



Bruxelles, den 15.11.2013
COM(2013) 809 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Tredje rapport om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering

I. Indledning

Visumdialogen mellem EU og Ukraine, hvor man undersøger betingelserne for visumfri indrejse for Ukraines statsborgere i EU, blev indledt den 29. oktober 2008. Handlingsplanen for visumliberalisering¹ blev fremlagt for Ukraine af Kommissionen den 22. november 2010. I handlingsplanen fastsættes en række præcise benchmarks for Ukraine vedrørende fire "hovedområder"² af relevante spørgsmål med henblik på såvel vedtagelse af en lovgivningsmæssig, politisk og institutionel ramme (fase 1) som den praktiske og bæredygtige gennemførelse heraf (fase 2).

Kommissionen aflægger med jævne mellemrum rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om handlingsplanens gennemførelse. Den **første statusrapport** om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering blev fremlagt den 16. september 2011³.

Den **anden statusrapport** om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering blev offentliggjort den 9. februar 2012³. Et møde mellem højtstående embedsmænd fandt sted i april 2012, hvor den anden statusrapport blev fremlagt, og de næste skridt i processen blev drøftet.

Ukraine afleverede sin egen statusrapport den 22. juli 2013 og en ajourført rapport den 11. oktober, som var skæringsdatoen for hensyntagen til nye lovbestemmelser. Der blev gennemført evalueringsbesøg med hensyn til alle fire hovedområder i september 2013 med deltagelse af ni eksperter. Den 27. september blev der afholdt et møde mellem højtstående embedsmænd vedrørende Ukraine.

Denne **rapport fra Kommissionen** er den tredje statusrapport om den første fase i handlingsplanen, og heri fremlægger Kommissionen en omfattende og konsolideret vurdering af Ukraines fremskridt med hensyn til at opfylde benchmarkene i handlingsplanen vedrørende vedtagelsen af en lovgivningsmæssig, politisk og institutionel ramme.

Ud over handlingsplanens benchmarks føres der i andre dialogrammer tilsyn med spørgsmål vedrørende reformen af retssystemet og af den offentlige anklagemyndighed, som f.eks. den uformelle dialog om retssystemet, der blev indledt i februar 2013, samarbejdsudvalget, samarbejdsrådet og topmødet samt i forbindelse med gennemførelsen af associeringsdagsordenen.

II. Vurdering af foranstaltninger under de fire hovedområder i handlingsplanen for visumliberalisering

¹ Rådsdokument SEC(2011) 1076 final.

² De fire hovedområder er: 1) dokumentssikkerhed, herunder biometri, 2) ulovlig indvandring, herunder tilbagetagelse, 3) offentlig orden og sikkerhed samt 4) forbindelser udadtil og grundlæggende rettigheder.

³ SW 2012 (10) final.

Hovedområde 1: Dokumentsikkerhed, herunder biometri

Generel vurdering

Den grundlæggende lovgivning (primær ret) er i det store og hele på plads. Der er vedtaget handlingsplaner for indførelsen af biometriske pas, som er i overensstemmelse med den internationale luftfartsorganisation ICAO's standarder, samt for udfasning af pas, der ikke lever op til ICAO's krav.

Kommissionen vurderer, at Ukraine stort set overholder de benchmarks, der er fastsat inden for hovedområde 1. Anvendelsen af fingeraftryk som en obligatorisk biometrisk identifikator i pas skal præciseres yderligere, og de nødvendige vedtægter om fastlæggelse af udstedelsesprocedurerne mangler stadig at blive vedtaget.

Særlige bemærkninger

- **Vedtagelse af lovgivningen for udstedelse af maskinlæsbare biometriske internationale pas, der opfylder ICAO's højeste standarder, på grundlag af sikker identitetshåndtering (personregister og underliggende dokumenter) og under hensyntagen til kravet om hensigtsmæssig beskyttelse af personoplysninger**

En rammelov⁴ om oprettelse af et fælles statsligt folkeregister og om fastlæggelse af en fortegnelse over de oplysninger, der vil blive indsamlet og anvendt med henblik på udstedelse af identitets- eller rejsedokumenter ved anvendelse af biometriske dataidentifikatorer, blev vedtaget og trådte i kraft den 20. november 2012. Med denne lov blev der indført 14 former for biometriske identitets-, rejse- og opholdsdokumenter for ukrainske statsborgere, udlændinge og statsløse personer, herunder det internationale pas og det nationale pas, hvor sidstnævnte er det id-kort, der anvendes som det primære støttedokument i forbindelse med ansøgning om et internationalt pas.

I loven fastlægges hovedparten af de grundlæggende regler om udstedelse af rejsedokumenter, der opfylder ICAO's standarder (princippet om "en person – et dokument", ingen forlængelse af gyldighed, databeskyttelsesregler med angivelse af formålet med indsamlingen, lagringen og anvendelsen af data osv.). For så vidt angår de biometriske identifikatorer, som dokumentet skal indeholde, anføres digitaliseret foto og underskrift eksplicit i loven, mens fingeraftryk kun nævnes som et supplerende og valgfrit element uden specifikation af, hvilke fingre der skal tages fingeraftryk af, og uden angivelse af, hvilke undtagelser der anses for passende, og hvilke procedurer der skal følges. Det er nødvendigt med en præcis angivelse af, hvilke fingeraftryk der skal indsamles og lagres i passet. Henvisningen til ICAO-anbefalingerne i loven skal ligeledes præciseres yderligere.

⁴ Ukraines lov nr. 5492 om det fælles statslige folkeregister og dokumenter til bekræftelse af ukrainsk statsborgerskab, personers identitet og særlige status.

Det er nødvendigt at vedtage gennemførelsesforanstaltninger til udstedelsesprocedurerne samt supplerende tekniske specifikationer, da de, der blev vedtaget i marts 2013, er blevet suspenderet. Man kunne benytte lejligheden til at forenkle og strømline ansøgningsproceduren.

- **Vedtagelse af en handlingsplan med en tidsplan for den fuldstændige indførelse af biometriske internationale pas, der opfylder ICAO's standarder, herunder på Ukraines konsulater i udlandet, og for den fuldstændige udfasning af pas, der ikke opfylder ICAO's krav**

Der blev allerede vedtaget en handlingsplan i 2011 for udfasning af pas, der ikke opfylder ICAO's standarder. Handlingsplanen indeholder en fortegnelse over en række foranstaltninger og tiltag, der skal gennemføres inden den 24. november 2015, og det anføres endvidere, at der vil ske en gradvis udfasning i takt med udstedelsen af de biometriske dokumenter, men handlingsplanen indeholder ingen tidsplan for indførelsen af disse biometriske dokumenter.

Med hensyn til indførelsen af biometriske pas, der opfylder ICAO's standarder, blev der den 11. september 2013 vedtaget en handlingsplan for 2013-16, der skal vurderes, når den foreligger i engelsk oversættelse.

- **Indførelse af uddannelsesprogrammer og vedtagelse af etiske kodekser om korruptionsbekæmpelse, som er rettet mod tjenestemænd i alle offentlige myndigheder, der behandler internationale pas, nationale pas og andre underliggende dokumenter**

Statens migrationstjeneste (SMS) under indenrigsministeriet er ansvarligt for forvaltningen af registret og for udstedelsen af internationale pas og andre identitetsdokumenter.

Der blev allerede i 2011 vedtaget en etisk kodeks, hvis fokus er rettet mod integriteten i den offentlige administration, erklæring om aktiver og regler om whistleblowing, og i 2012 blev der vedtaget en mere generel kodeks for tjenestemænd ansat i det ukrainske indenrigsministeriums organer⁵. Det må vise sig, om det er nødvendigt med en ajourføring af ovennævnte som følge af de efterfølgende ændringer af den generelle lovgivning om korruptionsbekæmpelse (yderligere oplysninger findes i afsnittet om hovedområde 3).

⁵ Det ukrainske indenrigsministeriums bekendtgørelse nr. 155 af 22. februar 2012 om vedtagelse af adfældsregler og regler om professionel etik for tjenestemænd ansat i det ukrainske indenrigsministerium. Denne bekendtgørelse omhandler spørgsmålet om interessekonflikter og forebyggelse af korruption.

Korrupsionsbekæmpelsesafdelingen under SMS blev oprettet i april 2012 med henblik på bekæmpelse og forebyggelse af korrupsion. En årlig handlingsplan om forebyggelse og afhjælpning af korrupsionsrelaterede overtrædelser skal godkendes af chefen for SMS.

Selv om der ikke er tilrettelagt specifik undervisning for tjenestemænd, der behandler internationale pas, blev der tilrettelagt adskillige videregående og specialiserede interne kurser for tjenestemænd i SMS i samarbejde med universiteter, som allerede er blevet gennemført i år (juni 2013). Disse kurser – af en uges varighed – omhandler problemstillinger vedrørende korrupsionsbekæmpelse og biometrik, og lektionerne forestås af korrupsionsbekæmpelsesafdelingen.

Kursusindholdet er tilsyneladende omfattende og bidrager til at øge de offentligt ansattes bevidsthed om korrupsion og de dertilhørende sanktioner.

Effektiviteten af disse foranstaltninger skal vurderes mere indgående, når udstedelsen af biometriske dokumenter er påbegyndt.

Hovedområde 2: Ulovlig indvandring, herunder tilbagetagelse

Generel vurdering

Al den nødvendige lovgivning vedrørende **grænseforvaltning** er på plads sammen med den institutionelle ramme, herunder bestemmelserne om uddannelse og etiske kodekser for bekæmpelse af korrupsion. Informationsudvekslingen mellem agenturerne skal forbedres ved at anvende muligheden for at udveksle oplysninger på regionalt og lokalt plan.

Med hensyn til **migrationsforvaltning** har Ukraine etableret et solidt grundlag for et effektivt migrationsforvaltningssystem, og den relevante lovgivning er på plads.

På **asylområdet** er der ligeledes et solidt retsgrundlag, som stort set er i overensstemmelse med europæiske og internationale krav, selv om det er nødvendigt med yderligere forbedringer, særlig med hensyn til udvidelse af definitionen af underordnet og midlertidig beskyttelse samt bestemmelserne om lægehjælp til asylansøgere. Størstedelen af den institutionelle ramme er på plads, selv om der bør tildeles flere ressourcer til gennemførelsen af lovgivningen.

