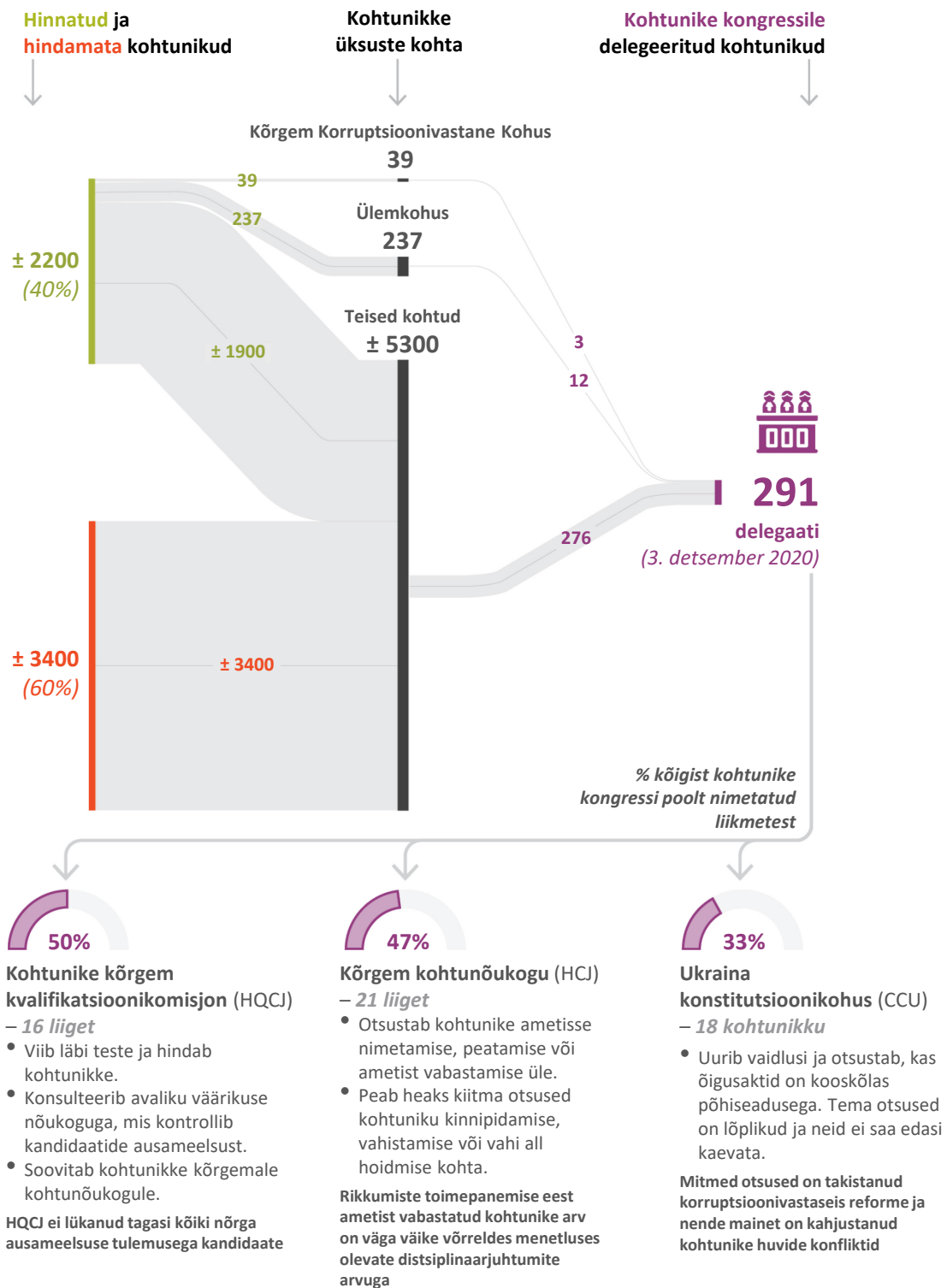


Allikas: Euroopa Kontrollikoda PRAVO JUSTICE, DE JURE FOUNDATIONi ja Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) andmete põhjal.

61 Koos teiste rahastajatega nõudis komisjon oma eelarvetoetuse programmi kaudu (*II lisa* projekt 3) põhiseaduse muudatuste ja kõrgema kohtunõukogu (HJC) loomiseks vajaliku ja seaduse vastuvõtmist, et tagada kohtute sõltumatus ja terviklikkus. Komisjoni toetus valikuprotsessile ja kohtureformile on siiski ohus. Kohtunike kongressi poolt ametisse nimetamise süsteem hõlmas enamasti kohtunikke, kelle kvalifikatsiooni ei olnud hinnatud (vt *joonis 12*).

62 CCU, HCJ ja HQCJ mängivad kohtusüsteemis ka strateegilist rolli. Nende liikmete usaldusvärsus on seega ülioluline, kuid neid ei kontrollitud ametisse nimetamisel (vt näiteid *VIII lisas*). Osana makromajandusliku finantsabi programmist nõudis komisjon 2020. aasta juulis eetikakomisjoni loomist, mille ülesanne on kontrollida kõrgema kohtunõukogu liikmete usaldusvärsust. Auditi ajal ei olnud see tingimus täidetud. Enne reformi käivitamist ei olnud makromajandusliku finantsabi programmides kehtestatud ei seda tingimust ega ka kohustust kontrollida teiste kõrgemate kohtuorganite, näiteks HQCJ ja CCU usaldusvärsust.

Joonis 12. Hinnang kõrgemate kohtuorganite usaldusväarsusele ja sõltumatusele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda mitme allika põhjal⁵⁵.

63 ELi poliitilises dialoogis on aastaid rõhutatud vajadust reformida kohtusüsteemi, et parandada üldsuse usaldust, mis 2015. aastal oli 5–12%⁵⁶. See on ka üks ELi oodatavate tulemuste mõõtmise näitajatest. Selline usaldus on siiski endiselt väga madal, jäädes 2019. aastal vahemikku 14–17%⁵⁷.

2.3. Komisjoni toetust korrupsioonivastase võitluse digitaalsete vahendite väljatöötamisele takistavad andmete kvaliteediprobleemid ning soovimatus muutusi teha ja reforme läbi viia

64 ELi projektid hõlmasid mitmeid digitaalseid vahendeid, mis aitavad kaasa korrupsiooni vältimisele. Toetust anti eelkõige kohtusektoris valikutestide tegemiseks, korrupsioonivastaste asutuste e-juhtumite haldamise digitaliseerimiseks (vt [5. selgitus](#)), riikliku taustaga isikute andmebaasi ajakohastamiseks⁵⁸, veebisaitide arendamiseks, riigihangete platvormi ProZorro toetamiseks ning pankrotihaldurite, notarite ja eraõiguslike kohtutäiturite elektroonilise juhtumite haldamise ettevalmistamiseks. Kodanikuühiskond algatas „ProZorro“ ja „DoZorro“ e-riigihangete platvormide loomise, et tagada läbipaistvus ja järelevalve. Need vahendid aitavad paljastada korrupsiooni ja võivad takistada mõningaid korruptiivseid tavasid. EBRDi MDA raames rahastas komisjon kaudselt ProZorro arendamist ja koolitusi. Kodanikuühiskond töötas välja ka riikliku taustaga isikute platvormi. Kõnealune platvorm koondab teavet erinevatest registritest, sealhulgas vara deklaratsioonidest, ning finantsasutused saavad seda kasutada oma kontrollide tegemiseks.

⁵⁵ CEPEJ statistika (2020. aasta väljaanne) kohtute arvu kohta, Veneetsia komisjoni arvamused nr 969/2019, 999/2020 ja 1012/2020; ning DEJURE FOUNDATION „proposal for a model for selecting trustworthy judges“, 21. juuni 2019.

⁵⁶ KIIIVI RAHVUSVAHELINE SOTSIOLOOGIAINSTITUUT, „comparative analysis of national surveys, Corruption in Ukraine 2015“; USAID Fair Justice project: „national public opinion survey on Democratic, Economic and Judicial Reforms, Including Implementation of the Law on the Purification of Government“, 2015 ja EUAM Ukraine'i avalikud uuringud, 2015–2019.

⁵⁷ Razumkov Center Ukraine 2019–2020: „Broad Opportunities, Contradictory Results“; Democratic Initiatives Fund: „Survey results“, juuni 2019 ja EUAM Ukraine'i arvamusuuringud, 2015–2019.

⁵⁸ „Public register of politically exposed persons of Ukraine“.

5. selgitus.

Komisjoni toetus elektroonilisele juhtumite haldamise süsteemile

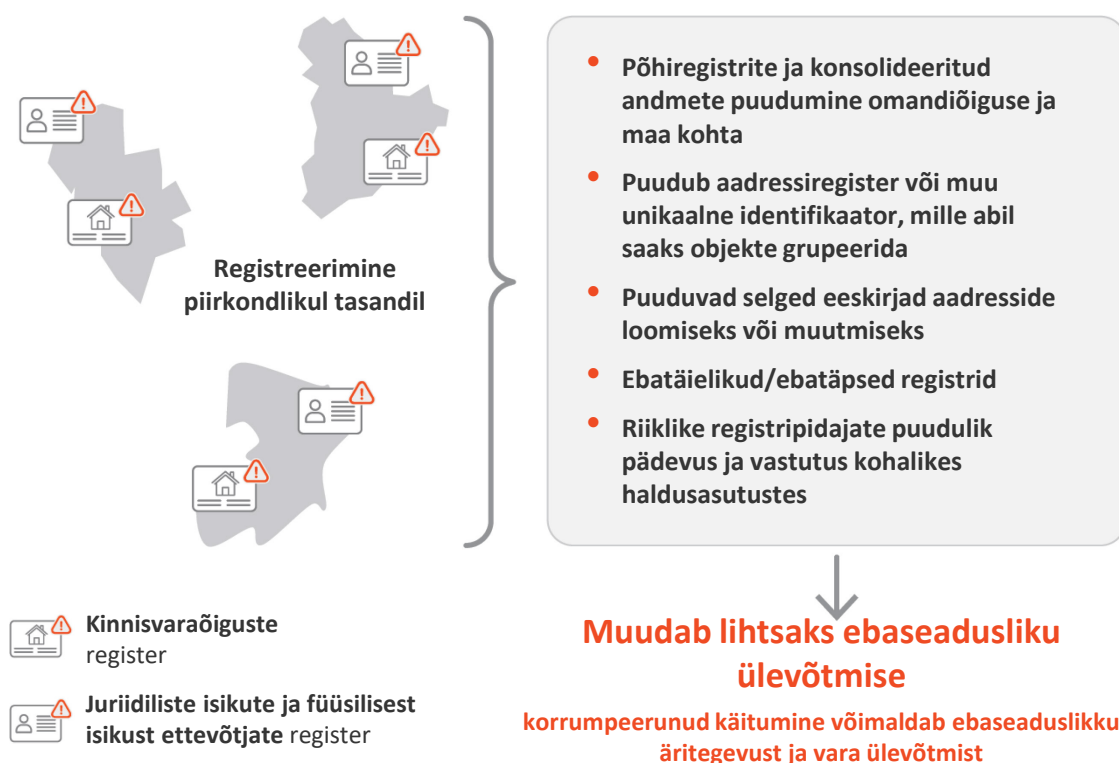
Komisjon andis nõu, et ajakohastada justiitssektori aegunud elektrooniline juhtumite haldamise süsteem, eesmärgiga katta kogu ahel alates juurdlusest kuni katseaja süsteemini. Riigi ametiasutustel puudus aga selge nägemus justiitssektorist ja tõhusad mehhanismid kõigi justiitssektori sidusrühmade koordineerimiseks. Selle tulemusena sai komisjon ainult edendada dialoogi eri sidusrühmade vahel ning anda soovitusi kontseptsiooni ja tegevuskava kohta.

