



Bruselas, 27.5.2014  
COM(2014) 336 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Cuarto informe sobre la aplicación por parte de Ucrania del Plan de acción de liberalización del régimen de visados**

## **I. Introducción**

El 29 de octubre de 2008, la UE y Ucrania iniciaron un diálogo en materia de visados con el fin de examinar las condiciones de exención de visado para viajar a la zona Schengen para los ciudadanos de Ucrania. El 22 de noviembre de 2010, la Comisión presentó a Ucrania el «Plan de acción de liberalización del régimen de visados», donde se establece para Ucrania una serie de puntos de referencia concretos en cuatro «bloques» de temas pertinentes, con vistas a la adopción de un marco legislativo, político e institucional (fase 1) y su aplicación efectiva y sostenible (fase 2).

La Comisión ha informado periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Plan de Acción de liberalización del régimen de visados. El primer informe sobre los progresos realizados en la aplicación por parte de Ucrania se presentó el 16 de septiembre de 2011. La Comisión publicó su segundo informe el 9 de febrero de 2012, y el tercero, el 15 de noviembre de 2013. En dicho informe, la Comisión presentó una amplia evaluación global de los progresos realizados por Ucrania en el cumplimiento de los criterios de referencia de la primera fase para el establecimiento del marco legislativo, político e institucional. Se observó que Ucrania había realizado avances sustanciales en los cuatro bloques del plan de acción, pero que aún quedan por cumplir algunos requisitos importantes en el ámbito de la seguridad de los documentos, el asilo, la lucha contra la corrupción y contra la discriminación, y la protección de datos.

La Comisión se comprometió a continuar trabajando en estrecha colaboración con las autoridades ucranianas para hacer frente a dichos problemas pendientes. La Comisión ha mantenido el objetivo subyacente de comunicar al Parlamento Europeo y al Consejo el momento de la adopción de todas las medidas exigidas por la primera fase del plan de acción.

El presente informe de la Comisión es el cuarto y último informe sobre los progresos realizados en la primera fase del Plan de acción de liberalización del régimen de visados. En él se explica cómo se ha abordado el resto de criterios de referencia de la primera fase. El informe se vio precedido por una reunión de altos funcionarios celebrada en Kiev el 26 de marzo de 2014, en la que las autoridades ucranianas informaron sobre sus esfuerzos para cumplir los criterios de referencia pendientes. Desde entonces, Ucrania ha proporcionado más información sobre la legislación adoptada hasta la fecha límite del 23 de mayo.

Además de las referencias del plan de acción, las cuestiones relacionadas con la reforma de la judicatura y la fiscalía son objeto de seguimiento en otros órganos como el Diálogo informal sobre el poder judicial iniciado en febrero de 2013, el Comité de Cooperación, el Consejo de Cooperación y la Cumbre UE-Ucrania, así como en la aplicación del Programa de Asociación. El próximo Subcomité de Justicia, Libertad y Seguridad está previsto, con carácter provisional, para principios de julio de 2014.

## **II. Contexto**

El presente informe se presenta en un momento en que Ucrania se encuentra en una situación excepcional. La decisión de suspender los preparativos para la firma del Acuerdo de Asociación y del Acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo provocó protestas masivas, que culminaron con el nombramiento de un nuevo Gobierno el 27 de febrero de 2014. Esto se vio seguido por la violación de la soberanía y la

integridad territorial de Ucrania por fuerzas armadas rusas y la anexión *de facto* de Crimea.

En las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 20 de febrero y de 3 de marzo, la UE confirmó su compromiso de aumentar los contactos entre ciudadanos de la UE y Ucrania, por ejemplo, a través del proceso de liberalización del régimen de visados, en unas condiciones acordadas, dentro del marco del plan de acción.

El Parlamento Europeo ha pedido incluso un acuerdo inmediato de exención de visados entre la UE y Ucrania<sup>1</sup> e invitó a la Comisión a presentar una propuesta para incluir a Ucrania en la lista de terceros países cuyos nacionales no están sujetos a la obligación de visado.