Særlige bemærkninger efter politikområde

Hovedområde 2 / emne 1 – Grænseforvaltning

- Vedtagelse af alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af retshåndhævelsesprogrammet om udvikling og genopbygning af statsgrænser og udviklingskonceptet for den ukrainske grænsevagtstjeneste, begge for perioden indtil 2015, herunder retsregler for samarbejde mellem

grænsevagtstjenesten, de retshåndhævende myndigheder og andre agenturer, som beskæftiger sig med grænseforvaltning, der gør det muligt for grænsevagtstjenesten at deltage i afsløring og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet i samarbejde med alle kompetente retshåndhævende myndigheder

Lovgivningen var allerede på plads, eftersom loven om grænsekontrol trådte i kraft i december 2010, og der var blevet vedtaget ændringer af en række andre love og vedtægter. I løbet af de seneste to år er den grænserelaterede lovgivning kun blevet ændret i meget begrænset omfang. En af de ændringer, der er foretaget, vedrører relevante bestemmelser i den nye strafferetsplejelov og havde indvirkning på den statslige grænsevagtstjenestes kompetence, idet grænsevagtstjenesten fortabte retten til at gennemføre efterforskning af kriminalsager, da den offentlige anklager har enekompetence til at gennemføre procedurer (udstede aktionsordrer). I gennemførelsesfasen er det nødvendigt at præcisere de nøjagtige konsekvenser for den statslige grænsevagtstjenestes kompetence som et effektivt retshåndhævende agentur, der beskæftiger sig med håndtering af grænseoverskridende kriminalitet.

Grænsedragningsprocessen blev indledt i november 2012 på grænsen mellem Ukraine og Rusland og er skredet hurtigt frem på grænsen mellem Ukraine og Moldova (95 % af denne grænse, der i alt udgør 1163 km, er afsluttet, herunder 88 % af det transnestriske afsnit). Processen vedrørende grænsedragningen mellem Ukraine og Moldova afsluttes ved udgangen af 2013. På grænsen til Hviderusland er arbejdet endnu ikke påbegyndt, men i juni 2013 underskrev Ukraine og Hviderusland en protokol om udveksling af ratificeringsnoter vedrørende den statsgrænseaftale, der blev undertegnet af de to lande allerede i maj 1997. Dette dokument vil forhåbentlig være startskuddet til det praktiske arbejde med grænsedragningen langs den ukrainsk-hviderussiske grænse. På trods af den manglende grænsedragning findes der en grænsekontrolordning, og kompetente myndigheder på begge sider fører tilsyn med grænserne.

Med hensyn til det internationale samarbejde er den statslige grænsevagtstjeneste aktivt i færd med at udvikle forbindelserne med myndighederne i nabolandene og andre aktører, der beskæftiger sig med internationale grænser. Dette udviklingsarbejde er fortsat og er på nuværende tidspunkt i stadig højere grad gearret til at udmønte sig i et praktisk samarbejde. Der er gjort gode fremskridt, særlig med hensyn til det fælles tilsyn med grænserne, som bygger på bilaterale aftaler med nabolande; en aftale med Ungarn trådte i kraft i maj 2012, og en aftale med Rusland trådte i kraft i februar 2012. Samarbejdet med FRONTEX fortsatte inden for rammerne af den nye samarbejdsplan for 2013-15, og fokus er rettet mod fælles operationer, risikoanalyse, informationsudveksling, uddannelse af personale og teknologisk samarbejde.

Det indbyrdes samarbejde mellem agenturerne er et af de områder, der stadig kræver opmærksomhed. De første skridt er taget, men et effektivt samarbejde indbyrdes mellem agenturerne, navnlig for så vidt angår informationsudveksling, er stadig begrænset til de

højeste niveauer i organisationerne. Det er yderst vigtigt at anerkende merværdien af det indbyrdes samarbejde mellem agenturerne, ikke blot med hensyn til den statslige grænsevagtstjeneste, men ligeledes for de øvrige myndigheder, der deltager i arbejdet med at forebygge grænseoverskridende kriminalitet, samt at overveje nøje, om der, også juridisk set, stadig ligger unødige hindringer i vejen. Informationsudvekslingen indbyrdes mellem agenturerne foregår gennem det virtuelle kontakt- og analysecenter, der sammenkobler nærmere bestemte enheder i den statslige grænsevagtstjeneste, indenrigsministeriet, udenrigsministeriet, den statslige migrationstjeneste, det statslige toldvæsen, sikkerhedstjenesten og statsadministrationsagenturet, med den statslige grænsevagtstjeneste i rollen som koordinator. Centret har udarbejdet fælles analyserapporter, som ledelsen i den statslige grænsevagtstjeneste og det statslige toldvæsen anvender som beslutningsgrundlag i forbindelse med grænsebeskyttelse.

- **Vedtagelse af en national integreret grænseforvaltningsstrategi og en handlingsplan med henblik en effektiv gennemførelse heraf med angivelse af tidsplan og særlige mål for den videre udvikling af lovgivning, organisation, infrastruktur, udstyr og behovet for tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer inden for området grænseforvaltning**

De centrale dokumenter var allerede på plads i form af en strategi vedtaget i 2006 og en handlingsplan for perioden 2007-2015, hvor målsætningen var at omdanne den statslige grænsevagtstjeneste til et moderne retshåndhævende agentur efter europæisk forbillede. En tekst om reformering af mobile patruljer blev vedtaget i juli 2012, og i 2011 blev der vedtaget strategier ("koncepter") for vagttjenester til søs og i luften.

De opnåede resultater tyder på en generel vellykket gennemførelse af de ovennævnte koncepter (f.eks. er anvendelsen af værnepligtige i grænsevagtstjenester nu ophørt, og alt personale i grænsevagtstjenesten er nu kontraktansat og specialuddannet til at varetage deres opgaver). Med hensyn til luftfartsområdet er der blevet indkøbt yderligere luftfartøjer, og piloterne er blevet uddannet i overensstemmelse med ICAO's standarder. For så vidt angår ressourcerne til søs, er projekterne blevet gennemført (patruljebåden "Orla" er blevet indsat), og et nyt uddannelseskoncept og en ny videreuddannelsesordning er under udvikling.

"Arkan", et integreret system til information og kommunikation agenturerne imellem, benyttes til kontrol af personer, køretøjer og varer, der krydser statsgrænsen. I systemet sammenkobles ni forskellige ministerier og agenturer, der er mulighed for informations- og funktionsstøtteaktiviteter, og systemets brugere har mulighed for at administrere databaser, få adgang til hinandens databaser og udveksle information på en beskyttet og sikker måde. Selv om "Arkan" allerede er operativt, er anvendelsen af systemet begrænset, da det ikke er muligt at foretage informationsudveksling mellem lokale og regionale agenturer.

- **Oprettelse af uddannelsesprogrammer og vedtagelse af etiske kodekser om korruptionsbekæmpelse, som specifikt er rettet mod grænsevagter, toldvæsenet og andre ansatte, der beskæftiger sig med grænseforvaltning**

Akademiet for den statslige grænsevagtjeneste har forbedret sit uddannelsesniveau og sine uddannelsesbetingelser yderligere. Med hensyn til den institutionelle opbygning er der blevet oprettet en særlig afdeling under den statslige grænsevagtjeneste med den specifikke opgave at forebygge korruption. Uddannelsesmæssigt omfatter uddannelsesprogrammet for akademiet for den statslige grænsevagtjeneste 114 lektioner i jura om korruptionsbekæmpelse og adfærdskodeksen for personale med ansvar for grænseforvaltning. Der er også særlige uddannelsesforløb på et højere niveau for grænseforvaltningspersonale.

Andre konkrete foranstaltninger er ligeledes på plads, herunder et offentligt modtagelseskantor for borgerklager og en døgnåben hotline. Der gennemføres kampanjer om korruptionsbekæmpelse, herunder i samarbejde med nærmere bestemte ngo'er.

Med hensyn til toldvæsenet har skatte- og afgiftsministeriet ligeledes styrket afdelingen for intern sikkerhed, der beskæftiger sig med korruptionssager. Den har fået tildelt videre beføjelser til at opklare og forebygge korruptionssager på toldområdet. Toldvæsenets korruptionsbekæmpelsesstrategi omfatter målet om at mindske korruption blandt de ansatte ved hjælp af en forebyggelsesindsats og skærpe den negative holdning til modtagelse af bestikkelse. Operation statsgrænse 2013 blev iværksat i februar 2013 med henblik på håndtering af dette problem.

Hovedområde 2 / emne 2 – Migrationsforvaltning

- **Vedtagelse af et regelkompleks for migrationspolitik, der omfatter en effektiv institutionel struktur for migrationsforvaltning, regler om indrejse og ophold for udlændinge, foranstaltninger til reintegration af ukrainske statsborgere (der enten vender hjem frivilligt eller som følge af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Ukraine), overvågning af migrationsstrømme og foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig migration (herunder tilbagetagsprocedurer, rettigheder for personer, der underlægges sådanne procedurer, tilbageholdelsesbetingelser, bestræbelser på at indgå tilbagetagsaftaler med de vigtigste oprindelseslande og national afsløring af ulovlige indvandrere)**

Der er allerede vedtaget en lov om udlændinge og statsløse personer, som trådte i kraft i september 2011. Den omhandler regler om indrejse, ophold og tilbagetagelse. Som opfølgning på Kommissionens tidligere anbefalinger blev fem andre efterfølgende love ændret, således at de kom til at indeholde særlige bestemmelser om udvisningsproceduren, om de dokumenter, der udstedes til migranter, og om tildeling af supplerende beføjelser til den statslige grænsevagtjeneste på området for tvungen hjemsendelse. Der blev tilføjet supplerende operative regler i form af vedtægter, der skaber større klarhed om procedurene for lovligt ophold.

Reintegration af tilbagetagne eller frivilligt hjemvendte ukrainske statsborgere udgør formelt en del af handlingsplanen om integration, der er rettet mod såvel migranter som Ukraines egne statsborgere. En række specifikke aspekter (godkendelse af erhvervsuddannelse erhvervet uformelt i forbindelse med arbejde i udlandet) er omhandlet i vedtægter.

