



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.6.2022
COM(2022) 407 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

**Kommissionens udtalelse om Ukraines ansøgning om medlemskab af Den Europæiske
Union**

A. INDLEDNING

Ambitionen om at høre til i Den Europæiske Union har i mange år været en vigtig prioritet for Ukraine, dets regeringer og borgere. Den har været en drivkraft for demokratiske ændringer gennem det seneste årti og for en række vigtige reformer, der bygger på europæiske værdier. Den daværende præsidents beslutning i slutningen af 2013 om ikke at undertegne associeringsaftalen mellem EU og Ukraine, som for mange ukrainere symboliserede en vej mod Den Europæiske Union, førte til omfattende protester mod myndighederne. Efterfølgende slog Den Russiske Føderation til mod Ukraine og accepterede ikke det ukrainske folks selvstændige beslutning. Selv om Ukraine mistede kontrollen over en del af sit territorium og led menneskelige og økonomiske tab som følge af konflikten i den østlige del af landet, har det gennem årene udviklet sig som et modstandsdygtigt demokrati, der nærmer sig Den Europæiske Union og gradvist tilpasser sig gældende EU-ret.

a) Ansøgning om medlemskab

Den 28. februar 2022, fem dage efter at Rusland indledte sin omfattende uprovokerede og uberettigede aggression, fremlagde Ukraine sin ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union. Den 7. marts 2022 anmodede Rådet for Den Europæiske Union Kommissionen om at afgive udtalelse om denne ansøgning. EU's stats- og regeringschefer godkendte denne afgørelse på ledernes uformelle møde i Versailles¹.

I artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at "Enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om denne ansøgning. Den ansøgende stat retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med et flertal blandt sine medlemmer. De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning."

Det fastsættes i artikel 2, at "Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd."

Dette er det retlige grundlag for Kommissionens udtalelse.

I juni 1993 konkluderede Det Europæiske Råd på sit møde i København, at:

"Tiltrædelse vil finde sted, så snart et land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de givne økonomiske og politiske betingelser.

Medlemskab kræver:

- *at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal*
- *en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen*
- *at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union".*

¹ [20220311-versailles-declaration-da.pdf \(europa.eu\)](#)

Det Europæiske Råd henviste på sit møde i Madrid i december 1995 til, at der var behov for, "at der kan skabes de rette betingelser for [ansøgerlandenes] gradvise og harmoniske integration navnlig ved hjælp af udvikling af markedsøkonomien, tilpasning af deres administrative apparat og tilvejebringelse af stabile økonomiske og monetære forhold".

I december 2006 udtrykte Det Europæiske Råd enighed om, at "udvidelsesstrategien, som bygger på konsolidering, konditionalitet og kommunikation, sammen med EU's kapacitet til at integrere nye medlemmer udgør grundlaget for en fornyet enighed om udvidelse".

I denne udtalelse vurderer Kommissionen Ukraines ansøgning på grundlag af landets evne til at opfylde de kriterier, der blev fastsat af Det Europæiske Råd i København i 1993 og i Madrid i 1995, navnlig hvad angår landets administrative kapacitet. I udtalelsen tages der også hensyn til Ukraines bestræbelser på at opfylde dets forpligtelser i henhold til associeringsaftalen og aftalen om et vidtgående og bredt frihandelsområde, som trådte i kraft den 1. september 2017. Kommissionen vil vurdere virkningerne af Ukraines tiltrædelse for EU's politikområder på et senere tidspunkt.

Den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af udtalelsen, svarer til den metode, der blev anvendt i forbindelse med Kommissionens tidligere udtalelser. Ukraine modtog den 8. april 2022 spørgeskemaet om de politiske og økonomiske kriterier og den 13. april spørgeskemaet om kapitlerne om gældende EU-ret og fremsendte sine svar henholdsvis den 17. april og den 9. maj. Denne udtalelse er en strukturel vurdering i forhold til fastlagte kriterier, og den bygger på den viden, der er opnået gennem mange års tæt samarbejde mellem EU og Ukraine.

b) Forbindelser mellem Den Europæiske Union og Ukraine

Otte år efter den ulovlige annektering af Krim og destabiliseringen af det østlige Ukraine i 2014 indledte Rusland den 24. februar 2022 en omfattende militær invasion mod hele landet. Mere end syv millioner mennesker er flygtet til andre lande, især til EU's medlemsstater og Republikken Moldova, og der er næsten otte millioner internt fordrevne i Ukraine. EU har vedtaget flere pakker af hidtil usete sanktioner mod Rusland². Det har også øget sin politiske, finansielle, humanitære og militære støtte betydeligt. Europæiske borgere har udvist hidtil uset solidaritet gennem utallige private initiativer. I løbet af krigen har den ukrainske regering udvist en bemærkelsesværdig institutionel styrke, beslutsomhed og evne til at fungere. Den formåede hurtigt at besvare EU-spørgeskemaet om ansøgningen om medlemskab.

Forbindelserne mellem EU og Ukraine går helt tilbage til tiden efter Ukraines uafhængighedserklæring i 1991. I juni 1994 undertegnede EU en partnerskabs- og samarbejdsaftale med Ukraine, som trådte i kraft i marts 1998. Det politiske og økonomiske samarbejde blev styrket i 2004, da Ukraine blev en prioriteret partner for EU inden for den europæiske naboskabspolitik, og det blev yderligere styrket med lanceringen af østpartnerskabsinitiativet i 2009.

Integration med Den Europæiske Union har i mange år været en vigtig udenrigs- og indenrigspolitisk dimension i Ukraine. *Den orange revolution* i 2004 mod valgsvindel og korrupsion handlede også om at tilnærme sig Vesten og om integration med EU. Efter parlamentsvalget i marts 2006 besluttede EU at indlede konsultationer med henblik på forhandlinger om en ny udvidet aftale med Ukraine. Forhandlingerne blev indledt i marts 2007. Udkastet til associeringsaftalen blev paraferet i marts 2012. *Euromaidanrevolutionen* i 2014 blev udløst af, at Ukraines daværende præsident nægtede at undertegne associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde.

² EU's sanktionskort — <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

Efter *Euromaidanrevolutionen* annekterede Rusland ulovligt Krim og støttede ulovlige væbnede grupper i det østlige Ukraine. EU og det internationale samfund fordømte disse alvorlige overtrædelser af folkeretten, og EU indførte efterfølgende sanktioner mod Den Russiske Føderation.

Ukraines nye regering, der efterfulgte *Euromaidanrevolutionen*, undertegnede den politiske del af associeringsaftalen i marts 2014. Den økonomiske del af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde blev undertegnet efter præsidentvalget i maj 2014. Større dele af aftalen har fundet midlertidig anvendelse siden 2014. I september 2017 trådte associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde fuldt ud i kraft.

Associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde danner grundlag for en politisk associering og økonomisk integration mellem Den Europæiske Union og Ukraine. I præambelen anerkendte EU Ukraines europæiske ambitioner og hilste Ukraines europæiske valg velkommen, herunder landets tilsagn om at opbygge et velforankret og bæredygtigt demokrati og en markedsøkonomi. Aftalen er på nuværende tidspunkt det vigtigste bilaterale retlige instrument, der tjener som grundlag for uddybning af de politiske bånd, stærkere økonomiske forbindelser, fremme af fælles værdier og øget samarbejde på områder af fælles interesse. På grundlag af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde er det lykkedes Ukraine at gennemføre en række vanskelige reformer og tilpasse sin lovgivning til EU på mange områder.

Civilsamfundsplatformen EU-Ukraine er et af de organer, der er blevet oprettet inden for rammerne af associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Ukraine. Den giver civilsamfundsorganisationer på begge sider mulighed for at overvåge gennemførelsesprocessen og udarbejde anbefalinger til de relevante myndigheder.

I 2019 blev det i en forfatningsændring, som fik opbakning af 335 ud af 450 medlemmer i det ukrainske parlament, fastlagt, at statens strategiske kurs var "Ukraines fulde medlemskab i Den Europæiske Union og Den Nordatlantiske Traktats Organisation".

Ukraine er kontraherende part i energifællesskabstraktaten og i aftalen om det fælles luftfartsområde, hvilket har bidraget til, at den ukrainske lovgivning tilnærmes gældende EU-ret. Ukraine er en del af det udvidede TEN-T-net.

Ukrainske statsborgere har siden den 11. juni 2017 kunnet rejse ind i Schengenområdet uden krav om visum. Der har siden 2007 været en tilbagetagelsesaftale mellem Den Europæiske Union og Ukraine.

EU og Ukraine har siden 1997 holdt møder på højt plan. Indtil nu har der i alt været afholdt 23 topmøder mellem EU og Ukraine på præsidentniveau. Siden da har forbindelserne udviklet sig med øget engagement og momentum. De nye dialoger mellem EU og Ukraine om den grønne pagt og cybersikkerhed, der blev indledt i 2021, er gode eksempler på en udvidelse af samarbejdet på områder af fælles strategisk interesse. EU blev i 2021 sammen med mange andre internationale partnere medlem af den internationale Krimplatform, der blev oprettet af Ukraine som en rådgivende koordineringsstruktur med henblik på fredeligt at bringe Ruslands ulovlige annektering af halvøen til ophør.