Komisjon rahastas küll korrupsioonivastaste asutuste elektroonilise juhtumite haldamise süsteemi väljatöötamist (*II lisas* esitatud projekt 12), kuid auditi ajal ei olnud see veel kohtusüsteemiga ühendatud. Selle tulemusel nõudis komisjon süsteemi aktiveerimiseks ja toimima hakkamiseks muudatusi kriminaalmenetluse seadustikus ja nende lisamist viimasesse makromajandusliku finantsabi programmi (allkirjastatud 2020. aasta juulis).

65 Komisjon rahastas NABU andmeladu, mis võimaldab automaatset otsingut ja ühendab erinevaid andmebaase. Komisjon hankis ka justiitsministeeriumile andmehaldussüsteemid, mille eesmärk on digitaliseerida dokumendid ja hõlbustada otsinguid.

66 Komisjoni tehtud justiitssektoris kasutatavate registrite hindamine andis kasulikku tuge (*II lisas* esitatud projektid 6 ja 17). Eelkõige juhtisid eksperdid tähelepanu registrite vahelise koostalitlusvõime puudumisele, kordumatute tunnuste puudumisele, kokkulepitud aadresside puudumisele ning registreeritud andmete puudumisele või ebatäpsusele. Kõik need probleemid raskendasid ristkontrolli, mis omakorda aeglustas kohtuotsuste täitmist (*II lisa* projekt 6) ja hõlbustas ebaseaduslikku äritegevust või vara ülevõtmist korrupsiooni teel (vt *joonis 13*). Omandiõiguste tagamiseks pakkus komisjon toetust mitmes valdkonnas (vt *joonis 14*).

Joonis 13. Detsentraliseeritud ja ebatäpsed registrid hõlbustavad vara ülevõtmist



Allikas: Euroopa Kontrollikoda projektide „Support for Justice Sector Reforms in Ukraine“ ja „PRAVO JUSTICE“ teabe põhjal.

Joonis 14. Komisjoni toetus omandiõiguste tagamiseks



Tehnoloogiad

Registrite hindamine ja soovitused põhiregistrite loomiseks, et konsolideerida kinnisvaraõigused ja kinnistusraamatud



Õigusraamistik

Vara ülevõtmise vastane seadus võeti vastu 2019. aasta oktoobris–detsembris



Institutsiooniline areng

Omandiõiguste kvaliteedi tagamise süsteem (registreerimise tööruhm)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda projektidokumentide põhjal.

67 Avatud andmete portaali loomine⁵⁹ oli oluline samm läbipaistvuse suurendamise ja korrupsioonivõimaluste vähendamise suunas. Üks 2016. aasta eelarvetoetuse tingimustest oli juurdepääs avalikele registritele. Kuigi Ukraina on selles valdkonnas teinud edusamme, on endiselt mitmeid puudujääke:

- kõrged tasud ja piiravad otsingufunktsioonid piiravad avalike registrite kasutamist;
- seadusega nõutavat avatud riiklike registrite arvu ei ole veel saavutatud;
- registrite kvaliteet on ebaühtlane.

68 Uusimate tehnoloogiliste arengute (nt suurandmete ja andmekaeve) kasutamise eelduseks korrupsioonivastases võitluses ennetavate vahenditena on usaldusväärsete andmete puudumisest (nt registrites) tulenevate probleemide lahendamine.

69 Makromajandusliku finantsabi III ja IV programm hõlmasid mitmeid tingimusi, et tagada parem juurdepääs teabele (auditiaruannete ja riigihankelepingute avaldamine ning äriühingute omandiõigust käsitleva teabe kontrollimine).

3. Komisjon toetas korrupsioonivastaseid institutsioone, kuid neil on raskusi oodatavate tulemuste saavutamisega

70 Järgnevalt uurime, kas Euroopa komisjon oli:

- a) kehtestanud asjakohased tingimused, et aidata võidelda suurkorruptsiooni vastu, ning kogunud ja analüüsinud piisavalt teavet, et hinnata edusamme;
- b) toetanud korrupsioonivastaseid institutsioone nii, et see andis oodatud tulemusi.

3.1. Komisjon toetas korrupsioonivastast reformi peamiselt tingimuste seadmise kaudu, kuid hinnang edusammudele jäi tagasihoidlikuks

71 Komisjon kasutas korrupsioonivastaseid tingimusi – peamiselt seadusandlike ja institutsioonilisi muudatusi –, et tagada uute korrupsioonivastaste üksuste loomine ja käivitamine. Makromajandusliku finantsabi laenude saamiseks ette nähtud korrupsioonivastased tingimused täiendavad eelarvetoetust ja viisanõude kaotamise meetmeid. Tingimuste koostamise viis andis siiski teatava kaalutusõiguse, sest sageli

⁵⁹ Portaal, mis pakub kodanikele tasuta juurdepääsu andmetele.

puudusid selged lähteväärtused ja mõõdetavad eesmärgid. Üldiselt ei pööratud piisavalt tähelepanu mitte ainult seaduste ja korrupsioonivastaste meetmete nõuetekohasele rakendamisele, vaid ka käegakatsutavatele tulemitel. Lisaks keskenduti tingimustes uuele korrupsioonivastasele süsteemile, kuid mitte piisavalt või piisavalt varakult kohtu- ja õiguskaitsektorite usaldusväärsele ja sõltumatusele (vt punktid 61–62).

72 Komisjoni hinnangud eelarvetoetuse, viisanõude kaotamise ja makromajandusliku finantsabi tingimuste kohta põhinesid ametiasutuste, kodanikuühiskonna ja ELi rahastatud ekspertide ning rahvusvaheliste organisatsioonide esitatud teabel. Kui tingimused olid ilmselgelt täitmata, vähendas komisjon eelarvetoetuse väljamakset (2016. aasta osamaksest maksti välja vaid 52,5%) ja tühistas makromajandusliku finantsabi III programmi maksed 600 miljoni euro ulatuses. Makromajandusliku finantsabi IV programmi esimene 500 miljoni euro suurune osa maksti siiski peagi välja.

73 Komisjon sai teha Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku kaotada viisakohustus alles siis, kui tema hinnangul on kõik kriteeriumid täidetud. Siiski tõlgendas komisjon oma tingimuste täitmist liiga vabalt, mis viis liiga positiivse hinnangu andmiseni. Meie analüüs näitas, et kuigi viisanõude kaotamise tegevuskava üks kolmest korrupsioonivastasest kriteeriumist⁶⁰ oli täidetud, olid kaks ülejäänud kriteeriumi täidetud vaid osaliselt (vt 6. selgitus). See ei viinud viisavabaduse süsteemi läbivaatamiseni.

6. selgitus.

Näited korrupsioonivastastest tingimustest/võrdlusalustest koos hindamisprobleemidega

Viisanõude kaotamise tegevuskava

„Korrupsiooni tõkestamist ja selle vastu võitlemist käsitlevate õigusaktide rakendamine, et tagada korrupsioonivastase sõltumatu ameti tõhus toimimine; eetikakoodeksi ja korrupsioonivastase tegevuse alase koolituse väljatöötamine, keskendudes eelkõige seaduste jõustamisega tegelevatele ja kohtusüsteemis tegutsevatele riigiametnikele.“

Oma kuuendas aruandes tunnistas komisjon, et õigusaktide vastuvõtmisel ja korrupsioonivastaste institutsioonide loomisel on tehtud edusamme. Kuigi see

⁶⁰ Viisanõude kaotamise tegevuskava plokk 2.3.1.: Organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja korrupsiooni tõkestamine ning nende vastu võitlemine, 2010.

kriteerium (õigusaktide rakendamine) ei olnud hindamise ajal veel täidetud, leiti, et see on saavutatud, tuginedes Ukraina ametiasutuste positiivsetele arengutele ja nende võetud kohustustele.

Eelarvetoetuse programm

Avalike teenistujate varade, tulude ja kulude deklaratsioonide kontrollimiseks on loodud ja toimib tõhus süsteem, kehtestatakse hoiatavad sanktsioonid valeandmete esitamise eest deklaratsioonides, vähendatakse oluliselt kulude deklareerimise künnist, luuakse ühtne veebiportaal andmete elektroonilisel kujul esitamiseks ja deklaratsioonide avaldamiseks koos avatud juurdepääsuga portaalile. Teised varade avalikustamist käsitlevad sätted parandavad koostööd kodanikuühiskonna ja rahvusvaheliste sidusrühmadega.

2016. aasta novembris hindas komisjon selle näitaja täielikult saavutatuks, sest korruptsiooni ennetamise riiklikule agentuurile (NACP) oli laekunud üle 100 000 deklaratsiooni ja reguleeriv raamistik oli olemas. Süsteem ei olnud aga täielikult tõhus. Euroopa Komisjon oli teadlik NACP puudustest deklaratsioonide kontrollimisel. Lõpuks ei kinnitanud komisjon 2018. aasta jaanuaris makromajandusliku finantsabi III programmi kolmandat osamakset, sest riigiametnike esitatud varadeklaratsioonide kontrollimise mehhanism ei olnud ikka veel tõhusalt toimiv.

Makromajandusliku finantsabi III programm, teine osamakse (2017)

„Luu riiklik korruptsioonivastane büroo, spetsialiseeritud korruptsioonivastane prokuratuur ja riiklik korruptsiooniennetuse agentuur, tagades, et need on sõltumatud ja toimivad, st varustatud oma ülesannete täitmiseks vajalike rahaliste vahendite, personali ja varustusega.“

Komisjon väidab, et see tingimus keskendus ainult korruptsioonivastaste institutsioonide loomisele ja seega hindas ta selle saavutatuks. Meie hinnangul nõuti tingimusega ka seda, et institutsioonid oleksid sõltumatud ja toimivad.

Asutused olid loodud ja alustasid tööd, kuid korruptsioonivastase eriprokuratuuri (SAPO) ja NACP-i sõltumatus oli küsitav. SAPO on osa prokuratuurist ja ei ole seega endiselt täielikult sõltumatu.