Præsidenten slog (i sin årlige tale til Verkhovna Rada i juni 2013) til lyd for en mere omfattende strategi med hensyn til reintegration på arbejdsmarkedet og pålagde socialministeren at udarbejde et lovforslag og et målrettet nationalt program herom. Reglerne for frivillig tilbagevenden blev uddybet i en vedtægt i 2012, men det vil være hensigtsmæssigt med en mere detaljeret beskrivelse af denne ordning.

Obligatorisk eller tvungen hjemsendelse af ulovlige migranter indebærer tilbageholdelse af den pågældende udenlandske statsborger i et opholdscenter for migranter i den periode, som er nødvendig for at håndhæve retsafgørelsen om obligatorisk hjemsendelse, og som ikke bør overskride 12 måneder som fastlagt i de relevante bestemmelser i loven om udenlandske statsborgeres og statsløse personers retsstilling fra 2011⁶. Der er ikke hjemmel til at kræve domstolsprøvelse af beslutningen om administrativ tilbageholdelse i et opholdscenter for migranter, medmindre denne anmodning kombineres med en appel vedrørende sagens realitet, dvs. udvisning⁷. Der er kun krav om, at de retshåndhævende myndigheder skal underrette den offentlige anklagemyndighed inden for 24 timer.

Med hensyn til den institutionelle kapacitet er den statslige migrationstjeneste det vigtigste agentur, når det drejer sig om gennemførelse og samordning af migrationspolitikken. Tjenesten blev oprettet i 2011 og er nu fuldt operativ med 199 ansatte på hovedkontoret og 5133 ansatte på de regionale kontorer. Der er planer om at ansætte yderligere 1500 medarbejdere, som skal beskæftige sig med ulovlig migration. Den statslige migrationstjenestes beføjelser omfatter området for både lovlig og ulovlig migration, selv om den med hensyn til sidstnævnte område (f.eks. tilbageholdelse) er nødt til at samarbejde med de retshåndhævende agenturer i kraft af sin administrative karakter.

For så vidt angår området for tilbagetagelse, har Ukraine undertegnet tilbagetagesaftaler med Den Europæiske Union (som trådte i kraft den 1. januar 2008). Der er blevet undertegnet en gennemførelsesprotokol med Østrig, og forhandlingerne med Tjekkiet, Polen og Estland om tilsvarende protokoller er i den afsluttende fase, mens der er igangværende forhandlinger med yderligere 12 medlemsstater. En ny aftale med Rusland om hurtig tilbagetagelse blev undertegnet og trådte i kraft i 2013. Der føres forhandlinger med en række andre lande (landene på det vestlige Balkan, Schweiz og Island). Det blandede tilbagetagesudvalg EU-Ukraine holdt møde i maj 2012 og bemærkede, at den praktiske gennemførelse af aftalen ikke voldte de store problemer, men der blev drøftet en række spørgsmål af teknisk karakter.

- **Vedtagelse af en national migrationsforvaltningsstrategi for effektiv gennemførelse af reglerne for migrationspolitik og en handlingsplan med angivelse af tidsplan, særlige mål, foranstaltninger, resultater, resultatindikatorer og behovet for menneskelige og finansielle ressourcer**

Migrations- og asylstrategien blev vedtaget den 30. maj 2011 og indeholder en beskrivelse af tendenser, principper og prioriteringer samt en handlingsplan med angivelse af foranstaltninger, tidsplan og kompetent myndighed. Et midlertidigt udvalg på tværs af

⁶ Artikel 30, stk. 3 og 4, i loven om udenlandske statsborgeres og statsløse personers retsstilling fra 2011.

⁷ Særlig artikel 183-185, stk. 2, og artikel 256, stk. 9, i kodeksen om forvaltningsprocedurer.

agenturerne har fået til opgave at gennemføre migrationspolitikken, og der er blevet oprettet et samarbejdsråd, som skal samordne handlingsplanens foranstaltninger.

- **Indførelse af en ordning til overvågning af antallet af migranter og migrationsstrømmene, hvorved der regelmæssigt defineres en migrationsprofil for Ukraine med data om både ulovlig og lovlig migration og etableres organer, som er ansvarlige for at indhente og analysere data om antallet af migranter og migrationsstrømme**

Der er ved at blive etableret en ordning til overvågning af migrationsstrømme på grundlag af ministerrådets beslutning fra 2012 som et undersystem til "Arkan" (det integrerede system til indbyrdes information mellem agenturerne, se ovennævnte emne 1 om grænseforvaltning). Vedtægterne er blevet udarbejdet.

Migrationsprofilerne ajourføres regelmæssigt, og i forbindelse med den seneste fra 2012 (der blev offentliggjort i 2013) lå den statslige migrationstjeneste allerede i førerpositionen med aktiv bistand fra ILO-eksperter.

For så vidt angår risikoanalysen, er der på grundlag af en strategi vedtaget i 2011 stadig ved at blive udarbejdet en metodologi til bekæmpelse af ulovlig migration gennem et kontaktanalysecenter. På nuværende tidspunkt udføres al arbejdet af analyseenheden under den statslige migrationstjeneste, som indsamler statistiske og andre data manuelt uden it-støtte fra de relevante agenturer.

Hovedområde 2 / emne 3 – Asylpolitik

- **Vedtagelse af retsreglerne for asylpolitik i overensstemmelse med internationale standarder (Genèvekonventionen fra 1951 med New York-protokollen) og EU-standarder ved fastlæggelse af kriterierne for international beskyttelse (herunder subsidiære former for beskyttelse), procedureregler om behandling af anmodninger om international beskyttelse og asylsøges og flygtninges rettigheder**

En rammelov fra 2011 om flygtninge og personer, der har behov for subsidiær og midlertidig beskyttelse, er gældende. Den udgør et solidt retsgrundlag for asylprocedurer, som stort set er i overensstemmelse med europæiske og internationale krav. Nogle aspekter mangler imidlertid stadig at blive forbedret, idet loven endnu ikke er blevet ændret på trods af tidligere anbefalinger fra Kommissionen og den anbefaling fra UNHCR, som blev offentliggjort i en landerapport i juli i indeværende år⁸. Særlig bør definitionen af supplerende og midlertidig beskyttelse udvides, og nødvendig lægehjælp – eller i det mindste basislægehjælp – skal ydes vederlagsfrit til asylansøgere. Med hensyn til sidstnævnte har den statslige migrationstjeneste allerede udarbejdet et lovforslag. Som opfølgning på anbefalinger blev der i 2012 taget initiativ til at bringe andre lovbestemmelser i overensstemmelse med rammeloven ved at

⁸ <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html>

fastlægge forskellige rettigheder for personer med midlertidig eller subsidiær beskyttelse (uddannelse, sundhedspleje, familieydelser, sociale tjenesteydelser osv.).

Med hensyn til asylproceduren er lovgivningen også på plads, selv om det er nødvendigt at foretage nogle forbedringer, særlig for så vidt angår appelfristen, der for øjeblikket er fastsat til fem dage, selv om domstolene ifølge de ukrainske myndigheder ikke holder sig strengt til denne frist. Der skal også medtages en særlig henvisning til information om oprindelseslandet. Spørgsmål, som f.eks. retten til tolkebistand, samtalen fortrolighed, begrundelse for afvisning af asylansøgninger og asylansøgningers uantagelighed skal præciseres. Endelig skal reglerne om tilbageholdelse specificeres yderligere, særlig med hensyn til en nødvendig bemyndigelse fra domstolen.

Med hensyn til retshjælp træder en lov om gratis retshjælp i kraft med virkning fra 2014, tilsyneladende også med udgangspunkt i "retshjælpskontorer", der ligeledes sørger for advokatbistand til udlændinge og asylansøgere. Finansieringen er lidt uklar. Loven omhandler imidlertid kun retshjælp til statsborgere fra lande, med hvem Ukraine har undertegnet en bilateral aftale om gratis retshjælp, og denne bestemmelse udelukker faktisk mange asylansøgere fra at få adgang til gratis retshjælp.

I politisk sammenhæng blev der i juli 2012 vedtaget en handlingsplan om integration af flygtninge og personer med behov for supplerende beskyttelse, som afstedkommer en mere samordnet strategi på tværs af de forskellige myndigheder, herunder socialministeriet, men væsentlige emner, som f.eks. sikring af budgetbevillinger til gennemførelsen heraf, skal behandles.

På det institutionelle plan er den statslige migrationstjeneste det vigtigste statslige agentur med beføjelser til at træffe beslutninger vedrørende asylansøgere. Med henblik på gennemførelsen bør man øge antallet af medarbejdere, der beskæftiger sig med asylansøgere, og strømline beslutningsprocessen. Forbindelserne til civilsamfundet og UNHCR er ikke forbedret væsentligt.

Hovedområde 3: Offentlig orden og sikkerhed

Generel vurdering

Den lovgivningsmæssige og strategiske ramme for **forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet** er fastlagt. Loven om organiseret kriminalitet samt strategien ("statens politik") og den ledsagende handlingsplan er blevet vedtaget, og de er stort set i overensstemmelse med europæiske og internationale krav.

Den lovgivningsmæssige, strategiske og institutionelle ramme for forebyggelse og bekæmpelse af **menneskehandel** er blevet konsolideret og er stort set i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder. Handlingsplanen for 2012-15 giver en holistisk tilgang til bekæmpelsen af menneskehandel.

Med hensyn til **korruptionsbekæmpelsesstrategien** er det stadig nødvendigt med yderligere forbedringer for at udfylde den lovgivningsmæssige og politiske ramme, selv om der er blevet gjort betydelige fremskridt i løbet af de seneste to år.

Med hensyn til **samarbejdet mellem retshåndhævende agenturer** er samordningen generelt blevet forbedret og har muliggjort en mere effektiv informationsudveksling. Den lovgivningsmæssige og strategiske ramme for forebyggelse og bekæmpelse af **hvidvaskning af penge** og **finansiering af terrorisme** er på plads i overensstemmelse med europæiske og internationale krav. Ukraine har tiltrådt alle FN's og Europarådets konventioner, som vedrører den offentlige orden og sikkerhed, og langt størstedelen af FN's og Europarådets konventioner om bekæmpelse af terrorisme.

Der bør tages yderligere skridt til at gøre fremskridt med hensyn til indgåelse af aftaler med Europol og Eurojust.

Den lovgivningsmæssige og institutionelle ramme for **databeskyttelse** er i overensstemmelse med europæiske krav, selv om der stadig mangler at blive foretaget nogle tilpasninger for at udvide de beføjelser, der er tildelt tilsynsmyndigheden for databeskyttelse.