Ukraine er fuldgældigt medlem af De Forenede Nationer og af Europarådet og er en deltagende stat i Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

EU har ydet væsentlig **finansiel bistand** til Ukraine, hvilket fra 2014 til 2021 har beløbet sig til 1,7 mia. EUR i tilskud inden for rammerne af det europæiske naboskabsinstrument, 5,6 mia. EUR i form af lån under fem makrofinansielle bistandsprogrammer, 194 mio. EUR i

humanitær bistand og 355 mio. EUR fra udenrigspolitiske instrumenter. EU yder støtte til Ukraine med henblik på politikudvikling og omfattende reformer med stærk inddragelse af medlemsstaterne i en Team Europe-ånd. I den nuværende flerårige programmering har Kommissionen øget sit fokus på flagskibsinvesteringer og -prioriteter i en økonomisk plan og investeringsplan³, som har til formål at få frigjort op til 6,5 mia. EUR i offentlige og private investeringer for landet og vil danne grundlag for den fremtidige genopbygning. Den tilgang, der er udviklet inden for rammerne af den økonomisk plan og investeringsplanen, vil tjene som et godt grundlag for eventuelle fremtidige genopbygningsplaner.

Siden den russiske invasion har EU øget sin støtte betydeligt og mobiliseret omkring 4,1 mia. EUR til Ukraines samlede økonomiske, sociale og finansielle modstandsdygtighed i form af makrofinansiel nødbistand, budgetstøtte, nødhjælp, kriseberedskab og humanitær bistand. Dette omfatter også militære bistandsforanstaltninger til støtte for Ukraine under den europæiske fredsfacilitet, der beløber sig til 2 mia. EUR, og som vil blive anvendt til at godtgøre EU's medlemsstater for deres militære støtte i naturalier til Ukraine.

Før og under Ruslands angrebskrig har EU arbejdet sammen med finansielle institutioner for at støtte Ukraine. Siden 2014 har Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling mobiliseret 9,5 mia. EUR i lån til Ukraine. Heraf har EIB udbetalt 668 mio. EUR til Ukraines budget i de seneste uger. EU arbejder også tæt sammen med Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, som har været vigtige partnere i den ukrainske indsats siden 2014.

Siden 2014 har EU med oprettelsen af støttegruppen for Ukraine ændret sine bistandsprogrammer. EU bevægede sig væk fra individuelle projekter til større sammenhængende støttepakker til centrale reformer og opbygning af statslige institutioner. Denne vigtige ændring vil være meget relevant i genopbygningen og reformen af Ukraine efter krigen.

Siden 2016 har Ukraine gradvist øget sin **deltagelse i EU-programmer**, som delvist er blevet medfinansieret af EU. Ukraine deltager navnlig i Horisont 2020 og Horisont Europa, forsknings- og uddannelsesprogrammet for Euratom, Cosme og programmerne Et Kreativt Europa og EU4Youth. Organisationer og enkeltpersoner fra Ukraine kan desuden drage fordel af visse aktiviteter under programmerne Erasmus+ og Det Europæiske Solidaritetskors. I visse andre programmer såsom Den Europæiske Hav- og Fiskerifond deltager Ukraine på ad hoc-basis i udvalgte tiltag. Ukraine deltager i flere Interregprogrammer og er medlem af EU's makroregionale strategi for Donauområdet.

Ukraine har indgået arbejdsaftaler, samarbejdsaftaler eller aftalememoranda med en række EU-agenturer såsom Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (CEPOL), Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA), Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), Den Europæiske Politienhed (Europol), Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), Den Europæiske Unions Jernbaneagentur, Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA), Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) og andre. Ukraine deltager uden stemmeret i Kontoret for Sammenslutningen af Europæiske

³ SWD(2021) 186 final.

Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC-kontoret). De proceduremæssige foranstaltninger for Ukraines deltagelse i Life-programmet er gennemført.

Ukraine deltager i Det Østlige Partnerskab. Det Østlige Partnerskab er baseret på princippet om inklusivitet og differentiering. Ruslands krig i Ukraine har vist, at multilateralt samarbejde og samhørighed nu er vigtigere end nogensinde før, og det samme gælder styrkelsen af modstandsdygtigheden i området. Det vil også være vigtigt fremover at fokusere på bilaterale forbindelser, så Ukraine kan få gennemført vigtige reformer, bl.a. inden for regeringsførelse, retsvæsenet og retsstaten.

B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB

1. POLITISKE KRITERIER

Denne vurdering er baseret på københavnerkriterierne vedrørende institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal.

1.1 Demokrati

Det er fastsat i Ukraines **forfatning**, at landet er et parlamentarisk-præsidentielt demokrati, hvor den parlamentariske forsamling (*Verkhovna Rada*) har den lovgivende magt, regeringen har den udøvende magt, og præsidenten har væsentlige udøvende beføjelser.

Forfatningen sikrer de grundlæggende principper om en demokratisk stat, herunder retsstatsforhold, frie valg og beskyttelse af menneskerettighederne. Forfatningen indeholder udtrykkelige bestemmelser om folkerettens forrang. Gældende internationale traktater er således bindende for Ukraine og udgør en integreret del af landets nationale lovgivning.

Det eneste organ, der kan fortolke forfatningen og afgøre, hvorvidt lovgivningen er i overensstemmelse med den, er **Ukraines forfatningsdomstol**. Der er stadig et presserende behov for at reformere den i overensstemmelse med Venedigkommissionens anbefalinger. Et centralt element i en sådan reform er indførelsen af en troværdig og gennemsigtig udvælgelsesprocedure for udnævnelse af dommere til Ukraines forfatningsdomstol, herunder en integritetskontrol. Den relevante lovgivning er under behandling i parlamentet.

I henhold til forfatningen er Ukraines **præsident** statsoverhoved og vælges direkte af borgerne for en femårig embedsperiode. Ansvar for udenrigspolitikken ligger formelt hos præsidenten, som også er den øverstbefalende for hæren. Præsidenten har ret til at vælge forsvars- og udenrigsministrene og udnævne lokale guvernører. Den udøvende magt udøves af regeringen, der består af en premierminister, en førstevicepremierminister, tre vicepremierministre og 18 ministre. Regeringen har generelt tilstrækkelig kapacitet til politikplanlægning. I løbet af krigen har den ukrainske regering udvist institutionel modstandsdygtighed og evne til at fungere, og er forblevet en pålidelig international partner.

Parlamentet, kaldet *Verkhovna Rada*, er Ukraines lovgivende organ, som udøver effektiv demokratisk kontrol med den udøvende magt. Parlamentet spiller en central rolle med hensyn til at udnævne og afskedige regeringen og ledere og medlemmer af en række andre offentlige institutioner. Det består af 450 medlemmer, som vælges for en femårig periode. Der er fortsat 26 ledige pladser i *Verkhovna Rada*, da valg til disse pladser ikke har været afholdt i Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol (Krim), der er ulovligt annekteret af Den Russiske Føderation, eller i de dele af regionerne Donetsk og Luhansk, der er uden for regeringens kontrol. Parlamentet godkendte præsidentens beslutning om at indføre

undtagelsestilstand på grund af den omfattende russiske militære aggression i februar 2022, men lovgivningsarbejdet fortsætter i denne periode.

Den politiske udvikling i Ukraine og anbefalinger fra relevante internationale organisationer har ført til gentagne ændringer af det **valgssystem**, der anvendes til parlamentsvalg. I 2019 blev der vedtaget en ny valglov, som regulerer alle typer valg, for at bringe loven generelt i overensstemmelse med relevante internationale standarder. Loven indførte bl.a. et system med forholdstalsvalg med fri adgang til at skrive sig på valglisten, gav stemmeret til internt fordrevne og styrkede kønskvoter. Den blev første gang sat på prøve ved lokalvalget i 2020, hvor det blev klart, at der var behov for yderligere ændringer vedrørende gennemsigtighed i kampagnefinansiering, afbalanceret og upartisk mediedækning og visse aspekter af procedurerne for behandling af valgklager og -anker. Loven om nationale folkeafstemninger blev vedtaget i januar 2021, og arbejdet med loven om lokale folkeafstemninger er i gang. OSCE-Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) vurderede det seneste præsidentvalg, som afholdes i to runder, og de tidlige valg i 2019 som pluralistiske og fandt, at begge generelt blev afholdt med respekt for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Der blev fremsat nogle anbefalinger, som der følges op på.

Det er relativt begrænset, hvor tit der anvendes hasteprocedurer til at vedtage lovgivning, herunder på områder, der er relevante for gældende EU-ret. Omfattende konsekvensanalyser af den foreslåede lovgivning og lovgivningsmæssigt tilsyn med den udøvende magt, herunder overvågning af lovgivningens gennemførelse, skal styrkes.

Der blev i 2016 indført offentlig finansiering af politiske partier som et middel til at styrke deres finansielle og institutionelle kapacitet. Fuld genoprettelse af de politiske partiers finansielle rapporteringsforpligtelser, der blev suspenderet under covid-19-pandemien, afventer Parlamentets godkendelse. Efter begyndelsen af den omfattende russiske militære aggression i februar 2022 besluttede de ukrainske myndigheder at forbyde 11 politiske partier, der anses for at fremme russiske interesser.

Ukraine har et dynamisk **civilsamfund**, som spiller en aktiv rolle i forbindelse med fremme af og tilsyn med reformer. De ukrainske civilsamfundsorganisationers ekspertise inden for reformer af vigtige sektorer gør dem til en værdifuld partner for regeringen og en vigtig aktør for levering af lokale tjenesteydelser. De retlige rammer sikrer beskyttelse af forenings-, ytrings- og forsamlingsfriheden. Der er truffet foranstaltninger til at støtte registreringen af civilsamfundsorganisationer og forenkle reglerne om indberetning og beskatning. Selv om der er et meget åbent civilt rum, har borgeraktivister været udsat for pres og trusler på grund af lokale særinteresser, hvilket i nogle tilfælde har ført til vold. Myndighederne fordømmer sådanne angreb og har optrappet efterforskningerne, men der er behov for en yderligere indsats for at sikre, at sådanne forbrydelser straffes.