3.2. Korruptsioonivastased institutsioonid, mille loomisele EL kaasa aitab, on ikka veel raskustes oodatavate tulemuste saavutamisega

74 Riikliku korruptsioonivastase võitluse strateegiaga aastateks 2014–2017 nõuti korruptsioonivastaste institutsioonide loomist (peamised neist on esitatud [joonisel 15](#)). Euroopa välisteenistus ja komisjon julgustasid ka valitsust neid asutama ja tõhusalt toimima panema. Nad on toetanud spetsiaalsete korruptsioonivastaste institutsioonide loomist, samas kui kohtusüsteem ja õiguskaitse olid endiselt märkimisväärselt korrumpeerunud.

Joonis 15. Korruptsioonivastased asutused ja institutsioonid ning nende ülesanded

NACP

Riiklik korruptsiooni ennetamise agentuur

- Töötab välja ja rakendab korruptsioonivastast poliitikat, eelkõige korruptsioonivastase võitluse strateegiat
- Jälgib riigiametnike eluviise
- Kontrollib varade deklareerimist
- Teeb kindlaks ametnike huvide konfliktid
- Kontrollib erakondade rahastamist ja informaatorite kaitset

NABU

Riiklik Korruptsioonivastane Büroo

- Uurib kõrgetasemelisi korruptsioonijuhtumeid
- Kogub asjakohaseid, vastuvõetavaid ja usaldusväärseid tõendeid

SAPO

Korruptsioonivastane eriprokuratuur (Prokuratuuri osa)

- Jälgib NABU juurdlusi
- Tagab, et süüdistatavate vastu on piisavalt usaldusväärseid tõendeid
- Viib kõrgetasemelised korruptsioonijuhtumid kohtusse.

HACC

Kõrgem Korruptsioonivastane Kohus

- Spetsiaalne kohus, kelle pädevusse kuuluvad kõrgetasemelised korruptsioonijuhtumid
- Mõistab kohut NABU uuritud juhtumite üle

ARMA

Ukraina kuritegeliku vara sissenõudmise ja haldamise agentuur

Leiab, jälgib ja haldab korruptsioonist ja muudest kuritegudest saadud vara.

Allikad: Euroopa Kontrollikoda ELi korruptsioonivastase algatuse Ukrainas (II etapp) tegevusdokumendi põhjal, Chatham House: „The struggle for Ukraine“, 2018, Euroopa Liidu korruptsioonivastase algatuse tehnilise hinnangu põhjal Ukraina kuritegeliku vara sissenõudmise ja haldamise agentuurile.

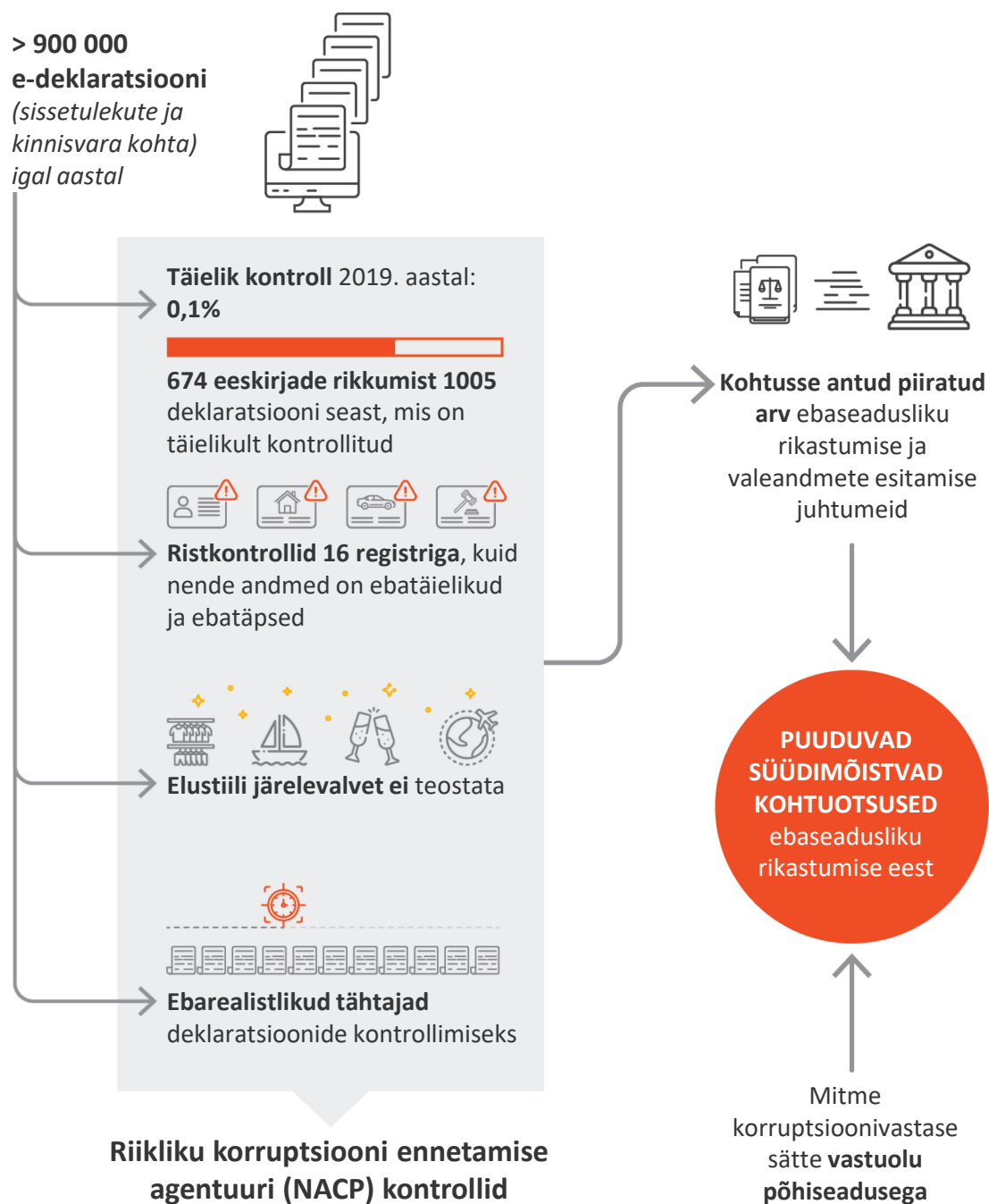
Riiklik korrupsiooni ennetamise agentuur

75 Riiklik korrupsiooni ennetamise agentuur koostas riikliku korrupsioonivastase võitluse strateegia eelnõu aastateks 2018–2020, mis põhineb eelmise strateegia rakendamisel. Projekti nr 12 raames palgatud ELi rahastatud eksperdid (vt [II lisa](#)) hindasid, et eelmisest strateegiast ja riiklikust programmist on täidetud ligikaudu 40%, ja osaliselt on täidetud 30%. Euroopa välisteenistus ja komisjon tervitasid 2018. aasta aprillis ministrite kabineti heakskiitu strateegiale, kuid parlament ei võtnud seda kunagi vastu. ELi rahastatud projektid ja EUAM Ukraine andsid täiendavaid soovitusi riikliku korrupsioonivastase võitluse strateegia eelnõu jaoks aastateks 2020–2024. Dokument läbis esimese lugemise parlamendis novembris 2020. Teine lugemine oli käimas, kui me oma aruande koostamist lõpetasime.

76 Hoolimata komisjoni toetusest ei vastanud NACPi kontrolliülesanded siiski GRECO soovitustele⁶¹. Mitmed ELi tingimused nõudsid tõhusat süsteemi varade kontrollimiseks. Elektrooniline varade deklareerimise süsteem ei ole aga nii tõhus kui ta olema peaks. Ebaseadusliku rikastumise eest ei ole ühtegi süüdimõistvat kohtuotsust tehtud (vt [joonis 16](#) ja [6. selgitus](#)). Varadeklaratsioonide avalikustamine on siiski ennetav vahend.

⁶¹ GRECO neljas hindamisvoor. „Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors“, soovitus (i), teine osa ei ole täidetud.

Joonis 16. Varade deklareerimise süsteemi piiratud tõhusus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, GRECO neljanda hindamisvooru „Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors“ põhjal, detsember 2019, soovitus ii; makromajandusliku finantsabi IV programmi teise osamakse väljamaksmine „Information note to the European Council“, 26. mai 2020 ja projekti 12 „Korruptsioonivastane võitlus ja toetus peamistele reformidele“ projektidokumentide põhjal.

77 ELi rahastatud MDA-projekt ja EUAM Ukraine aitasid koostada korrupsioonivastaseid programme (vt punkt 37), mille NACP seejärel heaks kiitis. Suurem osa neist ei aidanud aga peamisi korrupsiooniriske vähendada ning menetlust käsitleti „formaalsusena ja „linnukese“ tegemisena“⁶².

78 Komisjon vähendas lõpuks koostööd NACPiga pärast viimase maine halvenemist, näiteks muutes IT-abi sõltuvaks peamistes tegevusvaldkondades tehtud edusammudest. Teised rahastajad lõpetasid abi andmise juba varem, kui täheldati negatiivseid arenguid.

79 Komisjoni toetusel loodi oktoobris 2019 NACPi uus struktuur. 2020. aasta jaanuaris nimetati ametisse uus NACPi juht, kes oli läbinud konkursi, mille üle teostas järelevalvet rahvusvaheline valikukomisjon.

Riiklik korrupsioonivastane büroo

80 Riiklikul korrupsioonivastasel bürool (NABU) on hea maine rahvusvahelise üldsuse seas. Kuigi ELi poliitiline toetus on aidanud hoida NABU tegevust ja sõltumatust, ohustavad bürood pidevalt vastased, kes kasutavad selliseid vahendeid nagu süüdistused väärkäitumises. ELi rahastatud eksperdid esitasid NABU pädevust käsitlevate ettepanekute eelnõu, kuid ka see õigusakt on pidevalt ohus (nt korrupsiooniga seotud ärikokkulepete vaidlustamise õiguse tühistamine⁶³). Septembris 2020 kuulutas Ukraina konstitutsioonikohus (CCU), et NABU seaduse olulised sätted on põhiseadusega vastuolus. See mõjutab juhi ametisse nimetamist, tsiviiljärelevalve nõukogu (Civil Oversight Council – COC) ja sõltumatut auditit, mis tuleb veel läbi viia⁶⁴.