Ukraine har etableret den lovgivningsmæssige, strategiske og institutionelle ramme, som er nødvendig ifølge **narkotikabekæmpelsesstrategien**, og den er i overensstemmelse med europæiske og internationale krav.

Den lovgivningsmæssige ramme vedrørende **retssamarbejde i straffesager** er blevet konsolideret yderligere. Ukraine har allerede ratificeret den anden tillægsprotokol til Europarådets konvention om gensidig retshjælp i straffesager og har indarbejdet relevante bestemmelser i sin nye strafferetsplejelov.

Ud over handlingsplanens benchmark er det vigtigt at bemærke, at Ukraine tog skridt til en reform af retssystemet og af den offentlige anklagemyndighed, der er tæt forbundet med forfatningsreformen.

Særlige bemærkninger

Hovedområde 3 / emne 1 – Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme og korruption

- Vedtagelse af en omfattende strategi om bekæmpelse af organiseret kriminalitet samt en handlingsplan med angivelse af tidsplan, særlige mål, foranstaltninger, resultater, resultatindikatorer og behovet for menneskelige og økonomiske ressourcer

I 2011 blev der vedtaget en revideret udgave af loven om organisering og retsprincipper som grundlag for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Denne lov udgør retsgrundlaget for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, idet der fastlægges overordnede organisatoriske rammebestemmelser og en ordning med ansvarlige statslige myndigheder, herunder en definition af deres beføjelser og samarbejdsmetoder. Ud over loven er det en strategi (et

"koncept") for statslige politikker vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der blev vedtaget i oktober 2011, og som er uddybet i en handlingsplan, som blev vedtaget i januar 2012.

Loven om forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet blev fuldstændiggjort med relevante ændringer af straffeloven og særlig med de relevante bestemmelser i den nye strafferetsplejelov, der trådte i kraft den 19. november 2012. Strafferetsplejeloven indeholder bestemmelser, der er af afgørende betydning for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, herunder navnlig særlige regler om diskrete efterforskningsmetoder, mens straffeloven indeholder en fastlæggelse af kriterierne for, hvornår overtrædelser kan betegnes som organiseret kriminalitet og derfor udløser strengere straffe. Vidnebeskyttelsen styrkes yderligere med indførelsen af sikkerhedsforanstaltninger, selv om der burde indføres supplerende særlige bestemmelser om tidligere kriminelle gruppemedlemmers samarbejde med de retshåndhævende myndigheder ved at indføre specifikke programmer for at motivere dem til at samarbejde og belønne dem herfor. For så vidt angår straffesager, ville det være en fordel, hvis der, med henblik på en yderligere effektivisering af bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, blev indført mere avancerede former for konfiskering (udvidet konfiskering, konfiskering uden hjemmel i en dom, konfiskering af værdier og følgelig oprettelse af et uafhængigtagentur til forvaltning af beslaglagte og konfiskerede aktiver).

Med hensyn til den strategiske ramme bliver "konceptet" for de statslige politikker samt den detaljerede ledsagende handlingsplan nøje gennemført, og mål og frister overholdes, særlig for så vidt angår analysen af relevant lovgivning og efterfølgende ændringer og udviklingen af en effektiv samarbejdsmechanisme. Desuden bliver der gennemført en årlig systematisk analyse af årsager og påvirkende faktorer ved hjælp af en fælles, ensartet registrering af al indledende efterforskning, der igangsættes af den offentlige anklagemyndighed.

Med hensyn til den institutionelle ramme indeholder den nye strafferetsplejelov en tydelig angivelse af den offentlige anklagemyndigheds ledende samordnings- og tilsynsfunktion med en angivelse af, hvem der har beslutningstagningsbeføjelsen i tilfælde af konflikter. De statslige myndigheder, der er særlig oprettet med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet – under såvel indenrigsministeriet som sikkerhedstjenesten – kan medføre yderligere forbedringer af det system af statslige myndigheder, som beskæftiger sig med bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

- **Vedtagelse af en lov om menneskehandel og vedtagelse af en handlingsplan med henblik på praktisk gennemførelse af det statslige program om bekæmpelse af menneskehandel med angivelse af tidsplan, særlige mål, foranstaltninger, resultater, resultatindikatorer og behovet for menneskelige og økonomiske ressourcer**

Loven om bekæmpelse af menneskehandel trådte i kraft i oktober 2011. Den indeholder de primære bestemmelser om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og om den støtte og beskyttelse, der skal ydes til ofre for menneskehandel i overensstemmelse med de

relevante europæiske og internationale krav (Europarådets konvention). Loven er i løbet af de seneste to år blevet suppleret med en række andre love, som medfører væsentlige forbedringer i og en konsolidering af regelværket, og er i overensstemmelse med næsten alle anbefalingerne i Kommissionens anden statusrapport.

Med henblik på gennemførelse af loven blev der vedtaget afledte retsregler (ministerrådsbeslutninger) i maj 2012 med det formål at indføre standardiserede procedurer for anerkendelse af status som ofre for menneskehandel, og i august 2012 blev der vedtaget regler om den nationale ordning for interaktion mellem agenter, der bekæmper menneskehandel. Formålet med sidstnævnte var at undgå en overlapning af kompetencer og at fastlægge en omfattende ordning.

Med hensyn til ofrenes proceduremæssige rettigheder er visse nye bestemmelser om vidnebeskyttelse i den nye strafferetsplejelov (der trådte i kraft den 19. november 2012) ligeledes relevante for ofre for menneskehandel (lukkede retsmøder, indledende efterforskning på fjernbasis og retssager på fjernbasis). De proceduremæssige rettigheder kan styrkes yderligere ved at anvende en ordning, der gør det muligt at iværksætte sikkerhedsforanstaltninger før afhøring af potentielle ofre og sikring af fortrolighed allerede i denne fase. Med hensyn til udenlandske ofre bør lovgivningen om udlændinges retsstilling suppleres, således at det bliver muligt for dem at opnå opholdstilladelse efter anerkendelsen af deres status.

I maj 2012 blev der vedtaget en handlingsplan, som indeholder foranstaltninger frem til 2015, med angivelse af specifikke tidsplaner, mål, resultater og resultatindikatorer. Det er hensigten at styrke bistanden til ofrene (rehabilitering og social, juridisk, medicinsk og psykologisk bistand) gennem en konkret ordning for tilsyn og øget samordning. På forebyggelsesområdet er der vedtaget en specifik budgetbevilling, som er øremærket oplysningskampagner og andre bevidstgørelsesforanstaltninger. Udvidede uddannelsesprogrammer for statsansatte, herunder tjenestemænd i frontlinjen, blev vedtaget med en særlig budgetpost. Budgetbevillingerne vedrørende bistand kunne ikke desto mindre være mere specifikke, således at der blev sikret tilstrækkelige ressourcer på både nationalt og lokalt plan.

På det institutionelle plan blev socialministeriet udpeget som den nationale koordinator for forebyggelse i januar 2012, og der er opnået enighed om metoderne til samarbejde med de ngo'er, der fremgår af et samarbejdsmemorandum med den udelukkende ukrainske ngo-koalition mod menneskehandel, som blev undertegnet i april 2013. Der bør fastlægges en gennemsigtig ordning for inddragelse af civilsamfundet med hensyn til ydelse af social bistand til ofre for menneskehandel.

Med hensyn til bekæmpelse af menneskehandel er det den offentlige anklagers opgave at sørge for samordning af de retshåndhævende agenturer, og der har siden august 2013 været en separat afdeling under landeværnet med særlige efterforskningsbeføjelser.

- **Vedtagelse af lovgivning om forebyggelse og bekæmpelse af korruption og oprettelse af et fælles og uafhængigt korruptionsbekæmpelsesagentur; forbedring af koordinationen og informationsudvekslingen mellem myndigheder med ansvar for korruptionsbekæmpelse**

Loven om korruptionsbekæmpelse blev vedtaget i april 2011, og efterfølgende har Ukraine vedtaget supplerende retsakter (f.eks. lovpakkerne fra april 2013) med henblik på gennemførelse af nogle af de anbefalinger, som Kommissionen og Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) har udstedt, og som endnu ikke var efterkommet. Det bør samtidig fremhæves, at hyppige fragmenterede lovændringer i modsætning til en sammenhængende strategisk tilgang til lovgivningsmæssige reformer udgør en alvorlig risiko for retssikkerheden og kan vanskeliggøre gennemførelsen af korruptionsbekæmpelsespolitikker. Det er nødvendigt at yde en større indsats for at forbedre kvaliteten af lovgivningsprocessen, fastlægge en omfattende strategisk tilgang, der bygger på fornuftige konsekvensvurderinger, og øge bevidstheden om igangværende lovændringer.

Med hensyn til straffelovgivningen er der sket forbedringer såsom en yderligere præcisering af straffereglerne om korruption. Desuden er der blevet vedtaget en lov om afskaffelse af de bestemmelser i loven om mindre alvorlige overtrædelser, som omhandlede overtrædelser, der udløser strafansvar for aktiv eller passiv korruption. I 2012 blev der vedtaget en etisk adfærdskodeks, som var rettet mod alle personer med beføjelser til at udøve funktioner under den centrale eller de lokale regeringer.

Med hensyn til den private sektor er der gjort fremskridt med indførelsen af strafansvar for juridiske personer i forbindelse med korruptionsovertrædelser, der begås på vegne af juridiske personer eller i deres interesse. Det står ikke helt klart, om og på hvilken måde den nye lov omfatter juridiske personers ansvar i tilfælde af manglende tilsyn eller kontrol. De sanktioner, der på nuværende tidspunkt kan pålægges fysiske og juridiske personer som følge af korruption i den private sektor, er ikke af tilstrækkeligt afskrækkende karakter. Et nyt lovforslag om forhøjelse af strafferammen blev forelagt parlamentet, men ikke desto mindre bevarede man frihedsstraffe som et alternativ for mindre alvorlige overtrædelser.