1.2. Reform af den offentlige forvaltning

Ukraine har gjort fremskridt med hensyn til at forbedre sin offentlige forvaltning siden 2014. De retlige rammer for en moderne offentlig forvaltning er stort set på plads. De er dog endnu ikke gennemført fuldt ud.

Ukraine har en veludviklet **strategisk ramme for reform af den offentlige forvaltning** og har siden 2016 udarbejdet og gennemført strategier for reformen af den offentlige forvaltning i overensstemmelse med standarderne i de europæiske principper for offentlig forvaltning. Yderligere fremskridt vil kræve et mere intensivt engagement på højeste politiske niveau. Der

er behov for en yderligere indsats fra Ukraines side for at sikre tilstrækkelig administrativ kapacitet til at gennemføre og håndhæve lovgivning, især med hensyn til inspektion.

Effektiv **levering af offentlige tjenester** har været et stærkt politisk krav siden 2014. Siden 2019 har regeringen bl.a. indført foranstaltninger med henblik på at: forenkle og overvåge leveringen af tjenesteydelser fjerne overflødige ekspeditionskontorer og forbedre feedback. Desuden har den udarbejdet en lov om strømlining af administrationsgebyret, skabt betingelserne for e-tjenester (webportaler, lægge administrative tjenester online og interoperabilitet), og ved lov defineret de særlige forhold, der gør sig gældende for levering af offentlige (elektroniske) tjenester. Ukraine har en avanceret **digital forvaltning**, hvor landets borgere har let adgang til offentlige tjenester via en onlineplatform og applikation på mobiltelefonen, der på under to år allerede benyttes af 14 mio. brugere. E-deltagelse i den politiske proces har øget regeringens effektivitet og gennemsigtighed og fremmet dialogen mellem regeringen og borgerne.

Ukraine har forbedret **forvaltningen af offentlige finanser** betydeligt siden sin første strategi for forvaltning af offentlige finanser i 2013. Strategien for forvaltning af offentlige finanser for 2022-2025 blev vedtaget i december 2021. Denne nye strategi er i overensstemmelse med metoden for offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed, EU og internationale standarder. Regeringen indførte budgetplanlægning på mellemlang sigt i 2018. Den treårige budgeterklæring for 2022-2024 blev godkendt for første gang i 2021 og gælder for 2022-budgettet. 2020-budgettet blev gennemført i overensstemmelse med de indikatorer, der er foreslået i budgetloven. Ukraine har fortsat øget budgetgennemsigtigheden siden 2017. De lovgivende myndigheder og den øverste revisionsinstitution fører sammen et tilsyn i løbet af budgetproceduren, der er mere end tilstrækkeligt. Budgetdokumenterne giver et godt overblik over budgetindtægter og -udgifter. Der er gjort fremskridt med hensyn til at øge mobiliseringen af indenlandske indtægter på både skatte- og toldområdet i overensstemmelse med forpligtelserne i associeringsaftalen. Der er behov for yderligere forbedringer af tilsynet med konti uden for budgettet og anvendelsen af internationale standarder i Ukraines revisionskammer.

Med hensyn til **forvaltning på flere myndighedsniveauer** er der gjort fremskridt med Ukraines **decentraliseringsproces** siden 2014. Dette er en af de mest virkningsfulde og vellykkede reformer, der er gennemført i landet. Den er blevet en afgørende katalysator for den sociale og økonomiske udvikling. Et centralt aspekt af reformen var en sammenlægning af mere end 10 000 små og spredte lokale enheder til 1 470 større kommuner ("*hromadaer*") med øget administrativ og økonomisk kapacitet til at forvalte deres ansvarsområder mere effektivt. Et landsdækkende netværk af lokale "one stop shop"-centre yder kvalitetsservice til borgere og virksomheder. Reformen blev understøttet af skattemæssig decentralisering (herunder en andel på 64 % af den personlige indkomstskat, der i øjeblikket tildeles kommunerne) med det formål at sikre de stabile ressourcer, der er nødvendige for, at det lokale selvstyre kan udføre de nye opgaver. Kommunerne har også nydt godt af overdragelse af ejendom og har fået mulighed for at regulere handel med jord på deres område. Der er sket fremskridt i den sektorspecifikke decentralisering inden for sundhed og uddannelse.

Med hensyn til **den offentlige forvaltning og forvaltningen af menneskelige ressourcer** trådte en ny lov om offentlig tjeneste i kraft i 2016. Loven danner grundlag for en moderne offentlig tjeneste. Opbygning af en professionel og meritbaseret offentlig tjeneste vil imidlertid kræve en finjustering af både de retlige rammer og den operationelle praksis. Reformen af lønsystemet for offentligt ansatte skal afsluttes, hvis man vil fastholde kvalificerede fagfolk og tiltrække nye talenter. Umiddelbart inden krigen brød ud, var Ukraine lige ved at vedtage en central lov om administrative procedurer. Statsforvaltningens

institutionelle arkitektur er stærkt reguleret, men dens organisatoriske udformning og styringsmekanismerne bør forbedres for at sikre en resultatorienteret og effektiv forvaltning.

Politikudvikling og -koordinering har nået et godt niveau i en række ministerier, mens den bør forbedres i andre ministerier. De lovgivningsmæssige rammer for politikudvikling skal ajourføres for at forbedre den analytiske kapacitet og gøre planlægningsdokumenterne mere realistiske, især ved at tilpasse dem bedre til de disponible budgetter. Mekanismen for offentlige og tværministerielle høringer skal forbedres yderligere.

Der er skabt større **ansvarlighed** over hele linjen, f.eks. ved at indføre resultatindikatorer i alle ministerier. De retlige rammer sikrer ikke altid klare linjer for ansvarsfordelingen og forvaltningsordningerne mellem tilsynsorganer og underordnede organer. Den autonomi, som de ikkeministerielle organer har, fokuserer ikke på at holde agenturerne ansvarlige for deres resultater.

1.3. Retsstatsprincippet

Siden *Euromaidanrevolutionen* i 2014 har Ukraine gennemført to reformrunder med fokus på retsvæsenet og korruptionsbekæmpelse (i 2014-2016 og i 2020-2021) for at tilpasse retssystemet til retsstatsprincipperne, styrke retsvæsenets uafhængighed og ansvarlighed og oprette uafhængige korruptionsbekæmpelsesorganer. Disse reformer havde også til formål at gøre systemet mere effektivt og gennemsigtigt. Dette behov for reformer opstod på baggrund af retsvæsenets utilstrækkelige uafhængighed af den udøvende og den lovgivende magt, begrænset ansvarliggørelse, en høj grad af korruption og en stærk indflydelse fra oligarkiske interesser.

a) Retsvæsenet

Ukraine har påbegyndt reformen af retsvæsenet og den relevante **strategiske tilgang** er på plads.

Det øverste domstolsråd er det vigtigste organ med ansvar for retsvæsenets selvstyre. De forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige rammer sikrer **retsvæsenets uafhængighed** og upartiskhed. Der er indført etiske regler for dommere og anklagere samt et integreret sagsforvaltningssystem med automatisk sagsfordeling. Udnævnelsen af dommere og anklagere er i princippet baseret på meritter og objektive kriterier ud fra offentlige udvælgelsesprøver. Forsøg på utilbørlig intern og ekstern indblanding i retsvæsenet giver dog fortsat anledning til bekymring.

Med den første runde af reformer af retsvæsenet, der kulminerede med forfatningsændringer i 2016, lykkedes det at få strømlinet domstolssystemet fra fire til tre niveauer. Alle siddende dommere blev også underlagt nye undersøgelser og integritetskontrol, hvilket førte til, at mere end en fjerdedel af retskorpset, dvs. omkring 2 000 dommere, sagde op. Retsvæsenet er i øjeblikket alvorligt underbemandet, da det organ, der er ansvarligt for udvælgelsesprocedurerne, blev opløst ved udgangen af 2019. Nye **højesteretsmedlemmer** blev udnævnt på en gennemsigtig måde, selv om der også blev udnævnt dommere med tvivlsom integritet. Udnævnelser af dommere blev åbnet for hele den juridiske stand, og der blev indført et mere gennemsigtigt system for udvælgelse af dommere. Et stærkt engagement fra det ukrainske civilsamfunds og det internationale samfunds side bidrog til, at retssystemet i 2019 blev suppleret med oprettelsen af den højtstående domstol til bekæmpelse af korruption.

Retsvæsenet anses fortsat som en af de mindst pålidelige og troværdige institutioner. Da krigen brød ud, var Ukraine lige ved at afslutte gennemførelsen af en grundlæggende reform af retsvæsenet (2020-2022), der ville føre til systemiske ændringer, hvis den blev gennemført

fuldt ud. De centrale aspekter af de nye reformer indgår i en ny omfattende **strategi for udvikling af retssystemet og forfatningsdomstolen** for 2021-2023.

Med hensyn til retssystemets **effektivitet** er billedet blandet med en positiv tendens i civil- og handelsretlige sager og en negativ tendens i forvaltningsretlige sager. Det største problem er efterslæbet på i alt 578 750 sager (i 2018), som især er et problem med hensyn til højesteret (i øjeblikket et efterslæb på 24 000 sager). Sagsbehandlingstiden i civil- og handelsretlige sager faldt til 122 dage i 2020 sammenlignet med 129 dage i 2018, hvilket svarer til et almindeligt effektivitetsniveau. Gennemførelsesprocenten steg til 98 % (97 % i 2018).