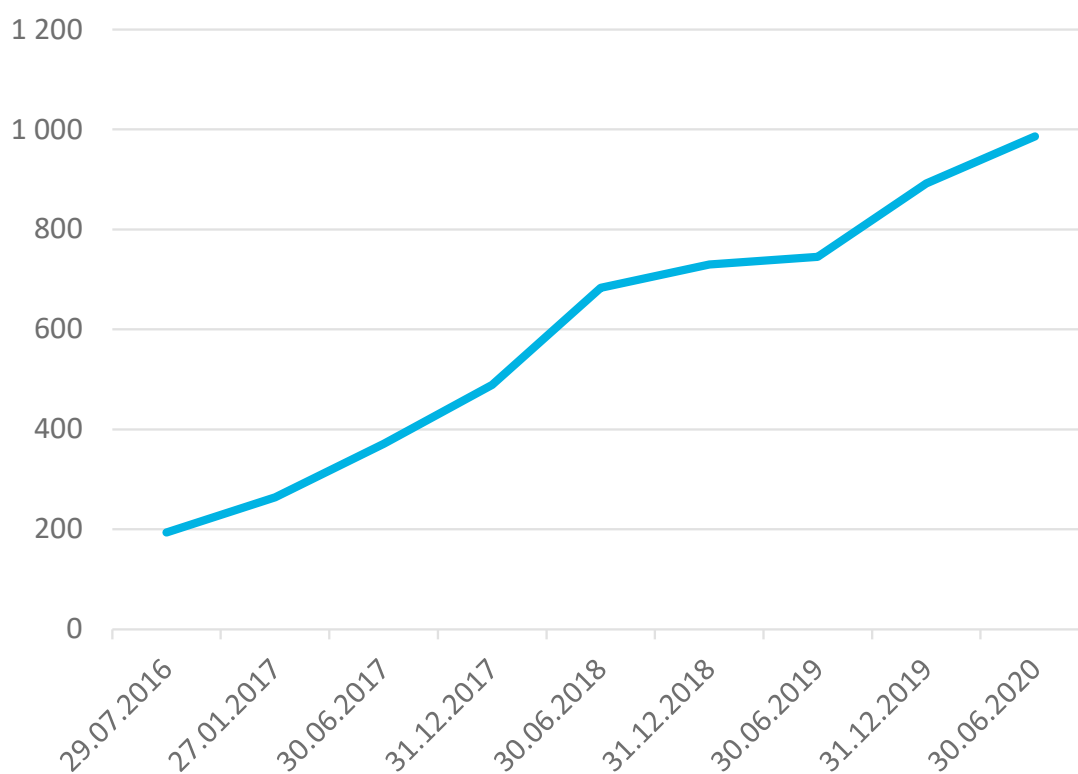
⁶² OECD: „Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia - Progress and Challenges, 2016–2019“, 2020, lk 31.

⁶³ Euroopa Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja: „Association Implementation Report on Ukraine“, 2019, lk 9, Maailmapank:

⁶⁴ NABU: „Constitutional crisis requires an immediate solution to restore the effective work of anti-corruption institutions - NABU statement“, 6. november 2020.

81 Komisjon ja EUAM Ukraine korraldasid arvukalt koolitusi, seminare ja õppekülastusi ning andsid NABU-le ka juhiseid, keskendudes uurimisülesannetele. NABU statistika näitab, et avatud uurimiste osas on tehtud edusamme (vt [joonis 17](#)). Büroo arvutas oma majandusliku kasu ühiskonnale, võrreldes oma eelarvet (30 miljonit eurot) majandusliku mõjuga (hoiti ära 450 miljoni euro suurune kahju)⁶⁵. Büroo suutlikkus uurida kõrgetasemelisi juhtumeid on märkimisväärselt suurenenud, eelkõige võrreldes enne NABU loomist uuritud kõrgetasemeliste juhtumite arvuga⁶⁶. Enamik juhtumitest on seotud riigi osalusega äriühingutega⁶⁷ ja umbes 18% kahtlustusteadetest hõlmasid kõrgemaid ametnikke⁶⁸. Auditi ajal uuris NABU suuri korrupsiooniskeeme, nagu *Rotterdam + juhtum* ja *Privatbank*⁶⁹.

Joonis 17. Käimasolevate NABU juurdluste arvu kasv (kriminaalmenetlused)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda NABU kaks korda aastas esitatavate aruannete põhjal.

⁶⁵ NABU aruanne, jaanuar–juuni 2010.

⁶⁶ OECD: Istanbuli korrupsioonivastane tegevuskava, *Neljas seirevoor*, Ukraina, 2017, lk 11 ja 143.

⁶⁷ NABU aruanne, jaanuar–juuni 2020.

⁶⁸ NABU aruanne, juuli–detsember 2019.

82 NABU on siiski ainult üks lüli korrupsioonivastase võitluse ahelas. NABU juurdluste tulemused sõltuvad sellistest teguritest nagu prokurörid ja kohtuekspertiisi büroo, kes kinnitavad tõendeid. NABU väitis, et tema tööd on pikka aega takistanud Ukraina Riiklik Julgeolekuteenistus (SBU)⁷⁰ (kellele kuuluvad pealtkuulamiseks vajalikud tehnilised seadmed ja töötajad), pealtkuulamisõiguste puudumine ja ebapiisav juurdepääs registritele. EL koos teiste rahastajatega tegi poliitilise dialoogi kaudu edukat lobitööd, et koostada seadus (mis võeti lõpuks vastu 2019. aasta oktoobris), mis võimaldaks NABU-l teostada salajasi uurimisi koos pealtkuulamisega. Tegelikult ja vaatamata ELi osalusele säilitab SBU siiski kontrolli pealtkuulamise üle.

Korrupsioonivastane eriprokuratuur

83 Kuigi SAPO vastutab kõrgetasemeliste korrupsioonijuhtumite kohtusse toomise eest, jääb ta siiski prokuratuuri osaks ja ei ole seega täiesti sõltumatu. Lisaks EUAM Ukraine'i tegevusele pakkus komisjon toetust peamiselt nelja projekti kaudu (*II lisas* esitatud projektid 6, 12, 13 ja 15). Edukate tulemuste saavutamist õnnestas SAPO juhtimise piiratud sõltumatus ja lahendamata juhtumite kuhjumine⁷¹. Komisjon vähendas oma toetust pärast 2018. aasta pealtkuulamiskandaali, mis viitas sellele, et SAPO juht oli avaldanud survet prokuröridele ja kohtutele⁷².

Kõrgem Korrupsioonivastane Kohus

84 Enne HACCI loomist 2019. aasta septembris oli märkimisväärne arv kõrgetasemelisi korrupsioonijuhtumeid pärast SAPO/NABU poolt edastamist kohtutes seisma jäänud, mida OECD pidas „šokeerivaks“⁷³. Seda olukorda arvestades pooldasid rahvusvaheline üldsus⁷⁴ ja kodanikuühiskonna organisatsioonid usaldusväärse värbamismenetlusega sõltumatu kohtu loomist. Euroopa välisteenistus ja komisjon taotlesid 2016. aasta dialoogi raames, et tuleks vastu võtta HACCI loomiseks vajalikud õigusaktid.

⁶⁹ OECD: „Snapshot of Ukraine’s Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework“, 2019, lk 41 ja NABU: „Former PrivatBank top managers notified of suspicion“.

⁷⁰ NABU „Undercover operation conducted by the NABU and the SAPO was failed due to the lack of the right of autonomous wiretapping“, 30. november 2017.

⁷¹ Euroopa Komisjon: „Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine (Phase II)“, lk 6.

⁷² ANTAC: „register of dumped cases“.

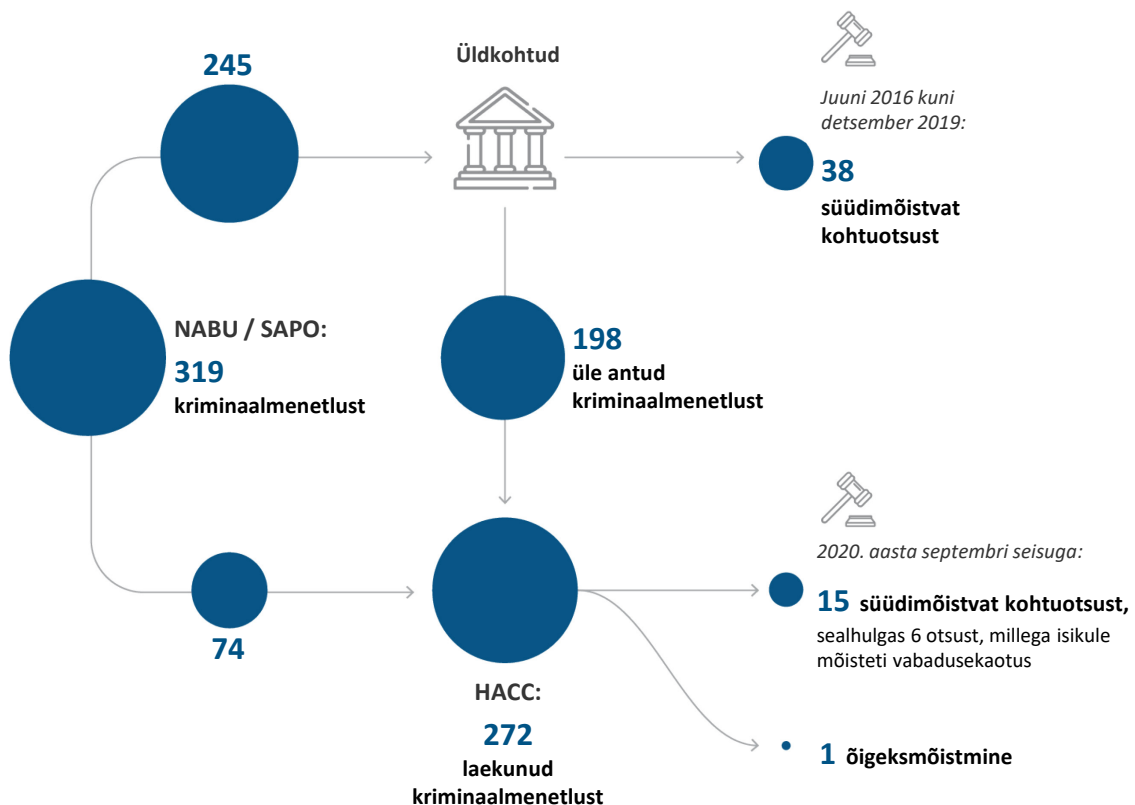
⁷³ OECD: Istanbuli korrupsioonivastane tegevuskava, *Neljas seirevoor*, Ukraina, 2017, lk 155.

⁷⁴ OECD: „Anti-Corruption Reforms in Ukraine, Round 3: Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan“, märts 2015, lk 84.

85 Komisjon toetas oluliselt HACCI loomist (vt [joonis 9](#)). Pärast läbipaistvat konkurssi nimetati 2019. aasta aprillis ametisse 38 kohtunikku. Kauaoodatud kohus, mis koosneb nii esimesest kui ka apellatsiooniasemest, avati ametlikult 5. septembril 2019. aastal ja alustas esimeste kõrgetasemeliste kohtuasjade läbivaatamist 2019. aasta viimases kvartalis.