En su paquete de medidas de apoyo a la estabilización de Ucrania, que presentó el 5 de marzo<sup>2</sup>, antes de la reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, la Comisión Europea se comprometió a apoyar a Ucrania en sus esfuerzos por hacer avanzar el proceso de liberalización del régimen de visados lo antes posible, en consonancia con las condiciones acordadas en el marco del plan de acción al respecto. Aunque observó que los avances dependen de cómo aborden las nuevas autoridades los problemas pendientes más importantes, la Comisión manifestó que hará cuanto esté en su mano para ayudar a Ucrania a resolver las cuestiones pendientes lo antes posible. Este compromiso se ratificó en el recién aprobado Programa Europeo de Reforma para Ucrania, donde se afirma que la UE, en coordinación con sus Estados miembros, acelerará los esfuerzos para que Ucrania pase a la segunda fase del plan de acción y para proporcionar a Ucrania apoyo general en el proceso hacia la consecución del objetivo de los desplazamientos sin visado.

### **III. Evaluación de las medidas correspondientes a los cuatro bloques del plan de acción para la liberalización del régimen de visados**

El tercer informe de la Comisión a finales de 2013 concluyó que aún quedaban por cumplir algunos requisitos importantes de la primera fase y enumeraba los problemas pendientes. El enfoque del nuevo Gobierno ucraniano ha consistido en abordar todas estas cuestiones sistemáticamente, ya sea a nivel ejecutivo adoptando reglamentos u órdenes ministeriales o a nivel legislativo siempre que se requerían modificaciones de la legislación vigente o la aprobación de nuevas leyes.

En cuanto al **bloque 1**, en el ámbito de la seguridad de los documentos, la Comisión pidió a Ucrania que completase la Ley marco haciendo referencia explícita a las impresiones dactilares y adoptase reglamentos de aplicación que garantizaran que el marco legislativo está preparado para la emisión en el momento oportuno de pasaportes biométricos.

A raíz de estas recomendaciones, el Gobierno ucraniano ha elaborado y adoptado los reglamentos de aplicación necesarios<sup>3</sup> para preparar la expedición de pasaportes biométricos. El Gobierno ha propuesto, y está a punto de adoptar, un plan de acción para el período 2014-17 donde se definen las responsabilidades de las distintas autoridades.

---

<sup>1</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2014, sobre el futuro de la política de visados de la UE (2014/2586(RSP))

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

<sup>3</sup> Resoluciones del Consejo de Ministros sobre la descripción técnica y el procedimiento.

Del mismo modo, el Gobierno ucraniano está finalizando su propuesta para modificar la legislación marco (Ley sobre el registro demográfico único y los documentos de identidad), para hacer de las impresiones dactilares una característica biométrica obligatoria.

En cuanto al **bloque 2**, en el ámbito de la gestión de la migración y el asilo, la Comisión solicitó la modificación de la Ley sobre el derecho de asilo, en particular para ampliar la definición de la protección complementaria y la protección temporal, y garantizar la asistencia médica gratuita para los solicitantes de asilo.

El Gobierno ucraniano ha atendido a estas recomendaciones. Las modificaciones requeridas por la ley de asilo en el ámbito de la protección complementaria y temporal fueron adoptadas por el Parlamento de Ucrania, la Rada Suprema, el 13 de mayo. Se introdujeron cambios adicionales que ya han sido adoptados por el Parlamento para facilitar el acceso al empleo de los solicitantes de asilo otorgando el permiso de trabajo de forma gratuita. Por lo que se refiere a la atención médica, se adoptó un reglamento que garantiza la asistencia médica.

Aunque la legislación ya está vigente en gran medida, será necesario un mayor esfuerzo en la fase de ejecución, con objeto de garantizar la eficiencia del sistema de asilo, especialmente en lo que respecta al procedimiento de asilo y la integración de los refugiados reconocidos.

En relación con los criterios requeridos en el **bloque 3**, el tercer informe de la Comisión subraya la necesidad de hacer frente con urgencia a una serie de cuestiones relativas a la prevención y la lucha contra la corrupción. Entre ellas se incluyen: el refuerzo de la normativa sobre concursos de contratación pública; la clarificación de las normas sobre excepciones y transparencia; el respeto de la obligación de declarar los activos y la realización de controles efectivos e imparciales de las declaraciones; la finalización de las normas sobre corrupción en el sector privado; y el refuerzo del sistema de eliminación de inmunidades.