Det samlede budget for 2018 var på 632,1 mio. EUR (0,56 % af BNP). Selv om 78 % af domstolens budget bruges på lønninger og godtgørelser, blev der afsat meget begrænsede midler til investeringsbehov (0,2 %) og uddannelse (0,004 %). Ukraine har 13 dommere og 21 anklagere pr. 100 000 indbyggere sammenlignet med et europæisk gennemsnit på 21 dommere og 12 anklagere pr. 100 000 indbyggere⁴.

Der blev i juli 2021 vedtaget ny lovgivning, som indfører **integritets- og fagetske kontroller** for de centrale retlige forvaltningsorganer (det øverste domstolsråd, hvis vigtigste ansvarsområder omfatter udnævnelse og afskedigelse af dommere, og Kommissariatet for Ansættelse af Dommere, som leder udvælgelsesprocedurerne for nye dommere), hvilket er i fuld overensstemmelse med Venedigkommissionens anbefalinger. De organer, der havde til opgave at udføre integritetskontrollen, var blevet oprettet og påbegyndte deres arbejde. Efter en afbrydelse af arbejdet fra den 24. februar 2022 grundet krigen blev integritetskontrollen af de nuværende medlemmer af det øverste domstolsråd afsluttet den 7. maj 2022. Ud af de 21 medlemmer af det øverste domstolsråd er der kun tre tilbage. Disse reformer har ikke blot potentiale til at opbygge et uafhængigt og ansvarligt retsvæsen, men også til at mindske indflydelsen fra særinteresser, som udnyttede det nuværende retssystem til at undergrave retsstatsprincippet i Ukraine.

For at løse det systemiske problem med manglende håndhævelse af retsafgørelser vedtog regeringen i 2020 en strategi for, hvordan man kan løse problemet med manglende håndhævelse af retsafgørelser, hvor en statslig enhed eller en statsejet virksomhed er skyldner. I 2021 vedtog parlamentet udkastet til lov om reform af håndhævelsen af retsafgørelser ved førstebehandlingen.

I slutningen af 2019 blev der iværksat en ambitiøs reform af **anklagemyndigheden**. Reformens centrale element var screeningen af alle 11 700 anklagere på centralt, regionalt og lokalt plan baseret på kriterier for professionalisme og integritet. 30 % af anklagerne bestod ikke attestationsproceduren og måtte forlade tjenesten. Der blev indledt omkring 2 000 retssager om resultatet af den individuelle attestation, og de fleste af disse sager er under behandling. I 2021 lykkedes det rigsadvokaten at gennemføre en ny procedure for en gennemsigtig og meritbaseret udvælgelse af anklagere på ledelsesniveau. I 2022 blev der sat gang i arbejdet med at gøre denne midlertidige procedure til en permanent procedure og med at forbedre disciplinærsystemet for anklagere.

b) Bekæmpelse af korruption

Forebyggelse og bekæmpelse af korruption har stået særlig højt på den ukrainske reformdagsorden siden *Euromaidanrevolutionen*. Øget gennemsigtighed og forebyggende foranstaltninger har givet håndgribelige resultater med hensyn til at mindske mulighederne for korruption på tværs af forskellige sektorer. Der er dog stadig mange udfordringer. Korruption er stadig et alvorligt problem, der kræver fortsat opmærksomhed, da den medfører betydelige

⁴ Ifølge en rapport fra Europarådets Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen.

omkostninger for statsbudgettet, erhvervslivet og befolkningen, afskrækker indenlandske og udenlandske investeringer og undergraver retsstatsprincippet.

Landet er part i alle vigtige internationale konventioner om bekæmpelse af korruption, herunder De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC). Flere anbefalinger fra relevante internationale og regionale overvågningsmekanismer til bekæmpelse af korruption, herunder Greco, er endnu ikke blevet efterkommet. Alle former for korruption er strafbare, herunder ulovlig berigelse, og lovene regulerer interessekonflikter, beskytter whistleblowere og sikrer gennemsigtig offentlig finansiering af partier. Efter en inklusiv udarbejdelsesproces blev der udformet en ny **national strategi for bekæmpelse af korruption** med fokus på relevante sektorer, selv om den endelige vedtagelse af *Verkhovna Rada* endnu ikke er gennemført. Integritetsplaner og en etisk kodeks er på plads i centrale dele af den offentlige forvaltning og retsvæsenet, og håndhævelsen heraf sikres gradvist gennem interne kontrolenheder og respektive disciplinære organer.

Det er lykkedes Ukraine at gennemføre omfattende reformer for at forebygge korruption og beskytte statsbudgettet, især i forbindelse med offentlige udbud, levering af offentlige tjenesteydelser, energi, bankvæsen og sundhedssektoren. Undersøgelser har vurderet, at disse foranstaltninger har ført til reelle besparelser svarende til 6 % af det årlige BNP. I 2016 blev der sat gennemsigtige og omfattende elektroniske systemer i drift til formueangivelse for offentligt ansatte. Det giver mulighed for automatisk kontrol af og offentlig adgang til de indgivne angivelser. Tilsvarende blev der indført et nyt internationalt prisvindende elektronisk system for offentlige udbud, Pro-Zorro (og dets spinoff Pro-Zorro Sale) for at gøre hidtil uigennemsigtige udbudsprocedurer mere gennemsigtige. Ifølge pålidelige kilder har disse systemer årligt medført besparelser på 1 % af BNP og ventes at fortsætte hermed.

Efter 2014 spillede det ukrainske civilsamfund og det internationale samfund en central rolle i oprettelsen af **specialiserede korruptionsbekæmpende institutioner**, nemlig det nationale kontor for bekæmpelse af korruption (NABU), den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse (SAPO), det nationale agentur for forebyggelse af korruption (NAPC), agenturet for inddrivelse og forvaltning af aktiver (ARMA) og den højststående domstol til bekæmpelse af korruption (HACC). Disse institutioner har omfattende mandater, der er i overensstemmelse med internationale standarder, og fungerer i stigende grad uafhængigt, og de nødvendige ressourcer er stort set på plads, mens koordineringen mellem agenturer kan forbedres. Nogle af disse agenturer påbegyndte vellykkede operationer tidligere (f.eks. NABU og HACC) end andre (f.eks. SAPO og NAPC). Det er fortsat helt afgørende, at de korruptionsbekæmpende institutioner er uafhængige. Deres ledere bør udvælges ved hjælp af gennemsigtige og kompetencebaserede udvælgelsesprøver, hvor også potentielle kandidaters integritet kontrolleres. Det er især vigtigt hurtigst muligt at afslutte udnævnelsen af en ny chef for SAPO ved at certificere den udpegede vinder af udvælgelsesprøven og foretage udvælgelsen og udnævnelsen af direktøren for NABU.

Når det kommer til forebyggelse, beskæftiger NAPC sig med interessekonflikter, kontrol af angivne aktiver, revision af politiske partiers udgifter og beskyttelse af whistleblowere. For så vidt angår retshåndhævelse er NABU blandt de mest betroede institutioner og har i stigende grad udviklet sin institutionelle kapacitet og en proaktiv holdning til at håndtere påstande om korruption, der involverer højststående embedsmænd. NABU, SAPO og HACC har udrullet et moderne e-sagsstyringssystem for at lette efterforskningen og domfældelsen i korruptionssager på højt niveau. Oprettelsen af HACC i 2019 gennem en gennemsigtig og meritbaseret rekruttering af dommere og personale har i høj grad lettet de korruptionsbekæmpende institutioners arbejde og ført til en generelt mere effektiv domfældelse i korruptionssager.

Selv om Ukraine har opnået bemærkelsesværdige resultater med forebyggelse af korruption, er det nødvendigt at styrke bekæmpelsen af korruption betydeligt. Antallet af højtstående embedsmænd, der retsforfølges for korruption, er fortsat begrænset. Der er undertiden mangel på uvildighed i efterforskningen af korruption, og de retshåndhævende myndigheder oplever politisk indblanding.

Med hensyn til **resultaterne** af korruptionssager på højt niveau har HACC siden 2019 afsagt i alt 72 domme, hvoraf 39 er endelige domfældelser, herunder mod parlamentsmedlemmer, dommere, anklagere, medlemmer af lokalråd og ledere af statsejede virksomheder.

En såkaldt antioligarklov blev undertegnet i november 2021 med det strategiske formål at begrænse oligarkers overdrevne indflydelse ved at reducere deres rolle i Ukraines økonomiske, politiske og offentlige liv. Gennemførelse af relevant lovgivning er afgørende.

c) Organiseret kriminalitet

Der blev gennemført en større reform af politiet i 2019. Formålet var at øge offentlighedens tillid til politiet og styrke politiets evne til at håndtere organiseret kriminalitet. Der blev oprettet specialiserede politienheder for at håndtere terrorisme, cyberkriminalitet og stoffer. Indenrigsministeriet fungerer som national koordinator for bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Politiet lider dog stadig under utilstrækkeligt udstyr og manglende ekspertise til at foretage komplekse finansielle efterforskninger. Politireformen skal fortsættes, herunder indførelsen af et reelt professionelt ledelsessystem.