86 2020. aasta septembriks oli HACC teinud 16 süüdimõistvat otsust ja ühe õigeksmõistva otsuse (vt [joonis 18](#)). Võrreldes üldkohtutega, kus korrupsioonijuhtumid on aastaid seisnud, on HACC hakanud näitama esimesi paljulubavaid tulemusi. Auditi ajal olid selle tõhusus, sõltumatus ja jätkusuutlikkus siiski ohus.

Joonis 18. Kriminaalmenetluste statistika



Allikas: Euroopa Kontrollikoda [NABU aruannete](#), [Transparency Internationali](#) ettekande ja projekti nr 12 põhjal: „Korrupsioonivastane võitlus ja toetus peamistele reformidele“ põhjal.

Kuritegeliku vara sissenõudmise ja haldamise agentuur

87 EUAMi ja komisjoni rahastatud projekt nr 12 (vt *II lisa*) aitasid algusest peale luua kriminaaltulu jälitamise ja haldamise agentuuri (ARMA). Projekti raames viidi läbi tehniline hindamine ja pakuti ARMA-le õigusosalast tuge. Samuti rahastati IT-vahendeid (nt põhiseadmed, ARMA veebisait ja videokonverentsitehnika) ja koolitust. Agentuur alustas tegevust nullist ja kogu personali tuli koolitada. ARMA suurendas oma võimekust varade jälgimise ja haldamise valdkonnas ning on menetlenud üha rohkem varade tagasinõudmisi⁷⁵.

88 2020. aasta oktoobri seisuga oli ARMA enda väitel leidnud ja kindlaks teinud ebaseaduslikult omandatud vara rohkem kui 100 miljardi Ukraina grivna (UAH) väärtuses (peaaegu 3 miljardit eurot). ARMA volitused on aga piiratud, sest ta saab varasid leida ja kindlaks teha ainult siis, kui õiguskaitseasutused seda paluvad. Hoolimata ARMA hallatavate varade suurenenud mahust moodustab see summa vaid 4% (ligikaudu 119 miljonit eurot) kõigist jälgitud summadest.

⁷⁵ ARMA koostas oma tegevuse kohta aruande aastal 2019.

Järeldused ja soovitused

89 Leidsime, et kuigi EL on toetanud korrupsioonivastaseid reforme ja aidanud vähendada korrupsioonivõimalusi, on suurkorruptsioon Ukrainas endiselt üks peamistest probleemidest. Kohtureform on saanud tagasilööke, korrupsioonivastased institutsioonid on ohus, usaldus nende institutsioonide vastu on endiselt madal ja suurkorruptsiooni juhtumitest tulenevate süüdimõistvate kohtuotsuste arv on väike.

90 Oligarhid ja nende erahuvid kogu Ukrainas on korrupsiooni algpõhjuseks ning peamiseks takistuseks õigusriigi põhimõttele ja riigi majandusarengule. Euroopa välisteenistus ja komisjon olid vägagi teadlikud oligarhide, kõrgete ametnike, valitsuse, parlamendi, kohtusüsteemi ja riigiettevõtete vahelistest mitmekülgetest sidemetest. Euroopa välisteenistus ei ole veel teinud ettepanekut mudeli kohta, mis piiraks suurkorruptsioonis kahtlustatavate Ukraina isikute ELi sisenemist ja takistaks nende varade kasutamist ELis. Kuigi ELi põhidokumentides mainitakse korrupsioonivastast võitlust, puudub üldine strateegia, mis käsitleks konkreetset suurkorruptsiooni. Euroopa välisteenistus ja komisjon käsitlesid korrupsiooni kui valdkondadevahelist prioriteeti, suunates vahendeid ja jõupingutusi erinevate sektorite kaudu; see hõlmas ka toetust korrupsioonivastastele institutsioonidele, mille ülesanne on võidelda suurkorruptsiooni vastu. Mitmeid sektoreid hõlmav lähenemisviis ei keskendunud piisavalt suurkorruptsioonile (vt punktid [22–28](#) ja [34](#)).

91 ELi korrupsioonivastase algatuse projekt keskendus eranditult korrupsioonile, eelkõige suurkorruptsiooniga tegelevate korrupsioonivastaste institutsioonide toetamise kaudu. Ühegi teise auditeeritud projekti üldeesmärk ei olnud konkreetset suurkorruptsiooni vähendamine, kuid pooled neist hõlmasid selle probleemiga seotud tegevusi. Suurkorruptsioon ja ebaseaduslikud rahavood, sealhulgas rahapesu, on omavahel tihedalt seotud, kuid meie auditeeritud projektides oli väga vähe tegevusi, mis hõlmasid rahapesuriski. Komisjon on oma makromajandusliku finantsabi programmides ja viisavabaduse kriteeriumides sätestanud ka tingimused reformide toetamiseks nendes valdkondades. ELi nõuandemissioon (EUAM Ukraine) toetas Ukraina ametivõime nende püüdlustes reformida tsiviiljulgeolekusektorit. EUAM Ukraine tegi koostööd õiguskaitseasutustega, et vähendada korrupsiooni, mis on üks tema valdkondadevahelistest prioriteetidest. EUAM Ukraine'i volitused ei hõlma siiski suurkorruptsiooni võitlemist (vt punktid [29–37](#) ja [71–73](#)).

1. soovitus. Kavandada ja rakendada konkreetseid meetmeid, mis on suunatud suukorruptsiooni vastu võitlemisele

Suukorruptsiooni vähendamiseks peaksid Euroopa välisteenistus ja komisjon:

- a) osana ELi mitmetahulisest korruptsioonivastase võitluse käsitusviisist töötama välja strateegilise dokumendi selle kohta, kuidas hoida ära suukorruptsioon, sealhulgas riigi kaaperdamine, ja selle vastu võidelda. Selles dokumendis tuleks kindlaks määrata täpselt määratletud aja jooksul peamised meetmed, mis on suunatud algpõhjustele, sealhulgas oligarhilisele struktuurile;
- b) tegema koos liikmesriikide ja rahvusvaheliste partneritega analüüsi ja välja töötama mudeli, millega takistada suukorruptsioonis kahtlustatavate ukrainlaste (oligarhid ja nende mõju all olevad isikud) sisenemist ELi ja nende varade sealset kasutamist;
- c) suurendama seiret rahapesuvastase võitluse õigusaktide rakendamise üle Ukrainas ja toetama seda.

Tähtaeg: 2022. aasta lõpp

92 Komisjoni toetus kodanikuühiskonna projektidele ja sõltumatule meediale oli mõistlik tegevus korruptsiooni ennetamiseks ja avastamiseks. Näiteks töötas kodanikuühiskond välja platvormid „ProZorro“ ja „riikliku taustaga isikud“, mis mõlemad panid aluse reformide jälgimisele ja avalikkuse hoiatamisele korruptsioonist ja võimu kuritarvitamisest (**4. selgitus** ning punktid **29**, **35** ja **64**).

2. soovitus. Hinnata ja kohandada kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja uurivale ajakirjandusele antava toetuse ulatust

Läbipaistvuse suurendamiseks ja reformide edendamiseks peaks komisjon:

- a) hindama ja kohandama oma toetuse ulatust kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja uurivale ajakirjandusele, pöörates erilist tähelepanu korruptsioonivastasele võitlusele ja toetades jõupingutusi oligarhide omanduses oleva meedia mõju vähendamiseks;
- b) toetama kodanikuühiskonna toetusesaajaid süstemaatiliste seiremehhanismide (nt tulemustabeli) väljatöötamisel, et jälgida korruptsioonivastaste reformide tulemuslikkust, ning dokumenteerima korrapäraselt rahastatud projektidega saavutatud tulemusi.

Tähtaeg: 2022. aasta lõpp

93 Valitseb laialdane üksmeel, et riigi kaaperdamise olukorras saavad majanduslikult mõjukad isikud ja ettevõtted riigilt eeliseid, eelkõige riigi osalusega ettevõtete kaudu. Komisjon on toetanud suurte riigi osalusega ettevõtete erastamist. Komisjon on oma poliitilises dialoogis ja makromajandusliku finantsabi andmise tingimustes keskendunud nende üldjuhtimise temaatikale, kuid need reformid on ohus. Samuti on komisjon toetanud Ukrainat monopolidevastase komitee institutsioonilise suutlikkuse suurendamisel; auditi ajal oli komitee siiski veel liiga nõrk konkurentsipoliitika jõustamiseks. Vaja on palju suuremaid meetmeid, eriti kuna Ukrainas on nii palju ettevõtteid, millel on oligopolide või monopolide staatus (vt punktid [38–43](#)).

3. soovitus. Aidata kaasa vaba ja ausa konkurentsi takistuste kõrvaldamisele

Ausa konkurentsi edendamiseks peaks komisjon:

- a) tuvastama (projektide, laenude ja tagatiste kaudu) need oligarhilise mõju all olevate sektorid ja ettevõtted, mis takistavad vaba ja ausat konkurentsi, ja vältima nende toetamist;
- b) toetama Ukraina ametiasutuste jõupingutusi oligarhilise mõju all olevate monopolide likvideerimiseks, kui vaba ja ausa konkurentsi osas on probleeme;
- c) pakkuda suuremat institutsioonilist tuge monopolidevastasele komiteele, et suurendada selle suutlikkust ja sõltumatust, püüdes samal ajal tagada, et komitee oleks usaldusväärne ja pühendunud reformide läbiviimisele.

Tähtaeg: 2023. aasta lõpp

94 Komisjonil on olemas süsteem oma toetuse seireks ja hindamiseks. Poolte meie poolt auditeeritud projektide puhul on aga raske hinnata, mil määral aitasid projektid võidelda mis tahes liiki korrupsiooni vastu, kuna tulemused ei ole mõõdetavad (lähteväärtuste, eesmärkide ja asjakohaste näitajate puudumise tõttu) ning viitavad väljunditele ja tegevustele. Lisaks ei ole EUAM avaldanud oma mõjuhindamist (vt punktid [44–49](#)).

95 Kuigi Euroopa välisteenistus ja komisjon annavad igal aastal aru reformide edenemisest Ukrainas, puuduvad konkreetsed aruanded edusammude kohta, mida EL on teinud mis tahes liiki korrupsiooni vastu võitlemisel. Aruandlussüsteem ei põhine lähteväärtustega võrreldes eelnevalt kindlaks määratud eesmärkidel ja näitajatel (vt punktid [45–47](#), [55–57](#) ja [71](#)).

4. soovitus. Parandada seiret ja aruandlust, et teavitada ja võtta vajaduse korral parandusmeetmeid

Euroopa välisteenistus, komisjon ja EUAM peaksid:

- a) parandama seire- ja avaliku aruandluse süsteemi (mis põhineb selgetel ja konkreetsetel eesmärkidel, eelnevalt kindlaks määratud sihtväärtustel ja näitajatel ning mida võrreldakse lähteväärtustega), eelkõige seoses suukorruptsiooni vastu võitlemisega Ukrainas, keskendudes ELi panusele;
- b) nõudma projektide elluviiatelt, et nad täidaksid oma projektide loogilist raamistikku nõuetekohaselt, võrreldes projektide saavutusi lähte- ja sihtväärtustega.