A raíz de lo anterior, el Gobierno preparó un paquete de enmiendas que fue adoptado por el Parlamento el 13 de mayo. Estas enmiendas completan el sistema de declaración de activos mediante: la introducción de un mecanismo de control externo; la criminalización de todos los elementos de soborno (activo y pasivo); la introducción de normas sobre corrupción en el sector privado en cuanto a las personas jurídicas; y la elevación del nivel de las sanciones. Además, también se ha reforzado la protección de los denunciantes. Se ha adoptado legislación global en materia de contratación pública, que incluye normas sobre transparencia, la adjudicación de contratos públicos y el ámbito de actuación de las entidades contratantes.

La cuestión pendiente más urgente —la reforma de la normativa sobre la eliminación de la inmunidad de los miembros del Parlamento— está vinculada a disposiciones constitucionales, por lo que se abordará como parte del proceso de reforma constitucional que hay en marcha.

En la fase de aplicación, deberá prestarse especial atención a crear el adecuado marco institucional, que debe incluir una auténtica supervisión independiente y efectiva, así como una aplicación coherente de las normas actualmente vigentes, que son el resultado de muchos cambios sustanciales en los dos últimos años.

En materia de protección de datos, la Comisión Europea pidió a Ucrania que completara el correspondiente marco legislativo e institucional. Como respuesta, el Gobierno ucraniano presentó enmiendas a la Ley de protección de datos y a la Ley sobre la institución del Defensor del Pueblo, principalmente para incluir el concepto de consentimiento por parte del dueño de los datos personales, y para ampliar las competencias del Defensor del Pueblo al sector privado. Las enmiendas fueron aprobadas por el Parlamento el 13 de mayo.

En cuanto a los requisitos pendientes del **bloque 4**, la Comisión, en su tercer informe, pidió a Ucrania que reforzara más el marco legislativo en materia de lucha contra la discriminación de forma que proporcione una protección jurídica adecuada contra la discriminación por cualquier tipo de motivos, en consonancia con las normas europeas e internacionales.

Esto significa, en términos concretos: modificar la Ley de lucha contra la discriminación de forma que se garantice también la protección contra la discriminación por razones de orientación sexual, y reforzar las garantías procesales introduciendo disposiciones sobre la inversión de la carga de la prueba, aclarar que el ámbito de aplicación incluye también al sector privado, garantizar que se cubren todos los aspectos de los derechos laborales, clarificar las disposiciones sobre ajustes razonables para las personas con discapacidad, clarificar los derechos de las víctimas dedicando especial atención a los mecanismos de compensación y ampliar las competencias del Defensor del Pueblo al sector privado.

Como respuesta, el Gobierno propuso enmiendas a la Ley de lucha contra la discriminación que fueron adoptadas por el Parlamento el 20 de mayo y abordan los temas suscitados por la Comisión al tiempo que introducen nuevos aspectos: se incluyeron disposiciones sobre la inversión de la carga de la prueba en el procedimiento ante los tribunales pero no ante el Defensor del Pueblo, y se ampliaron las competencias de este al sector privado; se introdujo el concepto de ajustes razonables. Con respecto al ámbito de aplicación, no se introdujo ninguna referencia explícita a la prohibición de la discriminación por razones de orientación sexual. Aunque se han introducido disposiciones relativas al derecho de recurso ante los tribunales nacionales, a las demandas de indemnización y a la responsabilidad individual de los responsables, así como referencias a las responsabilidades civiles, administrativas y penales, queda por aclarar qué sanciones y qué tipo de compensación prevén los respectivos códigos y la legislación para los actos de discriminación.

Respecto a la protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual, el Gobierno pidió al Tribunal Supremo<sup>4</sup> una interpretación de las disposiciones pertinentes, para confirmar que está prohibido discriminar por dicha razón. El Tribunal Supremo publicó una interpretación, el 7 de mayo, confirmando expresamente que la legislación vigente prohíbe implícitamente la discriminación por razones de orientación sexual. Este dictamen fue ampliamente publicitado por el Gobierno: no solo se publicó en la página web del Parlamento y en el boletín oficial ucraniano sino también en uno de los principales periódicos del país. Por último, en su próxima reforma del Código Laboral, el Gobierno ucraniano se ha comprometido públicamente a prohibir explícitamente la discriminación por motivos de orientación sexual.