Ukraine har ratificeret De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet samt protokollerne hertil om menneskehandel og smugling af migranter. Landets lovgivning om **bekæmpelse af hvidvask af penge** afspejler delvist Den Finansielle Aktionsgruppes (FATF) standarder og relevant international lovgivning, men der er stadig udestående anbefalinger fra Europarådets Ekspertkomité for Evaluering af Foranstaltninger til Bekæmpelse af Hvidvaskning af Penge og Finansiering af Terrorisme (Moneyval), hvilket er grunden til, at Ukraine har rapporteret til Moneyval efter en udvidet opfølgingsprocedure. Der er behov for yderligere reformer for at forbedre Ukraines overholdelse af FATF's standarder, især dem, der vedrører virtuelle aktiver, reelt ejerskab og tilsyn med ikkebankmæssige virksomheder og erhverv. Der bør ske fremskridt med hensyn til efterforskning og strafferetlig forfølgning af omfattende systemer for hvidvask af penge. Det er afgørende at etablere en omfattende ramme for bekæmpelse af økonomisk kriminalitet og hvidvask af penge og sikre en effektiv gennemførelse heraf for at imødegå de betydelige risici, de udgør. Der er oprettet et agentur for inddrivelse og forvaltning af aktiver (ARMA), men agenturet har ikke haft en permanent leder siden udgangen af 2019. Lovgivningen vedrørende forvaltning af beslaglagte aktiver bør forbedres, og der bør vedtages en relevant national strategi for inddrivelse af aktiver.

På nationalt plan har Ukraine godkendt en strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet i 2020, og handlingsplanen for strategien er under udarbejdelse og yderligere godkendelse. I 2022 blev der vedtaget en regeringsforordning om trusselsvurderinger af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA), og der blev i hele landet lanceret regionale taskforces til trusselsvurdering af organiseret kriminalitet (ROCTAF).

Ukraine har indgået en samarbejdsaftale med Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol), en operationel og strategisk aftale med Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og et aftalememorandum med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA). Ukraine deltager aktivt i den europæiske tværfaglige platform

mod kriminalitetstrusler (EMPACT) og er medlem af Interpol. Landet deltager i fælles efterforskningshold med bistand fra Eurojust.

Ukraine befinder sig i et vigtigt knudepunkt for smugling af ulovlige varer til EU, herunder narkotika og våben. Ulovlig skovhugst har været udbredt, og på trods af de bestræbelser, der er gjort i de senere år, er der stadig ulovlig handel med tømmer. Ukraine er også et oprindelses-, transit- og bestemmelsesland for menneskehandel. Antallet af afsluttede strafferetlige efterforskninger vedrørende forbrydelser begået af organiserede grupper og kriminelle organisationer er steget langsomt i de seneste år, men er stadig relativt lavt (2021: 499 sager, 2020: 377 sager, 2019: 293 sager), især relateret til påstande om menneskehandel (2021: 45 sager, 2020: 57 sager, 2019: 10 sager).

Samlet set skal reformen af retshåndhævelsesmiljøet fortsættes på grundlag af en overordnet strategisk plan.

1.4. Grundlæggende rettigheder

a) Internationale rammer

Ukraine har ratificeret de vigtigste internationale menneskerettighedsinstrumenter, og landets nationale retlige og institutionelle rammer for **grundlæggende rettigheder** følger i store træk europæiske og internationale standarder. Landet har ikke ratificeret konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen).

b) Retlige og institutionelle rammer

De retlige og institutionelle rammer for grundlæggende rettigheder er på plads, og lovgivningen følger generelt de europæiske og internationale standarder. Gennemførelsen bør dog forbedres, og kapaciteten i de institutioner, der er ansvarlige for beskyttelse og håndhævelse af menneskerettighederne og gennemførelsen af eksisterende strategier og handlingsplaner, er fortsat begrænset. Dette hindrer undertiden en effektiv håndhævelse af menneskerettighederne.

I 2021 vedtog Ukraine en ny **national strategi for menneskerettigheder 2021-2023** og en **handlingsplan** for at styrke bestræbelserne på at tilpasse landets offentlige forvaltningsstrukturer og procedurer til de internationale rammer.

Ombudsmandsinstitutionen – det ukrainske parlaments menneskerettighedskommissær – er udpeget som national menneskerettighedsinstitution og akkrediteret med A-status af Den Globale Alliance af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner, da den i vid udstrækning overholder Parisprincipperne.

c) Centrale spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder

Landet har 501 domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er underlagt en skærpet tilsynsprocedure i afventning af deres fuldbyrdelse. Størstedelen af sagerne er repetitive og vedrører krænkelser af retten til effektive retsmidler, varigheden af straffesager, dårlig behandling, herunder dårlige forhold under frihedsberøvelse, varigheden af varetægtsfængsling og retten til frihed og sikkerhed.

Ukrainske borgere har **ytringsfrihed**, og der er et dynamisk offentligt rum for civilsamfundet. **Mediefriheden** er også blevet væsentligt forbedret i de seneste år, særligt takket være onlinemedier. Medier, der kontrolleres af oligarker, har uforholdsmæssig stor indflydelse, navnlig i tv-segmentet. Ukraine har generelt fundet en god balance mellem bevarelsen af mediefriheden og foranstaltningerne mod omfattende russiske hybride og massive desinformationsangreb, der mangedobles af visse lokale medier.

Den ukrainske forfatning garanterer beskyttelse mod **forskelsbehandling**, og straffeloven og anden straffelovgivning indeholder selvstændige bestemmelser om **hadforbrydelser**. Seksuel orientering og kønsidentitet anerkendes dog ikke som beskyttede grunde i lovgivningen om bekæmpelse af forskelsbehandling. Den lovgivning, der er nødvendig for at tilpasse sig gældende EU-ret, er identificeret i den nationale strategi for menneskerettigheder 2021-2023, men er endnu ikke gennemført.

Ukraine gør gradvist fremskridt med sin **ligestillingsdagsorden** med øget politisk repræsentation af kvinder (20,5 % af de parlamentarikere, der blev valgt i 2019, er kvinder), selv om der stadig er en lønforskel mellem kønnene, idet kvinder i 2019 samlet set tjente 23 % mindre end mænd i gennemsnit. Ukraine har ikke ratificeret Istanbulkonventionen, og kønsbaseret vold er fortsat et problem. Der er stigende tolerance over for og accept af lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner, interkønnede og queerpersoner (**LGBTIQ**) i det ukrainske samfund, og de retshåndhavende myndigheder støtter beskyttelsen af LGBTIQ-arrangementer.

Ukraine har taget forskellige retlige initiativer til at forbedre **børns rettigheder** og har ratificeret FN's konvention om barnets rettigheder samt tiltrådt de tre valgfrie protokoller til konventionen. Landet har også godkendt Paristilsagnene om beskyttelse af børn mod ulovlig rekruttering til eller brug i væbnede grupper. Samtidig har Ukraine en af de højeste andele af institutionaliserede børn i verden (ca. 1,5 % af alle børn), hvilket er et alvorligt problem, som skal tackles hurtigst muligt. Der er heller ikke de nødvendige midler til at hjælpe personer med handicap (omkring 6 % af befolkningen), og der skal gennemføres en afinstitutionaliseringsproces for at gå over til en samfundsbase ret pleje af personer med handicap.

Rettighederne for personer, der tilhører **mindretal**, er forfatningsmæssigt sikret i Ukraine. Respekten for rettighederne for personer, der tilhører nationale mindretal, med hensyn til uddannelse og sprog og deres repræsentation i valgte organer på alle niveauer i det offentlige liv skal sikres ved fuldt ud at gennemføre anbefalingerne fra Europarådets Venedigkommission om uddannelsesloven og gennemføre anbefalingerne om statens sproglovgivning og tage hensyn til den seneste overvågningscyklus i rammekonventionen om nationale mindretal. Selv om Ukraine har taget skridt til at gennemføre Venedigkommissionens anbefalinger, er landet nødt til at færdiggøre sin reform af de retlige rammer for nationale mindretal og vedtage effektive gennemførelsesmekanismer.

Tidligere mangler i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af **tortur og mishandling** begået af de retshåndhavende myndigheder er ved at blive afhjulpet med oprettelsen i oktober 2019 af afdelingen for proceduremæssigt tilsyn med straffesager vedrørende tortur og andre alvorlige overtrædelser begået af retshåndhavende myndigheder i anklagemyndigheden. Retsvæsenet i Ukraine er underbemandet, hvilket forhindrer, at retssager afsluttes inden for en rimelig frist, og fører til mangel på effektive retsmidler for ofre for alvorlige forbrydelser. Derudover har straffesystemet ikke tilstrækkelige ressourcer, og forholdene i fængslerne er dårlige.

2. ØKONOMISKE KRITERIER

Denne vurdering er baseret på Københavnskriterierne vedrørende en fungerende markedsøkonomi og evnen til at klare konkurrencepresset og markeds kræfterne i Unionen⁵.

2.1. Fungerende markedsøkonomi

BNP pr. indbygger i Ukraine svarede til 29,8 % af EU-gennemsnittet i 2020. Regeringen har opnået tilfredsstillende resultater med hensyn til at gennemføre generelt sunde makroøkonomiske politikker på baggrund af et vellykket samarbejde på mellemlang sigt med internationale partnere og stærk modstandsdygtighed siden den russiske angrebskrig (og det er bemærkelsesværdigt, hvordan regeringen fortsat har sikret makroøkonomisk stabilitet også under krigen). Den økonomiske og politiske udvikling er imidlertid blevet bremset af en noget uensartet gennemførelse af strukturreformer, hvilket ofte afspejler manglende politisk konsensus og jævnlig indblanding fra særinteresser, som har forsinket reformerne, f.eks. målet om at forbedre erhvervs klimaet, styrke de offentlige finansers ansvarlighed eller lovgivning om miljø- og klimaindsats.