Overvågningen af den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse 2011-15 er en af de opgaver, som påhviler den nationale korruptionsbekæmpelseskomité (NAC). En ajourføring af de planlagte foranstaltninger efter høring af civilsamfundet og bevilling af tilstrækkelige budgetmidler ville gavne den dertilhørende handlingsplan (statsprogrammet) under koordination af justitsministeriet. Civilsamfundet er repræsenteret i NAC (en femtedel af komitéens medlemmer). I praksis holdt NAC imidlertid ingen møder i det forgangne år, og selv en oprigtig repræsentation af civilsamfundet i denne komité ville kun have givet få, om nogen, konkrete resultater. GRECO har ligeledes påpeget, at der hersker tvivl om, hvorvidt NAC faktisk er "i stand til at udøve en meningsfuld overvågningsfunktion".

I kraft af den nye strafferetsplejelov, der trådte i kraft den 20. november 2012, er den offentlige anklagemyndigheds tilsynsfunktion blevet styrket yderligere. Der er tilsyneladende ved at blive udarbejdet ny lovgivning om anklagemyndighedens funktion. Der hersker

imidlertid tvivl om, i hvilket omfang den nuværende institutionelle ramme sikrer en tilstrækkelig uafhængighed og effektivitet, herunder med hensyn til de retshåndhævende organers og anklagemyndighedens specialiserede korruptionsbekæmpelse, samt opgavefordeling og konkrete samarbejde. GRECO har påpeget, at dens anbefaling om garanti for anklagemyndighedens uafhængighed af politisk indblanding endnu ikke er efterlevet fuldt ud, men har anerkendt de forfatningsmæssige og praktiske udfordringer, der er til hinder for vedtagelsen af lovreformer vedrørende anklagemyndigheden. Der er vedtaget nye ændringer af straffeloven og strafferetsplejeloven, herunder bestemmelser om værdibaseret konfiskering og konfiskering over for tredjemand.

Med hensyn til immunitet hersker der fortsat bekymring om den parlamentariske immunitet i forbindelse med straffesager og anholdelse, som giver risiko for forhindring og politisering af retssager. Der kan ikke føres straffesag (herunder indledende efterforskning, eftersøgning, aflytning, diskrete aktioner osv.) mod et parlamentsmedlem uden parlamentets samtykke. Dette kan i alvorlig grad påvirke straffesagernes effektivitet og konsekvenser og kan faktisk føre til en situation, hvor parlamentet træder i stedet for retssystemet. Det giver ligeledes anledning til nogen bekymring, at dommere og anklagere har immunitet i forhold til anholdelse eller tilbageholdelse, og beslutningsprocessen i forbindelse med ophævelsen af immunitet, som for øjeblikket pågår i parlamentet, giver særlig anledning til bekymring. Der er blevet forelagt parlamentet lovforslag med henblik på tildeling af beføjelser til højesteret til at ophæve dommeres og anklageres immunitet.

Ukraine har en ordning for oplysning om aktiver, der finder anvendelse på offentligt ansatte, men der skal gøres en større indsats for at sikre en fornuftig og uafhængig kontrolordning og en effektiv og rimelig sanktionsordning med afskrækkende virkning. Der er blevet indført målrettede interne kontrolordninger inden for rammerne af offentlige institutioner, og skatte- og afgiftsministeriet er blevet udpeget som den institution, der har ansvar for kontrollen af erklæringer om aktiver. Det er imidlertid nødvendigt med yderligere skridt for at sikre, at erklæringer om aktiver i højere grad lægges frem og gøres elektronisk tilgængelige. Endvidere står det endnu ikke klart, hvordan skatte- og afgiftsministeriet vil tilrettelægge kontrolarbejdet, hvilke metodologier og værktøjer der vil blive benyttet, og hvordan man sikrer ministeriets evne til at udøve denne supplerende funktion. Myndigheden har heller ikke beføjelser til selv at pålægge sanktioner. Den kan kun henvise sager til andre myndigheder eller retshåndhævende organer. Det er nødvendigt med en tydelig definition af samarbejdet mellem den statslige myndighed for indtægter og gebyrer og andre administrative og retshåndhævende organer for at kunne kontrollere erklæringer om aktiver. For så vidt angår spørgsmålet om interessekonflikter, er der ingen ekstern uafhængig verifikation på plads, selv om der er planlagt en intern kontrol. Sanktionsordningen skal styrkes for at sikre, at afskrækkende sanktioner og foranstaltninger i praksis kan håndhæves rettidigt med henblik på at afhjælpe den skade, der er sket eller kan ske med hensyn til den almene interesse.

Medio 2012 blev der vedtaget lovbestemmelser om et nyt elektronisk indkøbssystem. Der er fortsat uafklarede spørgsmål, f.eks. behovet for at øge gennemsigtigheden af offentlige indkøb og effektivisere tildelingen af offentlige kontrakter, håndtering af bekymringer vedrørende de

utallige udelukkelser fra den offentlige indkøbsordning og præcisering af anvendelsesområdet for "indkøbsenheder", hvorpå reglerne om offentlige indkøb finder anvendelse, særlig for så vidt angår statsejede virksomheder og virksomheder af almen interesse. Parlamentet er for øjeblikket i færd med at behandle et lovforslag, som har til formål at øge gennemsigtigheden af de offentlige udgifter, herunder med hensyn til statsejede virksomheder.

I henhold til ukrainsk lovgivning skal offentligt ansatte indberette korrupsion, og lovgivningen omfatter generelle bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere. I praksis fortolkes beskyttelsen af whistleblowere tilsyneladende forholdsvis restriktivt (f.eks. er den begrænset til strafferetlig efterforskning). Ukraine har indført et par generelle bestemmelser i en række sektorforordninger for at afhjælpe dette. Der er behov for en større indsats for at udvide beskyttelsesområdet yderligere og fremme en kultur, hvor der er tillid til indberetningsmekanismerne.

Området for finansiering af politiske partier og valgkampagner er fortsat præget af betydelige mangler. Der udarbejdes for øjeblikket lovforslag, som har til formål at imødekomme de GRECO-anbefalinger, der endnu ikke er efterlevet.

Primo 2013 konkluderede GRECO, at 11 ud af 25 anbefalinger fra de første to fælles evalueringsrunder endnu ikke var blevet gennemført tilfredsstillende. GRECO understregede, at regelværket med hensyn til så grundlæggende områder som den offentlige anklagemyndighed, reformen af den offentlige forvaltning og offentlige indkøb "stadig ikke er bragt på plads, hvilket medfører manglende retssikkerhed og gør de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger meningsløse".

- **Vedtagelse af en national strategi for forebyggelse og bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme; vedtagelse af en lov om forebyggelse af finansiering af terrorisme**

Der er de senere år gjort betydelige fremskridt inden for området for hvidvaskning af penge, og der er tilsyneladende en god orden, som sikrer tilsyn med politikken som helhed. Hvert år bliver der vedtaget en årlig handlingsplan med en udførlig beskrivelse af den nationale strategi for perioden indtil 2015 (vedtaget af ministerrådet). Denne handlingsplan omfatter konkrete foranstaltninger, og ansvaret for gennemførelsen heraf er tydeligt fordelt mellem nærmere bestemte institutioner. Planen indeholder ligeledes frister for de forskellige foranstaltninger.

På det institutionelle plan er der foretaget en fordeling af ansvaret for tilsynet med de enkelte sektorer, men den finansielle efterretningsenhed (FIU) har den ledende rolle. FIU's personale består af meget erfarne analytikere, der dagligt evaluerer de indberetninger, der modtages fra indberetningsorganer. Der er i de senere år blevet tilrettelagt institutionelle kapacitetsopbygningsprogrammer vedrørende hvidvaskning af penge til gavn for FIU og andre retshåndhævende organer.

De udestående spørgsmål vedrørende sanktionsmuligheder for insiderhandel og markedsmanipulation er ligeledes blevet behandlet i lovændringer, der er blevet vedtaget. Insiderhandel og markedsmanipulation retsforfølges enten i henhold til loven om mindre alvorlige overtrædelser eller straffeloven. Juridiske personer, der kendes skyldige i disse overtrædelser, ifalder et økonomisk ansvar og mister deres næringsbrev, som udgør grundlaget for deres virke på markedet.

De områder, hvor det er nødvendigt at gøre en større indsats, vedrører nødvendigheden af at medtage politisk udsatte personer i lovgivningen og præcisering af, at hvidvaskning af penge i sig selv er en kriminell handling, på trods af at en del af den relevante retspraksis allerede peger i den retning. Hvidvaskning af penge skal anses for at være mere og andet end blot forbindelser til kriminelle personer med henblik på at skjule beviser for den kriminelle handling for at opnå bedre resultater med at håndtere omfattende økonomisk kriminalitet og fratage kriminelle grupper en formue, som de har erhvervet på ulovlig vis.

- **Vedtagelse af en ny national strategiplan for narkotikabekæmpelse og en tilhørende handlingsplan; ratificering af aftalememorandummet mellem Ukraine og EMCDDA**

De relevante lovgivningsmæssige, strategiske og institutionelle foranstaltninger er på plads og er i overensstemmelse med europæiske og internationale krav.

Ukraine har allerede siden 2010 haft en strategi (et "koncept") for gennemførelsen af den statslige politik om forebyggelse af udbredelsen af narkotikamisbrug og bekæmpelse af handel med narkotika, psykotropiske stoffer og prækursorer for 2011-2015 samt en handlingsplan med henblik på gennemførelsen heraf. Der findes et koncept for en overvågningsordning fra 2011 og en efterfølgende handlingsplan, der blev vedtaget i juli 2012.

Der er vedtaget adskillige love og vedtægter med henblik på gennemførelsen af disse strategiske dokumenter.

En ny narkotikastrategi gældende indtil 2020 blev vedtaget den 28. august 2013 ved præsidentielt dekret. I denne strategi garanteres den nationale sikkerhed, men hovedvægten bliver lagt på beskyttelse af menneskerettighederne (forenkling af adgangen til lovlige stoffer til medicinske formål, generel fokus på medicinsk og juridisk bistand og forbedring af forebyggelsesprofiler). I denne forbindelse bør den analytiske overvågningsordning gøre det muligt for juridiske personer at yde lægebehandling og anvende lægemiddelstoffer i deres arbejde. Akademikere, ngo'er og internationale organisationer, herunder Europarådets Pompidou-gruppe blev hørt om dette forslag til en strategi.