Aunque la legislación contra la discriminación ha mejorado al prever la base legislativa necesaria que garantiza la aplicación de los criterios de referencia en el ámbito de la

---

<sup>4</sup> La instancia jurídica especializada más alta en materia civil y penal.

lucha contra la discriminación, la fase de ejecución debe incluir garantías legales adicionales para velar por que la protección contra la discriminación por cualquier motivo y las garantías procesales quedan suficientemente aseguradas y de manera eficaz, así como por que toda excepción se aplica en consonancia con los principios de necesidad y proporcionalidad dentro del sistema jurídico de Ucrania.

Además de las disposiciones para garantizar la protección frente a la discriminación, el tercer informe de la Comisión también subrayó que la Comisión seguiría de cerca la evolución de los proyectos de ley en curso 0711 (posteriormente 0945) y 0290. Estas propuestas modificaban diversas leyes y limitaban la libertad de expresión al prohibir la «propaganda de la homosexualidad». De este modo, la Comisión tenía en cuenta las preocupaciones expresadas por la Comisión de Venecia en su dictamen. El Gobierno de Ucrania ha dado garantías de que estos proyectos de ley se han retirado del registro del Parlamento.

Por lo que se refiere a la aplicación de recomendaciones específicas del Consejo de Europa/ECRI relativas a la protección de las minorías, Ucrania ratificó el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales en mayo de 1998, y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en enero de 2006. La Ley sobre los principios de la política lingüística estatal se adoptó en 2012 y mantiene su vigencia. La Comisión de Venecia indicó en su Dictamen (nº 651/2011) que dicha ley establece una protección adecuada de las lenguas regionales o minoritarias. Toda modificación de la legislación debe estar en consonancia con los compromisos internacionales, en especial en lo que concierne a los del Consejo de Europa.

#### **IV. Evaluación general y próximas etapas**

Conforme a la práctica establecida, la Comisión ha evaluado y ha informado periódicamente —en septiembre de 2011, febrero de 2012 y noviembre de 2013— sobre el cumplimiento por parte de Ucrania de los criterios de referencia con arreglo al plan de acción sobre la liberalización del régimen de visados, partiendo de la información y los textos legislativos facilitados por Ucrania y de ejercicios de evaluación llevadas a cabo sobre el terreno por el personal de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior, junto con expertos de los Estados miembros.

Además de este intensivo proceso de información relativo al plan de acción, la Comisión ha seguido supervisando los progresos realizados por Ucrania en los ámbitos pertinentes dentro del marco del Comité Mixto de Facilitación de Visados entre la UE y Ucrania, el Comité de Readmisión Mixto UE-Ucrania y el Subcomité Mixto UE-Ucrania nº 3. El diálogo y la cooperación entre la UE y Ucrania en todos y cada uno de estos comités se consideran avanzados. Algunas de estas cuestiones también se siguen en otros marcos de diálogo como el Comité de Cooperación y el Consejo de Cooperación, así como en el contexto de la aplicación del programa de asociación.

El paquete de reformas legislativas adicionales perfilado en este cuarto informe representa un considerable esfuerzo por el nuevo Gobierno de Ucrania. La Comisión reconoce que el contenido y la amplitud de estas reformas es satisfactoria, en particular cuando se consideran las circunstancias del país y los problemas internos y externos a que se enfrenta actualmente. En conclusión, **la Comisión considera que Ucrania ha cumplido los criterios de referencia de la primera fase del Plan de acción de liberalización del régimen de visados y que puede ponerse en marcha la evaluación de los criterios de referencia en el marco de la segunda fase.**

La Comisión continuará coordinando el seguimiento del marco político y legislativo en las fases posteriores del diálogo entre la UE y Ucrania, con objeto de evaluar si las disposiciones de aplicación necesarias, en el marco de los cuatro bloques del Plan de acción, son efectivamente adoptadas y aplicadas. Además, la Comisión estará especialmente atenta a la asignación por parte de Ucrania de los recursos financieros y humanos necesarios para la ejecución de los citados actos legislativos y sus reglamentos de aplicación.

Asimismo, durante la segunda fase del Plan de acción, la Comisión realizará una evaluación continua de las posibles repercusiones sobre la migración y la seguridad derivadas de la futura liberalización del régimen de visados para los ciudadanos ucranianos que viajen a la UE. Dada la actual situación excepcional que vive Ucrania, la Comisión considera que la emisión de tal evaluación en estos momentos solo tendría un valor limitado.