De ukrainske myndigheder har faktisk vist et stærkt engagement i at føre stabilitetsorienterede makroøkonomiske politikker siden *Euromaidanrevolutionen*. Regeringen har foretaget en ambitiøs finanspolitisk konsolidering, der har halveret det offentlige underskud til omkring 2 % af BNP i gennemsnit siden 2015 og har formået at dæmme op for den negative indvirkning, som den covid-19-drevne recession har haft på de offentlige finanser. Støttet af en kraftig nominal BNP-vækst blev holdbarheden af den offentlige gæld forbedret betydeligt, da gældskvoten faldt med mere end 30 procentpoint til under 50 % af BNP i 2021. Ukraines nationalbank indførte i 2016 rammer for inflationsmål og forvaltede dem derefter godt, hvorved stabiliteten i det fleksible valutakurssystem blev bevaret, og tilliden til den nationale valuta blev forbedret. Krigen skaber imidlertid nye udfordringer i forhold til inflationen, som i løbet af de seneste fem år var faldet markant til 2,7 % i 2020, før den nåede op på 9,4 % i 2021. Kronisk lave niveauer for indenlandske og udenlandske investeringer forklarer den forholdsvis begrænsede økonomiske vækst på ca. 3 % om året i de fire år før pandemien og den efterfølgende vedvarende relative forskel i forhold til levestandarden i EU.

Vedvarende store svagheder i erhvervs klimaet er den primære årsag til manglen på investeringer. I 2019 var Ukraine rangeret som nr. 85 i Det Verdensøkonomiske Forums globale konkurrenceindeks, primært på grund af svage institutioner, den høje forekomst af markedsdominans og en ineffektiv politik til monopolbekæmpelse. Ikke desto mindre førte annulleringen af næsten en femtedel af de retsakter, der blev revideret i perioden 2016-2020, til visse fremskridt med hensyn til deregulering. På trods af at regelbyrden er begrænset, og der ikke er nogen væsentlige juridiske hindringer for markedsadgang, er korrupsionen udbredt, hvilket i kombination med et domstolssystem, der endnu ikke er fuldt ud moderniseret, fører til, at håndhævelsen af kontrakter er utilstrækkelig, hvilket igen hæmmer iværksætter og grænseoverskridende forretningsforbindelser. På trods af stor usikkerhed i skønnene og forbedringer gennem de seneste år er den uformelle økonomis andel fortsat betydelig og kan nå helt op på en tredjedel af den økonomiske aktivitet i Ukraine.

Med mere end 3 500 statsejede virksomheder på centralt regeringsniveau, der tegner sig for en tiendedel af produktionen og omkring 18 % af beskæftigelsen, er statens fodaftryk i Ukraine

⁵ Det bør ikke glemmes, at den høje grad af usikkerhed i forbindelse med den igangværende krig og dens konsekvenser påvirker pålideligheden af denne vurdering, som i vid udstrækning er baseret på tilgængelige data (fra før krigen).

betydeligt, mens statsejede virksomheder også modtager statsstøtte. Der er gjort gode fremskridt med reformen af de statsejede virksomheders virksomhedsledelse med hensyn til at tilpasse den i overensstemmelse med internationale standarder for at sikre en uafhængig, professionel og gennemsigtig profitorienteret ledelse. I denne forbindelse blev Privatbank nationaliseret i 2016 som følge af massiv svig. Den gennemsnitlige egenkapitalforrentning i statsejede virksomheder lå dog fortsat på 0,3 % i 2019⁶ sammenlignet med 8 % i den private sektor. Den forholdsvis vellykkede privatisering af små ejendomme og produktionsaktiver, især gennem elektroniske auktioner, er endnu ikke blevet en katalysator for omfattende privatisering.

Stabiliteten i den finansielle sektor er blevet styrket af lovgivnings- og tilsynsreformen siden bankkrisen i 2014-2016 understøttet af en betydelig reduktion af misligholdte lån fra 58 % i 2017 til 30 % i 2021 og rekapitaliseringen af bankerne til et komfortabelt niveau. Med en markedsandel på næsten 50 % i de seneste fem år dominerer de fire statsejede banker banksektoren. Alligevel er den finansielle formidling stadig lav, idet banklån til den private sektor kun udgjorde 19 % af BNP i 2021. Kapitalmarkederne og finansiell formidling uden for banksektoren befinder sig på et meget tidligt udviklingsstadium og tilbyder ikke virksomhederne realistiske finansieringsmuligheder. Efter Ruslands angrebskrig traf Ukraines nationalbank passende foranstaltninger til at beskytte bankernes likviditet og tilliden til systemet.

En gammel utidssvarende lovgivning, som mangler fleksibilitet, har stået i vejen for et velfungerende arbejdsmarked. Omkring 3 mio. mennesker, eller næsten 20 % af alle beskæftigede, var i uformel beskæftigelse i 2021. Arbejdsløsheden forblev forholdsvis lav på omkring 9 % i de seneste år, og konjunktursvingningerne har ikke haft nogen større indvirkning på den. Den økonomiske aktivitet lå et godt stykke over visse sammenlignelige lande i regionen, og har været relativt uændret på omkring 62 % (56 % for kvinder) siden 2014 på baggrund af en betydelig udvandring af arbejdskraft. Faktisk boede og arbejdede ca. 2,5 mio. ukrainere, svarende til næsten 15 % af den samlede beskæftigelse, i udlandet ifølge skøn fra 2019. Denne udvandring af arbejdskraft medførte de betydelige pengestrømme, der konsekvent oversteg tilstrømningen af direkte udenlandske investeringer med næsten fire gange.

2.2. Evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i EU

Takket være et veludviklet uddannelsessystem er læse- og skrivefærdigheden på næsten 100 %, og Ukraine klarede sig gennemsnitligt ret pænt i PISA-undersøgelsen i 2018, hvor landet blev nr. 40 ud af 78 lande. På trods af de betydelige offentlige udgifter i sektoren (5,7 % af BNP i 2021) og en andel af bruttoindskrivning på videregående uddannelser på over 80 % kunne læseplanerne og den overordnede kvalitet i højere grad være bedre tilpasset arbejdsmarkedets behov. Udgifterne til forskning og udvikling, som for det meste er koncentreret i den offentlige sektor og har været faldende i de seneste ti år til under 0,5 % i 2020, var fortsat utilstrækkelige til at øge den menneskelige kapital på en bæredygtig måde.

Allerede før de voldsomme ødelæggelser, som den russiske angrebskrig har forårsaget, afspejlede tilstanden af den fysiske infrastruktur i Ukraine en vedvarende lav grad af generel kapitalakkumulering med en gennemsnitlig investeringskvote på omkring 17 % af BNP siden *Euromaidanrevolutionen*. Krigens ødelæggelser er omfattende og beløber sig til hundredvis af milliarder euro. Efter krigen vil det være afgørende ikke blot at genoprette det, der var, men

⁶ Fraregnet den meget rentable Naftogaz (den største statsejede virksomhed i Ukraine med et nationalt monopol i olie- og gassektoren).

også at "genopbygge bedre" med en klar forbindelse til den brede reformdagsorden på Ukraines vej til EU for at muliggøre Ukraines grønne og digitale omstilling. Vejlængde og elproduktion pr. indbygger udgjorde henholdsvis 48 % og 57 % af EU-gennemsnittet i 2020. Graden af slid på eldistributionsnettene blev vurderet til næsten 50 %. På trods af den betydelige vækst i IKT-sektoren i de seneste år anvender de fleste virksomheder kun simple digitale værktøjer og teknologier.

Med et moderat diversificeringsniveau har strukturen i den ukrainske økonomi kun ændret sig lidt siden 2014 og var fortsat koncentreret i sektorer med lav merværdi. Fremstillingssektorens andel af BNP faldt fra 12,2 % i 2014 til 10,3 % i 2021. Handel (13,8 % af BNP), landbrug (10,8 % af BNP) og minedrift (6,7 % af BNP) var de tre andre vigtigste sektorer i 2021. Samtidig tegnede handel, landbrug og industri sig for næsten 60 % af beskæftigelsen, hvilket tyder på en lavere arbejdsproduktivitet i forhold til de øvrige dele af økonomien.

Den generelle åbenhed i økonomien er faldet i de seneste år, hvor international handel med varer og tjenesteydelser som andel af BNP er faldet med næsten en fjerdedel siden 2015 til 82,6 % af BNP i 2021. Alligevel er der sket fremskridt med den økonomiske integration med EU takket være gennemførelsen af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde. Ukraines eksport til EU var blevet udvidet siden 2015, også med hensyn til antallet af eksporterende virksomheder (14 238 eksporterende virksomheder i 2021, dvs. 22 % flere end i 2015). Andelen af eksport til EU, som hovedsagelig bestod af landbrugsprodukter, metaller og mineraler, blev øget fra 28 % i 2015 til 36 % i 2021. Andelen af import fra EU, som hovedsagelig bestod af maskiner, kemikalier og mineraler, blev også styrket fra 36 % i 2015 til 41 % i 2021. Som medlem af WTO siden 2008 har Ukraine en relativt åben handelspolitik.

3. EVNEN TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED MEDLEMSKAB

Ukraines evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab er blevet vurderet på grundlag af følgende indikatorer:

- Forpligtelserne i associeringsaftalen og det vidtgående og brede frihandelsområde og gennemførelsen heraf
- Graden af vedtagelse, gennemførelse og håndhævelse af gældende EU-ret uden for associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde.