Med hensyn til den institutionelle ramme blev den statslige tjeneste for kontrol med narkotika oprettet i 2011 som det centrale organ (sammen med de seks regionale kontorer, der efterfølgende er oprettet) med ansvar for gennemførelsen af strategien for narkotikabekæmpelse. Den statslige tjeneste for kontrol med narkotika fungerer ikke blot som koordinator, men også som initiativtager til foranstaltninger til bekæmpelse af narkotikahandel, begrænsning af narkotikamisbrug, fastlæggelse af en integreret strategi på tværs af agenturerne, styrkelse af rehabiliteringen af narkotikamisbrugere og fremme af bevidstgørelsen. Loven om narkotika blev ændret i marts 2013 med det formål at præcisere den statslige tjeneste for kontrol med narkotikas koordineringsbeføjelser og tjenestens forbindelser med andre interessenter.

Det interinstitutionelle samarbejde og samarbejdet mellem agenturerne er blevet forbedret. Der bør imidlertid tilvejebringes specifikke budgetbevillinger til gennemførelsen af foranstaltningerne og til driften af de institutionelle strukturer, herunder især de regionale kontorer.

Aftalememorandummet mellem Ukraine (sundhedsministeriet) og Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA), der blev undertegnet i

2010 for en periode på fem år og siden da været gældende uden behov for ratificering, bliver gennemført løbende. Samarbejdet er effektivt (f.eks. regelmæssig udveksling af oplysninger om nye former for narkotika, gennemførelse af nye protokoller i Ukraine vedrørende infektionssygdomme som følge af narkotikamisbrug, registrering af nye indikatorer for narkotikamisbrug).

Regeringen gør sig i øjeblikket overvejelser om en lov, der ville gøre det muligt for Ukraine at blive medlem af Europarådets Pompidou-gruppe. Med hensyn til retshåndhævelsesaspekterne forholder det sig sådan, at eftersom Ukraine ikke blot er et transitland, men også et bestemmelsesland for marihuana, opium og syntetiske stoffer (Subutex), forfølger den offentlige anklagemyndighed målsætningen om at styrke efterforskningen gennem uddannelse af politibetjente, øget anvendelse af undercover-agenter samt oprettelse af en særlig afdeling under indenrigsministeriet.

- **Vedtagelse af relevante konventioner under FN og Europarådet inden for ovennævnte områder og bekæmpelse af terrorisme**

Ukraine har tiltrådt alle konventioner under FN og Europarådet, som har relevans for ovennævnte områder.

Ukraine har nu også tiltrådt protokollen fra 2001 om ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil. Landet ratificerede protokollen i april 2013 og vedtog i maj 2013 de nødvendige ændringer af straffeloven, der trådte i kraft den 4. juli 2013.

Hovedområde 3 / emne 2 – Retligt samarbejde i straffesager

- **Vedtagelse af et regelkompleks om gensidig retshjælp**

Retsreglerne vedrørende gensidig retshjælp er på plads og er i overensstemmelse med de europæiske standarder.

Som nævnt ovenfor (under hovedområde 3/emne 1) har Ukraine gennemført en reformproces med hensyn til straffeloven og strafferetsplejeloven, som udmøntede sig i vedtagelsen af en ny strafferetsplejelov, der trådte i kraft i november 2012. En lov om gensidig retshjælp blev allerede vedtaget i juni 2011. Den nye strafferetsplejelov indeholder særlige bestemmelser [om de generelle principper for internationalt samarbejde, et retsgrundlag for international retshjælp og passende bestemmelser om udlevering, overtagelse af straffesager, anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske domstoles domme og overførsel af domfældte.](#)

Med hensyn til den institutionelle ramme blev det fastslået i den nye strafferetsplejelov, at den offentlige anklagemyndighed og justitsministeriet udøver funktionen som centrale myndigheder for international retshjælp. Anmodninger om retligt samarbejde, der modtages under den indledende efterforskning, behandles af den offentlige anklagemyndighed, mens dem, der modtages under retssager, behandles af justitsministeriet. Direkte kontakt mellem

myndigheder er blevet tilladt med nogle undtagelser i særlige sager, hvor de centrale myndigheder har opretholdt deres beføjelser.

- **Ratificering af anden protokol til den europæiske konvention om gensidig retshjælp**

Anden tillægsprotokol til Europarådets konvention om gensidig retshjælp var allerede ratificeret og trådte i kraft den 1. januar 2012, om end med erklæringer og forbehold. Forbeholdene vedrører postforkyndelse (artikel 16), grænseoverskridende observationer (artikel 17) og diskret efterforskning (artikel 19). I den nye strafferetsplejelov og andre love, som f.eks. loven om organiseret kriminalitet fra 1993, med senere ændringer, reguleres nogle af de situationer, som forbeholdene omhandler.

Selv om Ukraines forbehold ikke bringer det internationale samarbejde i fare, ville det være ønskeligt, om de blev ophævet med henblik på at forbedre rammerne for det retlige samarbejde.

Særlige bestemmelser i den anden tillægsprotokol til konventionen om gensidig retshjælp er også medtaget i den nye strafferetsplejelov, nemlig bestemmelserne om tilstedeværelse af repræsentanter for udenlandske myndigheder under retssager, gennemførelse af retsmøder som videomøder eller telefonkonferencer, oplysning om kriminelle handlinger, midlertidig overførsel af tilbageholdte personer til den anmodende parts område, leveringskontrol og fælles efterforskningshold.

- **Indgåelse af en aftale med Eurojust**

Der forelå allerede et udkast til en aftale med Eurojust efter forhandlinger, som blev påbegyndt i december 2011, og der er allerede blevet oprettet et kontaktpunkt under den offentlige anklagemyndighed. De næste skridt mod undertegnelsen af aftalen afhænger af resultaterne af Eurojusts igangværende analyse af ændringerne til regelværket om databeskyttelse (der henvises til emne 4 om databeskyttelse).

Hovedområde 3 / emne 3 – Samarbejde om retshåndhævelse

- **Etablering af en hensigtsmæssig koordineringsmekanisme mellem relevante nationale agenturer og af en fælles database, som sikrer direkte adgang i hele Ukraine**

Den nye strafferetsplejelov samt lovforslaget om den nye offentlige anklagemyndighed har medført store ændringer og har således resulteret i gennemførelse af de anbefalinger, som Kommissionen har udstedt i tidligere rapporter. I disse anbefalinger blev der slået til lyd for en revision af den offentlige anklagemyndigheds beføjelser, således at den omgående

underrettes om alle kriminelle handlinger og om nødvendigt kan kategorisere dem som en særlig kriminel handling (organiseret kriminalitet) og videregive sagen til det kompetente agentur, samt en øget samordning mellem de retshåndhævende myndigheder.

Der er blevet oprettet et ensrettet (integreret) register over indledende efterforskning⁹, hvori de væsentligste oplysninger om afslørede kriminelle handlinger skal indtastes omgående (inden for 24 timer), når et retshåndhævende organ har modtaget oplysninger om en kriminel handling. Den indledende efterforskning kan påbegyndes efter registreringen. Den offentlige anklagemyndighed fører tilsyn med forvaltningen af dette register. I den indledende fase er det ligeledes muligt for anklagemyndigheden at tage initiativ til efterforskningsaktiviteter, videregive sager til det kompetente agentur og træffe proceduremæssige beslutninger, herunder koordineringsanmodninger med henblik på international retshjælp. Strafferetsplejeloven indeholder ligeledes bestemmelser om oprettelse af en ny efterforskningsenhed, "den statslige efterforskningsenhed". Denne enhed vil få tildelt beføjelser med hensyn til indledende efterforskning af kriminelle handlinger begået af tjenestemænd ansat i en særlig stilling, dommere og retshåndhævende personale. Endelig er der blevet oprettet en ny stilling i retssystemet, nemlig hvervet som undersøgelsesdommer. Denne person har til opgave at udstede tilladelser til alle efterforskningsaktiviteter, som kan begrænse borgernes rettigheder og frihedsrettigheder (anholdelse, ransagning af bolig, afhøring osv.) og samt at føre proceduremæssigt tilsyn med efterforskningsaktiviteter. Med hensyn til den offentlige anklagemyndigheds særlige beføjelser til at koordinere efterforskning af kriminelle handlinger, der er begået af organiserede grupper, fører den offentlige anklagemyndighed tilsyn med efterforskningsaktiviteter udført af de særlige efterforskningsenheder under indenrigsministeriet, som er oprettet i henhold til loven om organiseret kriminalitet.

For at fremme den statslige efterforskningsenheds funktion er det nødvendigt at vedtage flere regler, og fristen herfor er fastsat i den sidste overgangsbestemmelse i strafferetsplejeloven. I denne forbindelse er den lov, der skal vedtages om den offentlige anklagemyndighed, ligeledes af afgørende betydning.

Med hensyn til oprettelsen af centrale databaser med information om kriminelle handlinger begået af organiserede grupper, er der allerede velfungerende særskilte databaser i indenrigsministeriet og i sikkerhedstjenesten. Andre myndigheder har kun adgang til disse efter en forudgående formel anmodning. Indenrigsministeriet og sikkerhedstjenesten udstedte i 2011 en bekendtgørelse, som indeholder instrukser om samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder i forbindelse med organiseret kriminalitet. Den indeholder en beskrivelse af samarbejdsmetoder (informationsudveksling, nedsættelse af arbejdsgrupper, fælles analyser af de kriminelle handlingers status og struktur), men den indeholder ingen specifik tidsplan, som dog bør fastlægges for at sikre en korrekt og regelmæssig informationsudveksling og passende indberetningsforanstaltninger.

Der er ingen entydig standard for oprettelsen af en "fælles database", idet nogle lande har en fælles database, mens andre har særskilte databaser. Det er imidlertid vigtigt at tilvejebringe de værktøjer, der er nødvendige for en aktiv søgning i alle de tilgængelige databaser, som beskrevet ovenfor.

⁹ I en bekendtgørelse udstedt af den offentlige anklagemyndighed den 17. august 2012 fastlægges proceduren for lagring og registrering af data.

- **Indgåelse af en aftale om praktisk samarbejde med Europol med hovedvægt på databeskyttelsesbestemmelser**

Forhandlingerne om en aftale om praktisk samarbejde med Europol afhænger af Europol's vurdering af de relevante databeskyttelsesstandarder (se punkt 4 om databeskyttelse). Europol er ved at foretage en vurdering af databeskyttelse. Ukraine har udfyldt to sæt spørgeskemaer (i oktober 2011 og i juni 2012). Europol vil om kort tid gennemføre en mission til Ukraine, som bør kaste yderligere lys over status i denne henseende.