Tähtaeg: 2022. aasta lõpp

96 Reformisoovi puudumine ning vastuseis korruptsioonivastastele ja kohtureformidele põhjustasid suuri tagasilööke, mida leevendusmeetmetega ei suudetud ära hoida. Probleemses keskkonnas on varasemate saavutuste kestlikkus pidevalt ohus (vt punktid [55–58](#)).

97 Komisjon ja EUAM on andnud intensiivset abi kohtureformi läbiviimiseks, eelkõige kõrgemale korruptsioonivastasele kohtule, kes on nüüdseks saavutanud esimesed tulemused süüdimõistvate kohtuotsuste näol. Komisjon ja EUAM Ukraine andsid märkimisväärset toetust kohtunike ja prokuröride kvalifikatsiooni ja usaldusvärsuse hindamiseks. Siiski ei ole kohtusüsteemi juhtorganite liikmed, märkimisväärne arv kohtunikke ja mõned prokurörid ikka veel läbinud usaldusvärsuse kontrolli (vt [joonis 18](#), [4. selgitus](#) ning punktid [60–63](#) ja [84–86](#)).

98 Komisjon aitas luua ja arendada uusi korruptsioonivastaseid institutsioone. Kui aga üks lüli institutsioonilises ahelas on nõrk, ei saa kogu ahel korralikult toimida. Euroopa välisteenistus ja komisjon on olnud aktiivsed korruptsioonivastase raamistiku kindlustamisel, mis on pidevalt ohus, ja püüdnud seda olemasolevate organisatsioonide kohaliku konteksti integreerida. Püüe uusi institutsioone olemasolevasse keskkonda integreerida on aga pidev võitlus (vt punktid [74–88](#)).

5. soovitus. Rõhutada institutsioonidele suutlikkuse suurendamise toetuse andmisel usaldusväärset ja pühendumust reformidele

ELi toetuse tõhustamiseks peaksid komisjon ja Euroopa välisteenistus:

- a) kohtu-, õiguskaitse- ja prokuratuuridele institutsioonilise toe pakkumisel rõhutama usaldusväärset ja reformikohustuse kriteeriume (st varasemate soovitude rakendamine, eelnevate väljundite kestlikkus ja juhtkonna usaldusväärsus);
- b) püüdma abi osutamisel tagada, et peamistel kohtu- ja õiguskaitseasutuste ametikohtadel (st konstitutsioonikohtu kohtunikud, kohtute juhid ning kohtunike kõrgetasemelise komisjoni ja kõrgema kohtunõukogu liikmed) viiakse läbi aususe hindamine.

Tähtaeg: 2022. aasta lõpp

99 ELi projektid aitasid kujundada ka mitmeid digitaalseid vahendeid korrupsiooni ennetamiseks, kuid mitme vahendi puhul oli vajalik, et riiklikud ametiasutused võtaksid täiendavaid kohustusi. Justiitsministeeriumi registrite hindamine osutus kasulikuks puuduste, eelkõige täpsete andmete puudumise tuvastamisel. Elektrooniliste varadeklaratsioonide kontrollimist mõjutab mõne kasutatava registri ebatäpsus. Ettevõtete või vara ebaseaduslik ülevõtmine on Ukrainas tõsine probleem ja suur risk investorite jaoks. Komisjon tegeleb selle probleemiga (punktid [64–69](#) ja [76](#)).

6. soovitus. Toetada registrite digitaliseerimist

Avalike registrite läbipaistvuse suurendamiseks, omandiõiguste kaitsmiseks ja avaliku sektori raha kasutamise kontrollimiseks peaks komisjon toetama kõige olulisemate avalike registrite digitaliseerimist. Kõnealune toetus peaks suurendama nende koostalitlusvõimet, parandama andmete kvaliteeti ja tagama nende turvalise käitlemise.

Tähtaeg: 2022. aasta lõpp

100 ELi seatud tingimuste kooskõlastamine teiste rahastajatega on mänginud rolli põhiseaduse muutmisel, õigusraamistiku tugevdamisel ja institutsioonide loomisel. Paljud tingimused ei olnud siiski piisavalt konkreetset ja võimaldasid teatavat mänguruumi. Kuna komisjon on tunnistanud edusammude tegemist, hindas ta seeläbi mõned tingimused täidetuks. Meie hinnang on siiski kriitilisem, eriti mis puudutab tulemeid (vt punktid [61](#), [71–73](#)).

101 Komisjon kasutas kohtureformile seatud tingimusi esialgu vaid piiratud määral, keskendudes esmalt kohtusüsteemi ümberkorraldamiseks vajalikele põhiseaduse muudatustele ja korrupsioonivastaste institutsioonide ülesehitamisele. Oma viimases makromajandusliku finantsabi programmis (2020. aasta juulis) nõudis komisjon peamiste kohtusüsteemi juhtorganite usaldusväärsuse kontrollimist. Lisaks on mõned saavutused erahuvide tõttu jälle olematuks tehtud. Üks viimaseid selliseid katseid oli konstitutsioonikohtu otsus, millega kuulutati elektrooniline varade deklareerimine põhiseadusega vastuolus olevaks. Kuigi ELi ja rahvusvahelise surve tulemusena kehtestasid seadusandjad uuesti varade deklareerimise kohustuse ja sanktsioonid selle täitmata jätmise korral, ei ole sanktsioonid piisavalt hoiatavad. Euroopa välis teenistuse ja komisjoni jõupingutused takistasid mõningal määral tagasiminekut, kuid see tegevus on pidevalt ohus (punktid [55](#), [61](#), [71](#), [73](#), [3. selgitus](#) ja [joonis 16](#)).

102 Euroopa välis teenistus ja komisjon on toetanud Ukraina paljude riigi osalusega ettevõtete üldjuhtimise parandamist ja nende erastamise hõlbustamist. ELi rahastatud eksperdid jõudsid aga järeldusele, et moratooriumid, mis keelavad kohtuotsuste täitmise ja kaitsevad riigi osalusega ettevõtteid pankroti või võlgade tagasimaksmise eest, on suur probleem (vt punktid [38–41](#)).

7. soovitus. Kehtestada komisjoni toetuse saamiseks rangemad tingimused

Reformide tagamiseks ja kindlustamiseks peaks komisjon makromajandusliku finantsabi tingimusi kavandades ja hinnates tegema järgmist:

- a) lisama ranged nõuded kohtusüsteemi, prokuratuuri ja õiguskaitseasutuste reformimiseks, eelkõige nende sõltumatuse ja terviklikkuse tagamiseks;
- b) uurima dokumenteeritud viisil seda, kuidas saaks tühistada riigi osalusega ettevõtete võla moratooriumid, eesmärgiga lisada see tingimus tulevase makromajandusliku finantsabi programmi.

Tähtaeg: 2022. aasta lõpp

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, võttis käesoleva aruande vastu 20. juulil 2021 Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

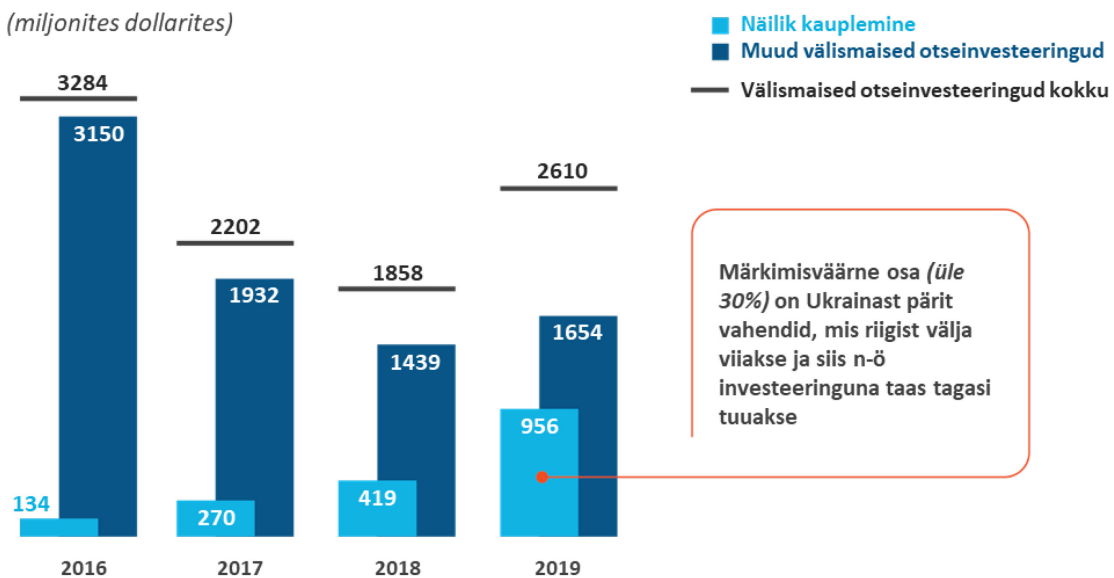
president

Klaus-Heiner Lehne

Lisad

I lisa. Välismaised otseinvesteeringud, 2016–2019

(miljonites dollarites)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs Ukraina riigipanga andmete põhjal.