Associeringsaftalen mellem EU og Ukraine, herunder det vidtgående og brede frihandelsområde, hører til en ny generation af associeringsaftaler, som EU har indgået med sine partnerlande. 21 af bilagene/tillæggene indeholder lister over specifikke dele af gældende EU-ret med en detaljeret tidsplan for gennemførelse fra 2 til 10 år. Aftalen omfatter dermed en væsentlig del af gældende EU-ret. Ukraines stærke engagement i gennemførelsen af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde har ført til øget bilateralt samarbejde og gradvis økonomisk integration med Den Europæiske Union i en lang række sektorer. Aftalens dynamiske karakter er blevet udnyttet gennem ajourføringen af bilagene til også at omfatte nyere EU-ret, end der oprindeligt var medtaget i aftalen. Følgende bilag er for nylig blevet ajourført: Bilag XXVII om energi, bilag XXI om offentlige udbud, bilag V om sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger og bilag XVII om tjenesteydelser i 3 sektorer: telekommunikation, post- og kurertjenester samt international søtransporttjenesteydelser. Der er opnået foreløbig enighed om bilag XXXI om klimaindsats, bilag XV om tilnærmelse af toldlovgivningen og bilag XLIV om finansielt samarbejde og bekæmpelse af svig.

I 2020 indledte EU og Ukraine en omfattende gennemgang af resultaterne af aftalens mål i henhold til artikel 481 i associeringsaftalen med henblik på fuldt ud at udnytte potentialet i associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde.

Associeringsaftalen mellem EU og Ukraine udgør en omfattende institutionel struktur for bilateral dialog og overvågning af processen med gradvis tilnærmelse og gennemførelse af Ukraines lovgivning til gældende EU-ret. Dette omfatter årlige topmøder på højeste politiske plan, associeringsrådet, associeringsudvalget og associeringsudvalget i dettes handelssammensætning, særlige underudvalg på fem områder samt seks særlige klyngeunderudvalg, der dækker næsten alle kapitler i gældende EU-ret. De skridt, som den ukrainske regering har taget for at gennemføre aftalen, bekræfter også dens evne til at gennemføre den relevante gældende EU-ret, herunder indførelse af en passende interinstitutionel koordineringsramme. I 2016 blev der oprettet en vicepremierminister for EU og euro-atlantisk integration i kombination med et reformeret regeringskontor for koordinering af europæisk og euro-atlantisk integration i ministerkabinetet. Der er blevet udpeget viceministre med ansvar for spørgsmål vedrørende europæisk integration på tværs af flere på hinanden følgende regeringer i alle ministerier.

Ukraines gennemførelse af gældende EU-ret er dokumenteret i EU's årlige rapporter om gennemførelse af associeringen, der er blevet offentliggjort årligt siden 2016⁷. Ukraine offentliggør også sin egen rapport.

EU's medlemsstater har været tæt involveret i gennemførelsen af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde gennem associeringsrådet og associeringsudvalget. Der vedtages fælles holdninger for associeringsrådet, og der vedtages en detaljeret kommenteret dagsorden for associeringsudvalget. Det Parlamentariske Associeringsudvalg EU-Ukraine inddrager Europa-Parlamentet og det ukrainske parlament i gennemførelsen af aftalen. Civilsamfundet overvåger også gennemførelsen via civilsamfundsplatformen EU-Ukraine.

Efter vedtagelsen af den reviderede udvidelsesmetode⁸ er gældende EU-ret med henblik på EU's udvidelsespolitik struktureret omkring seks tematiske klynger. Gældende EU-ret i disse klynger er i vid udstrækning omfattet af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde. Ukraine har gradvist tilnærmet sig den gældende EU-ret, der er omfattet af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde, og har generelt opnået tilfredsstillende resultater med hensyn til gennemførelsen, selv om fremskridtene er uregelmæssige, og der har været hyppige forsinkelser i opfyldelsen af de ambitiøse tidsfrister i associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde. I afventning af en fuldstændig analyse af alle kapitler, som udføres på et senere tidspunkt i processen, gives der i nedenstående analyse eksempler på kapitler i de klynger, hvor Ukraine har opnået særligt gode resultater, og det fremhæves, på hvilke områder der har været begrænset tilnærmelse til gældende EU-ret.

Klyngen "**grundlæggende principper**" omfatter gældende EU-rets kapitler om *retsvæsen og grundlæggende rettigheder, retfærdighed, frihed og sikkerhed, offentlige indkøb, statistikker og finanskontrol*. Denne klynge er primært blevet vurderet under afsnittet om politiske og økonomiske kriterier.

⁷ SWD(2020) 329 final.

⁸ COM (2020) 57 final.

Klyngen "**det indre marked**" omfatter gældende EU-rets kapitler om *fri bevægelighed for varer, fri bevægelighed for arbejdstagere, etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, fri bevægelighed for kapital, selskabsret, intellektuel ejendomsret, konkurrencepolitik, finansielle tjenesteydelser og forbruger- og sundhedsbeskyttelse*. I denne klynge blev der opnået særligt gode resultater, f.eks. inden for *fri bevægelighed for varer*. Ukraine har gjort gode fremskridt med tilpasningen til gældende EU-ret inden for tekniske handelshindringer med et mål om at overholde EU's standarder for produktsikkerhed. Dette gjorde det muligt at indlede forberedelserne til en fremtidig aftale om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industrivarer (AOG) i tre sektorer, for hvilke en foreløbig vurdering er i gang.

Der blev også opnået gode resultater på *konkurrenceområdet*. Ukraine har indført en konkurrencelov, som indeholder et sæt standardregler, der svarer til de fleste kartellove i EU. Derudover har den ukrainske konkurrencemyndighed i de seneste år forbedret sin sagsbehandlingspraksis betydeligt med henblik på at tilpasse sig EU's lovgivning og praksis på konkurrenceområdet. Den nuværende lov om statsstøtte danner grundlag for kontrol med statsstøtte, men den skal tilpasses yderligere.

Der er andre områder i klyngen, hvor tilnærmelsen til gældende EU-ret stadig er begrænset. Dette gælder f.eks. området *intellektuelle ejendomsrettigheder*. Der blev vedtaget en række nye love i 2019 og 2020: om varemærker og design, om patenter, om geografiske betegnelser og om grænseforanstaltninger inden for intellektuelle ejendomsrettigheder. Der er især behov for en yderligere indsats med hensyn til gennemførelse og håndhævelse.

Klyngen "**konkurrenceevne og inklusiv vækst**" omfatter gældende EU-rets kapitler om *informationssamfundet og medier, beskatning, økonomisk og monetær politik, socialpolitik og beskæftigelse, erhvervs- og industripolitik, videnskab og forskning, uddannelse og kultur samt toldunionen*. I denne klynge blev der opnået særligt gode resultater, f.eks. inden for *informationssamfundet og medier*, hvor Ukraine gennemførte en dybtgående sektorreform og tilnærmelse til gældende EU-ret om det digitale indre marked. Ukraine har vedtaget love om regulering af elektronisk kommunikation og telekommunikation og har håndhævet disse love fra begyndelsen af 2022. Tilpasningen til EU's lovgivning om audiovisuelle medier er endnu ikke afsluttet, navnlig med hensyn til medietilsynsmyndighedens rolle, gennemsigtighed i medieejerskab og lige markedsvilkår.

Der blev også opnået gode resultater på *toldområdet*. Ukraine har vedtaget den nødvendige lovgivning for at opfylde kravene og tilslutte sig konventionerne om den fælles forsendelsesprocedure og om forenkling af formaliteterne i samhandelen og til at gennemføre programmet for autoriserede økonomiske operatører, der åbner for fordele i forbindelse med toldklareringsprocedurer og lettelse af samhandelen. Forhandlingerne om ajourføringen af bilag XV vedrørende gennemførelsen af lovgivningen i den nye EU-toldkodeks blev afsluttet med positivt resultat. Ukraines associering med Horisont Europa og forsknings- og uddannelsesprogrammet for Euratom er et velegnet instrument til at opnå integration med EU's praksis inden for *forskning og innovation*.

Der er andre områder i klyngen, hvor tilnærmelsen til gældende EU-ret stadig er begrænset, f.eks. inden for *socialpolitik og beskæftigelse*.

Klyngen "**den grønne dagsorden og bæredygtig konnektivitet**" omfatter gældende EU-rets kapitler om *transportpolitik, energi, transeuropæiske net samt miljø og klimaændringer*. I denne klynge blev der opnået særligt gode resultater på *energiområdet* med hensyn til etableringen af landets elektricitets- og gasmarkeder, herunder adskillelse og certificering af

gas- og eltransmissionsnetoperatørerne. Ukraine har også gennemført en strukturel ændring af sin udformning af el- og gasmarkedet på grundlag af EU-regler. Ukraines medlemskab af Energifællesskabet har sat skub i processen med tilnærmelse af lovgivningen. Rammelovgivningen om energieffektivitet dækker væsentlige dele af gældende EU-ret. Det gode arbejde på dette område gjorde det muligt for Ukraine at blive tilsluttet EU's elnet i marts 2022 og nå til enighed om en gradvis stigning i eksporten af elektricitet på klare tekniske betingelser, der skulle opfyldes. Ukraine har et enormt potentiale for produktion af vedvarende energi og udvikling af en ren brintøkonomi. Dette vil alt sammen bidrage til at mindske energiafhængigheden af russiske fossile brændstoffer i overensstemmelse med REPowerEU-planen og afbøde likviditetsproblemer i energisektoren. Gruppen på Højt Plan vedrørende Energimarkedet vil yderligere fremskynde de nødvendige reformer og samtidig sikre den regionale forsyningssikkerhed og bane vejen for fremtidig handel med elektricitet og vedvarende brint samt genopbygning af energisystemet under REPowerUkraine-initiativet. I denne klynge har den strategiske dialog på højt plan med Ukraine om *den europæiske grønne pagt*⁹ og Ukraines grønne omstilling, som blev lanceret i 2021, vist, at der på højt niveau i den ukrainske regering er interesse for og tilslutning til den grønne dagsorden. Dette er en forudsætning for landets grønne omstilling og for at nå dets nye klimamål i overensstemmelse med målene i Parisaftalen. Dialogen har også vist, at der skal gøres en betydelig indsats for at sikre lovgivningsmæssig tilpasning til f.eks. gældende EU-ret inden for klima og miljø samt for at sikre tilstrækkelig administrativ, finansiel og organisatorisk kapacitet til at gennemføre og håndhæve den.