Hovedområde 3 / emne 4 – Databeskyttelse

- **Vedtagelse af passende lovgivning om beskyttelse af personoplysninger og om oprettelse af en uafhængig tilsynsmyndighed for databeskyttelse**

Ukraines lov om databeskyttelse trådte i kraft i januar 2011, men er behæftet med en række mangler. Der var ingen uafhængig tilsynsmyndighed for databeskyttelse. I november 2012 og i juli 2013 blev der vedtaget to ændringer til loven om databeskyttelse samt ændringer til loven om ombudsmandsinstitutionen med henblik på at tildele denne institution databeskyttelsesfunktioner. Ændringerne til loven om databeskyttelse og loven om ombudsmandsinstitutionen forventes at træde i kraft den 1. januar 2014.

Der er blevet gjort betydelige fremskridt med hensyn til at afhjælpe de kortlagte mangler, og lovgivningen er nu stort set i overensstemmelse med de europæiske standarder, herunder EU's regelværk.

Med ændringerne til loven om databeskyttelse blev behandling af data til kunstneriske og journalistiske formål, som ikke udelukkende er begrænset til professionel journalistik, indført som en afgørende undtagelse. Datasubjektets rettigheder og definitionen af den registeransvarlige blev præciseret, og det registreringssystem, som blev kritiseret for at være for bureaukratisk, blev erstattet af et underretningssystem til behandling af følsomme oplysninger. Imidlertid er det stadig nødvendigt at sikre følgende: Definitionen af det personlige datasubjekts samtykke skal genindføres i loven, og underretninger skal være en forudsætning for behandlingen af følsomme oplysninger og ikke omvendt, som det er tilfældet i dag. Der skal lægges særlig vægt på at sikre den rette balance mellem ytringsfrihed og retten til privatlivets fred. I denne forbindelse vil en passende fortolkning af begrænset adgang til personoplysninger ligeledes være af afgørende betydning for at undgå en negativ påvirkning af adgangen til offentligt tilgængelige oplysninger.

Med hensyn til den institutionelle ramme blev der oprettet en uafhængig tilsynsmyndighed for databeskyttelse ved at betro denne opgave til ombudsmandsinstitutionen, hvis uafhængighed er sikret i medfør af vilkårene for ombudsmandens udnævnelse og afskedigelse og et særskilt budget. Ombudsmandsinstitutionens beføjelser er veldefineret i loven (at underrette, modtage klager, undersøge, indberette overtrædelser til retten, overvåge ny praksis, fastlægge kategorier af databehandling, som skal indberettes, vedtage henstillinger osv.). Ombudsmandens beføjelser vil dog skulle udvides til ligeledes at omfatte den private sektor. Den databeskyttelsestjeneste, der blev oprettet i 2011, vil blive afskaffet. I september 2013

blev der vedtaget en fælles bekendtgørelse udstedt af ombudsmanden og justitsministeren, som indeholdt en handlingsplan med angivelse af de nødvendige foranstaltninger i forbindelse med den administrative overførsel af beføjelser til ombudsmanden. Det er endnu uvist, hvordan de nødvendige menneskelige og økonomiske ressourcer vil blive sikret, og hvordan ombudsmandens kapacitet vil blive øget med henblik på udførelse af denne nye opgave. Der mangler stadig at blive vedtaget yderligere gennemførelsesretsakter inden udgangen af 2013. Et nyt lovforslag, hvormed ombudsmandens beføjelser udvides til ligeledes at omfatte den private sektor, og som indeholder kravet om det personlige datasubjekts samtykke, er i øjeblikket til høring på tværs af tjenestegrenene.

- **Ratificering af relevante internationale konventioner, som f.eks. Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og 2001-protokollen**

Ukraine har allerede ratificeret både Europarådets konvention til beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger fra 1981 og tillægsprotokollen hertil fra 2001 vedrørende tilsynsmyndigheder og grænseoverskridende dataudveksling, som trådte i kraft i Ukraine den 1. januar 2011.

Hovedområde 4: Eksterne forbindelser og grundlæggende rettigheder

Generel vurdering

Ukraine har gjort fremskridt inden for hovedområde 4 om **eksterne forbindelser og grundlæggende rettigheder**. Ukraine har særlig behandlet spørgsmålet om ikke-diskriminerende udstedelse af identitetsdokumenter til flygtninge og statsløse personer og har behørigt forlænget gyldighedsperioden heraf. En lov om forebyggelse og bekæmpelse af diskrimination er blevet vedtaget. Der er ligeledes blevet vedtaget en strategi og en handlingsplan om social inklusion af roma-mindretallet. Den medførte en forenkling af registrerings- og afregistreringsprocedurerne i forbindelse med ophold.

Lovgivningen om **bekæmpelse af diskrimination**, som blev vedtaget i september 2012, er et skridt i den rigtige retning, men den er stadig ikke vidtrækkende nok. Navnlig retssikkerheden er fortsat utilstrækkelig, for så vidt angår lovens anvendelsesområde, særlig når det drejer sig om forbud mod diskrimination på grund af kønsidentitet og seksuel orientering, og især i forbindelse med adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse. Da der ikke er indført omvendt bevisbyrde, og da kompensationsordningerne er uklare, er ofrenes rettigheder heller ikke tilstrækkelig beskyttet.

Selv om der er vedtaget dokumenter (strategi og handlingsplan) om inklusion af **roma-mindretallet**, som omfatter en særlig strategisk ramme og indfører ligestilling på dette område, er disse dokumenter behæftet med adskillige mangler.

Registrerings- og afregistreringsprocedurerne vedrørende ophold kan, selv om de er blevet forbedret, stadig volde vanskeligheder for sårbare grupper.

Særlige bemærkninger

Hovedområde 4 / emne 1 – Fri bevægelighed i Ukraine

- **Revision af retsgrundlaget for registrerings- og afregistreringsprocedurer for ukrainske statsborgere og for udlændinge med lovligt ophold eller statsløse personer for at undgå uberettigede restriktioner eller forpligtelser vedrørende deres frie bevægelighed i Ukraine under særlig henvisning til betingelserne for lovligt ophold uden registrering af ophold og de foranstaltninger, der iværksættes, såfremt registrering ikke foretages, samt lejerens ansvar**

Loven om ændring af visse ukrainske love vedrørende registrering af personers ophold og opholdssted i Ukraine trådte i kraft den 5. august 2012.

Inden for rammerne af den nye lovgivning blev opholdsregistreringssystemet underlagt den statslige migrationstjenestes kompetence. Denne tjeneste hører under indenrigsministeriet og blev oprettet i december 2010 (den ukrainske præsidents dekret nr. 1085/2010 af 9. december 2010, den ukrainske præsidents dekret nr. 405/2011 af 6. april 2011) med henblik på udøvelse af beføjelser inden for en lang række områder, der vedrører migrations- og asylpolitik og registrering af enkeltpersoner.

Med den nye lov blev der indført en række forbedringer, som havde til formål at gøre procedurerne mindre besværlige, hurtigere og mere effektive. I modsætning til den hidtidige lovgivning foretages registreringen nu den dag, hvor den pågældende person giver den statslige migrationstjeneste den relevante meddelelse. Med andre ord foretages afregistreringen med hensyn til det tidligere opholdssted og registreringen af det nye opholdssted nu samtidig og på samme dag. Registreringsproceduren kan ikke alene gennemføres personligt, men også ved en juridisk repræsentant. Muligheden for registrering blev udvidet til ligeledes at omfatte tilfælde, hvor den pågældende person opholder sig på en specialiseret social institution (f.eks. plejehjem, kostskoler, rehabiliteringscentre osv.), og ikke blot i privatejede lejligheder og private huse.

Kravet om at have juridisk adkomst til en boligenhed eller grund eller en lejeaftale vedrørende bolig er fortsat en gældende forudsætning for at kunne lade sig registrere. En opholdsregistrering kan annulleres på grundlag af en individuel ansøgning, en dødsattest, en retskendelse om konfiskation af ejendomsrettigheder eller af anvendelse af en bolig, men ligeledes på begæring af ejeren af den bolig, hvor en lejeaftale er udløbet. Dette kan medføre vanskeligheder for personer, der tilhører sårbare grupper, såsom flygtninge eller roma-medlemmer, der bor i uformelle bebyggelser, med hensyn til at opnå eller opretholde registrering og afføder således et behov for korrigerende foranstaltninger inden for dette område. Det er tvivlsomt, om den mulighed, der er for, at hjemløse personer kan lade sig registrere gennem socialcentre, dækker disse gruppers behov i tilstrækkelig grad.

I henhold til loven om fri bevægelighed¹⁰ kan registrering af en persons opholdssted eller mangel på samme hverken lægges til grund for udøvelsen af de rettigheder og frihedsrettigheder, der er knæsat i forfatningen og i ukrainske love og internationale bindende traktater, eller for en begrænsning heraf. I praksis er en registreringsbekræftelse almindeligvis et krav for at få adgang til lægehjælp, indskrive børn i skolen og modtage pensioner eller sociale ydelser, og borgere kan støde på problemer med at få adgang til disse grundlæggende sociale rettigheder, når de ikke opholder sig på deres registrerede opholdssted. Denne praksis bør derfor revideres i gennemførelsesfasen.

Generelt tildeles udlændinge i medfør af loven om fri bevægelighed og relaterede retlige forskrifter rettigheder og pligter på lige fod med ukrainske statsborgere (med nogle

¹⁰ Lov nr. 1382-IV fra december 2003 om fri bevægelighed og frit valg af opholdssted i Ukraine.

undtagelser), forudsat at den pågældende udlændings eller statsløse persons retsstilling i Ukraine er i overensstemmelse med migrations- og asyllovgivningen. Udlændinge, der er bosat i Ukraine, er juridisk forpligtet til at registrere deres opholdssted inden for 10 dage fra ankomsten til det nye opholdssted, og almindeligvis tolkes denne tidsfrist som værende påbegyndt på tidspunktet for de kompetente myndigheders udstedelse af den lovpligtige tilladelse.