II lisa. Auditeeritud programmid ja projektid

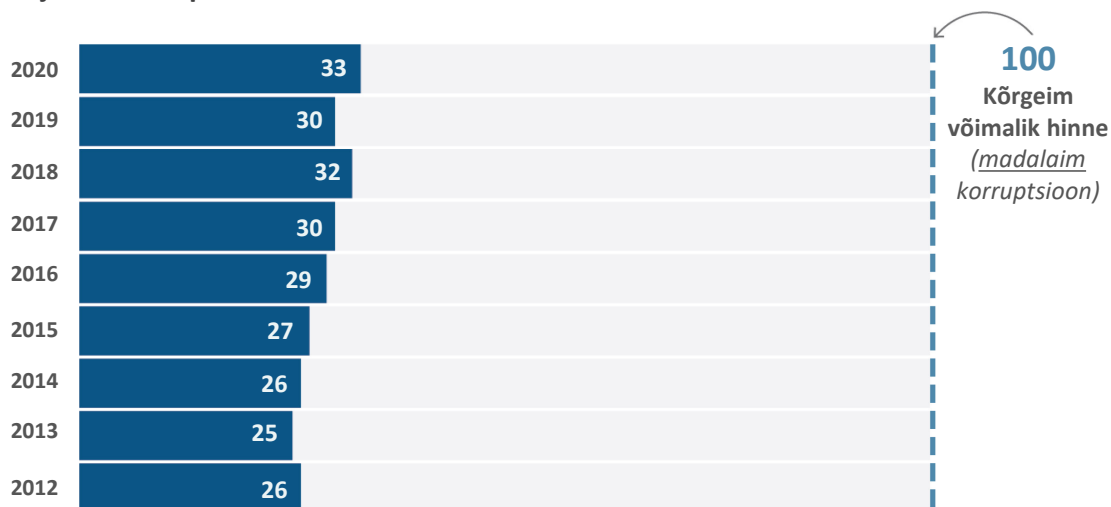
Nr	LEPINGU NIMI	VÕETUD KULUKOHUSTUSED (eurodes)	LEPINGUSUMMA (eurodes)	MAKSTUD (eurodes) oktoober 2020 seisuga
1	makromajanduslik finantsabi III programm	1 800 000 000		1 200 000 000
2	makromajanduslik finantsabi IV programm	1 000 000 000		1 000 000 000
3	2014/344231 State Building Contract for Ukraine	355 000 000	305 125 000	305 125 000
4	2014/345095 Enhancement of constitutional, anticorruption and legal reforms in Ukraine (Reanimation Package of Reforms Initiative)	394 974	394 974	394 974
5	2014/351692 Consolidation of Justice Sector Policy Development in Ukraine	520 000	520 000	520 000
6	2013/328160 Project to Support Justice Sector Reforms in Ukraine	7 857 467	7 857 467	7 506 681
7	2014/346257 Implementation of the Programmatic Cooperation Framework with the Council of Europe in the Eastern Partnership	30 400 000	30 400 000 sealhulgas 3 357 220 Ukrainas	30 400 000 sealhulgas 3 259 547 Ukrainas
8	2016/373210 Enhancement of Reanimation Package of Reforms coalition	918 771	918 771	918 771
9	2015/369527 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	2016/374091 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	2016/374814 Rada za Evropu: Capacity-Building in Support of the Verkhovna Rada of Ukraine	1 255 926	1 255 926	1 255 926

Nr	LEPINGU NIMI	VÕETUD KULUKOHUSTUSED (eurodes)	LEPINGUSUMMA (eurodes)	MAKSTUD (eurodes) oktoober 2020 seisuga
12	2016/382642 Anti-Corruption and support to key reforms	14 500 000	14 500 000	14 500 000
13	2017/388596 Enhancing the role of civil society in public finance oversight	682 670	682 670	670 849
14	2017/388935 Fighting corruption and implementing reforms at regional level	729 541	729 541	656 586
15	2017/389065 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	2017/392878 Supporting prevention of corruption and investigation through civic engagement on a local level	748 944	748 944	674 050
17	2017/390764 PRAVO-JUSTICE: Kohtureformide toetamine Ukrainas	15 290 000	15 290 000	9 584 385
18	2017/392754 Support to rule of law reforms in Ukraine (PRAVO - Police, Public Prosecution, Good Governance)	36 000 000	36 000 000	29 061 551
19	2017/387956 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			
	2016/379989 „EBRD-UKRAINE Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account“	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	2017/394778 EBRD ADD Nr 1 „EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account“	9 000 000	9 000 000	9 000 000

Nr	LEPINGU NIMI	VÕETUD KULUKOHUSTUSED (eurodes)	LEPINGUSUMMA (eurodes)	MAKSTUD (eurodes) oktoober 2020 seisuga
	2018/401226 EBRDga sõlmitud delegatsioonilepingu lisa nr 2, ENI/2016/379–989 „EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account“ (fikttiivne leping)	1 700 000	1 700 000	1 700 000
	2019/409355 EBRDga sõlmitud delegatsioonilepingu lisa nr 3, ENI/2016/379–989 „EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account“ (fikttiivne leping)	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
MAKROMAJANDUSLIK FINANTSABI KOKKU		2 800 000 000		2 200 000 000
Projektid KOKKU		473 378 683		409 364 432
Auditeeritud projektid KOKKU		3 273 378 683		2 609 364 432

III lisa. Piiratud edusammud korrupsiooniga võitlemisel Ukrainas

Tajutud korrupsiooni indeks



Ülemaailmne valitsemistava näitaja – korrupsioonikontrolli pingerea



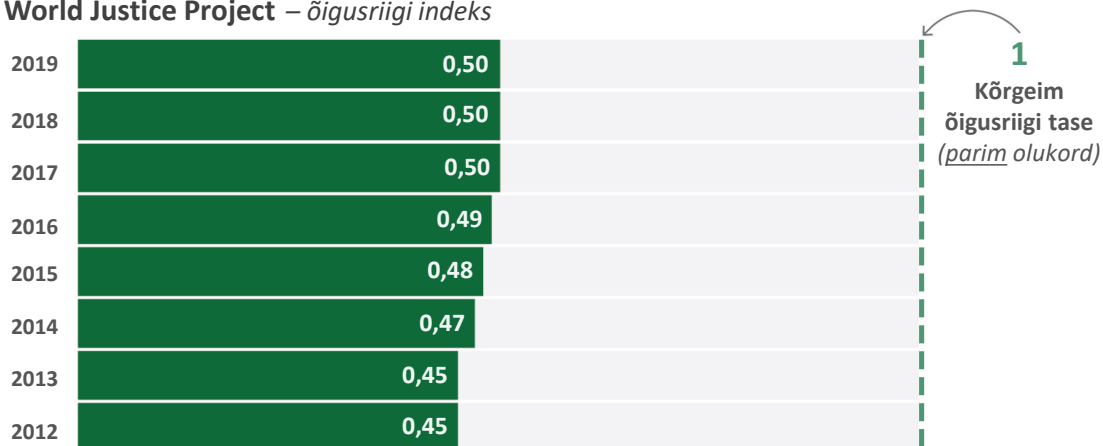
Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs Transparency Internationali korrupsiooniindeksi tulemuste ja Maailmapanga ülemaailmse valitsemistava näitaja „Korrupsioonikontroll“ pingerea põhjal.

IV lisa. Ukraina edusammud õigusriigi näitajate osas, 2012–2019

Ülemaailmne valitsemistava näitaja – õigusriigi põhimõtte järgimise pingerida



World Justice Project – õigusriigi indeks



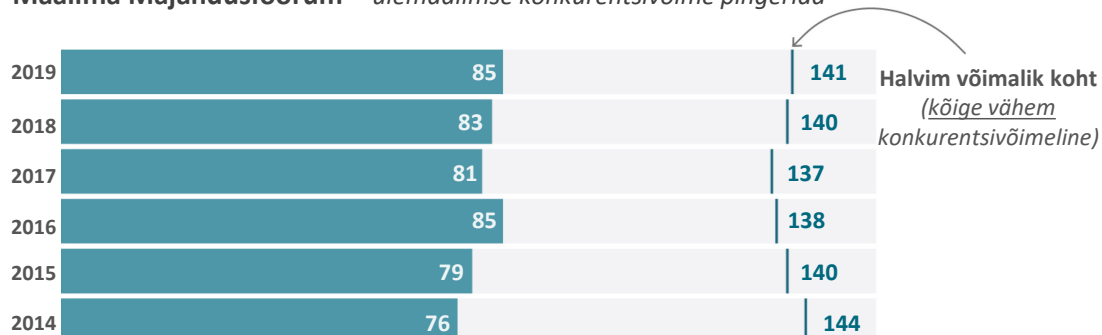
Varieties of Democracy – õigusriigi indeks



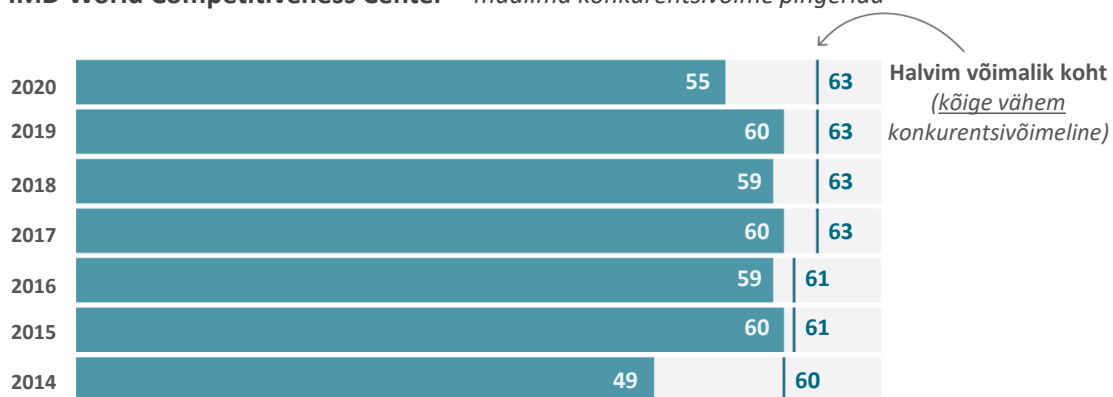
Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs World Governance Indicatorsi (Maailmapank), World Justice Projecti ja Varieties of Democracy andmete põhjal.

V lisa. Konkurentsivõime näitajate areng, 2015–2020

Maailma Majandusfoorum – ülemaailmse konkurentsivõime pingerida



IMD World Competitiveness Center – maailma konkurentsivõime pingerida



Allikas: Euroopa Kontrollikoda [Maailma Majandusfoorumi](#) Ülemaailmse konkurentsivõime indeksi ja [IMD World Competitiveness Center](#)'i maailma konkurentsivõime edetabeli Ukraina kohta põhjal.

Hinnatavate riikide arv on igal aastal erinev.

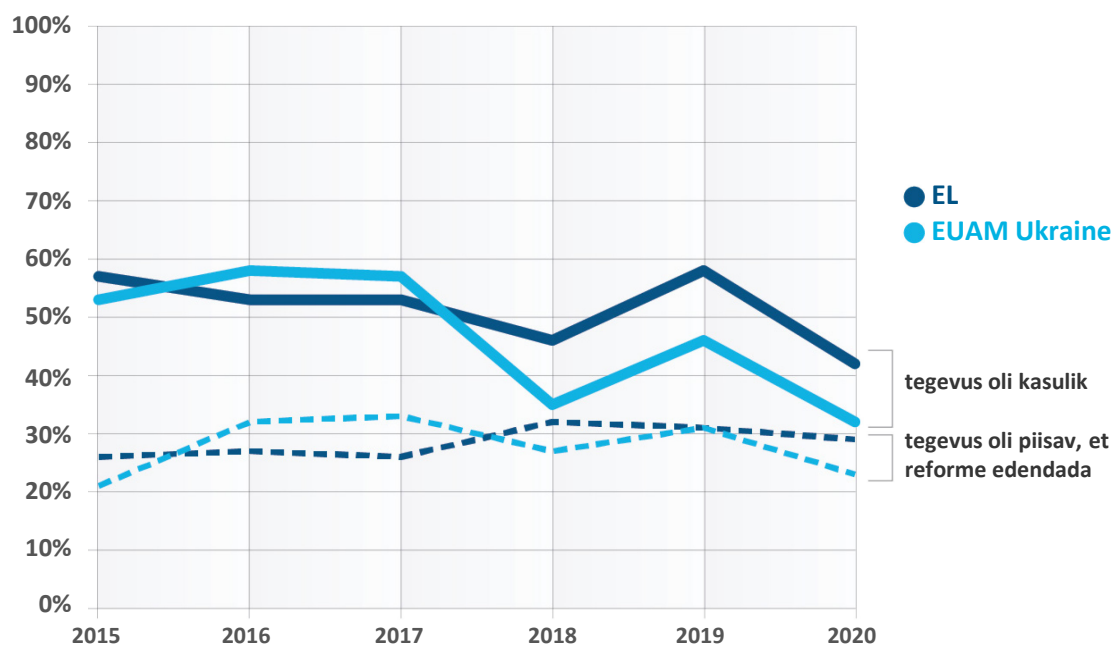
Pingerea kõrgem koht tähendab, et riik on vähem konkurentsivõimeline.