Der er andre områder i klyngen, hvor tilnærmelsen til gældende EU-ret stadig er begrænset, f.eks. inden for *transport*, hvor kun omkring en tredjedel af den relevante gældende EU-ret er blevet gennemført. Der er kun opnået betydelige resultater på nogle områder af afgørende betydning for reformen af transportsektoren, bl.a. gennem vedtagelsen af lovgivning om indre vandveje og om multimodal transport. Transportdialogen har siden 2018 bidraget til at udbyde konnektiviteten og støtte tilnærmelsen. Gennemførelsen af aftalen mellem EU og Ukraine om et fælles luftfartsområde, der blev undertegnet i oktober 2021, vil føre til en gradvis harmonisering af ukrainsk lovgivning med EU's luftfartsregler og -standarder.

Klyngen "**ressourcer, landbrug og samhørighed**" omfatter gældende EU-rets kapitler om *landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik, fiskeri, regionalpolitik og koordination af strukturinstrumenter samt finansielle og budgetmæssige bestemmelser*. I denne klynge blev der opnået særligt gode resultater, f.eks. på området for fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik. Sundheds- og plantesundhedssektoren skiller sig ud som det mest omfattende og komplekse område i associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde. Ukraine har en særlig høj tilpasning af lovgivning inden for fødevarerikkerhed, dyre- og plantesundhed. Det ansvar, der følger af den ajourførte lovgivning, deles tydeligt mellem den offentlige og den private sektor for at sikre markedsføring af produkter med passende sikkerhed, både på det nationale marked – hvilket forbedrer ukrainske forbrugeres tillid til ukrainske produkter – men også til eksport, herunder til EU. Ukraine arbejder tæt sammen med regionale *fiskeriforvaltningsorganisationer* for at tilpasse sin relevante lovgivning til gældende EU-ret og internationale standarder. Landet er begyndt at gennemføre visse nøglemekanismer for *regionalpolitikken*.

Tilnærmelsen til gældende EU-ret inden for *landbrug og udvikling af landdistrikter* er begrænset.

⁹ COM(2019) 640 final.

Klyngen "**eksterne forbindelser**" omfatter *eksterne forbindelser og udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik*. Ukraine har generelt opnået gode resultater med hensyn til tilpasningen til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske holdninger. Tilpasningen til relevante erklæringer fra den højtstående repræsentant på EU's vegne og Rådets afgørelser var på 79 % i 2021 (2020: 81 %, 2019: 63 %, 2018: 46 %, 2017: 80 %). Ukraine var en aktiv bidrager til EU NAVFOR Atalanta mellem november 2010 og november 2011 (levering af en flådeofficer) og i januar-februar 2014 (levering af en fregat). Ukraine har også bidraget til EU-kampgrupper ved forskellige lejligheder mellem 2011 og 2020 og var i gang med forberedelserne til deltagelse i EUFOR ALTHEA-missionen, hvilket i sidste ende ikke var muligt på grund af Ruslands krig mod Ukraine. Der er mulighed for at styrke samarbejdet yderligere inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) og opnå større konvergens med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), bl.a. med hensyn til EU's holdninger. Ukraine mangler stadig at opfylde sit tilsagn i henhold til associeringsaftalens artikel 8 om at ratificere Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol.

4. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Ukraine er et vitalt parlamentarisk-præsidentielt demokrati med konkurrenceprægede valg på nationalt og lokalt plan baseret på en omfattende forfatningsmæssig, lovgivningsmæssig og institutionel ramme, som overordnet set svarer til europæiske og internationale standarder. De retlige rammer for en moderne offentlig forvaltning er på plads, men er endnu ikke gennemført fuldt ud. Ukraine har påbegyndt en vellykket decentraliseringsreform, herunder en decentralisering på skatteområdet. Retsvæsenets uafhængighed er blevet styrket, og der er oprettet uafhængige korruptionsbekæmpelsesorganer, herunder en velfungerende højtstående domstol til bekæmpelse af korruption. Det er fortsat helt afgørende, at de korruptionsbekæmpende institutioner er uafhængige. Retsvæsenets ansvarlighed og effektivitet skal styrkes, og der skal rettes op på mangler i de retshåndhævende institutioners funktion, især vedrørende bekæmpelse af korruption, som fortsat er en alvorlig udfordring i hele landet. De retlige og institutionelle rammer, der sikrer overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, er på plads og overholdes generelt, men gennemførelsen bør forbedres yderligere. Et aktivt og stærkt civilsamfund er et karakteristisk træk ved det ukrainske demokrati. De ukrainske institutioner har tydeligt udvist deres modstandsdygtighed siden den russiske invasion, og regeringen har fortsat fungeret på alle niveauer. Hvad angår de **politiske kriterier**, er Ukraine generelt langt henne med at opnå den institutionelle stabilitet, der garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal.

Hvad angår de **økonomiske kriterier** har Ukraine fortsat opnået stærke makroøkonomiske resultater og demonstrerer en bemærkelsesværdig modstandsdygtighed med sikring af makroøkonomisk og finansiell stabilitet, også efter Ruslands invasion i februar 2022. Dette afspejler ikke blot en meget stærk politisk vilje, men også forholdsvis velfungerende institutioner. Samtidig skal det ambitiøse arbejde med strukturreformer fortsætte i Ukraine for at fjerne korruption, reducere statens fodaftryk og oligarkers vedvarende indflydelse, styrke den private ejendomsret og øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, således at markedsøkonomien kommer til at fungere bedre. Landets evne til at klare konkurrencepresset i EU vil i høj grad afhænge af, hvordan efterkrigsinvesteringer i Ukraine udformes og gennemføres med henblik på at opgradere landets fysiske kapital, forbedre uddannelsesresultaterne og anspore til innovation.

Hvad angår **evnen til at opfylde forpligtelserne ved medlemskab** har Ukraine siden 2016 arbejdet med gennemførelsen af associeringsaftalen mellem EU og Ukraine, herunder et vidtgående og bredt frihandelsområde. Disse aftaler indeholder allerede en hidtil uset del af gældende EU-ret. Ukraine har gradvist tilnærmet sig væsentlige elementer i gældende EU-ret på tværs af mange kapitler. Landet har generelt opnået tilfredsstillende resultater med hensyn til gennemførelsen, selv om det i nogle sektorer er mere fremskredent end i andre.

Ukraine er en europæisk stat, som har givet omfattende beviser for sin tilslutning til de værdier, som Den Europæiske Union bygger på. Kommissionen henstiller derfor til Rådet, at Ukraine får stillet **medlemskab af Den Europæiske Union i udsigt**.

Ukraine har udvist den institutionelle modstandsdygtighed, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal

Kommissionen anbefaler derfor, at Ukraine tildes kandidatstatus ud fra den forståelse, at der tages skridt til:

- vedtagelse og gennemførelse af lovgivning om en udvælgelsesprocedure for dommere ved Ukraines forfatningsdomstol, herunder en forhåndsudvælgelsesproces baseret på en evaluering af deres integritet og faglige kvalifikationer i overensstemmelse med Venedigkommissionens anbefalinger
- etikrådets færdiggørelse af integritetsundersøgelser af kandidaterne til medlemmerne af det øverste domstolsråd og udvælgelsen af kandidater til nedsættelse af Kommissariatet for Ansættelse af Dommere i Ukraine
- yderligere styrkelse af bekæmpelse af korruption, især på højt plan, gennem proaktive og effektive efterforskninger og en troværdig resultatliste over retsforfølgninger og domfældelser færdiggørelse af udnævnelsen af en ny chef for den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse ved at certificere den identificerede vinder af udvælgelsesprøven og iværksætte og afslutte udvælgelsesprocessen og udnævnelsen af en ny direktør for Ukraines nationale kontor for bekæmpelse af korruption
- sikring af, at lovgivning om hvidvask er i overensstemmelse med Den Finansielle Aktionsgruppes (FATF) standarder vedtagelse af en overordnet strategisk plan for reformen af hele retshåndhævelsessektoren som en del af Ukraines sikkerhedsmiljø
- gennemførelse af antioligarkloven for at begrænse den overdrevne indflydelse, som oligarker har på det økonomiske, politiske og offentlige liv, hvilket bør ske på en juridisk forsvarlig måde under hensyntagen til Venedigkommissionens kommende udtalelse om den relevante lovgivning
- håndtering af indflydelsen fra særinteresser ved at vedtage en medielov, der bringer Ukraines lovgivning i overensstemmelse med EU's direktiv om audiovisuelle medietjenester og giver den uafhængige medietilsynsmyndighed beføjelser

- færdiggørelse af reformen af de retlige rammer for nationale mindretal, der i øjeblikket er under forberedelse som anbefalet af Venedigkommissionen, og vedtagelse af øjeblikkelige og effektive gennemførelsesmekanismer.

Kommissionen vil overvåge Ukraines fremskridt med hensyn til at gennemføre disse skridt og aflægge rapport om dem sammen med en **detaljeret vurdering** af landet inden udgangen af 2022.

Tiltrædelsesprocessen er fortsat baseret på **fastlagte kriterier og vilkår**. Dette gør det muligt for ethvert land, der er omfattet af processen, at gøre fremskridt på grundlag af egen fortjeneste, men betyder også, at eventuelle skridt i retning af EU kan ophæves, hvis de underliggende vilkår ikke længere er opfyldt.