Hovedområde 4 / emne 2 – Betingelser og procedurer i forbindelse med udstedelse af identitetsdokumenter

- **Revision af regelværket for at sikre effektiv og lige adgang, særlig for sårbare grupper, til rejse- og identitetsdokumenter**

De ukrainske myndigheder har efterlevet den anbefaling, der blev udstedt i den anden statusrapport, om at undgå urimelige begrænsninger af gyldighedsperioden for statsløse personers permanente opholdstilladelser og for flygtninges nationale dokumenter og rejsedokumenter. Lovgivningen blev ændret i 2012 med henblik på at gøre flygtningecertifikatet gyldigt i fem år og sikre, at flygtninges rejsedokument (flygtninges konventionsrejsepas) udstedes for hele flygtningecertifikatets gyldighedsperiode, under forudsætning af at det pågældende certifikat ikke er udstedt for en periode på under fem år (artikel 34, stk. 5). Disse bestemmelser er nu i fuld overensstemmelse med bestemmelserne i flygtningeloven fra 2011. Der bør foretages nødvendige tilpasninger, for så vidt angår status for den supplerende beskyttelse og for at forebygge vanskeligheder med at udøve de udvidede rettigheder, der er forbundet med en supplerende beskyttelsesstatus, fuldt ud.

Hovedområde 4/ emne 3 – Borgerrettigheder, herunder beskyttelse af mindretal

- **Vedtagelse af omfattende lovgivning om bekæmpelse af diskrimination efter henstillinger fra FN og Europarådets kontrolorganer for at sikre effektiv beskyttelse mod diskrimination**

I september 2012 vedtog Ukraine lov om forebyggelse og bekæmpelse af diskrimination, som er en rammelov, der bør tilvejebringe de nødvendige instrumenter for at sikre en effektiv beskyttelse mod diskrimination. Selv om vedtagelsen af denne lov er et fremskridt, overholder den ikke alle europæiske og internationale krav. Den giver navnlig ikke tilstrækkelig retssikkerhed med hensyn til forbud mod diskrimination på grund af kønsidentitet og seksuel orientering. Loven har heller ikke bidraget til øget beskyttelse af ofres rettigheder, da princippet om omvendt bevisbyrde ikke blev indført. Desuden er der ikke fastlagt definitioner for visse former for diskrimination, særlig adskillelse, forfølgelse og flere former for diskrimination. Disse problemstillinger skal behandles på en måde, der giver utvetydig

retssikkerhed. Desuden er det nødvendigt at præcisere spørgsmål om anvendelsesområde (dvs. om loven omfatter den private sektor, og om alle aspekter af arbejdstageres rettigheder, herunder erhvervsuddannelse og deltagelse i fagforeninger eller -sammenslutninger, er omfattet) og bestemmelserne om rimelige boliger til handicappede personer. I marts 2013 forelagde regeringen parlamentet ændringer af loven, som bl.a. omfatter et forbud mod diskrimination på arbejdspladsen på grund af seksuel orientering, og som omhandlede spørgsmålet om bevisbyrden. Forslaget blev imidlertid ikke sat til afstemning under parlamentssamlingerne i hverken foråret eller efteråret.

Selv om ombudsmandsinstitutionen blev udpeget som den institution, der er ansvarlig for gennemførelsen af loven om bekæmpelse af diskrimination, har den ingen juridiske beføjelser til at tage hånd om tilfælde af diskrimination mellem fysiske personer eller mellem fysiske personer og juridiske personer. Ukraine har meddelt, at en lovændring vil give ombudsmanden beføjelser til at håndtere tilfælde af diskrimination mellem borgere og/eller mellem borgere og selskaber eller private juridiske personer. Denne ændring er endnu ikke vedtaget.

Med hensyn til bekæmpelse af diskrimination vil Kommissionen ligeledes holde nøje øje med enhver udvikling vedrørende lovforslag 0711 (efterfølgende 0945) samt 0290 under hensyntagen til de bekymringer, der er udtrykt af Venedig-kommissionen i dens udtalelse¹¹.

- **Aktiv efterlevelse af de særlige anbefalinger udstedt af FN-organer, OSCE/ODIHR, Europarådet/ECRI og internationale menneskerettighedsorganisationer med hensyn til gennemførelse af strategier til bekæmpelse af diskrimination, beskyttelse af mindretal og bekæmpelse af hadforbrydelser**

I maj 1998 ratificerede Ukraine rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal og i januar 2006 den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog. I juni 2012 vedtog den loven om principper for statslige sprogpolitikker.

For at efterleve anbefalinger, som Kommissionen tidligere har udstedt i sin seneste statusrapport, vedtog Ukraine i henholdsvis april og september 2013 en strategi og en handlingsplan om inklusion af roma-mindretallet. Begge dokumenter blev drøftet med det lokale civilsamfund, men de blev ikke forelagt OSCE eller Europarådet til høring inden vedtagelsen, og centrale anbefalinger fra civilsamfundet blev ikke medtaget i den vedtagne tekst. For at lægge en egentlig politisk linje i denne forbindelse er det nødvendigt med et mere veludviklet referencescenarie med en målbar problemfastlæggelse (f.eks. anslået antal romaer uden dokumenter og anslået antal roma-børn uden for uddannelsessystemet). Disse foranstaltninger og den tilhørende tidsplan skal desuden uddybes yderligere, og det er nødvendigt at sikre ressourcer i et passende omfang og en egentlig inddragelse af

¹¹ Se udtalelse 707/2012 udstedt af Europarådets Venedigkommission den 18. juni 2013.

civilsamfundet i gennemførelsesproceduren. For at sikre en passende opfølgning på disse strategidokumenter er det nødvendigt at oprette et stærkt koordineringsorgan og at fastlægge en solid overvågningsordning i gennemførelsesfasen. På nuværende tidspunkt hører den enhed, der er ansvarlig for roma-strategien, under kulturministeriet, men mange centrale områder, der vedrører socialpolitikken og beskyttelsen af menneskerettighederne, henhører under andre ministerdepartementers kompetenceområde.

Ukraine ratificerede den 13. december 2006 den valgfrie protokol til konventionen om handicappedes rettigheder, som trådte i kraft for Ukraine den 4. februar 2014. Ukraine har vedtaget en række lovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende tilgængeligheden af offentlige pladser og tjenester.

- **Ratificering af relevante instrumenter fra FN og Europarådet om bekæmpelse af diskrimination**

Ukraine har undertegnet størstedelen af FN's og Europarådets dokumenter om beskyttelse af menneskerettigheder og bekæmpelse af diskrimination.

Der skal, som beskrevet ovenfor, gøres en større indsats med hensyn til at forbedre lovgivningen på området for bekæmpelse af diskrimination og skabe overensstemmelse mellem den nuværende lovgivning og bestemmelserne i ratificerede traktater og internationale konventioner.

- **Fastlæggelse af vilkår og betingelser for erhvervelse af ukrainsk statsborgerskab**

Vilkårene og betingelserne for erhvervelse af ukrainsk statsborgerskab er fastlagt i lov om ukrainsk statsborgerskab, der blev vedtaget den 18. januar 2001. Ukraine har vedtaget princippet om fælles statsborgerskab. I loven fremmes princippet om lighed for loven for ukrainske borgere uanset grund, rækkefølge og dato for deres erhvervelse af statsborgerskab. På dette punkt er loven i overensstemmelse med Europarådets konvention om nationalitet, der trådte i kraft i 2000. Ukraine undertegnede i 2006 Europarådets konvention, men har endnu ikke ratificeret Europarådets konvention om undgåelse af statsløshed i forbindelse med statssuccession.

III. Overordnet vurdering og næste skridt

Kommissionen har, i overensstemmelse med den fastlagte metodologi, løbende foretaget vurderinger og regelmæssige indberetninger (første rapport, september 2011, anden rapport, februar 2012) vedrørende Ukraines overholdelse af benchmarkene i handlingsplanen om visumliberalisering. Dette er sket på grundlag af de oplysninger og vedtagne lovtekster, som er tilvejebragt af Ukraine, samt på baggrund af de vurderingsmissioner i Ukraine, som Kommissionen og EEAS-personale har gennemført under ledsagelse af eksperter fra medlemsstaterne.

Ud over denne intense rapportering om handlingsplanen har Kommissionen også fortsat fulgt Ukraines fremskridt inden for områder med relevans for handlingsplanen inden for rammerne af det blandede visumlempelsesudvalg EU-Ukraine, det blandede tilbagetagelsesudvalg EU-Ukraine og det blandede underudvalg EU-Ukraine nr. 3. I hvert af disse udvalg går dialogen og samarbejdet mellem EU og Ukraine fremad.

Visumdialogen mellem EU og Ukraine har vist sig fortsat at være et vigtigt og effektivt middel til at gøre fremskridt med reformerne, ikke blot på området retlige og indre anliggender, men også i bredere forstand. I vurderingen vises det, at Ukraine har gjort **væsentlige fremskridt inden for alle fire hovedområder under handlingsplanen** og særlig siden ultimo 2012, idet Ukraine har fremskyndet gennemførelsen og vedtagelsen af en række omfattende lovpakker med henblik på at afhjælpe de konstaterede mangler. Der er imidlertid stadig nogle første fase-krav, som mangler at blive opfyldt. Med hensyn til **dokumentsikkerhed** er det nødvendigt med en yderligere præcisering i loven af anvendelsen af fingeraftryk som en obligatorisk biometrisk identifikator til pas. Inden for **asylområdet** er det nødvendigt at foretage visse justeringer, særlig med hensyn til midlertidige og underordnede beskyttelsesforanstaltninger og basislægehjælp til asylansøgere. Med hensyn til **korruptionsbekæmpelse** er det nødvendigt at styrke lovgivningen yderligere, særlig med hensyn til indførelse af sanktioner, der har en afskrækkende virkning, over for den private sektor, idet der skal sikres uvildig kontrol af erklæringer om aktiver, gennemføres en styrkelse af de offentlige indkøbsregler og fastlægges passende immunitetsregler. Afslutningsvis er det nødvendigt at styrke lovgivningen om **bekæmpelse af diskrimination** yderligere, således at der ydes en passende juridisk beskyttelse mod diskrimination i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder. Der ventes yderligere oplysninger om de planlagte foranstaltninger til færdiggørelse af den lovgivningsmæssige og institutionelle ramme for databeskyttelse.

Kommissionen vil fortsat samarbejde tæt med de ukrainske myndigheder med henblik på en hurtig behandling af de udestående spørgsmål, der er beskrevet ovenfor, således at det kan meddeles til Europa-Parlamentet og Rådet, når alle foranstaltninger i handlingsplanens første fase er iværksat.