VI lisa. ELi panus Ukraina konkurentsivõime parandamisse

<p>POLIITILINE DIALOOG</p> <p>(kõrgetasemeline dialoog valitsuse tasandil)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riigi osalusega äriühingute erastamise kavade väljatöötamine ja rakendamine kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. • Eesmärk on nõrgestada oligarhide mõju majandusele turupõhiste reformide ja korrupsioonivastaste meetmete abil. • Tervitame Ukraina uuendatud kohustust võidelda oligarhide erahuvide mõju vastu („deoligarhiseerimine“).
<p>Valdkonnapoliitika dialoog</p> <p>(dialoog finantskoostöös raames)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riigi osalusega äriühingute reform. • Keskenduda energiasektorile, osaleda energiakomitee koosolekutel • EL osales n-ö vaatlejana riigi osalusega ettevõtete nõukogu liikmete valimise protsessis.
<p>TEHNILINE ABI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EBRD MDA peamine rahastaja • Toetus Ukraina monopolidevastasele komiteele (AMCU).
<p>TINGIMUSED</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Makromajandusliku finantsabi programmid

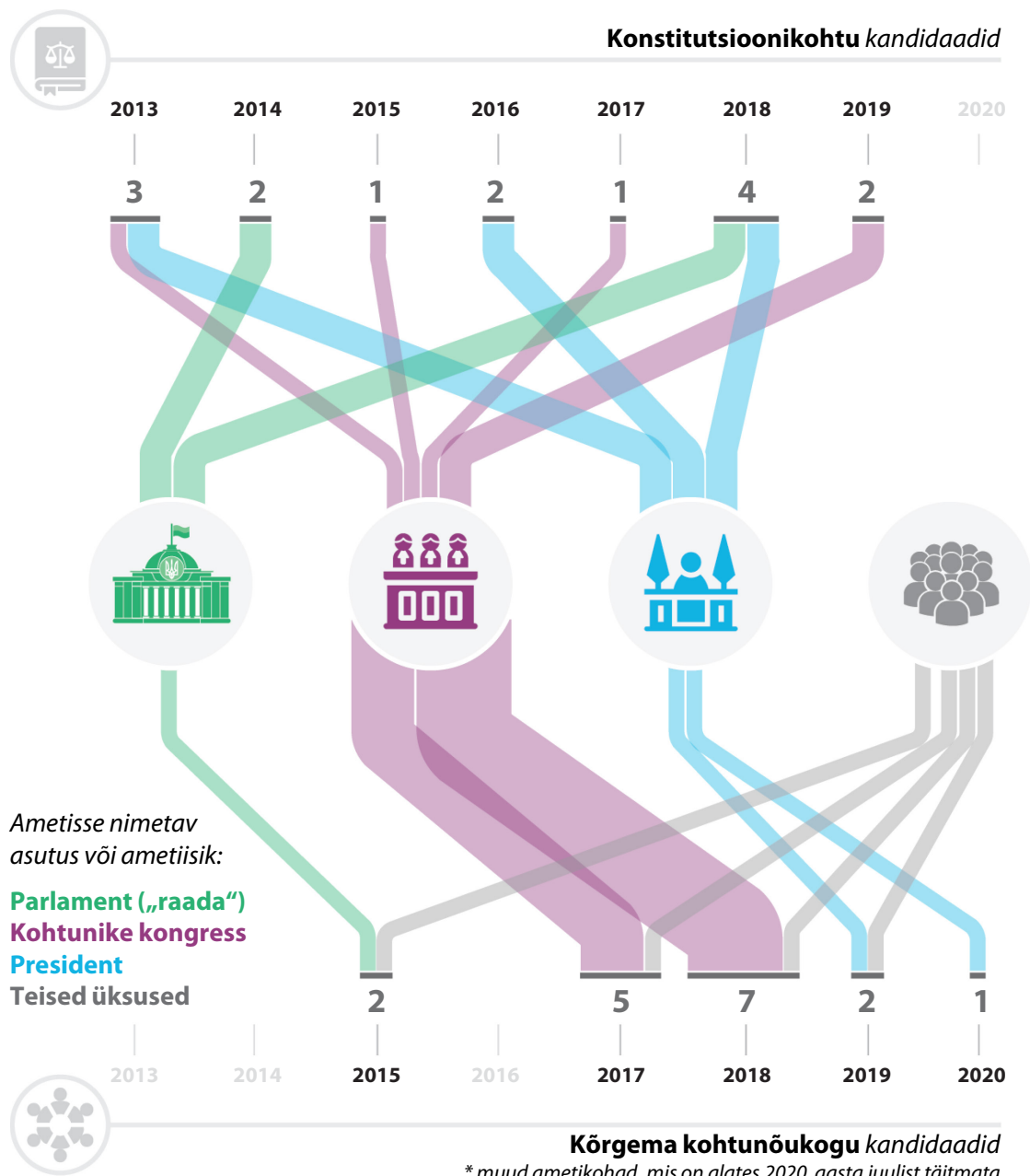
Allikas: Euroopa Kontrollikoda auditidokumentide põhjal.

VII lisa. ELi ja EUAM Ukraine'i meetmete piisavus ja kasulikkus reformide edendamisel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EUAM Ukraine'i jaoks läbiviidud Ukraina arvamusuuringute põhjal.

VIII lisa. Konstitutsioonikohtu kohtunike ja kõrgema kohtunõukogu liikmete ametisse nimetamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda 2021. aasta jaanuaris kontrollitud CCU ja HCJi veebisaitide põhjal.

Akronüümid ja lühendid

AMCU: Ukraina monopolivastane komitee

ARMA: kuritegeliku vara sissenõudmise ja haldamise agentuur

BOC: ettevõtlusombudsmani nõukogu

CCU: Ukraina konstitutsioonikohus

DG: peadirektoraat

EBRD: Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank

EUAM Ukraine: Euroopa Liidu nõuandemissioon Ukrainas

GRECO: riikide korrupsioonivastane ühendus

HACC: Kõrgem Korrupsioonivastane Kohus

H CJ: kõrgem kohtunõukogu

HQCJ: kohtunike kõrgem kvalifikatsioonikomisjon

IMF: Rahvusvaheline Valuutafond

MDA: mitme rahastajaga konto (EBRD)

NABU: Ukraina riiklik korrupsioonivastane büroo

NACP: riiklik korrupsiooni ennetamise agentuur

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

QDCP: prokuröride kvalifikatsiooni- ja distsiplinaarkomisjon

SAPO: korrupsioonivastane eriprokuratuur

SBU: Ukraina riiklik julgeolekuteenistus

SCU: Ukraina kõrgeim kohus

SFS: riigi maksuteenistus

UAH: Ukraina grivna

Mõisted

Eelarvetoetus: teatavatel tingimustel ELi abi ülekandmine otse partnerriigi (Ukraina) riigikassasse.

Erahuvid: inimesed või organisatsioonid, kellel on rahaline või isiklik huvi äri, ettevõtte või olemasoleva süsteemi vastu.

Loogiline raamistik: dokument, milles on loetletud ELi projekti eesmärgid, tulemused ja tegevused koos viidetega lähteväärtustele, eesmärkidele ja näitajatele.

Moratorium: õiguslik säte, mis keelab kohtuotsuse täitmise riigi või riigi osalusega ettevõtte vastu.

Oligarhid: jõukatest üksikisikutest koosnev rühm, kes on sageli seotud ettevõtlusega ja kes pole rahva poolt valitud, aga riik on *de facto* nende kontrolli all.

Riigi kaaperdamine: selline korrupsioon, millest saavad kasu need, kes mõjutavad õigusraamistikku ja võtmepositsioonidele nimetamist enda kasuks ja paljude teiste arvelt.

Riigile kuuluv ettevõte: täielikult või osaliselt riigi valitsuse omanduses olev ettevõte.

Suurkorruptsioon: kõrgetasemeline võimu kuritarvitamine, millest saavad paljude kulul kasu vähesed ning mis põhjustab inimestele ja ühiskonnale tõsist ja laialdast kahju – Transparency Internationali määratlus.

Tulemused: projektiga kaasnevad kohesed või pikemaajalised, soovitud või tahtmatud muutused, mis tavaliselt on seotud projekti eesmärkidega (nt parem järelevalve ja kontroll pärast paremini koolitatud tööjõu kasutamist).

Väljundid: miski, mis on toodetud või saavutatud ELi rahastatud projektiga.

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

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

Ajakava

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

Auditirühm

Euroopa Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Audititulemuste valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Bettina Jakobsen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Juhan Parts, keda toetasid kabinetiülem Ken-Marti Vaher, kabineti nõunik Margus Kurm, valdkonnajuht Sabine Hiernaux-Fritsch, auditijuht Aurelia Petliza ning audiitorid Joël Costantzer ja Dirk Neumeister. Keelealast abi osutas Mark Smith. Visuaalsete elementidega toetas Alexandra-Elena Mazilu. Keele- ja haldusalast abi osutas Ramune Sarkauskiene.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2021.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt.

- Joonistel 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16, 18 ja VII lisas ikoonide autor [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-6520-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/47582	QJ-AB-21-018-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-6517-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/472584	QJ-AB-21-018-ET-Q

Ukraina on aastaid kannatanud suurkorruptsiooni ja nn riigi kaaperdamise all. Meie auditis hinnati, kas ELi toetus Ukrainale oli suurkorruptsiooni vastu võitlemisel tulemuslik. Kuigi EL oli käivitanud mitu algatust korruptsioonivõimaluste vähendamiseks, leidsime, et suurkorruptsioon on Ukrainas endiselt üks peamistest probleemidest. Esitame mitu soovitusi ELi toetuse parandamiseks, eelkõige selleks, et kavandada ja rakendada konkreetseid meetmeid mitte ainult suurkorruptsiooni (sealhulgas oligarhilise struktuuri) vastu võitlemiseks, vaid ka vaba ja ausat konkurentsi pärssivate takistuste kõrvaldamiseks.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors